

LIFE IP INTEMARES

Línea base y medición del impacto en conservación de la biodiversidad marina de las acciones del proyecto

25 Mayo 2020

Resumen Ejecutivo



Autoría:

Arturo López Ornat, Consultor

arturo@makiwi.net

Periodo: Junio 2019 a Mayo 2020



Coordinación y revisión:

Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Edita:

El proyecto LIFE IP INTEMARES, que coordina la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, tiene el objetivo de lograr una gestión eficaz de los espacios marinos de la Red Natura 2000, con la ciencia y la participación activa de los sectores implicados.

Participan como socios la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación del propio ministerio, el IEO, CEPESCA, SEO/BirdLife y WWF-España. Cuenta con la contribución financiera del programa LIFE de la Unión Europea, entre otras fuentes de financiación.



Fecha de edición

25 Mayo 2020

Agradecimientos:

El autor agradece su apoyo al equipo técnico de la Fundación Biodiversidad que ha acompañado y comentado este trabajo desde el principio: Ignacio Torres, Víctor Gutiérrez, Reyes del Río, Paloma Pacheco, y Maria Eugenia Cebrián.

RESUMEN EJECUTIVO

1. Objetivo y métodos del estudio:

El objetivo inicial del estudio es medir el impacto de los 175 proyectos marinos financiados por la Fundación Biodiversidad durante el periodo 2011-2018 en el contexto del proyecto integrado LIFE INTEMARES, y su significado conjunto sobre la aplicación de las Directivas Europeas, sobre la legislación española de protección marina, y sobre los principales convenios internacionales relacionados con la conservación marina.

Se seleccionaron las leyes y acuerdos más relevantes a nivel nacional e internacional, incluyendo el nivel programático, hasta un total de 26 compromisos. Para analizar la contribución de los 175 proyectos, se acordó utilizar tres patrones independientes: se contrastarían con los objetivos del LIFE INTEMARES, con los 11 descriptores de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (EE.MM), pero también a nivel nacional con las 8 Metas y 23 Objetivos del Plan Estratégico para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad de España, en algunos casos adaptadas al medio marino y a su característica de dominio público. La opción de adoptar como patrón el Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 fue desechada por su naturaleza operativa, con estructura transversal a los objetivos internacionales. En algunos aspectos el análisis se ha segregado por periodos (2011-2014 y 2015-2018), por convocatorias (CA y Pleamar), y por los proyectos complementarios de INTEMARES (periodo 2017-2018).

2. Resultados

Entre los 26 compromisos analizados, el LIFE INTEMARES presenta las mayores coincidencias con los europeos, el Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 2014-2020, y las Directivas de Hábitats y Aves; seguidos por las Metas de Aichi a 2020 del Convenio de Biodiversidad, y por el Plan Estratégico para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad de España. La coincidencia de objetivos es menor (aprox. 50%) con otros acuerdos relacionados con el Convenio de Barcelona, OSPAR o la FAO.

Los proyectos marinos de la Fundación Biodiversidad están sólidamente alineados con la búsqueda del “Buen Estado Ambiental en 2020” de las Estrategias Marinas de la UE. Todos los descriptores de las EE.MM. han recibido atención, y en promedio cada proyecto atiende a 2,2 descriptores. Entre los 11 descriptores destaca la cobertura de “1. Biodiversidad” (73%), “6. Fondos” (33%) y “3. Especies de interés comercial” (31%) en este caso por el apoyo de las convocatorias Pleamar. En conjunto, los 5 descriptores europeos que tratan con alguna forma de contaminación son también abordados por la mitad de los proyectos.

Respecto a los 23 Objetivos y 64 Acciones de aplicación marina en el Plan Estratégico para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad de España, los proyectos han cubierto mejor los Objetivos relacionados con la investigación e inventarios (86%), así como la gobernanza (62%) y toda forma de concienciación (77%). Las acciones que reciben menor atención son las relativas a las Reservas Marinas de Interés Pesquero (14%), la planificación espacial marina (12%), la construcción de la RAMPE (9%), y todo lo relacionado con vigilancia y control (5 %), financiación sostenible de espacios protegidos (1 %), y cooperación al desarrollo (1 %).

En conjunto, los 175 proyectos exhiben una sólida coherencia con los objetivos del LIFE INTEMARES, que son abordados de forma equitativa en ambos periodos. La temática dominante, 2 de cada 3 proyectos, ha sido la conservación de hábitats y especies, pero se advierte transversalidad en el enfoque de los proyectos, que en promedio en el periodo 2011-2014 atienden a 3 objetivos de lo que después fue el LIFE INTEMARES y a 4 objetivos por proyecto durante el periodo 2015-2018.

Los beneficiarios son ONG especializadas (50%), seguidas de universidades/centros de investigación públicos, y asociaciones de productores (particularmente cofradías de pescadores), lo cual revela un enfoque abierto y promisorio.

Las 5 demarcaciones marinas recogen una atención proporcional a su superficie, las ZEPIM del Convenio de Barcelona reciben el doble de cobertura que las de OSPAR.

Dos de cada tres proyectos tratan con espacios Natura 2000 marina y la misma elevada proporción se da en la investigación sobre especies. Entre los grupos faunísticos destaca el interés ofrecido a los cetáceos y a las tortugas marinas, seguido por las aves. En el segundo periodo (2015-2018) el número de proyectos para conservar especies emblemáticas (cetáceos, tortugas, tiburones) ha descendido a una tercera parte. A cambio, incrementa la cobertura de objetivos más transversales como la participación (+100%), el estado ambiental, sus principales impactos y su seguimiento (+70%).

En cuanto a las convocatorias, Pleamar, además de potenciar la cobertura de la pesca sostenible, tiene una influencia destacada sobre la innovación y la gobernanza (duplica la participación del sector pesquero, privado, y de administraciones locales). De la misma forma, el 75% de los resultados sobre plásticos, y sobre cambio climático, se obtuvieron con solo el 10% de los proyectos, financiados por esas convocatorias específicas.

Siguiendo los términos de referencia, se desarrolló una “línea base del proyecto LIFE IP INTEMARES”, analizando el porcentaje de cumplimiento de los compromisos vinculantes y más destacados a nivel internacional, europeo, nacional y de mares regionales. Basado en un desglose de los principales temas (23) que componen cada uno de estos compromisos, su cumplimiento se acerca al 50% a nivel nacional y al 60% a nivel internacional. Se repite este análisis sobre otros parámetros, los 10 criterios de evaluación con uso más extendido a nivel internacional: los resultados son excelentes en términos de pertinencia, demanda del proyecto, diseño, liderazgo, y asociaciones de trabajo. Son notables en cuanto a eficiencia, y aceptables en cuanto a impacto y visibilidad. Finalmente, son débiles con relación a transferencias y sostenibilidad.

3. Discusión

Tanto el LIFE INTEMARES como el proyecto previo LIFE+ INDEMARES fueron diseñados para responder a las prioridades de conservación marina que España adoptó como respuesta a las políticas europeas y globales. El grado de coincidencia de objetivos y acciones es muy alto, sobre todo con los dos principales, las metas de Aichi del CBD y el MAP Natura 2000 (2014-2020), donde el diseño de INTEMARES da una respuesta casi completa y coincidente.

La meta cuantitativa de Aichi (10% de cobertura) fue lograda a través del LIFE+ INDEMARES, casi duplicándola con una red de espacios que, basada en la Directiva de Hábitats, es ecológicamente representativa. España es uno de los pocos países que ha superado el umbral de cobertura comprometido con el CBD, y en el Mediterráneo, junto a Francia, el único cuya red de espacios es representativa de la diversidad de hábitats marinos.

La otra cara de la moneda son, por un lado, la *gestión eficaz* que pide Aichi, y por otro, los 6 años de margen que Europa concede para desarrollar los planes de gestión de los nuevos sitios Natura 2000; un desafío en España, donde dos de cada tres áreas marinas protegidas todavía carecen de ese plan de gestión y de medios para aplicarlo.

El informe desglosa logros, limitaciones y oportunidades de los proyectos marinos de la Fundación Biodiversidad y complementarios al LIFE INTEMARES, en resumen:

Entre los logros:

- La sólida alineación con la búsqueda del “Buen Estado Ambiental en 2020” de las Estrategias Marinas de la UE.
- La atención, en diferentes medidas, a todos los Objetivos del Plan Estratégico del Patrimonio y la Biodiversidad de España.
- Los proyectos complementarios consiguen la integralidad perseguida con un equilibrado balance entre temas, entre beneficiarios, y con la transversalidad de los proyectos. Así como con el apoyo de otros fondos europeos más sectoriales, cuya integración en el 40% de los proyectos es un logro en sí mismo.
- La posición de la Fundación Biodiversidad y el LIFE INTEMARES como principal financiador español, para todos los sectores de la conservación marina; y su exitoso acercamiento al sector pesquero, contribuyendo a compartir objetivos y a generar confianza entre este sector, el académico y el de la conservación.
- Pese a la complejidad de su ambiciosa misión, el LIFE INTEMARES es destacado a nivel internacional como caso de estudio y ejemplo de gobernanza y de gestión coordinada para las áreas marinas Natura 2000.

Las limitaciones, se resumen en tres campos:

- Aplicabilidad de los resultados: la mayoría de proyectos constituyen primeras fases de conocimiento del problema, pero todavía pocos dan el paso para su implementación, incluso en temas básicos y objetivos centrales del LIFE INTEMARES, como la zonificación y la planificación, que están entre el 20% de objetivos peor atendidos. Esto se debe, entre otros factores, al retraso general en el conocimiento de la ecología marina, a la atomización de proyectos (por otro lado demasiado breves), así como a las escasas transferencias. Muchos proyectos hacen propuestas de gestión (mejores prácticas, indicadores, protocolos de seguimiento, establecen líneas base) sin desarrollarlas o compartirlas con los gestores o con las instituciones que deberían aplicarlas.
- Lagunas temáticas: la escasa atención a las acciones del Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad relacionadas con la planificación espacial marina (12%), la construcción de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (9%), y todo lo relativo a vigilancia (5%) y financiación sostenible (1%). Tampoco se ha logrado definir un marco de gobernanza entre instituciones y con agentes interesados. Otros temas relevantes, como las novedosas y eficientes prácticas de cogestión, la pesca deportiva, el intercambio de experiencias o el trabajo en red, apenas se han abordado en el 1% de los proyectos.
- Sostenibilidad: factores como la integración en otros sectores (salvo en Pleamar), la revisión de incentivos, la financiación alternativa, y las transferencias, están entre los menos atendidos.
- No obstante, los resultados conjuntos deben considerarse satisfactorios, dada la

amplitud y complejidad que implica el proceso hacia la gestión eficaz de los espacios marinos protegidos. La consolidación de estos espacios pasa por tres fases: establecimiento, operación y sostenibilidad. Los proyectos marinos de la Fundación Biodiversidad siguen este patrón, con el mayor esfuerzo en la fase de establecimiento y el menor en la de sostenibilidad. En el transcurso de los años 2011-2018 esta tendencia se va invirtiendo, aunque en 2018 todavía está lejos de consolidar la gestión eficaz que se persigue.

4. Conclusiones

La pertinencia y diseño del LIFE INTEMARES responde a las prioridades nacionales e internacionales, con cuyos objetivos y prioridades está plena y oportunamente alineado. Ha sembrado y conseguido resultados promisorios en un terreno barbecho. Ha sido también exitoso en la integración de fondos europeos para estos fines.

El ciclo anterior, el LIFE+ INDEMARES, tuvo una eficiencia y eficacia espectaculares, pero ambas fases no son comparables. El primero consolidó de forma permanente sus resultados con los Reales Decretos que establecen los espacios marinos Natura 2000. Un logro concreto y relativamente inamovible que constituye el *hardware* de la conservación marina en España. El LIFE INTEMARES, sin embargo, tiene la difícil misión de dotar a estos espacios de planes de gestión y modelos de gobernanza que consigan su gestión eficaz y sostenible, un *software* casi invisible pero que requerirá más años para conseguirse.

El proceso del LIFE INTEMARES está comenzando y en su valoración debe tenerse en cuenta que responde a objetivos ambiciosos, y fraseados en términos de una visión deseable a largo plazo. La *gestión eficaz* de la Red Natura 2000 marina supone un reto formidable dentro del contexto nacional, caracterizado por la limitación de planes, de medios y de financiación para la gestión de los espacios. Caracterizado también por la fragmentación de responsabilidades y la carencia de una administración dedicada, con el mandato apropiado, que garantice la necesaria coordinación entre los distintos niveles de gobierno, y con los sectores implicados. Además, fuera de las fronteras del espacio protegido, es muy limitada la comprensión que se tiene respecto al valor de los mismos.

Estas dificultades contrastan con la documentada evidencia sobre la importancia de la conservación marina y su pleno reconocimiento internacional. Conceptos como el enfoque de ecosistemas, la planificación espacial marina, la gobernanza integral marina, la pesca sostenible, son objetivos de las principales iniciativas multilaterales.

En este contexto, los espacios marinos protegidos son, por derecho adquirido, los únicos donde realmente se practican tan extendidos conceptos. Tienen un gran potencial de aceptación en una sociedad que muestra preocupación creciente por la contaminación, los plásticos, el calentamiento global, la sobrepesca, las amenazas sobre la fauna marina más emblemática. Sectores como la pesca y el turismo también van reconociendo el valor de estos espacios protegidos como inversión para sus actividades económicas. Hay por tanto importantes oportunidades para la Red Natura 2000 marina, pendientes de un esfuerzo de comunicación a mucha mayor escala.

5. Recomendaciones

Consideramos que cualquier acción para completar los objetivos del LIFE INTEMARES se va a traducir en un mejor cumplimiento de los convenios internacionales, dada la fuerte

alineación entre ambos. También que el LIFE INTEMARES y los proyectos complementarios pueden contribuir a la construcción de la RAMPE, dada su entidad para influir, desde abajo, al desarrollo de un sistema nacional de áreas marinas protegidas.

En términos generales, las recomendaciones se han agrupado en tres campos, que están relacionados:

- Construir sobre lo ya avanzado: recuperar la información dispersa -en la Fundación Biodiversidad y otras administraciones- sintetizar y transferir resultados, formar el embrión de una red. Tres temas pudieran estar maduros para monografías: artes de pesca selectivas, buenas prácticas y, en algunos casos, sobre registros y protocolos de seguimiento.
- Cubrir los temas prioritarios menos atendidos: en primer lugar la planificación de los espacios, provocando una oleada de proyectos participativos que van a requerir poca información adicional para cumplir esta misión; casos piloto donde quede definida una estructura de gobernanza y los medios esenciales de gestión, sobre la base de un reparto de tareas y responsabilidades.
- Ideas para próximos proyectos, avanzando hacia la gestión eficaz, promoviendo la declaración de algunas zonas núcleo, y avanzando con herramientas esenciales como son la vigilancia remota, los sistemas de seguimiento armonizados, la comunicación a mayor escala, y las alternativas de financiación sostenible.

Este tipo de iniciativas no llegarán espontáneamente a la ventanilla. Sería necesario provocarlas a través de una búsqueda activa, contando con los mejores ejecutores de los proyectos, o bien, con una convocatoria específica enfocada bajo el concepto de transición hacia la sostenibilidad, incorporando el criterio de transferencia.