

PLAN DE CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS MPA'S (Lineamientos y Estrategias)

SALLY ANN GARCÍA TAYLOR
Politóloga
Contrato 054 de 2003

Introducción

CORALINA, es la máxima autoridad ambiental con mayor jurisdicción (en términos de su extensión que incluye la ZEE) sobre el medio marino del Archipiélago. Sin embargo, existen otras instituciones de carácter local involucradas en el manejo de otros aspectos relacionados con los recursos marinos- costeros. En lo que se refiere a la administración y ordenamiento de la pesca a nivel departamental las autoridades tales como: la Secretaría de Agricultura y Pesca, el Instituto colombiano para el desarrollo rural, INCODER y la Junta de Pesca son las encargadas de suministrar permisos de pesca, patentes, asignar cuotas y declarar temporadas de vedas. Mientras que en lo que se refiere a la seguridad de las embarcaciones y el transporte marítimo, el control de los usos de las zonas de bajamar, playas y cayos, le corresponde a la Dirección General Marítima, que a través de la Capitanía de Puerto que ejerce el control sobre las zonas ya mencionadas. A simple vista pareciera que las competencias y funciones son claras entre las distintas instituciones, sin embargo, la realidad institucional del Archipiélago de los últimos años indica que se han presentado inconvenientes y choques motivados por la demora en la delegación de las funciones del INPA, actualmente INCODER, al Departamento, para que tome el liderazgo en la instalación de la Junta de Pesca como medio interinstitucional de ordenamiento pesquero. Esta situación junto a la falta de regulaciones más severas para la prohibición de prácticas de pesca poco sostenibles, la presencia de pesca ilegal en los cayos del Norte y empresas pesqueras del orden nacional en dichas zonas, ha puesto en riesgo la subsistencia de las comunidades tradicionales y residentes y el disfrute de los recursos marinos para unas generaciones futuras.

En el marco del proyecto GEF “Implantación de un sistema regional de Áreas Marinas Protegidas”, también llamado MPA's, desde el momento mismo de su formulación ha definido el problema del control y vigilancia de las Áreas Marinas Protegidas como un factor de riesgo para la implementación del sistema de usos múltiples debido a varias razones: una de ellas, es la falta de compromiso por parte de las autoridades y agencias de gobierno que comparten jurisdicción con CORALINA en las áreas marinas y costeras, y otra, es la ausencia de apoyo por parte de las instituciones para reforzar programas educativos con énfasis en regulaciones, políticas y normatividad ambiental. En esta medida, para contrarrestar este tipo de problemas con los cuales la comunidad nativa y residente ha expresado su inconformidad y sensación de abandono ante el pobre control por parte de las autoridades competentes sobre las zonas de pesca artesanal, de buceo y de aquellas áreas que están legalmente protegidas, es preciso partir de la concepción de una estrategia de negociación para obtener resultados contundentes a partir de la aclaración de competencias y el logro de acuerdos de compromisos específicos con énfasis en procedimientos entre las

instituciones para formar una red fortalecida de entes que cumplen con el deber de proteger los recursos naturales marinos del Archipiélago.

Por ello, para el desarrollo del siguiente documento fue necesario recurrir a varios documentos memoria de talleres de identificación de conflictos entre usuarios y autoridades mediante la metodología “A case Study of Marine Protected Area Zoning”, AGORA, las actas de reuniones de socialización y zonificación del proyecto en las cuales surgieron preguntas y solicitudes de ayuda a la Corporación para gestionar los acuerdos necesarios para el apoyo a los pescadores artesanales en el desarrollo de su actividad, y las estrategias y recomendaciones sugeridas por el Comité Internacional Asesor del proyecto, IAB.

Las estrategias incluidas en el Plan de Control y vigilancia están concebidas desde la identificación de varias fases de ejecución de acciones estructuradas que deberán realizarse en tres etapas. La primera etapa consiste en obtener los acuerdos formales de manejo marino y costero involucrando a las diferentes instituciones del orden nacional y local incluyendo los esfuerzos institucionales por la aclaración de competencias (quien hace que, porque lo hace y que recursos requiere para ejecutar sus funciones) y la búsqueda de cooperación de agencias y de gobiernos vecinos u otras ayudas internacionales. En la segunda etapa, se diseñarán de manera conjunta con las autoridades involucradas en el manejo de las MPA's acuerdos para fortalecer la vigilancia y el control mediante el incremento de patrullajes, sanciones, nuevas regulaciones y penalizaciones para los infractores, teniendo en cuenta las particularidades y condiciones de las áreas de manejo vulneradas, por ejemplo, no tendrá el mismo efecto una infracción en una zona de uso general que si se realizara en una zona de No Take o que esté declarada en veda.

Y una tercera etapa, en la que se elabore e implemente un programa de capacitación que incluye un entrenamiento técnico y teórico de usuarios directos de las MPA's, instituciones y autoridades competentes, con el apoyo de asesores internacionales especializados en técnicas de control y vigilancia¹, que se vean reflejados en la conformación de un grupo élite encargado de desarrollar tales acciones a partir de la cooperación interinstitucional. En estos términos está sustentada la propuesta del plan y sus alcances.

¹ Recomendación del Comité Internacional Asesor para las acciones

I. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA DEL PLAN DE CONTROL Y VIGILANCIA

A. Objetivo General: Construir de manera conjunta con las instituciones y autoridades competentes en el medio marino y costero un plan de acción para el control y vigilancia de las zonas de uso de las Áreas marinas Protegidas del Archipiélago.

B. Objetivos específicos:

- Generar acercamientos con las diferentes instituciones involucradas en la vigilancia y control de las áreas marinas y costeras para el establecimiento de acciones y compromisos vitales para el desarrollo de las actividades de dicha naturaleza.
- Fortalecer los esfuerzos institucionales para el ejercicio de funciones y competencias de control en el medio marino, mediante espacios de concertación tales como la agenda interinstitucional y las plenarias de zonificación de los cayos del Norte.
- Desarrollar acciones tendientes al logro de acuerdos y nuevas regulaciones que se requieran para el manejo e implementación de las Áreas Marinas Protegidas.
- Elaborar e impulsar un programa de capacitación teórico-técnica con colaboración de asesores internacionales y de las autoridades como Guardacostas, Infantería de marina, Capitanía de Puerto dirigido a usuarios y otras instituciones de las MPA's con énfasis en técnicas, procedimientos y acciones innovadoras de otra experiencias en materia de control y vigilancia.
- Implementar un procedimiento de revisión periódica del Plan de Control y vigilancia en cooperación con los grupos de interés de las MPA's.

II. ASPECTOS GENERALES DEL CONTROL Y VIGILANCIA EN LAS MPA'S

A. Contexto general

Desde los orígenes del proyecto, el futuro del control y vigilancia de las MPA's sido parte de los temas de discusión con las diferentes autoridades y actores directos identificados en el Área Marina protegida del Archipiélago. Dos escenarios importantes han servido para la el análisis de los problemas y soluciones a la vigilancia del sistema regional de usos múltiples. Uno fue, durante el año 1 del proyecto a través del estudio elaborado "A case Study of Marine Protected Area Zoning" por CORALINA, la fundación Charles Darwin, el Instituto de Biología Marina de Creta y la Universidad Heriot Watt, cuyo objeto es la

evaluación del tipo de decisiones de carácter colectivo tomadas por los actores y que permite establecer el ranking de políticas, proyectos, planes, regulaciones, que son útiles para la generación de discusiones y debate con respecto al manejo de las MPA's. Esto sin olvidar que dentro de los distintos procesos de implementación de la Reserva de Biosfera, se identificaron de igual manera los asuntos, conflictos y preocupaciones de los usuarios del Área Marina protegida, representados en las comisiones comunitarias².

Posteriormente, durante el año dos del proyecto GEF, en el marco de la reunión anual del IAB, el equipo del proyecto con colaboración de los asesores internacionales y los grupos directos participaron en varias mesas de trabajo para identificar cuáles eran los problemas y posibles soluciones para incrementar el control y vigilancia en el Archipiélago y por ende estructurar un plan de acción que permitiera fortalecer las medidas de manejo y de conservación del Área Marina Protegida. En este sentido, se logró un consenso con respecto a los distintos factores de dificultad para la implementación de las MPA's así:

- 1) La falta de compromiso por parte de las diferentes instituciones que comparten jurisdicciones en las zonas marinas y costeras con CORALINA.
- 2) El manejo y control de las áreas protegidas piloto no es efectivo.
- 3) La aclaración de las funciones y competencias es una prioridad.
- 4) La falta de recursos físicos y financieros para el cubrimiento y control de todas las zonas que componen el sistema regional de Áreas Marinas Protegidas.
- 5) La falta de control de la pesca industrial nacional e internacional ilegal en los cayos del Norte³.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, es necesario examinar las distintas estrategias y acciones surgidas en estos contextos para observar que elementos pueden ser retomados y que otros aportes pueden surgir para la puesta en marcha de la fase de construcción del plan y de acercamiento a las diferentes autoridades involucradas en el manejo marino y costero. Como se ha mencionado en diversas ocasiones, la Corporación en el marco del proyecto MPA's ha desarrollado una serie de estudios con base en los problemas, conflictos y situaciones que ponen en riesgo la implementación del sistema integrado de zonas de usos múltiples. El concurso constante de los argumentos de los diferentes actores directos identificados como pescadores artesanales, buzos, operadores de deportes náuticos, prestadores de servicios turísticos, han permitido determinar que las siguientes estrategias

² Ver Climis Davos and Howard Marion, AGORA. A case Study of Marine Protected Area Zoning. Archipelago of San Andres, Old Providence and Santa Catalina, Colombia, pp. 2

³ Ver en documento GEF, Caribbean Archipelago Biosphere Reserve Seaflower: Regional Marine Protected Area System, pág. 13

son fundamentales para abordar los distintos inconvenientes para la implementación del Plan de Control y Vigilancia de las Áreas Marinas Protegidas. Dichas estrategias son:

1. ***Acuerdos y asociaciones con actores locales e internacionales potenciales para incrementar los niveles de control en el medio marino costero.*** Esta estrategia fue sugerida durante el año dos, en la reunión del IAB y tiene como propósito identificar de acuerdo con el inventario de actores realizado por el proyecto, las posibilidades de asociación, concertación y apoyo de las instituciones locales y organizaciones que tienen injerencia en el medio marino y que formarán parte de las MPA's.

Para el desarrollo de esta estrategia se ha identificado que la negociación que adelantará la Corporación para los temas de control, vigilancia y zonificación de los cayos del Norte tiene dos cursos diferentes. En la medida en que, los contextos de las islas mayores de las MPA's, San Andrés y Providencia, junto a los cayos del sur, son una realidad distinta con respecto a los cayos del Norte, en donde la presencia de las instituciones es precaria y no alcanza a cubrir en su totalidad el área de manejo. En este sentido, el acercamiento, concertación y gestión de mecanismos para reforzar el control de las áreas y sus regulaciones deberá efectuarse en condiciones diferentes y acordes a las necesidades de manejo que las diferentes autoridades estén dispuestas a cubrir.

No obstante, no hay que olvidar la capacidad de gestión que CORALINA pueda tener a través del Ministerio de Relaciones exteriores y el Congreso para que revise los tratados de delimitación fronteriza y de áreas marinas. (en especial lo relacionado a Cayos del Norte)⁴.

Para ello, CORALINA deberá identificar sus socios actuales y potenciales en el momento de emprender la actividad de afianzar los mecanismos de control y vigilancia vigentes en el Archipiélago. Se sugiere que para el inicio de tales acercamientos se discutan en los escenarios: local e internacional, los siguientes temas:

- Actores locales: Secretaría de Agricultura, INCODER, Capitanía de Puerto, Infantería de Marina, Policía nacional, CORALINA, Inspectores Honorarios.

Temas:

Acuerdos de manejo de las áreas

-Aclaración de procedimientos de inspección rutinaria de las distintas autoridades en la franja costera y de medidas de acción de la comunidad para la vigilancia y denuncia.

⁴ Prada Martha Cecilia, "Plan para desarrollar el proceso de zonificación para el sistema AMP del norte". Pág. 2

- Mantenimiento y vigilancia de las boyas de amarre y de demarcación por parte de los usuarios directos de las MPA's con supervisión de las instituciones.

Regulación

-Fortalecimiento en la aplicación de regulaciones tales como las vedas, regulaciones de pesca, entre otros.

-Definición de multas, sanciones y penas para infractores de normas de control y vigilancia.

-Disponibilidad de recursos de personal, financieros y especie para el ejercicio del control y vigilancia.

-Reglamentación de las zonas de uso.

Garantías para los pescadores artesanales.

Solicitud de la intervención del gobierno nacional para que los Guardacostas de la Armada Nacional encargados de la supervisión en el mar, cumplan con su función y suspendan el hostigamiento y persecución que viene ejerciendo sobre los pescadores artesanales de la isla, que desarrollan su actividad legal y honestamente⁵.

- Actores nacionales: Comisión segunda de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, Cancillería, Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Comisión Colombiana del Océano, Consejo Nacional Ambiental, DIMAR, Ministerio de Agricultura, Dirección Nacional de Estudefacientes, Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Parques Nacionales, INVEMAR

Para abordar los siguientes temas:

- Revisión del Tratado Vásquez-Saccio y de los tratados limítrofes y de delimitación de áreas marinas que afectan a las MPA's y al ejercicio del control y vigilancia de las zonas. Es necesario profundizar la cooperación con los países vecinos, por ello se requiere de un despliegue diplomático.
- Discusiones de alto nivel para el seguimiento de las actividades de zonificación de las MPA's del Norte y las actuaciones de vigilancia.
- Gestión de recursos físicos para el suministro de equipos de vigilancia, tales como lanchas, equipos de telecomunicaciones, GPS, etc. Y la posibilidad de concertar con el gobierno norteamericano la ayuda necesaria para obtener otro radar.
- Mecanismos para fortalecer la presencia de la Armada nacional y otras instituciones en las zonas.

⁵ Propuesta de los pescadores artesanales contenida en el documento de concertación de los raizales y gobierno del 13 de Septiembre de 2004.

- Precisiones acerca de la exploración de recursos mineros en aguas internas del Área marina Protegida.
- Articulación de las instituciones nacionales con las instituciones de orden local involucradas en el manejo de la pesca.
- Narcotráfico
- Gestionar solicitud de los pescadores ante la Dirección Nacional de Estupefacientes, para que las embarcaciones decomisadas por actividades ilícitas, sean donadas a organizaciones de pesca artesanal del Archipiélago⁶.

Actores Internacionales: Embajada de los Estados Unidos, NOAA, Guardacostas estadounidense, Embajada de Jamaica en Colombia y Embajada de Honduras.

- Medidas de cooperación para el control y vigilancia de las zonas limítrofes de Colombia con otros países.
- Intercambio de propuestas y regulaciones existentes para el control de la pesca ilegal.
- Revisión conjunta de los protocolos de medidas de prevención de derramamientos de crudo.
- Gestión y contactos para la cooperación de los Guardacostas estadounidenses en las zonas más retiradas de las MPA's.

2. ***Entrenamiento y capacitación de los usuarios directos y autoridades en técnicas de control y vigilancia.*** Desarrollar una serie de actividades tendientes a consolidar el entrenamiento y la actualización de los usuarios en medidas de control, vigilancia y manejo de las zonas. Se propone que dichos entrenamientos sean formalizados mediante convenios interadministrativos entre CORALINA y las autoridades involucradas en el control tales como: Guardacostas, Infantería de Marina, Capitanía de puerto, entre otros. De esta manera, se generaría un intercambio de saberes entre los que conocen la norma y la aplican, y la sabiduría tradicional del pescador artesanal con respecto a los sitios de pesca, de presencia de pesca ilegal y de identificación de las embarcaciones pesqueras que aplican prácticas destructivas de l recurso marino.

Por otro lado, **CORALINA** podrá contactar y realizar las gestiones pertinentes para obtener el entrenamiento técnico y teórico de otras experiencias de áreas protegidas, cuyos casos sean similares e ilustrativos para la situación de las islas. En el contexto del IAB realizado en Octubre del año en curso, Billy Causey, asesor representante del Florida Keys Marine Sanctuary, la opción de un intercambio para recibir entrenamiento en mecanismos y procedimientos de enforcement en los cayos de Florida. Sin embargo, la corporación podría explorar la idea de contactar otras

⁶ Propuesta de los pescadores artesanales contenida en el documento de concertación de los raizales y gobierno del 13 de Septiembre de 2004.

Áreas marinas protegidas, que tengan condiciones-problema similares en cuanto al cubrimiento de grandes distancias, escasez de recursos financieros, poco compromiso de las autoridades etc.

De igual forma, para la implementación del programa de entrenamiento y negociación de los acuerdos se recomienda que la corporación realice un Taller de Control y vigilancia con las instituciones locales y algunas del nivel nacional, para que analicen de cerca los distintos problemas y dificultades que los pescadores artesanales enfrentan durante el desarrollo de su actividad. Sería provechoso contar con la presencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y un Senador de la República que sea sensible a las cuestiones ambientales, esto podría ser estratégico para el proyecto, en el momento de difundir y promover los beneficios y la utilidad que éste tiene para el Archipiélago.

RECOMENDACIONES

Este documento es el punto de partida para la articulación de las actividades que tendrán como resultado el plan de control y vigilancia. CORALINA ha asumido la importante tarea de liderar un proceso oportuno para la coordinación de las instituciones y la consolidación de una red de instituciones y usuarios motivados para que el Control y Vigilancia de las zonas sea la garantía para la disponibilidad de los recursos marinos en futuro.

La estructura de una negociación con los distintos actores de varios niveles: nacional, internacional y local, señalan la integralidad del proceso y de las proporciones del proyecto a nivel geopolítico y ecológico. Dos combinaciones interesantes para la ganancia de atención internacional y nacional sobre la Reserva de Biosfera Seaflower. Por ello, es recomendable que en las diferentes reuniones de socialización del proyecto sean oportunas para abordar el tema de control y vigilancia ligado a la zonificación de las áreas de las MPA's.

Para efectos de brevedad y ganancia de tiempo para el proyecto que está en su última fase es preciso que estos temas se asuman con gran seriedad y liderazgo en el marco de la reunión de la agenda interinstitucional liderada por CORALINA. De allí sería importante recoger las distintas impresiones con respecto a la realización de los talleres y la implementación de un programa de entrenamiento institucional y de usuarios directos de las MPA's.

En el caso particular de la zonificación de los cayos del Norte, se sugiere que los asesores internacionales participen en alguna jornada o plenaria para que puedan analizar integralmente la problemática de la falta de control junto con la presencia de pesca ilegal en las zonas, sus aportes podrían ser significativos para el proyecto.