

Gobernanza Adaptativa: La Experiencia en los países del Pacífico Sudeste

Marcelo Nilo G.¹

El entorno subregional: Escenario, Presiones y Desafíos

Los países de la región se localizan frente a dos grandes ecosistemas marinos, las corrientes cálidas procedentes del Ecuador (Pacífico Central Americano) altamente biodiversas y las frías (Corriente de Humboldt) caracterizada por alta productividad primaria, especies de alto valor ecológico y comercial. Ambas a su vez albergan sistemas de cañones submarinos y ecosistemas frágiles, elementos que constituyen un activo de alta importancia global.

Los grandes ecosistemas de la región se encuentran expuestos a presiones de carácter antropogénico, sistemas de alta variabilidad (ENOS) y efectos del cambio climático. Aspectos como la contaminación, el uso del borde costero, la sobreexplotación de algunas pesquerías, la pesca INDNR, extensión de floraciones de algas nocivas, la falta de conocimiento de los espacios de agua fuera de la jurisdicción nacional acompañado de la creciente demanda de explotación de recursos no vivos, producen efectos relevantes cuyos impactos deben ser comprendidos en su correcta dimensión y sus consecuencias deben ser abordadas con una visión sistémica, regional y común

En este escenario la CPPS se ha planteado como desafío crear las condiciones habilitantes para lograr compartir una visión integrada y coordinada en un marco de desarrollo sostenible. Lo anterior promoviendo la discusión y aplicación del Compromiso de Galápagos para el Siglo XXI que en su artículo Primero señala que "...apoyará a los Países Miembros a alcanzar, desde una perspectiva integral, su desarrollo sostenible tal como está definido en la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992, y la Agenda 21, considerando, entre otros, el Enfoque Ecosistémico, el Principio Precautorio y los instrumentos internacionales destinados a la protección de los mares y océanos, respetando las políticas nacionales y los mecanismos vigentes en cada país. Esta orientación aplicada en la zona de soberanía y jurisdicción de los Estados Miembros de la CPPS, guiará también su proyección más allá de dicha zona, incluyendo la Cuenca del Pacífico".

El contexto de las acciones de intervención: Mandatos, Conceptos, Estrategias

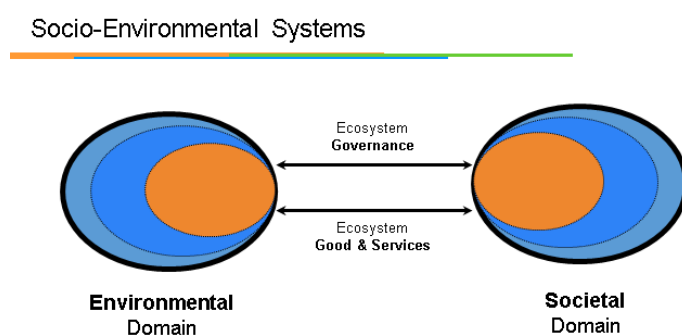
La CPPS ha establecido mecanismos claros para generar sus procesos de intervención a distintas escalas. En este sentido destacan los Mandatos establecidos en el Compromiso de Galápagos para el Siglo XXI, en particular los capítulos I, III, IV, VI y IX y la sintonía del instrumento firmado por los Cancilleres con otros instrumentos internacionales. Destaca el acuerdo regional para focalizar las acciones aplicando el Enfoque Ecosistémico, el Principio Precautorio, la Conservación de la biodiversidad y protección del medio marino y los principios definidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992).

¹ Comisión Permanente del Pacífico Sur - CPPS, Director de Asuntos Científicos y Recursos Pesqueros

Gobernanza, gobernanza adaptativa y procesos de intervención

Indudablemente los procesos de intervención se sostienen en desarrollos conceptuales que deberían ser adoptados por los grupos de interés a distintas escalas. Desde esta perspectiva, los marcos conceptuales y de gestión que han sido aplicados en los procesos de intervención han buscado avanzar en la comprensión de la Gobernanza (desde una perspectiva ecosistémica).

En la gestión basada en los ecosistemas, la población humana y de los sistemas económicos / sociales son vistos como parte integral del ecosistema. Lo más importante, la gestión basada en los ecosistemas se refiere a los procesos de cambio dentro de los sistemas de vida y el mantenimiento de los servicios que los ecosistemas sanos producen.



Fuente: Ecosystem-Based Management for the Oceans. Chapter 1

Por lo tanto, la gestión basada en los ecosistemas se ha diseñado y ejecutado como un proceso adaptativo, basado en el aprendizaje que aplica los principios del método científico a los procesos de gestión. Así la CPPS ha adoptado dentro de sus marcos conceptuales la Gobernanza adaptativa, entendida esta como: la forma en que la estructura de las reglas, normas y mecanismos de aplicación se adaptan y evolucionan con el tiempo, producto de cambios en la información o características del entorno de los bienes comunes. Una gobernanza efectiva requiere de:

- ✓ Presencia de condiciones habilitantes
- ✓ Apoyo financiero de largo plazo (porfolio de proyectos)
- ✓ Foco en problemas concretos para los grupos de interés relevantes con fronteras bien definidas
- ✓ Base de conocimiento y aprendizaje dinámica que genere sistemas virtuosos
- ✓ Base de información que permita establecer indicadores de desempeño de alto estándar

Estrategias, construyendo puentes

Las estrategias diseñadas para generar las trayectorias del cambio han implicado la aplicación sistemática, a través de procesos participativos, de desarrollo de competencias que sean de largo plazo y posibiliten su escalamiento. Como Comisión se ha incentivado la incorporación en los procesos de dialogo de los 8 Principios de Elinor Ostrom, destacando siempre la relevancia de definir los límites sobre los que se desarrollará la intervención. Aquí se ha incentivado acciones de diseño de Proyectos Piloto como áreas de entrenamiento y aprendizaje. Como elemento de

estructural de los procesos de intervención se ha considerado el enfoque participativo contemplando acciones que cumplen la capacidad de generar los siguientes atributos: es transparente y responsable, construye confianza, genera una narrativa común, evidencia y media en los conflictos, genera nuevos conocimientos y sugiere soluciones, construye una base sólida en los grupos de interés para los objetivos comunes, las políticas y un plan de acción.

Los proyectos piloto

En el proceso de intervención a escala regional se han diseñado proyectos piloto que representan diversos ecosistemas, variedad de actores, distintos intereses, variedad de marcos jurídicos y estructuras organizacionales. La implementación ha sido vista como un proceso de largo plazo siendo el vector de cambio la construcción de capacidades a través de acciones participativas consistentes con los atributos indicados. El factor de largo plazo ha sido posible por la existencia de un programa financiado por COI/UNESCO/Gobierno de Flandes materializado en el proyecto SPINCAM.

La iniciativa se encuentra en su segunda fase apoyando el desarrollo de herramientas de toma de decisiones para la gestión integrada de la zona costera a través de una capacidad mejorada de gestión de datos e información, conocimientos, comunicación y trabajo en red a nivel nacional y regional. Durante la implementación del Proyecto los países han desarrollado un conjunto de indicadores para seguimiento de la gestión costera y su representación gráfica a través de atlas digitales.

En el largo plazo se busca el desarrollo de un marco de gestión de costas y océanos armonizado para los países beneficiarios del Pacífico Sudeste.

Los pilotos son claramente representativos de los países que conforman la CPPS y el Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y las Áreas Costeras del Pacífico Sudeste.

Ecuador

Proyecto Piloto: “Cantón Puerto López como modelo para el Manejo con Enfoque Ecosistémico”.

Perú

Proyecto Piloto: “Avances del manejo Integrado de la Zona marino costera de Sechura”.

Colombia

Proyecto Piloto: “Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Guapi-Iscuandé (Departamento de Cauca y Nariño)”

Chile

Proyecto Piloto: “Reserva Marina Islas Choros y Damas”.

Panamá

Proyecto Piloto: “El Archipiélago de Las Perlas Zona Especial de Manejo”

Los procesos de discusión han generado elementos muy importantes para el manejo. Los actores que han participado provienen tanto del plano de la gestión (técnica) como de estamentos de gobierno (manejo, monitoreo y control). Durante los procesos de entrenamiento, que han incluido tanto fases de instrucción como de terreno, han logrado generar lecciones aprendidas de alcance regional identificando asuntos comunes.

En este sentido se ha destacado que el proceso participativo diseñado deja los siguientes desafíos/conclusiones:

- ✓ Involucración temprana
- ✓ Ofrecer criterios y límites para la negociación y diálogo entre actores
- ✓ Permite visibilizar la oferta ambiental
- ✓ Facilita formular la visión como base para la coordinación y voluntad común en condiciones de competencias múltiples (nos aporta flexibilidad)
- ✓ Registro de capacidades metodológicas para procesos de facilitación
- ✓ Requiere una mejora constante del marco institucional
- ✓ Requiere incorporar el conocimiento a las decisiones
- ✓ Articula la acción institucional (actores) y permite evaluarla
- ✓ Oxigenar ideas y opciones
- ✓ Introduce criterio de riesgo (principios precautorios)

Finalmente desde el punto de vista institucional la Comisión Permanente del Pacífico Sur, sugiere las siguientes recomendaciones al Taller Regional:

- ✓ La gobernanza de los ecosistemas debe ser entendida como un proceso social, debe involucrar asuntos relevantes y combinar ciencia y tecnología con valores, incluir procesos participativos de largo plazo; la ciencia debe informar al proceso de gobernanza no transformarse en gobernanza
- ✓ La CPPS seguirá contribuyendo a generar las condiciones habilitantes para acortar las brechas de conocimiento en la región y buscar soluciones comunes
- ✓ Los sitios piloto deberán fortalecer sus sistemas de gobernanza y priorizar el escalamiento en el mediano plazo
- ✓ Buscar apalancamientos productivos que tengan capacidad real de incorporar resultados en la formulación, mejora, puesta en marcha de las políticas, normas, procedimientos para cambiar la condición de un área/región/ a intervenir

Referencias

- CPPS. Plan de Acción Estratégico para la CPPS del Siglo XXI. 2013-2023. pp. 20.
- CPPS. Compromiso de Galápagos para el Siglo XXI. VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comisión Permanente del Pacífico Sur - CPPS. Puerto Ayora, Galápagos, Ecuador, 17 de agosto de 2012. pp. 6.
- CPPS. Informe Final Taller Proceso de Toma de Decisiones en el Manejo Integrado de la Zona Costera - Fase I. Lima-Perú, 10 y 11 de octubre. pp 23.
- CPPS. Gestión de la Zona Marino Costera. Taller de Gestión de la Zona Marino Costera. Informe del Taller Práctico de EBM. Lima, Perú 15-18 octubre 2013. pp 35.
- Thomas Dietz, Elinor Ostrom, Paul C. Stern. The Struggle to Govern the Commons. Science New Series. Vol 302. No 5652 (Dec. 12. 2013). pp. 1907-1912.
- Ostrom E, Roy G, James W. Rules, games, and common-pool resources. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- Olsen S. B. Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives. Ocean & Coastal Management 46 (2003) 347–361
- Ostrom Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. American Economic Review 100 (June 2010): 1–33.

Olsen, S.B.; Page, G.G. & Ochoa, E. (2009): The Analysis of Governance Responses to Ecosystem Change: A Handbook for Assembling a Baseline. LOICZ. Reports & Studies No. 34. GKSS Research Center, Geesthacht, 87 pages.

Ostrom, E.: Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, UK, 1990.