

Perspectivas de Políticas

Perspectivas sobre políticas ambientales y manejo de recursos desde el Centro de Estudio Ambiental y Manejo de Recursos (CERMES), Facultad de Ciencias Pura y Aplicadas, Universidad de West Indies, Cave Hill Campus, Barbados

Un Marco Regional de Gobernabilidad para el ecosistema marino de la Región del Gran Caribe

Esta Perspectiva de Política describe el Marco Regional de Gobernabilidad Oceánica desarrollado para la Región del Gran Caribe (RGC) dentro del Proyecto CLME. Para este trabajo *“Gobernabilidad se refiere a la totalidad de las interacciones tanto públicas como privadas que se toman para solventar problemas sociales y crear oportunidades sociales. Incluye la formulación y aplicación de principios guías de esas interacciones y cuidado de esas instituciones que las posibilitan.”*¹

Gobernabilidad Oceánica es esencial para la RGC

La RGC (fig. 1) es altamente dependiente de los ecosistemas marinos para bienes y servicios que sustentan la pesquería y el turismo. Sin una gobernabilidad apropiada, estas están bajo riesgo. Estas ideas están bien desarrolladas en documentos relacionados y se consideran aceptables por todos los grupos de interés. Los ecosistemas marinos sustentan diversas aunque mayormente pesca a mediana escala dentro de la región. Los ecosistemas arrecifales son la base de la mayoría de la industria turística de la región, facilitando playas de arena, protegiendo las playas y brindando oportunidades recreativas tales como snorkeling y buceo. El mar forma también parte integral de la recreación, cultura y espiritualidad de la gente del Caribe.



Fig. 1 Región del Gran Caribe

Los ecosistemas marinos dentro de la RGC sufren impactos de varias actividades marinas y terrestres. Sobre pesca, contaminación y destrucción del hábitat costero son impactos prominentes. Estos también tienen aspectos transfronterizos

que requieren de colaboración entre países. Impactos del cambio climático igualmente serán prominentes en áreas costeras y oceánicas. Dentro de la RGC, sistemas costeros y marinos saludables serán importantes para la adaptación al cambio climático.

Los ecosistemas marinos y sus recursos dentro de la RGC usualmente son transfronterizos; por lo tanto los países deberían colaborar para asegurar su sostenibilidad. La complejidad del manejo oceánico y la necesidad de integración también demanda la colaboración regional a medida que la RGC avanza hacia un manejo ecosistémico²⁻³.

El Análisis del Diagnóstico Transfronterizo del Proyecto CLME encontró que la débil gobernabilidad es la raíz principal de la falta de sostenibilidad de los ecosistemas marinos dentro de la RGC^{3,4}.

Retos para la gobernabilidad oceánica dentro de la RGC

La gobernabilidad oceánica regional se torna difícil dentro de la RGC debido a la complejidad geopolítica en términos de diversidad en cuanto a tamaño, desarrollo, cultura y capacidad⁵. La diversidad de Pequeñas Islas Estados en vías de Desarrollo (SIDS) dentro de la RGC presentan un reto especial en términos de vulnerabilidad y capacidad. Las disposiciones regionales para la gobernabilidad oceánica dentro de la RGC han estado emergiendo a lo largo de la década pasada y son en sí diversas⁶. Existen más de 25 organizaciones sub-regionales dentro de la región interesados en la gobernabilidad oceánica y sus recursos. Estas incluyen organizaciones de las naciones unidas y organizaciones regionales intergubernamentales. Pueden estar orientadas hacia contaminación, biodiversidad, turismo, transporte, etc. Cubren la mayoría de las áreas principales contenidas en la gobernabilidad oceánica pero se encuentran geográficamente fragmentados y posiblemente no existe mucha interacción entre las mismas exponiendo vacíos, áreas de poca cooperación y duplicación de esfuerzo.

Los enfoques convencionales en cuanto a la gobernabilidad oceánica usualmente han sido orientados hacia el establecimiento de una organización única creada por un tratado vinculante, con la responsabilidad y la autoridad de proseguir una gobernabilidad oceánica transfronteriza. Esto no se considera viable en una región tan compleja en donde mucho ya ha sido invertido en varias organizaciones.

¿El sistema de gobernabilidad oceánica emergente es apropiado?

Los esfuerzos para mejorar la gobernabilidad oceánica dentro de la RGC no empiezan en blanco, deben tomar en cuenta todo lo que ya existe y desarrollar una 'arquitectura de gobernabilidad' apropiada o estructuras institucionales para las condiciones existentes dentro de la RGC con base en las fortalezas y abordando las debilidades del sistema actual.

Afortunadamente, existen nuevas ideas sobre gobernabilidad regional que adoptan una visión integral en cuanto a las posibilidades para sistemas de gobernabilidad regional^{7, 8}. Esta perspectiva apunta al potencial para un enfoque de redes que involucre a todas las organizaciones. Con un enfoque de redes, las organizaciones (la mayoría ya existentes) puedan centrarse en su respectiva área temática o geográfica. Igualmente facilita lograr alcanzar subsidiariedad (responsabilidad en el manejo en el nivel de escala más próxima al aspecto a ser manejado).

El enfoque de redes brinda flexibilidad y resiliencia; pero debe contar con una estructura. Existen directrices sobre lo que conllevaría a una red efectiva y funcional. Hasta ahora la red de la RGC ha estado emergiendo por si misma sin guía alguna. Esta será más efectiva si es planificada y coordinada. Esto requiere entender el sistema emergente y lo que se necesita para mejorarlo. Se requiere un análisis de vacíos, traslapes e interacciones entre organizaciones involucradas actualmente en gobernabilidad oceánica regional, así como su interacción con los países.

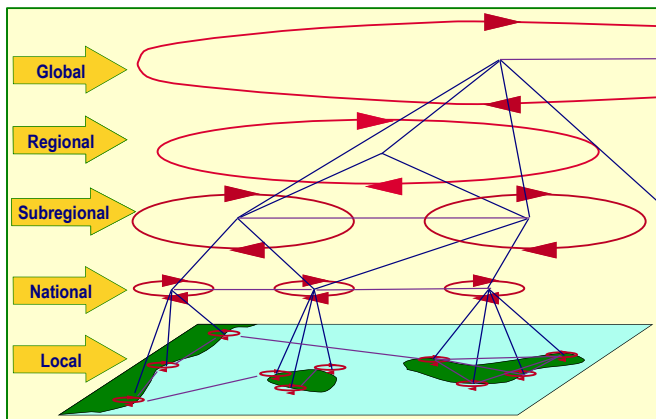


Fig. 2 Representación conceptual del Marco de Gobernabilidad del GEM, comprende enlaces de ciclos de política a niveles de escala múltiples

El Proyecto CLME se comprometió a promover un enfoque estructurado y coordinado a través del desarrollo de un Marco Regional de Gobernabilidad Oceánica con un enfoque inicial en recursos marinos vivos transfronterizos. El desarrollo del MRG se basa en el desarrollo conceptual del Marco de Gobernabilidad del Gran Ecosistema Marino contemplado en la primera fase del Proyecto CLME^{9, 10}. El marco, representado conceptualmente en figura 2, presenta el enfoque de redes y sus ventajas.

La tarea dentro de la fase actual del Proyecto CLME ha sido la de aplicar este concepto a la situación de la RGC. Esta nota describe las características del marco (Cuadro 1) y su estructura inicial.

Cuadro 1 - Características del Marco Regional de Gobernabilidad¹¹

El Marco Regional de Gobernabilidad (MRG) se compone de 'disposiciones de gobernabilidad' enlazados.

- Debe haber disposiciones claras para cada aspecto actual o potencial.
- Para ser efectivo cada arreglo debe contar con:
 - Un proceso de política completa que pueda (1) recopilar datos e información, (2) ofrecer asesoramiento, (3) tomar decisiones, (4) implementar y (5) revisar y adaptar
 - Capacidad para (1) asesoría política y toma de decisiones, (2) planificación en gestión y toma de decisiones, (3) diario accionar para su implementación.
- Las disposiciones deben estar debidamente enlazados para la integración necesaria para su eficiencia y para lograr un manejo ecosistémico.
- Asuntos similares podrían estar cubiertos por disposiciones similares que pueden ser supervisados por una organización en común para una mayor eficiencia.
- El marco entero, puede involucrar múltiples organizaciones a varios niveles de escalas geográfica e institucional.
- Varias disposiciones podrían compartir un proceso común a nivel de desarrollo de política y toma de decisiones.

El desarrollo del MRG se basa también en una serie de valoraciones de pilotos, estudios de caso y el sistema entero. Los resultados se resumen en el cuadro 2.

El Marco Regional de Gobernabilidad (MRG)

El MRG propuesto es la estructura general que se considera necesaria para una efectiva gobernabilidad de los RMV dentro de la RGC (fig. 3). Brinda un marco dentro del cual se puede formular una política de integración oceánica regional y se puede ir tras un manejo ecosistémico. Esto cuenta con el potencial de ser una fase excitante, innovaría y efectiva para la Región del Gran Caribe.

Ya existe una parte considerable del marco propuesto. Muchas organizaciones regionales y subregionales ya están cumpliendo la totalidad o parte de los roles previstos para varias partes del marco.

En un foro de la RGC donde se discute la gobernabilidad oceánica, la ausencia de una entidad regional amplia que asuma la función de coordinación ha sido observada frecuentemente por los países y organizaciones aliadas.

“Cada vez más, el debate se torna hacia lo que describimos como la arquitectura superior de gobernabilidad ambiental global, es decir, un complejo entramado de principios, instituciones, y practicas ampliamente compartidos que configuran las decisiones de todos los grupos de interés en todos los niveles”¹²

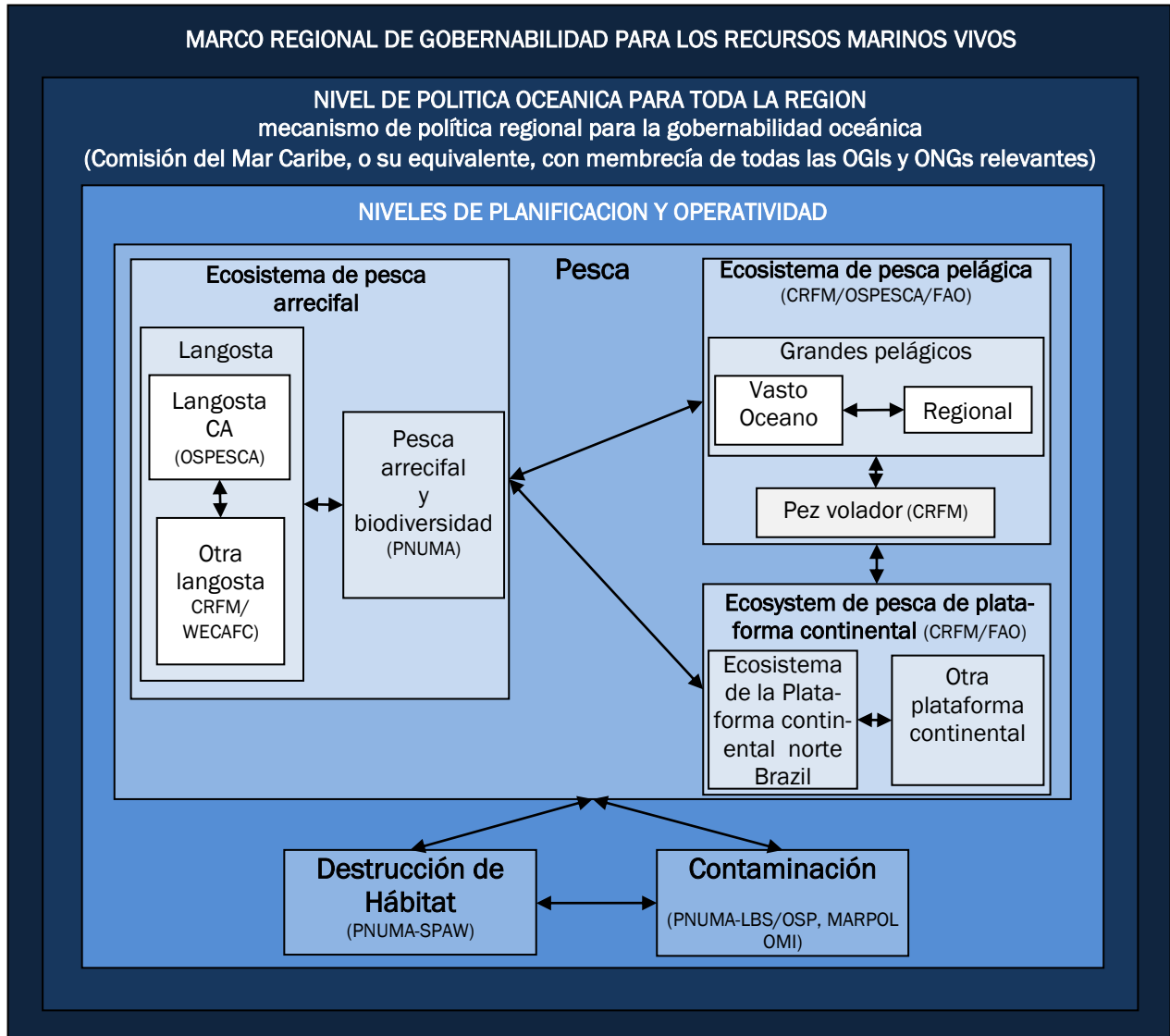


Fig. 3 Representatividad diagramática de la propuesta del Marco Regional de Gobernabilidad de los recursos marinos vivos en la RGC a escala multi-nivel y con aspectos anidados¹³.

Notas interpretativas:

- Posibles organizaciones líderes para las disposiciones se muestran en paréntesis;
- Estar anidadas implica que hay enlaces verticales con la entidad superior;
- Estar anidadas implica integración y coordinación mas no necesariamente control;
- Se espera que entidades de nivel inferior participen en la labor de entidades del nivel superior dentro del cual están anidadas;
- El diagrama no es exhaustivo. Recursos y sub-temas que no están incluidos deben ser añadidos a lo largo del desarrollo del marco;
- El sistema final puede incluir demasiadas disposiciones para ser diagramadas en dos dimensiones.

Las características esenciales del MRG con respecto a disposiciones generales son:

- Operacionalización de un mecanismo de coordinación de política regional de gobernabilidad oceánica que coordinará el marco completo;
- Promoción de una sub-disposición regional para abordar el uso no sostenible de los recursos marinos liderado por la COPACO-FAO, en colaboración con organizaciones sub-regionales tales como CRFM y OSPESCA;
- Fortalecimiento de una sub-disposición regional para abordar degradación de hábitat costero y marino liderado por CEP PNUMA, en colaboración con la OMI y otras organizaciones relevantes;

Estas últimas tres son las principales áreas de operación de los recursos marinos vivos que requieren coordinación regional y a la vez ser coordinados por el mecanismo superior. Dentro de cada una de estas áreas hay sub-aspectos definidos tanto geográficamente como por temas y requiere de disposiciones diferentes. El área de pesca se puede observar mejor en la fig. 3. Los detalles se pueden encontrar en los respectivos informes¹³.

El rol del mecanismo de coordinación de la política regional de gobernabilidad oceánica es vista como:

- Desarrollo de una interfaz regional de ciencia política para gobernabilidad oceánica enfocada en recursos marinos vivos¹⁴;
- Establecimiento de capacidad para data e información descrita por la Consulta de Expertos¹⁵ e iniciada por el Proyecto CLME;
- Promoción de gobernabilidad oceánica en general y EEP/EBM en particular dentro de OGI sub-regionales - CARICOM (COTED y COFCOR), SICA y OECS;
- Desarrollo de una política regional de gobernabilidad oceánica para la RGC;

- Promocionar el uso de información de valoración
- dentro del proceso de toma de decisión y establecimiento de políticas.

El rol del mecanismo de coordinación en cada una de las 3 áreas de operación son vistas como:

- Desarrollo de enfoques regionales y planes de acción;
- Institucionalización de un proceso de política para el desarrollo de estos planes y monitoreando su implementación.

Para mayor información sobre procesos de nivel inferior puede referirse a los informes sobre MRG y valoraciones gubernamentales que lo soportan.

¿Que se hace necesario para desarrollar el MRG?

El primer paso es que los países y organizaciones de la RGC acepten y adopten el enfoque de redes dirigido a la gobernabilidad oceánica regional. Aceptación y adopción serán puntos críticos en la conversación regional sobre gobernabilidad oceánica desde uno que tenga un enfoque sectorial y organizativo hacia uno más integral enfocado en abordar aspectos desde un enfoque ecosistémico¹³.

Una vez se haya adoptado el marco se puede perseguir el desarrollo y fortalecimiento de actividades. Estas involucrarán coordinar con las organizaciones para planificar su proceder con:

- Mantener roles actuales
- Expandir su mandato y actividades para retomar funciones apropiadas dentro del marco
- Desarrollar interacciones y enlaces que serán esenciales si el marco ha de funcionar como un efectivo marco regional de gobernabilidad oceánica.

Cuadro 2 – Valoración de la gobernabilidad dentro del CLME¹³

- El proyecto CLME+ efectúa una valoración en la arquitectura de la gobernabilidad en sistemas pilotos utilizando cuatro pasos: (1) Identificar el sistema a ser gobernado, (2) Identificar los aspectos a ser gobernados, (3) identificar y valorar las disposiciones para cada aspecto, (4) valorar el alcance de la integración y enlaces de las disposiciones.
- El grado de cumplimiento de las seis disposiciones valoradas dentro del sistema de la RGC varía de 15% - 50% con un porcentaje general de 43%. Esto muestra la necesidad de enfocarnos en la construcción y mejora de la arquitectura de la gobernabilidad.
- El grado de integración de las disposiciones dentro de los seis sistemas valorados varían desde cero en el caso del GEM de la Plataforma Continental del Brasil a 100% en el caso de las grandes pesquerías de pelágicos. Esto muestra que existe un margen considerable para una mejora en integración de las disposiciones que se hace necesario para un enfoque ecosistémico efectivo.
- La valoración preliminar de los principios y desempeño de la gobernabilidad dentro del Proyecto CLME también sugiere que existe un margen considerable para intervenciones que conlleven a mejorar la medida en que estos principios estén presentes dentro del proceso de gobernabilidad de los recursos marinos vivos de la RGC6.
- La conclusión general de las valoraciones de la arquitectura de la gobernabilidad es que existen muchas debilidades dentro de las disposiciones de gobernabilidad que pueden ser diagnosticadas usando estos métodos de valoración y abordarlos con intervenciones específicas.

Observaciones finales

Tal como han indicado académicos del Sistema Terrestre de Gobernabilidad “Entre las muchas visiones [...] existe un denominador común en todos los estudios: no existe casi un sistema estructurado, sistemático y coherente para la gobernabilidad ambiental global. En su lugar, la gobernabilidad ambiental global se presenta como una compleja red de múltiples actores, redes e instituciones interactuando.”¹¹ Esto es también cierto para la gobernabilidad regional y con el desarrollo del MRG se pretende que sea un inicio en el establecimiento del orden dentro de esta compleja red en la RGC.

Como se menciona, es posible que esta situación se intensifique a medida que los grupos de interés actuales adquieran un mayor compromiso y nuevos grupos de interés entren en la red. *“En vista de todo esto, la gobernabilidad ambiental global por si misma se ha fragmentado aun mas. Interacciones horizontales (entre instituciones internacionales y trans-nacionales) y verticales (entre instituciones*

*internacionales y nacionales) han adquirido mayor importancia y al mismo tiempo se han vuelto más complejos.”*¹¹

Se hace necesario un MRG que pueda afrontar y a la vez aprovechar las oportunidades que ofrecen estos cambios.

El marco de gobernabilidad acá propuesto posee el potencial para abordar muchos de estos aspectos y brinda la flexibilidad necesaria para su adaptación. Se basa en años de dedicado esfuerzo de las muchas organizaciones dentro de la región y también sobre esfuerzos previos en la definición de manejo eco sistémico en la RGC. Aborda directamente el cuadrante de la gobernabilidad (inferior izquierda) del mapa estratégico desarrollado por los grupos de interés en el 2008 en apoyo al Proyecto CLME así como la guía brindada por las organización regionales que se reunieron para considerar la gobernabilidad oceánica regional en el 2010¹⁵.

El desarrollo, evaluación y monitoreo del MRG será tarea continua.

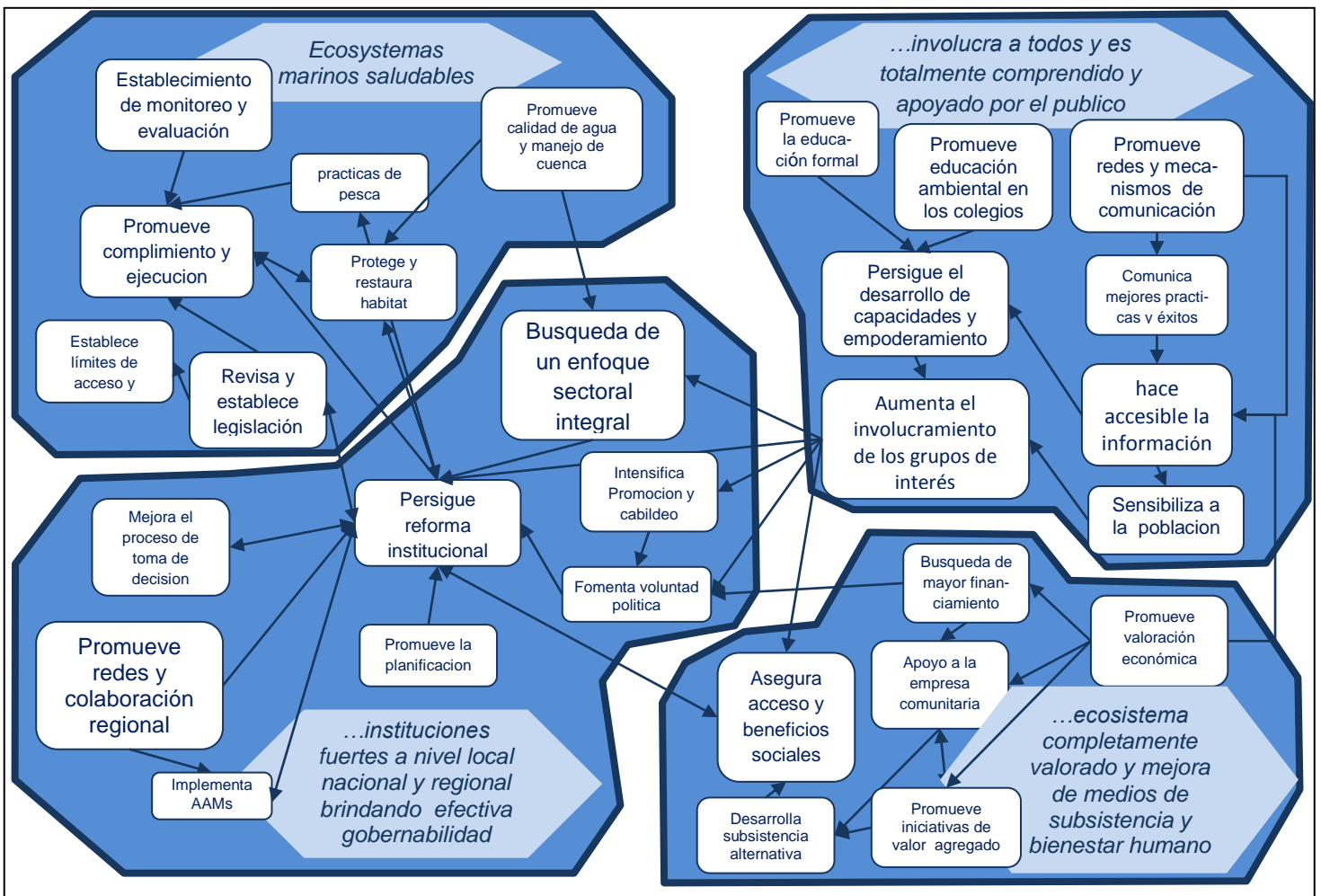


Fig. 4 La red de direcciones estratégicas emerge como necesaria para llegar desde donde estamos hasta la visión para el manejo ecosistémico dentro del Gran Caribe ilustra la diversidad de actividades requeridas para el uso sustentable de los recursos marinos. ¿Entre más grande la fuente más prominente la estrategia dentro de las discusiones?²

Referencias y recursos

¹Kooiman, J. 2003. Governing as governance. London: Sage Publications.

²Fanning, L., R. Mahon and P. McConney. [Eds.]. 2011. Towards Marine Ecosystem-based Management in the Wider Caribbean. Amsterdam University Press, Amsterdam, 426 p. (<http://www.clmeproject.org/>)

³CLME 2011. Caribbean Large Marine Ecosystem Regional Transboundary Diagnostic Analysis. (<http://www.clmeproject.org/>)

⁴Mahon, R., L. Fanning and P. McConney. 2011. CLME TDA Update for fisheries ecosystems: governance issues. The Caribbean Large Marine Ecosystem and Adjacent Areas (CLME) Project, Cartagena, Colombia, 113 pp.

⁵Mahon, R., L. Fanning, P. McConney and R. Pollnac. 2010. Governance characteristics of large marine ecosystems. Marine Policy 34: 919-927.

⁶CERMES 2011. The emerging ocean governance regime in the Wider Caribbean Region. CERMES Policy Perspectives, UWI, Cave Hill 4 pp. (<http://www.cavehill.uwi.edu/cermes/>)

⁷Oberthur, S. and O. S. Stokke. 2011 [eds]. Managing institutional complexity: Regime interplay and global environmental change. MIT Press, Cambridge, Mass. 352 pp.

⁸Mahon, R, L. Fanning and P. McConney. 2011b. Observations on governance in the Global Environment Facility (GEF) International Waters (IW) Programme. CERMES Technical Report No. 45, 36 p. (www.cavehill.uwi.edu/cermes/)

⁹Fanning, L., R. Mahon and P. McConney. 2009. Focusing on living marine resource governance: the Caribbean Large Marine Ecosystem and Adjacent Areas Project. Coastal Management 37: 219 - 234. (describes the development of the CLME Project and the governance framework that was developed for the WCR)

¹⁰Fanning, L., et al. 2007. A large marine ecosystem governance framework. Marine Policy 31: 434-443.

¹¹Mahon, R., A. Cooke, L. Fanning and P. McConney. 2013. Governance arrangements for marine ecosystems of the Wider Caribbean Region. Centre for Resource Management and Environmental Studies, University of the West Indies, Cave Hill Campus, Barbados. CERMES Technical Report No 60.99p. (<http://www.cavehill.uwi.edu/cermes/>)

¹²Biermann, F. and P. Pattberg. 2012. Conclusions. Pp. 265-280 In: Biermann, F. and P. Pattberg. Global environmental governance revisited. MIT Press, Cambridge Massachusetts.

¹³Mahon, R., L. Fanning, R. and P. McConney. 2012. Governance assessment methodology for CLME pilot projects and case studies. Centre for Resource Management and Environmental Studies (CERMES), University of the West Indies, Cave Hill Campus, Barbados, CERMES Technical Report No 53: 19p. (<http://www.cavehill.uwi.edu/cermes/>)

¹⁴McConney, P., L. Fanning, R. Mahon and B. Simmons. 2012. Survey of the regional science-policy interface for ocean governance in the Wider Caribbean Region. Report prepared for the CLME Project by the Centre for Resource Management and Environmental Studies (CERMES), University of the West Indies, Cave Hill Campus, Barbados. CERMES Technical Report No. 51. 46pp. (<http://www.cavehill.uwi.edu/cermes/>)

¹⁵ACS/CERMES-UWI. 2010. Report of the Expert Consultation on the Operationalisation of the Caribbean Sea Commission: building a science-policy interface for ocean governance in the Wider Caribbean. CERMES Technical Report No. 33 , 90 pp (<http://www.cavehill.uwi.edu/cermes/>)

Acrónimos y abreviaciones

AEC - Asociación de Estados del Caribe

CARICOM - Comunidad del Caribe y Mercado Común

CEP - Programa Ambiental del Caribe

CRFM - Mecanismo Regional de Pesca del Caribe

CMC - Comisión del Mar Caribe

EBM - Manejo Ecosistémico

FAO - Organización para la Alimentación y la Agricultura

OMI - Organización Marítima Internacional

MARPOL - Contaminación Marina

OECS - Organización de Estados del Caribe Oriental

OSPESCA - Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano

ADT - Análisis de Diagnóstico Transfronterizo

PNUMA - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

RGC - Región del Gran Caribe

COPACO - Comisión de Pesca para el Atlántico Centro Occidental

El Centro de Estudios Ambientales y Manejo de Recursos (CERMES) ha iniciado esta publicación y divulgación ocasional, **Perspectivas de Políticas**, para compartir algunas lecciones aprendidas de investigaciones que se están desarrollando.

Esta **Perspectiva** se basa en trabajo realizado para el Proyecto CLME Project y publicado en el informe arriba mencionado como referencia 11).

La información contenida en estas notas de políticas puede ser usada por hacedores de políticas y sus asesores para fortalecer los enlaces entre resultados de investigación y formulación de políticas dentro del Caribe.