

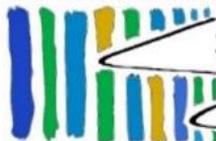


El Bohío

Suplemento Especial

El Bohío Suplemento Especial, Vol. 5 No.1, octubre de 2021. ISSN 2226-6798



Cátedra Internacional
**Stephen
Olsen**
en Manejo Integrado de la Zona Costera

CÁTEDRA INTERNACIONAL
EN MANEJO INTEGRADO
DE LA ZONA COSTERA
STEPHEN OLSEN.

Presentación

El documento que presentamos en este Suplemento Especial El Bohío, es la compilación de una serie de tres documentos de la bibliografía del profesor Stephen B. Olsen, para lo cual se ha considerado su amplia labor en la Catedra de Manejo Integrado de Zonas Costeros (MIZC) que lleva con orgullo su nombre.

La compilación de estos tres números que se presentan en estos Suplemento, esperamos sea de amplia utilidad para el conocimiento y Manejo Integrado de las Zonas Costeras de nuestras regiones y países, los cuales cada vez requieren con más urgencia de documentación dirigida a lograr resultados palpables y loables en la gestión de los ecosistemas costeros con una mirada ecosistémica.

Sin pretenden sea tema agotado estos textos, creemos que su publicación seriada será una invitación al pensamiento colectivo, un acicate al desarrollo de nuevos profesionales los cuales buscan en experiencias como esta, el inevitable camino de lo andado y la visión aguda, de trazar nuevos derroteros, y lograr en esta disciplina impactos meritorios para las condiciones actuales y futuras.

Sirvan esta palabras como invitación a la lectura de estos textos y a dejar abierto caminos reales o virtuales de un debate productivo, que agradecerá profundamente la Catedra de Manejo Integrado de Zonas Costeros y nuestro estimado Profesor Olsen.

Nuestros respetos

Comité Editorial El Bohío

Contenido	Página
Agradecimiento de Profesor Olsen	4
Introducción a las Compilaciones	6
Compilación # 1. Las Características Definitivas del MIZC como Expresión de la Gobernanza del Ecosistema. Profesor Stephen B. Olsen	11
Anexo 1: LAS DIMENSIONES DEL MANEJO COSTERO INTEGRADO, A propósito de la Lectura 1.1 de la Compilación 1. Profesor Emilio Ochoa	14
Anexo 2: CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA GOBERNANZA DE ECOSISTEMAS COSTEROS	19
Principio 1. Enfocar el esfuerzo de gestión en la sostenibilidad del flujo de bienes y servicios de los ecosistemas	20
Principio 2. Adoptar una perspectiva holística e integradora	21
Principio 3. Enfocar las metas en la calidad ambiental y de vida, y en el modelo de gobernanza	21
Principio 4. Trabajar con escalas adecuadas de espacio y tiempo	22
Principio 5. Diseñar e implementar las iniciativas de gestión como experiencias de aprendizaje social	22
Principio 6. Anidar los sistemas de gobierno	23
Principio 7. Descentralizar las decisiones gubernamentales y la implementación	24
3. Principios específicos para la gobernanza de los cambios en los ecosistemas costeros. Principio 8. Enfocarse en asuntos claves para resolver problemas o aprovechar oportunidades	25
Principio 9. Vincular en terreno la gobernanza con el aprendizaje	25
Principio 10. Alimentar la participación para facilitar el cumplimiento voluntario de las decisiones	26
Principio 11. Vincular la comunicación con los aprendizajes, los procesos y resultados	26
Principio 12. Construir la capacidad de gobernanza que requiere la gestión integrada de los usos	27
READING 1.1: The Dimensions of Integration in ICM	29
Reading 1.2: The CRC Approach to ICM	32
Reading 1.3: The Three Principle Sources of Governance	36
Reading 1.4: The Principles of Integrated Coastal Management	38

PALABRAS DEL PROFESOR OLSEN: AGRADECIMIENTOS Y DESAFÍOS DE LA CÁTEDRA



La iniciativa de establecer una Catedra de Manejo Integrado de Zonas Costeros (MIZC) con mi nombre me llegó como una sorpresa. Había trabajado por cuatro décadas en Latinoamérica, donde encontré colaboradores inspiradores y amistades fuertes. Aunque no conocía de cerca a las instituciones ni a las personas que me contactaron agradecí la nueva oportunidad para avanzar mediante diálogos abiertos y actividades colaborativas en la aventura de manejo costero que empezó en la región a mediados de los 80, con expectativas tan interesantes como inciertas.

En el primer año, el Coordinador de la Cátedra Alfredo Cabrera ha involucrado con entusiasmo importantes personas e ideas. Un elemento básico en mi visión ha sido que el MIZC es un ensayo temprano y esencial para la construcción de nuevas formas de gobernanza en los sistemas socioambientales (sociedad y medio ambiente) de las costas en la fase tres del Antropoceno. Las diversas iniciativas son una rica fuente de principios y herramientas de alta valor práctico y teórico también para sistemas socioambientales no costeros.

Creada la Catedra, el desafío fue descubrir cómo instrumentar una manera de alimentar la reflexión en las diversas interacciones de los miembros de la Cátedra, e intenté reunir una serie de textos sobre temas centrales a la teoría y a las prácticas del MIZC a partir de un trabajo de tijeras. Rápidamente descubrí que ese pensamiento era una ilusión. El resultado habría sido una cajita de fragmentos.

Por años he querido poner al lado mis múltiples escrituras técnicas y escribir de una manera más personal. Me pareció que la Catedra podría ayudar a explorar desde otro enfoque el enorme cuerpo de experiencia vivida en los últimos 50 años. Decidí de no caer en otra síntesis de la abundante literatura técnica, sino compartir cómo han evolucionado mis ideas con las experiencias y trabajos colaborativos con una variedad de instituciones internacionales y locales en varias regiones. Bajo estas reflexiones decidí escribir unos ensayos (aunque conserven el nombre de compilaciones) bajo el supuesto de que visibilizar la evolución de los encuentros y desencuentros entre la teoría del cambio en el MIZC y las tendencias que operan en los sistemas socioambientales en los que se intenta practicarlo, podría ser factible, interesante y tal vez útil.

El trabajo ha sido difícil en parte por la diversidad de audiencias e intereses. Por esto insisto en ver las seis compilaciones son borradores a ser refinados o re-pensados a partir de las conversaciones internas y externas de los miembros de la Catedra.

¿Podrían los documentos incluidos en este volumen ser incorporados en el currículo de cursos en las universidades involucradas? ¿Podrían ser la base de un libro para audiencias diversificadas y populares? ¿Cuán importante sería escribir para las escuelas? Siento fuertemente que el público no está adecuadamente informado y preparado para lo que pasará, y está pasando, en lo que llamo “Fase Tres del Antropoceno”.

Ojalá las universidades vinculadas con la Cátedra logran armar iniciativas para enlaces más robustos entre ellas y el público de sus zonas.

Hay experiencias exitosas de programas que juntan investigación, enseñanza y extensión, y que han sido muy efectivas en cambiar comportamientos (de agricultores, pescadores, entidades de turismo, construcción) en el territorio cerca de una universidad. El extensionista crea puentes entre la sociedad y las universidades.

Creo que el MIZC tiene mucho que aprender de los principios y prácticas de salud pública, por ejemplo, lo cual es obvio ahora cuando miramos las respuestas e impactos del COVID.

El primer año ha sido muy productivo y estoy seguro que la Cátedra continuará como una fuente de energía, pensamiento, acción y aprendizaje colaborativo.



Introducción

LA COMPILACIÓN CIENTÍFICA 2020 DE LA CÁTEDRA MIZC OLSEN: COMENTARIOS GENERALES Y PROYECCIONES HACIA EL FUTURO INMEDIATO

J. Alfredo Cabrera Hernández

LA INICIATIVA DE LA CATEDRA Y SU VISIÓN

Desde inicios de año 2019 se ha venido conformando y desarrollando la CÁTEDRA INTERNACIONAL DE MIZC-STEPHEN OLSEN, que en su DOCUMENTO RECTOR, aprobado finalmente en Octubre de ese año 2019 se define como una iniciativa de un grupo de Universidades y otras Organizaciones iberoamericanas interesadas en el desarrollo teórico-metodológico de la gobernanza costera y el MIZC, y en la sistematización de aprendizajes de casos y experiencias de MIZC, especialmente a nivel local, aunque considerando siempre sus interrelaciones con otras escalas.

El Manejo integrado de zonas costeras (MIZC) se presentó en la Conferencia sobre Desarrollo y Medio Ambiente en Río de Janeiro 1992 como una herramienta prometedora para avanzar hacia una actividad humana más sostenible en los litorales. El objetivo entonces era que todas las naciones costeras tuvieran en funcionamiento programas que se vincularan a través de cuestiones ambientales, sociales y económicas en una nueva forma de gobernanza colaborativa intercultural. Actualmente es obvio que ese objetivo y esperanzas incluidas en el Capítulo 17 de la Declaración de Río languidecen sin apenas cumplirse.

Justamente, ésta es la razón esencial de la iniciativa de creación y puesta en funcionamiento de la “Cátedra Internacional en MIZC Stephen Olsen”, que se enfoca en el desarrollo teórico-metodológico de la gestión integrada y ecosistémica de zonas costeras y costero-marinas, y en la sistematización de aprendizajes de casos y experiencias locales de MIZC.

Su misión principal es estudiar cómo ha evolucionado y qué resultados, especialmente los positivos, se han obtenido en MIZC, y pretende establecer un diálogo y un intercambio continuado al respecto, con activa participación no sólo de la academia y de los científicos y técnicos, sino también de las autoridades públicas, empresarios, ONGs y las comunidades locales.

Como un antecedente importante de la Cátedra se considera al proyecto PROARCA Costas (Ochoa, Olsen y Windevoxhel, 2001), que cumplimentó una evaluación de varios casos de estudio de MIZC seleccionados en Centroamérica, y se adopta como fundamento de partida el trabajo operativo desarrollado por la Red ECOCOSTAS, como plataforma regional enfocada en reorientar la gobernabilidad de los cambios en los ecosistemas costeros de Latinoamérica y el Caribe. Hace muchos años, ECOCOSTAS apostó a integrar y desarrollar caso por caso las capacidades y los liderazgos en usos sostenibles de localidades costeras, y ha propuesto una metodología de seguimiento a los procesos de gobernanza costera, mediante la integración de tres herramientas: la trayectoria de los cambios, las fuentes de gobernanza y los órdenes y escalas de los cambios (Olsen y Ochoa, 2007), que constituyen bases conceptuales y metodológicas esenciales para el fomento y el avance del MIZC. Los conceptos y métodos

que el Profesor Stephen Olsen y la Red ECOCOSTAS han desarrollado son ya un patrimonio de valor reconocido por la comunidad científica, y constituyen un fundamento de la Cátedra.

También constituyen un antecedente importante los aportes de la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado (Red MCI-IBERMAR), basados en el denominado “Decálogo de MCI”, que es una metodología de diagnóstico basada en 10 aspectos claves: política, normativa, instituciones, competencias, información, instrumentos, recursos, formación, educación y participación (Barragán, J.M., 2012), que ya ha sido aplicada en más de 13 países de Iberoamérica, en una mirada de escala nacional, y con interesantes propuestas para la integración regional.

La “Cátedra Internacional en MIZC Stephen Olsen” es una estructura de carácter esencialmente académico, sin ánimo de lucro, asociada a varias Universidades de Latinoamérica, de las que depende en cuanto a funcionamiento administrativo, personería jurídica y patrimonio técnico material y de recursos humanos. Tiene su sede matriz en la Universidad de Quintana Roo-Sede Cozumel (México), por haber sido donde se propuso su creación, pero se conciben Subsedes o Representaciones en cada una de las Universidades y Organizaciones que se vinculan como miembros plenos activos a la Cátedra.

En la fecha septiembre 2021 las Subsedes o Representaciones de la Cátedra Internacional de MIZC Stephen Olsen son las siguientes

- Universidad de Matanzas Cuba- Observatorio COSTATENAS
- Universidad de Oriente Cuba- Centro Interdisciplinario de MIZC
- Centro de Estudios Ambientales de Cienfuegos Cuba
- Centro de Investigaciones Marinas Universidad de La Habana Cuba
- Organización Su-Mar- Voces por la Naturaleza A.C, México.
- Red PROPLAYAS- Nodo Riviera Maya, México
- Universidad de la Costa Colombia- Departamento de Ingeniería Civil y su Programa de Doctorado en Desarrollo Sostenible.
- Organización Playascol- Colombia.
- Universidad de la República Uruguay- Centro de MIZC (MCI-Sur).
- Universidad Nacional de la Patagonia y la Fundación PATAGONIA Natural- Argentina
- Universidad de Santa Catalina- Laboratorio de Gestão Costeira Integrada, Brasil
- Universidad de Cádiz, España- Grupo de Planificación y Gestión de Áreas Litorales

Son Miembros de Honor de la Cátedra el Profesor Stephen Olsen, cuyo nombre se honra en llevar la Cátedra, Dr. Juan Manuel Barragán- Catedrático Universidad de Cádiz (España) y Red MCI-IBERMAR, Profesor Emilio Ochoa- Director Red ECOCOSTAS y el Dr. Pedro Arenas- Coordinador Red IBERMAR-AUIP Universidad de Cádiz (España)

La Cátedra trabaja como una estructura en red, y de acuerdo con ello la metodología de trabajo incluye procesos de coordinación, análisis, aplicación práctica y difusión, con perspectiva espacial costera, y se estructura a través de una serie de actividades continuas, complementarias y armónicas, asumidas por los miembros de la Cátedra, y sus asociados e invitados.

Creada la Catedra, el desafío ha sido descubrir cómo instrumentar una manera de alimentar la reflexión y producir propuestas y aportaciones para los cambios positivos que se quieren.

El primer autor de este artículo, ha reunido una serie de textos, que hemos denominado “Compilaciones del Profesor Olsen”, llegando a conformarse una síntesis de una producción científica de más de 50 años, que reúne como ha dicho su propio autor, “algunos de los mejores pensamientos y escritos sobre los principios y prácticas de gobernanza costera y manejo integrado de zonas costeras”, y que han sido punto de partida para los intercambios y las aportaciones de todos los miembros de la Cátedra.

Una idea primordial y distintiva ha sido avanzar desde los textos puramente técnicos y científicos hacia escritos más personales, pues la Catedra pretende ayudar a explorar las experiencias y lecciones vividas y aprendidas durante los últimos decenios por sus protagonistas directos.

El año 2020 ha sido duro para todos, pero como primer año de trabajo ha sido muy productivo para la Cátedra MIZC Olsen y seguro continuará como una fuente de energía, pensamiento, acción y aprendizaje colaborativo.

EL CONTENIDO DEL REPORTE, O COMPILACIÓN CIENTÍFICA 2020 DE LA CÁTEDRA MIZC OLSEN

En el trabajo de la “Cátedra MIZC Olsen” se han debatido importantes aspectos teórico-conceptuales y metodológicos de la Gobernanza costera y del Manejo integrado de zonas costeras, bajo el entendido de que la Gobernanza costera es el marco político y social en el cual opera el manejo.

En el desarrollo teórico-metodológico emprendido en el marco de la Cátedra ha sido muy relevante el estudio de la Teoría del Cambio guiada por *Órdenes de Resultados*, formulada por el Profesor Stephen Olsen y utilizada por la Red EcoCostas para promover procesos de MIZC a partir de asuntos claves de manejo, y armar sinergias y mecanismos de gobernanza con actores locales y nacionales en torno a metas de calidad de vida y de ambiente (Olsen, *et al.*, 2009).

El patrón básico de la teoría del cambio basada en los Órdenes de Resultados se conforma con cuatro órdenes interdependientes (Olsen, 2003; Olsen *et al.*, 1999; UNEP / GPA, 2006; Olsen *et al.*, 2009). El Primero agrupa las precondiciones institucionales para implementar una iniciativa. El Segundo se refiere a los cambios en el comportamiento de los usuarios y de las instituciones públicas que participan en la toma e implementación de sus decisiones, y también a los cambios tecnológicos y de infraestructura. El Tercer Orden corresponde a los cambios en las condiciones ambientales y sociales previstas en las metas. El Cuarto se expresa en los logros en usos sostenibles (de mercado y de conservación) y en la visión del desarrollo deseable en el territorio. Los cuatro órdenes conforman un sistema, trabajar en un orden y no en los otros es insuficiente.

También ha sido de gran valor la revisión crítica de las propuestas conceptuales y metodológicas realizadas desde las Redes EcoCostas, IBERMAR y PROPLAYAS, con las cuales la Cátedra internacional de MIZC Stephen Olsen mantiene estrechas articulaciones científicas.

En la Compilación científica 2020 de la Cátedra se defiende que en la actual Fase Tres del Antropoceno, se han desatado cambios sistémicos en las dinámicas económicas, sociales y ambientales bajo la influencia creciente de las actividades humanas, y se está transitando a una época de intensificación en los desequilibrios económicos, eventos climáticos extremos, pandemias y conflictos sociales, y en ese contexto se valora a la pandemia COVID-19 como una manifestación de esta Fase Tres del Antropoceno.

Los procesos que antes se percibían como naturales y sociales se perciben hoy como un sistema socio-ambiental complejo e integrado, y hay consenso entre los científicos y líderes políticos que el patrón de desarrollo dominante no es sostenible. El desafío que se está planteando es reemplazar la cultura que se ha impuesto basada en indicadores económicos y análisis de aumentos numéricos por un desarrollo sustentable, justo y equitativo.

La pandemia puso a prueba la capacidad de los sistemas nacionales de gobierno para responder a amenazas globales. Su desempeño fue y es disperso e inadecuado. Los más débiles siguen sufriendo más, las inequidades y brechas crecen, y los marcos sectoriales no han demostrado ser eficientes en el manejo de este tipo de catástrofes.

Las iniciativas de MIZC impulsadas desde la Cumbre de Río pueden ser retomadas ahora como una fórmula para enfrentar mejor los efectos de esta pandemia de la Covid 19 y de otros desastres naturales, y antropogénicos cada vez más frecuentes e intensos.

Todo el intercambio y las aportaciones realizadas durante el 2020 en el marco de la Cátedra MIZC Olsen constituyen los contenidos esenciales de los tres Suplementos que para suerte de todos se ha planteado el prestigioso Boletín El Bohío.

El presente Suplemento 1 está enfocado en los Conceptos y principios generales de la Gobernanza y el MIZC, las dimensiones del MIZC y el Código de buenas prácticas en la gobernanza de ecosistemas costeros, mientras que el Suplemento 2 se dedica más a los debates sobre la Gobernanza costera y el MIZC en su articulación con el Antropoceno.

Para cerrar la serie de Suplementos, en el número 3 se sintetizan los debates y aportes de la Cátedra en cuanto a “casos pilotos de MIZC”, con una índice abarca:

- Métodos que simplifican análisis de situaciones complejas
- Presentación del Caso piloto 1: “Yo vivo aquí. Mi opinión cuenta”, a cargo de la Organización SuMar- Voces por la Naturaleza A.C., México
- Presentación del Caso piloto 2: “El proyecto SIAPCM como iniciativa de manejo costero integrado de las áreas protegidas costero-marinas de Argentina: reflexiones cinco años después”, a cargo de la Fundación Patagonia Natural, Argentina
- Análisis y comentarios sobre los casos de estudios a cargo de varios miembros de la Cátedra.

¿HACIA DÓNDE VA LA CÁTEDRA?

La “Cátedra de MIZC Stephen Olsen” trabaja en la preparación e implementación de Guías-Base para promover el análisis de los esfuerzos de manejo costero en la región con enfoque en el rol que los sistemas

de gobernanza han tenido y tienen en los cambios previstos y logrados, como una manera de generar conocimiento para nuevas iniciativas, de animar los intercambios académicos y de aportar a los procesos de formación profesional y de investigación.

En su Agenda operativa de trabajo para 2021-2022 se ha priorizado:

- Continuar el estudio y debates en torno a las Compilaciones del Profesor Olsen, y el desarrollo teórico-metodológico del MIZC, enfatizando la escala local.
- Potenciar los intercambios y debates sobre nuevos Casos pilotos de Gobernanza costera y MIZC, especialmente en las escalas locales, y comunitarias, además de dar continuidad a los análisis realizados en 2020.
- Intensificar los posibles vínculos de la Cátedra con los diversos Programas de Doctorados y Maestrías.
- Continuar el sistemático intercambio que se ha logrado de artículos, libros, convocatorias de eventos, cursos y otros productos y actividades.
- Potenciar el intercambio de estudiantes y profesores, especialmente a nivel de doctorados y postdoctorados aprovechando las conexiones entre las Universidades y organizaciones involucradas o relacionadas con la Cátedra.
- Continuar estrechando vínculos con los gobiernos, el sector privado y las comunidades locales desarrollando los mecanismos de interfase y los grupos o redes que se han venido creando y articulando.
- Potenciar el crecimiento, los lanzamientos públicos y la formalización de la Cátedra en las diferentes Universidades, instituciones y Organizaciones nacionales e internacionales.
- Procurar nuevas oportunidades de financiación para proyectos de investigación y de gestión, que permitan más integración y resultados concretos.
- Mantener los Reportes científicos anuales, y el otorgamiento del “Premio Cátedra Internacional MIZC- Stephen Olsen”, al cierre de cada año.

En general se promueve así una cultura de aprendizaje y de inserción inteligente en los cambios socio-ambientales bajo una teoría de cambio guiada por conocimiento y por valores compartidos.

Se pretende incidir en la generación y uso del conocimiento y en los programas de formación, para contribuir a la resiliencia de los sistemas socio-ambientales de las costas de Iberoamérica, en territorios concretos, y se afirma que la actitud básica es: mirar atrás, mirar hacia adelante, aprender, integrar y construir sobre lo construido.

Compilación # 1. Las Características Definitivas del MIZC como Expresión de la Gobernanza del Ecosistema

Profesor Stephen B. Olsen

Los atributos definatorios del MIZC

Al reflexionar sobre la evolución de mi pensamiento, llegué a la conclusión de que hay cinco atributos del MIZC que le dan una identidad y lo han hecho diferente de otros esfuerzos. La primera es que la palabra más importante del término Manejo Costero Integrado es "integrado". El MIZC exige la integración a través de escalas espaciales, sectores e instituciones con intereses y autoridades en un área costera dada.

Requiere integración en escalas de tiempo y, sobre todo, la integración de las necesidades e impactos humanos con los recursos y procesos naturales. En conjunto, estas formas de integración hacen del MIZC una expresión temprana de lo que ahora se denomina manejo de ecosistemas (o manejo basado en ecosistemas) y señalan un cambio de paradigma de las formas tradicionales de manejo sector por sector.

La segunda característica es que el MIZC es más eficaz cuando se trata de un proceso basado en asuntos (an *issue-driven process* en inglés), que trabaja para abordar los problemas y las oportunidades que son importantes para las personas en un área costera definida geográficamente (ver LECTURA 1.1). El conocimiento debe reunirse no como un inventario, sino para comprender las causas, las consecuencias y la dinámica de los problemas que una iniciativa de MIZC elige abordar. La integración de los humanos como un componente esencial, a menudo dominante, de los ecosistemas y motor del cambio, requiere el análisis del sistema de gobernanza existente, sus fortalezas y debilidades y cómo y por qué ha evolucionado a su condición actual.

El poder de un enfoque basado en asuntos es que exige la integración entre disciplinas científicas, plantea problemas entre los intereses económicos y, a menudo, cuestiones de justicia social y ética. Revela las complejidades de cómo se asigna el poder entre las instituciones del gobierno y los grupos de interés.

Muy importante, el enfoque basado en asuntos conduce a la identificación de lo que se *debe* saber y *se necesita* saber sobre un lugar y/o actividad específicos. Esto conduce a la colaboración con la comunidad científica y al establecimiento de prioridades para la investigación impulsada por asuntos para apoyar una iniciativa de manejo costero.

El diseño de una iniciativa de MIZC requiere comprender cómo se asigna el poder dentro de una sociedad. Sin embargo, la mayor parte de la inversión y el esfuerzo al diseñar e implementar una iniciativa basada en el ecosistema continúa asignándose a las ciencias naturales y al análisis de la condición del medio ambiente o ecosistema en cuestión. Un enfoque basado en asuntos exige igual o mayor atención a la evolución y características del sistema de gobernanza y cómo ha respondido -o no - al cambio del ecosistema.

En tercer lugar, el MIZC es un *proceso cargado de valores* que trabaja para integrar el conocimiento científico con valores y ética a través del diálogo sostenido, el establecimiento de prioridades y la mitigación de conflictos.

Dichas elecciones deberían basarse en el conocimiento científico más relevante e integrarlo con el conocimiento tradicional. Sin embargo, no es infrecuente que los valores, creencias e intereses de quienes participan en un proceso de MIZC, conduzcan a prioridades y acciones que no respondan al camino sugerido por la ciencia.

Una cuarta característica del MIZC es que, si se quieren obtener sus beneficios, debe ser un proceso sostenido y a largo plazo que evolucione a través de ciclos de planificación, implementación, evaluación y ajuste. En el siglo XXI, el ritmo del cambio será tan rápido y lleno de sorpresas que, los programas de MIZC tendrán que adaptarse con frecuencia a las prioridades cambiantes y los nuevos problemas. Deberán diseñarse y administrarse para aprender de su experiencia y la de los demás.

La naturaleza cíclica de la práctica fue reconocida por el diseño del Programa federal de manejo de zonas costeras de EUA lanzado en 1972. El programa de MZC de EUA, estableció un proceso de tres fases, en el que la Oficina federal del MZC ofreció a los estados costeros hasta tres años de financiación, para apoyar el diseño de un programa que cumpla con los estándares federales y las necesidades de un estado determinado. Los fondos para apoyar la implementación de programas estatales aprobados por el gobierno federal no tienen un límite de tiempo. Los programas estatales se revisan periódicamente y el programa federal en su conjunto, se evalúa periódicamente y debe ser reautorizado por el Congreso para continuar. Las evaluaciones periódicas de los procesos y los impactos de un programa son una tercera fase distinta en el ciclo de los programas de MZC de EUA. Muchos programas estatales de MZC, están ahora en su tercera o cuarta década de implementación.

Este proceso aparentemente simple y razonable, difiere del diseño de la mayoría de los proyectos de MIZC apoyados por donantes internacionales. En muchos casos, las iniciativas de MIZC en los países en desarrollo, han recibido fondos sustanciales para la fase de planificación, pero rara vez para su implementación. La implementación se considera una cuestión de soberanía nacional y responsabilidad del gobierno de una nación.

Esto ha producido una brecha de implementación cada vez mayor, que se manifiesta en los numerosos estudios, planes y políticas propuestas - muchos de excelente calidad - que no se implementan. La experiencia del CRC en el desarrollo de un programa MIZC viable para el estado de Rhode Island, nos llevó a implementar elementos de cada programa nacional tan pronto como se desarrollaron, y enfatizar un proceso continuo de autoevaluación (retroalimentación) que involucró a todos los participantes en el programa (ver LECTURA 1.2). Una compilación futura discutirá la dinámica de MIZC con mayor detalle y distinguirá entre los procesos y los resultados de los programas de MIZC.

Finalmente, el MIZC necesita involucrarse tanto o más en la gobernanza que en el manejo. Ambos son necesarios, pero las diferencias son importantes. He definido el manejo como el proceso mediante el cual se aprovechan los recursos humanos y materiales para lograr un objetivo conocido dentro de una estructura institucional conocida. Hablamos de manejo empresarial, manejo de parques, manejo de personal o manejo de desastres. En estos casos, los objetivos, las buenas prácticas y los mecanismos de administración son bien conocidos y ampliamente aceptados. En el caso del manejo empresarial, por ejemplo, el objetivo es entregar un determinado producto o productos al mercado y obtener un beneficio monetario.

El término "gobernanza", por otro lado, es apropiado cuando es necesario un replanteamiento fundamental de los objetivos, estructuras y costumbres sociales. La gobernanza investiga los objetivos fundamentales y los procesos y estructuras institucionales que son la base para la planificación y la toma de decisiones. La gobernanza establece el escenario en el que ocurre el manejo al definir, o redefinir, los objetivos, políticas, leyes e instituciones fundamentales por los cuales se abordan los problemas sociales.

La gobernanza de ninguna manera es solo competencia de los gobiernos. En muchos entornos, el papel del gobierno en la gobernanza de una región costera es pequeño. Los desafíos de redirigir las fuerzas del cambio en los ecosistemas costeros y promover la administración son cuestiones de gobernanza. A medida que la conciencia y la creciente preocupación por la implicación de los impactos humanos en el proceso del ecosistema en cada escala, se vuelven más intensas, el término gobernanza se ha vuelto más frecuente. Se han presentado muchas definiciones del término gobernanza. La que prefiero es la de Juda et al (2001), quien la define como: La gobernanza abarca los arreglos formales e informales, las instituciones y las costumbres que estructuran e influyen:

- Cómo se utilizan los recursos naturales y los ecosistemas,
- Cómo se evalúan y analizan los problemas y oportunidades,
- Qué comportamiento se considera aceptable o prohibido, y
- Qué reglas y Las sanciones se aplican para afectar los patrones de uso.

Gobernanza no es sinónimo de gobierno. Existen tres mecanismos principales por los cuales se expresan los procesos de gobernanza: el mercado, el gobierno y las instituciones y arreglos de la sociedad civil. Estos mecanismos interactúan entre sí de formas complejas y dinámicas. Individual y colectivamente dan forma a como los humanos interactúan dentro de un lugar determinado.

LECTURA 1.3 desarrolla las tres fuentes principales de gobernanza.

Existe una fuerte sensación entre muchos de los involucrados en la cátedra de que las universidades desempeñan un papel tan distinto y significativo en la gobernanza que constituyen un cuarto mecanismo principal de gobernanza.

Aprecio que las universidades desempeñan papeles importantes en el desarrollo de capacidades, en los múltiples procesos de aprendizaje y en la configuración de las políticas públicas y son un elemento importante de la sociedad civil.

Ciertamente, los roles y responsabilidades de las universidades en la próxima fase del Antropoceno podrían ser críticos. Sin embargo, no estoy convencido de que el papel de las universidades en la gobernanza costera justifique segregarlo de los tres mecanismos principales descritos anteriormente.

LECTURA # 1.4 ofrece un conjunto de principios para guiar las iniciativas del MIZC con las características descritas en esta sección.

Anexo 1: LAS DIMENSIONES DEL MANEJO COSTERO INTEGRADO,

A propósito de la Lectura 1.1 de la Compilación 1.

Profesor Emilio Ochoa

¿Podemos hablar del MIZC asumiendo que tenemos un acuerdo sobre lo que es y cómo trabaja? Si lo hiciéramos, es probable que alguno de nuestros colegas, en cualquier parte del mundo, nos propondría comentarios y ajustes en lo que sea que hayamos dicho y al cabo de poco nos encontraríamos en un diálogo de razones, ojalá con la esperanza de arribar a un acuerdo. Es la maravilla de las construcciones humanas, son históricas, cambian y nos dicen de la riqueza de nuestros aprendizajes y de la capacidad de aprender más.

En la Cátedra Olsen de MIZC se ha activado una serie de intercambios sobre casos de MCI y me tomo la libertad de proponer algunos comentarios y preguntas.

1. *¿De qué MCI estamos hablando?* La *Lectura 1.1* de la *Compilación 1*, propone cinco características para el MIZC que promovería la cátedra, en los siguientes términos:

- a) La palabra más importante del concepto Manejo Costero Integrado es "integrado".
- b) El MIZC es un proceso basado en problemas y oportunidades importantes para las personas en un área costera geográficamente definida (*an issuedriven process*).
- c) El MIZC es un proceso que alimenta y se nutre de valores, que integra desde la ética el conocimiento, las prioridades y el manejo de conflictos.
- d) El MIZC debe ser un *proceso sostenido y a largo plazo*, diseñado y practicado para aprender de su experiencia y de la de los demás.

Evoluciona a través de ciclos de planificación, implementación, evaluación y ajuste (y en el siglo XXI el ritmo del cambio es ya tan rápido y lleno de sorpresas que casi cualquier programa de MIZC tiene que adaptarse a prioridades cambiantes y a problemas nuevos).

e) El MIZC necesita involucrarse tanto o más en la *gobernanza* que en el *manejo*, 1 porque ambos son necesarios, diferentes e importantes.

1 **Manejo**: Proceso que aplica recursos humanos y materiales a lograr un objetivo conocido dentro de una estructura institucional conocida. Hablamos de manejo empresarial, manejo de parques, manejo de personal o manejo de desastres. En estos casos, los objetivos, las buenas prácticas y los mecanismos de administración son ampliamente conocidos y aceptados.

En el caso del manejo empresarial, por ejemplo, el objetivo es entregar un determinado bien o servicio al mercado y obtener un beneficio monetario.

Gobernanza: Proceso que se aplica cuando es necesario un replantear los objetivos, estructuras y costumbres sociales. De entre las varias definiciones de *gobernanza*, la *Compilación 1* cita la definición de Juda *et al* (2001): La gobernanza abarca arreglos formales e informales, instituciones y costumbres que estructuran e influyen sobre: Cómo se asignan y usan los recursos naturales y los ecosistemas, Cómo se

evalúan y analizan los problemas y las oportunidades, Qué comportamiento se considera aceptable o prohibido, y Qué reglas y sanciones se aplican para modificar los patrones de uso.

Gobernanza *no* es sinónimo de gobierno. Se propone tres fuentes de la gobernanza: mercado, gobierno, instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Los arreglos y mecanismos de la gobernanza interactúan de formas complejas y dinámicas.

Ver *Compilación 1, LECTURA 1.3 Fuentes principales de gobernanza.*

2. ¿De qué integración hablamos? ¿Se proponen algunas dimensiones?

En *ítem a)* propone QUÉ integrar. Entre las dimensiones del QUÉ están: distintas escalas espaciales; distintos sectores de actividad y niveles de autoridad en un área costera dada; distintas escalas u horizontes de tiempo; distintas necesidades humanas e impactos sobre los recursos y los procesos naturales y sociales y; finalmente, nos propone integrar los distintos saberes y conocimientos con las decisiones y reflexiones en el proceso de manejo. Los literales siguientes aportan pistas sobre PARA QUÉ, CÓMO y CON QUIÉN integrar las dimensiones del QUÉ.

La segunda característica del MIZC (*ítem b)* propone: El MIZC es un proceso basado en problemas y oportunidades importantes para las personas en un área costera geográficamente definida (*issue-driven process*). Este enunciado sugiere varias cuestiones:

a) ¿Hay acuerdo sobre los issues del issue-driven process? Esta pregunta lleva a otras, por ejemplo: ¿Cuáles son los criterios para seleccionar los asuntos de manejo de importancia para las personas? ¿Quién selecciona los asuntos claves y decide sobre las metas (ownership)? ¿Cómo se toman e implementan las decisiones? ¿Cómo operan el monitoreo, la rendición de cuentas y el aprendizaje para mejorar y sostener el proceso (accountability / stewardship)? A veces se trata de una iniciativa gubernamental de manejo, de conservación o simplemente de un proyecto de inversión pública; en estos casos los mecanismos operativos y de financiamiento del Estado operan generalmente como el canal principal de implementación (usualmente top-down). A veces se trata de un proyecto con financiamiento no gubernamental (en todo o en parte), y los mecanismos de financiamiento y operativos pueden ser negociados.

A veces se trata de iniciativas de organizaciones no gubernamentales (civiles, sociales o de otro tipo), que usando diversos mecanismos y alianzas intentan incidir en las políticas y acciones gubernamentales.

Cualquiera sea el caso, un issue-driven process se entiende (como su nombre sugiere) como una iniciativa cuyo diseño y puesta en marcha están guiados por los cambios deseados en los asuntos claves que le dan origen. Sin asuntos claves, sin metas que muestren los cambios esperados, y sin una capacidad de dirección y operación adecuada para promover e impulsar los cambios previstos (en un contexto también cambiante), pareciera impensable diseñar una trayectoria de cambio como un issue-driven process.

b) ¿Cuál es el sujeto del esfuerzo de manejo? Esta pregunta lleva a otras, por ejemplo: ¿Cuáles son los stakeholders (jugadores esenciales)? ¿Qué alianzas hay que buscar, y con quiénes construir la legitimidad social del proyecto (constituency)? ¿En qué políticas públicas hay que lograr la armonización y complementariedad (con qué niveles de gobierno y actores hay que armar el nested system)? ¿Es el sujeto

quien toma la responsabilidad por los cambios propuestos? Una respuesta afirmativa implicaría que, por ejemplo, si quien tiene que cambiar es una empresa, entonces el sujeto del cambio es la empresa y la dinámica de cambio opera principalmente en ese ámbito; pero, si lo que se busca cambiar son las prácticas asociadas a los usos (usos bajo políticas de desarrollo, de conservación o de los dos) entonces el sujeto no puede ser solo el gobierno, o solo el mercado o solo lo que llamamos sociedad civil.

c) ¿De dónde viene y hacia dónde va el territorio de interés para la iniciativa de manejo? Esta pregunta lleva a otras, por ejemplo: ¿Cómo han cambiado y están cambiando los usos en el territorio en los años recientes? ¿Cuáles son las fuerzas, intereses o factores impulsores de los cambios (drivers)? ¿Cómo se toman e implementan las decisiones en los temas de interés potencial para la iniciativa? ¿Qué asuntos se identifican como asuntos claves potenciales del esfuerzo de cambio, en un escenario de cambio deseable? ¿Cómo evolucionarían en unos 5 o 10 años esos potenciales asuntos, el territorio, las instituciones y las personas ligadas a dichos asuntos, en un escenario de no intervención (business as usual)?

d) ¿Se dispone de una hoja de ruta y de los instrumentos para implementar la teoría de cambio que sustenta el diseño de la iniciativa? Esta pregunta lleva a otras, por ejemplo: ¿Las metas de la iniciativa se enfocan en productos o en cambios en el estado de determinadas condiciones sociales y ambientales, de interés de los stakeholders? ¿El esfuerzo principal de manejo está en cambios institucionales (leyes, presupuestos, planes, estudios, diseño de arreglos institucionales) o en los cambios de conducta y de la capacidad operativa en los usos de enfoque (espacios, valores ambientales y culturales, bienes o servicios del territorio)? ¿Hay mecanismos de aprendizaje y de ajuste en la planificación e implementación (desarrollo de buenas prácticas)? ¿Se prevé continuidad en el esfuerzo y vinculación e incidencia en otras iniciativas (conexión, sinergias, escalamiento)?

3. ¿Propone la Lectura 1.1 otras dimensiones?

Las otras características del MIZC (*literales c) al e)* del ítem 1) se refieren a los valores que la iniciativa cultiva en los *stakeholders* y su entorno, a su capacidad de aprendizaje y cambio, y a la necesidad de combinar manejo y gobernanza para mantenerse relevante y significativa en un contexto de cambio acelerado.

Un listado rápido de las implicaciones de la definición propuesta en la lectura 1.1 para el MIZC, me parece incluyen:

a) El MIZC es un issue driven proces configurado para manejar usos, en territorios concretos que la Cátedra llama a leer como sistemas socio ambientales. Para incidir en la trayectoria de los sistemas socioambientales del territorio se requiere partir de una lectura común de los cambios en los que la intervención va a incidir. La intervención se enfoca en algunos asuntos claves seleccionados bajo criterios compartidos por los stakeholders. Usualmente estos criterios expresan tanto los intereses como los valores que mueven a los stakeholders.

b) Los asuntos claves son escogidos con los stakeholders relevantes del territorio, y las metas acordadas son coherentes con la lectura común de la trayectoria de los cambios en marcha y con los cambios deseables en los sistemas socioambientales. Las metas de los asuntos claves y el nivel de avance de la iniciativa determinan quiénes deberían ser los stakeholders principales, qué arreglos de gobernanza deberían armarse, qué cambios de conducta serían prioritarios en cada meta, qué estudios, qué aprendizajes y qué monitoreo asoman esenciales para guiar y asegurar el proceso. La iniciativa se estructura como una trayectoria de cambios por la cual los stakeholders ejecutan y promueven cambios

institucionales y de conducta para las metas socio-ambientales en los asuntos claves. Los cambios institucionales buscados son los que faciliten y sostengan los cambios de conducta de las personas e instituciones claves para el manejo de los usos.

c) Los stakeholders incluyen organizaciones de usuarios, administradores de gobierno, investigadores, expertos y técnicos, líderes sociales, (en las escalas y niveles de interés para los asuntos claves). Los arreglos de gobernanza responden a las necesidades de las metas de los asuntos claves y se conforman con stakeholders de las tres fuentes: gobierno, mercado y sociedad civil. La dirección operativa de la iniciativa promueve y da soporte a los arreglos de gobernanza.

d) La trayectoria de cambio propuesta para el logro de las metas de los asuntos claves se diseña y funciona como un ejercicio de aprendizaje y mejora continua. El aprendizaje opera sobre cómo funcionan los asuntos de manejo y sus contextos, sobre la toma e implementación de decisiones en la iniciativa, sobre el monitoreo, y sobre cómo se aprende y se usa lo aprendido en la iniciativa y fuera de ella. La reflexión y el desarrollo de mejores prácticas alimentan los cambios operativos, administrativos y de infraestructura.

e) La iniciativa necesita legitimar sus metas y ganar un respaldo social amplio (constituency) en diferentes escalas territoriales, para contrarrestar el lobby de otros intereses.

f) La iniciativa requiere producir y alimentar en su interior y en su constituency las condiciones propicias para la continuidad de su incidencia.

4. *¿Issue-driven process?*

Las precondiciones de base que parecen definir si una intervención es o no una iniciativa de MCI del tipo que la *lectura 1.1* parece promover, serían:

- Que se diseñe, implemente y evalúe explícitamente como un proceso que interviene en la trayectoria de cambios en los usos costeros dependientes en un determinado territorio,
- Que declare sus metas como resultados socio ambientales.
- Que se enfoque en los cambios institucionales y de usos que correspondan a las metas definidas por los stakeholders.
- Que el territorio o área de manejo corresponda al requerimiento de las metas.
- Que identifique y trabaje con los stakeholders, alianzas, sinergias y constituency requeridos por las metas.
- Que combine los procesos y mecanismos de manejo y de gobernanza (incluyendo el nested system) según las metas lo requieran.
- Que promueva el aprendizaje, el uso del aprendizaje, el monitoreo y la rendición de cuentas en función de las metas de los asuntos claves.

La evaluación de las iniciativas requiere de una línea de base en los temas relevantes para los asuntos de manejo, y se enfoca en los cambios que se propusieron, en cómo se conformó y desarrolló el proceso, y en qué grado se lograron las metas de cambio.

Las propuestas de políticas, de planes, de estudios sobre diversos temas ambientales, sociales o

institucionales son productos e insumos muy importantes para el éxito de una iniciativa de MIZC en marcha, del tipo propuesto en la

Lectura 1.1.

En la dimensión ambiental y en el mercado los sistemas parecen estar básicamente anidados, lo cual rara vez ocurre en la dimensión institucional (leyes, gobiernos, planes, políticas, sistemas de justicia, formación profesional, investigación, etc.).

La propuesta de armar arreglos de gobernanza para “replantear los objetivos, estructuras y costumbres sociales” responde al hecho de que la gestión *business as usual* no está pensada para desmarcarse de las competencias sectoriales, del corto plazo, de los ritmos electorales, ni puede hacerse cargo de las interconexiones, a veces distantes, con las cuales se configuraron los avances y problemas que caracterizan a los complejos sistemas socioambientales a los que hemos llegado.

Para incidir mejor en la complejidad, pareciera que los manejadores necesitan entender tanto los usos como los mecanismos e intereses detrás de los usos en las distintas escalas. ¿Es plausible que un buen manejador de iniciativas MIZC debiera aprender a inventar, diseñar, activar y mejorar esta nueva palanca de Arquímedes llamada gobernanza? Necesitamos de la evaluación, sin evaluación no hay aprendizaje.

La cuestión es qué aprendizajes requerimos para este tipo de MIZC, y... otra vez estamos frente a un para qué. El aprendizaje significativo nunca opera en un vacío de interés.

Anexo 2: CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA GOBERNANZA DE ECOSISTEMAS COSTEROS

Red Latinoamericana de Manejadores Costeros-EcoCostas, 2008.

1. Introducción

Vivimos tiempos extraordinarios. Nunca en la historia de la humanidad hemos enfrentado, como especie, fuerzas de cambio tan grandes, complejas y potencialmente tan catastróficas como ahora. Hemos quintuplicado nuestra población en menos de cien años, hemos introducido tecnologías que son miles de veces más poderosas que las que tuvieron nuestros abuelos, y estamos cambiando la ecología de nuestro planeta de una manera tal que hace sólo una década era inimaginable para la gran mayoría de la población humana.

También varios factores para encarar nuestra condición han mejorado grandemente. Como sociedad, poseemos el conocimiento, la tecnología, y en muchos casos los valores que podrían conducirnos a un futuro en el cual habríamos vencido el mal uso, el sobre-uso y las inequidades en la distribución de los activos naturales, factores que parecen estar en la raíz de los problemas.

Crece más y más el reconocimiento internacional de que la conservación y el uso sostenible de los sistemas socio-ambientales costeros requieren de políticas y acciones que se armonicen, complementen y acojan el llamado de las numerosas conferencias, convenciones y declaraciones regionales y globales a trabajar con un enfoque basado en ecosistemas.

Postulamos que los retos que enfrenta nuestra especie y que amenazan su sostenibilidad son, en gran parte, desafíos que podríamos enfrentar con éxito si mejoramos la gobernabilidad de los cambios que nuestras sociedades impulsan en los ecosistemas en general, y en los costeros en particular:

- Las regiones costeras contienen la mayor parte de la infraestructura de la humanidad y doce de las quince ciudades más grandes son costeras.
- Industria, transporte y comercio, turismo, recreación, comunicaciones, consumo de energía y otras actividades están ya concentradas en las costas, de lo cual resulta que en las regiones costeras ocurre una parte sustancial del consumo global y también de la generación de desperdicios.
- Se prevé que hacia el 2025 el 50% de la población del mundo vivirá en la cinta de tierra que linda con los océanos, mares y grandes lagos, concentrada en apenas el 10% de la tierra habitada.
- En las zonas costeras se encuentran ecosistemas muy sensibles, de gran importancia ecológica y socioeconómica, como los arrecifes, pastos marinos, manglares, playas, marismas y estuarios, continuamente degradados por la actividad humana y por factores asociados al cambio climático o la variabilidad climática.

En la situación descrita, las regiones costeras se constituyen en el crisol donde cada nación debe forjar las instituciones, los valores, comportamientos y conocimientos asociados a una gobernanza democrática para usos sostenibles.

Este Código de Buenas Prácticas de gobernanza de los cambios es un aporte que la Red Latinoamericana de Manejadores Costeros propone para enfrentar esta situación, a partir de las lecciones de la experiencia

en el continente y en el mundo. La Red es una iniciativa impulsada por EcoCostas y el Coastal Resources Center (CRC) de la Universidad de Rhode Island (CRC), con apoyo de AVINA, varias entidades internacionales y participación de gestores costeros de 12 países de nuestro continente.

El CRC ha trabajado en varias regiones del mundo en Manejo Costero Integrado (MCI) desde el principio de los 70's.

EcoCostas se formó en 1999 y evolucionó hasta configurarse como una plataforma latinoamericana de manejadores costeros para integrar los aprendizajes y la acción en las costas de América Latina.

2. Principios generales para la gobernanza de los cambios en los ecosistemas costeros

Principio 1. Enfocar el esfuerzo de gestión en la sostenibilidad del flujo de bienes y servicios de los ecosistemas

La gestión debe contribuir de manera explícita a mantener en el largo plazo la generación de bienes y servicios que una sociedad desea y necesita en su uso sostenible de los ecosistemas.

La sostenibilidad va a ser siempre dinámica e innovadora. La sostenibilidad de la generación de bienes y servicios de los ecosistemas es vital para lograr sociedades sostenibles. Una sociedad sostenible se entiende como un bien social, no como un bien natural, y los bienes sociales solo existen mientras se los producen. Ningún bien social puede sostenerse sin cuidados, aprendizajes y ajustes constantes.

Principios generales:

1. Enfocar el esfuerzo de gestión en la sostenibilidad del flujo de los bienes y servicios de los ecosistemas.
2. Adoptar una perspectiva holística e integradora.
3. Enfocar las metas en la calidad ambiental y de vida, y en el modelo de gobernanza.
4. Trabajar con escalas adecuadas de espacio y tiempo.
5. Diseñar e implementar las iniciativas como experiencias de aprendizaje social.
6. Anidar los sistemas de gobiernos.
7. Descentralizar las decisiones gubernamentales y su implementación.

Principios específicos:

8. Enfocarse en asuntos claves (para resolver problemas o aprovechar oportunidades).
9. Vincular en terreno la gobernanza con el aprendizaje sistemático.
10. Alimentar la participación para facilitar el cumplimiento voluntario de las decisiones.
11. Vincular la comunidad con los aprendizajes, los procesos y los resultados.
12. Construir la capacidad de gobernanza que requiere la gestión integrada de los usos y del ambiente.

Principio 2. Adoptar una perspectiva holística e integradora

La gobernanza para usos sostenibles requiere: a) abordar los usos (agricultura, pesca, turismo, desarrollo urbano, áreas protegidas, industria, seguridad pública) como aspectos del sistema socio-ambiental que cada sociedad desea; b) integrar los aspectos económicos, ambientales y de gestión; c) integrar en cada caso la mejor ciencia disponible con los saberes y la experiencia local.

La perspectiva holística e integradora implica pasar desde un conocimiento, planeamiento y actores sectoriales hacia un conocimiento, planeamiento y sistema de trabajo que entiende y aprovecha cada vez mejor las interacciones dentro y entre los ecosistemas, conforme se aprecia a continuación:

Cambios desde	... hacia
Especies individuales	Ecosistemas múltiples
Escala espacial pequeña	Escalas perspectiva de largo plazo
Perspectiva de corto plazo	Sociedad como parte de los ecosistemas
Sociedad independiente de los ecosistemas	Gestión flexible vinculada a la investigación
Gestión divorciada de la investigación	Gestión que cuida el potencial de los bienes y servicios de los ecosistemas
Gestión enfocada en los bienes y productos	Gestión que integra varios sectores e intereses
Gestión enfocada en un sector y sus intereses	

La perspectiva holística percibe los diferentes procesos y relaciones como parte de un sistema y busca la complementariedad y las sinergias entre los enfoques profesionales, los intereses sectoriales y las competencias y jurisdicciones de la administración.

Principio 3. Enfocar las metas en la calidad ambiental y de vida, y en el modelo de gobernanza

Las metas deben integrar tres dimensiones: a) condiciones ambientales deseadas, b) calidad de vida deseada, y c) rasgos claves deseados en el sistema de gobernanza.

Definir las metas de un programa como “desarrollo sostenible”, “balance entre actividades competitivas”, o “salud de ecosistemas” indica la dirección deseable del cambio, pero no define cuánto ni cuándo.

Además de ser deseables y atractivas para la sociedad, las metas deben mostrar los cambios concretos que buscamos en cómo funcionan el ecosistema, las instituciones y las sociedades.

Las metas deben precisar valores y fechas como, por ejemplo:

- Calidad del agua (condición ambiental): Hacia el año 2015, cada tributario alcanzará una reducción del 40% en las cargas de nitrógeno y fósforo comparadas con la línea de base del año 2000. Conservación de cuencas (condición ambiental): Hacia el año 2020, la zona forestal de las cabeceras de las cuencas de los ríos se incrementará en un 35%, considerando la línea de base del año 2000.

- Restauración de hábitat (condición ambiental): Hacia el año 2012, 15 kilómetros de manglares en los dos municipios frente al estuario superior serán restaurados como un cinturón continuo y designados como una reserva. Al mismo año, el área total de la reserva de mangle será no menor de 900 hectáreas.
- Sistema de gobernanza (Normas, financiamiento, alianzas, capacidad técnica, buenas prácticas): Para el 2015, la propiedad de la tierra en las zonas A y B se habrá regularizado, los municipios tendrán operativos y actualizados sus catastros, habrá un plan regulador para el desarrollo urbano y estarán vigentes los ordenamientos de los usos en las zonas A y B.
- Sistema de gobernanza (normas, financiamiento, alianzas, capacidad técnica, buenas prácticas): Hacia el año 2015, los barcos de pesca industrial operarán fuera de los 15 km de la costa, la pesca artesanal operará bajo sistema de buenas prácticas y las decisiones de gestión se soportarán en la información de monitoreo participativo.
- Calidad de vida: Para el 2015, las organizaciones de usuarios locales de pesca y turismo (u otras) se mantendrán activas en los mecanismos de participación vinculados a las iniciativas de gestión costera, las personas participarán de las ventajas aportadas al lugar por las oportunidades de desarrollo, la educación y los diferentes programas.

Principio 4. Trabajar con escalas adecuadas de espacio y tiempo

El entendimiento de los cambios en los sistemas socio-ambientales mejora si:

- *Se adopta un horizonte temporal que permite analizar la evolución de los usos, los ambientes y las instituciones.*
- *Se identifican y caracterizan los modelos pasados y actuales de gobernanza, como una referencia para conocer sus estilos y cambios, y para evaluar sus fortalezas y debilidades.*
- *Se dimensiona adecuadamente el esfuerzo necesario para el logro, mantenimiento o restauración de los rasgos principales y relevantes de un ecosistema costero.*
- *Se atiende la diferencia en los ritmos de los procesos naturales, económicos, sociales y políticos.*
- *Se consideran los aspectos anteriores no solo en el área de acción de la iniciativa sino también en su contexto espacial e histórico.*

La discrepancia entre los ritmos de los procesos naturales, económicos, sociales y políticos es una fuente de tensiones que amenaza la continuidad de los esfuerzos y la acumulación de capacidad técnica, y que frecuentemente genera un enorme desperdicio económico y frustraciones.

Principio 5. Diseñar e implementar las iniciativas de gestión como experiencias de aprendizaje social

La generación y el uso del conocimiento es el factor esencial del progreso humano. La gestión debe ser diseñada y ejecutada como un proceso que genera aprendizaje y lo usa para mejorar la acción, lo que implica armar una dinámica de realimentación creciente entre la experiencia, el conocimiento y el método.

Desde la perspectiva del aprendizaje social, las políticas y acciones de gestión costera deben ser vistas como experiencias basadas en hipótesis e indicadores.

Todas las iniciativas de gestión deben ser parte orgánica de una agenda e institucionalidad nacional. Los proyectos desconectados de las agendas, políticas e instituciones de gestión costera de largo plazo no son herramientas adecuadas para construir el futuro que las sociedades desean, y con frecuencia fomentan la ineficiencia y la ausencia de método. Desafortunadamente los proyectos aislados son aún la herramienta dominante en las inversiones de gestión costera en muchas regiones del mundo.

Ni en la sociedad ni en los ambientes naturales el futuro es una prolongación lineal del pasado. Por la compleja dinámica de los sistemas socioambientales deben esperarse cambios no anticipados. Estos cambios son una condición natural a la cual solo se puede responder desarrollando capacidad de aprendizaje y de uso de éste durante el diseño y la implementación de las iniciativas.

“Cuando se camina por un sendero peligroso, con curvas, desconocido, lleno de sorpresas y obstáculos, sería tonto mantener baja la cabeza y mirar sólo el siguiente paso. Sería igualmente tonto mirar sólo lo que está lejos y nunca lo que está justo bajo los pies. Se necesita ver el sistema completo, y estar atento tanto al corto como al largo plazo” (D. Meadows, 2002).

La gobernanza efectiva de ecosistemas costeros requiere:

- *Uso constante de la ciencia sobre la condición y funcionamiento del ecosistema, con enfoque en las causas y consecuencias de las tendencias observadas.*
- *Investigación específica para llenar vacíos claves.*
- *Métodos que involucren a una diversidad de actores en el monitoreo.*
- *Acceso abierto a los métodos y datos usados para formular estrategias.*
- *Diferenciar los roles y relaciones de poder de los actores de mercado, gobierno y sociedad civil.*
- *La generación e incorporación de conocimiento confiable en función de entender y prever las consecuencias de los cursos de acción.*
- *Actuar con enfoque de precaución ante las incertidumbres. (Principio precautorio).*

El aprendizaje será social si participan en su construcción y uso el conjunto de actores de gobierno, mercado y sociedad civil. “Sin experimentación, el conocimiento confiable se acumula lentamente, y sin conocimiento confiable no puede haber ni aprendizaje social ni desarrollo sostenible” (Lee, 1993).

El conocimiento confiable se alimenta del método científico y de la experiencia tradicional. Un enfoque basado en el aprendizaje requiere del análisis objetivo y cuidadoso de las políticas y de las acciones de gestión que han sido o están siendo aplicadas a temas de interés (por ejemplo, sobrepesca o eutroficación).

Principio 6. Anidar los sistemas de gobierno

La acción efectiva requiere:

- *Articular los factores de cambio en los temas bajo gestión, a partir de un conocimiento vivo de los mecanismos de acción económicos y administrativos.*

- *Armonizar las competencias de las diferentes autoridades (locales, provinciales-estatales, regionales y nacionales) y disponer de espacios y clima adecuados para negociar los acuerdos y su implementación.*
- *Acordar mecanismos y procedimientos de información, participación y rendición de cuentas para asegurar una gestión transparente, equitativa y democrática de parte de todos los actores.*

La administración pública está estructurada para atender territorios político administrativos y en buena parte sectores de actividad (pesca, turismo, industria, puertos, finanzas, etc.), de lo cual se desprende que es natural que haya desajustes y tensiones en el diseño y en el ejercicio de las competencias a cargo de cada entidad. Sin la armonización y complementación de las competencias gubernamentales y de los otros entes estatales, simplemente no hay gobernanza sana, y se destruye la posibilidad de lograr que los cambios en una sociedad lleguen a los resultados y metas esperados.

Adicionalmente, cualquier nueva iniciativa de gobernanza costera debe encontrar su lugar dentro de una estructura institucional preexistente, donde usualmente el poder y las competencias institucionales, son un jardín celosamente protegido. Es claro que se requerirá dedicar tiempo y mucho cuidado para lograr la participación de los actores de este nivel institucional en los mejores términos, porque resultará crítica para el éxito de la iniciativa.

Es indispensable anidar (armonizar y complementar) los sistemas de gobierno, al menos en los niveles inmediatos (superior e inferior de la jerarquía de mando), tanto en términos de administración sectorial como de jurisdicción territorial.

Principio 7. Descentralizar las decisiones gubernamentales y la implementación

La gobernanza efectiva de ecosistemas costeros requiere:

- *Fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos locales (municipales y provinciales), dotándolos de capacidad técnica y autoridad suficientes para el planeamiento y la implementación de la gestión costera y de cuencas. Es lo que se conoce como principio de subsidiaridad.*
- *Adoptar estrategias para que el gobierno (local, provincial, nacional) y los actores de mercado y de la sociedad civil (usuarios de los recursos, líderes de la comunidad, académicos, científicos y otros con interés en la condición del ecosistema) participen en la planificación.*

Las ventajas potenciales de la descentralización y de la co-gestión incluyen una dinámica mejor informada, más flexible y que incorpora conocimiento tradicional.

Para la descentralización se requiere:

- Ganar el compromiso de cada tipo de actor hacia las metas y acciones de la iniciativa.
- Involucrar activamente a los actores locales de las tres principales fuentes de gobernanza: el mercado, el gobierno y la sociedad civil.
- Que los gobiernos locales acuerden un plan de acción y construyan la capacidad para su implementación.

- Analizar la distribución pasada y actual de poder e influencia entre los actores de las tres fuentes de gobernanza e identificar qué acciones, mecanismos y herramientas son apropiados para lograr un mejor balance entre los intereses de las tres fuentes.

3. Principios específicos para la gobernanza de los cambios en los ecosistemas costeros

Principio 8. Enfocarse en asuntos claves para resolver problemas o aprovechar oportunidades

Las iniciativas específicas requieren:

- *Seleccionar tres o cuatro asuntos claves (ya sean oportunidades y/o problemas) de alto interés para la gente del lugar.*
- *Balancear constantemente la construcción de la capacidad de las instituciones involucradas con la complejidad de los asuntos seleccionados.*
- *Realizar ensayos tempranos no muy ambiciosos que demuestren la viabilidad de las estrategias y animen a los involucrados.*
- *Seleccionar un número limitado y pertinente de indicadores para evaluar el progreso hacia las metas.*
- *Vincularse con los líderes locales y otros agentes de cambio para promover nuevas opciones en el uso y conservación de los bienes y servicios de los ecosistemas.*

La selección de los asuntos de enfoque es crucial para el diseño y la implementación de las iniciativas.

Los asuntos enfocados determinan las metas, los actores y el sistema de alianzas, los cambios institucionales, la escala espacial de trabajo, los ensayos tempranos y viables, la construcción de capacidades de gestión, el presupuesto y el tiempo.

En el balance entre carga y capacidad de carga de la acción, la práctica enseña repetidamente que es mejor hacer pocas cosas bien hechas, antes que muchas pobremente implementadas. Sin embargo, es siempre bueno tener presente que buena parte de la capacidad de trabajo no está aún instalada, ni es deseable instalarla dentro de la autoridad o de la entidad de gestión del proyecto ya que existe en otras entidades o en el mercado.

Así mismo, en la construcción de un balance sano entre carga y capacidad de carga, es bueno tener presente que una parte esencial de los aprendizajes y destrezas necesarias para avanzar se construyen en el curso de la acción de cambio y que el propio cambio crea condiciones sociales y capacidades de diverso tipo para nuevos avances.

Principio 9. Vincular en terreno la gobernanza con el aprendizaje

La gobernanza basada en el aprendizaje implica:

- *Formular lecciones y realimentar con información a todos los socios, particularmente a quienes toman las decisiones y están más directamente afectados con el Plan de Acción.*
- *Ajustar metas, objetivos, estrategias e indicadores según la creciente comprensión y el avance del proceso.*

- *Desarrollar la capacidad para manejar conflictos y construir acuerdos en los temas considerando las implicaciones de los diferentes cursos de acción.*
- *Desarrollar la capacidad de medir indicadores seleccionados para ver y medir los impactos de las acciones de gestión sobre la condición y uso del ecosistema.*

Si los sistemas sociales y naturales se comportaran solo de manera gradual y predecible, sería posible calcular la cantidad “segura” de presión a ejercer en ellos sin poner en peligro la generación de los bienes y servicios que aprovechamos como sociedad; pero hemos aprendido que el planeta, como un sistema, tiene la propiedad de moverse tanto con cambios graduales como con cambios drásticos.

La complejidad y el ritmo de las interrelaciones entre plantas, animales y microorganismos a escala del planeta –y de sistemas más pequeños– es tal, que los “puntos de inflexión” no pueden ser previstos por la ciencia actual, y una vez que se sobrepasan los umbrales críticos resulta imposible restaurarlos a su estado original. Estamos alterando la calidad del agua y los ciclos de nutrientes, modificando procesos sistémicos muy complejos y bajando la resiliencia de los ecosistemas costeros. Sabemos que el cambio climático está cambiando rápidamente las características y el funcionamiento de esos ecosistemas y que el conjunto acumulado de los efectos de la acción humana los hace más frágiles y propensos a cambios repentinos y muchas veces inesperados.

Esta realidad demanda que debemos disponer de la capacidad de generar conocimientos y de usarlos en las cambiantes condiciones en que actuamos para mejorar la gobernabilidad sobre los cambios que buscamos. A esto llamamos vincular en terreno la gobernanza con el aprendizaje.

Principio 10. Alimentar la participación para facilitar el cumplimiento voluntario de las decisiones

La participación debe orientarse a:

- *Incorporar a los actores claves en el desarrollo de los mecanismos de información, difusión y participación, para facilitar el cumplimiento voluntario y consciente de las decisiones, como el medio principal por el cual la política de una iniciativa y sus acciones son puestas en práctica.*
- *Desarrollar en las autoridades gubernamentales pertinentes y en los actores del mercado y la sociedad civil – de escala local y provincial (estado) – el sentido de propiedad sobre la iniciativa.*

Una iniciativa de largo plazo no es viable si no se involucra a los actores claves en todas sus etapas. El proceso no se sostendrá y perderá continuidad si los interesados en los cambios no operan como la demanda social de las metas de la iniciativa. Dependiendo del alcance y la significación de las acciones del programa, la demanda social debería también incluir a la gente en general.

Principio 11. Vincular la comunicación con los aprendizajes, los procesos y resultados

La comunicación efectiva requiere:

- *Enfocarse en las causas e implicaciones de corto y largo plazo de las tendencias en los asuntos de gestión.*

- *Estrategias de comunicación dirigidas en cada caso a los intereses y necesidades de audiencias bien determinadas, lo cual implica frecuentemente que los protagonistas y las voces de los mensajes correspondan a actores claves.*
- *Que el lenguaje, los conceptos y los medios de comunicación sean fácilmente entendidos por los destinatarios y que se vea claramente el vínculo con sus intereses y preocupaciones.*
- *Que la comunicación ayude en la construcción del sentido de propiedad sobre la iniciativa y en la construcción y práctica de los valores considerados claves (cumplimiento voluntario, uso de la información de monitoreo, rendición de cuentas, etc.).*

Principio 12. Construir la capacidad de gobernanza que requiere la gestión integrada de los usos

Construir esta capacidad requiere:

- *Que la capacidad individual, institucional y social de gestión se construya en cada iniciativa con enfoque en los cambios institucionales y de comportamiento deseados (ver los órdenes de cambio 1 y 2 en el recuadro que sigue).*
- *Que la construcción de capacidad para los cuatro aspectos de los cambios institucionales (orden 1), esté ajustado a lo que se necesite para asegurar la continuidad en los cambios de comportamiento.*
- *Que los mecanismos de aprendizaje y de acción operen en el nivel local y en los otros niveles.*
- *Que la evaluación de una iniciativa alimente las políticas públicas para usos similares en los ambientes costeros y para el diseño de los subsiguientes ciclos de la iniciativa.*

La construcción de capacidad de gobernanza debe orientarse centralmente a diseñar y sostener los cambios institucionales y de comportamiento que la iniciativa busca.

Los cambios de conducta son prácticas sociales deseables (buenas prácticas) de manera que la construcción de capacidades es un proceso sostenido en el que las instituciones y las personas, grupos y entidades vinculadas a la iniciativa mejoran constantemente sus prácticas en la toma e implementación de las decisiones que corresponden a sus intereses.

Es particularmente importante el desarrollo de capacidades para resolución de conflictos, integración y manejo de equipos interdisciplinarios, búsqueda de alianzas y sinergias, diseño e implementación de programas de educación y concienciación pública, supervisión y evaluación de contratos de obras y servicios, entre otras.

Con frecuencia toma varias décadas construir e integrar suficiente capacidad para implementar un programa complejo que vincule cuencas, costas y océanos en un área espacial con amplio impacto sobre una población humana grande.

Desde que una iniciativa empieza hasta que cierra su primer ciclo de vida con la implementación y evaluación correspondiente, pueden transcurrir cinco o más años dependiendo de la complejidad y escala espacial de sus asuntos de gestión. Con frecuencia, la obtención de resultados tangibles en términos de calidad de vida, calidad ambiental (resultados de orden tres en el recuadro que sigue), y de mecanismos y procesos de gobernanza democrática para usos sostenibles de ecosistemas requiere décadas para consolidarse y toda la vida para mejorar.

Órdenes de resultados y escalas de cambio en las iniciativas de manejo

Primer orden Construcción de las precondiciones	Segundo orden Cambios de comportamiento	Tercer orden Cambios en calidad de vida y ambiente	Cuarto orden Contribuciones para sociedades sostenibles
Decisiones que establecen los asuntos de manejo, las metas y los planes.	Buenas prácticas en la toma de implementación de decisiones.	Cambios en la calidad de vida.	Usos sostenibles.
Decisiones que alistan a los jugadores, arman las estrategias, acuerdos, alianzas y formas de participación.	Buenas prácticas en los usos (incluye áreas protegidas y no protegidas).	Cambios en la calidad ambiental.	Mantenimiento de las funciones básicas de los ecosistemas.
Decisiones que aprueban el programa, establecen la autoridad y los fondos.	Buenas prácticas en la infraestructura y los servicios públicos.	Recuperación/Desarrollo de valores culturales y estéticos.	Estado de derecho y construcción de bienes y servicios públicos de calidad creciente.
Decisiones que arman los arreglos administrativos, la capacidad técnica de ejecución y la logística para las metas.	Fortalecimiento de la identidad y participación local en las oportunidades del desarrollo.	Desarrollo/Integración de la sociedad local en ámbitos más amplios (aportes a cambios de escala).	Desarrollo de valores para sostener los cambios y alimentar la esperanza en un futuro visible.

La continuidad es clave para el éxito del esfuerzo de gestión y en muchos casos los cambios electorales aún operan como ocasión para un enorme desperdicio de la energía social y de las oportunidades.

Hemos visto que cuando las iniciativas de gestión se preparan desde el principio en diálogo entre los actores de las tres fuentes de la gobernanza (actores de gobierno, de mercado lucrativo y de la sociedad civil), los recambios de autoridades tienden a no ser una amenaza tan fuerte para la continuidad de los esfuerzos.

La calidad de la gobernanza que una sociedad tiene para guiar los cambios socio-ambientales que se propone es el factor limitante principal en la sostenibilidad de los usos y, al final del día, en su propia viabilidad como sociedad.

Este Código de Buenas Prácticas de gobernanza de los cambios es un aporte de la Red Latinoamericana de Manejadores Costeros, a partir de las lecciones de la experiencia en el continente y en el mundo.

La Red es una iniciativa impulsada por EcoCostas y el Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island (CRC-URI), con apoyo de AVINA, varias entidades internacionales y participación de gestores costeros de 12 países de nuestro continente.

READING 1.1: The Dimensions of Integration in ICM

The forms of integration required by an issue-driven ICM process can be grouped into four categories □
Integration across spatial scales

- Integration across sectors and authorities
- Integration over time
- Integration of science in the ICM process

Spatial Integration

In the early days of state CZM programs in the US, a major concern was how to determine, and justify, the geographic boundaries of a state's coastal zone.

The seaward boundary was seldom a problem and simply included all tidal waters already under state jurisdiction.

The challenges lie in the major differences in the institutional and legal frameworks governing marine resources and activities in tidal waters and on the seafloor and comparable, in some cases the same resources, on land.

Defining the inland boundary leads quickly to issues with local governments concerned about any reduction to their planning and permitting authorities.

The boundary has to integrate across environmental features (estuaries, wetlands, the immediate shoreline), lands already designated for specific activities (such as ports and recreational beaches) and the issues that the federal CZM program had identified as being of national interest. The result is invariably a compromise. The inland boundary is drawn an arbitrary distance measured by some states in feet and by others in miles.

Some choose a recognizable feature like a coastal highway, others the tier of municipalities with a shorefront boundary. From a practical standpoint, a rule of thumb is to always make the spatial scope of the planning phase of an ICM program at least one scale bigger than the formally designated boundaries of the coastal zone. An ICM program's regulatory authorities are often constrained to a narrower land area and limited activities in the larger planning area.

Integration across sectors and institutions

The inland boundary is important not least because it sets the parameters for a vertically and horizontally structured system of roles and responsibilities that distinguishes between the authorities and actions of an ICM program with those of municipal, state and federal government. Ideally, the result is a system that avoids contradictions between policies and regulations in the layers of a vertically integrated or "nested" management system in which the roles and responsibilities of municipalities, provinces and national institutions in an ICM program are clear and mutually supporting.

Integration over Time

Another form of integration that has proved to be a powerful strategy for building understanding and support for a CZM program is integration across time. It is always useful at the initial stages of assembling a program to ask and answer the question “how did we get to where we are?” People engage in a narrative, particularly if it addresses places they know and issues that they care about. Also important, but subject to great uncertainty, are future scenarios that help visualize plausible futures.

Integration of Science in ICM Initiatives

When ICM won a place on the global agenda after the Rio Conference in 1993 a major concern within the agencies, funding ICM initiatives has been the integration of the sciences in the processes and the practices of ICM. This has become so central a concern that it is the topic of another future Compilation.

The report of the Stratton Commission whose famous report “Our Nation and the Sea” (1969) assumed that the task of assembling state CZM programs would require specialized coastal laboratories capable of developing the technologies and undertaking the scientific research that would be required by future state Coastal Authorities. The Coastal Resources Center at the University of Rhode Island is the only state CZM laboratory created as a response to this recommendation and it quickly evolved into an institution concerned with instigating meaningful participation and mediating among economic interests as much or more than with scientific research. When I was asked in 1995 to lead the preparation of one of the first ICM guides put forward by an international institution (GESAMP), the topic was “the Contributions of the Sciences to Integrated Coastal Management”. Numerous other guides and handbooks have been produced since then, the preparation of several of which I have participated in drafting. All these documents stress repeated that ICM must be “science based”.

This is certainly true. The problem is that this encourages the inventory and assessment approach and the compilation of masses of information rather than applying what is known about a place – including local knowledge – in an issuefocused analysis. The bigger problem is the insistence on science-based ignores that ICM, like other forms of integrated or ecosystem governance, is a valueladen process. Much effort is typically placed on knowledge and information from the natural sciences even though the subject to be managed is the people and the institutions involved. Analysis of the existing governance system and how it has evolved is often perfunctory. The goals, policies and rules of an ICM program are concerned with mores, perceptions of acceptable and unacceptable forms of behavior, rules and punishments. All of these must be held up to what the relevant science tells us about the place and what can and should be done about the issues that an ICM initiative will address. It is all too obvious that overwhelming scientific evidence, for example of climate change, or, for example at a lesser scale for the overfishing of small pelagic fish off west Africa, does not elicit a science based response in many key audiences.

Why this occurs and what can be done about it requires knowledge of the culture and the interests at play. ICM should therefore be defined as both an ethic that is informed by the best available science. Science is crucial but by no means the only foundation for an effective and just ICM program. It is a philosophy as much as a technical, scientific and political process.

ICM is an expression of ecosystem –based management The evolution of responses to the paradigm shift has most recently been expressed as “ecosystem based management” (EBM). The practice of EBM

recognizes that both the environment and the associated human population must be addressed simultaneously. It is concerned primarily with instigating the changes in human behavior that are required to restore and sustain the desired qualities of ecosystems. In 1995, I was invited to join the Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection (GESAMP) a body assembled to advise all UN institutions on a range of topics. I assembled a working group that featured Graeme Kelleher, the founding director of the Great Barrier Reef Marine Park, and William Matuszeski, the director of the Chesapeake Bay Program, the largest estuary and watershed management program in the US. We defined ICM as follows:

El Manejo Integrado costero (MIC) es un proceso que une gobierno y comunidad, ciencia con manejo, intereses sectoriales e intereses públicos, en la elaboración e implementación de un plan integrado para protección y desarrollo de los ecosistemas y recursos costeros. La meta fundamental es mejorar la calidad de vida de las comunidades que dependen de los recursos costeros, manteniendo a su vez la diversidad y productividad biológica de estos ecosistemas.

The emphasis lies in the social and governance dimensions rather than the science. A more recent and frequently quoted definition of EBM put forward ten years later is as follows:

“Ecosystem-based management is an integrated approach to management that considers the entire ecosystem, including humans. The goal of ecosystem-based management is to maintain an ecosystem in a healthy, productive and resilient condition so that it can provide the services humans want and need. Ecosystem-based management differs from current approaches that usually focus on a single species, sector, activity or concern; it considers the cumulative impacts of different sectors.” (McLeod et al, 2005)

These definitions suggest that EBM and ICM are expressions of the same realization. The differences lie in the emphasis. EBM places the emphasis on the natural sciences while ICM, in my view, sees the focus and the challenges as lying in the social and governance challenges of a truly integrated (and therefore ecosystem) approach.

More integration is not better than less International experience quickly taught me that that the scope and degree of these expressions of integration in an ICM project or program is limited by the capacity of the institutions involved and the complexity of the coastal issues (both problems and opportunities) that an initiative chooses to address. For example, in the 1980s and 1990s the dominant issue in coastal Ecuador was the explosive growth of the farmed shrimp industry. In Sri Lanka, coastal erosion and shorefront development were the top concern. In Thailand, the most pressing issues were those brought by a boom in international tourism. In all cases, we had to proceed cautiously in seeking that forms of integration that each ICM program required. It was essential to begin each country program with a careful assessment of the capacity and degree of interest and commitment for a “fresh approach” to addressing important coastal issues.

As in Rhode Island, we found that it is best to address a limited agenda and then build on successes to incrementally expand the scope of a program. In Ecuador, tackling the complexities of the social and environmental issues raised by shrimp farming was beyond a nascent national coastal management program.

CRC and its Ecuadorian partners decided to integrate what was known about the industry and its impacts but to focus down on building support within pilot sites of an issue-focused set of actions that engaged with the communities. In these pilot sites the impacts of shrimp farming was one of several priority issues selected through a vigorous participatory process.

Three gradations of integration in coastal initiatives. The earliest efforts in coastal management in Sri Lanka, Costa Rica and Barbados began with a limited effort focused on one issue or sector. If such an effort recognizes the linkages between that issue (for example coastal erosion or biodiversity conservation), other issues and the dynamics of the existing governance system this could be termed enhanced sectoral management.

Programs that addressed a set of coastal issues in a defined spatial area containing a diversity of human activities and addresses the complexity of fragmented authorities in a comprehensive manner then the term integrated coastal management (ICM) is appropriate. From this perspective coastal zone management as practiced in the US is a form of ICM. An initiative that addresses the issues in a special area with boundaries defined from an ecosystem perspective and addresses the major social and environmental processes and issues can be termed coastal ecosystem governance. Integrated coastal area and river-basin management (ICARM) Source to Sea (S2S) management and large marine ecosystem (LME) management all strive to integrate policies and plans of action within ecosystem boundaries.

READING 1.2: The CRC Approach to ICM

The design of the International Coastal Resources Management Program In the early 1980s, the US Agency for International Development (USAID) saw that there were many similarities in the problems brought by the overuse and mis-use of coastlines in the United States and along the coasts of many developing nations. Could the emerging experience in CZM in the US be applied to similar problems in developing nations in the tropics? The proposal for such a project emerged slowly. A key decision was that an initial program would not be structured around short-term technical assistance but as four-year pilot projects at the national scale. These pilots would probe the feasibility of applying US experience to social, institutional and environmental contexts where poverty and social instability are often dominant major issues. Another crucial decision was to structure the program as a partnership, structured as a Cooperative Agreement, rather than the more usual USAID contract. This meant that the implementing organization would most likely be a university or a non-governmental organization (NGO) that would invest some of its own resources in the project. A Cooperative Agreement allows far greater flexibility than a contract. It does not require that precisely what will be accomplished and how it will be accomplished be defined in full detail before the work begins.

The Fundamental Goals of the CRMP

While the objectives and strategies of the CRMP were couched in careful beaurocratic language, I interpreted our purpose as the establishment of three national ICM programs that had received the formal endorsement of the national government and had the capabilities to implement a plan of action that addressed important coastal issues. The hope was these national programs – established in countries with very different cultures and capabilities – would serve as well documented case studies that would inspire others. A second expectation was the CRC and its partners, once it we had assembled a set of case studies

and “toolboxes” of ICM practices would develop training programs that would build capacity in the practices of coastal and marine management.

Our Approach to the Practice of ICM

CRC had been formed 15 years before to work with the State of Rhode Island, and subsequently throughout New England, in the design and negotiation of coastal management initiatives. This had included the drafting of the state of Rhode Island’s Coastal Zone Management Program, one of the first to win federal approval, the negotiation of detailed plans of action for priority areas of concern (such as Rhode Island’s coastal lagoons and decaying urban waterfronts in the capital city), and analysis for the four New England governors of the potential conflicts between fishing and anticipated offshore oil activities off New England.

These fifteen years of experience working at the boundary between a research and teaching institution and government agencies to assist in the negotiation of coastal and marine public policy on topics had led CRC to formulate a distinctive approach. This featured a form of issue analysis that probes the historical roots of present resource management issues and considers the longterm implications of trends in social and ecosystem change. By working with the people of a place to “tell their story” we had found that it was then easier to help formulate visions for the future, identify specific priorities for both conservation and development, and to negotiate an agenda of actions that would be judged to be both fair and possible. Our work with a diversity of rural to urban communities and with state and federal agencies taught CRC the importance of selecting management tools and strategies that are within the capacity of implementing institutions to execute. We had also learned that is important when framing such agendas to strike a balance between actions likely to produce immediate and visible results with actions with a long-term payoff.

Perhaps most important of all, our experience in New England working with a great diversity of groups and institutions—often in competition with each other and sometimes in conflict—taught us the importance of being transparent about what we were attempting to accomplish and making sure that all parties had access to the same information and had ample opportunity to participate in all the phases of the management process. We had come to believe that the process through which a program is developed is as important as the technical information and science on which it is based. Successful programs need to enjoy strong national support but must produce tangible results in specific places. To succeed, a coastal management program had to win the trust and the respect of those who would be affected by its actions. We had learned that success in coastal management requires a base of informed constituencies who understand and believe in the program’s goals and will work actively to support them.

Such constituencies and active support must be created not only in communities along the coast but within government agencies at both the state and the national levels.

Differences in the socio-environmental context shape the agenda The countries in which CRMP has worked are diverse. They range from small, very poor but relatively peaceful and stable nations like Tanzania, to middleincome countries like Mexico and Thailand, to nations experiencing political transformations and social turmoil like Indonesia and Ecuador, and to nations in a longstanding civil war like Sri Lanka and El Salvador. Since ICM is a governance process, and one that was initially developed in the U.S., differences in governance context and capacity are important to understand.

The U.S. is a wealthy nation, with a relatively high degree of social stability with multiple institutionalized mechanisms to balance individual and societal rights. The U.S. has multiple levels of government, and while they often have different objectives and different capabilities, they provide a relatively stable structure for coastal management. There are also well-developed organizations within civil society that can represent stakeholder interests, from environmental advocacy groups, to business associations, to fishermen's associations, to labor unions. There are democratic traditions, checks and balances among the branches of government, and a free press. A "social contract" exists between people and their government. In many donor-assisted nations, these structures and traditions are lacking. The impact is that programs attempting to advance ICM in such nations must devote considerable time and attention to creating the context, or enabling conditions, that allow an ICM initiative to succeed.

Why is creation of enabling conditions both so important and so challenging for ICM initiatives? ICM is about promoting social equity as interests are balanced and resource allocation decisions are made.

Balancing the many interests that need to be considered when making significant coastal management decisions—decisions that are often about common property resources—requires inclusive, transparent processes, facilitated by effective institutions. Such processes are difficult to carry out even in places with democratic traditions. In countries where poor people and other major segments of society, such as women and youth, are too often "voiceless" and powerless, initiating such processes are challenging, time consuming and not without risk. The disparity in power—and therefore influence—over decision making among interest groups in CRMP countries was great. *The Issues that ICM Programs Address* There is a great commonality in coastal issues around the world. With few exceptions, most coastal nations are experiencing the environmental problems of habitat loss, pollution, and declining resources, as well as the social problems that accompany such issues including resource use conflicts, and the governance issues raised by poor planning and decision-making on major development actions.

But this apparent similarity masks important differences among countries. Because poor nations and poor people are much more dependent on the natural resources around them and have few-to-no options when local natural resources decline or vanish, ineffective management produces dire consequences.

A decline in fisheries means that people go hungry, a loss of mangroves means no shellfish to eat and no fuel wood for cooking, water quality deterioration means that people get sick and, too often, die. A second difference is in the rate of transformation of the landscape and the changes in resource condition.

When development happens—whether explosive shrimp mariculture growth in Ecuador, Indonesia or Mexico, or tourism development in Mexico, Thailand or Zanzibar, its pace usually far exceeds the capacity of society to steer the process of change to desirable ends.

Finding the Conservation/Development Balance While in the U.S. ICM is not a "green program," internationally it is often viewed as such. In all USAID-assisted countries, conservation and biodiversity protection are rarely high on the political agenda. Instead, the priority is economic growth and livelihood development. Yet a healthy ecosystem is crucial to such development.

ICM programs are most successful when they are seen as encouraging appropriate, sustainable development and not as a tool for promoting a onesided conservation agenda. For example, in both

Tanzania and Mexico, the ICM programs feature strategies and activities that encourage sustainable resource-dependent economic development that benefits local communities.

At the same time, ICM and biodiversity conservation programs are already complementary and would benefit by being even more closely linked.

Creating and Sustaining Nested Systems of Governance to Advance ICM The need to link and promote synergy between national and local coastal management initiatives is well recognized in many of the coastal management guidance and lessons learned documents (e.g. Cicin-Sain and Knecht, 1998; World Bank, 1998). All essentially recognize the need for a “two-track” approach to coastal management (Olsen, 1993; Olsen et al., 1998; Hale et al., 1998) that links “top-down” with “bottom-up” planning and management.

Atop-down approach focuses upon central government, its policies, procedures and structures. A bottom-up approach works to enable change at the site, community, and local government level, with the hope that success can solve urgent problems, encourage resource users to become resource managers, and produce good practice models that can be transferred and replicated across a nation. The two-track strategy combines both approaches by simultaneously and incrementally building capacity both within central government (national and provincial) and at selected geographic sites. National and local governments, in partnership with communities and resource users, are involved in the analysis of development issues and in taking responsible action. The power of the two-track approach lies in creating linkages between the tracks and promoting a sense of shared purpose at all levels. The challenge lies in the fact that different levels of government typically do not work easily together.

When national government is the program initiator, it is not uncommon for local government to be resistant and even hostile to the program. This is especially true if local government perceives that they will lose power or authority, that their discretion will be constrained, and /or that they will be required to do more work or incur costs without commensurate benefits. Similarly, when local levels of government initiate coastal programs, resistance sometimes occurs if central government believes locals are becoming too powerful or independent, or that national interests are being compromised.

Overcoming the Implementation Gap is the Greatest Challenge.

There is always a gap between what laws and plans say and what happens in the real world. The magnitude of that gap, however, is almost always orders of magnitude greater in the countries where CRMP worked than in the U.S. In the US, one has a full suite of management tools to apply—laws, regulations, voluntary actions, financial incentives, education, and public works projects, as well as access to financial resources and well-trained personnel.

In CRMP countries, many of these tools are ineffective (as in the equitable application of regulatory processes) and/or too expensive. Meaningful implementation is difficult to achieve without a full set of tools, without sustained commitment and without sustained funding.

READING 1.3: The Three Principle Sources of Governance.

Integration of the social sciences in the international Large Marine Ecosystems (LME) management program.

Beginning in 19XX, the Global Environmental Facility (GEF) emerged as a major response of the United Nations to the growing concern for environmental degradation and losses. The GEF was established to respond to environmental issues of a transboundary nature that require collaboration and joint policies by two or more nations. The LME program was designed to address the 64 marine areas that have been identified as distinct ecosystems with shared ecosystem processes that span marine areas under the authority of two or more sovereign states.

As a science-based program it began with three modules (productivity, fishery resources, pollution and ecosystem health). Early experience made it clear that the social issues raised by the management of these areas required two additional modules on socioeconomics and governance.

In 2005 I joined a team of social scientists to prepare a handbook on how to integrate the social science dimensions of LME management with the information and knowledge generated by the natural scientists. The handbook (Olsen et al. 2006) can be readily applied to ICM projects and programs. The following is a brief extract from the introduction.

The market place dominates The marketplace, in which goods and services are exchanged by profit-seeking producers, traders, and consumers, drives how the environment is utilized, what resources are extracted, and the manner in which these resources are exploited. The market, driven by an imperative of economic growth, dominates contemporary governance systems. Economic growth cannot be sustained on a finite planet and it is inevitable that the 21st century will bring fundamental shifts in its dominance as the principle force within governance systems at all scales.

The choices made by civil society in their role as consumers is influencing how a product is produced and how those involved in the production process are treated.

The power of civil society expresses itself through voting and by investing in political parties that reflect their values and interests. Civil society is shaped by different views of “how the world works”, religious beliefs and values.

As the dominant culture of consumerism shifts, political movements will evolve and change in ways that are likely to have profound effects on governance systems at every scale.

The roles and contributions of governments and civil society Government policy and regulation, whether at a local, regional, or national level, is widely seen as the principle mechanism that affects human behavior.

Tax policies can provide incentives for particular types of conduct and, through government spending patterns, a substantial portion of society’s resources may be directed so as to promote specific objectives. Regulatory efforts, such as zoning and permitting, can channel efforts along desired paths and, with their

potential for unpleasant consequences in the form of fines or even imprisonment, can discourage undesired behavior. In many countries, however, government plays a minor role in shaping the trajectory of change.

Governmental policies may change abruptly, corruption is rife and governmental policies, regulation and procedures are ignored. In such circumstances perspectives are short term and profit making is the lead imperative.

Social norms and networks – sometimes referred to as ‘social capital’ – shape individual and collective behavior, and can foster co-operation among individuals and between groups of individuals. By encouraging trust, civic engagement, and social networks, social capital can play a crucial role within a governance system. Social capital can be the primary source of power to influence how a given place and its resources are used and distributed. NGOs have become an important vehicle by which civil society influences a governance system and the trajectory of ecosystem change at local to national and international scales.

READING 1.4: The Principles of Integrated Coastal Management

A version of these principles was developed for the CRC’s international Summer Institute training programs. A second version was included in a paper published by *Ambio*, the journal of the Swedish Academy of Sciences (Olsen et al, 1998).

This version includes minor adjustments.

- 1) Coastal management requires a governance process that addresses linked societal and environmental issues.
- 2) Construct initiatives around issues that matter to the people of the place
- 3) Work at both the national and local levels, with strong linkages between the two.
- 4) Adopt an inclusive, democratic process, with opportunities for all stakeholders to contribute to both planning and implementation.
- 5) Build constituencies that understand and support an initiative
- 6) Integrate relevant knowledge from the sciences with local knowledge when developing an initiative’s policies and plan of action
- 7) Commit to building capacity through training, learning-by- doing and trans-disciplinary university programs.
- 8) Complete the loop between planning and implementation as quickly and frequently as possible, using small projects that demonstrate the effectiveness of innovative policies.
- 9) Set specific targets, monitor and periodically self-evaluate the impacts of the initiative and what is being learned.

LAS DIMENSIONES DEL MANEJO COSTERO INTEGRADO

A propósito de la Lectura

1.1 de la Compilación 1. Profesor Emilio Ochoa

¿Podemos hablar del MIZC asumiendo que tenemos un acuerdo sobre lo que es y cómo trabaja? Si lo hiciéramos, es probable que alguno de nuestros colegas, en cualquier parte del mundo, nos propondría comentarios y ajustes en lo que sea que hayamos dicho y al cabo de poco nos encontraríamos en un diálogo de razones, ojalá con la esperanza de arribar a un acuerdo. Es la maravilla de las construcciones humanas, son históricas, cambian y nos dicen de la riqueza de nuestros aprendizajes y de la capacidad de aprender más.

En la Cátedra Olsen de MIZC se ha activado una serie de intercambios sobre casos de MCI y me tomo la libertad de proponer algunos comentarios y preguntas.

1. *¿De qué MCI estamos hablando?* La *Lectura 1.1* de la *Compilación 1*, propone cinco características para el MIZC que promovería la cátedra, en los siguientes términos:

- a) La palabra más importante del concepto Manejo Costero Integrado es "integrado".
- b) El MIZC es un proceso basado en problemas y oportunidades importantes para las personas en un área costera geográficamente definida (*an issuedriven process*).
- c) El MIZC es un proceso que alimenta y se nutre de valores, que integra desde la ética el conocimiento, las prioridades y el manejo de conflictos.
- d) El MIZC debe ser un *proceso sostenido y a largo plazo*, diseñado y practicado para aprender de su experiencia y de la de los demás.

Evoluciona a través de ciclos de planificación, implementación, evaluación y ajuste (y en el siglo XXI el ritmo del cambio es ya tan rápido y lleno de sorpresas que casi cualquier programa de MIZC tiene que adaptarse a prioridades cambiantes y a problemas nuevos).

e) El MIZC necesita involucrarse tanto o más en la *gobernanza* que en el *manejo*,¹ porque ambos son necesarios, diferentes e importantes.

1 Manejo: Proceso que aplica recursos humanos y materiales a lograr un objetivo conocido dentro de una estructura institucional conocida. Hablamos de manejo empresarial, manejo de parques, manejo de personal o manejo de desastres. En estos casos, los objetivos, las buenas prácticas y los mecanismos de administración son ampliamente conocidos y aceptados.

En el caso del manejo empresarial, por ejemplo, el objetivo es entregar un determinado bien o servicio al mercado y obtener un beneficio monetario.

Gobernanza: Proceso que se aplica cuando es necesario un replantear los objetivos, estructuras y costumbres sociales. De entre las varias definiciones de *gobernanza*, la *Compilación 1* cita la definición de Juda *et al* (2001): La gobernanza abarca arreglos formales e informales, instituciones y costumbres que estructuran e influyen sobre: Cómo se asignan y usan los recursos naturales y los ecosistemas, Cómo se

evalúan y analizan los problemas y las oportunidades, Qué comportamiento se considera aceptable o prohibido, y Qué reglas y sanciones se aplican para modificar los patrones de uso.

Gobernanza *no* es sinónimo de gobierno. Se propone tres fuentes de la gobernanza: mercado, gobierno, instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Los arreglos y mecanismos de la gobernanza interactúan de formas complejas y dinámicas.

Ver *Compilación 1, LECTURA 1.3 Fuentes principales de gobernanza.*

2. ¿De qué integración hablamos? ¿Se proponen algunas dimensiones?

En *ítem a)* propone QUÉ integrar. Entre las dimensiones del QUÉ están: distintas escalas espaciales; distintos sectores de actividad y niveles de autoridad en un área costera dada; distintas escalas u horizontes de tiempo; distintas necesidades humanas e impactos sobre los recursos y los procesos naturales y sociales y; finalmente, nos propone integrar los distintos saberes y conocimientos con las decisiones y reflexiones en el proceso de manejo. Los literales siguientes aportan pistas sobre PARA QUÉ, CÓMO y CON QUIÉN integrar las dimensiones del QUÉ.

La segunda característica del MIZC (*ítem b)* propone: El MIZC es un proceso basado en problemas y oportunidades importantes para las personas en un área costera geográficamente definida (*issue-driven process*). Este enunciado sugiere varias cuestiones:

a) ¿Hay acuerdo sobre los issues del issue-driven process? Esta pregunta lleva a otras, por ejemplo: ¿Cuáles son los criterios para seleccionar los asuntos de manejo de importancia para las personas? ¿Quién selecciona los asuntos claves y decide sobre las metas (ownership)? ¿Cómo se toman e implementan las decisiones? ¿Cómo operan el monitoreo, la rendición de cuentas y el aprendizaje para mejorar y sostener el proceso (accountability / stewardship)? A veces se trata de una iniciativa gubernamental de manejo, de conservación o simplemente de un proyecto de inversión pública; en estos casos los mecanismos operativos y de financiamiento del Estado operan generalmente como el canal principal de implementación (usualmente top-down). A veces se trata de un proyecto con financiamiento no gubernamental (en todo o en parte), y los mecanismos de financiamiento y operativos pueden ser negociados.

A veces se trata de iniciativas de organizaciones no gubernamentales (civiles, sociales o de otro tipo), que usando diversos mecanismos y alianzas intentan incidir en las políticas y acciones gubernamentales.

Cualquiera sea el caso, un issue-driven process se entiende (como su nombre sugiere) como una iniciativa cuyo diseño y puesta en marcha están guiados por los cambios deseados en los asuntos claves que le dan origen. Sin asuntos claves, sin metas que muestren los cambios esperados, y sin una capacidad de dirección y operación adecuada para promover e impulsar los cambios previstos (en un contexto también cambiante), pareciera impensable diseñar una trayectoria de cambio como un issue-driven process.

b) ¿Cuál es el sujeto del esfuerzo de manejo? Esta pregunta lleva a otras, por ejemplo: ¿Cuáles son los stakeholders (jugadores esenciales)? ¿Qué alianzas hay que buscar, y con quiénes construir la legitimidad social del proyecto (constituency)? ¿En qué políticas públicas hay que lograr la armonización y complementariedad (con qué niveles de gobierno y actores hay que armar el nested system)? ¿Es el sujeto

quien toma la responsabilidad por los cambios propuestos? Una respuesta afirmativa implicaría que, por ejemplo, si quien tiene que cambiar es una empresa, entonces el sujeto del cambio es la empresa y la dinámica de cambio opera principalmente en ese ámbito; pero, si lo que se busca cambiar son las prácticas asociadas a los usos (usos bajo políticas de desarrollo, de conservación o de los dos) entonces el sujeto no puede ser solo el gobierno, o solo el mercado o solo lo que llamamos sociedad civil.

c) ¿De dónde viene y hacia dónde va el territorio de interés para la iniciativa de manejo? Esta pregunta lleva a otras, por ejemplo: ¿Cómo han cambiado y están cambiando los usos en el territorio en los años recientes? ¿Cuáles son las fuerzas, intereses o factores impulsores de los cambios (drivers)? ¿Cómo se toman e implementan las decisiones en los temas de interés potencial para la iniciativa? ¿Qué asuntos se identifican como asuntos claves potenciales del esfuerzo de cambio, en un escenario de cambio deseable? ¿Cómo evolucionarían en unos 5 o 10 años esos potenciales asuntos, el territorio, las instituciones y las personas ligadas a dichos asuntos, en un escenario de no intervención (business as usual)?

d) ¿Se dispone de una hoja de ruta y de los instrumentos para implementar la teoría de cambio que sustenta el diseño de la iniciativa? Esta pregunta lleva a otras, por ejemplo: ¿Las metas de la iniciativa se enfocan en productos o en cambios en el estado de determinadas condiciones sociales y ambientales, de interés de los stakeholders? ¿El esfuerzo principal de manejo está en cambios institucionales (leyes, presupuestos, planes, estudios, diseño de arreglos institucionales) o en los cambios de conducta y de la capacidad operativa en los usos de enfoque (espacios, valores ambientales y culturales, bienes o servicios del territorio)? ¿Hay mecanismos de aprendizaje y de ajuste en la planificación e implementación (desarrollo de buenas prácticas)? ¿Se prevé continuidad en el esfuerzo y vinculación e incidencia en otras iniciativas (conexión, sinergias, escalamiento)?

3. ¿Propone la Lectura 1.1 otras dimensiones?

Las otras características del MIZC (*literales c) al e)* del ítem 1) se refieren a los valores que la iniciativa cultiva en los *stakeholders* y su entorno, a su capacidad de aprendizaje y cambio, y a la necesidad de combinar manejo y gobernanza para mantenerse relevante y significativa en un contexto de cambio acelerado.

Un listado rápido de las implicaciones de la definición propuesta en la lectura 1.1 para el MIZC, me parece incluyen:

a) El MIZC es un issue driven proces configurado para manejar usos, en territorios concretos que la Cátedra llama a leer como sistemas socio ambientales. Para incidir en la trayectoria de los sistemas socioambientales del territorio se requiere partir de una lectura común de los cambios en los que la intervención va a incidir. La intervención se enfoca en algunos asuntos claves seleccionados bajo criterios compartidos por los stakeholders. Usualmente estos criterios expresan tanto los intereses como los valores que mueven a los stakeholders.

b) Los asuntos claves son escogidos con los stakeholders relevantes del territorio, y las metas acordadas son coherentes con la lectura común de la trayectoria de los cambios en marcha y con los cambios deseables en los sistemas socioambientales. Las metas de los asuntos claves y el nivel de avance de la iniciativa determinan quiénes deberían ser los stakeholders principales, qué arreglos de gobernanza deberían armarse, qué cambios de conducta serían prioritarios en cada meta, qué estudios, qué aprendizajes y qué monitoreo asoman esenciales para guiar y asegurar el proceso. La iniciativa se

estructura como una trayectoria de cambios por la cual los stakeholders ejecutan y promueven cambios institucionales y de conducta para las metas socio-ambientales en los asuntos claves. Los cambios institucionales buscados son los que faciliten y sostengan los cambios de conducta de las personas e instituciones claves para el manejo de los usos.

c) Los stakeholders incluyen organizaciones de usuarios, administradores de gobierno, investigadores, expertos y técnicos, líderes sociales, (en las escalas y niveles de interés para los asuntos claves). Los arreglos de gobernanza responden a las necesidades de las metas de los asuntos claves y se conforman con stakeholders de las tres fuentes: gobierno, mercado y sociedad civil. La dirección operativa de la iniciativa promueve y da soporte a los arreglos de gobernanza.

d) La trayectoria de cambio propuesta para el logro de las metas de los asuntos claves se diseña y funciona como un ejercicio de aprendizaje y mejora continua. El aprendizaje opera sobre cómo funcionan los asuntos de manejo y sus contextos, sobre la toma e implementación de decisiones en la iniciativa, sobre el monitoreo, y sobre cómo se aprende y se usa lo aprendido en la iniciativa y fuera de ella. La reflexión y el desarrollo de mejores prácticas alimentan los cambios operativos, administrativos y de infraestructura.

e) La iniciativa necesita legitimar sus metas y ganar un respaldo social amplio (constituency) en diferentes escalas territoriales, para contrarrestar el lobby de otros intereses.

f) La iniciativa requiere producir y alimentar en su interior y en su constituency las condiciones propicias para la continuidad de su incidencia.

4. *¿Issue-driven process?*

Las precondiciones de base que parecen definir si una intervención es o no una iniciativa de MCI del tipo que la *lectura 1.1* parece promover, serían:

- Que se diseñe, implemente y evalúe explícitamente como un proceso que interviene en la trayectoria de cambios en los usos costeros dependientes en un determinado territorio,
- Que declare sus metas como resultados socio ambientales.
- Que se enfoque en los cambios institucionales y de usos que correspondan a las metas definidas por los stakeholders.
- Que el territorio o área de manejo corresponda al requerimiento de las metas.
- Que identifique y trabaje con los stakeholders, alianzas, sinergias y constituency requeridos por las metas.
- Que combine los procesos y mecanismos de manejo y de gobernanza (incluyendo el nested system) según las metas lo requieran.
- Que promueva el aprendizaje, el uso del aprendizaje, el monitoreo y la rendición de cuentas en función de las metas de los asuntos claves.

La evaluación de las iniciativas requiere de una línea de base en los temas relevantes para los asuntos de manejo, y se enfoca en los cambios que se propusieron, en cómo se conformó y desarrolló el proceso, y en qué grado se lograron las metas de cambio.

Las propuestas de políticas, de planes, de estudios sobre diversos temas ambientales, sociales o

institucionales son productos e insumos muy importantes para el éxito de una iniciativa de MIZC en marcha, del tipo propuesto en la

Lectura 1.1.

En la dimensión ambiental y en el mercado los sistemas parecen estar básicamente anidados, lo cual rara vez ocurre en la dimensión institucional (leyes, gobiernos, planes, políticas, sistemas de justicia, formación profesional, investigación, etc.).

La propuesta de armar arreglos de gobernanza para “replantear los objetivos, estructuras y costumbres sociales” responde al hecho de que la gestión *business as usual* no está pensada para desmarcarse de las competencias sectoriales, del corto plazo, de los ritmos electorales, ni puede hacerse cargo de las interconexiones, a veces distantes, con las cuales se configuraron los avances y problemas que caracterizan a los complejos sistemas socioambientales a los que hemos llegado.

Para incidir mejor en la complejidad, pareciera que los manejadores necesitan entender tanto los usos como los mecanismos e intereses detrás de los usos en las distintas escalas. ¿Es plausible que un buen manejador de iniciativas MIZC debiera aprender a inventar, diseñar, activar y mejorar esta nueva palanca de Arquímedes llamada gobernanza? Necesitamos de la evaluación, sin evaluación no hay aprendizaje.

La cuestión es qué aprendizajes requerimos para este tipo de MIZC, y... otra vez estamos frente a un para qué. El aprendizaje significativo nunca opera en un vacío de interés.





Director: Gustavo Arencibia-Carballo (Cub).

Comité editorial: Eréndira Gorrostieta Hurtado (Mex), Abel de Jesús Betanzos Vega (Cub), Jorge A. Tello-Cetina (Mex), Guillermo Caille (Arg), Jorge Eliecer Prada Ríos (Col), Oscar Horacio Padín (Arg), Carlos Alvarado Ruiz (Costa R.), Celene Milanés Batista (Col), Rafael A. Tizol Correa (Cub), María Cajal Udaeta (Esp), Edna Ovalle Rodríguez (Mex), Omar Alfonso Sierra Roza (Col), Gerardo Navarro García (Mex), Armando Vega Velazquez (Mex), Yoandry Martínez Arencibia (Cub), Ulsía Urrea Mariño (Mex), Gerardo Gold-Bouchot (USA), Yamila Sánchez López (Cub).

Consejo científico: Arturo Tripp Quesada (Mex), Oscar Horacio Padín (Arg), José Luis Esteves (Arg), Celene Milanés Batista (Col), Jorge A. Tello-Cetina (Mex), Eréndira Gorrostieta Hurtado (Mex), Norberto Capetillo-Piñar (Mex), Guaxara Afonso González (Esp), Gustavo Arencibia-Carballo (Cub), Guillermo Caille (Arg), Rafael A. Tizol Correa (Cub), Abel de Jesús Betanzos Vega (Cub), Edna Ovalle Rodríguez (Mex), Gerardo Gold-Bouchot (USA), Gerardo Eloy Suarez Alvares (Cub), Mario Formoso García (Cub), Marcial Villalejo Fuerte (Mex), Teresita de Jesús Romero López (Cub) .

Corrección y edición: Gustavo Arencibia Carballo (Cub).

Diseño: Alexander López Batista (Cub) y Gustavo Arencibia-Carballo (Cub).