

# ACCIÓN COLECTIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN MARÍTIMO-COSTERA: EL EJEMPLO DE LAS RESERVAS MARINAS EN LAS ISLAS CANARIAS

Raquel De la Cruz Modino

(rmodino@ull.es)

José J. Pascual Fernández

(jpascual@ull.es)

## RESUMEN

Las Áreas Marinas Protegidas, como entornos a ser gobernados o sistemas de gobierno, estimulan nuevas estrategias de adaptación y diálogo entre los diferentes usuarios e interesados de la zona marítimo-costera. Los ejemplos concretos de las reservas marinas de *La Restinga* y *La Palma* muestran cómo los intereses de los grupos de usuarios del litoral, las respuestas de las administraciones y la acción colectiva interaccionan de forma dinámica, generando nuevas instituciones y fórmulas de empoderamiento, o de exclusión de diferentes grupos sociales. Frente a la aparente homogeneidad de las normativas medioambientales, destacamos la flexibilidad con la que las políticas de protección pueden ser implementadas a nivel local.

**PALABRAS CLAVE:** protección, pescadores, colectividades, diálogo social, gobernanza.

## ABSTRACT

Marine Protected Areas, as governing systems or systems-to-be governed, promotes new strategies for the adaptation or dialogue among users and stakeholders of coastal and marine zones. The example of *La Restinga* and *La Palma* marine reserves shows how dynamics are the user's interest, administration's answers and collective action. They can generate new institutions; promote the empowerment of civil groups, and also the exclusion of different stakeholders' groups. Facing the homogeneity of some environmental measures, we remark the flexibility that can be employed with the implementation of some protectionist measures at local level.

**KEY WORDS:** protection, fishers, communities, social dialogue, governance.



## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Las Áreas Marinas Protegidas —AMPs a partir de ahora—, donde se engloban las figuras de «reservas marinas», no han sido concebidas originariamente en España como instrumentos para la gestión integrada de la zona marítimo-costera sino como medidas de recuperación o repoblación marítima, implementadas en consonancia con distintas estrategias de corte conservacionista y ámbito sectorial. Hablar de ellas implica hacer referencia a una variedad de espacios de múltiple uso con diferentes tipos y grados de regulación, las cuales afectan a una variedad de colectivos sociales. Asimismo tratar de hacer mención a la primera AMP, o intentar detallar el total de las existentes en el conjunto del territorio español, es relativamente confuso y complejo. Cualquier selección que se desee llevar a cabo a ese respecto dependerá, en primer lugar, de si consideramos únicamente el ámbito marítimo-costero o si también contemplamos a las áreas de marismas y humedales. En segundo lugar, hay numerosos espacios bajo protección pero sin planes de ordenación implementados. Lo que comúnmente se suele denominar *paper parks* (Jameson, Tupper, & Ridley, 2002; Svein Jentoft, Chuenpagdee, & Pascual-Fernández, 2011), que existen sólo como designaciones. En España, muchos se encuentran acogidos a un régimen de protección comunitario o extracomunitario, sin una traducción certera en nuestro contexto legislativo. Los *paper parks* añaden complejidad al análisis sobre las AMPs, careciendo de una clara gestión de usos. Además, sobredimensionan su relevancia espacial, añadiendo numerosas figuras como los Lugares de Interés Comunitario o las Reservas de la Biosfera, los cuales se multiplican a medida que España se va incorporando a la agenda y a las políticas de compromisos medioambientales en el contexto de la Unión Europea<sup>2</sup>. En tercer lugar, a lo largo de las costas españolas existen innumerables regulaciones, medidas y acuerdos, formales e informales, limitando el uso de los recursos naturales y su acceso para variados colectivos de usuarios e interesados. Prestar una atención exhaustiva a todas esas regulaciones y medidas, sobrepasaría los objetivos y metas del trabajo contenido en estas páginas, el cual se concentra en torno a una pequeña selección de casos relacionados con el desarrollo del proyecto de investigación GOBAMP (Ref.: CSO2009-09802), dedicado a las

---

<sup>1</sup> Este texto se integra en el proyecto post-doctoral de Dña. Raquel de la Cruz Modino: «El proceso de creación de AMPs y su impacto en la gobernabilidad: análisis de escenarios de múltiple uso con pesquerías y turismo», financiado por la FECYT. Los estudios de caso, los datos empíricos recabados y el análisis apuntado en estas páginas se enmarcan en el proyecto titulado: «El análisis de gobernabilidad aplicado al proceso de creación de Áreas Marinas Protegidas» (GOBAMP, Ref.: CSO2009-09802), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional —FEDER— y dirigido por D. José J. Pascual Fernández.

<sup>2</sup> En este sentido es remarcable que el 30 de diciembre de 2010 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino. La norma constituye la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva Marco de la UE sobre la estrategia marina (2008/56/CE). Coordinará normativas, compromisos y colaboración entre los países, favoreciendo una gestión integrada.



condiciones de gobernabilidad de las AMPs en sus fases previas de implementación o *step zero* (Chuenpagdee & Jentoft, 2007).

En este texto tomaremos a modo de referencia la definición de AMP realizada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza —UICN— en 1988, como «cualquier área del territorio intermareal o submareal, cuyos fondos, aguas, flora y fauna asociadas, así como sus aspectos históricos y culturales, han sido preservados por las leyes o cualquier otra medida efectiva para proteger todo o parte del medio ambiente incluido en la misma» (Kelleher, Kenchington, & Great Barrier Reef Marine Park Authority, 1992). Prestaremos especial atención al caso de las «reservas marinas» —RRMM— ya que los ejemplos a los que nos referiremos estrictamente ostentan esta figura legal. Las RRMM se han convertido en las estrellas más populares de cuantas AMPs contamos en la geografía española, hasta el punto de que muchas son designadas erróneamente así por la población, cuando sobre la zona tan sólo pesa una normativa de veda, por ejemplo. Se expandieron durante la década de los 90, coincidiendo con la aplicación del primero de los fondos del Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca —IFOP—, perteneciente a uno de los cuatro Fondos Estructurales de la Unión Europea<sup>3</sup>. La primera AMP creada bajo esta figura fue la de Tabarca, en las costas de Isla Plana o Nueva Tabarca en Alicante, en 1986. Desde entonces se han ensalzado como instrumentos idóneos para mejorar la actividad profesional de la pesca, proteger los «stocks», reducir los conflictos entre los distintos usuarios del mar, y amortiguar incluso los efectos del «cambio climático».

Hoy en día existe un consenso sobre el hecho de que las AMPs en general pueden ser útiles para contrarrestar los variados efectos de las actividades humanas en los ecosistemas marinos, y hacer frente a algunas de las circunstancias, a veces impredecibles, de los entornos de los que dependen poblaciones litorales en todo el planeta. De hecho, el argumento central de este texto reconoce que el mismo término de AMPs hay que considerarlo en sentido amplio (Ramos Esplá, Valle Pérez, Bayle Sempere, & Sánchez Lizaso, 2004, p. 43), sirviendo a un variado conjunto de objetivos o metas que pueden ser revisables (Svein Jentoft *et al.*, 2011), aplicables a diversos entornos y ecosistemas acuáticos, y teniendo un significado distinto según el país, organismo y/o legislación (a nivel nacional, regional, internacional). En este contexto, nos interesa destacar la flexibilidad con la que algunas de sus figuras se han concretado y adaptado localmente en España. Así como la autonomía de la que algunos grupos de población llegan a disfrutar tras una intervención pública de este calibre, pudiendo llegar a emplear estratégicamente las figuras «reservas marinas» para resolver problemas y crear oportunidades. Sobre los casos de la RM *Punta de La Restinga- Mar de Las Calmas* (El Hierro, Islas Canarias) y la RM de *La Palma* (Islas Canarias) queremos ilustrar cómo los grupos de pescadores profesionales de bajura, aun partiendo desde contextos marcados por una desigual capacidad organizativa, peso socio-económico y apoyos locales muy dispares, han reforzado su capacidad

---

<sup>3</sup> Fuente: Ministerio de Medioambiente, Medio Rural y Marino: <http://www.mapa.es/es/pesca/pags/IFOP/ifopWeb.htm#programacion20002006> a 11 de Mayo de 2011.



de intervención colectiva en los procesos de gestión de los recursos afectados por cada reserva implementada. En un caso, la RM ha contribuido a acrecentar y a visibilizar a un colectivo depauperado en número a finales de los noventa, ayudando a revitalizar la identidad pesquera local del pueblo de Fuencaliente (La Palma). En el otro, la RM ha ayudado a reforzar la implicación pública y política del grupo de pescadores de La Restinga (El Hierro) en el proceso de desarrollo socio-económico que enfrenta el conjunto de la población, en relación con la expansión del turismo de buceo en la reserva.

Tal y como S. Doyon y J. Fraga (2005) han ejemplificado sobre el caso de San Felipe y la reserva marina de *Actan Chuleb* —en el Golfo de Méjico, en la península de Yucatán—, el proceso de planteamiento, creación e implementación de una RM está vinculado con diferentes niveles de toma de decisiones institucionales locales y regionales; y esta dinámica provoca nuevas oportunidades económicas, pudiendo afectar a la organización social y política de la comunidad (2005, p. 125). La creación de una reserva marina cambia aspectos relacionales del paisaje local —asumido éste como una porción del territorio físico, su imagen proyectada y el conjunto de relaciones que sobre él se desenvuelven, productivas o no. Consecuentemente, como plantean las autoras, el proceso podría modificar las percepciones e intereses colectivos para el futuro (2005, p. 139). Bajo esta óptica, considerar en qué medida la introducción de nuevas normas regulando el uso y acceso a los recursos naturales es coherente con los principios éticos y políticos de una colectividad (por ejemplo respecto a aquellos detentados por los pescadores profesionales afectados por la intervención de una reserva marina), es clave si se desea avanzar hacia interpretaciones e imágenes más positivas sobre las medidas de protección marítimo-costera, logrando mejores niveles de compromiso por parte de las poblaciones locales.

## 2. PLANTEAMIENTOS Y NECESIDADES DE ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

Dentro y fuera del contexto español la historia «oficial»<sup>4</sup> de la protección y de la gestión de los recursos marinos, si bien conecta con los primeros movimientos conservacionistas y filantrópicos del siglo XIX (Santamarina Campos, 2005), está marcada por el reconocimiento a nivel mundial de una crisis global sobre las pesquerías. En este contexto, para muchos investigadores, las AMPs representan una póliza de seguros contra el colapso del medio marino. Para investigadores como Agardy (1999), las AMPs pueden proteger hábitats clave y aumentar la producción de la pesca dentro y fuera de las zonas protegidas. Pueden favorecer la creación de

---

<sup>4</sup> Decimos «oficial» por cuanto nos circunscribimos en este texto al contexto de los países de la órbita occidental. De cualquier manera, en diversas áreas del Pacífico, autores como Ruddle han detectado múltiples estrategias de gestión de los recursos marinos, algunas de las cuales se parecen mucho a nuestras áreas marinas protegidas, pero con una historia mucho más profunda y basadas únicamente en el conocimiento y la iniciativa local (Ruddle, 1997).



modelos o zonas de prueba para la gestión integrada de los recursos costeros entre diversas jurisdicciones, y ayudar a promover el conocimiento científico acerca de cómo funcionan los sistemas marinos. En consonancia con estos planteamientos, la mayor parte de la literatura económica dedicada a las AMPs ha estado centrada en la gestión de la pesca. Otros problemas de relevancia económica se relaciona con los costes infraestructurales que puede llevar aparejada la gestión de estas figuras, frente a las herramientas de gestión local tradicionalmente empleadas, basadas por ejemplo en las regulaciones sobre artes o tiempos de pesca, implementadas a propuesta de las Cofradías de pescadores en España (Alegret, 1996, 1998, 1999; J. Pascual Fernández, 1999; Symes, Steins, & Alegret, 2003). Autores tales como Bohnsack (1993) consideran el problema de los costes como una de las principales causas de fracaso para las AMPs. Otros investigadores ven en las AMPs que no están dotadas con los suficientes medios de gestión y mantenimiento, un caldo de cultivo para la aparición de *paper parks*.

Hasta comienzos del siglo XXI, sólo un pequeño número de estudios se habían fijado en los beneficios recreacionales de las AMPs. Éstos frecuentemente estaban relacionados con el potencial turístico de áreas protegidas localizadas en regiones tropicales, especialmente de aquellas donde existen barreras de coral y una importante actividad de buceo o de pesca recreativa (Davis, Banks, Birtles, Valentine, & Cuthill, 1997; Davis, Harriott, MacNamara, Roberts, & Austin, 1995; Davis & Tisdell, 1996; Davis & Tisdell, 1997). Hoy en día se asume que, conjuntamente con la protección de la biodiversidad y la sostenibilidad de las pesquerías, otro propósito asignado a las AMPs es el desarrollo de usos no extractivos relacionados con formas de turismo en la naturaleza; el cual puede ser visto como una extensión más de los beneficios de la protección del ecosistema en términos económicos (Alban, Appéré, Boncoeur, 2006). En muchas ocasiones se va a hablar de las AMPs como elementos claves para la renovación de la imagen de un destino turístico (Mundet & Ribera, 2001), o simplemente como medidas de gestión turística, útiles para promover un rango de actividades recreativas. En nuestro país, por ejemplo, en 1982, el por entonces denominado *Consell Interinsular de les Illes Balears* declaró una zona de «Paisaje submarino» en aguas de Mallorca, desde el Club Náutico de *S'Arenal* hasta el *Cabo de Regana*, en respuesta a la petición realizada por un grupo de empresarios hoteleros (denominada *Agrupació d'Hotelers de la Platja de Palma*). Sobre dicha zona se proyectó además (tal y como se detalla en el *Boletín Oficial del Consejo General Interinsular de las Islas Baleares*, núm. 33, de 30 de noviembre de 1982) la creación de una «reserva marina» que no prosperaría hasta pasados muchos años, pero que era la primera de España planteada sobre el papel como tal, basándose en una Orden Ministerial sobre repoblación marítima publicada en 1982, mediante la cual posteriormente se crearía la reserva marina de Tábarca que mencionamos.

Las AMPs también son vistas como una oportunidad para captar fondos y/o apoyos con los que consolidar e implementar otro tipo de medidas y servicios. En el contexto de las AMPs se genera un marco institucional que algunos pescadores locales han podido emplear, por ejemplo, para obtener el respaldo de las administraciones del Estado, en la forma de Órdenes o Decretos, sobre acuerdos previamente establecidos hacia el interior de la colectividad y relativos al uso de los recursos, sobre sanciones



para aquellos que violan las normas o sobre cometidos vinculados a la coordinación y la vigilancia del territorio de pesca, así como sus organismos de gestión (J.J. Pascual Fernández & De la Cruz Modino, 2008, p. 213). Por ejemplo, cuando la creación de la RM de La Palma se hallaba en fase de pre-implementación, distintos grupos de la sociedad civil del municipio más afectado por la normativa elevaron diferentes propuestas *ad hoc*, pues la medida se presentaba como un elemento necesario para: «el relanzamiento no sólo del sector pesquero sino también de todos los sectores relacionados con esta nueva idea de explotación del mar»<sup>5</sup>. En este pueblo, como se verá, se discutieron hasta tres diseños de RM apelados por diferentes colectivos de la sociedad civil, pero que utilizaban siempre el discurso sobre el desarrollo económico local. Luego, coincidiendo temporalmente con la propuesta y declaración de la RM, descubrimos demandas procedentes de otros municipios que deseaban crear AMPs en sus costas. Véase por ejemplo las diversas noticias publicadas en la prensa de la época al respecto: «La Corporación propone crear una segunda reserva marina en la isla» —en La Palma; noticia publicada en *El Día* [17-05-2000]; «El Gobierno proyecta una reserva marina en Tazacorte para paliar la crisis pesquera», *El Día* [12-02-2001].

### 3. ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS EN ESPAÑA

A diferencia de la historia y la evolución de los espacios terrestres en España, en la década de los 80 eran todavía escasos los instrumentos de protección generados específicamente para proteger los ecosistemas marítimos, tanto a nivel nacional como regional (Suárez de Vivero & Frieyro de Lara, 1994). A comienzos de la misma década, en 1982, se publicó la primera medida que contemplaba la posibilidad de crear RRMM. Se trata de la Orden Ministerial —OM— de 11 de mayo de 1982 (*BOE* núm. 125, 26 de mayo 1982), la cual definía una serie de estrategias y de medidas destinadas a la repoblación en las aguas de la plataforma continental y en la zona económica exclusiva, en el mar territorial y en las aguas interiores marítimas, sin perjuicio de las competencias que sobre esta materia pudieran corresponder a las Comunidades Autónomas —CCAA. La OM contemplaba la posibilidad concreta de establecer «arrecifes artificiales», acondicionar arrecifes naturales deteriorados, y/o crear zonas de «reserva marina». Además detallaba que se podría pescar con artes e instrumentos autorizados en las zonas de protección, observando las normas que en materia de pesca y extracción estuvieran en vigor.

Casi veinte años después, con la declaración la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado (*BOE* núm. 75, de miércoles 28 marzo 2001), la administración general del estado —AGE— consideró la figura de reserva marina como una herramienta específica en el logro de la explotación sostenida de los recursos de interés pesquero, aportando mayor concreción sobre los objetivos de protección y recuperación

---

<sup>5</sup> Carta elaborada por un vecino del Municipio de Fuencaliente y presidente de la comisión gestora de un partido político local, dirigida al Alcalde de Fuencaliente, el 16-11-2000, con fecha de entrada en este Ayuntamiento el 17 de noviembre de 2000.

del medio marino. Finalmente, en el año 2007 se aprobó la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007). Esta ley, además de contemplar las figuras anteriores, define la figura de «Áreas Marinas Protegidas» por primera vez dentro de nuestro ordenamiento como espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades de elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y *submareal*, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial.

A pesar de estos desarrollos legislativos resulta imprescindible diferenciar las AMPs creadas en el mar territorial, generalmente bajo la figura de RM, y las que se ubican en aguas interiores cuyos títulos administrativos pueden variar enormemente de una comunidad autónoma a otra, e incluso dentro de la misma comunidad. Este es el caso de Cataluña, por ejemplo, donde hallamos una reserva marina así declarada en el mar territorial (*Massia Blanca*). En aguas interiores contamos: a) un AMP creada sobre una normativa de veda (*Ses Negres*), b) otra AMP creada sobre una normativa de veda en 1983, consolidada como área protegida tras la declaración de una ley conservacionista en 1990-1 y subsumida por un Parque Natural en el 2010 (Parque Natural del *Montgrí, Illes Medes i Baix Ter*), y c) otra AMP formando parte de un parque natural (la reserva natural integral del parque natural del *Cap de Creus*).

En el año 2011, podemos identificar numerosas AMPs en el territorio nacional. No obstante podríamos hablar de 28, reflejadas en la Tabla 1, considerando sólo las situadas en el ámbito marítimo-costero y dejando fuera a las figuras acogidas a un régimen de protección procedente de la UE o a nivel internacional, pero sin una traducción estricta en el ordenamiento español; así como otros espacios protegidos donde sólo pesan prohibiciones sobre artes o prácticas pesqueras, como las zonas de veda para la pesca submarina.

TABLA 1. ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS EN ESPAÑA\*

NOMBRE	DESCRIPCIÓN	AÑO	SUP. (HAS)	CA	GESTIÓN	IFOP (PERIODO)
<i>Isla de Tabarca</i>	Reserva Marina (RM)	1986	1.400	Valencia	AGE y CA	1994-1999
<i>Islas Columbretes</i>	RM	1990	4.400	Valencia	AGE	1994-1999
<i>Illes Medes</i>	Veda Área Protegida Parque Natural	1983-5 1990-1 2010	533	Cataluña	CA	
<i>Archipiélago de Cabrera</i>	Parque Nacional Marítimo-Terrestre	1991	10.021	Baleares	AGE y CA	
<i>Cap negre/ses negres</i>	Veda	1993-96		Cataluña	CA	1994-1999
<i>Cabo de San Antonio</i>	RM	1993	250	Valencia	CA	1994-1999
<i>La Graciosa e islotes del N. de Lanzarote</i>	RM	1995	70.700	Canarias	AGE y CA	1994-1999





<i>Cabo de Palos-Islas Hormigas</i>	RM	1995	1.898	Murcia	AGE y CA	1994-1999
<i>Cabo de Gata-Níjar</i>	Parque Natural RM	1987 1995	12.200	Andalucía	AGE	1994-1999
<i>Punta de La Restinga-Mar de Las Calmas</i>	RM	1996	750	Canarias	AGE y CA	1994-1999
<i>Isla de Alborán</i>	Zona de protección pesquera RM y Reserva de Pesca	1997	429	Andalucía	AGE	1994-1999
		1998	425.645			
<i>Cap de Creus</i>	Parque Natural (Reserva Natural Integral)	1998	3.073	Cataluña	CA	
<i>Gaztelugatxe</i>	Biotopo Protegido	1998	487	País Vasco	CA	
<i>Frens de Ibiza y Formentera</i>	RM	1999	13.617	Baleares	CA	1994-1999
<i>Norte de Menorca</i>	RM	1999	5.119	Baleares	CA	1994-1999
<i>Badía de Palma</i>	Paisaje submarino RM	1982 1999	2.394	Baleares	CA	1994-1999
<i>Masia Blanca</i>	RM	1999	280	Cataluña	AGE	1994-1999
<i>La Palma</i>	RM	2001	3.719,1	Canarias	AGE	2000-2006
<i>Migjorn de Mallorca</i>	RM	2002	22.332	Baleares	CA	2000-2006
<i>Islas Atlánticas</i>	Parque Nacional Marítimo-Terrestre	2002	8.480	Galicia	AGE y CA	
<i>Irta</i>	Reserva Natural Marina Reserva Marina de Interés Pesquero (RMIP)	2001-3		Valencia	CA	
<i>Isla del Toro</i>	RM	2004	136,02	Baleares	CA	
<i>Islas Malgrats</i>	RM	2004	88,85	Baleares	CA	
<i>Desembocadura del Guadalquivir</i>	Reserva de Pesca	2004	22.200	Andalucía	CA	2000-2006
<i>Cala Ratjada</i>	RM	2007	5.900	Baleares	AGE	2000-2006
<i>Os Miñarzos</i>	RMIP	2007	2.200	Galicia	CA	
<i>Cedeira</i>	RMIP	2009	720	Galicia	CA	
<i>El Cachucho</i>	Área Marina Prote- gida (AMP)	2008	234.966,89	Asturias	AGE	

FUENTE: elaboración propia.

\* La referencia a más de un año obedece a la diferencia existente en ocasiones entre la mera declaración sobre el papel y el establecimiento de medidas de gestión de usos en el área protegida; o a un cambio en el título o figura de protección, como en el caso de las Islas Medas o Bahía de Palma. Administración General del Estado (AGE); Comunidad Autónoma (CA).

Es pertinente hacer notar que además de la creciente concienciación, o popularización más bien, de las medidas de conservación marina, cuando se aplicó el primer programa del IFOP (durante la década de los 90) se implementaron más del 50% de las AMPs españolas. En palabras del propio Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino<sup>6</sup> —MARM—, el establecimiento de AMPs permite cumplir con la exigencia comunitaria de integrar medidas de carácter medioambiental en las políticas sectoriales. En los 90 en cierto modo, se dio la tesitura de que «había» que crear AMPs y se dispuso del apoyo económico para ello. Durante el periodo de programación 1994-1999, el 100% las reservas marinas creadas y gestionadas por la AGE, de manera autónoma o en régimen de co-gestión, además del AMP de *Ses Niegres*, se financiaron en un 73,3% gracias a los fondos europeos del IFOP. Durante el periodo 2000-2006 la financiación se extendió a 15 AMPs, de las 21 existentes en aquel momento, de manera equitativa entre AMPs de gestión estatal, AMPs de gestión autonómica, y AMPs co-gestionadas entre la AGE y las CCAA.

Las actuaciones cofinanciadas con los fondos estructurales del IFOP se pueden clasificar en tres categorías: a) acciones destinadas a la creación de una AMP, comprendiendo por ejemplo los estudios previos a su creación, su delimitación geográfica, zonificación, regulación de usos o creación de los órganos de gestión de la futura AMP; b) acciones destinadas al mantenimiento del AMP; y c) aquellas relacionadas con el seguimiento del AMP y sus resultados socio-ecológicos. En los dos periodos señalados, el montante económico comprometido se dedicó principalmente a las labores de mantenimiento y vigilancia. Además, durante el desarrollo del programa 2000-2006 se realizaron importantes inversiones en infraestructuras, construyendo por ejemplo el centro de interpretación de la RM de La Palma.

Del análisis de las órdenes y declaraciones oficiales por las cuales fueron establecidas las AMPs señaladas en la tabla 1 —véase el ANEXO I—, se desprende que en la mayoría de los documentos oficiales se emplean y repiten una serie de títulos, acciones y argumentos, que de manera resumida son: a) La relación con las instituciones científicas. En la mayoría de las órdenes y decretos se alude a estudios elaborados por las Universidades o el Instituto Español de Oceanografía principalmente, apoyando la adopción de medidas proteccionistas; y se proponen acuerdos para el seguimiento y la evaluación del estado ecológico del AMP propuesta. b) La presencia de especies endémicas o amenazadas, y la existencia de especies de interés pesquero. c) El apoyo o el interés de grupos de población y/o instituciones locales por proteger áreas y/o recursos marinos. Por ejemplo, en 8 de las 10 declaraciones de «reserva marina» llevadas a cabo por la AGE, se hacía mención explícita al interés y/o al apoyo de grupos e instituciones locales, muchos vinculados a la pesca profesional. d) El buen estado de conservación o el «valor ecológico» de los recursos costeros y marinos que quedarían protegidos mediante la propuesta del

---

<sup>6</sup> Los datos recogidos en las siguientes líneas reproducen las informaciones dispuestas por el MARM en el documento titulado: El IFOP como Instrumento de Financiación en las Reservas Marinas. Disponible en [http://www.mapa.es/rmarinasnews/pdf.ashx?n=integracion\\_fep.pdf](http://www.mapa.es/rmarinasnews/pdf.ashx?n=integracion_fep.pdf) a 11 de Mayo de 2011.



AMP. e) Una posible situación de sobre-pesca, o de posible degradación de los valores naturales de los territorios propuestos para su protección; si bien tal reconocimiento no constituye el eje central de las declaraciones llevadas a cabo tanto por la AGE como por las CCAA. f) La existencia de otras figuras proteccionistas en la zona concreta o en sus cercanías. Esto está especialmente presente en el caso de las AMPs declaradas por las CCAA en aguas interiores. g) Las posibilidades o la idoneidad de regular las actividades no profesionales localizadas en cada zona afectada por la figura de AMP, como la pesca recreativa o el buceo.

Casi todas las AMPs reflejadas en la Tabla 1 contienen restricciones afectando a las actividades extractivas que pudieran ser ejercidas en su interior. También limitan el ejercicio de actividades recreativas como el baño, el buceo o la navegación, y restringen el desarrollo de otras industriales o acuícolas. A pesar de ello, todas son áreas de múltiple uso muy diferentes de la imagen de áreas completamente cerradas, común en el panorama internacional, o *no-take zones*, lo que convierte a los casos españoles en excepcionales en cierto modo.

#### 4. DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA A LA AUTONOMÍA COLECTIVA

El sector pesquero artesanal en España no ha estado nunca exento de regulaciones y limitaciones. La situación de «libre acceso» descrita y empleada popularmente para justificar la necesidad de crear AMPs es simplemente falsa en este país, donde tanto las Administraciones del Estado como colectivos profesionales han desarrollado históricamente múltiples estrategias para controlar los usos extractivos sobre los recursos marinos. Agrupados en torno a sus Cofradías, los profesionales han desplegado diferentes estrategias para definir los modelos de acceso a los recursos y han generado normas que limitan artes de pesca en determinados territorios, hallándose la historia del sector pesquero de nuestro país plagada de pleitos en torno a las técnicas de pesca (Giráldez Rivero, 1993; J. Pascual Fernández, 1991).

En CCAA como Cataluña, Canarias o Galicia el papel de las Cofradías de pescadores ha sido importante para garantizar y defender los intereses de los grupos de productores, viéndose envueltas o liderando acciones de protección de recursos y territorios de pesca (Alegret, 1996, 1999; J. Pascual Fernández, 1999, p. 74). En el año 2007, por ejemplo, los pescadores de bajura de la Cofradía de *Palamós*, apoyados por instituciones científicas y administraciones locales diversas, impulsaron la RM de *Illes Formigues*, que se halla aún en proceso de pre-implementación. En Galicia, entre los años 2002 y 2007, las Cofradías de pescadores de Lira y Cedeira lideraron la creación de sendas RMIP en sus aguas territoriales. En el caso de El Hierro fue la propia Cofradía de pescadores de esta población la que pidió que se tomaran las medidas necesarias para evaluar la conveniencia de establecer una RM en la zona del Mar de las Calmas, en los siguientes términos:

La Cofradía de Pescadores «Nuestra Señora de los Reyes» de la isla de El Hierro, se dirige a Vd. para exponer: Que en varias ocasiones hemos tratado la posibilidad



de crear una reserva marina en nuestra isla, por el gran beneficio que esto pueda suponer a medio y largo plazo para nuestro sector. Lógicamente, después de tener el correspondiente asesoramiento técnico de la mano de uno de los grandes especialistas que tenemos en Canarias en temas marinos, [...] y ver en teoría sus positivas consecuencias. Por todo esto, esperamos lo más pronto posible nos pongamos manos a la obra de una manera oficial y con una clara meta fijada. Por nuestra parte esperamos su respuesta, para sentarnos las partes interesadas y crear la reserva del Mar de las Calmas en El Hierro<sup>7</sup>.

Desde los años 80 existen propuestas y diseños para la implementación de una red de RRMM en el Archipiélago Canario, protegiendo distintas porciones del litoral de cada una de las siete islas, además de los islotes del Norte de Lanzarote. El primer proyecto que delimitaba las áreas idóneas para su establecimiento fue publicado en 1989 (Bacallado, Cruz, Brito, Barquín & Carrillo, 1989) y tenía una clara orientación conservacionista, definiendo las RRMM como «zonas que tienen por objeto la protección de las especies marinas en favor de su desarrollo y proliferación» (Bacallado *et al.*, 1989, p. 25), en consonancia con la imagen recogida en aquel momento en la legislación española, en la OM de 1982. Sus autores adoptaron los criterios de usos generales propuestos por Ramos Esplá (1985), empleados para la creación de la RM de Tabarca y referidos a la conservación de los fondos y hábitats. Defendieron la protección de la fauna y flora marinas pero teniendo en cuenta el uso científico, pesquero, turístico, recreativo, educativo y cultural de cada zona afectada (Raquel De la Cruz Modino, 2004, p. 86).

A pesar de que las RRMM de La Restinga y de La Palma beben de esa misma fuente y contaron con el asesoramiento del mismo grupo de científicos para su definitiva creación, el proceso de creación e implementación de cada una es tremendamente diferente, con desiguales niveles de participación y apoyo social. La presentación y el análisis de los casos ilustrarán la tesis central de este texto que versa sobre la flexibilidad con la que son recibidas y repensadas las medidas o estrategias de protección marina, aun basándose en la misma norma, y aun compartiendo un discurso tintado por los deseos de conservación del patrimonio marino que puede llevar aparejado movilizaciones o adscripciones de diferente signo.

#### 4.1. LA RM PUNTA DE LA RESTINGA-MAR DE LAS CALMAS (EL HIERRO)

La Restinga es el núcleo pesquero más importante de El Hierro y también uno de los destinos de turismo de buceo más importantes a nivel nacional (Raquel De la Cruz Modino & Santana Talavera, 2008). Se sitúa en el extremo sur de la isla frente a las costas del denominado «Mar de Las Calmas». Fundado a mediados del siglo XX, es uno de los pueblos más jóvenes de toda la isla, que conjuntamente con

---

<sup>7</sup> Carta dirigida al Sr. Director General de Pesca del Gobierno de Canarias. Cofradía de pescadores de Nuestra Señora de los Reyes, 29 de diciembre de 1994.



la comarca de El Pinar conforman el municipio de más reciente creación de toda España<sup>8</sup>. Los orígenes de La Restinga están estrechamente ligados al desarrollo de la industria conservera y de la pesca de túnidos. Hasta la isla, en el verano del 41, comenzaron a llegar pescadores procedentes de la vecina isla de La Gomera, que pronto se establecerían con sus familias gracias a las posibilidades pesqueras de la zona, que dispone de recursos, buen clima y acceso al mar durante todo el año. La pesca del atún ha tenido tanta relevancia en esta población que ha sido el foco de conflictos y movilizaciones durante los 80 y 90 (Galván Tudela, 1990), así como de experiencias exitosas de acción colectiva apoyadas por las administraciones del gobierno insular, que han dado lugar, por ejemplo, a la creación de la Cooperativa de Pescadores *Pescarestinga*.

Si bien la primera vez que se presentó a los pescadores la posibilidad de crear una RM en la isla la idea fue rechazada de manera tajante, a mediados de los 90, la aparición de un nuevo líder dentro de la Cofradía y las buenas relaciones con el sector académico favorecieron la recuperación del proyecto pero con un nuevo emplazamiento, en el Mar de Las Calmas. Los criterios de elección de esta zona respondieron al principio precautorio, en presencia de especies endémicas y/o amenazadas, como la langosta canaria (*Scyllarides latus*) y el tamboril espinoso (*Chilomycterus atringa*), y ante el peligro de la sobreexplotación pesquera, ya que «la bondad del tiempo permite la continuidad de la labor extractiva a lo largo del año» (Bacallado *et al.*, 1989, p. 45).

Cuando se recuperó la iniciativa de creación de una reserva permanente en El Hierro, los pescadores de La Restinga agrupados en su Cofradía habían vetado el uso de las nasas, y apoyado la eliminación del palangre de fondo<sup>9</sup>. La medida de Reserva se vislumbraba en sintonía con estos acuerdos adoptados previamente por los propios profesionales. En el interior de la Cofradía se negoció durante años un diseño de RM adecuado, y una regulación que atendiera a las necesidades locales y especificidades pesqueras. La mayor parte de los aspectos envueltos en la futura RM fueron discutidos en detalle entre 1994 y 1996, bajo la promesa de que la reserva sólo vería la luz si el conjunto de los pescadores estaba de acuerdo:

S.A. pide la palabra para decir que él no está de acuerdo con eso (los límites de la reserva aprobados) ya que no se podrá pescar desde la Punta de La Restinga hasta el final de Tifirabe y esa es la zona donde escapan unos cuantos barcos en invierno, el vicepatrón le explica que eso no es así, que la única zona donde no se puede pescar es desde el roque de Puerto Naos hasta el pesquero de La Herradura, en el resto no

---

<sup>8</sup> En septiembre de 2007 el núcleo de La Restinga y El Pinar, conjuntamente con los caseríos de Taibique y Las Casas, se segregaron del municipio de Frontera, conformando el municipio de El Pinar de El Hierro.

<sup>9</sup> El Decreto 90/1997 de 9 de junio de la Viceconsejería de Pesca del Gobierno de Canarias, por el que se prohíbe el palangre de fondo en las islas de Fuerteventura y El Hierro, hacía referencia explícita a la intervención de estos pescadores locales en la decisión.

hay problema salvo que el 90% se pongan de acuerdo en tomar medidas a favor de la regeneración del mar<sup>10</sup>.

La creación de la reserva, como otras medidas territoriales comúnmente desarrolladas por los pescadores artesanales (J. Pascual Fernández, 1991), se presentó al sector como una solución idónea para reforzar la vigilancia de las aguas, y defenderse de todos estos pescadores «furtivos» y foráneos:

Lo que se recalca es el beneficio inmediato que el profesional tendrá —están hablando de la declaración de la reserva— ya que ningún barco que no sea de nuestro puerto podrá pescar en la reserva, además, el furtivo que cojan pescando de fusil en dicha zona o barco deportivo se le aplicará una ley muchísimo más severa que la que hay fuera de la reserva, ningún barco de recreo podrá ejercer un deporte de pesca en menos de doscientos metros de profundidad de costa<sup>11</sup>.

Los pescadores discutieron los límites y usos permitidos en la reserva, votaron su definitiva creación, con un resultado a favor de 40 votos sobre 49, e incluso llevaron a cabo demandas sobre la composición de su órgano de gobierno:

[...] si la reserva del Mar de Las Calmas se crea a propuesta única y exclusivamente del propio sector pesquero de nuestra isla, nos parece increíble que en la propuesta de la formación del patronato de la reserva los representantes del sector no sean miembros de pleno derecho, sino en todo caso meros «invitados» del patronato [...]. Por todo lo anterior solicitamos: se ratifique el artículo 9 de dicha orden en el cual nos incluyan con dos miembros de pleno derecho en el patronato de la reserva del Mar de las Calmas<sup>12</sup>.

Desde su definitiva declaración en 1996 e implementación en 1998, la RM *Punta de La Restinga-Mar de Las Calmas* se gestiona mediante una «Comisión de Gestión y Seguimiento». No se trata de un órgano autónomo de gestión de nivel local (Batista Medina & Pascual Fernández, 2005), sino que se parece más a un foro en el que se informa de ciertos asuntos, se comentan problemas y se plantean posibles líneas de actuación. Sus decisiones son vinculantes pero no tiene poder de ejecución autónomo. De semejante manera, el coordinador, la cabeza administrativa de la RM a nivel local, no tiene capacidad de decisión autónoma y su labor es principalmente sobre cuestiones de organización e información. La comisión se reúne una vez al año para examinar los resultados del ejercicio anterior, y determinar las inversiones y gastos previos para el próximo (BOE núm. 12, de martes 15 de junio de 1999). De cualquier manera, la RM no dispone de un fondo propio para afrontarlas, sino

---

<sup>10</sup> Acta de la reunión de la Cofradía de Pescadores Nuestra Señora de Los Reyes de la isla de El Hierro, 30-03-1995, p. 73.

<sup>11</sup> Acta de la reunión de la Cofradía Nuestra Señora de Los Reyes de la isla de El Hierro, celebrada el 13-02-1996, p. 83.

<sup>12</sup> Carta remitida por la Cofradía de pescadores Nuestra Señora de los Reyes al Sr. Secretario General de Pesca Marítima del Gobierno de Canarias, el 16 de julio de 1995.



que se cubren con partidas presupuestarias procedentes de alguno de los órganos administrativos involucrados y presentes en ella: la AGE y la CA por hallarse la RM extendida entre aguas interiores y el mar territorial (de manera que su titularidad es compartida), y el Cabildo de El Hierro.

Los pescadores intervienen en la «Comisión de Gestión y Seguimiento» representados de manera directa en la figura del Patrón Mayor de la Cofradía, participando activamente durante los procesos de toma de decisiones sobre cuantas cuestiones afectan a la reserva. En alguna ocasión, se ha invitado a asistir a las reuniones a representantes de otros colectivos relacionados con la RM, como a los empresarios turísticos que comercializan el producto del buceo, con voz pero sin voto. Los pescadores representan el único colectivo local presente, disfrutando de un «poder» de decisión inaccesible a otros grupos de usuarios.

Ni las regulaciones impuestas con la RM ni la aparición de esta nueva institución de gestión local, han restado capacidad de decisión efectiva al grupo de pescadores de La Restinga, sobre el área del Mar de Las Calmas y las pesquerías que se desarrollan en torno a ella. Todo lo contrario, estos profesionales han empleado estratégicamente la presencia de la RM para impulsar nuevos límites al uso que usuarios externos al grupo hacen de los recursos marinos localizados en su territorio de pesca. Por ejemplo, en el año 2005 los pescadores impulsaron la adopción de nuevas limitaciones a la actividad del buceo autónomo recreativo en el interior de la reserva, yendo más allá de las restricciones espaciales contenidas en sus órdenes de creación. Ciertamente, muchas AMPs contienen regulaciones similares en España, pero en este caso resultó clara y decisiva la intervención de los pescadores, en un contexto de relativo «bajo impacto» del buceo debido a las características propias del entorno ecológico, y donde el techo de uso o la capacidad de carga del territorio no había sido aún dictaminado ni por la AGE ni por ninguna institución científica. La normativa dio cobertura legal a una demanda discutida al interior de la Cofradía desde las fases de pre-implementación de la propia RM.

#### 4.2. LA RM DE LA PALMA (LA PALMA)

En la población de Fuencaliente, también localizada en el extremo sur pero de la isla de La Palma, a diferencia de La Restinga, la pesca profesional no ocupa un lugar pujante dentro el panorama económico del municipio. Esta localidad cuenta con dos núcleos pesqueros, El Faro y Punta Larga, pero se trata de asentamientos surgidos sobre «poblados de casetas» en dos pequeñas calas. En Fuencaliente no hay Cofradía ni puerto pesquero, ni otras infraestructuras relacionadas con el sector; tan sólo unos cuantos barcos pertenecientes a la Cofradía de Santa Cruz de La Palma, que en ocasiones varían su ubicación entre el verano y el invierno. Esta falta de infraestructuras condiciona enormemente el peso relativo de la actividad, hallándose la flota compuesta por barcos de pequeño porte que pueden ser fácilmente varados (Batista Medina & Pascual Fernández, 2005, pp. 65-66). A diferencia de La Restinga también, la oferta turística gira en base a fórmulas de turismo rural y actividades que se desarrollan mayoritariamente en tierra y no en el mar. Además hay que resaltar



la presencia de un complejo hotelero con varios cientos de camas asentado en la misma costa de la reserva.

En 1998, la Universidad de La Laguna y la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de Gobierno de Canarias firmaron un convenio para la localización y delimitación de reservas marinas de interés pesquero en la isla. A partir de los estudios realizados se consideró casi toda la costa del municipio de Fuencaliente para el establecimiento de una RM, ampliándose los perímetros inicialmente previstos en el proyecto de 1989 (Bacallado *et al.*, 1989) hacia la costa este y oeste de la isla. Esta primera idea de RM, extendida por casi toda la costa del municipio, contaba con un decidido apoyo local y político, antes de que se realizaran los estudios científicos y las negociaciones con los colectivos profesionales afectados, previas a su definitiva ubicación (Batista Medina & Pascual Fernández, 2005). En las palabras del ex cargo de la Cofradía de pescadores de Santa Cruz de La Palma, el anteproyecto de la RM «fue presentado a los pescadores» (De la Cruz Modino, 2004: 143).

A diferencia del caso de La Restinga, en Fuencaliente, cuando se presenta el ante-proyecto de RM, hay cinco barcos operando de manera oficial, cuatro en El Faro y uno en Punta Larga. Por las costas de Fuencaliente también faenan los pescadores de la Cofradía de Tazacorte y aquellos que tienen su base fija en Santa Cruz de La Palma. En este caso son las administraciones las que toman el liderazgo, yendo a hablar con los pescadores y presentando también la medida al conjunto de la sociedad civil en los medios de comunicación<sup>13</sup>, antes siquiera de que los profesionales se hubieran pronunciado de manera definitiva. Ciertamente existía un consenso general entre las dos cofradías de la isla, y otros municipios involucrados, sobre la necesidad de proteger en entorno marítimo-costero de La Palma, pero cada colectivo de usuarios —pescadores profesionales, pescadores recreativos, agrupaciones vecinales, y organizaciones de defensa del patrimonio local— luchó porque se implementara el proyecto que menos afectaba, restringiendo o limitando, sus intereses y actividades. Entre 1998 y el año 2001 en que la RM fue definitivamente declarada, se presentaron tres proyectos diferentes: a) uno liderado por las administraciones que promueven el establecimiento de la RM, extendida a lo largo de la costa de Fuencaliente (cara este y oeste), que contaba con el apoyo de grupos civiles y políticos de este municipio; b) otro liderado por los pescadores profesionales de Santa Cruz de La Palma, que proyectaba una RM extendida únicamente por la cara oeste de la isla, en las costas de los municipios de Fuencaliente y Tazacorte; que contaba con el apoyo de colectivos de pesca recreativa y de investigadores de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria; y c) el definitivo proyecto, el que fue negociado implicando únicamente a las dos cofradías y que localizaba toda la RM en la cara oeste de la isla; pero que, tras su publicación, hubo de ser modificado por cuanto no contempló la pesca recreativa de caña ejercida desde tierra (Orden APA/1936/2002, de 18 de julio de 2002, *BOE* núm. 181 de 30 de julio de 2002).

---

<sup>13</sup> Véase las noticias publicadas a este respecto en el *Diario de Avisos* de 10-6-1999, p. 14; o en el periódico *El Día* de 10-6-1999, p. 37.

Tanto en Fuencaliente como en Santa Cruz de La Palma se sucedieron protestas y manifestaciones a colación de uno y otro proyecto. A ellas hay que sumar las reivindicaciones hechas públicas desde el Ayuntamiento de Tazacorte que deseaba implementar una RM también en sus costas, aunque este deseo no era extensible a los profesionales de la Cofradía local. La sucesión de reivindicaciones, los cambios sobre el diseño de RM negociados en distintos foros, y el malestar hecho público entre diferentes colectivos de Fuencaliente, Santa Cruz de La Palma y Tazacorte, generó mucha confusión y cierta sensación de desapego ante el proyecto, entre el pequeño colectivo de pescadores locales de Fuencaliente. Es destacable que la definitiva ubicación de la RM de La Palma se negoció «a puerta cerrada» y en cierto modo *in extremis*, contando, sólo como representantes locales, con los patrones mayores de las dos cofradías de la isla, tal y como mencionamos. Éstos, en cierto modo, se limitaron a acordar una reserva cuyos costes, hablando sobre restricciones que afectan al territorio pesquero, se repartían equitativamente entre las aguas territoriales de cada una. El hecho de que las negociaciones definitivas se celebraran únicamente contando con estos representantes levantó de nuevo las quejas de los vecinos de Fuencaliente<sup>14</sup>.

Desde su definitiva implementación, la RM se gestiona a través de una «Comisión de Gestión y Seguimiento» similar a la de La Restinga, donde se encuentran representados el sector pesquero profesional y diversas administraciones e instituciones científicas. A ésta se suma una «Comisión de Control», creada experimentalmente para el periodo 2002-06 y cuyo principal objetivo es «garantizar una relación activa entre las Administraciones o gestores de la reserva marina y el sector pesquero profesional». Tal comisión asume diferentes cuestiones que tienen que ver con la «gestión y el control directo de los recursos pesqueros» (Batista Medina y Pascual Fernández, 2005: 74-75). No se trata de un órgano de gestión autónomo y se podría alegar que la representatividad de los colectivos locales sigue siendo débil frente a las administraciones e instituciones científicas. Sin embargo, considerando los orígenes conflictivos de esta RM y en ausencia de un sector capaz de ejercer un liderazgo fuerte, su éxito ha residido en la capacidad de servir como un foro de cohesión aunando intereses y voces. Este modelo se ha extrapolado al resto de RRMM canarias en años siguientes.

Casi diez años después se ha publicado una nueva orden por la que se revisa la regulación de la RM de la isla de La Palma. A pesar de que existen otros ejemplos de reservas que necesitarían ser examinados en sus criterios socio-ecológicos, ésta es la única de las españolas donde se ha llevado una redefinición sistemática de su delimitación y usos permitidos, haciéndose mención explícita a que «la experiencia en la gestión de la reserva marina y los resultados de los estudios científicos realizados, determinan la necesidad de actualizar y adaptar su regulación, estableciendo un nuevo plan de gestión, mediante la regulación en la presente orden de las actividades

---

<sup>14</sup> Véase *Diario de Avisos*, 13/05/2001, p. 28. Vecinos y miembros de una plataforma vecinal denunciaron que fueron apartados de las reuniones y que las autoridades lo justificaron con el argumento de que «no estaban relacionados con el mar» (Raquel De la Cruz Modino, 2004, p. 154).

y usos permitidos» (Orden ARM/2094/2010, BOE núm. 185 de sábado 31 de julio de 2010). Entre las «novedades» se prohíbe el ejercicio del *jigging* en toda la RM, una modalidad de pesca recreativa que ha recibido numerosas quejas a lo largo de los últimos años.

## 5. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIÓN

Las figuras de AMPs institucionalizan un conjunto de normas y principios sobre el uso del territorio marino, que rigen sobre colectivos sociales de distinta índole. Afectan a las visiones y relaciones pre-existentes sobre un territorio determinado, así como a las vías, fórmulas y posibilidades en las que aquellos colectivos pueden articular el diálogo con las administraciones del gobierno; negociando deseos, oportunidades y condiciones de reproducción social. Frente a las meras medidas de cierre de pesquerías, en torno a muchas AMPs españolas se institucionalizan nuevas fórmulas de toma de decisiones y se reparte (o modifica) el poder de los diferentes colectivos afectados e interesados en la zona marítimo-costera.

En España, en las órdenes de creación de muchas AMPs es común hallar menciones explícitas acerca del interés mostrado por grupos de población local y/o instituciones locales de diversa índole, desde Ayuntamientos a empresarios hoteleros, o el sector pesquero profesional. Dicha intervención en el momento previo a la creación de las AMPs, o *step zero* (Chuenpagdee & Jentoft, 2007), no va a conducir necesariamente a su efectiva incorporación a posteriori, en los procesos de toma de decisiones y gestión de estos espacios. En ocasiones aquella es una implicación meramente formal, y las administraciones se limitan a informar de lo que se pretende hacer cuando la mayor parte de las decisiones están ya tomadas. A pesar de esto, también es posible hallar a grupos reclamando un lugar en la mesa de negociaciones de las AMPs, reivindicando derechos históricos sobre el devenir de un territorio determinado, o su introducción *ex novo* dadas unas expectativas de futuro determinadas. Las AMPs representan complejos sistemas de gobierno, compuestos o alimentados por la intervención de diferentes grupos sociales, cuya capacidad de contestación y preeminencia es variable. Este hecho debe llamar la atención sobre el carácter dinámico e interactivo de la formación de las políticas medioambientales.

Las AMPs son productos socioculturales, y como tales son diversos y cambiantes. Se adaptan en forma y contenido sobre los escenarios locales, donde las discusiones y la tensión entre los distintos colectivos afectados son las que «dan vida» a cada caso, aunque a veces sea profundamente problemática. Estas figuras presentan una pluralidad de posibilidades que permiten convertir en importantes herramientas a las medidas de protección medioambiental, para el desarrollo de una variedad de objetivos socioeconómicos y socioculturales. Por otro lado, las AMPs como sistemas de gobierno (S. Jentoft, van Son, & Bjorkan, 2007), pueden implementarse de manera flexible, revisando metas de conservación y desarrollando otras nuevas *ad hoc* impulsadas hacia el interior de sus órganos de gobierno. Los ejemplos de las RRMM presentadas en este texto nos muestran cómo alrededor de las figuras de protección es posible innovar sistemas y patrones de gobierno de los recursos marinos a nivel local;



fortaleciendo y legitimando a unos colectivos de usuarios frente a otros, generando nuevas instituciones capaces de apoyar las decisiones de las ya existentes, o tomando el liderazgo cuando el contexto sociocultural no es el propicio para lograr consensos sociales entre los grupos que ven afectados sus intereses.

Elementos tales como el tiempo, el contexto en el que se desarrollan las negociaciones y se toman las decisiones, y el manejo de la información son esenciales; como en cualquier otro proceso de negociación/discusión colectiva, determinando en muchos casos el devenir de los proyectos de AMPs. Resulta complicado que los colectivos sociales asuman nuevas reglas cuando éstas son opuestas o incoherentes con las normas sociales ya existentes en la población. Por otra parte si los nuevos arreglos institucionales son coherentes con las normas locales, como por ejemplo ocurría con las decisiones tomadas desde la Cofradía de pescadores de La Restinga, ello facilita la gobernabilidad y que la población local acepte las figuras de protección. En los dos casos abordados, además, la generación de incentivos selectivos (Paramio, 2000) y la devolución de competencias para la decisión resultaron esenciales. En atención a todo esto, concluimos con la afirmación de que la construcción de estructuras para la gobernabilidad de AMPs, como las que tenemos en España, que se caracterizan por ser espacio de múltiple uso con actividades de pesca y de turismo, debe atender cuidadosamente a la cuestión de las imágenes, las metas y los valores presentes en las poblaciones y colectivos destinatarios o afectados por las medidas de protección. Todo ello debe considerarse previamente a la implementación de tales medidas, pero previendo siempre la necesaria flexibilidad en el futuro, en fases de post-implementación.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGARDY, T. (1999). Creating Havens for Marine Life. *Issues in Science & Technology*, 16 (1), 37-44.
- ALBAN, F., APPÉRE, G. y BONCOEUR, J. (2006). *Economic analysis of marine protected areas. A literature review*. Murcia: EMPAFISH Project, Booklet núm. 3. Editum 51 pp.
- ALEGRET, J.L. (1996). Ancient Institutions Confronting Change: the Catalan Fishermen's Confrades. In K. Crean & D. Symes (eds.), *Fisheries Management in Crisis* (pp. 92-98). Oxford: Fishing New Books - Blackwell.
- (1998). Property Rights, Regulatory Measures and Strategic Responses among the Fishermen of Catalonia. In D. Symes (ed.), *Property Rights and Regulatory Systems in Fisheries* (pp. 175-187). Oxford: Blackwell Science, Fishing New Books.
- (1999). Space, Resources and History: The Social Dimension of Fisheries in the Northwest Mediterranean. In D. Symes (ed.), *Europe's Southern Waters: Management Issues and Practice* (pp. 55-65). Oxford: Blackwell Science, Fishing New Books.
- BACALLADO, J.J., CRUZ, T., BRITO, A., BARQUÍN, J. y CARRILLO, M. (1989). *Reservas marinas de Canarias*. Canarias: Consejería de Agricultura y Pesca de Canarias Secretaría General Técnica.
- BATISTA MEDINA, J.A. y PASCUAL FERNÁNDEZ, J.J. (2005). Espacios marinos protegidos, pescadores y Estado: la participación local en la Reserva Marina de La Palma (Islas Canarias). In J. Pascual Fernández & D. Florido del Corral (eds.), *¿Protegiendo los recursos? Áreas protegidas, poblaciones*

*locales y sostenibilidad* (vol. VIII, pp. 63-82). Sevilla: Fundación El Monte, FAAEE, Asociación Andaluza de Antropología.

- BOHNSACK, J.A. (1993). Marine reserves. *Oceanus*, 36(3), 63-71.
- CHUENPAGDEE, R. y JENTOFT, S. (2007). Step zero for fisheries co-management: What precedes implementation. *Marine Policy*, 31(6), 657-668.
- DAVIS, D., BANKS, S., BIRTLES, A., VALENTINE, P. y CUTHILL, M. (1997). Whale sharks in Ningaloo Marine Park: managing tourism in an Australian marine protected area. *Tourism Management*, 18(5), 259-271.
- DAVIS, D., HARRIOTT, V., MACNAMARA, C., ROBERTS, L. y AUSTIN, S. (1995). Conflicts in a marine protected area: scuba divers, economics, ecology and management in Julian Rocks Aquatic Reserve. *Oceanographic Literature Review*, 42 (12), 1148-1148.
- DAVIS, D. y TISDELL, C. (1996). Economic management of recreational scuba diving and the environment. *Journal of Environmental Management*, 48, 20p.
- (1997). Economic management of recreational scuba diving and the environment. *Oceanographic Literature Review*, 44(8), 900-900.
- DE LA CRUZ MODINO, R. (2004). *Gestión de los recursos: turismo, usos y apropiación del patrimonio natural*. Unpublished Tesis de Licenciatura, Universidad de La Laguna, La Laguna.
- DE LA CRUZ MODINO, R. y SANTANA TALAVERA, A. (2008). El turismo de buceo en La Restinga (Islas Canarias) y L'Estartit (Cataluña): AMPs, clasificaciones e impactos. In O. Beltrán Costa, J. Pascual Fernández & I. Vaccaro (eds.), *Patrimonialización de la naturaleza: el marco social de las políticas ambientales* (pp. 223- 244). Donostia: Ankulegi Antropología Elkartea.
- DOYON, S. y FRAGA, J. (2005). Desarrollar un área marina protegida: iniciativa local, retos institucionales y transformaciones sociales en México. In J. Pascual Fernández & D. Florido del Corral (eds.), *¿Protegiendo los recursos? Áreas protegidas, poblaciones locales y sostenibilidad* (vol. VIII, pp. 125-139). Sevilla: Fundación El Monte, FAAEE, Asociación Andaluza de Antropología.
- GALVÁN TUDELA, A. (1990). 'Pescar en grupo': De los azares ambientales a los factores institucionales (La Restinga, El Hierro). *Eres (Serie de Antropología)*, 2:-39-60.
- GIRÁLDEZ RIVERO, J. (1993). El conflicto por los nuevos artes: conservacionismo o conservadurismo en la pesca gallega de comienzos del siglo XX. *Ayer* (11), 233-251.
- JAMESON, S.C., TUPPER, M.H. y RIDLEY, J.M. (2002). The three screen doors: Can marine "protected" areas be effective? [Article]. *Marine Pollution Bulletin*, 44(11), 1177-1183.
- JENTOFT, S., CHUENPAGDEE, R. y PASCUAL-FERNANDEZ, J.J. (2011). What are MPAs for: On goal formation and displacement. *Ocean & Coastal Management*, 54, 75-83.
- JENTOFT, S., VAN SON, T.C. y BJORKAN, M. (2007). Marine protected areas: A governance system analysis. *Human Ecology*, 35 (5), 611-622.
- KELLEHER, G., KENCHINGTON, R.A. y GREAT BARRIER REEF MARINE PARK AUTHORITY. (1992). *Guidelines for establishing marine protected areas*. Gland, Switzerland: IUCN in collaboration with Great Barrier Reef Marine Park Authority.
- MUNDET, L. y RIBERA, L. (2001). Characteristics of divers at a Spanish resort. *Tourism Management*, 22 (5), 501-510.
- PARAMIO, L. (2000). Decisión racional y acción colectiva. *Leviatán*, 79, 65-83.
- PASCUAL FERNÁNDEZ, J. (1991). *Entre el mar y la tierra. Los pescadores artesanales canarios*. Santa Cruz de Tenerife: Ministerio de Cultura - Interinsular Canaria.



- (1999). Participative management of artisanal fisheries in the Canary Islands. In D. Symes (ed.), *Southern Waters: Issues of management and practice* (pp. 66-77). London: Blackwell's Science, Fishing News Books.
- PASCUAL FERNÁNDEZ, J.J. y DE LA CRUZ MODINO, R. (2008). Los espacios marinos protegidos en España: ¿nuevas formas institucionales para las estrategias de apropiación? In O. Beltrán Costa, J. Pascual Fernández & I. Vaccaro (eds.), *Patrimonialización de la naturaleza: el marco social de las políticas ambientales* (pp. 199-221). Donosti: Ankulegi Antropología Elkartea.
- RAMOS ESPLÁ, A.A. (ed.). (1985). *La reserva marina de la Isla Plana o Nueva Tabarca (Alicante)*. Alicante: Ayuntamiento de Alicante-Universidad de Alicante.
- RAMOS ESPLÁ, A.A., VALLE PÉREZ, C., BAYLE SEMPERE, J.T. y SÁNCHEZ LIZASO, J.L. (2004). *Áreas marinas protegidas como herramientas de gestión pesquera en el Mediterráneo. (Area COPEMED)*. Roma: FAO. Serie Informes y Estudios COPEMED núm. 11.
- RUDDLE, K. (1997). Traditional Marine Resources Management Systems in the Asia-Pacific Region: Design Principles and Policy Options. In D.J. Nickerson & M.H. Maniku (eds.), *Workshop on Integrated Reef Resources Management in the Maldives - Bay of Bengal Programme*. Madras, India: Bay of Bengal Programme, FAO.
- SANTAMARINA CAMPOS, B. (2005). La patrimonialización de la naturaleza: figuras (espacios protegidos) y discursos (desarrollo sostenible). In J. Pascual Fernández & D. Florido del Corral (eds.), *¿Protegiendo los recursos? Áreas protegidas, poblaciones locales y sostenibilidad* (vol. VIII, pp. 25-44). Sevilla: Fundación El Monte, FAAEE, Asociación Andaluza de Antropología.
- SUÁREZ DE VIVERO, J.L. y FRIEYRO DE LARA, M. (1994). Spanish Marine Policy - Role of Marine Protected Areas. *Marine Policy*, 18 (4), 345-352.
- SYMES, D., STEINS, N. y ALEGRET, J.L. (2003). Experiences with fisheries co-management in Europe. In D.C. Wilson, J.R. Nielsen & P. Degnbol (Eds.), *The fisheries co-management experience: accomplishments, challenges, and prospects* (pp. 119-132). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.



## ANEXO I.

### LEGISLACIÓN DE REFERENCIA DE LAS AMPS ESPAÑOLAS

- ORDEN MINISTERIAL —OM— de 4 de abril de 1986 que establece una reserva marina en la isla de Tabarca, BOE núm. 112 de 10 de mayo de 1986, y ORDEN de 4 de abril de 1986, de la Consejería de Agricultura y Pesca por la que se establece una reserva marina en la Isla de Tabarca, DOGV núm. 397, de 27 de junio de 1986.
- OM de 19 de abril de 1990 por la que se establece una reserva marina en el entorno de las Islas Columbretes, BOE núm. 97, de 23 de abril de 1990.
- ORDEN de 25 de noviembre de 1983, el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se prohíbe la pesca y la extracción de recursos marinos vivos del litoral de las Islas Medas, DOGC núm. 391 de 21 de diciembre de 1983 y LEY 19/90 de Conservación de la flora y fauna de los fondos marinos de las Islas Medas, DOGC núm. 1381 de 17 de diciembre de 1990.
- LEY 14/1991, de 29 de abril, de creación del Parque nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, BOE, núm. 103, de 30 de abril de 1991.
- ORDEN de 3 de marzo de 1993 por la cual se prohíbe la pesca y la extracción de recursos marinos vivos y se establecen normas de cumplimiento obligatorias en la zona vedada del Cap Negre al Pa de Pessic, contenidas en el litoral del municipio de Begur, DOGC núm. 1725, de 24 de marzo de 1993.
- DECRETO 212/1993, de 9 Noviembre de 1993 del Gobierno Valenciano, por el que se establece una zona de reserva marina en el entorno del Cabo de San Antonio, DOGV núm. 2145, de 16 de noviembre de 1993.
- DECRETO 62/1995, de 24 de marzo, por el que se establece una reserva marina de interés pesquero en el entorno de la isla de La Graciosa y de los islotes del Norte de Lanzarote, BOC núm. 51 de 26 de abril de 1995 y OM de 19 mayo de 1995, por la que se establece una reserva marina en el entorno de la isla Graciosa y de los islotes del Norte de Lanzarote, BOE núm. 131 de 2 de junio de 1995.
- DECRETO núm. 15/1995, de 31 de marzo, por el que se declara reserva marina de interés pesquero la zona de Cabo de Palos - Islas Hormigas, BORM núm. 92 de 21 de abril de 1995, y ORDEN de 22 de junio de 1995, por la que se establece una reserva marina en el entorno del Cabo de Palos - Islas Hormigas, BOE núm. 161 de 7 de julio de 1995.
- OM de 3 de julio de 1995, por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar, BOE núm. 165, de 12 de julio de 1995.
- DECRETO núm. 30/1996, de 16 de febrero, por el que se establece una reserva marina de interés pesquero en la isla de El Hierro, en el entorno de la Punta de La Restinga, Mar de las Calmas, BOC núm. 31, de 11 de marzo de 1996, y OM de 24 de enero de 1996, por la que se establece una reserva marina en el entorno de la Punta de La Restinga - Mar de las Calmas (isla de El Hierro), BOE núm. 30 de 3 de febrero de 1996.
- REAL DECRETO 1315/1997, de 1 de agosto, por el que se establece una zona de protección pesquera en el Mar Mediterráneo, BOE núm. 204 de 26 de agosto de 1997, y OM de 8 de septiembre de 1998 por la que se establece una reserva marina y una reserva de pesca en el entorno de la isla de Alborán y se regula el ejercicio de la pesca en los caladeros adyacentes, BOE núm. 233 de martes 29 de septiembre de 1998. LEY 4/1998, de 12 de marzo por la que se declara el Parque Natural del Cap de Creus, DOGC núm. 2611 de 1 de Abril de 1998.



- DECRETO 229/1998, de 15 de septiembre por el que se declara Biotopo Protegido el área de Gaztelugatxe, BOPV núm. 188, de 2 de octubre de 1998. Decreto 63/1999 de 28 de mayo por el que se establece la reserva marina de los freus de Ibiza y Formentera, BOCAIB núm. 74, de 8 de junio de 1999.
- ORDEN del consejero de Agricultura, Comercio y Industria de 15 de junio de 1999, por la que se establece la reserva marina del Norte de Menorca, comprendida entre la punta des Morter, la isla de los Porros y el cap Gros, se regulan las actividades a desarrollar, BOCAIB núm. 81, de 24 de junio de 1999.
- ORDEN de 6 de agosto de 1999, de la Consejería de Economía, Agricultura, Comercio e Industria, por la que se regulan las actividades a desarrollar en la reserva marina comprendida entre el club náutico de S'Arenal y el cabo de Regana, BOCAIB BOCA núm. 104, de 17 de agosto de 1999.
- OM de 21 de diciembre de 1999 por la que se establece la reserva marina de Masía Blanca, frente al término municipal de El Vendrell (Tarragona), BOE núm. 7 de 8 de enero de 2000.
- OM de 18 de julio de 2001 por la que se establece una reserva marina en la isla de La Palma, BOE núm. 185, de 3 de agosto de 2001.
- ORDEN de 3 de mayo de de 2002, del Consejero de Agricultura y Pesca, por la cual se establece la reserva marina del Migjorn de Mallorca, comprendida entre cabo Blanco, el Parque Nacional marítimo-terrestre de Cabrera y cala Figuera, BOIB núm. 56 de 9 de mayo de 2002.
- LEY 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, BOE núm. 157 de martes 2 de julio de 2002.
- DECRETO 108/2002, de 16 de julio, del Gobierno Valenciano, de Declaración del Parque Natural de la Sierra de Irta y de la Reserva Natural Marina de Irta, DOGV de 23 de julio de 2002 y LEY 16/2003, de 17 de diciembre, de la Generalitat, por la que se declara como reserva marina de interés pesquero la zona de aguas interiores comprendida en la reserva natural marina de Irta, DOGV de 19 de diciembre de 2003, Capítulo xxv De la modificación de la Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Pesca Marítima, de la Comunidad Valenciana, Artículo 83 y 84.
- ORDEN de la Consejera de Agricultura y Pesca de 28 de mayo de 2004, por la que se establece la reserva marina de la isla del Toro, comprendida entre Es Clot des Moro, la isla del Toro y Cala Refeubetx, y se regulan las actividades a desarrollar, BOIB núm. 78 del 3 de junio de 2004.
- ORDEN de la Consejera de Agricultura y Pesca de 15 de junio de 2004, por la que se establece la reserva marina de las islas Malgrats y se regulan las actividades a desarrollar, BOIB núm. 89, de 24 de Junio de 2004.
- ORDEN de 16 de junio de 2004, por la que se declara una Reserva de Pesca en la desembocadura del río Guadalquivir, BOJA núm. 123 de 24 de abril de 2004. DECRETO 87/2007, de 12 de abril, por el que se crea la reserva marina de interés pesquero de Os Miñarzos, DOG núm. 88 de 12 de abril de 2007.
- DECRETO 21/2007 de 23 de marzo por el cual se establece la reserva marina del Llevant de Mallorca, BOIB núm. 48 del 31 de marzo de 2007 y ORDEN APA/961/2007 que establece una reserva marina de interés pesquero en Cala Rajada, a levante de la isla de Mallorca, y define su delimitación, zonas y usos permitidos., de 3 de abril, BOE núm. 89 de 13 de abril de 2007.
- ORDEN ARM/3840/2008, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas para la protección de la zona marina de El Cachucho, BOE núm. 2 de viernes 2 de enero de 2009.

Recibido: 5-4-11; aceptado: 26-10-11

