



Olsen, S.B. Ochoa, E. Cabrera Hernández, J. A. 2020. Facing COVID-19 in the Anthropocene: contributions from Coastal Governance and ICZM. *Revista Costas*, 2(1): 251-262. doi: 10.26359/costas.2002

Special Section: Covid 19 / Sección Especial: Covid 19 / Sección Especial: Covid 19

# Covid 19 y el Antropoceno: Aportes desde la Gobernanza Costera y el MIZC

## Facing COVID-19 in the Anthropocene: Contributions from Coastal Governance and ICZM

Stephen B. Olsen<sup>1</sup>, Emilio Ochoa<sup>2</sup>, J. Alfredo Cabrera Hernández<sup>3</sup>

e-mail: Stephen.Bloye.Olsen@gmail.com

<sup>1</sup>CRC Universidad de Rhode Island  
Coastal Resources Center, URI Bay Campus,  
Narragansett, Rhode Island, USA  
Stephen.Bloye.Olsen@gmail.com

<sup>2</sup>EcoCostas, Ecuador  
Dirección: Samborondón, entre Ríos  
Mz Q1-V 24, Guayas, Ecuador  
emilio\_ochoa@ecocostas.org

<sup>3</sup>Observatorio "COSTATENAS"  
Universidad de Matanzas  
Ministerio de Educación Superior- Cuba.  
Autopista a Varadero, km 3 ½, Matanzas (Cuba).  
alfredojuan1956@gmail.com

Keywords: Pandemic, theory of change, Orders of Outcomes, risk reduction, international chair, ICZM.

### Abstract

This paper is in the form of an editorial. It begins with a brief review of writings that make the case that the planet is the third phase of a period known as the Anthropocene, a time when human activities are causing systemic changes in the ecology of the planet that threaten human well-being, ecosystem processes and economies at all scales. The COVID 19 pandemic is seen as an early expression of the third phase of the Anthropocene. We review the fundamental attributes of integrated coastal management and methods and practices in Latin America that draw upon the Orders of Outcomes framework to analyze, events like the COVID pandemic as it plays out in a context of growing economic inequities, extreme climatic events, pandemics political instability and social conflicts. We suggest that experience gained from inte-

Submitted: August 2020

Accepted: December 2020

Associate Editor: Martinez Sherer

grated coastal management and a theory of change based on the Orders of Outcomes framework offers an analytical and goal setting process that can be powerful when working to understand the implications of events like the COVID pandemic and formulating risk reduction at a range of spatial scales. These ideas and methods are the basis for the Stephen Olsen international chair in coastal management.

## Resumen

El presente es un artículo de revisión y opinión. Parte de la llegada de la Fase Tres del Antropoceno, en la que tienen lugar cambios sistémicos en las dinámicas económicas, sociales y ambientales bajo la influencia creciente de las actividades humanas. Apostamos que estamos transitando a una época de intensificación en los desequilibrios económicos, eventos climáticos extremos, pandemias y conflictos sociales. Se identifica a la pandemia COVID-19 como una manifestación de esta Fase. Se revisa la experiencia del manejo integrado de zonas costeras (MIZC) en Latinoamérica con enfoque en el marco conceptual y metodológico conocido como Órdenes de Resultados y se discute el potencial de estos enfoques para aprender y mejorar las respuestas de la sociedad a los múltiples problemas a lo largo las costas. Se defiende la tesis de que los aprendizajes de la gobernanza costera en varias iniciativas MIZC son útiles para avanzar hacia una gobernanza de ecosistemas y sus principios pueden aportar ventajas para reducir los riesgos de desastres ambientales y sociales y aportar a la sostenibilidad ambiental y a la equidad social. Se exponen los esfuerzos que se realizan desde la Cátedra internacional de MIZC Stephen Olsen.

**Palabras claves:** pandemia, teoría de cambio, Órdenes de Cambio, reducción de riesgos, Cátedra internacional en MIZC

## 1. A manera de introducción: origen y razón del presente artículo

Crutzen y Stoermer (2000) acuñan el concepto de Antropoceno para designar la época actual, en reconocimiento de que las modificaciones introducidas por la influencia humana en el planeta han abierto una nueva era en el desarrollo de nuestra especie en este planeta. A partir de ese año varios científicos encuentran en la capacidad modificadora de la especie humana el factor clave que marca la diferencia en la evolución de la vida. La llegada del Antropoceno cierra la era de peculiar estabilidad climática que ha sido reconocida como característica del Holoceno.

La Fase Uno del Antropoceno se inició en las últimas décadas del siglo XVII con la utilización creciente de energías fósiles que posibilitó la revolución industrial, el crecimiento sostenido de la población humana y la expansión de las actividades humanas hacia distintos ámbitos geográficos. La Fase Dos, denominada por varios autores como “La Gran Aceleración”, se inicia en los años de 1940 después de la Segunda Guerra Mundial y se expresa en el aumento

dramático de las acciones e impactos de nuestra especie, en la nueva dinámica de los cambios globales en la ecología del planeta, entre los que resalta el cambio climático. La estabilidad del Holoceno ha sido reemplazada por un período de incremento de la temperatura del planeta, de inestabilidad climática, de cambios en la biota, y de acelerada globalización en los procesos económicos, de comunicación y de desarrollo de la ciencia y las tecnologías.

El autor principal del presente artículo postula que la Gran Aceleración (fase Dos del Antropoceno) está transitando la Fase Tres, un período donde la expansión numérica de acciones e impactos humanos será reemplazada por disensos en los múltiples indicadores de bienestar social y ambiental. El desafío es reemplazar una cultura y economía basada en aumentos numéricos por un desarrollo sustentable, justo y equitativo.

Varias pandemias anteriores han producido cuantiosas pérdidas de vidas humanas, pero su compor-

tamiento ha sido muy distinto en su dinámica de expansión y en el funcionamiento de las sociedades. Esta es la primera pandemia de la Fase tres y sin subestimar las particularidades del virus, se postula que los rasgos del actual desastre se explican no sólo por los atributos de la amenaza viral sino principalmente por el nivel de complejidad, integración e interdependencia con que funciona el sistema socio-ambiental en el que se despliega la pandemia.

El presente trabajo destaca la utilidad de aplicar los aprendizajes del Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC), cuyo surgimiento puede verse como

un temprano reconocimiento de la necesidad de un abordaje no sectorial e interdisciplinar, basado en acuerdos y arreglos de gobernanza a partir de intereses compartidos. La Fase tres del Antropoceno resulta del intenso proceso de conexión entre las dinámicas y dimensiones naturales y humanas que tradicionalmente han sido vistas por separado: el funcionamiento de la realidad creada por la especie vuelve imperativo pensar y manejar el desarrollo desde y en la complejidad socio-ambiental, y hay abundante evidencia sobre la necesidad y las ventajas de enfoques integrales.

## 2. Aspectos metodológicos

El presente es un artículo de revisión y opinión, y para su elaboración se siguieron los objetivos y lineamientos generales planteados desde la Revista Costas, en su afán de producir un número especial enfocado en la pandemia del Covid 19, vista en sus articulaciones con las zonas costeras y la gestión integrada de las mismas.

El análisis se centra en los enfoques de Gobernanza propuestos para el Manejo Integrado de Zonas Costeras, que empezaron a formularse desde la década de los 90s del siglo pasado (Olsen, 2003; Olsen *et al.*, 2006; 2009; 2010; 2011; Taljaard *et al.*, 2012; Barragan, 2014; Brooks & Fairfull, 2017.), bajo aspectos conceptuales-metodológicos del enfoque ecosistémico (CDB, 2004; Andrade *et al.*, 2011). El procedimiento y los métodos empleados en la presente investigación se sostienen en la interrelación de esos enfoques.

Desde el punto de vista conceptual-metodológico, este trabajo se basa en 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 (metas socio-ambientales) en cuya formulación participaron (Olsen *et al.*, 2009).

En estrecha relación con lo anterior se efectuó la revisión crítica de una amplia bibliografía y publicaciones en revistas de alto impacto de autores reconocidos, sobre los conceptos fundamentales, los principios, la adopción y la implementación de la gobernanza costera en iniciativas MIZC, y se discutió de forma específica las potencialidades de los diversos enfoques para aprender a mejorar las respuestas en territorios concretos a los problemas y catástrofes asociados a los grandes desequilibrios económicos incluyendo los eventos climáticos extremos, de salud humana y otros que se manifiestan de forma intensa y creciente en las últimas décadas.

De singular valor conceptual y metodológico fue la revisión de escritos inéditos y de publicaciones del autor principal de este artículo durante más de 50 años, así como las aportaciones y consultas realizadas con otros colegas y muy especialmente con expertos y profesionales congregados en las Redes EcoCostas, IBERMAR y PROPLAYAS, así como en la recién

creada Cátedra internacional de MIZC Stephen Olsen.

Las compilaciones que trabaja actualmente dicha Cátedra y los debates sobre los casos de estudio en diversos países, regiones y localidades han permitido

desarrollar un proceso de revisión, a nivel de autores y de grupo focal de la investigación, que culminó en un conjunto de planteamientos de utilidad para estudios futuros.

### 3. Resultados y discusión

#### Los desastres en la fase 3 del Antropoceno tienden a tener efectos globales

El rasgo distintivo del Antropoceno, como una nueva época, es que la evolución de la vida en el planeta está siendo moldeada por las acciones e impactos de nuestra especie. El rasgo distintivo de la Fase 3 es que las respuestas humanas han producido una situación en la que las tendencias de crecimiento en todas sus formas disminuyen y se acelera el deterioro de las fuerzas que alimentaron la Gran Aceleración. No es sostenible el aumento de la población, del producto interno bruto, del consumo de recursos y de la producción de desechos. La brecha entre ricos y pobres crece, y la diversidad de consecuencias negativas de esta dinámica han sido documentadas en el libro *Spirit Level* (Wilkinson & Pickett, 2009).

Howard Odum (2001)<sup>1</sup>, pregunta si los países que condujeron la locomotora del desarrollo en las últimas décadas se decidirán finalmente a guiar a la sociedad en la necesaria reducción de sus presiones sobre los sistemas naturales en busca de los equilibrios adecuados para soportar la civilización humana.

Jared Diamond (2006), enfatiza en que a diferencia de las sociedades del pasado ahora contamos con el conocimiento y la tecnología para la transmisión de

experiencias y aprendizajes en escala global, pero que también ejercemos un nivel de intromisión y de acumulación de cambios radicales en los sistemas naturales donde vivimos y que siguen presentes, y en algunos casos acrecentados, muchos de los factores que condujeron al colapso a las sociedades del pasado.

Diversos foros de científicos naturales y sociales advierten sobre los riesgos asociados al cambio y la variabilidad climática, a la contaminación, a los desequilibrios en los sistemas ambientales y a su impacto en las sociedades locales, nacionales y globales. En las ciudades, y de manera particular en las ciudades costeras, se concentra la población humana y en la mayor parte de ellas crece la complejidad, los desequilibrios y vulnerabilidades de diverso tipo, y el valor de los daños y pérdidas asociados a los desastres se incrementa sostenidamente en todo el mundo principalmente en las áreas urbanas y litorales. En todas las sociedades, la población más afectada por el conjunto de cambios es la más pobre, que es también la que muestra mayores índices de vulnerabilidad.

Ferguson(2013)<sup>2</sup>, postula que varios países que lideraron la fase de mayor desarrollo occidental han abandonado la práctica de los valores que condujeron a los logros actuales, y numerosos estudios advierten

<sup>1</sup>Odum, Howard y Elizabeth C. Odum. A prosperous way down, Principles and Policies, 2001. University press of Colorado.

<sup>2</sup> Ferguson, Niall. La gran degeneración, Cómo decaen las instituciones y mueren las economías, 2013. Editorial Debate, Bogotá-Colombia

que la creciente concentración de la riqueza, la ruptura de la solidaridad inter-generacional, el predominio de la visión sectorial y el abandono del largo plazo y de valores de interés compartido en las decisiones económicas y políticas son la principal fuente de riesgos para la cohesión interna en las sociedades nacionales y para la estabilidad de la civilización actual.

Los jefes de Estado y de Gobierno han reconocido por consenso durante décadas la necesidad de re-direccionar la dinámica de las sociedades hacia formas sostenibles de desarrollo. En 2015 los líderes de gobierno aprueban la Estrategia de Reducción de Riesgos de Desastres, los acuerdos de Cambio Climático, la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible como agendas globales y, en todos los casos llaman a los países ejecutar estos acuerdos con los actores locales, mediante alianzas y arreglos de gobernanza multinivel.

No conocemos de otra época en que los hombres de ciencia de las distintas disciplinas y los líderes políticos coincidan en las conclusiones sobre los riesgos comunes a las sociedades del sapiens. Como señalan Odum, Diamond y otros, el valor más alto del conocimiento compartido no surge de tenerlo sino de usarlo, y en el uso es central el valor del resultado esperado y el compromiso de los distintos actores con su logro.

Del reconocimiento de la existencia de puntos de contacto entre los sistemas naturales y humanos estamos pasando al reconocimiento de un tipo más profundo de relación. La denominación de sistemas socio-ambientales (igual que la noción de Fase Tres del Antropoceno) sugiere una relación de co-generación dinámica y multi escala de cambios, entre nuestras sociedades y los complejos bióticos y abióticos de los ambientes en que el sapiens se despliega.

Del paradigma de dominio de la naturaleza, que está en la raíz de la mayoría de las consecuencias actuales, es urgente girar hacia una visión y un esfuerzo de adaptación dinámica guiada por conocimiento

confiable, propósito compartido y responsabilidad. Se propone que la teoría de cambio basada en Órdenes de Resultados es útil para lograr una interpretación compartida de los cambios en el pasado reciente de los territorios y para convenir en el enfoque y resultados esperados del esfuerzo de manejo (asuntos claves y metas) y en las alianzas y sistemas de gobernanza que requieren las metas de calidad de vida y calidad de ambiente (metas de Orden 3) en diversas escalas de tiempo.

Se propone considerar en este contexto la dinámica desencadenada por la presente pandemia (y otras posibles), o por el incremento de los riesgos de desastre, o por la contaminación creciente, la pérdida de los patrones climáticos, la pérdida de cohesión social asociada al crecimiento de la brecha entre ricos y pobres, y otras grandes amenazas con las que hemos llegado a la Fase Tres del Antropoceno.

La pandemia marcó los límites del ejercicio discrecional en el manejo del poder gubernamental y del conocimiento sectorialmente usado. En cada país hay ejemplos de que sin valores compartidos, el manejo de la pandemia conduce a efectos que dañan la cohesión social. Junto al sufrimiento familiar por más 33.249.563 de casos confirmados de COVID-19, incluyendo 1.000.040 muertes reportadas (OMS, 2020: [http://spanish.xinhuanet.com/2020-09/30/c\\_139407953.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2020-09/30/c_139407953.htm)), la rapidez y magnitud de efectos negativos en el funcionamiento de las sociedades han sido extraordinarios, incluyendo el peligro de hambre en las comunidades urbanas, y aún están por verse en el futuro inmediato las evidencias de las tensiones y cambios en diversas escalas.

El Covid-19 circuló por los nodos y enlaces más activos del sistema mundial de transporte. El contagio fue facilitado por la cercanía física y la multiplicidad de contactos entre las personas en los grandes centros urbanos y en los servicios y áreas de mayor concentración humana. El manejo de la pandemia ha alterado el funcionamiento de los países de una

manera más drástica que cualquier otro evento desde los años '50. Muchas de las ciudades más densamente pobladas y de los núcleos turísticos más expuestos al contagio, y más afectados, están en las zonas costeras.

Hay autores que exponen que el *sapiens*, siempre fue "*litoralis*", en alusión a su preferencia por las franjas costeras, pero la historia permite reconocer que las franjas costeras de muchas zonas tropicales fueron promisorias para las enfermedades, además del peligro que representaban las invasiones y piratería, por lo que la mayor parte de la población estaba retirada hacia los territorios interiores, de manera que puede afirmarse que la concentración de la población a lo largo de las costas es un fenómeno del Antropoceno.

La concentración de industrias, desarrollos urbanos, turismo y recreación, transporte, pesquerías, acuicultura y agricultura en las zonas costero-marinas se activa más desde mediados del siglo pasado en muchos países de la región, lo cual modifica la distribución de los centros de consumo de energía, bienes, servicios y contaminación que acompañan al patrón de consumo dominante.

Varias regiones y localidades costeras evidencian altos niveles de degradación ambiental y socio-ambiental, que se acrecientan y amplían, al punto de que la Evaluación de Ecosistemas del Milenio los destaca como los más críticos a nivel mundial en el horizonte del siglo XXI (Stepanova, 2015; Baztan *et al.*, 2012).

A esta dinámica y a la fragilidad de los equilibrios naturales en las costas, el Antropoceno añade factores asociados al cambio climático, a la elevación del nivel medio del mar, y otros, que han intensificado la pérdida en los bienes y servicios de los ecosistemas costeros, entre los que destacan la regulación del clima o la protección costera ante huracanes e inundaciones que al parecer se han hecho más frecuentes y potentes en los últimos decenios.

La mayor cantidad de víctimas en América Latina y muchos países del mundo ocurre entre la población informal y con mayor vulnerabilidad social de

las ciudades, y ello es muy evidente en las ciudades y zonas costeras. En Ecuador, por ejemplo, la más alta tasa de mortalidad por población residente ocurrió en la Provincia costera de Santa Elena, y la más alta tasa de mortalidad urbana en Guayaquil, la mayor ciudad costera del país. En el caso de Cuba, aunque ha logrado mejores resultados en el enfrentamiento a la pandemia, una manifestación muy significativa de la enfermedad ha ocurrido en ciudades costeras como es el caso de La Habana y Matanzas, que además tienen un notable desarrollo turístico.

### **Los aprendizajes en Gobernanza costera para el MIZC son altamente relevantes para las iniciativas locales en el marco de las agendas globales de la Fase 3 del Antropoceno**

El MIZC se presentó en la Conferencia sobre Desarrollo y Medio Ambiente en Río, como el enfoque más prometedor para avanzar hacia una actividad humana sostenible en los litorales. El llamado en 1992 buscaba que las naciones costeras pusieran en funcionamiento programas que vinculan las cuestiones ambientales, sociales y económicas mediante una gobernanza colaborativa intersectorial e interdisciplinaria, con visos de sustentabilidad ambiental y social. Casi 30 años después es obvio que la esperanza del Capítulo 17 de la Declaración de Río muestra iniciativas más exitosas en la escala local que en las escalas mayores.

Llama la atención que los escasos logros en el MIZC no son exclusivos de este esfuerzo, sino que también se perciben en las otras grandes agendas mundiales de la Fase Tres del Antropoceno, sobre cuya necesidad hay consenso pero que también exhiben retraso y logros insuficientes.

La Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres señala que "en todos los países, el grado de exposición de las personas y los bienes ha aumentado con más rapidez de lo que ha disminuido

la vulnerabilidad, lo que ha generado nuevos riesgos y un incremento constante de las pérdidas relacionadas con los desastres, con un considerable impacto en los ámbitos económico, social, sanitario, cultural y ambiental a corto, medio y largo plazo, en especial a nivel local y comunitario”<sup>3</sup>.

El informe de UNESCO (2015) sobre los avances en educación<sup>4</sup> advierte que nunca como hoy es más urgente cambiar los fines de la educación. Los acuerdos por cambio climático tienen una implementación muy discontinua y las emisiones de gases de efecto invernadero seguían subiendo hasta antes de la pandemia. La implementación de la Nueva Agenda Urbana en la región es lenta. La brecha entre ricos y pobres (y la brecha tecnológica entre países) tiende a crecer.

Usualmente los problemas de manejo costero requieren de respuestas integradas en diversas materias, en diversas escalas y con diversos actores, dependiendo siempre de la complejidad y alcance de los asuntos que se intenta manejar. La teoría de cambio basada en Órdenes de Resultados que han utilizado varias experiencias del MIZC en la región ha resultado de gran valor práctico, entre otras razones por su adaptabilidad a una amplia diversidad de situaciones y escalas territoriales.

Los autores proponen que los aprendizajes en MIZC para lograr acuerdos con los actores y construir alianzas y arreglos de gobernanza multinivel (usando los Órdenes de Resultados) son significativos en distintos países de la región y pueden ser muy útiles para integrar los esfuerzos públicos y privados en diferentes escalas y para implementar en territorios concretos las agendas globales, adecuándose a las particularidades de los distintos contextos.

El llamamiento de los gobiernos a armar alianzas y arreglos de gobernanza para ejecutar las agendas globales puede interpretarse como un reconocimiento explícito de que la matriz sectorial de la administración pública y de las formaciones profesionales y disciplinares requiere de espacios y mecanismos de integración y sinergias. Las iniciativas de MIZC que han trabajado sirviéndose de la teoría de cambio mencionada ofrecen lecciones muy útiles para anclar los sistemas de gobernanza a los cambios deseables en la calidad de vida y ambiente en cada territorio.

Trabajar por asuntos claves, lleva de manera natural a reducir riesgos específicos en temas relevantes, a entender mejor cómo funcionan los ecosistemas, a armonizar políticas y esfuerzos de distintas áreas de la administración pública, a buscar acuerdos en distintas materias económicas, a buscar equilibrios entre los usos de mercado y los de conservación, a trabajar con escenarios de distintos plazos, a preguntar por los aportes de distintas disciplinas, a innovar y anticipar. La administración pública sectorial no está pensada para el manejo de la complejidad y persistir en su uso excluyente se ha demostrado como una mala práctica de gestión que opera como fuente de desperdicio y frustración en la mayor parte de experiencias.

La noción de “gobernanza” está asociada a un propósito. No es sinónimo de gobierno, ni de formas dispersas de participación, ni un mecanismo neutro. En el caso del MIZC se la propone para implementar políticas públicas, reconoce al menos tres fuentes o tipos de actores (mercado, gobierno e instituciones y organizaciones de la sociedad civil) que se dotan de metas, normas y mecanismos, en el marco de la legalidad existente, para trabajar sobre determinados problemas u oportunidades. En la gobernanza hay

<sup>3</sup>Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, Numeral 4, pág. 10. [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterrri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterrri.pdf)

<sup>4</sup>[www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/replantear\\_la\\_educacion\\_hacia\\_un\\_bien\\_comun\\_mundial/](http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/replantear_la_educacion_hacia_un_bien_comun_mundial/)

siempre un para qué y un cómo, y unos acuerdos subsiguientes para ejecutar el proceso, para nutrirlo y aprender de él.

Este tipo de gobernanza opera como la plataforma común del manejo costero, entendido desde hace varias décadas como un proceso continuo y dinámico que guía el uso, el desarrollo sustentable y la protección de las áreas costeras, en el cual se integran gobierno y comunidad, ciencia y experiencia local, intereses privados e intereses públicos, acciones sectoriales y visiones integrales (GESAMP, 1999).

Se sugiere que los aprendizajes en este tipo de Gobernanza para MIZC parecen estar en la primera línea de experiencias relevantes para manejar en territorios específicos desafíos concretos de la Fase Tres del Antropoceno. Se destacan los siguientes rasgos:

- En las costas y en los demás ambientes crece la necesidad de integración y colaboración guiada por propósitos explícitos de interés compartido. La “integración” es el “corazón del MIZC”: Integra escalas espaciales e institucionales, intereses y actores, escalas de tiempo, procesos naturales, institucionales y humanos. Estas formas de integración superan las formas tradicionales de manejo sector por sector y se muestran útiles para el manejo de los riesgos asociados a las distintas amenazas.
- El MIZC requiere del enfoque en asuntos claves (issue-driven process), trabaja sobre los problemas y las oportunidades importantes para las personas y el ambiente en un área definida. Este enfoque exige la integración de disciplinas y de capacidades institucionales, sociales e individuales en función de las metas socio-ambientales.
- Las metas en las iniciativas MIZC expresan los valores que guían el esfuerzo y dan sentido al cambio. Las metas socio-ambientales resultan de la elección de prioridades y guían la solución de conflictos, la generación de conocimiento y el uso de los aprendizajes. Sin valores compar-

tidos, los intereses, conocimiento y capacidades tienden a la dispersión.

- La complementariedad de diversas perspectivas e intereses, y los aprendizajes durante el proceso, ayudan a implementar procesos de largo plazo en escenarios signados por el cambio. Esto es esencial en la Fase Tres porque la dinámica de cambio tiende a acelerarse (hasta ahora mientras más ingenierías y tecnologías participan en un proceso, mayor es el potencial de cambio), si este comportamiento continúa, la necesidad de flexibilidad y adaptación aumentará, y por tanto más necesarios serán los valores y capacidades que soporten y guíen los arreglos de gobernanza.

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.

Varias experiencias iberoamericanas MIZC se han analizado a la luz del “Decálogo de MIZC” construido en el marco de la Red IBERMAR, con el liderazgo creativo de Juan Barragán, para verificar la suficiencia del sistema normativo y de su cumplimiento. La aplicación del Decálogo revisa el marco político, jurídico-normativo e institucional en el que transcurren los procesos de desarrollo y la vida de la sociedad para



promover mejoras en los contextos costeros (Barragán, 2011).

Los hallazgos en las distintas iniciativas MIZC muestran la persistencia de varios problemas en la armonización e implementación de políticas, en la inercia de los enfoques y prácticas sectoriales y en otros aspectos institucionales. Los instrumentos nor-

mativos dispersos, la discrecionalidad en las decisiones de política por parte de los gobiernos, el predominio de los intereses de mercado y del corto plazo y la débil cultura de coordinación y cooperación entre las instituciones y las personas, son aún el rasgo dominante en las zonas costeras (Barragán, 2014; Barragán *et al.*, 2012).

#### 4. Conclusiones

Vivimos la transición a la Fase tres del Antropoceno. Los procesos que antes se percibían como naturales y sociales se perciben hoy como un sistema socio-ambiental integrado, y hay consenso entre los científicos y líderes políticos que el patrón de desarrollo dominante no es sostenible.

Existe un conocimiento acumulado que explica los límites del sistema socio-ambiental del sapiens, y hay consenso sobre las grandes agendas para enfrentar los cambios de la Fase tres del Antropoceno y sobre la necesidad de actuar sitio por sitio con base en mecanismos de gobernanza para su implementación, con la participación de actores locales.

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 en términos de construir resiliencia con equidad. 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 vistas como el primer intento de ensayar manejo integrado en territorios costeros el hábitat preferido por el sapiens en las décadas recientes.

Los aprendizajes sobre la Gobernanza basada en Órdenes de Resultados pueden ser una contribución importante, no sólo para los contextos costeros, sino

en otros ámbitos. En la región existe una cosecha producida por muchas iniciativas MIZC bien ricas que tienen mucho que enseñar (Milanés Batista *et al.*, 2019; Cabrera & Conde, 2020).

A medida que la conciencia y la preocupación por la implicación de los impactos humanos se vuelven más intensas, los aprendizajes del MIZC pueden ser más relevantes para enfrentar con éxito las nuevas y adversas situaciones que se presentarán.

La recientemente constituida “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.

La Cátedra ha sido definida como “una iniciativa de un grupo de Universidades iberoamericanas interesadas en el desarrollo teórico-metodológico de la gobernanza costera y del MIZC, y en la sistematización de aprendizajes de casos y experiencias de MIZC a nivel local, en sus interrelaciones con otras escalas”. Su gran reto es promover 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. La actitud básica es: mirar atrás, mirar hacia adelante, aprender, integrar y construir sobre lo construido.

## 5. Agradecimientos

El presente trabajo ha sido realizado en el marco de la Cátedra internacional de MIZC Stephen B. Olsen, y se corresponde con una de sus líneas de investigación

priorizada que se desarrolla en estrecha interrelación profesional y colaborativa de todos sus miembros.

## 6. Referencias

- Andrade, A., Arguedas, S. y Vides R. 2011. Guía para la aplicación y monitoreo del Enfoque Ecosistémico, CEM-UICN, CI-Colombia, ELAP-UCI, FCBC, UNESCO-Programa MAB.
- Barragán Muñoz, J.M. (coord.). 2011. Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 280 pp.
- Barragan, M. 2012. Iniciativa Iberoamericana de manejo costero integrado: ideas para el progreso de una nueva política pública. En Manejo costero integrado en Iberoamérica: Diagnóstico y propuestas para una nueva política pública. Red Ibermar (CYTED), Cádiz, 69-117.
- Barragan, J. M. 2014. Política, gestión y litoral: Una nueva visión de la gestión integradora de áreas litorales. UNESCO – Madrid.
- Baztan, J., et. al, (2012) Los desafíos de las zonas costeras en el siglo XXI: propuestas . [www.oannes.org.pe/upload/201204171439101576153038.pdf](http://www.oannes.org.pe/upload/201204171439101576153038.pdf)
- Brooks, K., y Fairfull, S. 2017. Managing the NSW coastal zone: restructuring governance for inclusive development. *Ocean & Coastal Management*.150:62-72.
- Cabrera, A. y Conde, D. 2020. Experiencias y retos del Manejo Costero Integrado a nivel local en Iberoamérica. 255-290.
- CBD (Convención de Diversidad Biológica). 2004. - Integrated Marine and Coastal Area Management (IM-CAM) approaches for implementing the Convention on Biological Diversity. 51p., CBD Technical Series nº 14.
- Diamond, Jared, 2006. Colapso. Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen. Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U. Barcelona. 746 pp.
- GESAMP, Grupo Mixto de Expertos: OMI/FAO/UNESCO-COI/OMM/OMS/OIEA/Naciones Unidas/PNUMA, sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino. 1999. La Contribución de la Ciencia al Manejo Costero Integrado. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, 61.
- Milanes Batista, Celene, Sierra-Correa, P.C. y Lastra Mier, R. (compiladores). 2019. Estudios de caso sobre manejo integrado de zonas costeras en Iberoamérica: gestión, riesgo y buenas prácticas”, Universidad de la Costa, Barranquilla, Colombia.
- Olsen, S. 2003. Framework and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives. *Ocean & Coastal Management*. 46:347-361.
- Olsen, S., Sutinen, J., Juda, L., Hennessey, T. y Grigalunas, T. 2006. A Handbook on Governance and Socioeconomics of Large Marine Ecosystem. Coastal Resources Centre, University of Rhode Island.
- Olsen, S., Page, G., Ochoa, E. 2009. The Analysis of Governance to Ecosystem Change: a Handbook for Assembling a Baseline. GKSS Research Center, Geesthacht, p. 87. LOICZ reports and studies, nº 34.

- Olsen, S., Rubinoff, P., Ochoa, E. y Vallejo, S. 2010. A Certification program in the governances of coastal ecosystems. *Coastal Management*. 38:262-271.
- Olsen, S., Olsen E. y Schaefer N. 2011. Governance baselines as a basis for adaptive marine spatial planning. *Coast Conserv*. 15:313-322.
- Stepanova, O. 2015. Conflict resolution in coastal resource management: Comparative analysis of case studies from four European countries. *Ocean & Coastal Management*. 103:109-122.
- Taljaard, S., Slinger, J., Morant, P., Theron, A., Niekerk, L., y van der Merwe, J. 2012. Implementing integrated coastal management in a sector-based governance system. *Ocean & Coastal Management*. 67: 39-53.
- Wilkinson, R. and K. Pickett, 2009. *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. Bloomsbury Press. 331pp.

