

Hacer visible lo invisible para mejorar la gobernabilidad de las Reservas Marinas de Interés Pesquero: el caso de Cabo Roche (Andalucía)

Mar Abbott Jiménez
Universidad de Sevilla 

<https://dx.doi.org/10.5209/raso.101939>

Recibido: 25 de julio de 2024 • Aceptado: 3 de diciembre de 2024

Resumen: Con más frecuencia de lo deseable, las Áreas Marinas Protegidas (AMP) resultan no ser tan eficaces como se esperaba cuando fueron concebidas, dando lugar a los llamados “parques de papel”. En este artículo, sostenemos que las razones de su fracaso no sólo deben buscarse en las características de su diseño y gestión, sino también en los momentos que preceden a su implementación y, de manera más concreta, en las imágenes que definen en la mente de los agentes afectados e interesados a esta figura de protección antes de su establecimiento. A partir del estudio de caso del proceso de activación para la declaración de una reserva marina de interés pesquero (RMIP) en el entorno marino de Cabo Roche (Cádiz, España), se muestra la importancia de analizar, negociar y conciliar las imágenes de los grupos de interés en las etapas previas a la declaración de una AMP para su gobernabilidad y, por tanto, su éxito.

Palabras clave: Áreas Marinas Protegidas; gobernabilidad; paso cero; imágenes; Reservas Marinas de Interés Pesquero

ENG Making the invisible visible to improve the governability of Marine Protected Areas: the case of the Cabo Roche marine reserve (Andalusia)

Abstract: More often than desirable, Marine Protected Areas (MPA) turn out to be less effective than expected when they were conceived, becoming mere paper parks. In this article, we argue that the reasons for their failure should not only be found in the characteristics of their design and management but also in the moments preceding their implementation and, more concretely, in the images that define this protection figure in the minds of the affected agents before its establishment. Based on the case study of the process leading to the declaration of a Marine Reserve of Fishing Interest (MRFI) in the marine environment of Cabo Roche (Cádiz, Spain), it shows the importance of analyzing, negotiating, and reconciling the images of stakeholders in the stages prior to the declaration of an MPA for its governability and, therefore, its success.

Keywords: Marine Protected Areas; governability; step zero; images; Marine Reserves of Fishing Interest

Sumario: 1. Introducción. 2. Metodología. 3. Las Reservas Marinas de Interés Pesquero en España: una visión panorámica del escenario. 3.1. El proceso de pre-implementación de la reserva marina de Cabo Roche y su primer «efecto reserva»: ¿el conflicto social como profecía autocumplida? 3.2. La reserva marina a través de sus ojos: una encrucijada entre el riesgo y la esperanza. 3.2.1. Imágenes de la RMIP como sistema que debe ser gobernado. 3.2.2. Imágenes de la RMIP como sistema de gobierno. 3.2.3. Imágenes de la RMIP como sistema interactivo. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía. 6. Anexo.

Cómo citar: Abbott Jiménez, M. (2025). Hacer visible lo invisible para mejorar la gobernabilidad de las Reservas Marinas de Interés Pesquero: el caso de Cabo Roche (Andalucía). *Revista de Antropología Social* 34 (1), 73-90. <https://dx.doi.org/10.5209/raso.101939>

1. Introducción

En las últimas décadas, el número y extensión de las Áreas Marinas Protegidas (AMP) ha aumentado a un ritmo acelerado a nivel internacional (Humphreys y Clark, 2020), hasta el punto de que los académicos y académicas la consideran la «piedra angular» de las estrategias mundiales de conservación marina (Lubchenco,

Palumbi, Gaines *et al.*, 2003; Gaines, White y Carr, 2010), al mismo tiempo que reconocen su potencial como herramientas de gestión pesquera (De la Cruz Modino y Pascual Fernández, 2005). Sin embargo, a pesar de los avances logrados en las décadas anteriores, parece difícil alcanzar los objetivos establecidos por algunas organizaciones internacionales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que, en el Marco Mundial de la Diversidad Biológica Posterior a 2020, propuso elevar al 30% la cobertura de protección de todas las ecorregiones del mundo, incluidas las zonas marinas y costeras, así como reforzar su conectividad y eficacia antes de 2030 (CDB, 2021). Sobre todo, si se tiene en cuenta que en la actualidad sólo alrededor del 7,93% de los océanos se encuentran protegidos (UNEP-WCMC, 2022), una cifra que dista mucho de rozar siquiera el objetivo de proteger el 10% de la superficie marina mundial que el CDB estableció inicialmente para finales de 2010, pero aplazó ese mismo año para finales de 2020 (Humphreys y Clark, 2020).

Recientes investigaciones (Thur, 2010; Edgar, Stuart y Willis, 2014) sugieren, además, que la mayor parte de las AMP no consiguen lograr los propósitos para los que han sido diseñadas, convirtiéndose en lo que la literatura denomina “parques de papel” (Dudley y Stolton, 1999; Brito, 2000; Terborgh y van Schaik, 2002; Dourojeanni, 2002; De Souza Pimentel, 2008). Es decir, en áreas protegidas que existen en términos legales, pero, en la práctica, no son capaces de conservar los ecosistemas marinos (Thur, 2010), lograr la explotación sostenida de los recursos de interés pesquero (Norse, Grimes y Ralston, 2003) o generar beneficios socioeconómicos (Chaigneau y Brown, 2016; Júnior, Ladle y Correia, 2016; Barragán-Paladines y Chuenpagdee, 2017). Sin duda, es llamativo observar el contraste existente entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos en torno a la difusión, cobertura y efectividad de estas figuras de protección, dada la actual situación de crisis mundial ecológica y pesquera, y los considerables esfuerzos realizados por numerosas organizaciones e instituciones medioambientales, científicas y gubernamentales para promover el establecimiento de AMP a nivel internacional (Jentoft, Pascual y De la Cruz, 2012).

Siguiendo con la propuesta de Chuenpagdee, Pascual, y Szeiliánszky (2013), analizar las condiciones, los impulsores y los procedimientos previos a la implementación de estas figuras contribuye a determinar sus probabilidades de éxito. Esta idea remite al supuesto de que la etapa que precede a la creación de una AMP, denominada *step zero* en la literatura (Allison, Lubchenco y Carr, 1998; Chuenpagdee y Jentoft, 2007), y definida como un proceso en el que una pluralidad de actores que representan a los gobiernos, los mercados y la sociedad civil participan en las negociaciones y toma de decisiones sobre la misma (Chuenpagdee, Pascual y Szeiliánszky, 2013), es tan importante para el éxito de la iniciativa como lo que sucede una vez institucionalizada, en el proceso de gestión. Porque si bien el análisis detallado del proceso inicial de creación de una AMP no garantiza de antemano una implementación y gestión efectiva, la probabilidad de enfrentar problemas de gestión difíciles de resolver aumenta si no se contextualizan adecuadamente las circunstancias

ecológicas, sociales, culturales y políticas que condicionan y atraviesan su concepción y establecimiento (Giralaldi, Pereira y Tiepolo, 2020).

En relación con esta cuestión, y también desde la teoría de la gobernanza interactiva, Jentoft, Pascual y De la Cruz (2012) proponen incluir el estudio de las imágenes que los grupos de usuarios/as e interesados/as construyen en torno a las AMP como un complemento del análisis del *step zero*, argumentando que son precisamente estas representaciones mentales las que determinan cómo las personas reaccionan ante tales medidas. Con ello, pretenden realzar el gran impacto que tienen las imágenes en la gobernabilidad de las AMP, puesto que estas no dejan de ser construcciones sociales que dependen en gran medida de los consensos alcanzados, tanto entre las poblaciones locales y los actores sociales como para con las diversas agencias de la administración.

A su vez, estos autores señalan que la gobernabilidad de las AMP no sólo depende de las percepciones que tienen los agentes de interés sobre cuestiones como qué son, para qué sirven y quién debería beneficiarse de las mismas, sino también de la diversidad y el grado de superposición de las imágenes de las partes interesadas, ya que presuponen que cuanto mayor sean las diferencias entre ellas, mayores serán las probabilidades de que se generen resistencias y conflictos alrededor de las AMP. Por ello, sostienen que explorar cuáles son estas imágenes/representaciones, por qué existen y en qué medida son o no compartidas, facilitando su comunicación y llevándolas hacia la convergencia, resulta fundamental para mejorar la gobernabilidad de las AMP, lo que en última instancia determinará si estas figuras se implementarán con éxito (Jentoft, Pascual y De la Cruz, 2012).

Partiendo de estas ideas generales y siguiendo los planteamientos del enfoque teórico de la gobernanza interactiva, el presente artículo retoma el análisis del proceso de activación para la declaración de una reserva marina de interés pesquero (RMIP) en el entorno del puerto de Conil de la Frontera (Cádiz, España), llevado a cabo en un estudio publicado recientemente (Florido y Abbot, 2023), con el objetivo de mostrar cómo las imágenes que los sujetos/as involucrados tienen sobre la reserva marina influyen tanto en el proceso inicial del proyecto, aún no concluido y convertido en objeto de disputa, como en el caso de ser aprobado, en la forma en que se desarrollará su gobernanza. Dando un paso más allá del planteamiento de Jentoft, Pascual y De la Cruz (2012), lo que interesa señalar es que estas imágenes no sólo prescriben la manera en que los sujetos/as se posicionan y comportan frente a la RMIP, sino que emanan precisamente de sus posturas y conductas, a su vez determinadas por los intereses concretos sobre el área a proteger, en tanto que entre representaciones mentales y prácticas sociales existe una relación de correspondencia (Ingold, 2007).

En primer lugar, se esbozará el marco metodológico que ha sentado las bases de la investigación etnográfica con la que se ha dotado de base empírica al artículo. A continuación, a partir de una contextualización de la figura específica de RMIP en España, se describirá el proceso de

Tabla I. Representación de la muestra por perfiles: número de entrevistados y distribución por género

Perfil de informantes	Nº de entrevistados	
	Hombres	Mujeres
Representantes de pescadores de flotas artesanales	2	3
Pescadores de flotas artesanales	11	
Pescadores de flotas de cerco	3	
Pescadores recreativos	11	
ONGs ambientalistas	2	3
Científicos	1	1
Totales	29	7

Fuente: Elaboración propia.

pre-implementación de la RMIP de Cabo Roche y, de manera más concreta, se analizarán las imágenes y representaciones que los distintos grupos de usuarios/as e interesados/as proyectan sobre esta medida. Por último, se proponen algunas reflexiones que pueden contribuir a mejorar la gobernabilidad de una futura RMIP en Cabo Roche, y que entendemos que pueden ser aplicables en otros contextos de gobernanza marina.

2. Metodología

La base empírica de este artículo está constituida, además de por las actividades de observación participante desarrolladas en las localidades gaditanas de Chiclana, Conil, Vejer y Barbate, en períodos de varios meses, desde enero hasta septiembre de 2023, por las entrevistas en profundidad realizadas a los agentes involucrados en el proceso de pre-implementación de la reserva marina de Cabo Roche (representantes y pescadores/as de flotas/pesquerías de pequeña escala/artesanales, pescadores recreativos, investigadores/as y representantes de ONG ambientalistas). El acceso a nuestros interlocutores e interlocutoras se llevó a cabo mediante diversos procedimientos con el fin de garantizar en la medida de lo posible la pluralidad de la muestra. Así, los grupos de usuarios/as e interesados/as que identificamos y abordamos en este estudio fueron inicialmente contactados/as a través de las vías de las diferentes asociaciones e instituciones a las que pertenecen. A partir de ahí y con los contactos más sólidos, se recurrió al método de bola de nieve para acceder a nuevas personas e ir ampliando progresivamente la red.

Sin embargo, a pesar de pretender un equilibrio que asegurara la representatividad de la muestra, la realidad y la posibilidad han marcado su composición final, condicionando de forma clara los resultados de la investigación. En este sentido, cabe reconocer que en este trabajo hay voces ausentes, como las de la mayoría de las mujeres del sector

pesquero profesional. Sabemos, por nuestra participación en el proyecto “Estrategias para fomentar la participación de la mujer en la reproducción social y económica de la actividad pesquera en Andalucía”¹, que sus trabajos —remunerados o no, domésticos o extradomésticos—, juegan un papel determinante en la reproducción social, doméstica y del sistema económico local. A pesar de que, siguiendo rutas históricas, continúan sufriendo distintas formas de invisibilización en el interior del propio colectivo, por ser considerados como una extensión y plasmación de ciertas habilidades y disposiciones *intrínsecas*, que se corresponden con algunas características *naturales* de su género (Corbacho Gandullo y Florido del Corral, 2004). Pero, aunque pensamos en ellas desde el inicio de este proceso de investigación y tratamos de contactarlas utilizando todos los medios a nuestro alcance, sólo conseguimos entrevistar a tres mujeres nacidas en familias de tradición pesquera, que se dedican profesionalmente a diferentes actividades vinculadas con la pesca. Del mismo modo, también hay una falta de representatividad de las mujeres que se acercan hasta la zona susceptible de ser declarada RMIP a través de alguna de las diversas prácticas que acoge el sector pesquero recreativo, debido a la imposibilidad de acceder a conocerlas mediante los dos procedimientos mencionados.

Con todo ello, como se puede observar en la tabla I, la muestra final la componen 36 personas, de las cuales 5 son representantes de pescadores de flotas artesanales, 11 son pescadores de flotas artesanales, 3 son pescadores de flotas de cerco, 11 son pescadores recreativos, 5 son trabajadores de ONG ambientalistas y 2 son investigadores/as procedentes de entidades científicas².

¹ Este proyecto fue promovido y financiado por la Asociación Andaluza de Mujeres del Sector Pesquero (ANDMUPES). (Referencia: 4947/0073). Dirigido por David Florido del Corral.

² Respecto a las funciones que desempeñan los miembros del sector pesquero profesional (Tabla I), es necesario matizar

La mayor parte de las entrevistas han sido realizadas de forma presencial en espacios laborales, lonjas y puertos, si bien algunas se han llevado a cabo a través de plataformas virtuales, atendiendo a la petición de las personas entrevistadas. Estas entrevistas han tenido un carácter conversacional, puesto que se han ido adaptando a la relación establecida entre los entrevistados/as y la investigadora para favorecer un intercambio dinámico de información, utilizando un guion como marco referencial sobre los temas que nos interesaba tratar.

En líneas generales, los puntos abordados se pueden sintetizar en cinco grandes bloques:

- a. Características socio-ecológicas y socio-culturales de las áreas susceptibles de ser protegidas, así como del contexto sociopolítico en el que estas se insertan.
- b. Inspiración y concepción de la RMIP, profundizando en aspectos como los factores que influyen en la propuesta de protección y en su conceptualización, así como en los objetivos, metas y agentes que impulsan el proceso de activación para su declaración, entre otros.
- c. Comunicación y promoción de la RMIP, atendiendo a cuestiones como quién comunica la propuesta, qué procedimientos se usan para ello, quiénes fueron informados inicialmente de la misma, etc.
- d. Puesta en marcha del proceso de activación para la declaración de la RMIP, abordando los procedimientos de participación en el proceso, grado de transparencia, de inclusión y representatividad de los distintos actores en el proceso, estudios iniciales que justifican la propuesta, hitos/momentos clave, etc.
- e. Imágenes de la RMIP propuesta, explorando las diversas percepciones sobre el estado de las áreas y recursos marinos susceptibles de ser protegidos, capacidad de influencia de los distintos actores en el proceso de pre-implementación de la RMIP, actitudes y expectativas respecto a la RMIP, el ecosistema y su grupo, posturas respecto a qué actores deberían estar representados en los espacios de toma de decisiones sobre la RMIP, principios rectores de la RMIP, etc.

Para la codificación y tratamiento del material etnográfico recopilado se han seguido los principios metodológicos de la *Grounded Theory* (Corbin y Strauss, 1998) o Teoría Fundamentada (Trinidad *et al.*, 2006), utilizando el software de apoyo Atlas-ti 4.2 para la organización y el análisis de los datos.

zar que muchas veces no resulta sencillo asignarles un único rol, debido a su multifuncionalidad. Por ejemplo, algunas personas con representación política, que están al frente de entidades pesqueras, al mismo tiempo, pueden ser pescadores e incluso asumir funciones administrativas, como las de secretaría. En estos casos, el criterio seguido para la asignación de roles ha sido la forma en que los informantes se autodefinen, en cuanto al desempeño que consideran más relevante en su identidad.

3. Las Reservas Marinas de Interés Pesquero en España: una visión panorámica del escenario

En términos biogeográficos, se puede decir que España es un país costero extremadamente diverso, compuesto por la mayor parte de la Península Ibérica, algunos archipiélagos y otras islas e islotes. Al igual que en diversas partes del mundo, aquí las AMP han adoptado muy diferentes formas — Áreas Protegidas, Parques Nacionales Marítimos y Terrestres, Reservas Marinas y Reservas de Interés Pesquero—, y sus objetivos son tan diversos y dinámicos como el contexto socioecológico en el que se implementan (De la Cruz Modino y Pascual Fernández, 2013). Aunque, a diferencia de los modelos que predominan en muchos países europeos y americanos, apoyados en la prohibición (total) de las actividades humanas en los espacios marinos protegidos, aquí estas figuras suelen obedecer a una visión en la que la “naturaleza” siempre aparece relacionada con las personas (De la Cruz Modino, 2024).

En el caso de las Reservas Marinas de Interés Pesquero (RMIP), como la proyectada en Cabo Roche que tratamos en este artículo, el objetivo principal es asegurar la pervivencia de elementos y dinámicas ecológicas de un espacio determinado del medio marino, al mismo tiempo que la reproducción social de las pesquerías artesanales, sus prácticas culturales y otros usos tradicionales en la zona. Por lo que, utilizando las palabras de Fernández y Burgos (2014: 33), podríamos decir que constituyen “una figura específica de protección y gestión de lo que a nivel internacional se conoce como áreas marinas protegidas”, dado que el fin de estas últimas es la conservación del medio marino en su conjunto.

Esta figura de gobernanza marina (ver cuadro I), además, depende políticamente de la administración pesquera central, gracias a un equipo pequeño pero muy activo que interactúa directamente con representantes de pescadores y ONG ambientalistas, participando en reuniones formales e informales, así como en talleres y eventos organizados por ellos mismos o por otras entidades (Florido y Abbot, 2023). Por ello, creemos que las RMIP pueden ser consideradas como una herramienta de innovación institucional que busca de manera explícita establecer un estilo de gobierno basado en la colaboración entre diversos actores y el logro de una sustentabilidad multinivel, promoviendo un nuevo modelo de relación de los actores sociales con el medio marino y sus dinámicas ecológicas, a la vez que un nuevo modo de interacciones entre los actores, fundamentadas en el conocimiento de la alteridad, la capacidad para definir reglas comunes y asumir una gestión local, basada en el conocimiento y adaptada a las circunstancias cambiantes como resultado de un monitoreo científico permanente.

En este sentido y desde nuestro punto de vista, el modelo de gestión de las RMIP representa un innovador concepto de gobernanza interactiva que, en casi todos los casos, permite experimentar con fórmulas participativas y de diálogo entre partes, así como avanzar en la comunicación entre administración, pescadores, asociaciones y científicos (Florido, Martínez y Jiménez, 2020). Decimos en casi todos

Cuadro I. Caracterización de las RMIP como figura de gestión

Modelo de gestión
Gobernanza participativa. Colaboración de los sectores implicados en la Comisión de la reserva marina a través de reuniones técnicas de seguimiento periódicas.
1) Herramientas de gestión
<p>Planes de gestión</p> <p>Órdenes Ministeriales que incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delimitación. Definición precisa del área protegida mediante mapas dinámicos y cartografías bionómicas que muestran los límites geográficos y la distribución de hábitats y comunidades biológicas dentro de la reserva. • Zonificación. La superficie de cada reserva marina se divide en secciones menores según los usos permitidos. En cada reserva marina existe, al menos, una <i>reserva integral</i>, donde no se permite actividad extractiva, salvo investigación científica. El resto del espacio se conoce como <i>zonas de amortiguación</i>, donde se regulan los usos permitidos. • Regulación de actividades mediante autorización. <ul style="list-style-type: none"> ○ Pesca profesional. Censo de las embarcaciones profesionales autorizadas, donde tienen entrada aquellas que acrediten haber pescado con habitualidad en la zona durante, al menos, los 2 años anteriores a la creación de la reserva. Sólo se permite el desarrollo de actividades pesqueras artesanales, quedando otras modalidades totalmente prohibidas. ○ Pesca de recreo. Permitida en algunas reservas desde costa o embarcación. Prohibida la pesca submarina y los concursos de pesca en todas las reservas. ○ Buceo. Limitado mediante cupos máximos de inmersiones por punto, definidos según datos históricos y solicitudes del sector, de forma similar a los censos de embarcaciones autorizadas. ○ Fonddeo y navegación. Solo en la reserva integral de Ibiza y Formentera se prohíbe explícitamente la navegación; el fonddeo está prohibido en todas las reservas. ○ Investigación científica. Permitida en las reservas marinas, sujeta a autorización, que se concede en función del interés general del estudio para la reserva marina y para la conservación del medio marino. • Creación de Comisión de Gestión y Seguimiento de la reserva marina. Órgano consultivo con capacidad para llevar a cabo todas las actuaciones pertinentes. Compuesto por las administraciones competentes pesqueras, representantes del sector pesquero profesional, investigadores, representantes de organizaciones ambientales no gubernamentales y representantes de organizaciones de pesca de recreo cuando se regule dicha actividad. Funciones del órgano definidas de modo particular en cada una de las reservas, dentro de los decretos y órdenes que las regulan.
2) Medios para la gestión
<p>Medios financieros</p> <p>Proviene de los Presupuestos Generales del Estado, las Comunidades Autónomas y el retorno de la Unión Europea a través del artículo 40 del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).</p>
<p>Medios materiales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia. Todas las reservas marinas cuentan con, al menos, una embarcación para el desarrollo de las tareas de vigilancia desde el mar, y disponen de medios terrestres para la vigilancia desde tierra en aquellas reservas marinas cercanas a la costa. Colaboran con La Armada, Policía y Guardia Civil para reforzar el control en el mar. • Seguimiento. Las embarcaciones de vigilancia también se utilizan para recopilar información sobre la reserva y realizar seguimientos de su estado de conservación. • Señalización. Algunas reservas marinas tienen marcas perimetrales, pero no es obligatorio el balizaje en el mar, ya que no representan peligro para la navegación. Las reservas cercanas a tierra suelen contar con marcas en tierra o balizas que permiten conocer la zonificación mediante enfilaciones. • Cartografía. Bases de información cartográfica actualizada sobre la morfología de los fondos marinos, la distribución de hábitats y comunidades marinas, la localización de los usos y medidas de gestión fundamentales para la gestión. También respaldan las investigaciones realizadas por equipos científicos en colaboración con el personal de las reservas.
<p>Medios no materiales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legislación. La creación y gestión de las reservas marinas en la actualidad se ampara en la Ley 5/2023, de Pesca Sostenible e Investigación Pesquera. Los objetivos y finalidades con las que se crean las RMIP deben buscarse dentro de los propios marcos legales de cada una de ellas. • Divulgación y sensibilización. Actividades para aumentar la concienciación sobre conservación marina, reforzar el acervo pesquero de la pesca artesanal y fomentar prácticas responsables en el medio marino. Incluyen jornadas, días de puertas abiertas, apoyo a voluntariados, publicaciones, prácticas universitarias y charlas en colegios. • Cooperación. Elaboración de convenios, acuerdos y grupos de trabajo entre el Ministerio y otras entidades para la colaboración en la gestión de la RMIP.

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2018).

porque, en algunos casos, los procesos de creación de estas figuras parten de decisiones administrativas que centralizan la toma de decisión y gestión, dejando al margen de su diseño, implementación y seguimiento a los/as pescadores/as profesionales locales, como ocurre en la reserva marina de Cabo de Gata (Cortés, 2011). Y, en otros casos, como en el del L'Estartit, la pluralidad de agentes interesados (usuarios/as directos/as de las RMIP o no) ha llevado a que aquellos con mayor profundidad histórica en el empleo de los recursos marinos queden en una posición marginal (De la Cruz, 2008), a pesar del reconocimiento del papel de la protección para los colectivos locales, en una suerte de paradoja de la participación pública (Suárez de Vivero, Rodríguez y Florido del Corral, 2008), como señala De la Cruz (2024: 225).

Es en este contexto general, desde donde nos proponemos examinar el proceso de pre-implementación de la RMIP de Cabo Roche, atendiendo a cuestiones como cuáles fueron las condiciones y factores que influyeron en la propuesta de protección, quién concibió la idea de implementar la RMIP y por qué, cómo se conceptualizó, justificó y comunicó la idea entre las partes interesadas, quiénes eran estas partes, a quiénes representaban, cómo se involucraron en el proceso de deliberación, cuáles fueron los hitos destacados, y en qué medida surgieron proyectos alternativos, entre otras.

3.1. El proceso de pre-implementación de la reserva marina de Cabo Roche y su primer «efecto reserva»: ¿el conflicto social como profecía autocumplida?

En 2009, la organización ambientalista Ecologistas en Acción, con el apoyo de la Cofradía de Pescadores de Conil, organizó una serie de encuentros en la sede de esta última, con el objetivo de explicar a los pescadores artesanales locales en qué consistía una RMIP, para posteriormente animarlos a reflexionar sobre la idoneidad de implementar esta figura de protección en el entorno marino de Cabo Roche. Una zona tradicionalmente vinculada a la flota conileña, a la que también acceden embarcaciones artesanales procedentes de Barbate, Rota y Cádiz, arrastreros de Huelva y barcos de cerco de Barbate, y en la que además se ubica la Almadra de Punta Atalaya. Así, se dio inicio a lo que podemos denominar la *fase pre-crítica* (2009-2011) del proceso (Florido y Abbot, 2023).

De forma paralela a estas reuniones semanales, que se prolongaron durante dos meses, se distribuyeron cuestionarios en la sede de la cofradía para evaluar el nivel de conocimiento y consenso interno que existía en torno a una propuesta de tal envergadura. El resultado de estos intercambios fue la elaboración colectiva de una primera propuesta de delimitación del área susceptible de ser declarada RMIP, que abarcaba desde el Islote de Sancti Petri hasta el Cabo de Trafalgar (dos puntos separados por una distancia de 18 millas a lo largo de la costa), así como las posibles zonas de reserva integral (ver figuras 1 y 2). Con esta información, la cofradía de pescadores solicitó por escrito a la Secretaría General de Pesca Marítima (administración central) iniciar un proceso de diseño y negociación para la

declaración de la RMIP, en febrero de 2010. Y, ante la falta de respuesta, redirigió la petición a la Dirección General de Pesca y Acuicultura (administración autonómica), en diciembre de ese mismo año.

A pesar de los esfuerzos desplegados, el proceso quedó paralizado por la crisis financiera de la administración pública, cuyos efectos comenzaron a sentirse con especial crudeza en 2010 y los años sucesivos. Pero, en 2016, el proyecto fue retomado y nuevamente planteado por la Organización de Productores Artesanales Lonja de Conil (OPP-72). Esta OPP había surgido en el seno de la Cofradía de Pescadores local en 2010 como fruto, en parte, de la crisis de esta organización en años precedentes y como una respuesta de adaptación a la política europea de pesca en el campo del asociacionismo. Además, la propuesta contó con el apoyo de las entidades ecologistas World Wide Foundation for Nature (WWF)³ y Sociedad para el Desarrollo de las Comunidades Costeras (Soldecocos)⁴.

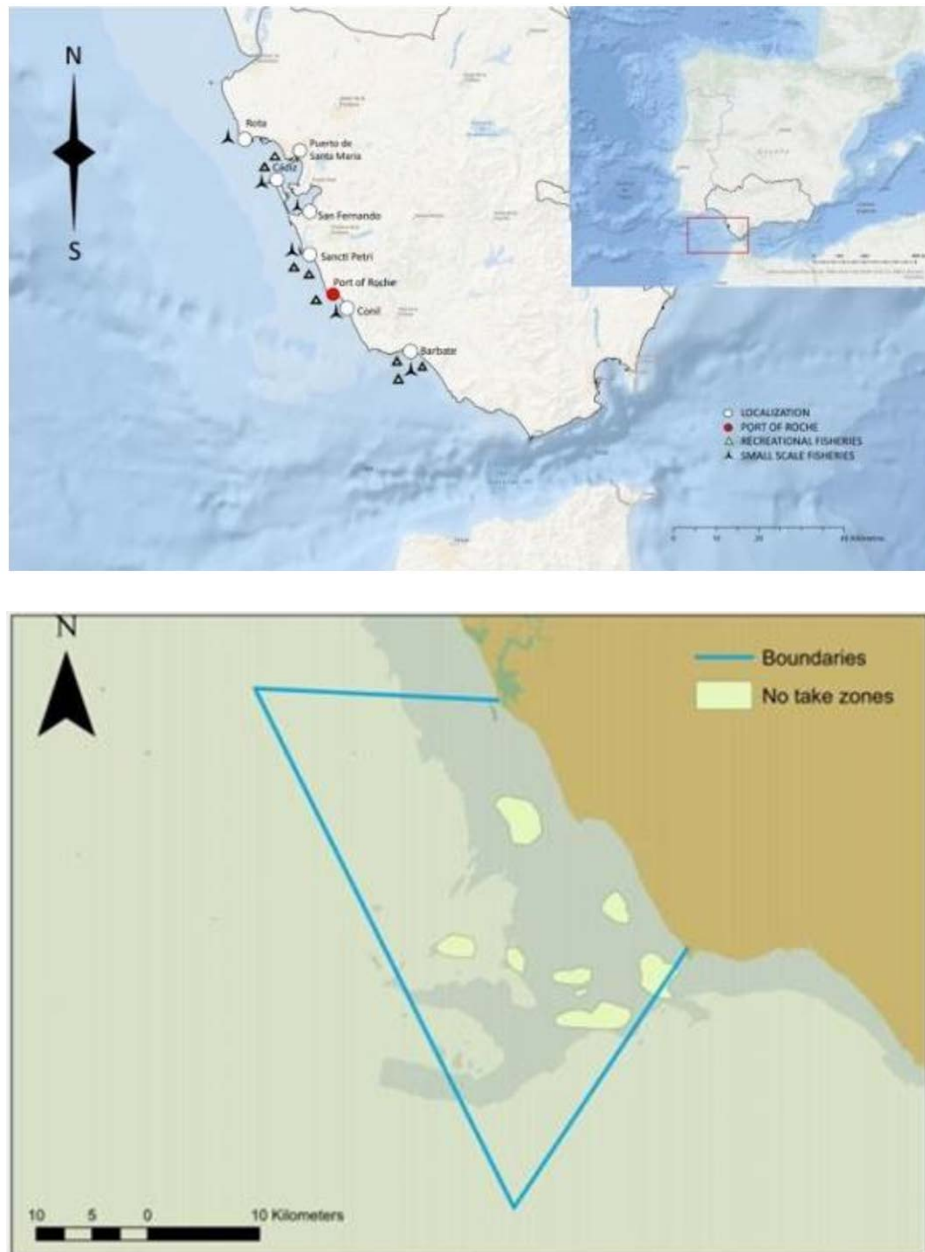
En esta segunda etapa, que denominamos *fase expansiva* (2015-2017), el equipo de WWF, desde un enfoque basado en el principio de sostenibilidad multidimensional, que incluye la viabilidad económica y el mantenimiento social de las comunidades pesqueras, propuso la integración del área marina de Cabo Roche en la Red Natura 2000, como una vía alternativa a la declaración de la RMIP, a través de su designación como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC). El fundamento de esta propuesta es la presencia en la zona de dos tipos de hábitats, los arrecifes gorgonarios y las barras de arena someras sumergidas, que albergan fauna bentónica invertebrada de alto valor ecológico, como las comunidades de biocenosis de arenas gruesas y gravas finas sometidas a corrientes de fondo, las comunidades de algas esciáfilas infralitorales en régimen calmo con facies de gorgonarios y algas fotófilas infralitorales, y las comunidades de *Ervilia castanea* y *Venus*⁵. En junio de ese mismo año, WWF y Soldecocos organizaron un nuevo taller con pescadores artesanales de Cádiz y Barbate para exponer la propuesta inicial de la RMIP, la posibilidad de declaración de un LIC en la zona y consensuar los procedimientos para su presentación oficial. Aunque el acontecimiento más significativo en esta fase fue el taller organizado en la Chanca de Conil de la Frontera, en marzo de 2017, que contó con la participación de representantes de pescadores de modalidades pesqueras con actividad histórica en la zona, de distintos puertos, pescadores recreativos, representantes de otras zonas de España con experiencia en las reservas marinas, representantes de la administración central, regional y local, y con investigadores/as del Instituto Español de Oceanografía (IEO) y de la Universidad de Cádiz (UCA). El objetivo de este taller era promover el conocimiento de las propuestas de declaración de la RMIP y Red Natura 2000 y, al mismo tiempo, generar las condiciones que favorecieran la aceptación, implicación y apoyo de ambos proyectos por parte de los diferentes

³ Organización internacional de carácter conservacionista.

⁴ Entidad ambientalista y de desarrollo local implicada en procesos de gestión de la actividad pesquera en distintos puntos de Andalucía y Baleares.

⁵ Ver nota 6.

Figuras 1 y 2. Mapa de situación y de la primera propuesta de RMIP.



Fuente: Florido y Abbot (2023) a partir de Helena Pérez-Gámuz y Francisco Sobrado, respectivamente.

grupos de interés local y de las administraciones responsables. Durante este encuentro, los/as responsables de la administración central expusieron los modelos normativos a los que debía ajustarse la RMIP proyectada en Cabo Roche. Posteriormente, los/as responsables de la administración autonómica explicaron el Sistema de Localización y Monitoreo de Embarcaciones de Pesca de Andalucía (SLSEPA), un instrumento de vigilancia y monitoreo de la pesca artesanal, que venía siendo aplicado en la flota de la zona desde 2007 y cuyo resultado era un mapeado exhaustivo de los caladeros frecuentados, la biomasa extraída en cada zona, en cantidad y especies y las horas de actividad extractiva y navegación. Como

resultado, los nuevos promotores —OPP-72, WWF y Soldecocos—, con el asesoramiento de un investigador del departamento de Antropología Social de la Universidad de Sevilla, se comprometieron a solicitar y ejecutar un proyecto en el marco del programa Pleamar de la Fundación Biodiversidad⁶.

⁶ Proyecto MAR DE GADES: Protección y Gobernanza del Mar de Cabo Roche (Cabo de Trafalgar- Islote de Sancti Petri), entre 2018 y 2019, financiado por la Fundación Biodiversidad, Programa Pleamar, del Ministerio de para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico [<https://www.programapleamar.es/proyectos/gades-proteccion-y-gobernanza-del-mar-de-cabo-roche-cabo-de-trafalgar-islo-te-de-sancti>].

Entre 2018 y 2019, con el objetivo de dotar de una sólida base empírica a la propuesta de declaración de la RMIP y de la Red Natura 2000 en Cabo Roche, el grupo promotor desarrolló el proyecto Mar de Gades (Fundación Biodiversidad, 2018), comenzando así la *fase institucional proyectiva*. En el marco de esta investigación, se realizó una cartografía bionómica que reveló la presencia de cinco hábitats de gran valor ecológico, reconocidos en el Inventario Español de Hábitats y Especies Marinos y en la Directiva de Hábitats, en la zona donde se pretendía implementar la futura reserva marina. A su vez, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad con los pescadores profesionales para recopilar su conocimiento ecológico tradicional (CET) sobre los fondos y zonas de pesca, y se organizaron varios grupos focales, encuentros y talleres con pescadores recreativos en Chiclana de la Frontera, El Puerto de Santa María, Sancti Petri, Conil y Barbate, seleccionados por ser los puntos de costa donde había clubes náuticos de pesca recreativa desde embarcación, así como con pescadores submarinos en Medina Sidonia y en Chiclana. En paralelo, se intentó complementar y enriquecer el análisis a través de cuestionarios realizados a pescadores recreativos, aunque con escaso éxito. En el taller de Medina Sidonia, se ofreció a los pescadores la posibilidad de incorporarse al proceso de generación de información mediante la agregación de datos de salidas de pesca, con identificación de especies, zonas de capturas y salidas de pesca en una APP de móvil, *Pesgadír*. Una iniciativa que, pese a haber sido propuesta por biólogos del IEO con experiencia en otras reservas en Andalucía, también generó muy pocos resultados. Los resultados obtenidos en el proyecto Mar de Gades fueron expuestos en la sede del IEO en Cádiz, con el fin de mantener informada a esta entidad sobre los datos recogidos, ya que la legislación vigente exige que cualquier propuesta de reserva marina cuente con el respaldo de esta institución de biología marina.

Como se puede observar, la principal novedad que se planteó durante esta fase fue la incorporación tanto de los datos como de las perspectivas de los pescadores recreativos, lo que, a su vez, significó abrir un flanco de discrepancias respecto al proyecto de la reserva marina. Además, como consecuencia de este proceso de consultas y distribución de información, se fundó en Chiclana la Asociación de Pescadores Recreativos Pesca Responsable, respaldada por el gobierno local y liderada por los pescadores submarinos, que capitalizaron la representatividad de los pescadores recreativos de la zona y pusieron en marcha una estrategia activa de obstaculización del proyecto.

En los años 2020 y 2021, se desarrolló la *fase institucional de conflicto*, en la que el grupo promotor realizó distintos encuentros virtuales con los pescadores profesionales para corroborar y mapear las áreas que podrían ser establecidas como integrales o de máxima protección dentro de la RMIP, y elevó una petición a la Secretaría General de Pesca Marítima, con el fin de organizar una videoconferencia para iniciar el proceso normativo de declaración de la reserva. El 16 de febrero de 2021, se llevó a cabo la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de una consulta pública

sobre la creación de una reserva marina de interés pesquero en Conil de la Frontera (Cádiz).

Ante este nuevo panorama, se constituyó la *Plataforma contra la instauración de la Reserva Marina de Interés Pesquero Área de Cabo Roche*, que mostró su oposición a la declaración de esta figura tanto en redes sociales como mediante distintas acciones, incluyendo una manifestación en Cádiz el 13 de marzo de 2021. Esto generó una gran inquietud entre los promotores, que, conscientes de lo que podía suponer la oposición de los pescadores recreativos para el desarrollo del proyecto, organizaron nuevas reuniones virtuales con representantes de pescadores recreativos y otros actores interesados, como el ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, que ya había expresado previamente su rechazo al proyecto. Igualmente, en varias publicaciones en redes sociales, respondieron a informaciones y planteamientos relacionados con los aspectos técnicos del proyecto y las intenciones de sus promotores.

La presentación de alegaciones a la declaración de intenciones para la aprobación de la RMIP por parte de la Secretaría General de Pesca Marítima también llevó a los/as responsables de las reservas marinas y al grupo promotor a organizar nuevos encuentros virtuales para clarificar los detalles técnicos de la propuesta. Estas reuniones, realizadas separadamente para profesionales y recreativos, se llevaron a cabo bajo la coordinación de la administración entre octubre y noviembre de 2021. Posteriormente, hubo un encuentro virtual entre el grupo promotor, los/as responsables de reservas y la directora general de Pesca Sostenible, en el que los promotores expresaron su malestar por el procedimiento de consulta pública, pues los afectados la entendieron como una estrategia de ocultamiento por parte del grupo promotor, dado que el anuncio en el BOE de la consulta pública no llevaba aparejada información complementaria alguna.

Además, en la Chanca de Conil el grupo promotor tuvo nuevos encuentros con los representantes de las flotas de arrastre y otro con los pescadores de Barbate de las distintas modalidades. Como resultado de estos encuentros, se procedió a redefinir los límites de la reserva, reduciendo el área de penetración desde la costa a 6 millas en lugar de 12, y excluyendo el extremo de Caño de Sancti Petri para permitir la actividad de los arrastreros en esa zona. Esta nueva propuesta de límites se remitió a la Secretaría General de Pesca Marítima (SGPM), que hasta la fecha no ha proporcionado ninguna información sobre el estado en el que se encuentra la propuesta de creación de la RMIP.

3.2. La reserva marina a través de sus ojos: una encrucijada entre el riesgo y la esperanza

A continuación, presentamos el análisis de las imágenes existentes sobre la reserva que hemos realizado a partir del modelo *una imagen de imágenes* propuesto por Jentoft, Pascual y De la Cruz (2012), con el fin de conocer cuán gobernable resultará esta medida. Partimos de la conceptualización que los autores hacen de las AMP como sistemas formados por tres componentes relacionados:

un sistema que debe ser gobernado, un sistema de gobierno y un sistema interactivo (Kooiman y Bavinck, 2013). El sistema que debe ser gobernado consta de dos componentes: uno natural, formado por el ecosistema y sus recursos; y otro social, que incluye al conjunto de usuarios, quienes forman coaliciones e instituciones políticas y organizativas. El sistema de gobierno es social, puramente formal e incorpora el conjunto total de mecanismos y procesos disponibles para la orientación, el control y la dirección del sistema que debe ser gobernado; y finalmente, el conjunto de relaciones entre ambos sistemas, objeto y sujeto de gobierno, conforman el sistema interactivo.

En coherencia con esta visión, en el modelo se identifican, por un lado, tres variables claves en el análisis de las percepciones de las partes interesadas sobre el estado actual del sistema que debe ser gobernado: la *salud del ecosistema*, que recoge las imágenes sobre las condiciones de las especies y hábitats marinos; el *bienestar*, que aborda las ideas sobre los desafíos, riesgos y oportunidades que podrían impactar en formas de vida y medios de subsistencia de las comunidades locales; y el *poder*, que analiza las percepciones sobre quién posee la autoridad para tomar las decisiones relacionadas con las AMP y cómo las personas creen que pueden ejercer influencia en estas decisiones (Jentoft, Pascual y De la Cruz, 2012). Por otro lado, se destacan tres variables importantes en el análisis de las imágenes de la AMP como sistema de gobierno: los *valores*, que son lo que las personas consideran importante y, por lo tanto, lo que les gustaría que sucediera con el AMP, el ecosistema y su propia comunidad o grupo; las *normas*, que definen lo que se considera obligatorio y puede estar codificado en la ley o arraigado en prácticas y conocimientos locales; y los *principios*, que sirven como códigos éticos para quienes gobiernan las AMP, orientando su diseño, implementación y gestión (Jentoft, Pascual y De la Cruz, 2012). Y, finalmente, se incorporan otras tres variables que parecen ser de utilidad para explorar los resultados de la AMP derivados de las interacciones de gobierno: la *relevancia*, que se refiere a cómo la imagen de las partes interesadas sobre la sintonía de la AMP con su realidad —tal y como la perciben— afecta su apoyo hacia ellas; la *efectividad*, que contempla si la AMP cumple sus objetivos y cómo esto influye en la participación de las partes interesadas; y la *equidad*, que considera cómo la percepción de favoritismo hacia ciertos grupos, en detrimento de otros, puede generar rechazo hacia la figura de protección.

Las imágenes que los colectivos de usuarios e interesados construyen en torno a la RMIP propuesta se resumen en el cuadro II (Ver Anexo).

3.2.1. Imágenes de la RMIP como sistema que debe ser gobernado

A. Salud del ecosistema

Con relación a la salud del medio marino de Cabo Roche, los diferentes usuarios e interesados coinciden en señalar el gran valor ecológico que le confiere a esta zona su proximidad al Estrecho de Gibraltar, donde la confluencia del Océano Atlántico y el Mar Mediterráneo genera unas condiciones

ambientales, oceanográficas y meteorológicas singulares que favorecen una elevada biodiversidad marina, entre la que se encuentran numerosas especies de interés pesquero. Sin embargo, también existe un consenso generalizado entre ellos sobre el acelerado declive que experimentan las poblaciones de especies de interés pesquero desde hace más de una década, como resultado de la sinergia de varios factores ambientales y antrópicos. Entre los factores ambientales, destacan los impactos derivados del cambio climático, la proliferación de la especie *Rugulopteryx okamurae*, conocida localmente como *alga asiática* y definida como *especie exótica invasora*, y la sobreabundancia del atún rojo. Mientras que, respecto a los actores y actividades que causan la sobreexplotación y el agotamiento de los caladeros de pesca locales, difieren considerablemente en sus opiniones.

En este sentido, los pescadores y el grupo promotor perciben a los barcos de arrastre que faenan en aguas no permitidas con artilugios prohibidos como uno de los principales responsables del descenso de las capturas pesqueras. Del mismo modo y en paralelo, resaltan la fuerte presión que ejercen sobre los ecosistemas y recursos las actividades recreativas y, sobre todo, el creciente colectivo de pescadores submarinos, a los que acusan de haber acabado con grandes reproductores esenciales para la sostenibilidad de las poblaciones, como el mero y la corvina, al acumular cantidades superiores a las permitidas legalmente para la venta a particulares y restaurantes⁷.

Pargo hemos cogido siempre y muchos. Ahora ya no hay. Ahora, a los únicos que ves cogiendo pargo son a los ilegales, a los deportivos. Antes se podía trabajar y ahora no, por eso es la reserva. A dos millas y menos de tierra, un día tras otro, las redes rotas por culpa de los arrastreros, que se meten ahí cuando no hay nadie y han ido destrozando todo. Luego, vas a pescar ahí y no hay nada. No hay pesca.” (Representante de asociación pesquera, 55-65 años).

Hace ya tiempo, cuando yo tenía un bote —no el barco—, cogíamos corvinas, pargo, pez limón... Cuando llegaba el tiempo de la red, cogíamos salmonetes... Cogíamos de todo. Cuando los submarinistas dieron con ello, se acabó. Ya no entró ahí nada porque, como ellos mataban a los grandes, esa colonia de peces se perdió. Cuando matas al grande, se acaba la colonia porque son los que se reproducen. (...) No se conforman con ir y coger el pescado que tienen permitido por licencia. Vas a los restaurantes y ves la urta con el boquete del arpón. Si hay levante o se está pescando con redes porque hay salmonetes, ¿cómo puede haber pargo de Conil en los restaurantes si los barcos no están pescando pargo? Eso lo traen los deportivos. (...) La marca de arpón la vemos nosotros porque la

⁷ Un análisis más amplio de la pesca ilegal de pescadores submarinos en la zona se encuentra en Maya, Martínez y Alieva (2021).

conocemos, pero el que se lo va a comer y no entiende... Porque la gente de los restaurantes es muy sabia: ponen cuatro pescados con etiqueta y otros cuatro sin etiqueta, y entonces los van echando fuera. (Representante de organización pesquera, 50-60 años).

Por otro lado, los pescadores recreativos y, en particular, los submarinistas, expresan su disconformidad con el discurso que les culpabiliza de la sobrepesca y el colapso de ciertas especies de interés pesquero, defendiendo la sostenibilidad ecológica de sus actividades con el argumento de que sus artes de pesca son muy selectivas, sus salidas de pesca esporádicas y sus capturas están limitada legalmente, por lo que nunca son intensivas. Sostienen, por el contrario, que son precisamente las flotas de arrastre de Sanlúcar de Barrameda y las embarcaciones de cerco de Barbate que acceden a la zona, las que han llevado a la caída, cuando no el colapso, de algunos recursos pesqueros:

La evolución de las artes pesqueras, el arte de cerco y el arte de arrastre, trajo una sobreexplotación del sector pesquero, y se notaba mucho la bajada de la pesca año tras año. (...) Allí, para que te hagas una idea, desde que empezaron a entrar vacas de arrastre de Sanlúcar, aquello bajó muchísimo de peces, sobre todo, de grandes bancos de peces. Es decir, de especies que van allí a hacer una puesta de desove, una puesta de un ciclo ecológico. Llegaban y los barcos de cerco los cogían en ese momento y los crujían. Entonces, eso se iba a notar. Pasaron diez años, ¡no te vayas a creer que tardó mucho! Entonces, eso ha hecho que la tarta se vaya haciendo cada vez más chica para todos los que estamos allí. (Pescador submarino, 40-50 años).

Además, afirman que la pérdida de redes, palangres y trasmallos, a menudo calados en aguas no permitidas, ha llevado a la degradación de los fondos marinos en los que se hallaban especies de gran fragilidad, como las gorgonias y los corales, pese a que la cartografía bionómica de los fondos marinos de la zona, elaborada en el marco del proyecto Mar de Gades, mostró el buen estado de salud de estos fondos, donde anidan tales especies vulnerables (*Aplidium punctum*, *Alcyonum palmatum*, *Astroides calycularis*, y otras).

B. Bienestar

La pesca artesanal ha sido históricamente la principal fuente de sustento de los pescadores artesanales locales y, además, posee un gran valor sociocultural, en tanto que se trata de una actividad portadora de conocimiento, historia e identidad. Pese a ello, existe una sensación generalizada de crisis en el sector que, según dicen, es resultado de una compleja red de acontecimientos que amenaza seriamente la continuidad de sus pesquerías, como el establecimiento de normativas que perciben como erróneas, ineficaces y nada adaptadas a la realidad pesquera local, el aumento de los costes de producción, la competencia desleal que generan los productos pesqueros extracomunitarios, pero

también aquellos que venden los pescadores recreativos, el envejecimiento de los trabajadores del mar y la falta de generaciones jóvenes dedicadas a la pesca, el descenso de las poblaciones de peces de interés pesquero y, sobre todo, la ya mencionada invasión del alga *Rugulopteryx okamurae*, que está condicionando el acceso a los caladeros históricos, y ha supuesto la concentración de la actividad en otras áreas, principalmente al oeste de Trafalgar, que es precisamente el territorio más sensible en relación con la propuesta de RMIP.

Ante este panorama, la gran mayoría presagia la desaparición de la pesca artesanal en el transcurso de los próximos años, dejando claro que pocas posibilidades existen de frenar su extinción. De hecho, algunos ven en la reserva marina la única oportunidad de garantizar el futuro y la continuidad de su actividad. Una idea que encuentra su fundamento en la afirmación realizada desde el discurso gubernamental de que, a través de esta medida de protección, se puede contribuir a la repoblación de los caladeros adyacentes, mediante el denominado “efecto reserva” (De la Cruz, 2004). En consonancia con ello, asumen que la implementación de la reserva se traduciría en el aumento de las capturas y el incremento de las ventas, pudiendo servir incluso para mejorar la competitividad comercial del sector a través del establecimiento de un sello de calidad que garantice la procedencia y la calidad de los productos pesqueros de la RMIP. Una expectativa que podría haberse visto influenciada por la experiencia en Conil, donde ya existe un sello de identificación comercial en algunas especies desde 2007, “Pescado de Conil”, con evidentes resultados en el incremento de su valor comercial. Por todo ello, la reserva es percibida como una medida que mejoraría sus condiciones de vida y de trabajo, lo que podría ralentizar el abandono de la actividad pesquera tradicional y promover la incorporación de pescadores más jóvenes, garantizando el relevo generacional:

Creo que, cuando la generación nuestra lo vaya dejando, el relevo generacional no va a existir. Es que no hay nadie. No es rentable. Tienen que cambiar mucho las cosas. Tienen que pasar muchas cosas para que esto sea rentable. (...) Todo pasa porque el tema de que la reserva natural salga adelante, que también creemos que es un proyecto bastante importante. Todo pasa porque haya un control sobre la pesca ilegal. En fin, son muchas las cuestiones que se deberían dar para que nosotros podamos tener un futuro. (Pescador artesanal, 40-50 años).

Sin embargo, no todos los pescadores creen que la RMIP supondrá una mejora económica y social para los pescadores locales. Al contrario, en el marco de condicionantes negativos más reciente, algunos perciben la reserva como una amenaza adicional para la subsistencia del sector, que deviene del riesgo de que esta pueda desembocar en restricciones sobre el acceso y uso de las áreas de pesca —en relación con las zonas de “reserva integral”—, agravando aún más su situación de vulnerabilidad:

Bastante tenemos ya con las restricciones que nos ponen desde Europa, donde no podemos pescar esto y estamos sujetos a cuotas... ¡sin contar con las condiciones meteorológicas! En el caso de que la reserva vaya hacia adelante, no quiero ni pensar que nos restrinjan de no poder pescar en ciertas zonas, cuando esto es un bosque de piedra, donde solo hay una zona de pesca que nos incluye. (Representante de asociación pesquera, 50-60 años).

A estas perspectivas, se suman las de aquellos que se sitúan en la encrucijada entre el riesgo de que la RMIP sea llevada a cabo bajo la coordinación política de la Administración, agentes ajenos a la realidad pesquera local, y la esperanza de que el colectivo de pescadores artesanales locales ocupe una posición central en los procesos de toma de decisiones relacionadas con su diseño, implementación y gestión:

Tengo mis dudas sobre si se va a llevar como nosotros queremos o como quiere la administración, o quien la ponga, porque nos dicen unas cosas y tengo mis dudas de que sea así. Creo que va a venir como quieran aquellos que están sentados y que van a sacar beneficios de otro sitio. No sé cuáles serán, pero creo que es así. (...) ¿Cómo va a gestionar gente que no es de aquí el lugar donde tengo que buscarme la vida? Esto lo tiene que gestionar el propio pescador. Si no es así, la reserva no vale para nada porque, entonces, van a venir con leyes desde arriba y los que no van a poder pescar ni utilizar el caladero son los pescadores. (Pescador artesanal, miembro de una organización pesquera, 55-65 años).

También en otra encrucijada se encuentran las flotas de cerco que, pese a reconocer las potencialidades de esta herramienta de gestión pesquera, temen no poder seguir faenando en los caladeros en los que han estado pescando históricamente tras su declaración. Aunque el grupo promotor asegura haber aclarado en repetidas ocasiones que la flota de cerco no vería afectada su actividad, al no tener ningún impacto en los fondos marinos.

Lo cierto es que las imágenes que se vuelcan sobre la reserva marina no se agotan aquí. Desde posturas más extremistas, el colectivo de pescadores recreativos y un investigador licenciado en Ciencias del Mar, perciben el proyecto de la reserva como una estrategia del grupo promotor para convertir un territorio marino de carácter público, que actualmente disfrutan múltiples agentes sociales, en un *coto privado* de pesca para los profesionales de Conil, a pesar de que en el censo de una futura reserva podrían mantener su actividad, con seguridad, la flota artesanal que históricamente venía haciéndolo, procedente de distintos puertos (Conil, Barbate, Sancti-Petri, Rota, Chipiona). En consonancia con ello, ambos advierten que la implantación de la RMIP no sólo perjudicaría a los pescadores recreativos que han realizado grandes inversiones económicas para poder realizar su actividad en la zona, y a aquellos que sienten una gran vinculación con este medio marino, fundamental

para su bienestar, sino también a todas las empresas relacionadas con este tipo de pesca, que tienen un gran peso en términos de empleo e ingresos para la localidad, lo que podría provocar un gran impacto socioeconómico en la región:

Hay mucha gente que saldrá herida, porque hay miles y miles de pescadores recreativos que van a la zona. Hay miles y miles de licencias. Hay un montón de tiendas que dependen de la pesca recreativa. Hay un sector terciario que depende mucho de esta actividad. Eso no se tiene en cuenta. La actividad económica no es sólo la que genera la pesca profesional, sino también la que genera la pesca recreativa. Eso no se tiene en cuenta. (...) En Conil, lo que se pretende es excluir la mayor parte de la pesca recreativa y dejar la mayor parte de la pesca profesional, que no tiene restricciones, y eso la gente no lo acepta. No lo acepta ahora y no lo va a aceptar. Estamos en 2022 y no van a aceptar que, por la cara, les digan que no van a entrar en un sitio en donde han entrado toda su vida. Y, cuando no lo aceptan, eso está destinado al fracaso. Sobre todo, a la pesca ilegal, a multas, a conflictos, a que haya empresas que tengan que cerrar y al impacto económico en las zonas rurales, o a que las poblaciones cercanas se vean afectadas. (Investigador licenciado en Ciencias del Mar, 45-55 años).

Por su parte, el grupo promotor muestra una confianza absoluta en que la RMIP mejoraría la situación socioeconómica del sector pesquero artesanal, aunque los/as trabajadores/as de las ONG difieren en el impacto que su implementación tendría entre los pescadores recreativos. Y es que, mientras algunos/as entienden que estos últimos pueden ejercer su actividad en otras áreas, otros/as consideran que las normas de acceso y uso perjudicarían gravemente a aquellos pescadores, localmente conocidos como *jubilados* o *recreativos*, que anteriormente eran profesionales pero tras la crisis del sector se reconvirtieron en marineros en paro y jubilados, y en la actualidad continúan practicando la pesca de modo no reglamentado, en un marco de economía de subsistencia, en el entorno susceptible de ser protegido, que conciben como propio debido a su pasado profesional, el conocimiento que almacenan y la cultura pesquera transmitida por sus predecesores. Además, la investigadora licenciada en Ciencias del Mar, que anticipa la prohibición de la pesca de arrastre en la reserva, en base a la normativa que rige las RMIP en el resto de España, llama a los promotores y a la administración a reflexionar sobre el impacto que tendría esta restricción para el colectivo, asegurando que su subsistencia depende de los recursos marinos que se encuentran en el área susceptible de ser protegida:

Ahora mismo, existe una legislación a nivel europeo que prohíbe a los arrastreros pescar en fondos a una profundidad superior a x metros. Además, tampoco pueden pescar cerca de zonas que tenemos, por ejemplo, en el Golfo de Cádiz, que son de volcanes. Hay una zona que es la ZEPA, la Zona de Especial Protección

para las Aves, y esta zona se va a ampliar con protecciones adicionales en la parte de los cañones submarinos. O sea, que se va a aumentar esa figura de protección. Entonces, ten en cuenta que ya hay zonas en las que antes podían pescar y ahora se les restringe, por lo que tampoco podrán pescar... Date cuenta de que habría muchas zonas —además de la reserva— en la que los pescadores de la parte de Sanlúcar, arrastreros, quedarían excluidos... Si a los arrastreros, que ya les están imponiendo restricciones a nivel europeo... Un barco, al fin y al cabo, es una empresa. Si a una empresa le ponen un montón de restricciones, deja de ser rentable. Entonces, una de dos: o desmontas la empresa, o te dedicas al trapicheo para que te salgan las cuentas. Si no cuentan con esa gente, les están empujando a que hagan cosas de forma ilegal. (Investigadora licenciada en Ciencias del Mar, 50-60 años).

Sin embargo, el grupo promotor afirma, basándose en los datos sobre los días y el esfuerzo pesquero de las flotas de arrastre, que los caladeros que se verían afectados por la reserva no son áreas de pesca centrales para estos barcos, sino auxiliares. Y en las últimas reuniones mantenidas con pescadores de arrastre, se redefinió el perímetro, dejando espacio para la flota de arrastre, que sólo vería reducida su actividad en alguna zona más sensible.

C. Poder

El poder y la capacidad de decisión de los grupos de usuarios/as e interesados/as en el proceso de preimplementación de la RMIP es otro de los puntos de fricción entre las imágenes y representaciones de los diferentes colectivos involucrados. Mientras que el grupo promotor argumenta haber hecho uso de unas técnicas y procedimientos que garantizaron la participación de las distintas partes interesadas en las decisiones que se tomaron en torno a la RMIP durante las fases anteriormente descritas, los pescadores recreativos sostienen que su papel en el proceso participativo ha sido tardío y políticamente desigual. Al igual que los pescadores de cerco, que critican al grupo promotor por no haber contemplado la posibilidad de iniciar procesos de diálogo y negociación con ellos hasta que no tuvo conocimiento de la oposición de la Cofradía de Barbate a la declaración de intenciones para aprobar la reserva por la Secretaría General de Pesca. Y es que, para ambos colectivos, la decisión sobre límites de la reserva y usos permitidos estaba ya tomada antes de su incorporación:

Esto, quien lo ha estado llevando, ha sido la OPP-72 de Conil... Ellos son los que han hecho el proyecto y los que han hecho todo. Nosotros no tenemos ninguna información. (...) Por ejemplo, la zona de reserva integral, donde no se va a poder pescar, que tiene unas limitaciones, todo eso lo han puesto ellos. A nosotros no nos han consultado. Nosotros también podríamos haber entrado en esa consulta y decir: "Mira, pues esta zona no vemos bien que se quede como reserva integral, y sería mejor, a lo mejor, esta otra zona, donde

pescamos menos, debido a las corrientes o a lo que sea...". Es decir, con nosotros no se ha consultado nada. Lo han hecho ellos. Lo han hecho a su forma y, si te gusta bien y, si no, también. Ese es el malestar que hay aquí y, encima, que te tengan que decir: "Tú pescas y tú no pescas"... Una imposición. (Pescador de cerco, 45-55 años).

Las críticas al proceso participativo también abundan entre el investigador y la investigadora licenciados/as en Ciencias del Mar mencionados anteriormente, aunque ponen el acento en diferentes cuestiones. Ella, por un lado, se queja del déficit de información que existía en relación con la RMIP y de que, más allá de incorporar a aquellos/as investigadores/as con quienes mantenían vínculos laborales o personales, en ningún momento el grupo promotor solicitó la participación de otros investigadores/as, lo que había favorecido el desconocimiento y la falta de comprensión del proyecto:

Tuvimos que solicitar a uno de los promotores que nos diera una charla para entender realmente cómo sería la reserva marina, porque no quedaba claro en absoluto. No hemos encontrado ningún lugar donde se pueda descargar toda esa información y esté detallada. (...) Algunas personas, más o menos conocidas en algunos sectores, hemos podido estar involucradas, pero no se ha solicitado la participación de la institución científica, como tal. Entonces, una cosa es que la institución científica tenga conocimiento, pero no participe, ya sea porque las personas no se impliquen o no quieran; y otra cosa es que, teniendo personas capacitadas y dispuestas a involucrarse, no se les involucre y no conozcan el proceso. O sea, los que lo conocemos somos los que trabajamos en algún área y tenemos contactos con los pescadores, pero, en general, no ha habido esa petición. Porque, cuando existe una solicitud de este tipo, (...) por lo general, la gente se involucra. Eso no ha existido. (Investigadora licenciada en Ciencias del Mar, 50-60 años).

Por otro lado, el otro investigador entiende que la participación de los pescadores recreativos y de los científicos en este proceso se asemejó más a un teatro utilizado para componer una escena que sirviera para legitimar el posterior proceso de institucionalización de la RMIP, que, a una situación de implicación real en la toma de decisiones, ya que las posibilidades de decisión de ambos colectivos fueron cercenadas desde el principio:

La participación ha sido meramente en papel (...) En Conil, evidentemente, a los únicos usuarios a los que se les ha permitido tener una opinión válida ha sido a la pesca profesional, los únicos. No hay nadie más. Ni a los científicos, que somos nosotros, se nos ha pedido opinión. (...) En cuanto a los talleres, todos los pescadores que participaron se sintieron engañados. Se hicieron dos talleres con la pesca submarina, en los que participé, y, más o menos, una de las conclusiones que tuvieron es que las dos terceras partes de las personas que estuvieron allí eran piratas. (...) No creo que

haya gobernanza participativa; es una consulta obligada. (...) ¿Tú vas a hacer una reserva marina? Pues te tienes que juntar con todos los usuarios. Tú haces tus talleres. Los tienes. Luego, dices lo que te dé la gana y continuas, porque tú has tenido los talleres, lo que pasa es que no los has utilizado correctamente. (...) No existe la co-gobernanza ni la gobernanza; es decir, teóricamente, la co-gobernanza o la gobernanza, como lo queráis llamar, es sentar a todos los usuarios de una zona, llegar a un acuerdo de gestión y que eso se implemente como normativa, ¿de acuerdo? Más o menos, qué se puede hacer, qué no se puede hacer, cómo van a ser reguladas las actividades, etc. Eso es lo que se entiende por gobernanza o co-gobernanza, ¿no? Que todas las opiniones de todos los usuarios se tengan en cuenta. Bien, en Conil, se llamó a todos los usuarios. Se les pidió su opinión y, a la hora de hacer el borrador de la reserva marina, no se tuvieron en cuenta ninguna de las opiniones que se habían recabado. La finalidad de la reserva ya estaba escrita antes de su creación, que es la misma que en cualquier Reserva Marina de Interés Pesquero. (Investigador licenciado en Ciencias del Mar, 45-55 años).

3.2.2. Imágenes de la RMIP como sistema de gobierno

A. Valores

Aunque todas las partes interesadas coinciden plenamente en la necesidad de conservar el medio marino y los recursos pesqueros de Cabo Roche, no todas creen que sus valores y expectativas respecto a la conservación de los recursos, el bienestar de la comunidad, y la legitimidad de los usos y usuarios/as se verían integrados en el diseño y la gestión de la RMIP. Los pescadores artesanales locales, por un lado, recalcan que la prioridad absoluta del colectivo es que la figura sea diseñada y declarada atendiendo a sus intereses pesqueros, dado que entienden que el futuro de su actividad está en juego. Además, reclaman y defienden su protagonismo como los principales usuarios de la RMIP frente a los restantes interesados o involucrados, recurriendo a sus derechos históricos, la sostenibilidad de sus actividades, su valor cultural, su conocimiento ecológico y al papel que “ellos” han desempeñado durante décadas a la hora de gestionar y conservar unos valores ambientales que ahora buscan dotar de una mayor protección. Al mismo tiempo, los pescadores de cerco esperan ser reconocidos y avalados como usuarios por esta figura de protección, aludiendo a la legitimidad histórica que han adquirido a través del uso prolongado del caladero susceptible de ser protegido. Sin embargo, muestran una gran preocupación por la posibilidad de verse excluidos o severamente limitados en la forma en que podrán explotar el entorno afectado por la medida de protección, debido a la falta de información sobre los criterios de selección de usos y usuarios permitidos en la RMIP:

Los barcos de cerco aquí tienen más tiempo que los del puerto de Conil. ¿Por qué me van a prohibir a mí pescar ahora allí? ¿No? Es de lógica. Ya te digo, se está pasando muy malamente. ¿Por qué me vas a prohibir pescar ahí? ¿Con qué derecho me prohibes pescar? (...) Una familia que lleva un barco y tiene un negocio de estos tiene que buscarse la vida y alimentar a la familia. Si lo que hacemos es ponerle barreras... Es tan sencillo como haber dado la información, haber reunido a todos los sectores y haber llegado a un consenso. (...) Aquí lo que se ha creado es una incertidumbre porque no se sabe con seguridad lo que se está manejando. (Pescador de cerco, miembro de una organización pesquera, 40-50 años).

Por otro lado, los pescadores recreativos entienden que deben ser legitimados y presentados como usuarios e interesados del área, a la par que defienden su necesaria incorporación en los procesos de toma de decisiones en torno a la RMIP, reivindicando que la calidad de su conocimiento sobre los fondos marinos puede contribuir a mejorar la información sobre los ecosistemas, y defendiendo la selectividad de sus artes de pesca, la importancia de la pesca recreativa en la economía local y el derecho de acceso al territorio marítimo y sus ecosistemas por su carácter público. Sin embargo, la ausencia de representación del colectivo en los órganos de gestión de las RMIP activas en nuestro país, junto con las limitaciones a la pesca recreativa y la prohibición de la pesca submarina en el resto de reservas existentes en España, les hace presagiar a gran parte de ellos que sus valores y percepciones no serán reconocidos:

Si se está fomentando una Reserva de Interés Pesquero en Cabo Roche, por definición, nosotros estamos fuera de esa reserva. Nosotros íbamos a estar fuera como practicantes de la modalidad de pesca submarina. (...) Históricamente y por definición, no estamos dentro de ninguna de las doce o trece que hay en España. (...) El problema es la figura de reserva marina, que no contempla la participación de ciertos sectores de la pesca recreativa, como somos nosotros. (...) Básicamente, la pesca recreativa submarina no se permite; la de costa, muy limitada, en zonas muy limitadas, en determinadas playas; y la de embarcación, con arte muy limitado: un 50%, 40%, un 30% de lo que normalmente puede hacer. En vacaciones, día a día, en cuanto a arte, anzuelos, números de caña, carreteros... A algunos usuarios, como a los de la pesca submarina, se nos saca fuera directamente, y a otros se les limita la actividad. Incluso, he escuchado declaraciones del promotor de la OPP, que proponía limitar el número de acceso con unos permisos especiales... ¿Tú quién eres para decir quién entra en aguas profundas? Esto no es tuyo para que pongas una puerta. (Pescador submarino, 40-50 años).

En contraposición a esta imagen, los promotores perciben que sus valores serán afirmados por la RMIP, puesto que están convencidos de que esta

medida contribuirá a la erradicación del furtivismo gracias a una mayor presencia de los servicios de vigilancia, que actuarán fundamentalmente como elemento disuasorio, favoreciendo así la recuperación ecológica de los caladeros y mejorando la situación del sector pesquero local. Una afirmación que es corroborada por la investigadora licenciada en Ciencias del Mar, que además introduce la idea de que la RMIP promoverá la conservación a largo plazo de los servicios ecosistémicos, lo que derivará en beneficios para el conjunto de la población:

Lo que debemos tener muy claro es que, evidentemente, Europa quiere que se creen una serie de reservas. (...) Esto es una cosa mucho más grande, que viene a nivel europeo. (...) Pero también se trata de proteger un ecosistema y proteger un recurso, lo que finalmente nos brinda una serie de beneficios, conocidos como beneficios ecosistémicos, de los cuales todos nos beneficiamos. Entonces, esto va más allá. Aquí entramos el conjunto de los ciudadanos, ¿no? Aquí entramos el resto de las personas, el resto de usuarios, que también tenemos derecho a que los ecosistemas estén bien, ya que estos ecosistemas nos proporcionan servicios. Cuanto peor estén, peores serán esos servicios. (Investigadora licenciada en Ciencias del Mar, 50-60 años).

B. Normas

En el área marina de Cabo Roche, la actividad pesquera se desarrolla dentro de una combinación entre la legislación autonómica vigente y una serie de medidas de regulación que la Cofradía de Pescadores de Conil ha ido poniendo en funcionamiento desde los ochenta para lograr la explotación sostenida de los recursos pesqueros locales, entre las que se incluyen la instalación de arrecifes artificiales, el establecimiento de vedas y pesos mínimos de algunas especies, y la definición de tamaños mínimos de anzuelos o claros de malla, así como el establecimiento de vedas temporales para los artes de enmalle con mayor impacto (Florido del Corral, 2002). Estas medidas, en su momento más restrictivas que las impuestas por las autoridades de pesca, han ayudado a reforzar un fuerte sentimiento de apropiación del territorio y su ecosistema que ahora se traduce en la expectativa de que la normativa de la reserva marina contribuya a reforzar tales estrategias tradicionales de conservación de los recursos marinos.

En este sentido, los pescadores profesionales y el grupo promotor proponen dividir la reserva en secciones menores con diferentes niveles de protección, reservando determinadas áreas para la declaración de reservas integrales, en las que estaría prohibida cualquier actividad humana, excepto la científica, y otras zonas para el desarrollo de actividades científicas, recreativas y profesionales, que quedarían sujetas a regulaciones específicas. Los pescadores insisten, además, en que ellos deben tener acceso pleno a los recursos fuera de las reservas integrales, al mismo tiempo que se comprometen a adaptar sus artes de pesca tradicionales para que sean más selectivas y, por ende, menos perjudiciales para el ecosistema marino. A su vez, plantean que

la pesca recreativa desde costa o desde embarcación tiene que estar permitida en la reserva, a diferencia de la pesca submarina y la pesca de arrastre, que deben quedar prohibidas por ser antagónicas a los criterios y objetivos de sostenibilidad pesquera y ambiental que se persiguen con la implementación de la figura. Además, proponen regular la pesca de cerco mediante un censo de embarcaciones autorizadas para faenar dentro de la reserva marina, que incluiría a aquellas que han estado pescando históricamente en la zona y puedan acreditarlo. También, contemplan permitir la pesca con el arte de almadra, como viene haciéndose históricamente dentro de la zona propuesta, y regular el ejercicio de buceo, siguiendo lo regulado en otras reservas.

Por otro lado, como hemos comentado anteriormente, los pescadores de cerco muestran una gran incertidumbre y confusión respecto a la normativa que regularía la RMIP en caso de que fuera implementada. Mientras que la mayoría de los pescadores recreativos anticipa la prohibición de cualquier tipo de actividad pesquera en las reservas integrales, y severas limitaciones para la pesca recreativa en las zonas de amortiguación, además de la total prohibición de la pesca submarina, algo que también apunta el investigador licenciado en Ciencias del Mar. En previsión de ello, proponen implementar únicamente una reserva integral donde no esté permitida ninguna actividad pesquera y establecer una zona de amortiguación circundante donde sólo puedan pescar los profesionales. Aunque aclaran que esto sólo sería factible si se redujeran los límites de la RMIP propuestos y se permitiera al resto de usuarios/as desarrollar sus actividades en los caladeros que quedan fuera de la influencia de la figura de protección.

C. Principios

Desde el principio, los pescadores artesanales locales y el grupo promotor subrayaron la necesidad de enfocar el diseño, la implementación y gestión de la reserva desde la óptica de la cogestión, entendiendo esta como un proceso de toma de decisión colaborativo y participativo entre los representantes de los grupos de usuarios, el gobierno, las agencias e instituciones investigadoras y las organizaciones del tercer sector ambiental, liderado por los pescadores artesanales locales. Sin embargo, los/as responsables de Reservas Marinas de la Secretaría General de Pesca Marítima rechazaron esta propuesta, argumentando que el modelo de cogestión no tiene cabida en el marco constitucional español y que las decisiones sobre el demanio público corresponden a la Administración General del Estado. Esto frustró las expectativas de estos actores, que aceptaron el modelo de gestión participativa esperando una efectiva participación en el órgano de gestión de la RMIP. Pese a ello, los pescadores recreativos y los científicos, hoy en día, siguen apostando por el enfoque de la cogestión, aunque miran con escepticismo la posibilidad de consolidar un nuevo sistema de gobernanza en el que el poder de acción y decisión sobre las áreas y recursos objeto de protección se encuentre descentralizado y delegado en los grupos de usuarios/as, ya que consideran que la administración es reacia a conceder poder a las comunidades locales:

Lo primero que es complicado es que quieran que se haga un tema de cogestión. Es lo que demandan los pescadores que sea lo ideal. Porque ahí lo que sería es que, si se crea ese comité, una vez que tengas los estatutos y todas las cosas configuradas, pues lo tendrías claro. Y luego, iría a medias con la Administración, si es un tema de cogestión. El problema es que la Administración es muy reacia a temas de cogestión. Yo lo veo, me gustaría, como utopía, sería genial, pero lo veo muy complicado. (Investigadora licenciada en Ciencias del Mar, 50-60 años).

Con optimismo o desesperanza, todos/as proponen avanzar hacia este sistema de gestión “de abajo a arriba” y, para ello, consideran fundamental desarrollar y aplicar de forma efectiva seis principios de conducta que ayuden a guiar las acciones e interacciones entre los involucrados en el proceso de toma de decisiones hacia una gobernanza eficaz, legítima y responsable de la RMIP: inclusión, legitimidad, transparencia, adaptabilidad, orientación al consenso y colaboración entre las distintas formas de conocimiento en la toma de decisiones. A estos principios, los pescadores artesanales locales añaden otros dos más: la visión estratégica y el cumplimiento de la ley.

3.2.3. Imágenes de la RMIP como sistema interactivo

A. Relevancia

Una de las cuestiones que llama la atención, y sobre la que corresponde dar una breve explicación, es que la percepción de algunos pescadores artesanales sobre la pertinencia de la reserva ha cambiado drásticamente en los últimos años. Tal y como muestran sus testimonios, este cambio se debe, en parte, a la falta de fluidez del proceso burocrático y a lo que ellos denominan “la falta de voluntad de la Administración” para la aprobación política del proyecto. Y es que, ante la progresiva extensión del “alga invasora”, que ha limitado las zonas de pesca al colonizar los fondos, provocando una importante disminución de capturas y graves impactos económicos en el sector pesquero, hoy en día consideran que la implementación de la reserva no sólo ha dejado de ser relevante, sino que sería contraproducente, puesto que limitaría el acceso a las pocas áreas de pesca que quedan disponibles tras la proliferación de esta especie:

Hay algunos pescadores que el tema de crear la reserva marina lo ven un poco..., porque con el alga invasora ya se ha creado una reserva marina. El alga asiática nos ha proporcionado una reserva marina. Nosotros, como literalmente, no podemos ir a donde hay algas, no sabemos si le está afectando a la pesca. (...) Tenga usted en cuenta que la reserva suponía una limitación de la pesca, entre comillas. Ahora tenemos esta limitación porque no podemos pescar con el alga. Bueno, desde mi punto de vista, un poco ignorantemente, digo: ¿Para qué queremos la reserva, si no podemos ir a pescar al 70% del caladero?

¿Me entiende usted? Entonces, la reserva, prácticamente, la ha creado el alga. (...) El alga asiática tiene el 70% del caladero ocupado y no lo podemos utilizar. La situación es crítica, prácticamente. (Pescador artesanal, miembro de una organización pesquera, 55-65 años).

B. Efectividad

Aunque la RMIP ha sido esencialmente propuesta como una herramienta de gestión pesquera, muchos de sus objetivos complementarios están estrechamente vinculados con la conservación y protección del medio marino y sus recursos. Por ello, no debe extrañarnos que, independientemente de sus profundas divergencias sobre la idoneidad de implementar la reserva, las partes interesadas coincidan en que, para que esta sea percibida como una medida de protección efectiva, deberá favorecer la recuperación ecológica de las áreas afectadas por la misma en los años posteriores a su declaración. A su vez, comparten la afirmación de que para que se produzca esta recuperación ecológica, es fundamental implementar un servicio de vigilancia que permita combatir los elevados índices de pesca ilegal que en la actualidad existen en la zona, a través de la imposición de sanciones y del desarrollo de acciones de sensibilización y divulgación. En este sentido, proponen diseñar y dar a conocer un cuerpo de normas de obligado cumplimiento, que tendrán consecuencias económicas para aquellos/as que no las cumplan, y, al mismo tiempo, realizar una labor de concienciación y pedagogía social que permita que los/as involucrados/as vayan internalizando las reglas conforme va avanzando el proceso.

C. Equidad

La asignación de beneficios y costes derivados de la posible declaración de la RMIP es otra fuente de controversia entre las percepciones de las partes interesadas. De un lado, el grupo promotor y los pescadores artesanales locales reivindican que, puesto que el objetivo principal de las RMIP es garantizar la sostenibilidad de las pesquerías artesanales, los pescadores locales que se dedican a este tipo de pesca deben ser los principales beneficiados de esta herramienta de gestión pesquera. A estos argumentos suman otros, como los que enfatizan en que los pescadores recreativos que podrían verse perjudicados por las prohibiciones y restricciones tienen la opción de buscar otros lugares para sus actividades, especialmente aquellos que no son locales, mientras que los medios y formas de vida de los pescadores artesanales locales son los que están en juego. De otro lado, el investigador licenciado en Ciencias del Mar y los pescadores recreativos consideran que estos últimos son los actores más débiles, debido a la poca influencia que afirman haber tenido hasta ahora en los procesos de toma de decisiones sobre la RMIP, y anticipan que los pescadores profesionales serán los únicos beneficiados de la implantación de esta herramienta de gestión y ordenación de la actividad pesquera profesional, puesto que ellos podrán ver mejoras en la sostenibilidad de sus pesquerías y, por ende, en sus condiciones de vida, mientras que el resto de usuarios/as

no recibirá ninguna compensación por las restricciones impuestas a sus actividades. Aunque, como señala la investigadora licenciada en Ciencias del Mar, aún es demasiado pronto para saberlo.

4. Conclusiones

Las AMP son productos socioculturales resultantes de procesos de interacción y negociación, siendo su *step zero* y, en concreto, las imágenes que los grupos de interés implicados construyen sobre la figura en esta fase inicial, decisivas para entender su futuro desarrollo y aceptación social. Cabría concluir, por tanto, que la gobernabilidad de las AMP comienza antes de su establecimiento. Por ello, es necesario enfatizar la importancia de dedicar tiempo y esfuerzos en las etapas tempranas de la RMIP de Cabo Roche, aún en curso, para garantizar la involucración y participación de todos los colectivos que quedarían afectados por su declaración en el proceso de deliberación sobre su diseño, objetivos, criterios de selección de usos y usuarios/as, y gestión, por un lado, y el análisis, negociación y conciliación de sus diferentes imágenes sobre la RMIP, por otro.

Es cierto que imponer la RMIP podría haber acelerado su fase inicial, hasta ahora prolongada durante más de diez años, pero la experiencia de los casos documentados nos hace dudar de la efectividad de las imposiciones, ya que la sensación de amenaza que esta medida de protección genera entre algunas de las partes interesadas puede transformarse en escepticismo sobre su idoneidad, pero también en hostilidad, conflictos, enfrentamientos, resistencias, oleadas de movilizaciones e incumplimiento de normas, que, sin duda, acabarán convirtiendo el área marina protegida en un simple “parque de papel”.

Existe, en definitiva, base suficiente para asumir que, si no se diseñan y ponen en práctica mecanismos para afrontar los disensos generados alrededor de la RMIP proyectada en Cabo Roche, la figura estará condenada al fracaso antes de su declaración, ya que las realidades mentales de algunos grupos de usuarios/as están determinadas por intereses económicos divergentes, antagónicos e irreconciliables. Por tanto, resulta primordial que la administración potencie espacios de diálogo desde los que promover y estimular la comprensión y compatibilidad de las imágenes y representaciones que los grupos de usuarios/as e interesados/as vuelcan sobre la RMIP. En el momento de iniciar estos procesos, es importante tener en cuenta que la existencia de múltiples imágenes no significa necesariamente que estas estén en conflicto. Más bien, pueden reforzarse mutuamente, como sucede con las expectativas sobre los principios rectores de la gestión de la reserva. Al mismo tiempo, hay que recordar que aquellas imágenes que resultan especialmente conflictivas, como las relacionadas con los derechos de acceso al territorio y a los bienes, el sentido de la comunidad, las normas sociales, y la forma de pensar y practicar la pesca en este caso, necesitan ser negociadas y acordadas antes de la implementación de la RMIP, ya que, de lo contrario, generarán grandes desafíos de gobernabilidad. Sin embargo, tampoco se debe perder de vista que los agentes involucrados coinciden en señalar las

necesidades de conservación del ecosistema y los recursos pesqueros locales, y este podría ser un incentivo para llegar a los consensos necesarios antes mencionados.

5. Referencias Bibliográficas

- Allison, Gary W; Lubchenco, Jane; Carr, Mark H. (1998). “Marine reserves are necessary but not sufficient for marine conservation”. *Ecological applications*, 8: 79-92. doi: <https://doi.org/10.2307/2641365>
- Barragán-Paladines, María; Chuenpagdee, Ratana. (2017). “A step zero analysis of the Galapagos Marine Reserve”. *Coastal Management*, 45: 339-359. doi: <https://doi.org/10.1080/08920753.2017.1345606>
- Brito, M. C. W. (2000). *Unidades de conservação: intenções e resultados* (Vol. 123). Annablume, São Paulo.
- CDB (2021). *Proposed Monitoring Approach and Headline, Component and Complementary Indicators for the Post-2020 Global Biodiversity Framework*. Open Ended Working Group on the Post-2020 Global Biodiversity Framework. Montréal: CBD. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/c/437d/a239/12a22f2eaf5e6d103ed9adad/wg2020-03-inf-02-en.pdf>. [Consulta: 11-febrero-2024].
- Chaigneau, Tomas; Brown, Katrina (2016). “Challenging the win-win discourse on conservation and development: analyzing support for marine protected areas”. *Ecology and Society*, 21: 32-50. doi: <https://doi.org/10.5751/ES-08204-210136>
- Chuenpagdee, Ratana; Svein, Jentoft (2007). “Step zero for fisheries co-management: What precedes implementation?”. *Marine Policy*, 31: 657-668. doi: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2007.03.013>
- Chuenpagdee, Ratana; Pascual, José; Szeliánszky, Emese; et al. (2013). “Marine protected areas: Re-thinking their inception”. *Marine Policy*, 39: 234-240. doi: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.10.016>
- Corbacho Gandullo, M. Á.; Florido del Corral, D. (2004). “Política de género y asociacionismo de las mujeres en ámbitos pesqueros andaluces: análisis y propuestas para su reactivación”. *AKTEA Conference: Women in Fisheries and Aquaculture: Lessons from the Past, Current Actions and Ambitions for the Future*. La Laguna: Asociación Canaria de Antropología, 1-28.
- Cortés, José Antonio (2011). “Ecología política, espacio social y relaciones humano-ambientales entre los pescadores del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar”, en L. Díaz, O. Fernández, P. Tomé, (coords.), *Lugares, Tiempos, Memorias. La Antropología Ibérica en el Siglo XXI*. León: FAAEE, 1691-1700.
- De la Cruz Modino, Raquel; Pascual, José (2005). “Reservas marinas, ¿herramientas de gestión pesquera?”, en J. Pascual, D. Florido (eds.), *¿Protegiendo los recursos? Áreas protegidas, poblaciones locales y sostenibilidad: X Congreso de Antropología*. Sevilla: Fundación El Monte, 83-101.

- De la Cruz Modino, Raquel (2008). *Turismo, pesca y gestión de recursos en la Reserva Marina Punta de La Restinga-Mar de las Calmas (El Hierro, Islas Canarias) y el Área Natural Protegida de las Islas Medas (L'Estartit, Girona)*. Tesis doctoral en Antropología Social. Santa Cruz de Tenerife: ULL.
- (2024). "Antropología Marítima y Áreas Protegidas: perspectivas dialécticas". *Revista de Antropología Social*, 33 (2): 219-231. doi: <https://dx.doi.org/10.5209/raso.98030>
- De Souza Pimentel, D. (2008). *Os "parques de papel" e o papel social dos parques*. Tesis Doctoral. Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz". doi: <https://doi.org/10.11606/T.11.2008.tde-13102008-134757>
- Dourojeanni, Marc J. (2002). "Vontade política para estabelecer e manejar parques", en J. Terborgh; C. van Schaik; L. Davenport *et al.* (eds.), *Making parks work: strategies for preserving tropical nature*. Washington, DC: Island Press, 347-362.
- Dudley, Nigel; Stolton, Sue. (1999). *Conversion of paper parks to effective management: developing a target*. Gland: The World Conservation Union (IUCN).
- Edgar, Graham; Stuart, Rick; Willis, Trevor; *et al.* (2014). "Global conservation outcomes depend on marine protected areas with five key features". *Nature*, 506: 216-220. doi: <https://doi.org/10.1038/nature13022>
- Fernández, Daniel; Burgos, Andrés (2014). "Áreas Marinas Protegidas: contexto español y el caso de Os Miñarzos". *Letras verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 15: 30-54. doi: <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.15.2014.1256>
- Florido del Corral, David (2002). "Marineros y Pescadores Andaluces," en S. Rodríguez Becerra (coord.), *Proyecto Andalucía*. Sevilla: Publicaciones Comunitarias, 246-278.
- Florido, David; Martínez, Inmaculada; Jiménez, Elena (2020). *Análisis de los sistemas de gobernanza del marisqueo y la pesca artesanal en España*. doi: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33795.48160>
- Florido del Corral, David; Abbot, Mar (2023). "The Marine Reserve of Fishing Interest at Cape Roche (Conil, Spain): transdisciplinarity and academic challenges of a conflictive process", en V. Kospel y S. Gómez (eds.), *Knowledge Co-Production for Sustainable Seas. Reflections on Transdisciplinarity in Times of an Ocean in Crisis*. Nueva York: Routledge, 225-245.
- Fundación Biodiversidad (2018). *Proyecto Mar de Gades: Protección y Gobernanza del Mar de Cabo Roche (Cabo de Trafalgar-Islote de Sancti Petri)*. Disponible en: informe_final_biono.pdf [Consulta: 10-mayo-2024]
- Gaines, Steven; White, Crow; Carr, Mark; *et al.* (2010). "Designing marine reserve networks for both conservation and fisheries management". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107: 18286-18293. doi: <https://doi.org/10.1073/pnas.0906473107>
- Giraldi, Ana Clara; Pereira, Rodrigo; Tiepolo, Liliani (2020). "Step zero of marine protected areas of Brazil". *Marine Policy*, 120: 104119. doi: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104119>
- Humphreys, John; Clark, Robert (Eds.) (2020). "A critical history of marine protected areas", en *Marine protected areas: Science, Policy and Management*. Amsterdam: Elsevier, 1-12. doi: <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-102698-4.00001-0>
- Ingold, Tom (2007). "Materials against materiality". *Archaeological dialogues*, 14: 1-16. doi: <https://doi.org/10.1017/S1380203807002127>
- Jentoft, Svein; Pascual, José; De la Cruz, Raquel (2012). "What stakeholders think about marine protected areas: case studies from Spain". *Human Ecology*, 40: 185-197. doi: <https://doi.org/10.1007/s10745-012-9459-6>
- Júnior, José; Ladle, Richard; Correia, Ricardo; *et al.* (2016). "Measuring what matters. Identifying indicators of success for Brazilian marine protected areas". *Marine Policy*, 74: 91-98. doi: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.09.018>
- Kooiman, Jan; Bavinck, Maarten (2013). "Theorizing governability. The interactive governance perspective", en M. Bavinck, R. Chuenpagdee, S. Jentoft y J. Kooiman (eds.), *Governability of fisheries and aquaculture: theory and applications*. Dordrecht: Springer, 9-30. doi: https://doi.org/10.1007/978-94-007-6107-0_2
- Lubchenco, Jane; Palumbi, Stephen; Gaines, Steven; *et al.* (2003). "Plugging a hole in the ocean: the emerging science of marine reserves". *Ecological Applications*, 13: 3-7. doi: [https://doi.org/10.1890/1051-0761\(2003\)013\[0003:PAHITO\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1890/1051-0761(2003)013[0003:PAHITO]2.0.CO;2)
- Maya, Isidro; Martínez Inmaculada; Alieva, Deniza (2021). "Plenty of black money: Netnography of illegal recreational underwater fishing in southern Spain". *Marine Policy*, 126: 104411. doi: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104411>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2018). *Red de Reservas Marinas. Más de 30 años protegiendo nuestros océanos*. Disponible en: www.mapa.gob.es/es/pesca/publicaciones/maquetarevistapesca_ene_2018_web_tcm30-503347.pdf [Consulta: 10-septiembre-2024].
- Norse, Elliot, Grimes, Churchill; Ralston, Stephen; *et al.* (2003). "Marine reserves: the best option for our oceans?". *Frontiers in Ecology and the Environment*, 1: 495-502. doi: <https://doi.org/10.2307/3868117>
- Roncin, Nicolás; Alban, Frederique; Charbonnel, Eric; *et al.* (2008). "Uses of ecosystem services provided by MPAs: How much do they impact the local economy? A southern Europe perspective." *Journal for Nature Conservation*, 16: 256-270. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2008.09.006>
- Strauss, A.; Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Londres: Sage Publications.
- Suárez de Vivero, Juan L.; Rodríguez, Juan C.; Florido del Corral, D. (2008a). "The Paradox of Public Participation in Fisheries Governance. The Rising Number of Actors and the Devolution Process". *Marine Policy*, 32(3): 319-325. doi: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2007.06.005>

Terborgh, John; van Schaik, Carel (2002). "Why the world needs parks", en J. Terborgh; C. van Schaik; L. Davenport *et al.* (eds.), *Making parks work: strategies for preserving tropical nature*. Washington, DC: Island Press, 3-14.

Thur, Steven (2010). "User fees as sustainable financing mechanisms for marine protected areas: An application to the Bonaire National Marine Park". *Marine Policy*, 34: 63-69. doi: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2009.04.008>

Trinidad, A.; Carrero, V. y Soriano, R. (2006), "Teoría fundamentada: la construcción de la teoría a través del análisis interpretacional", en *Cuadernos metodológicos*, núm. 37, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid.

UNEP-WCMC; IUCN (2022). *Protected planet: the world database on protected areas (WDPA)*. Disponible en: <https://www.protectedplanet.net/en> [Consulta: 20-enero-2024].

6. Anexo.

Cuadro II. Actores implicados, actividades e intereses respecto a la RMIP como sistema que debe ser gobernado, sistema de gobierno y sistema interactivo

Actores implicados	Actividades	Intereses respecto a la RMIP			
		Sistema que debe ser gobernado		Sistema de gobierno	Sistema interactivo
		Natural	Social		
Representantes de pescadores de flotas artesanales	Funciones laborales, de gestión de recursos y de representación de intereses de sus miembros.	Protección, desarrollo y regeneración de los recursos pesqueros locales. Mitigación de los efectos de la pesca de arrastre y de la persistencia de la pesca furtiva.	Mantenimiento de la actividad pesquera artesanal y preservación de este modo de vida tradicional. Mejora de las condiciones de trabajo y de vida. Incremento de las ventas derivado del aumento de las capturas y las tallas de los ejemplares influenciados por la RMIP. Mejora de la competitividad comercial. Promoción del relevo generacional.	Papel central y capacidad de decisión de los pescadores artesanales locales respecto a la RMIP, por encima de los intereses de otros colectivos afectados. Diseño e implementación de la RMIP a merced de los intereses pesqueros de los pescadores profesionales. Modelo de gobernanza participativa, ante el rechazo del modelo de cogestión por parte de la SGP. Acceso pleno de los pescadores artesanales a los recursos fuera de las zonas de reserva integral. Prohibición de la pesca submarina y de arrastre dentro de la RMIP. Regulación de la pesca de cerco mediante un censo oficial de embarcaciones.	Pescadores profesionales artesanales deben ser los mayores beneficiarios de la RMIP.
Pescadores de flotas artesanales	Pesca profesional				
Pescadores de flotas de cerco	Pesca de cerco		Mantenimiento de derechos de acceso y uso de los caladeros históricos.	Reconocimiento y legitimidad como usuarios de la RMIP. Participación en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la RMIP. Modelo de gobernanza participativa.	Tradicional usuarios de los espacios y de los recursos afectados por la RMIP (pescadores profesionales principalmente) como los mayores beneficiarios de la misma.
ONG ambientalistas	Promoción de la creación y ampliación de AMP. Fortalecimiento de la gestión y gobernanza de las AMP. Monitoreo y evaluación de la biodiversidad marina. Divulgación y sensibilización sobre la conservación marina. Mejora de la gestión de la actividad pesquera.	Conservación y recuperación de las especies, hábitats y ecosistemas del entorno marino de Cabo Roche.	Mantenimiento y recuperación de la actividad pesquera artesanal.	Protagonismo de los pescadores artesanales locales en el diseño, implementación y gestión de la RMIP. Modelo de gobernanza participativa, ante el rechazo del modelo de cogestión por parte de la SGP.	Pescadores profesionales principales beneficiarios. RMIP como motor económico social, beneficiando otras actividades económicas (pesca recreativa, buceo de contemplación, investigación marina, observación de aves y cetáceos, gastronomía y turismo marino y cultural).
Pescadores recreativos	Pesca recreativa	Protección, regeneración y desarrollo de los recursos pesqueros	Mantenimiento de derechos actuales de acceso y uso de los caladeros locales. Protección de la economía local basada en la pesca recreativa.	Participación en los procesos de toma de decisiones relacionados con la RMIP. Modelo de cogestión. Reducción de los RMIP propuestos, estableciendo una única reserva integral sin actividad pesquera y una zona de amortiguación circundante donde solo los profesionales puedan pescar, permitiendo al resto de usuarios desarrollar sus actividades en caladeros fuera de la figura de protección.	Beneficios sociales para toda la población, debido al carácter público del mar.
Investigadores/as	Proyectos de investigación en torno al entorno marino de Cabo Roche	Conservación y protección de los espacios y recursos marinos	Protección de los usuarios cuya subsistencia depende de los recursos marinos susceptibles de ser protegidos. Protección de la economía local basada en la pesca recreativa.	Participación en los procesos de toma de decisiones, que deben estar basados en el conocimiento científico. Modelo de cogestión.	Beneficios para el conjunto de la población, derivados de la conservación de los recursos ecosistémicos.

Fuente: Elaboración propia.