



Foto: Anna Talken

LECCIONES A PARTIR DE LA INICIATIVA CALIFORNIA MARINE LIFE PROTECTION ACT

Ley de Protección de la Vida Marina de California

AGOSTO DE 2019



RESOURCES LEGACY FUND®
CREATIVE SOLUTIONS. LASTING RESULTS.

Antecedentes

En 1999, el órgano legislativo del Estado de California aprobó la Ley de Protección de la Vida Marina (Marine Life Protection Act o MLPA, por sus siglas en inglés), legislación histórica que exigía el establecimiento de una red de áreas marinas protegidas (AMPs) con base científica, en la costa del estado de California, y daba lugar al primer esfuerzo de este tipo en Estados Unidos. Los intentos iniciales de implementar la ley se vieron entorpecidos por limitaciones presupuestarias en el estado y por la abierta oposición de algunos intereses pesqueros. En 2004, gracias a importantes donaciones financieras de organizaciones filantrópicas, la organización sin fines de lucro Resources Legacy Fund (RLF) firmó un acuerdo formal con el estado de California para promover una estrategia por etapas de implementación de la ley denominada la “Iniciativa de la Ley de Protección de la Vida Marina” (Iniciativa MLPA).

Entre 2004 y 2012, la Iniciativa MLPA adoptó un proceso de planificación de AMP público, gradual y de gran alcance, que creó grupos de actores relevantes (stakeholders) en cuatro regiones costeras; un panel de alto nivel de líderes políticos, empresariales, jurídicos

y académicos para ofrecer orientación en materia de políticas públicas; y equipos regionales de asesoría científica para que ofrecieran pautas de diseño científico y evaluaran las redes de AMP propuestas. En el marco de actividades permanentes de planificación durante un período de ocho años, se llevaron a cabo reuniones, talleres públicos y audiencias a lo largo del estado para recopilar las opiniones de la gente y de expertos en relación con una variedad de alternativas de AMP.

En junio de 2012, el Estado de California adoptó formalmente el conjunto definitivo de AMP, concluyendo una red estatal de AMP que cubre casi el 17 % de las aguas estatales, 9,5 % de las cuales cuentan con protección estricta (no take zones). La red de AMP de California incluye todos los tipos de hábitats marinos y estuarinos presentes en el estado, desde playas con arena y áreas intermareales hasta cañones de aguas profundas e islas.

Desde entonces, California se ha comprometido y ha financiado un programa riguroso de manejo de AMP basado en alianzas que se centra en la administración comunitaria, la educación, el monitoreo científico y la fiscalización. La experiencia de este estado en la implementación de la MLPA aporta aprendizajes

útiles que pueden servir para orientar las gestiones de planificación de las redes de AMP en otras regiones del resto del mundo. Este documento resume algunos de los factores cruciales que contribuyeron a los buenos resultados obtenidos por California.

Crear y mantener un mandato político o legal estable seguro

Si bien existe consenso científico a nivel internacional de que las AMP ofrecen beneficios importantes en materia de conservación, en la práctica, el diseño y la creación de estas áreas suelen ser un gran desafío. La planificación de AMP o redes de AMP a menudo genera la oposición de intereses pesqueros que temen un posible desplazamiento e impactos económicos de corto plazo. En este contexto, se requieren líderes políticos comprometidos para superar la oposición inicial y reconocer y realzar los beneficios a largo plazo de las AMP, tanto para los ecosistemas como para la economía y las comunidades costeras.

EL ENFOQUE ADOPTADO POR CALIFORNIA

Los legisladores estatales aprobaron la MLPA generando un mandato legal sólido. Los principales organismos estatales a cargo de la administración de los recursos naturales trabajaron con RLF y otras entidades para generar un proceso claro y con plazos definidos, conforme a la Iniciativa MLPA, para llevar a cabo la planificación de las AMP en base a directrices científicas y aportes de la comunidad. Tanto el mandato legal como un proceso bien definido sirvieron para transformar la oposición inicial en participación constructiva, aspecto que se incorporó en el diseño de la red de AMP por ejemplo, evitando la instalación de las AMP cerca de puertos o zonas importantes de acceso pesquero.

LECCIONES APRENDIDAS

El mandato, representado por la propia ley, además de apoyo político estable y de alto nivel por parte de las principales autoridades estatales, entre ellas el Gobernador y el Secretario de Recursos Naturales, fueron fundamentales para velar por que la planificación de las AMP siguiera siendo prioridad estatal durante los ocho años que duró el proceso de planificación, y también para mantener el rumbo en momentos de

OBJETIVOS ESTABLECIDOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA VIDA MARINA DE CALIFORNIA:

1. Proteger la diversidad y la abundancia natural de la vida marina, así como la estructura, la función y la integridad de los ecosistemas marinos.
2. Ayudar a mantener, conservar y proteger las poblaciones de vida marina, incluidas aquellas con valor económico, y el repoblamiento de las que están agotadas.
3. Mejorar las oportunidades recreacionales, educativas y de estudio que ofrecen los ecosistemas marinos con escasa intervención humana, y manejar estos usos de una manera coherente con la protección de la biodiversidad.
4. Proteger el patrimonio natural marino, incluida la protección de hábitats representativos y únicos de vida marina en las aguas de California debido a su valor intrínseco.
5. Garantizar que las AMP de California tengan objetivos claramente definidos, medidas de manejo eficaces y fiscalización adecuada, y se basen en conocimientos científicos sólidos.
6. Velar por que las AMP estatales sean, en lo posible, diseñadas y administradas como una red.

fuerte oposición, restricción de fondos estatales o la presentación de impugnaciones judiciales.

La función de las alianzas público-privadas

Un primer paso de gran importancia es contar con un mandato legal o político para la creación de una red de AMP. Sin embargo, en muchos casos, los organismos responsables de implementar las AMP pueden no contar con suficiente personal, experiencia y financiamiento para llevar a cabo un proceso de base científica de diseño de AMP con la participación significativa de actores clave, cuyo apoyo y aceptación es fundamental para la implementación eficaz de las AMP. Las alianzas con organizaciones filantrópicas y sin fines de lucro puede facilitar una planificación mucho más sólida de lo que podría lograr el gobierno por sí solo.

EL ENFOQUE ADOPTADO EN CALIFORNIA

Los líderes de California advirtieron que el proceso tradicional de regulación estatal no era el más adecuado dada las múltiples fases del proceso de diseño y evaluación de una red estatal de AMP. Un proceso preparatorio sólido, apoyado en parte por fondos filantrópicos, sirvió para elaborar alternativas de AMP que fueran consideradas como precursoras del proceso formal de toma de decisiones del estado.

Conforme a la Iniciativa de MLPA, se ejecutaron una serie de memorandos de entendimiento (MdE) formales entre el estado y RLF, en los cuales se definían claramente los roles y las responsabilidades de los socios públicos y privados, y se establecían hitos y fechas límites para las etapas específicas del proceso de planificación de las AMP. Al final, el esfuerzo de planificación público tardó ocho años y requirió inversiones financieras considerables (aproximadamente US\$19,5 millones en fondos de fundaciones privadas sin fines de lucro y US\$18,5 millones en fondos públicos).

Este nivel de inversión filantrópica no podría haberse conseguido sin el compromiso formal del estado con la realización de las gestiones de designación de las AMP (contenido en los MdE). Los fondos filantrópicos se usaron para obtener experticia externa en análisis

científicos y de políticas, información y educación pública, apoyo técnico y en cartografías, participación de los actores relevantes a través de donaciones para viajes y estipendios y muchas otras necesidades.

Resources Legacy Fund (RLF) es una organización sin fines de lucro creada en 2000 que trabaja estrechamente con donantes filantrópicos en pro de la conservación a gran escala de tierras, océanos y recursos hídricos, además de abordar la resiliencia al cambio climático, y políticas y financiamiento con fines de conservación. RLF cuenta con experiencia en el trabajo con gobiernos federales, estatales y locales en relación con las alianzas público-privadas enfocadas en la conservación. El personal de RLF tiene vasta experiencia legal, científica y financiera en la gestión de proyectos complejos que implican múltiples donaciones y contratos. Dada esta trayectoria, RLF estaba en una muy buena posición para administrar la Iniciativa MLPA.

Por su parte, la Iniciativa MLPA operaba con tres grupos voluntarios de asesoría experta con roles claros y diferenciados relativos a la planificación de la AMP, además de personal de apoyo compuesto por funcionarios estatales, contratistas y otros expertos externos.

- **Grupos de actores regionales**—Responsable de diseñar las propuestas y alternativas de AMP e instancia de coordinación con el público en general. Estos grupos incluían a pescadores, conservacionistas, intereses comerciales, educadores y otros.
- **Equipos de asesoría científica**—Velaron por que los diseños propuestos por los actores relevantes estuvieran basados en pautas científicas y que se hubiera evaluado su beneficio ecológico. Estos grupos estaban compuestos por científicos de instituciones académicas y organismos públicos.
- **Panel asesor de alto nivel**—Encargado de la supervisión y de abordar asuntos normativos complejos, recomendaba una alternativa preferencial de red de AMP para cada región en el estado. Este grupo incluía a ex dirigentes políticos de alto nivel y otros líderes de los sectores empresariales, educacionales, tribales y sin fines de lucro.

El Departamento de Pesca y Vida Silvestre de

California es responsable de administrar las AMP mediante fiscalización, monitoreo, investigación y evaluación, además de labores de extensión y educación. El Departamento también desempeñó un papel fundamental en el proceso de planificación de AMP, aportando datos biológicos y experiencia para nutrir las decisiones en relación con estas áreas. Por su parte, la Comisión de Pesca y Caza de California, una entidad compuesta por cinco miembros nombrados por el Gobernador responsable de adoptar todas las reglas en relación con la pesca y la vida silvestre en el estado, aprobó formalmente el diseño final de red de AMP.

LECCIONES APRENDIDAS

En el proceso de planificación de las AMP de California, la filantropía privada ayudó a conseguir aportes de actores relevantes y participación científica de un nivel mucho más alto que lo que podría haber logrado el gobierno por sí solo. Mientras el apoyo filantrópico sirvió para mantener un proceso de planificación sólido, los organismos estatales a cargo del manejo de los recursos marinos conservaron su autoridad regulatoria, legal y constitucional en el marco de la Iniciativa MLPA. Por su parte, la Comisión de Pesca y Caza de California asumió la decisión final sobre las AMP, garantizando que se hubieran considerado los objetivos estatales y salvaguardando la legitimidad del proceso público.

Aportes de la ciencia y de los actores relevantes

Sin que existan pautas y evaluaciones científicas claras en el diseño de una AMP, es inevitable que aparezcan presiones políticas en AMP muy pequeñas, distantes o permisivas para promover de manera significativa los objetivos conservacionistas. Así como la planificación de AMP que no incorpora los aportes de la gente y de los actores relevantes normalmente termina en conflicto, las propuestas de AMP que no incluyen el conocimiento comunitario y las necesidades y valores locales derivan en resistencia y falta de cumplimiento.

EL ENFOQUE DE CALIFORNIA

La MLPA se promulgó una vez que los análisis demostraron que las AMP existentes en el estado, las que se habían creado de manera fragmentaria durante varias décadas, eran muy pequeñas y permisivas en materia de reglamentos como para generar beneficios de

conservación efectivos. La ley exigía que la planificación de AMP en California se basara en los “mejores conocimientos científicos disponibles” y que incorporara aportes del público. En ese contexto, los equipos regionales de asesoría científica ayudaron al estado a definir cuáles eran los requisitos científicos básicos para el diseño de una red de AMP, incluida la exigencia de zonas de protección estricta que cubrieran todos los hábitats representativos, y se evaluaran factores tanto económicos como ecológicos.

La Iniciativa MLPA usó una amplia variedad de herramientas y técnicas para velar por un proceso público y transparente e incorporar los aportes de los actores relevantes, entre ellos: asignar el diseño del AMP a equipos de actores regionales relevantes; discutir todos los asuntos claves de las AMP en reuniones públicas, muchas de las cuales se transmitían en vivo vía Internet; llevar a cabo talleres regulares de extensión al público; y publicar los resultados de las reuniones en la web. Se elaboró una herramienta sofisticada de visualización cartográfica en línea para ayudar a los científicos e actores relevantes en el diseño y la evaluación de las AMP. Además, la Iniciativa MLPA recopiló gran cantidad de datos ecológicos y socioeconómicos y los puso a disposición de aquellos involucrados en el proceso de planificación. Los reglamentos de las AMP también se incorporaron a la información relacionada con el valor cultural y ceremonial que tienen ciertas áreas para los pueblos originarios.

LECCIONES APRENDIDAS

La escala es importante. Para facilitar los aportes científicos y de los actores relevantes en el diseño del AMP, la línea costera de 1.100 millas de California se



Foto: Anna Talken

dividió en cuatro regiones basadas en su biogeografía. Este enfoque regional aprovechó el conocimiento y los intereses locales, permitió un uso más focalizado de las capacidades públicas y privadas y evitó que el estado y sus asociados se vieran sobrepasados por el nivel de planificación requerido. Concretamente, dos gestiones anteriores (entre 1999 y 2003) que intentaron implementar la MLPA a lo largo de todo el estado y de una vez fracasaron ambas, en gran medida debido a los altos costos y a la dificultad de planificar una superficie tan grande.

Las redes de AMP son más eficaces

Las investigaciones científicas han demostrado que se pueden maximizar los beneficios ecológicos creando AMP suficientemente cercanas como para actuar como una red, donde las especies que salen de una pueden terminar protegidas en otra. Las AMP diseñadas como una red ofrecen más valor de conservación que un conjunto de AMP individuales y sin conexión entre ellas. Además, en muchas zonas de la costa oceánica las redes de AMP pequeñas, particularmente con zonas de veda, ofrecen beneficios regionales similares a las de AMP más grandes, y con menos impactos sobre las actividades pesqueras.

EL ENFOQUE DE CALIFORNIA

Antes de la adopción de la Ley de Protección de la Vida Marina, el estado de California había establecido un gran número de AMP durante el transcurso de varias décadas. Sin embargo, muchas de ellas eran muy pequeñas y/o permisivas como para ser eficaces. Un estudio integral sobre las más de 100 AMP estatales publicado en 1997 reveló que casi todas habían sido designadas de manera ad hoc, carecían de objetivos y metas claras y aportaban muy pocos o casi nulos beneficios en materia de conservación.

LECCIONES APRENDIDAS

Conforme a la Iniciativa MLPA, California creó AMP en redes regionales diseñadas para trabajar en conjunto y de manera sinérgica más que discreta. Este enfoque reconoció que muchos pescadores operan a nivel regional y con varias especies, y permitió distribuir potenciales compensaciones ecológicas y económicas involucradas en el diseño de AMP

PAUTAS CIENTÍFICAS DEL DISEÑO DE LAS AMP DE CALIFORNIA:

1. En la red de AMP deben estar representados todos los hábitats marinos “clave”, incluidos: litoral rocoso, humedales costeros, llanuras de mareas o marismas, aguas de estuarios, zosteras, bosques de algas, montes submarinos, zonas de surgencia, entre otros.
2. Las AMP deben extenderse desde la zona intermareal hasta aguas profundas mar adentro.
3. La superficie mínima recomendada de un AMP es entre 14,5-30 kilómetros cuadrados; el tamaño preferido es entre 30-60 kilómetros cuadrados. La extensión a lo largo de la costa debe tener como mínimo 5-9,5 kilómetros, y preferentemente 9,5-20 kilómetros.
4. Las AMP deben estar ubicadas a no más de 50-100 kilómetros de distancia entre sí para facilitar la dispersión y la conexión entre aquellas áreas que forman la red.
5. Los hábitats marinos “clave” deben ser replicados en múltiples AMP a través de amplias gradientes ambientales y geográficas.
6. La ubicación de las AMP debe tomar en consideración el uso de los recursos locales y las actividades que llevan a cabo las partes interesadas.
7. La ubicación de las AMP debe tener en cuenta el espacio terrestre adyacente y las actividades humanas asociadas.
8. El diseño de la red de AMP debe tomar en cuenta la necesidad de evaluar y monitorear los cambios biológicos dentro de las AMP.

individuales en superficies más amplias, logrando mayor aceptación y de manera generalizada para una red considerable de AMP.

Si bien los 2.197 kilómetros cuadrados de aguas oceánicas que forman parte de la red de AMP de California son pocos en comparación con la gran cantidad de AMP creadas en mar abierto en los últimos años, sí constituyen el sostén de algunas zonas con la biodiversidad más rica del mundo y también mantienen actividades humanas intensas y sus amenazas relacionadas. En este sentido, identificar áreas ecológicas importantes factibles de proteger y solucionar diversos conflictos entre intereses diferentes y antagonistas tomó bastante tiempo. La planificación de redes de AMP en lugar de AMP individuales requiere paciencia, datos científicos y un proceso sólido para comprometer a los actores relevantes, pero en última instancia, garantiza mejores resultados en relación con los costos y el esfuerzo de planificación.

La implementación es clave para el diseño

La implementación posterior a la planificación fue un factor crucial a la hora de diseñar la red de AMP de California. Se dio prioridad a la implementación efectiva mediante pautas de planificación que privilegiaran lugares cercanos a áreas protegidas terrestres, así como a instituciones educacionales y de investigación. Además, el estado evaluó la factibilidad de las AMP propuestas en términos de su fiscalización y otras inquietudes de manejo, y recomendó ajustes a las AMP propuestas para mejorar su diseño en relación con esos factores.

EL ENFOQUE DE CALIFORNIA

El Consejo de Protección del Océano de California coordina las actividades de las agencias relacionadas con el océano y otros socios para mejorar la efectividad de los esfuerzos estatales para proteger los recursos oceánicos, incluidas las AMPs. La participación a nivel regional de una amplia gama de actores relevantes, organismos públicos y otras organizaciones en el diseño de las AMP ayudó a la formación de coaliciones de condados una vez que se designaron las AMP. Estas coaliciones de

grupos públicos y privados continúan asociándose con el estado en una variedad de programas de AMP, por ejemplo extensión, actividades juveniles e iniciativas de monitoreo con voluntarios comunitarios. Este compromiso público localizado ha generado un importante nivel de aceptación a largo plazo y experticia regional que puede respaldar el programa estatal de AMP con bajos costos o casi sin ellos.

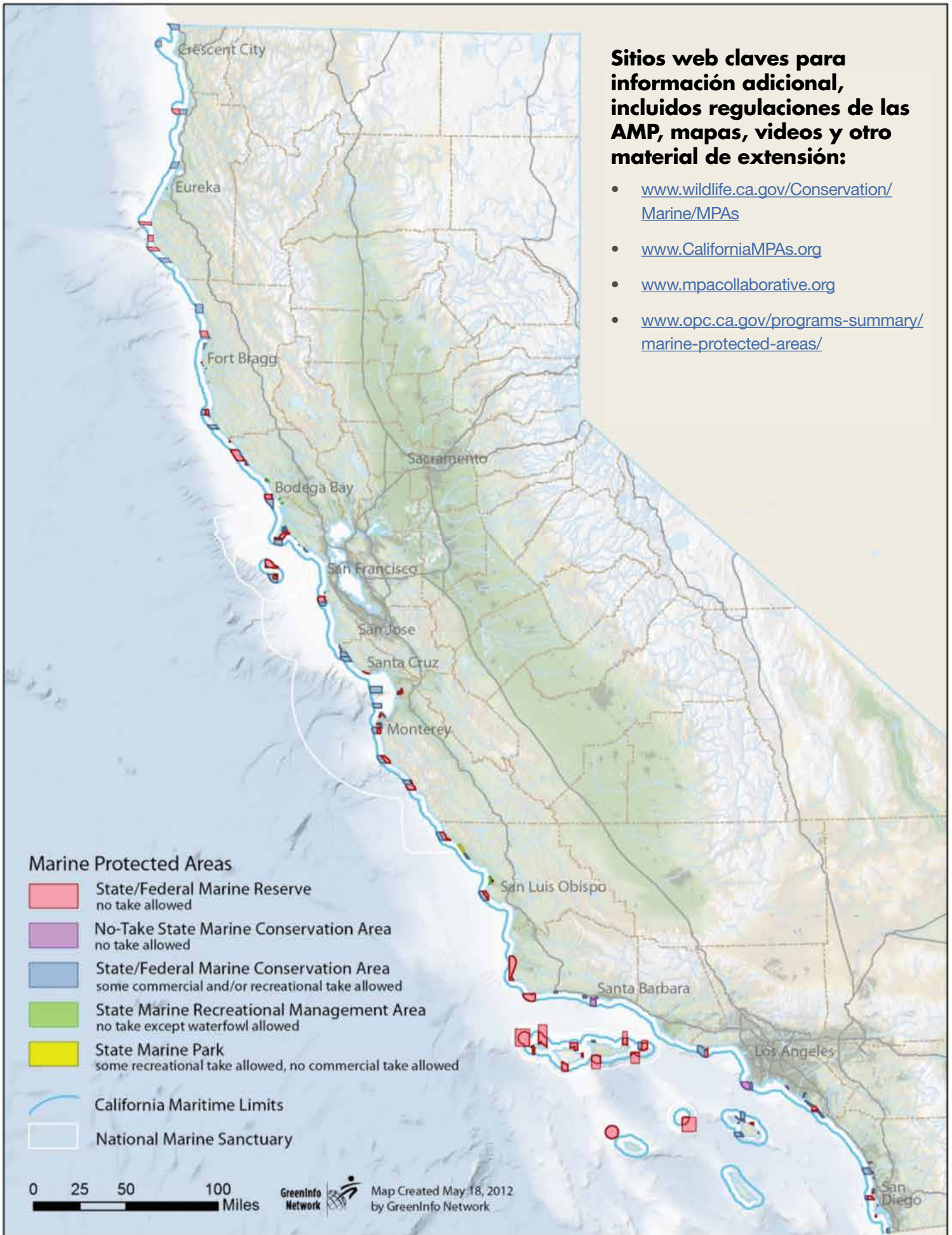
El monitoreo es fundamental para el éxito de las AMP. En California, la recopilación de datos de línea base y el monitoreo científico permanente se mantiene gracias a una variedad de donaciones estatales y federales, y con financiamiento basal focalizado. El apoyo para actividades de monitoreo específico está orientado por un plan estatal integral desarrollado en conjunto con la comunidad científica y otros actores relevantes, y contribuirá a la evaluación formal de la red de AMP planificada para 2022. La fiscalización de las AMP y las regulaciones pesqueras se han mejorado gracias al uso de tecnología, financiamiento estatal adicional y colaboración con los organismos fiscalizadores locales.

LECCIONES APRENDIDAS

La duración de las AMP depende tanto de la inversión estatal permanente como del manejo y la custodia local. Las inversiones en participación pública pueden generar relaciones y coaliciones de largo alcance que aseguren la implementación y la protección de las AMP en el futuro. La red de AMP de California cuenta ahora con defensores en todo el estado de los más diversos sectores: académicos, públicos, privados, empresariales y organizaciones sin fines de lucro, todos los cuales están interesados en ser parte de una implementación fructífera de la MLPA.



Foto: Steve Lonhart NOAA MBNMS



Recursos adicionales en relación con la Iniciativa MLPA

PUBLICACIONES CIENTÍFICAS:

- Gleason, M., et al. *Designing a network of marine protected areas in California: achievements, costs, lessons learned, and challenges ahead*. *Ocean & Coastal Management* 74: 90-101 (2013). Note this article is part of a special issue dedicated to California's Marine Protected Area Network Planning Process edited by Mary Gleason, John Kirlin, and Evan Fox. *Ocean & Coastal Management* 74: 1-102 (2013).
- Caselle, J.E. et al. *Recovery trajectories of kelp forest animals are rapid yet spatially variable across a network of temperate marine protected areas*. *Scientific Reports* 5: 14102 (2015).
- Gaines, S. et al. *Designing marine reserve networks for both conservation and fisheries management*. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 107 (43) 18286-18293 (2010).
- Matthew S. Merrifield, et al. *MarineMap: A Web-based Platform for Collaborative Marine Protected Area Planning*. *Ocean & Coastal Management* 67 (2013).

DOCUMENTOS DE MANEJO DE LA RED DE AMP DEL ESTADO DE CALIFORNIA:

- California Department of Fish and Wildlife. *California Marine Life Protection Act Master Plan for Marine Protected Areas*. Adopted by the California Fish and Game Commission on August 24, 2016. www.wildlife.ca.gov/Conservation/Marine/MPAs/Master-Plan
- California Department of Fish and Wildlife and California Ocean Protection Council. *Marine Protected Area Monitoring Action Plan*. October 2018. www.wildlife.ca.gov/Conservation/Marine/MPAs/Management/monitoring/action-plan
- Ocean Protection Council. *The California Collaborative Approach: Marine Protected Areas Partnership Plan* (2014). www.opc.ca.gov/webmaster/ftp/pdf/agenda_items/20141202/Item5-master-final-partnership-plan.pdf

