



INTE**M**ARES



Estrategia de Gobernanza para la Red Natura 2000 marina de España LIFE INTEMARES Documento de síntesis



Índice de contenidos

Prólogo	1
De un vistazo	2
A dónde queremos llegar: hacia una gobernanza eficaz de la Red Natura 2000 marina	3
Visión compartida de la gobernanza: valores, funciones y estructuras	3
Cómo lo hemos hecho: un proceso colectivo y participativo	5
Aspectos metodológicos de la Estrategia	5
Dónde estamos: el reto pendiente en la conservación marina	6
Ámbito de actuación	6
Marco jurídico de la gobernanza marina	8
Instrumentos de planificación, ordenación y gestión de la Red Natura 2000 y otros EMP	8
Obstáculos a superar: un diagnóstico participativo	10
Cómo se puede mejorar la situación: una hoja de ruta para la gobernanza marina	11
Objetivos	11
Una puesta a punto a punto a pie de mar	12
Cómo no perder el rumbo: el Plan de Seguimiento	13

Coordinadores

Óscar Esparza Alaminos, Beatriz Nieto Novoa y José Luis García Varas (WWF España).

Autores

Óscar Esparza Alaminos, Beatriz Nieto Novoa, José Luis García Varas (WWF España). Victoria González Vela, Silvia Guadix Montero (Fundación Biodiversidad), Pedro Noguera Méndez, María Semitiel García, José Antonio García Charton, Amelia Cánovas Muñoz, Jesús Enrique Argente García, Blanca Soro Mateo y Elisa Pérez de los Cobos Hernández (Universidad de Murcia).

Edición

Guillermo Prudencio Vergara

Maquetación

Otro tipo con gafas

Foto de portada

Miguel Murcia

© Texto: 2021, WWF.

WWF España

Gran Vía de San Francisco,8-D. 28005 Madrid

Las marcas registradas WWF® and World Wide Fund for Nature® y ©1986 Logotipo del Panda son propiedad de WWF-World Wide Fund For Nature (anteriormente World Wildlife Fund).

Para más información visite wwf.es

Prólogo

España tiene un tesoro en sus interminables costas y sus vastos mares. Desde el corredor migratorio de cetáceos del Mediterráneo a las rías gallegas, de las ricas aguas de Canarias a los cañones submarinos de Girona, nuestro país acoge una diversidad fascinante de medios de vida ligados al mar, que conviven con una fauna y flora sin igual en Europa.

La conservación marina en España ha dado un salto de gigante en los últimos años, con un enorme esfuerzo de investigación que está permitiendo conocer mucho mejor la realidad de las aguas españolas, y que ha contribuido a un notable incremento de los espacios marinos protegidos. En ellos debe existir una gestión adecuada, que compatibilice los usos y actividades con la riqueza y diversidad de nuestros mares.

Esa gestión debe incluir también un conocimiento amplio y multidisciplinar, que contribuya a la adaptación y minimice el riesgo de los espacios marinos protegidos frente al cambio climático.

La urgente necesidad de frenar y reparar el deterioro ambiental se enfrenta al reto de comprender la relación que mantenemos con la biosfera: el desarrollo y bienestar humano dependen de la salud de la biodiversidad. Entender esa interacción es especialmente relevante en las áreas costeras, **que sufren amenazas como la sobreexplotación de recursos, la destrucción y fragmentación de los ecosistemas o la contaminación.** Estamos en un momento crucial, donde muchos intereses económicos apuntan directamente al mar como nicho de nuevas oportunidades. Al mismo tiempo, Europa apremia a poner orden y anticiparse a potenciales problemas y conflictos.

Por ello, los socios del proyecto LIFE IP INTEMARES acordamos abordar, en el marco del proyecto, una Estrategia de gobernanza marina participativa que tiene como objetivo contribuir hacia un cambio de modelo que apoye la gestión eficaz de los espacios marinos protegidos en España. En este modelo destaca un cambio de paradigma en el modo en que se producen las relaciones administrativas, con una participación real y efectiva de distintos sectores públicos y privados, que permita gestionar los recursos de forma más eficiente y sostenible social, económica y ambientalmente.

El presente documento ha sido elaborado de forma participativa a partir de las visiones y necesidades de los socios del proyecto, los usuarios y los gestores de la Red Natura 2000 marina del territorio español. Un proceso colectivo y participativo para construir ese nuevo paradigma, a la altura de los retos que tiene por delante la conservación de la Red Natura 2000.

De un vistazo

A dónde queremos llegar:

- ▶ La gobernanza marina se refiere a todos aquellos mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se gestionan las personas o sectores y sus diferentes intereses y afecciones sobre el medio marino.
- ▶ Existe una notable demanda de una mayor participación de todos los grupos de interés en la gestión de los recursos marinos de la RN2000.
- ▶ El modelo de gobernanza de INTEMARES nace de la visión compartida de esos grupos de interés alrededor de la participación eficaz, su integración en el proceso de toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas.
- ▶ Se han identificado una serie de valores esenciales que deben impregnar todas las actuaciones, así como las funciones que debe cumplir una gobernanza participativa y adaptada a la realidad del territorio.

Cómo lo hemos hecho:

- ▶ La participación ha guiado todo el proceso de creación de la estrategia, desde la recogida de información a la definición de los objetivos, con la meta de incorporar la diversidad de sensibilidades sobre la gestión de los espacios marinos protegidos en España.
- ▶ El proceso ha contado con 285 personas participantes de todas las demarcaciones marinas, procedentes de 80 entidades diferentes.
- ▶ Se han abierto siete espacios para la participación, con cinco talleres presenciales alrededor del país.

Dónde estamos:

- ▶ Más del 12% de los mares españoles están protegidos, y el compromiso del Estado es llevar este porcentaje hasta el 30% para 2030.
- ▶ Las medidas de gestión son aún insuficientes o inadecuadas para garantizar la conservación y protección de esa superficie protegida: sólo la mitad de los espacios de la RN2000 marina tienen aprobado un plan de gestión.
- ▶ El reto pendiente es lograr una gestión eficaz, innovadora y participativa que garantice el cuidado de esos espacios protegidos con implicación de la población local.
- ▶ Para lograrlo existe un amplio marco normativo y nuevos marcos jurídicos, como la cogestión y la custodia marina, aunque será necesario mejorar la coordinación entre administraciones y dentro de ellas.

Cómo se puede mejorar la situación:

- ▶ Las aportaciones recogidas han permitido concretar cuatro objetivos de la Estrategia de Gobernanza, con nueve líneas de actuación a corto, medio y largo plazo que se desarrollan a través de acciones, herramientas o alternativas de gestión.
- ▶ Se ha definido también un modelo de Plan de Seguimiento, para garantizar el cumplimiento de la estrategia y la mejora de la gobernanza de los espacios marinos protegidos.
- ▶ El modelo de gobernanza de INTEMARES es dinámico y adaptativo: se pondrá en práctica a través de proyectos piloto en, al menos, 5 espacios de la RN2000 marina, para incorporar enseñanzas y posibles mejoras.

Los cuatro objetivos de la Estrategia de Gobernanza

1 Optimizar las estructuras de gobernanza existentes para mejorar la eficacia de la planificación y gestión de los EMP.

2 Realizar una gestión innovadora del mar desarrollando los elementos normativos existentes o relativos a la gobernanza.

3 Diseñar y poner en marcha procesos participativos en ámbitos centrales de la gestión del EMP

4 Promover el desarrollo de capacidades de gestión en los EMP

A dónde queremos llegar: hacia una gobernanza eficaz de la Red Natura 2000 marina

La gran extensión y diversidad de los espacios marinos que integran la Red Natura 2000 en España hacen de su gobernanza un verdadero desafío. Dificultan esa labor peculiaridades como la inexistencia de la propiedad privada, el reparto de competencias o el creciente número de actividades con su particular regulación. Pero una correcta gobernanza es vital para lograr una gestión que asegure la conservación de los hábitats y especies de la Red Natura 2000 marina. Al mismo tiempo afrontamos retos previos como el diseño de planes de gestión coherentes y eficaces, la integración de las diferentes políticas marinas sectoriales, o la implementación del Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la Red Natura 2000 en España (MAP) hasta 2027, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de abordar esta estrategia.

Visión compartida de la gobernanza: valores, funciones y estructuras

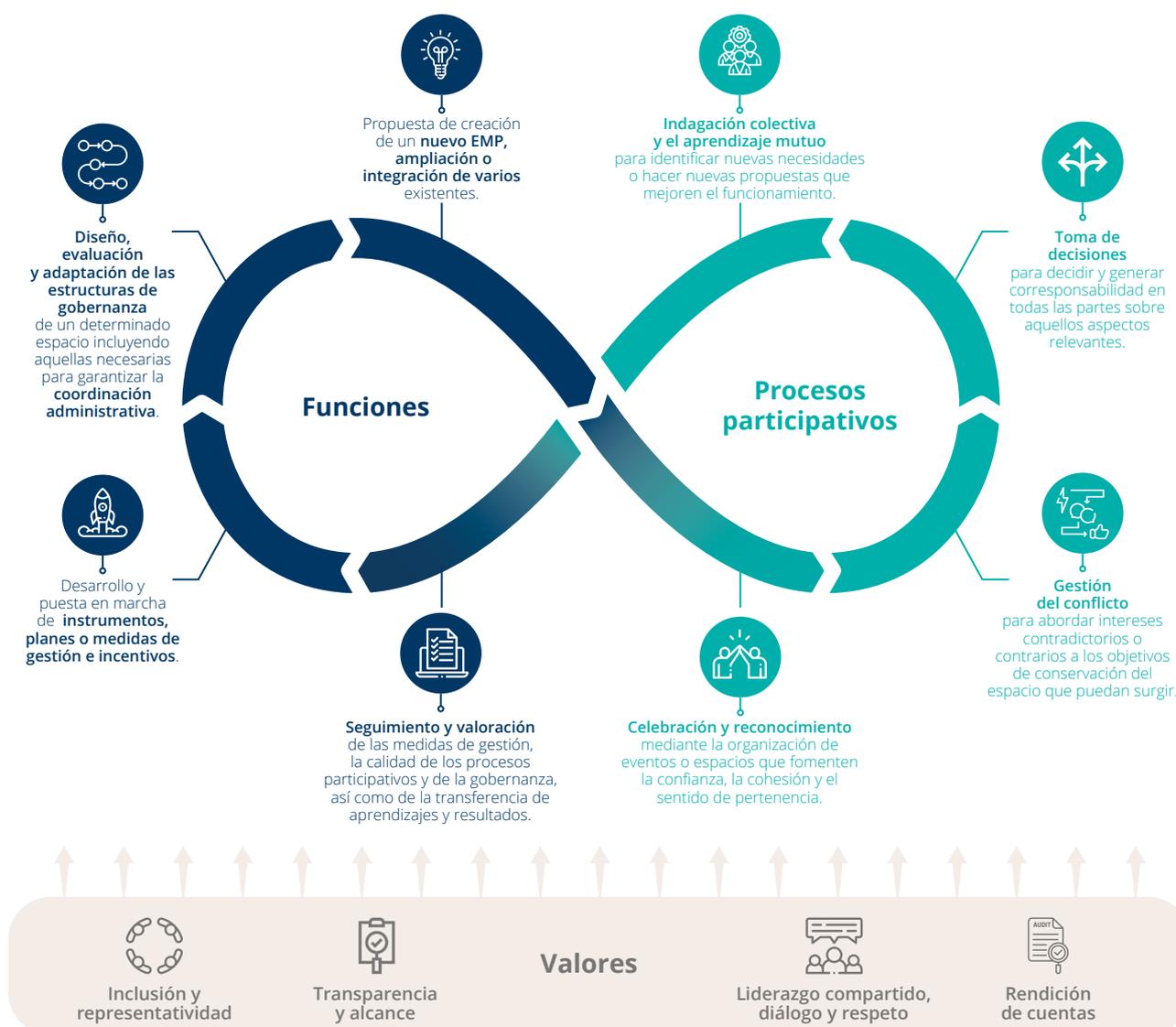
La gobernanza marina se refiere a todos aquellos mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se gestionan las personas o sectores y sus diferentes intereses y afecciones sobre el medio marino.

Para tratar de definir los principios que deben guiar la gobernanza de la Red Natura 2000 marina se realizó un taller entre los socios del proyecto INTEMARES, que forman una muestra diversa y representativa de actores: administración, ciencia, ONG conservacionistas y el sector pesquero.

En el taller se debatió sobre los valores y funciones debían estar presentes en el modelo de gobernanza promovido por INTEMARES en relación a cuatro aspectos: la participación eficaz, su integración en el proceso de toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas, con el objetivo de alcanzar una visión compartida.

Así, se ha definido que el modelo de gobernanza se asienta sobre unos **valores** que deben impregnar todas las actuaciones. A nivel local, se desarrolla a partir de **órganos o estructuras de gobernanza**, creados según las necesidades de cada territorio, que realizan una serie de **funciones esenciales** mediante **procesos participativos** con cuatro fines principales.

Figura 1. Modelo de gobernanza del LIFE IP INTEMARES



Fuente: Elaboración propia

A lo largo de la elaboración de esta estrategia ha trascendido una notable demanda de participación de todos los grupos de interés en la gestión de la RN2000. Se reclaman procesos de toma de decisiones más horizontales en los que se incorpore el conocimiento local, integrando diferentes opiniones e intereses: en definitiva, un modelo de gobernanza en los espacios marinos protegidos más abierto. Todo ello haría posible una planificación y una gestión más justa, más inclusiva y más inteligente de la RN2000 marina.

Sin embargo, en el día a día existen limitaciones (de tiempo, presupuestarias, etc...) para lograr esa participación eficaz. En el marco de esta estrategia se ha elaborado una [Guía de procesos participativos](#) que busca facilitar esa importante tarea, con un marco de trabajo, propuestas y herramientas que son extrapolables a cualquier espacio protegido.

Cómo lo hemos hecho: un proceso colectivo y participativo

Para lograr un cambio de paradigma en la gobernanza del mar necesitamos la implicación de quienes lo viven, navegan, pescan y gestionan con sus acciones cada día. Por eso esta estrategia se asienta en la participación de varios centenares de personas, de todas las demarcaciones marinas, de diversos sectores sociales y económicos, con dispares sensibilidades y puntos de vista sobre cómo deben gestionarse los espacios marinos protegidos. El trabajo colectivo de gestores y agentes socioeconómicos ha orientado y guiado todo el proceso, desde el diagnóstico inicial hasta las propuestas finales.

Aspectos metodológicos de la Estrategia

Además de la decena de espacios participativos, como talleres de indagación y consulta, o las encuestas online, se han utilizado herramientas de investigación como el análisis de legislación y normativa y estudios de casos y entrevistas.

Figura 2. Datos del proceso participativo



Fuente: Elaboración propia

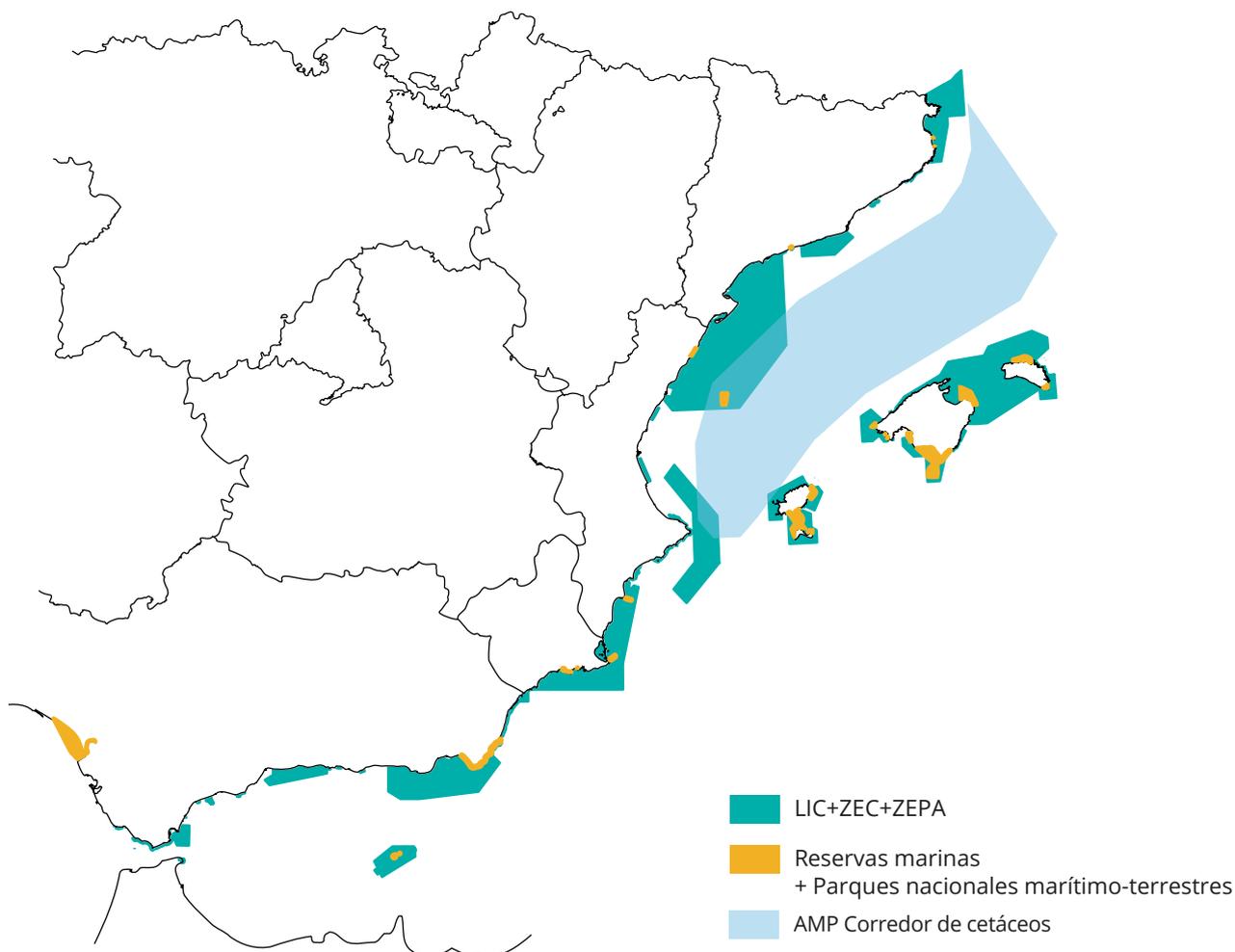
Dónde estamos: el reto pendiente en la conservación marina

Las áreas marinas protegidas han vivido una expansión sin precedentes en los últimos años, con el compromiso del Gobierno de España de cubrir un tercio de nuestros mares en 2030. Lograr una gestión eficaz, innovadora y participativa que permita alcanzar los objetivos de conservación de esa enorme superficie de Red Natura 2000 marina es el principal reto de España en materia de conservación del océano. La buena noticia es que existen herramientas legales e interés social para conseguirlo.

Ámbito de actuación

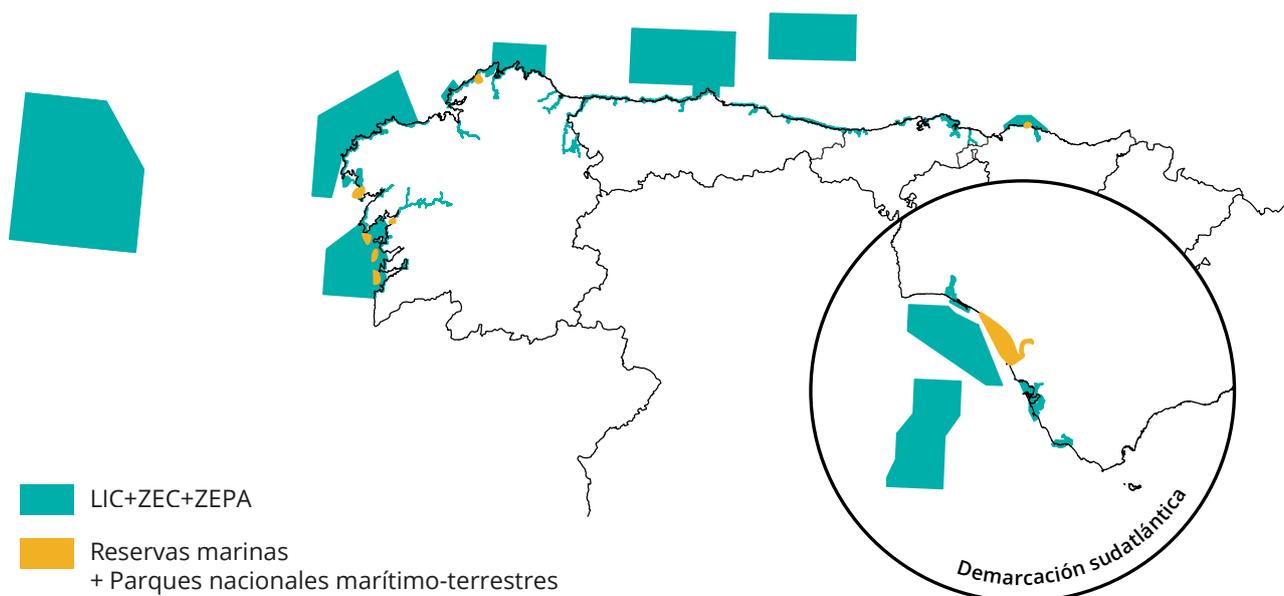
Las aguas españolas abarcan más de un millón de kilómetros cuadrados, con una singularidad, complejidad e importancia que convierten a España en el país europeo con mayor biodiversidad marina. La Red Natura 2000 protege más de un 12% de los mares españoles, y el compromiso es alcanzar el 30% en 2030.

Figura 3. EMP competencia de la Administración General del Estado en la Región MMED



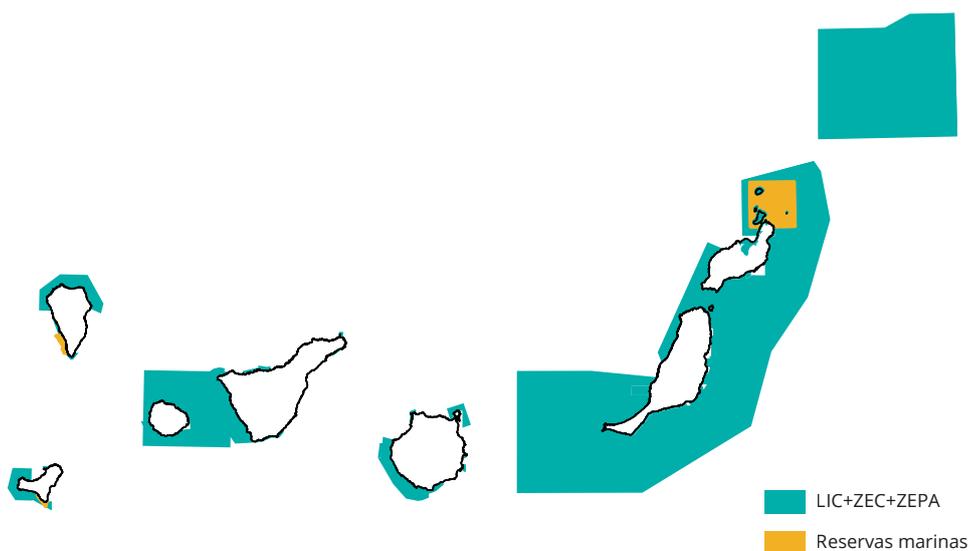
Fuente: MITECO

Figura 4. EMP competencia de la Administración General del Estado en la Región MATL



Fuente: MITECO

Figura 5. EMP competencia de la Administración General del Estado en la Región MMAC

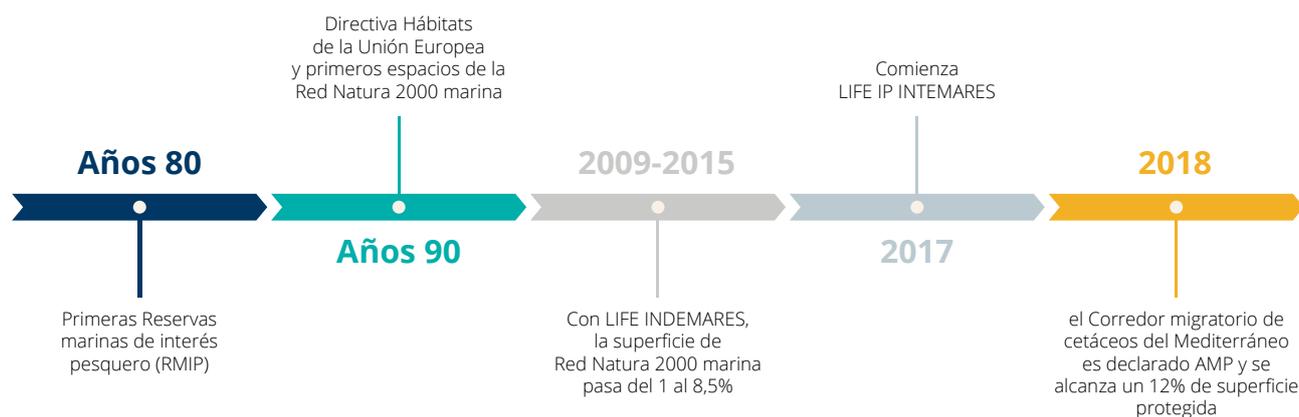


Fuente: MITECO

En 2017 nació este proyecto con 8 años de duración que pretende contribuir a un nuevo modelo de gestión de los espacios marinos protegidos en España, impulsando una gestión coherente y eficaz, con la participación activa de los sectores implicados y la investigación como herramientas básicas para la toma de decisiones.

Con un innovador programa de acciones vinculadas a la investigación, la conservación, el seguimiento y la vigilancia, la gobernanza y la formación, y la comunicación y sensibilización ambiental, el LIFE IP INTEMARES es el mayor proyecto de conservación marina en Europa.

Figura 6. Timeline de la protección marina en España



Fuente: Elaboración propia

Marco jurídico de la gobernanza marina

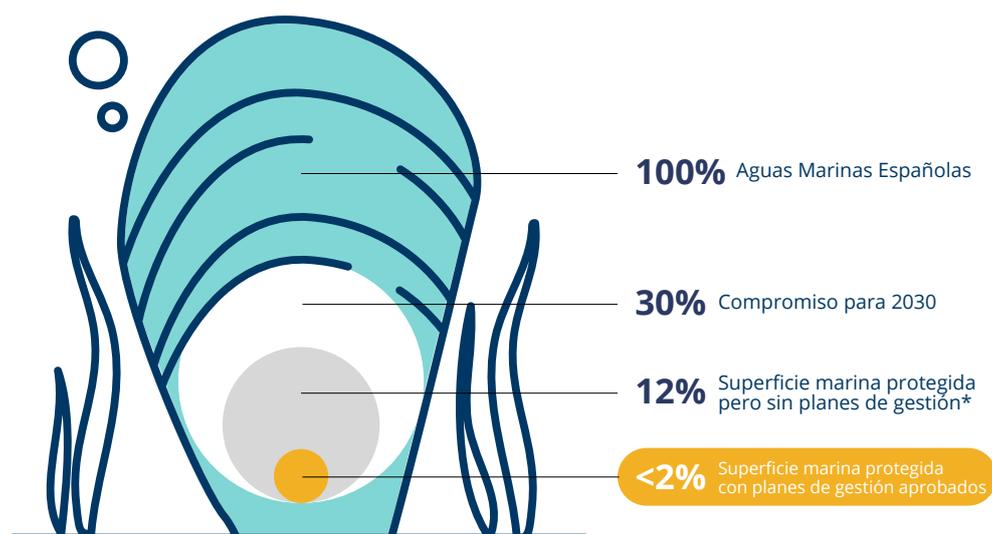
La gobernanza marina en España implica encajar todo un rompecabezas de normas, competencias e intereses. Del análisis del marco jurídico actual, y de las opiniones recogidas en los talleres participativos, queda clara la tarea de mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la administración y la atención de las diversas necesidades sectoriales.

El marco jurídico de base incluye un amplio contexto normativo, con leyes nacionales, europeas y convenios internacionales; competencias cruzadas entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas; un compromiso legal con la participación ciudadana; y herramientas innovadoras para impulsar esa implicación social, como la co-gestión o la custodia marina.

Instrumentos de planificación, ordenación y gestión de la Red Natura 2000 y otros EMP

La Red Natura 2000 es clave para la gobernanza del mar por su enorme extensión, su gestión compartida entre CCAA y el Estado central, porque integra a todos los sectores sociales y económicos y se solapa con múltiples normativas, incluyendo también la interacción tierra-mar. Sin embargo, las medidas de gestión aprobadas son aún insuficientes o inadecuadas para garantizar el buen estado ecológico de las especies y los hábitats que definen la Red Natura 2000.

Figura 7. Superficie marina protegida



Fuente: Banco de datos de la Naturaleza (MITECO). Nota: * La superficie protegida total incluye: Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000, Reservas de la Biosfera, Ramsar, ZEPIM y OSPAR.

Tabla 1. Resumen de espacios de la RN2000 marina competencias de las CCAA y AGE, total y con plan de gestión (PG)

Administración Competente	Nº espacios		Nº ZEPA		Nº LIC		Nº de ZEC	
	total	con PG	total	con PG	total	con PG	total	con PG
Andalucía	24	20	6	6	4	0	14	14
Principado de Asturias	11	11	5	5	0	0	6	6
Islas Baleares	54	8	13	2	35	0	6	6
Islas Canarias	6	5	2	1	0	0	4	4
Cantabria	7	6	1	0	0	0	6	6
Cataluña	18	18	7	7	0	0	11	11
Galicia	28	28	9	9	0	0	19	19
Región de Murcia	8	3	5	0	0	0	3	3
País Vasco	3	3	1	1	0	0	2	2
Comunidad Valenciana	10	0	5	0	5	0	0	0
Ciudad Autónoma de Ceuta	1	0	0	0	1	0	0	0
Ciudad Autónoma de Melilla	1	1	0	0	0	0	1	1
MITECO-DGByD	99	33	46	0	20	0	33	33
MITECO-OAPN	2	2	1	1	0	0	1	1
TOTALES	272	138	101	32	65	0	106	106

Fuente: MITECO 2020

El 51% de los espacios de la Red Natura 2000 marina cuentan con planes de gestión.

Obstáculos a superar: un diagnóstico participativo

Existen barreras numerosas para avanzar hacia una gobernanza eficaz de los espacios marinos protegidos, como un modo de tomar decisiones demasiado verticales, o una coordinación entre administraciones con ciertas fisuras. Pero la coyuntura política, la voluntad de los gestores y el deseo de participación por parte de los agentes socioeconómicos, propicia un clima más favorable que nunca para este cambio de paradigma.

Figura 8. Debilidades y fortalezas para una gobernanza eficaz de la Red Natura 2000 marina

Debilidades:

- ➖ La complejidad de los EMP y sus diversos actores, con intereses a veces en conflicto.
- ➖ La gestión vertical de los espacios protegidos, con muy poca participación e influencia de los diferentes actores y las comunidades locales.
- ➖ Una coordinación insuficiente entre administraciones.
- ➖ Planes de gestión inexistentes o solo sobre el papel, sin control y seguimiento de sus medidas.
- ➖ Los solapamientos entre diversas figuras de protección e instrumentos de gestión en una misma área.
- ➖ Persisten brechas en la participación, con procesos que no siempre se adaptan a los interesados.
- ➖ Falta de comunicación sobre la RN2000 a los sectores, usuarios y a toda la ciudadanía.

Fortalezas:

- ➕ Un firme compromiso del Estado de impulsar la protección marina, con unos objetivos compartidos en la UE.
- ➕ Las políticas europeas como el Convenio de Aarhus o las Estrategias Marinas, entre otras, incorporan la participación de forma explícita en sus transposiciones al ordenamiento jurídico nacional.
- ➕ Hay cada día más procesos participativos en marcha, en ámbitos muy diversos.
- ➕ La Red de Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE), que se deberá gestionar con criterios mínimos comunes definidos entre la AGE y las CCAA.
- ➕ La oportunidad de aplicar al mar la custodia del territorio, una figura introducida en la Ley de Patrimonio Natural y la Biodiversidad.
- ➕ Las administraciones son cada vez más permeables a una gobernanza más participativa gracias a las experiencias de éxito previas.
- ➕ Existen posibilidades importantes de financiación.

Fuente: Elaboración propia

Cómo se puede mejorar la situación: una hoja de ruta para la gobernanza marina

La implementación de esta estrategia contribuirá a un modelo de gestión de los espacios marinos protegidos innovador, eficiente, participativo y equitativo, adaptativo y resiliente: un modelo para la Red Natura 2000 marina a la altura de los retos del presente. Se han definido unos objetivos y un exhaustivo Plan de Seguimiento, que permitirán fijar el rumbo y no perderlo a lo largo de esa difícil travesía.

Objetivos

A partir de las demandas identificadas a lo largo del proceso participativo, se han identificado cuatro objetivos para la mejora de la gobernanza con una serie de líneas de actuación a corto, medio y largo plazo que se desarrollarán a través de acciones, herramientas o alternativas de gestión. La Estrategia de Gobernanza propone tres niveles de trabajo y organización, desde el más pegado al territorio hasta la administración general del Estado, y define unos resultados esperados y unos indicadores de cumplimiento, que se evaluarán en el Plan de Seguimiento.

Figura 9. Objetivos y líneas de actuación



Fuente: Elaboración propia

Una puesta a punto a pie de mar

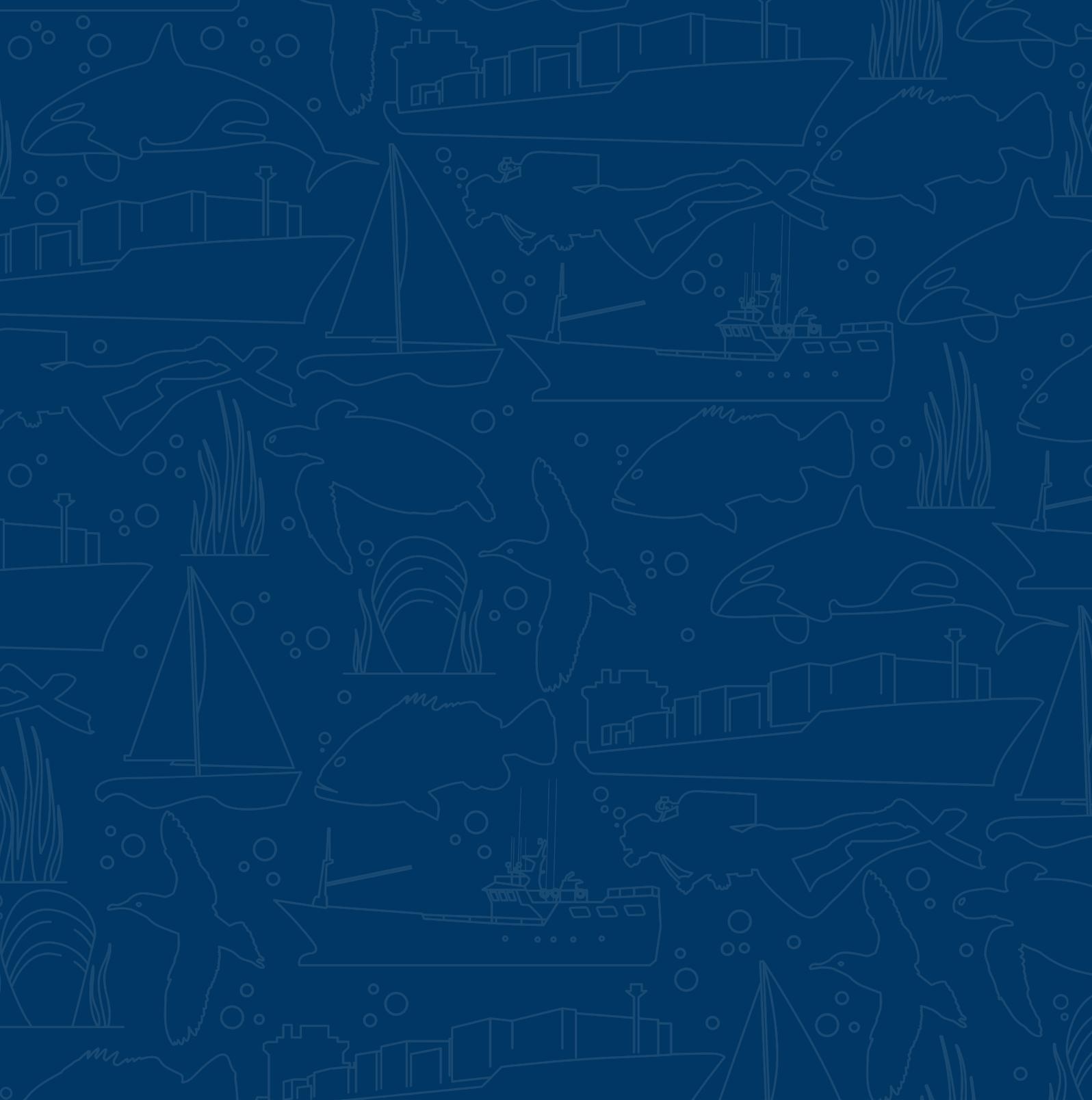
- Estas herramientas se podrán validar en varias experiencias demostrativas sobre el terreno.
- Estas iniciativas compartirán los objetivos de la Estrategia de Gobernanza y seguirán la guía de procesos participativos.
- Se realizará un seguimiento y evaluación de las estas experiencias para extraer los aprendizajes.
- A final del proyecto, en 2024, se hará una revisión del documento en base a los resultados de estas experiencias piloto.

Cómo no perder el rumbo: el Plan de Seguimiento

El seguimiento es esencial para garantizar la calidad de los procesos y medir los progresos y la eficacia de las medidas, permitiendo adaptarlos en función de las particularidades de cada territorio. Se elaborará un Plan de Seguimiento para evaluar periódicamente la Estrategia de Gobernanza en su conjunto y para cada espacio marino protegido de los proyectos piloto escogidos.

¿Qué elementos habrá que evaluar?

- Capacidad presupuestaria.
- Personal de gestión.
- Normas del área.
- Rango geográfico.
- Población.
- Tipo de régimen.
- Organizaciones.
- Reglas en uso.
- Normas y estrategias.
- Estructura de la red.
- Seguimiento.
- Sanciones.
- Incentivos.
- Capacitación y formación ambiental.



WWF España

Gran Vía de San Francisco,8-D. 28005 Madrid | wwf.es

