

Comisión
Oceanográfica
Intergubernamental

Manuales y Guías

42



COI



PHI

INSTRUMENTOS Y PERSONAS PARA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS



GUÍA METODOLÓGICA - VOLUMEN II

*Hemos adquirido una gran maestría
en el campo del descubrimiento
y la innovación de carácter técnico.
Debemos ahora conseguir
otro tanto en el ámbito
del descubrimiento y la innovación
en materia social e institucional*

Phua Suk Ka Phap

The logo for Ifremer, featuring a stylized fish silhouette above the text "Ifremer" which is set against a yellow rectangular background.

Ifremer

**Esta guía fue elaborada bajo la coordinación de:
Jacques Denis e Yves Henocque, Ifremer
y con la participación de:**

Martine Antona, CIRAD-Tera, TA 60/15, Av. J.F. Breton, 34398, Montpellier Cedex 5

Tel: 04.67.59.37.07, Fax: 04.67.59.38.27, E-mail: antona@cirad.fr

Julian Barbière, COI-UNESCO, 1, rue Miollis, 75732 Paris Cedex 15

Tel: 01.45.68.40.45, Fax: 01.45.68.58.12, E-mail: j.barbiere@unesco.org

Paul Barusseau¹, Laboratorio de sedimentología marina, Universidad de Perpignan,

52 avenue de Villeneuve, 66860 Perpignan Cedex, Tel: 04.68.66.20.57, E-mail: brs@univ-perp.fr

Louis Brigand², IUEM, Technopole Brest Iroise, 29280 Plouzané

Tel: 02.98.49.86.87, E-mail: louis.brigand@univ-brest.fr

Gilbert David, IRD, BP 5045, 34032 Montpellier cedex 1

Tel: 04.67.63.69.81, Fax: 04.67.63.87.78, E-mail: david@mpl-ird.fr

Olivier Dedieu, CEPEL, Faculté de Droit, 39 rue de l'Université, 34 Montpellier Cedex

Tel: 04.67.61.54.60, Fax: 04.67.61.54.82. E-mail: dedieu@sc.univ-montp1.fr

Jacques Denis³, IFREMER, Laboratoire Côtier, Centre de Toulon La Seyne, BP 330 83507 La Seyne sur Mer Cedex

Tel: 04.94.30.48.20, Fax: 04.94.06.55.29, E-mail: jacques.denis@ifremer.fr

Cécile Grignon-Logerot, Ministère de l'Équipement, des transports et du Logement, DGUHC – La Grande Arche, 92055 La Défense Cedex

Tel: 01.40.81.94.86, Fax: 01.40.81.82.92, E-mail: cecile.grignon-logerot@equipement.gouv.fr

Yves Henocque³, IFREMER, Laboratoire Côtier, Centre de Toulon La Seyne, BP 330, 83507 La Seyne sur Mer Cedex

Tel: 04.94.30.49.07, Fax: 04.94.06.55.29, E-mail: yves.henocque@ifremer.fr

Bernard Kalaora: Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres, 36, quai d'Austerlitz, 75013 – Paris

Tel: 01.44.06.89.00, Fax: 01.45.83.60.45, E-mail: cel.paris@wanadoo.fr

Marc Lointier⁴, IRD, Maison de la télédétection, 500 rue JF Breton, 34093 Montpellier Cedex

Tel: 04.67.54.87.03, Fax: 04.67.54.87.00, E-mail: lointier@teledetection.fr

**Con el apoyo del Comité nacional francés de la COI
y de los comités franceses de los programas
PHI, PICG y MAB
y la contribución de la Comisión francesa para la UNESCO
y del Ministerio francés de relaciones exteriores**

¹ del Comité Nacional Francés para el Programa Internacional de Correlación Geológica (PICG)

² del Comité Nacional Francés para el Programa Man and Biosphere (MAB)

³ del Comité Nacional Francés para la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI)

⁴ del Comité Nacional Francés para el Programa Hidrológico Internacional (PHI)

Ilustración de carátula: acuarela original de Jacques Denis (Ifremer)

Traducido por Mauricio González Espinosa,

Comisión Colombiana del Océano (CCO), y revisado por Axel Romaña (IFREMER)

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	5
PREFACIO	6
MÉTODO DE TRABAJO	7
INTRODUCCIÓN	8
El Espíritu	8
El Enfoque	9
DESARROLLO DEL PROCESO DE GIZC	13
FASE I – IDENTIFICACIÓN PRELIMINAR	13
Etapa 0 : Condiciones de inicialización de un proceso de GIZC	13
Etapa 1 : Factibilidad de puesta en marcha de un proceso de GIZC	19
FASE II – PREPARACIÓN	25
Etapa 2 : Informe socio-ambiental	25
Etapa 3 : Futuros deseables y posibles	33
Etapa 4 : Elaboración del esquema de gestión	41
FASE III – PUESTA EN MARCHA	46
Etapa 5 : Institucionalización	46
Etapa 6 : Aplicación del esquema de gestión	50
Etapa 7 : Evaluación y ajuste	54
SIGLAS	58
BIBLIOGRAFÍA	59
GLOSARIO	61

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a todos aquellos que contribuyeron, de cerca o de lejos, con esta guía, principalmente:

A los que respondieron a la encuesta:

- Parque Nacional Port-Cros
- Célula del Medio Ambiente Litoral y Marino (CELM)
- Sindicato Intercomunal del Aire de Toulon (SIAT)
- Oficina de Estudios CREOCEAN, agencia de Montpellier

Los que participaron a su validación:

- Guirec Queffeuou, SIAT, Dirección del Contrato de la Bahía de la ensenada de Toulon
- Francois Mahoux, CELM, Toulon
- Luc Hardy, CEPRALMAR, Montpellier
- Pierre Boissery, Agencia del Agua RMC, Misión Litoral, Marseille
- Nathalie Beaulieu, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Montpellier
- Philippe Deboudt, Universidad de Lille 1, UFR geografía, Villeneuve d'Ascq
- Marine Musson, Conservatorio del Litoral, Rochefort sur Mer
- Catherine Gabrié, WWF, Marseille
- André Dauphiné, Universidad de Niza Sophia-Antipolis, Departamento de Geografía, Niza

Y aquellos que contribuyeron a una revisión atenta del documento:

- Danielle l'Hostis, asistente del laboratorio costero del Ifremer, Toulon
- Christophe Valia-Korelly, Consejero para las ciencias, Comisión Nacional francesa para la UNESCO

PREFACIO

Recordar que las zonas costeras son el lugar de todas las presiones demográficas, económicas y ecológicas no es un truismo, pero una necesidad. Este espacio, objeto de todos los conflictos de uso, pesca, acuicultura, industria, transportes marítimos, recreación, esta por otro lado en la convergencia de todos los impactos de cambio global, nivel del mar, evoluciones climáticas, etc. La manera en la que las comunidades costeras, los gobiernos y las organizaciones internacionales abordarán la utilización del espacio costero condiciona en efecto el desarrollo sostenible de estas regiones. De ahí la necesidad de acompañar y guiar los administradores y los habitantes costeros, sin importar quienes sean.

Es con esta preocupación que el Comité Nacional Francés para la COI decidió apoyar la realización de la guía de Manejo Integrado de Zonas Costeras (GIZC). El primer volumen, publicado por la COI describía los aspectos generales de la GIZC. El segundo volumen describe el proceso de GIZC basándose en ejemplos concretos, vividos por los redactores de la guía.

El trabajo ejecutado para la redacción de los dos volúmenes de la guía es notable por muchos aspectos. Es en principio una retrospectiva de experiencias variadas. Es también un trabajo interdisciplinario que vió asociar especialistas de todos los organismos franceses competentes en la materia. Es finalmente una cooperación de comités nacionales de los principales programas científicos de la UNESCO (COI, PHI, MAB, PICG), cooperación que muestra la vía a seguir en otros temas con relación al desarrollo sostenible.

Deseo personalmente que la metodología expuesta en esta guía tenga una continuación mas allá del grupo que la redactó, que permita elaborar otras obras más específicas y que sirva a la puesta en marcha de proyectos locales, notablemente en países en vía de desarrollo. El éxito del primer volumen lo deja ver. No es más que un inicio, no un resultado.

Es en efecto un inicio que debe mostrar la importancia de los programas costeros de la UNESCO en la COI, notablemente del programa titulado "Integrated Area Coastal Management" (ICAM) y del módulo costero "Global Ocean Observing System" (GOOS). Por un lado, estudiamos las herramientas de la gestión integrada, en el que la guía aporta una contribución fundamental, y por otro lado nos preocupamos de la puesta en marcha operativa de medios de vigilancia, herramientas de esta gestión. Tal es la perspectiva del porvenir sobre la que debemos trabajar todos para que la oceanografía operativa se convierta en todas las dimensiones, de lo global a lo local, en una realidad tangible para los ciudadanos de las naciones costeras, para hacer frente a las evoluciones del cambio global.

Todos los participantes en la redacción de la Guía, y principalmente los coordinadores Yves Henocque y Jacques Denis, deben ser agradecidos por la calidad del trabajo realizado. Sin su empeño, el apoyo de sus organismos y del Secretariado de la COI, nada hubiera podido hacerse.

Francois GERARD, Presidente del Comité Nacional Francés para la COI

MÉTODO DE TRABAJO

Este segundo volumen de ayuda para la gestión integrada de las zonas costeras reviste una nueva dimensión para abordar el proceso que este implica de manera más completa y dinámica. Para responder a esta exigencia, un gran grupo de trabajo beneficiado por especialistas en ciencias políticas, económicas y sociales, obró durante más de dos años (1999-2001) siguiendo un riguroso método de trabajo.

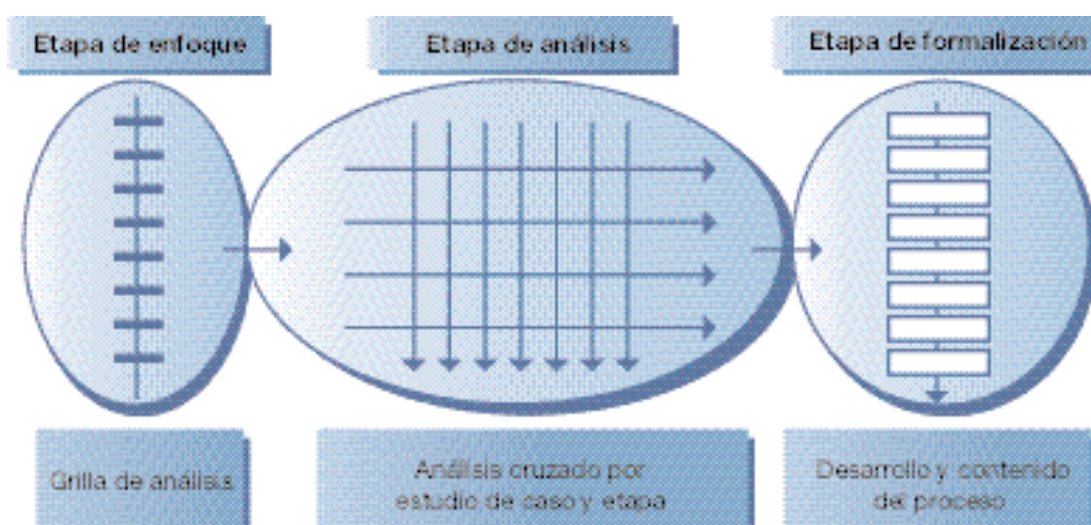
Un doble principio prevaleció en la aplicación de este método, recurriendo de un parte a un enfoque estructurado en una sucesión de etapas y, de otra parte, adhiriendo a la realidad situaciones que sacaran la mejor parte de la gestión vivida o analizada.

El método de trabajo se articuló alrededor de tres fases principales:

- Una primera **etapa de enfoque**, destinada a predefinir las etapas del proceso de gestión, sobre la base de lo adquirido en la primera guía al igual que de las diversas experiencias y ejemplos representativos de gestión sacados de bibliografía. Este trabajo permitió elaborar una grilla de análisis del proceso de GIZC utilizable para la continuación del método;

- Una segunda **etapa de análisis**, destinada a facilitar la recopilación de datos y a la organización de la información susceptible de alimentar el contenido de la guía. Un análisis cruzado fue elaborado según dos ejes, uno "vertical" y otro "horizontal". El análisis "vertical" consistió en estudiar casos de gestión vividos o conocidos, una veintena en total, pasándolos por el "tamiz" de la grilla de análisis, común a todos. Los estudios de caso tratados intervienen en un proceso de gestión en diferentes grados, sin estar estos completamente terminados. El análisis horizontal retomó enseguida el conjunto de los estudios de caso pero por etapas, de manera a identificar y seleccionar para cada uno de ellos los elementos más pertinentes. El contenido potencial de la guía fue asido de acuerdo al resultado de este análisis cruzado;

- Una tercera **etapa de formalización**, destinada a sintetizar la información constitutiva de la guía, estructurada según una grilla genérica definitiva constituida por ocho etapas. Para conferir a la guía el carácter realista buscado, doce estudios de caso fueron retenidos por sus fortalezas y los aspectos más significativos frente al proceso de gestión.



Al término de la última fase, se organizó un taller de validación con el fin de beneficiar las experiencias de los operadores de la GIZC y de los administradores de las zonas costeras.

INTRODUCCIÓN

“La gestión ambiental no es un asunto de relación de los hombres con la naturaleza pero un asunto de relación entre los hombres a propósito de la naturaleza”.
Jacques Weber

El Espíritu

A pesar de todas las obras y las publicaciones aparecidas sobre la gestión integrada de las zonas costeras, el Forum electrónico lanzado desde hace dos años por la UNESCO sobre las “Prácticas esclarecidas para el desarrollo humano sostenible de las zonas costeras” mostró la gran cantidad de obstáculos para la puesta en marcha de estos métodos de gestión integrada, y cuán difícil es sacar lecciones de experiencias tan variadas como nuevas. Sin embargo, la experiencia cruzada de más de 5 000 participantes en este foro muestra que poco a poco se desenvuelven tendencias comunes que traducen una real apropiación del concepto de desarrollo sostenible, con base en la gestión integrada de las zonas costeras.

Dentro de las numerosas definiciones de la Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC), retendremos la siguiente: “Proceso dinámico que reúne gobiernos y sociedades, ciencias y administradores, intereses públicos y privados en pro de la protección y del desarrollo de sistemas y recursos costeros. Este proceso intenta optimizar las alternativas a largo plazo privilegiando los recursos y su uso racional y razonable” (Cicin-Sain, Knecht, 1998). Este proceso intenta por lo tanto privilegiar el “buen uso” de las numerosas oportunidades que ofrece la zona costera a todo hombre. La Gestión Integrada de Zonas Costeras aparece como un instrumento privilegiado de desarrollo sostenible de este complejo “Eco-socio-sistema”, reconciliando el desarrollo y buen estado ecológico de los recursos, y uniendo los interrogantes ambientales, económicos y sociales.

Una vez fijado el objetivo, constatando que jamás se parte de ceros, se trata de tener en consideración el contexto político, institucional, económico y social que condiciona el futuro ambiental de acciones humanas. El operador de la GIZC va a encontrarse en la intersección de varios mundos, científico, económico, político, ecológico, cultural, “en una relación de tensión permanente y en la obligación de manejar la pluridisciplinariedad y la mediación (Kalaora, 1999). Se obrará en la gestión integrada de zonas costeras por el manejo de procesos que apuntan a la liberalización de representaciones, de prácticas de usos y de la emergencia de acuerdos comunes sobre el devenir de los ecosistemas. En este proceso, el operador es un actor de coherencia del sistema recurso-población-ambiente-desarrollo, por el que contribuye de manera pragmática armonizando las políticas públicas y rindiendo los usos compatibles entre ellos. En el cruce de los territorios –su contexto ecológico, económico y socio-político– y de aspiraciones sociales, el operador de GIZC debe ser a la vez el animador y estratega, sintetizando, la presentación clara de informaciones complejas, contribuyendo a resolver los conflictos, a elaborar, gerenciar y evaluar programas interdisciplinarios, de información y educación, y facilitando la participación pública.

Esta enumeración no exhaustiva muestra a qué punto la GIZC es un proceso complejo para poner en marcha. Es ante todo una dinámica colectiva (figura 1) que hay que saber animar con la ayuda de múltiples conocimientos y herramientas, de acuerdo a las fases no lineales en el tiempo.

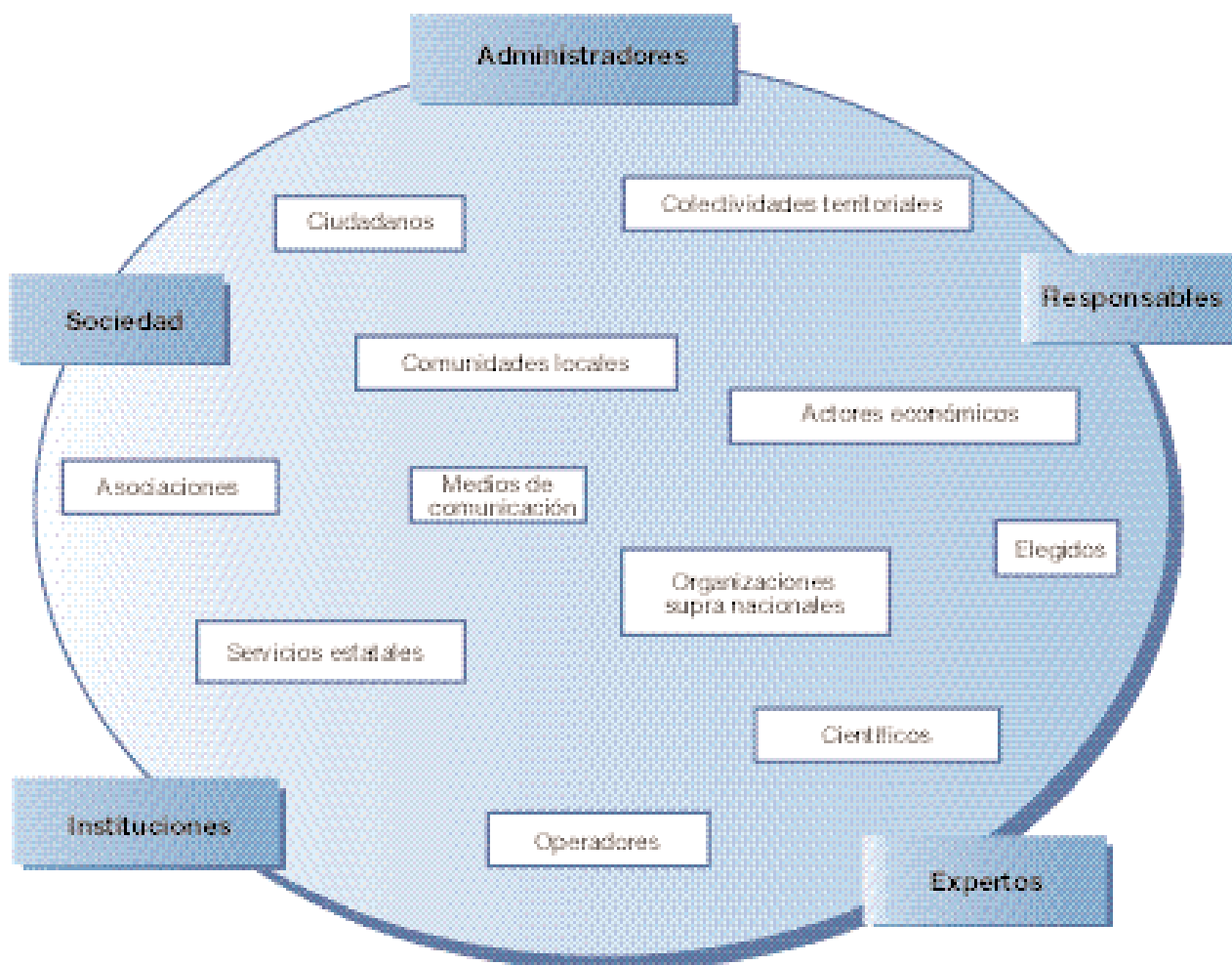


Figura 1: La ronda de actores

El Enfoque

A continuación y como complemento de la primera Guía metodológica GIZC publicada por la COI-UNESCO (1997), consagrada particularmente a la elaboración de un sistema de información, este segundo manual tiene como propósito guiar los diferentes tipos de operadores (científicos, operadores, administradores...) a través de las etapas del enfoque de planificación de GIZC.

La figura 2 presenta el desarrollo de las grandes fases del proceso de GIZC e indica los lazos con aquellas de la guía anterior, aunque el campo acá cubierto es más amplio ya que incluye expresamente el componente socio-económico. **Esta figura permite un paralelo entre e enfoque de la guía n° 1 en donde el espíritu estuvo orientado a las elaboración de un sistema de información y de esta guía n° 2 que aborda el proceso en conjunto de GIZC.**

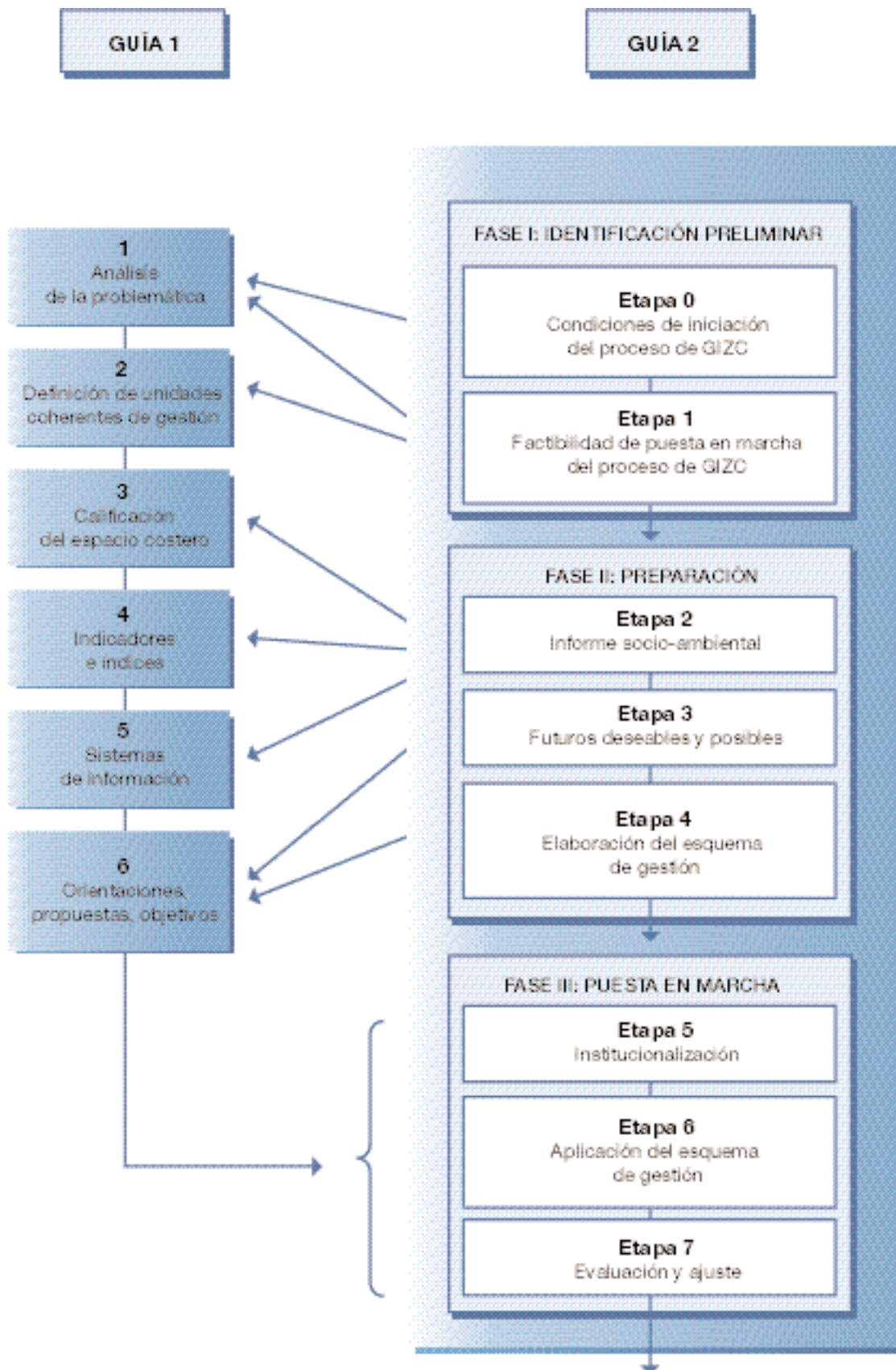


Figura 2: Desarrollo del proceso de GIZC

Lejos de pretender ser exhaustivo, esta guía tiene la ambición de dar indicaciones al lector, trazando un proceso iterativo según la siguiente estructura:

- Cada etapa es una definición (en cursiva) que, refiriéndose a los principales cuestionamientos, da la filosofía. En efecto es importante no perder la visión de conjunto y poder, simultáneamente, poner en perspectiva la acción que guía el sentido del enfoque global;

- En cada etapa, los puntos claves señalados en la definición son enseguida retomados en detalle. Algunas herramientas y su modo de utilización son precisados. Estas herramientas fueron seleccionadas por su alcance exploratorio, dejando voluntariamente de lado las más clásicas, abundantemente presentadas en otras partes;

- Uno o dos ejemplos, extraídos de estudios de caso vividos por los autores, permiten ilustrar la etapa, no en su totalidad, pero subrayando un aspecto característico. El objetivo buscado es el de mostrar igualmente que no existe jamás una situación "ideal" pero que cada una

presenta sus particularidades que conducen a combinar las actividades propias a una o varias etapas en un orden diferente. Por otro lado, cada ejemplo muestra igualmente lo que fue hecho como lo que debió hacerse.

El enfoque propuesto es expuesto, inicialmente, de acuerdo a un desarrollo lineal, más pedagógico, que simplifica la presentación. Un plan de acción de GIZC implica una voluntad política aplicada a un territorio, es decir un espacio, de hombres y sus relaciones entre ellos y con el exterior. La aplicación de esta voluntad política pasa por etapas, en el transcurso de las cuales las acciones o tareas son desarrolladas, obteniendo productos y resultados.

Cada etapa del proceso es por lo tanto descrita en la guía en términos de tareas a realizar (figura 3). Para esto, hacen un llamado a numerosos instrumentos. Cada una de esas tareas es enseguida caracterizada por los productos y los resultados que de allí emergen.

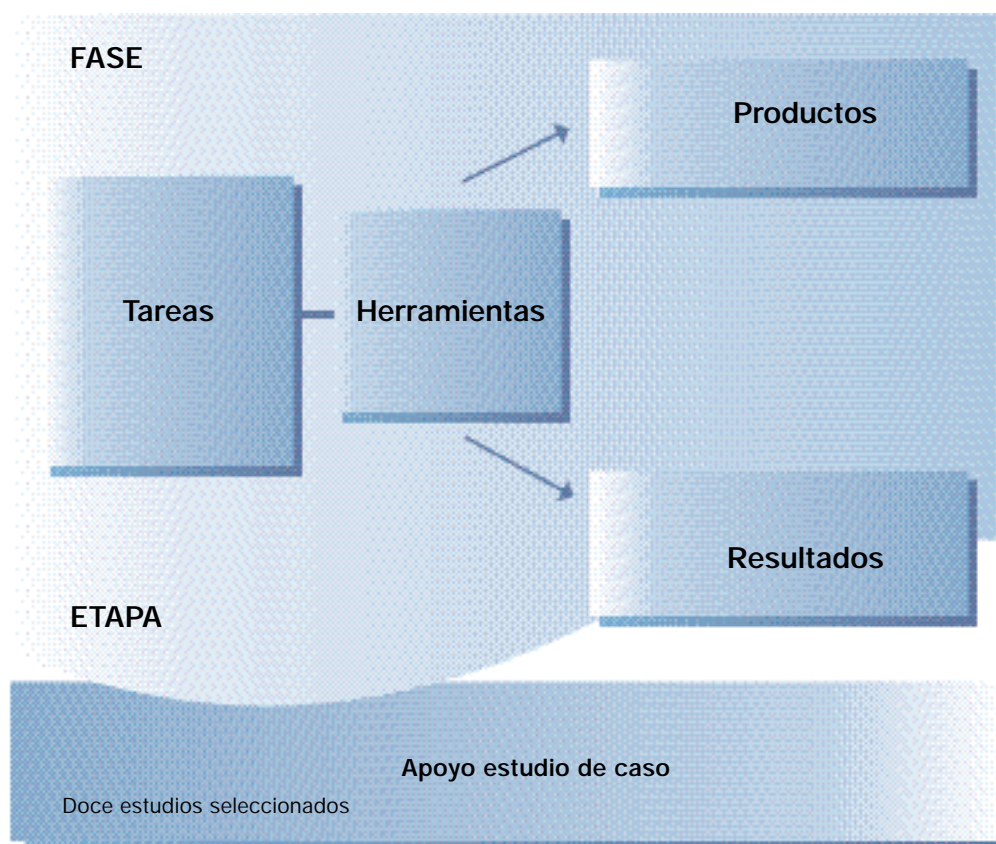


Figura 3: Presentación sinóptica de las etapas

Es conveniente insistir en el hecho que los procesos emprendidos por el enfoque de GIZC son tan importantes como los resultados y los documentos producidos. Estos procesos conllevan a una nueva dinámica social a través la intervención de actores, el refuerzo de la experiencia de los operadores, los debates con los elegidos y privados, la toma de conciencia de los participantes, la comunicación con el público, etc.

Por otro lado, el lector debe entender que la cronología y el orden de estas etapas pueden cambiarse siempre y cuando se conserven sus lazos dinámicos. A este respecto, una

presentación en "bucle" parece corresponder de la mejor forma a los diferentes contextos y a la realidad cambiante a la que el operador debe adaptarse permanentemente (figura 4). El contexto y las oportunidades pueden llevar al operador a entrar en la fase 2, incluso la fase 3. A veces, nuevas informaciones exigen, en el instante, a regresar a etapas precedentes para modificar el contenido de los análisis. Estas reorientaciones testifican la realidad del proyecto y justifican la flexibilidad del proceso garantizando la eficacia de la información recopilada y la movilización de los actores relacionados con la GIZC.

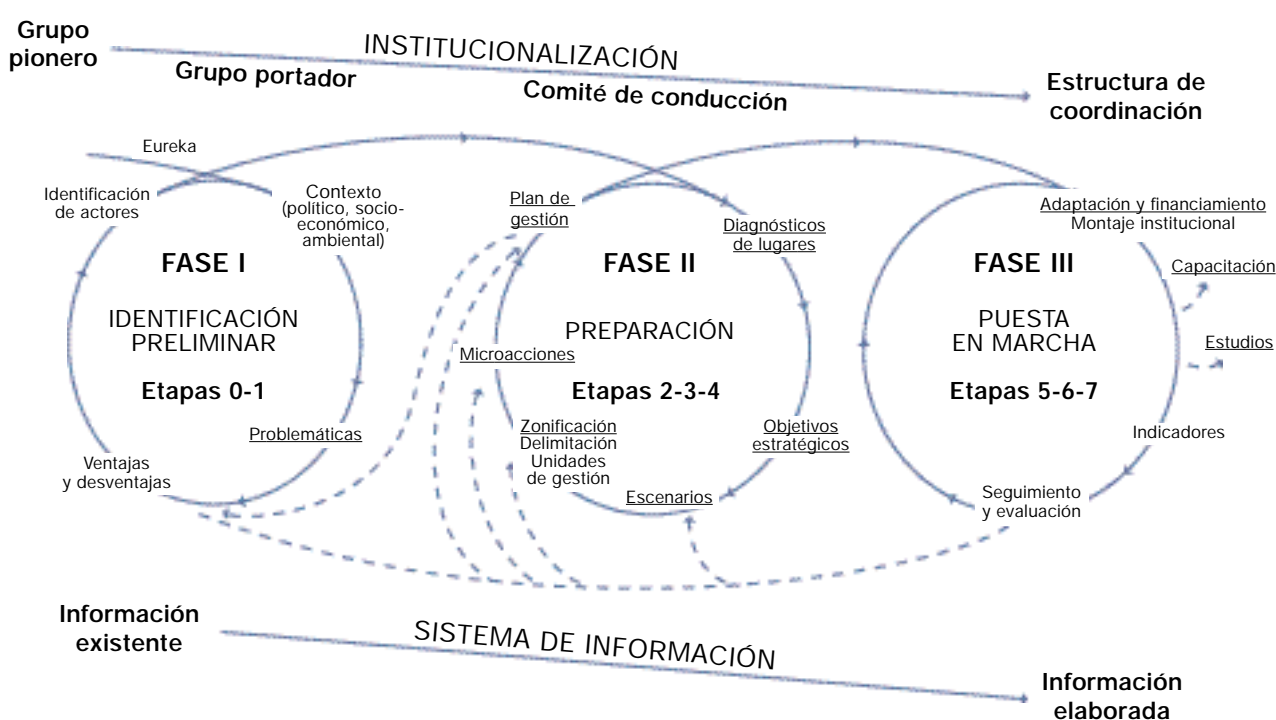


Figura 4: Encadenamiento e interrelaciones en las etapas de planificación de GIZC (adaptado de Salm & Clark, 2000)

Este manual se dirige a todos los operadores de GIZC de países desarrollados, emergentes o en desarrollo. Pensamos en efecto, como lo muestran los ejemplos presentados, que si los contextos difieren fuertemente al igual que la sofisticación de las herramientas, el enfoque puesto en marcha es fundamentalmente el mismo. Como lo mostró ampliamente el FORO sobre las "prácticas costeras esclarecidas" de la UNESCO, sólo las experiencias

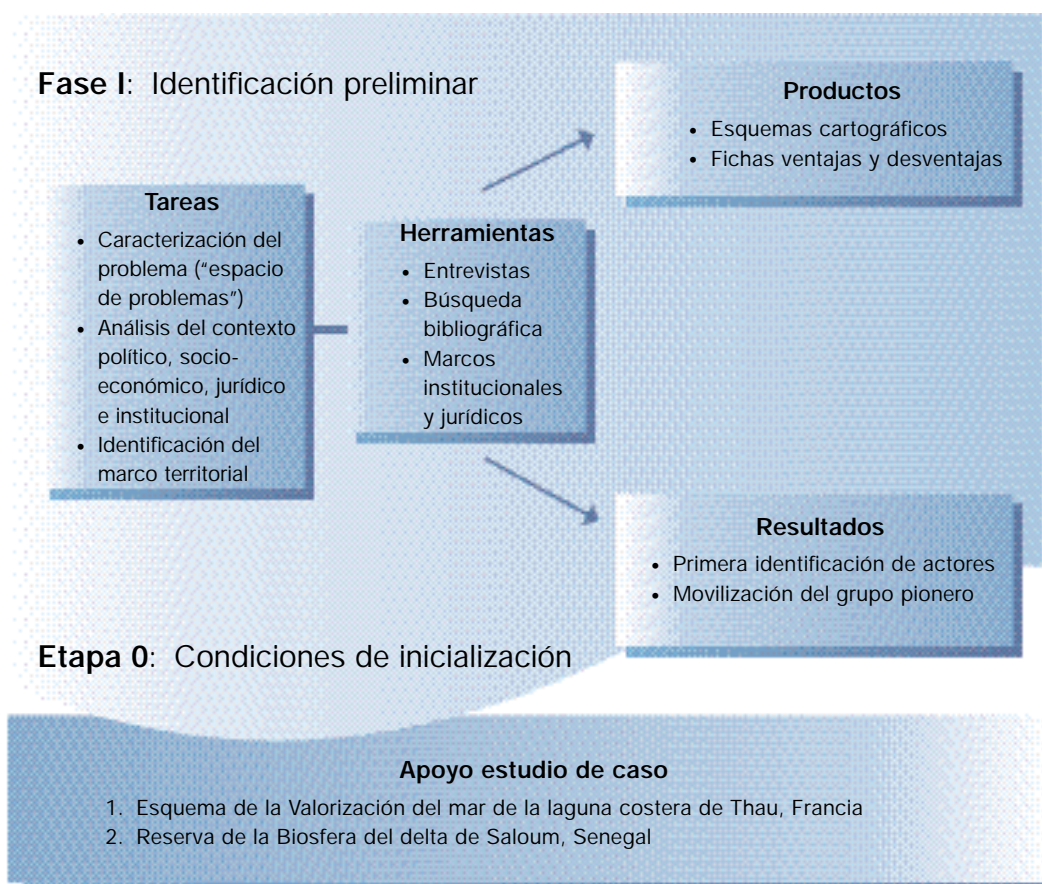
podrán enriquecer el tema, no importa de donde vengan.

Finalmente dependerá del lector adaptar el enfoque aquí propuesto, como en otros manuales especializados, para definir las directrices necesarias para cada situación local. A este título, no podríamos aconsejar la utilización de este manual en el marco de sesiones o talleres de formación consagrados a la gestión integrada de zonas costeras.

Desarrollo del proceso de GIZC

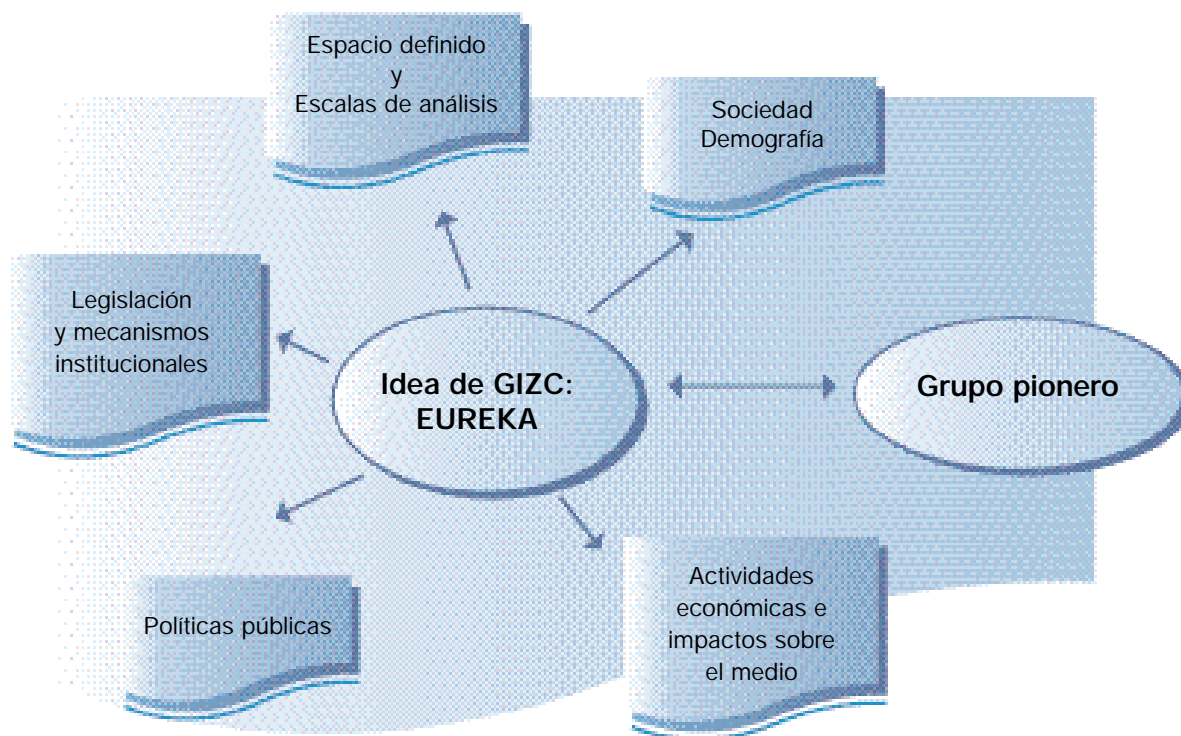
Fase I: IDENTIFICACIÓN PRELIMINAR

Etapa 0: Condiciones de inicialización de un proceso de GIZC



Al origen, una idea, (Eureka!) es generada por un grupo pionero, una amenaza denunciada por una "alerta" o una crisis constatada. El porvenir de esta idea o reacción de partida va a depender del análisis de las condiciones iniciales, de las ventajas y desventajas que se concluyen del contexto general (político, institucional, económico y social), sin hacer un llamado necesariamente a priori a la noción de manejo integrado. Es importante en cambio situarse desde el inicio en una lógica espacial y social del territorio, adoptando una escala de análisis que permita circunscribir significativamente el lugar o región en donde

se desea iniciar y poner en marcha el proyecto. A veces, es la escala nacional que se impondrá; otras veces, la escala de la provincia o de la región será más significativa con relación al lugar y a la problemática referida. En la evaluación del contexto general, se debe poder llegar a una primera identificación de los diferentes tipos de problemas, en su marco social (grupo de actores) y económico (intereses en juego), según los diferentes componentes del sistema de zona costera. Cuestionarse al respecto permite darse directrices, identificando indicadores claves que convendrá desarrollar posteriormente.



Las principales dimensiones a tener en cuenta en la etapa 0

EUREKA y el grupo pionero

El inicio del proceso puede tomar diferentes formas, pero es generalmente iniciativa de un grupo restringido de individuos, sin importar su partido o legitimidad. En situación de crisis o de riesgo, los sociólogos los llaman los "lanzadores de alarmas", es decir los "personajes o grupos no oficial, dotados de una baja legitimidad, o al contrario de personas relacionadas con instancias autorizadas, pero que manifestándose no oficialmente, lanzan a título individual o colectivo una advertencia con procedimientos poco habituales" (EHESS, 1999).

El interrogante en cuestión puede ser el resultado de la evolución progresiva de una situación (por ejemplo, los efectos del desarrollo turístico promovido durante años), o ubicarse en una situación de urgencia (efecto desastroso de erosión costera luego de una tormenta). En los dos casos, habrá que analizar el contexto general con el fin de apreciar todas las fuerzas y componentes

(ceranos y lejanos) presentes. El cuadro 1 nos reenvía a la problemática. A través del análisis, habrá que identificar el o los problemas. En efecto, puede haber, y es generalmente la regla, conflictos de discordia entre las representaciones que conciernen el patrimonio natural y las amenazas que pesan sobre este. La definición de espacios, su identificación como bienes patrimoniales (por ejemplo: el estatus del manglar), la zona de protección de recursos litorales y marinas, pueden ser objeto, desde su inicio, no sólo de controversias pero de divergencias en cuanto a su representación y su definición, así seamos usuarios o no, residentes o no, visitantes o autóctonos.

Todo grupo pionero que inicie sin asegurar un mínimo de concordancia entre las representaciones sociales de unos y de otros irá directamente al fracaso. Desde el principio, es necesario que el grupo pionero tome el tiempo necesario para esclarecer las nociones, las palabras, las ideas que sabemos tienen o no tienen un significado común.

Cuadro 1: “El Espacio de los problemas”

Un territorio no es construido a priori: sólo tiene sentido a través de la naturaleza de los intereses tratados. En el origen de un proceso de GIZC, damos los tres tipos de situaciones que identificamos:

- Sobre un territorio definido: puede tratarse de recursos compartidos o de conflictos de uso sobre una zona bien circunscrita (geográfica, administrativa o relativa al ecosistema) que requiere una regulación entre actores.
- De un problema a un territorio: un problema ambiental específico está bien identificado pero sin relación con una zona geográfica particular. La configuración de la red de actores referidos permite definir el espacio de intervención.
- De una actividad sectorial a un territorio: el desarrollo o la gestión de una actividad sectorial tiene efectos negativos sobre los espacios o recursos definidos. La integración espacial se hace a partir de una filial económica.

El marco territorial: espacio definido y escala de análisis

Se trata inicialmente de fijar un marco territorial que permita evaluar las fuerzas presentes útiles para el análisis. Por ejemplo, en el caso de pequeños estados insulares, nos interesaremos al conjunto de la isla, es decir la situación nacional y su expresión a escala de las grandes unidades administrativas. En el caso de un gran país insular o unido al continente, la escala va a depender del grado de descentralización de las políticas: en un contexto de baja descentralización efectiva, convendrá tener en cuenta una escala nacional. Al contrario, en una situación de descentralización apropiada, el análisis nacional será más reducido; el marco político regional corre el riesgo de ser mucho más determinante que el mismo espacio a estudiar.

Más allá de la escala escogida, es importante en todos los casos identificar las externalidades del sistema, particularmente las presiones eventuales del mercado internacional sobre un recurso en particular.

Sociedad, demografía, actividades económicas

En esta etapa hay que precisar el contexto general de los problemas identificados. Un primer enfoque sucinto tiende a identificar las causas subyacentes de los problemas,

los principales actores e intereses en juego y las tensiones emergentes de este contexto. Se trata notablemente de analizar de manera comparativa las principales actividades económicas con el fin de identificar las que tienen los impactos más marcados sobre la sociedad y el ambiente, de definir las principales problemáticas en juego al igual que los sectores o las consecuencias ligadas a actividades humanas que más se hacen sentir. Describir simplemente las actividades económicas no es suficiente.

En general, no importa cual sea el marco territorial escogido, numerosos datos que pre-existen no son necesariamente pertinentes desde el punto de vista operativo. Por ejemplo, en materia de estructura demográfica, se habla generalmente de densidad poblacional (numero de habitantes por unidad de superficie), cuando la presión demográfica (numero de habitantes por unidad de superficie cultivada) puede ser un indicador mucho más significativo. En este contexto demográfico, económico, las características dominantes no se limitan únicamente al mercado del empleo pero al conjunto de interrogantes sociales que se relacionan con la pobreza, la desigualdad, los niveles salariales, los conflictos sociales, movilizaciones locales, el sistema educativo, o incluso el papel de las mujeres en la sociedad. Estos factores condicionan las representaciones y las actitudes hacia el medio ambiente. De estos depende la sensibilidad hacia las amenazas sobre el medio y los recursos naturales.

El interrogante sobre la naturaleza del sistema político se plantea igualmente: pertenecemos a una economía de tipo liberal o estatal; a un sistema descentralizado o no, y cuales son las regulaciones resultantes. El tipo de comunicación (función y estatus de los medios de comunicación) y el acceso a la información por parte de diferentes niveles de la sociedad hacen igualmente parte del análisis de las ventajas y desventajas para la elaboración y aplicación de un eventual proceso de GIZC.

Para ser realista, se sobre entiende que un análisis de estos factores deberá siempre ser adaptado luego de esta etapa inicial: el conjunto del contexto económico, social o político no tiene que ser necesariamente explorado. Esto dependerá de la amplitud del proyecto, del nivel de desarrollo de la reflexión y de los discursos locales en materia, al igual que del nivel de exigencias internas y externas (experiencias de grupos pioneros pasados, prerrequisitos conocidos por proveedores de fondos, ...). Por otra parte, el análisis de la situación económica y social no es independiente de las políticas sectoriales, territoriales y ambientales concebidas en diferentes escalafones.

Políticas públicas: sectoriales, ambientales y de ordenamiento del territorio

Las actividades sectoriales y los conflictos que de allí pueden resultar son ampliamente dependientes de las políticas establecidas (o no) por las agencias y ministerios especializados en un espacio costero (zona costera). Esto es generalmente tributario de la tradicional delimitación jurídica entre tierra y mar, y de las segmentaciones propias a cada sector. Es por lo tanto necesario conocer estas políticas sectoriales, las instituciones y los instrumentos para su puesta en marcha. Entre estos últimos, se distinguirán los instrumentos legislativos y reglamentarios (prohibiciones/autorizaciones, vigilancia/control)

y los instrumentos no reglamentarios (tasaciones, subvenciones, acuerdos voluntarios, sistemas de información nacional, investigación, etc.).

El estatus de bienes raíces y planificación territorial están generalmente en contradicción con la aplicación de políticas sectoriales o ambientales. Es necesario por lo tanto identificar estas discordancias que tienen la mayoría de las veces problemas de coordinación horizontal (entre instituciones de un mismo nivel gubernamental) y de coordinación vertical (entre instituciones que van de lo nacional a lo local). Al final de la cadena, convendrá analizar la efectividad de las colectividades locales para la puesta en marcha de las políticas públicas, su grado de control territorial sobre los recursos, particularmente los marinos, al igual que el tipo de participación de los actores locales en la toma de decisiones (organizaciones tradicionales, asociaciones, empresas, organizaciones no gubernamentales, etc.).

Legislación y mecanismos institucionales

A pesar de su importancia económica y ecológica, la franja litoral, en la interface entre tierra y mar, es aún ignorada por el derecho. Es raro que una legislación instituya una integración total de todos los elementos a considerar. Del mar hacia la tierra, pasando por las zonas intermedias como playas o manglares, los regimenes jurídicos se suceden y sobreponen a reglas y derechos costumbristas. La mayor parte del tiempo, varios ministerios conducen las políticas sectoriales, por el lado del mar (pesca, transporte, vigilancia de la calidad de las aguas...) y por el lado terrestre (urbanismo, trabajos públicos, agricultura, energía, etc.). Es esencial hacer un inventario y un análisis, no sólo de todas las leyes existentes, pero igualmente de los mecanismos institucionales de puesta en marcha de las políticas, de lo nacional a lo local.

Ejemplo 1 : Un mecanismo institucional que se explica por la concurrencia entre actividades sobre un espacio: el Esquema de Valorización del Mar (SMVM) de la laguna costera de Thau

El contexto

El estanque de Thau es una laguna marina situada en el oeste de la costa mediterránea francesa. Esta rodeado de varias comunas y hace parte de la región de Languedoc-Roussillon que cubre la mitad oeste del litoral francés, del delta del Rhône a la frontera española.

Es un lugar con una fuerte densidad demográfica generada desde inicios de 1960, particularmente en los alrededores de la laguna en donde hay una gran urbanización y una alta tasa de desempleo.

El sur y sudoeste del estanque son marcados por el desarrollo del turismo balneario iniciado por el gobierno central en los años 1970-80 (Misión interministerial para el ordenamiento territorial de Languedoc-Roussillon). Esta política permitió la creación de estaciones de recreo, de desarrollo turístico dentro y alrededor de la ciudad principal de Sète. Aunque en declive, subsiste allí un fuerte potencial industrial ligado a la existencia del puerto comercial de Sète y de ya una importante zona industrial. La ciudad es también el primer puerto de pesca de la Francia mediterránea (pequeños y grandes oficios).

El norte y noroeste de la laguna tienen un tejido urbano menos denso y está caracterizado por las actividades de pesca (en declive) y la maricultura (creciente), la viticultura (que, incitada por la política europea, paso de una política de cantidad a una política de calidad), de recreo y de turismo con un fuerte potencial de desarrollo y de conflictos de uso en aumento.

Históricamente, en Francia, el Estado siempre ha jugado un papel determinante sobre el litoral, antes considerado para finalidades puramente militares. Con este título, el Estado ejerció su total derecho sobre los recursos de Dominio Público Marítimo (DPM) comenzando en el límite de las mareas más bajas, e interviniendo en la gestión de la mayoría de las actividades ejercidas en el lugar (pesca, maricultura, infraestructuras portuarias, navegación marítima). En este contexto, dos tipos de políticas se codean: las políticas sectoriales (polo industrial-portuario, maricultura, pesca y medio ambiente) y las políticas de planificación de territorio que se suceden hasta la descentralización recorrida en 1982. Desde entonces, el papel de las colectividades locales no dejó de reafirmarse, aun más a través del desarrollo turístico y de la pesca, así no se pueda hablar de verdadero liderazgo frente a Estado.

Ilustración del proceso de GIZC

A mediados de los años 80, los objetivos del Estado son los de regular la problemática coexistencia de diferentes actividades sobre y alrededor del estanque de Thau, de aplicar la nueva ley del Litoral y de afirmar el liderazgo de Estado sobre el litoral.

Es así como el dispositivo para la gestión de la laguna de Thau y sus actividades es el Esquema de la Valorización del Mar (SMVM), esquema director multisectorial instituido por la ley de Litoral de 1986, en donde el Estado (Prefecto y los Servicios Marítimos) es el único encargado legal. La Etapa 0 se limitó a la reflexión sobre la aplicación de la ley litoral y la gestión de diferentes conflictos en cuanto a los usos legítimos del Estado: conflictos entre navegación deportiva y maricultura, polución urbana y estado sanitario de la laguna.

Fuente: Dedieu, 2000

Ejemplo 2 : Elaboración de un plan de manejo integrado de la Reserva de la biosfera del delta de Saloum (Senegal)

El contexto

El estuario y el manglar de Saloum (Senegal) se compone de tres ecosistemas, continental, insular, y marítimo. Convertido en gran parte (180 000 ha) en Reserva de la Biosfera, este territorio tiene una población de 200 000 habitantes aunque influye sobre una población seis veces más elevada. A pesar del estatus de área protegida, las actividades que allí son practicadas (maricultura, agricultura, ganadería, tala de bosques) y sus modos de gestión ejercen una constante presión sobre las áreas amenazando su integridad. Al principio de los años 90, frente a la inercia de esta situación, un grupo de científicos decidió reaccionar.

Ilustración del proceso de GIZC

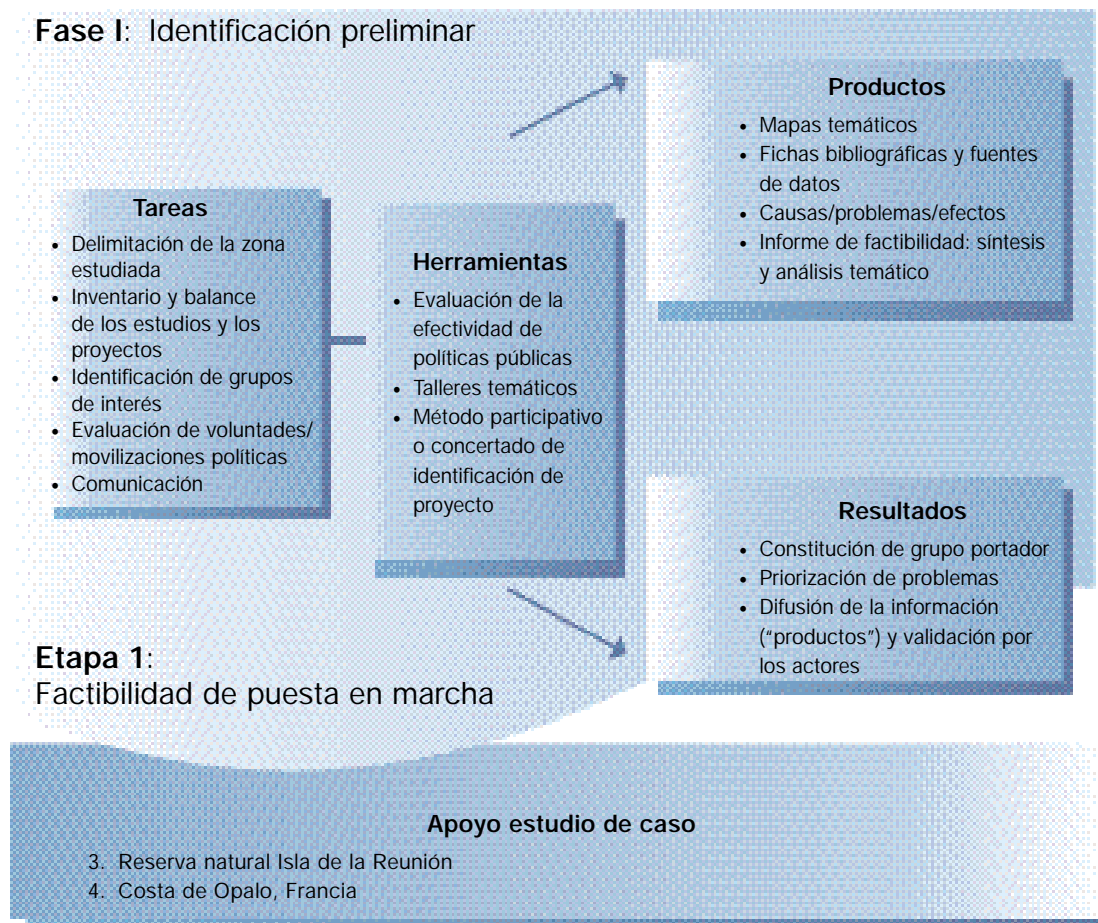
Acá, el grupo pionero es un equipo de científicos de la Universidad de Cheikh Anta Diop de Dakar, respaldado por la División de Ciencias Ecológicas de la UNESCO y el MAB, que se involucró para:

- Sintetizar los problemas, los impactos y las hipótesis de solución
- Formular estrategias y acciones de gestión integrada orientadas hacia la rehabilitación y la protección de los ecosistemas degradados (manglares), el mejoramiento de los métodos de uso de los recursos naturales y el refuerzo de las capacidades institucionales, financieras y técnicas de la población
- Definir los mecanismos de puesta en marcha y seguimiento.

El grupo subrayó, en el área legislativa y reglamentaria, la existencia de un abundante cuerpo de leyes, decretos, y códigos que enmarcan la posesión de bienes raíces de espacios rurales y comunitarios, y la gestión de la pesca. Estos textos interfieren con las prácticas del derecho costumbrista. Generalmente, se encuentran inadaptadas y son poco conocidas ya que las poblaciones no fueron vinculadas a estas, notablemente en la gestión de los recursos naturales. En últimas, la falta de medios humanos y materiales entorpece la acción de las entidades que se encargan de los recursos naturales. Finalmente, numerosas actividades (recolección de madera, explotación de sal, extracción de conchas) son aún espacios sin derecho. Esta constatación, emergida de un grupo pionero, fue un mensaje de alerta. Las proposiciones normativas concluidas de este trabajo no pudieron ser aplicadas a las propuestas anteriores (leyes, reglamentos, etc.). La condición del relego institucional esta por lo tanto enunciada.

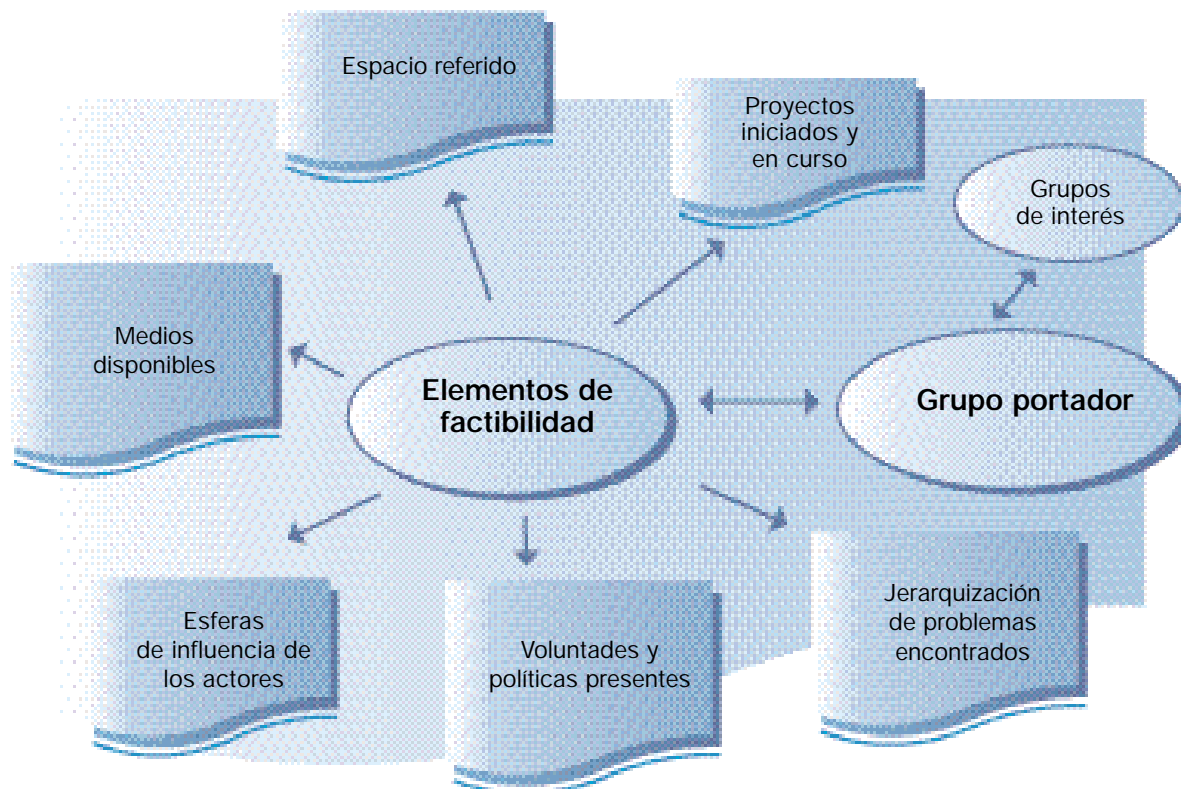
Fuente: Diop et al., 1998

Etapa 1: Factibilidad de puesta en marcha de un proceso de GIZC



Una vez que las condiciones (favorables y desfavorables) ligadas al contexto general son conocidas, es necesario precisar el contexto localmente, lo que contribuirá a definir los límites geográficos de la zona o del lugar del proyecto. El grupo portador de esta etapa puede ser el mismo que el grupo pionero pero no debe, a pesar de su importancia (institucional, disciplinaria, geográfica), suplir el comité de conducción. Este grupo portador tendrá que conducir la realización del informe de conocimientos (ambientales y socio-económicos) existentes de la zona, de los problemas principales, de los actores vinculados y de las preguntas sectoriales, ambientales

y territoriales. Es importante que este informe no sea una simple yuxtaposición de conocimientos y de hechos, pero que tiene poner al día el sistema de causas que permitan ir a las raíces del problema. Con este informe, habrá que hacer el inventario de medios disponibles (humanos, institucionales y financieros) para poder evaluar las voluntades políticas de puesta en marcha del proceso de GIZC en diferentes niveles de gobernabilidad. En el transcurso de su elaboración el informe deberá ser sometido, en una gestión iterativa, al conjunto de actores vinculados a través de talleres o reuniones de validación.



Las principales dimensiones a tener en cuenta en la etapa 1

Delimitación de la zona de estudio propuesta para la intervención de una GIZC y constitución de un grupo portador

A pesar de su dependencia en el contexto general, el contexto local tiene especificidades políticas, institucionales (colectividades locales, administraciones descentralizadas, autoridades habituales), socio-económicas y ambientales. Hay que poner en valor todos los elementos o factores que concurren en la selección de la zona que son el objeto de este estudio de factibilidad.

Del contexto local fluye la delimitación geográfica de la zona propuesta. Esta delimitación se hará según dos ejes horizontales, a lo largo de la costa y ortogonalmente, río

arriba y mar adentro. En términos generales, la delimitación tiene tres consideraciones particulares: los límites administrativos, los límites de los ecosistemas y los límites en los cuales el o los problemas se plantean. Casi siempre, la delimitación es el resultado de un compromiso entre estos límites de acuerdo a la flexibilidad de los problemas tratados. Es importante anotar que, en todos los casos, estos límites son indicadores y que es importante tener en cuenta las numerosas influencias exteriores y la necesidad de prever eventuales mecanismos de coordinación con los territorios vecinos.

La delimitación geográfica de la zona va en paralelo con la creación de un grupo portador, suficientemente representativo de actores e instituciones relacionadas con la

zona. De esta etapa, depende el reconocimiento del grupo por parte de autoridades locales y nacionales. El grupo portador, si es suficientemente representativo, constituye en general el núcleo del futuro comité de conducción.

Informe de proyectos en curso y estudios emprendidos

No se trata de hacer una compilación sistemática de la información (que intervendrá en la etapa siguiente), pero de un primer análisis de conjunto que permitirá censar los estudios, su finalidad (ambiental, sectorial, social, económica), su forma (estudio descriptivo o prospectivo) y los principales intereses y problemas que de allí emerjan. En este marco, es importante no olvidar los planes sectoriales, ambientales y de ordenamiento territorial puestos en marcha por poderes públicos o también por proyectos de desarrollo a largo plazo puestos en marcha por los proveedores de fondos. Es importante identificar el tipo de seguimientos que fueron realizados (evaluaciones ambientales, estudios de impacto, vigilancia) y los sectores de actividad relacionados. Hay igualmente que evaluar el acceso de los resultados de estos estudios al público y las actividades de vulgarización y difusión que son eventualmente hechas (conferencias a ciudadanos, foros, asociaciones, socio-profesionales, ONG, etc.).

En el informe de planificación, hay que evaluar de cerca la coordinación entre las diversas medidas de planificación, puestas generalmente en marcha por administraciones en escalas de intervención poco concordantes. Es importante conocer muy bien los impactos de estos diferentes tipos de planificación en la zona específica. No importa cual sea su grado de aplicación, los planes o esquemas son los instrumentos privilegiados para la puesta en marcha de políticas que son en esta instancia ineludibles en el proceso de GIZC que no busca reemplazar pero mejorar las formas tradicionales de planificación.

Primera jerarquización de las principales problemáticas

Es indispensable que los problemas identificados puedan ser, con argumentos, jerarquizados con base en las observaciones realizadas. Incluso pueden ser puestas en causa en el momento del diagnóstico, luego de la validación del informe de factibilidad. Esta identificación puede igualmente apoyarse en encuestas preliminares después de una selección de actores o grupo de actores. Además de los principales datos recolectados, los mapas, incluso los resúmenes, pueden ayudar a la localización geográfica de diferentes tipos de actores. En una fase posterior de preparación del plan de gestión, regresaremos a la utilización de estos mapas para el análisis conjunto estos mismos grupos de actores.

Evaluación de las voluntades políticas y esferas de influencia de actores en presencia

Las diversas voluntades políticas, planteadas por la motivaciones de los dirigentes, son fundamentales para emprender un proceso de GIZC con posibilidades de éxito. Es a este título en el que una iniciativa local de GIZC es sostenida a nivel nacional creando los relegos apropiados. El inventario de las fuerzas presentes debe tener en cuenta igualmente todo proceso potencial o verificación de la coordinación de actores, de instituciones (gubernamentales o no), de grupos sociales, que tratan de discutir y de definir los objetivos de manera colectiva. Esta noción llamada comúnmente "gobernabilidad" va a ser el corazón del proceso de GIZC (ver cuadro). Según dispositivos originales de ajuste del territorio (por ejemplo: mapas de territorio), estos nos "reenvían al conjunto de instituciones, de redes, de directivos, de reglamentaciones, de normas, de usos políticos y sociales, de actores públicos y privados que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a la capacidad de dirigir, de ofrecer servicios y de asegurar su legitimidad" (revista ACCES, 2000).

Cuadro 2: Cinco propuestas para un enfoque de gobernabilidad (Stoker, 1998)

1. La gobernabilidad hace intervenir un conjunto de instituciones y de actores que no pertenecen a las esferas gubernamentales.
2. En una situación de gobernabilidad, las fronteras y las responsabilidades son menos evidentes en el área de la acción social y económica.
3. La gobernabilidad traduce una interdependencia entre los poderes de las instituciones asociadas a acciones colectivas.
4. La gobernabilidad hace intervenir redes de actores autónomos.
5. La gobernabilidad parte del principio que es posible actuar sin remitirse al poder o autoridad estatal. Este tiene como papel principal utilizar las técnicas y herramientas nuevas para orientar y guiar las acciones colectivas.

Inventario de medios disponibles

La factibilidad implica que seamos realistas con relación al campo y a los objetivos perseguidos en el proyecto. Incluso con medios suplementarios externos, es preferible dimensionar el proyecto según los medios no sólo disponibles pero movilizables a corto plazo. Los medios cubren los recursos humanos y financieros; su inventario permitirá ver en donde será necesario hacer el mayor esfuerzo para movilizar estos recursos que son general-

mente pocos y mal utilizados, particularmente los recursos humanos.

Informe de factibilidad del Proyecto de GIZC

Son las recomendaciones del informe de factibilidad que cuentan ante todo ya que estas mostrarán los intereses y las claves para los pasos a seguir. Es importante entonces que sean individualizadas bajo la forma de informe sintético, el análisis técnico hará parte de otro informe.

Ejemplo 3 : Creación de una reserva natural sobre el litoral de la Isla de la Reunion

El contexto

Sobre los 208 km de costas que cuenta la Isla de la Reunión, las formaciones coralinas y las playas asociadas no representan más que 25 km lineares. Se trata de arrecifes en banda dotados de un canal de embarcación bien desarrollado, calificado localmente como laguna. La presión antrópica sobre este conjunto es particularmente elevada, notablemente en la comunidad de Saint Gilles, principal estación balnearia para los habitantes de la isla y del turismo internacional, en constante progresión (500.000 visitantes en el 2000). Las primeras medidas de protección de la laguna datan de 1976 cuando un decreto, reglamentando severamente la pesca a pie y la caza submarina fue promulgado, pero que, por falta de consenso general, es poco aplicado.

Ilustración del proceso de GIZC

Del grupo pionero hacia los grupos portadores sucesivos

Fueron las asociaciones ribereñas, principalmente la ONG "Vida Océano" que, con el apoyo del medio científico, incitó los poderes públicos para reforzar la protección del medio arrecifal. En 1992, un nuevo decreto prohibió la

pesca, excepto la pesca con línea, en toda la laguna. En 1997, después de múltiples estudios y un largo proceso de concertación institucional, una asociación Ley 1901, titulada "Parque Marino" fue puesta en marcha por la región para administrar la totalidad del espacio arrecifal bajo la figura de reserva de pesca y promover su protección frente a los usuarios no pescadores. En 2002, la totalidad de la laguna debería ser clasificada por el Estado como Reserva natural, marco jurídico irreversible y permanente, según las autoridades, para permitir iniciar un proceso de manejo integrado de los arrecifes coralinos de la isla.

Desde 1994 a 1998, esta región que es el motor de la acción, impulsó la viabilidad y luego la creación de la asociación Parque Marino dándole los medios para funcionar. El departamento y el Estado no son más que actores secundarios. Los representantes de la comunidad son sensibilizados, lentamente, en el marco de las reuniones llevadas a cabo por el comité de conducción, quienes finalmente se adhieren al proceso. A continuación (1999-2001), se asiste a una retoma por parte del Estado a través del DIREN (Dirección Regional del Medio Ambiente) que decide invertir bajo el impulso de la iniciativa Francesa para los Arrecifes Coralinos (IFRECOR) comprometida en el marco de la Iniciativa Internacional para los Arrecifes Coralinos (ICRI). Otro elemento notorio fue la creciente participación en la toma de decisiones de los "pescadores informales" de la laguna, quienes se sintieron excluidos del proceso y rechazaron el hecho de ser presentados como culpables con relación a las presiones ejercidas sobre la laguna.

La estructura de coordinación de la futura reserva será probablemente el equipo actual de la asociación "Parque Marino". En cambio, el estatus asociativo deberá desaparecer para dar lugar a un sindicato mixto.

La difícil articulación de las estructuras y esquemas de planificación

La complejidad institucional entre los cinco principales actores, el Prefecto y la Dirección Regional del Medio Ambiente (DIREN) representando al Estado, la región, el departamento y las comunidades, constituyó un freno para la aplicación de proceso de GIZC. La amplitud de las comunidades regionales no incitó los alcaldes para la cooperación intercomunitaria y la aplicación de directivas y orientaciones tomadas por la región y el Estado en materia de urbanismo y de protección de la naturaleza. De manera general, las relaciones entre estos actores son más marcadas por la preocupación de independencia que por la voluntad de cooperación institucional.

A pesar de todo siete comunidades aceptaron adherirse a la asociación "Parque Marino", fijando su zona de intervención geográfica. El parque marino de la Reunión entra en el marco del Esquema de Valorización del Mar (SMVM) que con el esquema de Ordenamiento Territorial de la Reunión (SAR), constituye un documento de orientación a futuro 10-15 años. El SAR se compone de un informe y de documentos gráficos (escala 1/100.000) que, establecen el rumbo general del territorio de la región.

El SAR y el SMVM tiene un valor para el ordenamiento territorial y urbanístico, en otras palabras, los esquemas directores, los esquemas de sector, los Planes comunales de Ocupación de los suelos (POS) y los documentos de urbanismo deben ser compatibles con sus disposiciones. Por ahora, un cuarto de las comunidades puso en compatibilidad el Plan de Ocupación de los Suelos (POS) con el SAR. El proceso de GIZC iniciado se inscribe entonces en un contexto marcado por la elaboración de esquema de planificación a la escala regional sin articulación anterior con la escala comunitaria.

La perennización del proceso de GIZC no puede considerarse sin validación por los actores del medio, principalmente las comunidades y sus administraciones. Este problema fue tomado por el Estado legitimando a nivel nacional el proceso con la creación de una reserva natural, sin garantía de éxito.

Ejemplo 4 : La Costa de Opalo (Francia): la creación de un instrumento federativo para la definición de una estrategia de GIZC: el Sindicato Mixto de la Costa de Opalo

El contexto

El litoral en cuestión se extiende linealmente sobre 150 km de la Mancha oriental al sur del Mar del Norte (4% de la costa linear francesa). Este sector geográfico es caracterizado por una fuerte densidad poblacional, característica de los países de Europa de noreste: la densidad media es de 319 habitantes por Kilometro cuadrado lo que es tres veces superior a media francesa (103 hb/km²), notablemente superior a la media del litoral francés (260 hb/km²), pero cercanas a las densidades belgas (328 hb/km²) y holandesas (8377 hb/km²). Esta concentración humana genera un fuerte consumo del espacio, notablemente litoral: instalaciones portuarias, crecimiento de las principales ciudades-puertos (Dunkerke, Calais, Boulogne-sur-mer), desarrollo turístico, terminal Eurotunnel, vías de comunicación (A16 que une Holanda y Bélgica). Por otra parte, el estrecho de Pas de Calais, que separa el Mar del Norte de la Mancha oriental, constituye la ruta marítima más frecuente del mundo (700 buques por día, es decir 18% del tráfico mundial).

Paralelamente, se expandieron políticas voluntaristas como respuesta a una fuerte demanda social de los espacios naturales. Esto se manifiesta por el hecho que casi la mitad del litoral estudiado es hoy en día protegido, por estatus muy diversos, bajo la figura de espacios "naturales". Como ejemplo, la franja costera de la Mancha Oriental posee una verdadera concentración de medidas de protección de los suelos, reglamentarias, contractuales nacionales o internacionales: hay 73, principalmente concentrados en el cabo Gris-Nez y las riveras del norte de la bahía de los estuarios de la Canche y de la Authie.

Ilustración del proceso de GIZC

Sobre este litoral densamente ocupado, numerosos actores jugaron un papel pionero en materia de políticas publicas de preservación de espacios naturales. Es así como la Región Norte de Pas-de Calais por ejemplo dotó en 1978 un organismo (Espacio Natural Regional) para administrar y resaltar el patrimonio de la región. Por su lado, los Consejos Generales (Departamentos) llevan políticas particularmente voluntaristas para la adquisición y la gestión de lugares naturales. Estos colaboran estrechamente con el Conservatorio del Espacio Litoral y de Riveras Lacustres (C.E.L.R.L) y representan un apoyo logístico y financiero, especialmente para la gestión de los terrenos. En efecto, casi el 30% de la costa linear que se extiende desde la frontera Belga a la bahía de Somme le pertenecen al C.E.L.R.L, lo que representa un porcentaje tres veces más elevado que la media nacional. Este dinamismo y esta experiencia contribuyeron a la elección por la Unión Europea de la costa de Opale entre casi 35 proyectos locales y regionales como muestra del programa de ordenamiento integrado de zonas costeras en Europa en 1996.

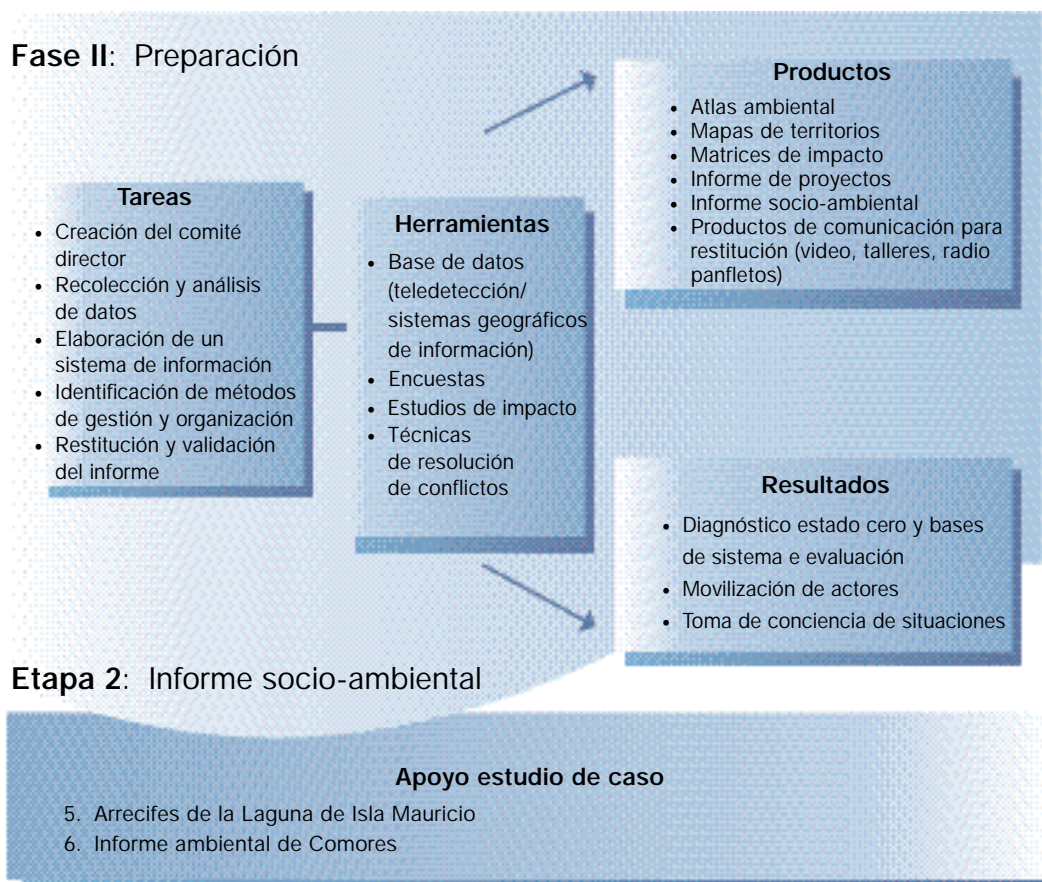
El proceso de ordenamiento integrado de la zona costera fue institucionalizado en el marco del Sindicato Mixto de la Costa de Opalo (SMCO) desde 1996. El territorio cubierto por el SMCO se extiende desde la frontera belga hasta la Somme, que posee cuatro grandes zonas geográficas y concierne 28 departamentos y 243 comunidades con casi 800 000 habitantes. A través de la SMCO, la Costa de Opalo supo crear una herramienta federativa de proyectos, siendo la base del funcionamiento del principio subsidiario, que permitió respetar y asociar los actores y las comunidades en cuestión. La SMCO logró lentamente evitar esa falta de coherencia entre la acción de los diferentes actores y definir concertadamente y complementariamente una estrategia de desarrollo a escala transfronteriza y a largo plazo.

Este proyecto de la Costa de Opale toma forma bajo la redacción de un acta para el desarrollo del litoral que asoció los cuatro niveles administrativos implicados en la elaboración de propuestas concernientes con la zona costera (comunidades, departamentos, región, Estado) y figurar en todos los programas locales de gestión. La gestión de la SMCO se inscribe también en la voluntad de obtener una modificación de la legislación nacional con el fin que los espacios marinos y terrestres puedan ser gerenciados en el marco de un solo y mismo enfoque. La definición de un esquema de valorización de la Costa de Opale permitirá inscribir en el tiempo la estrategia de desarrollo y de ordenamiento integrado de la zona costera de este territorio.

Fuente: Extraído del guía "Racionalizar los conocimientos para preservar sosteniblemente el patrimonio natural litoral", en Dauvin, coll. Patrimonios Naturales, Museo Natural de Historia Natural, para publicación en 2002

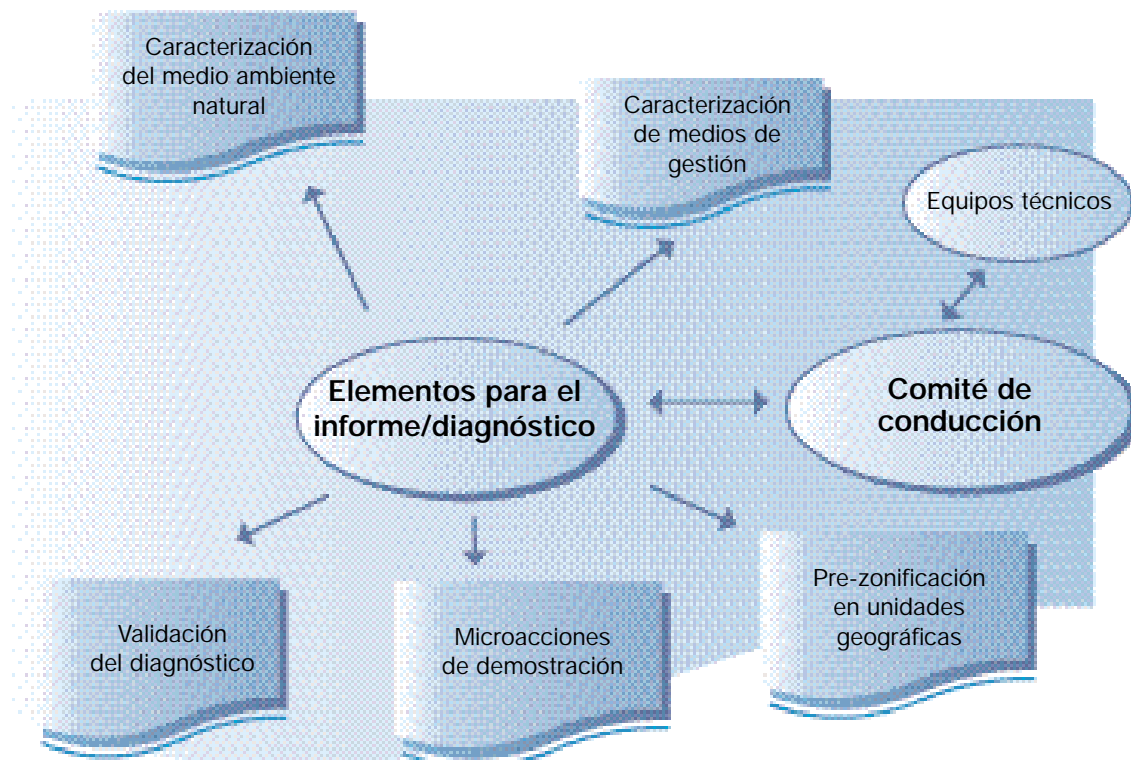
Fase II : PREPARACIÓN

Etapa 2: Informe socio-ambiental



El informe ambiental cubre el estado de los lugares y su diagnóstico. El objetivo de esta etapa no es necesariamente hacer un diagnóstico profundo en todas las áreas, con el riesgo de perderse, pero de obtener una apreciación de conjunto sobre el estado de los lugares, concentrándose en tres o cuatro preguntas centrales identificadas luego de la etapa anterior. Hay que ir más allá de los simples enfoques sectoriales y de abordar los problemas transversales de organización del territorio. Los datos recolectados van a contribuir en la construcción de un sistema de información geográfico y de indicadores de acuerdo al proceso descrito en el manual de la COI-UNESCO n° 36. No es necesario volver a comenzar lo que ya se hizo a manera de inventarios o de estudios pero al contrario hay que utilizar las informaciones que contienen confrontándolas frente a los usuarios. La comunicación debe comenzar desde esta fase inicial, con la restitución de un informe ambiental, objeto de una discusión con y

entre los actores y todos aquellos que proveyeron datos para la elaboración del mismo. Se refiere igualmente a exacerbar los datos sobre los actores, generalmente ocultos: cuál es la relación de cada grupo de actores a los problemas ambientales diagnosticados, está cada uno en medida de participar al mejoramiento de las situaciones ambientales observadas? Cuales son las actividades dominantes y secundarias, como se organizan? Hay que buscar e interpretar la lógica de los actores, los conflictos verificados o potenciales, las fuerzas de resistencia y de cambios potenciales. Aparte del grupo portador, este trabajo requiere un equipo técnico, capaz de manejar los datos, de construir un sistema de información funcional y apropiado a los interrogantes a tratar (SIG, pero también grillas, mapas y manuales...), de hacer una investigación bibliográfica, de llevar a cabo charlas con los responsables y usuarios, y de rendir el diagnóstico en forma de un documento claro, legible y accesible.



Las principales dimensiones a tener en cuenta en la etapa 2

Del grupo portador a la constitución del comité de conducción provisorio

Para acompañar y supervisar las tareas que van a ser determinantes para la continuación del proceso, es esencial que el grupo portador sea reforzado con un comité de conducción provisional en donde la organización pueda ser evolutiva hasta la puesta en marcha del plan. En esta fase, el comité puede constituirse por "comisiones de calificación" (Gorgeu et al., 1997), las que se interesarán en temáticas amplias de tipo Pobreza, Riqueza, Desventajas, Transformación, Proyectos, etc. La idea es favorecer un enfoque del espacial integrando la información y los análisis confiados a equipos técnicos profesionales (cuadernos de descargos, contribuciones escritas y cartográficas, temas de reuniones, redacción, etc.). A este título, y con el fin de asumir su autoridad sobre el conjunto del proceso, el comité de conducción debe disponer en su seno al menos un representante de la célula técnica de apoyo. Esta no debe ser considerada como una simple organización que ofrece sus servicios sino como un socio

en el que la calidad de sus relaciones determinará el proceso. El comité de conducción es legitimado por la validación del informe socio-ambiental frente a los usuarios y actores referidos.

Caracterización del medio ambiente natural y de sus modos de gestión

En función de los intereses identificados en la fase precedente, la información a recolectar no es únicamente del orden ambiental en el sentido estrictamente ecológico. Puede también concernir el patrimonio de la población en un vasto sentido, es decir todo lo relacionado con la cultura, al saber hacer, a los usos y costumbres, a las historias locales, a lo forjado, a las actividades socio-económicas y las instituciones.

Hay en general menos información preexistente con relación a los actores mismos. La mayoría del tiempo, y es aconsejable, el enfoque requiere entrevistas y encuestas.

Un ejemplo de guía de encuesta para el informe socioeconómico es presentado en el cuadro 3. Hay que conocer las actividades respectivas de los principales grupos de actores vinculados, su modo de gestión, los conflictos abiertos o latentes, su visión de los problemas, y hacer un análisis de las evoluciones, en el tiempo y en el espacio, explicando pros y contras. Por enfoque global, abordaremos igualmente el interrogante de los servicios dados a la población (viviendas, salud, etc.). Este trabajo realza particularmente herramientas de la observación social en la

que la escena social es considerada como un juego de actores en donde se enfrentan raciocinios y ordenes de preferencia. A través de la contribución al diagnóstico, habrá que crear un contexto que rinda la concertación entre los actores y la puesta en marcha de una verdadera "ingeniería social". La ingeniería social envía a un conjunto de prácticas prescriptivas e instrumentos que buscan esclarecer los mecanismos de adaptación, de resistencia o de innovación de actores sociales frente a problemas ambientales.

Cuadro 3: Un ejemplo de guía de encuestas centradas sobre el territorio, para un informe socio-ambiental

- 1.Cuál es el posicionamiento del territorio? Qué función tienen los actores?
- 2.Cuál es la imagen del territorio? En el exterior? En el interior?
- 3.Cuál es la estructura de la economía local (débil, atomizada, cerrada, densa, malla)?
4. Cuales son las actividades y los empleos existentes?
5. Cuales es la competitividad y el acceso a los mercados de productos locales?
- 6.Cuál es la cooperación entre actores y territorios?
- 7.Cuál es la presencia e impacto de nuevas tecnologías?
8. Cómo son valorados el potencial humano y las competencias locales?
9. Son aprovechadas todas las oportunidades de desarrollo?
10. Cuales son las dinámicas locales para consolidar actividades y empleos?
11. Cuales son las dinámicas locales para sostener iniciativas y proyectos?
12. Se ha experimentado localmente formas híbridas de recursos (públicos, privados, colectivos, asociativos, particulares) con el fin de iniciar nuevas actividades?
13. Las actividades del territorio favorecen el desarrollo sostenible local?
- 14.Cuál es la movilización de los actores sobre los términos del proyecto?

Fuente: Extraído y adaptado de la guía "Construir un proyecto de territorio, del diagnóstico a las estrategias", en Gorgeu, 1997

Estamos confrontados al problema de selección de información pertinente, que será utilizada posteriormente en el proceso de GIZC. Debe ser suficientemente clara sobre los intereses y objetivos de los actores y suficientemente sustanciosa para la comprensión de los sistemas territoriales y sociales presentes. En este estadio, algunos estudios especializados pueden ser solicitados (cf. cuadro sobre el estudio de impacto ambiental). La información puede ser organizada en un sistema de información

funcional: el abanico es muy amplio, tablas, esquemas de síntesis de información, complejas bases de datos, en ocasiones georeferenciadas (sistemas de información geográfico), modelos descriptivos de ecosistemas (cf. cuadro).

El objetivo es restituir esta información de manera comprensible para favorecer su apropiación por parte de los actores. El ejemplo 5 ofrece un caso de restitución simplificada de un informe ambiental.

Cuadro 4: Un ejemplo de herramienta, el Estudio de Impacto Ambiental

Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) son aplicados puntualmente para medir el impacto de un proyecto o de un programa definido. Pero el enfoque y las técnicas utilizadas se aproximan a las que son necesarias para la realización de un informe ambiental en el ciclo de planificación de la GIZC. Puede ser útil inspirarse de su organización (propia a cada país) abstrayéndose de algunos aspectos formales dada su naturaleza reglamentaria. (cf. guías citados en la bibliografía)

El estudio de Impacto Ambiental se convirtió en una herramienta reglamentaria fundamental de las políticas ambientales. Basado en el enfoque de la Evaluación Ambiental (del inglés "Environmental Assessment"), fue adoptada en la mayoría de los países. La legislación de algunos países cubrió no solamente los Estudios de Impacto ligados a proyectos pero igualmente los ligados a políticas y programas (Estudio de Impacto Estratégico) que son aún poco desarrollados.

El área cubierta por los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y los Estudios de Impacto Estratégicos (EIE) es teóricamente muy vasta pero en la práctica es generalmente reducido con los aspectos concernientes el impacto sobre los medios naturales. De hecho, en un sentido más vasto, la evaluación de impacto ambiental debería incluir los impactos sobre la sociedad, sobre la salud, sobre los riesgos o también sobre los análisis beneficio-costo. Como lo muestra la siguiente tabla los EIA y los EIE pueden ser ventajosamente asociados a sistemas de planificación multi-escalas, de la nacional a lo local.

Utilización combinada de EIA y EIE como apoyo a las herraminetas de planificación sectorial y de ordenamiento de territorio (Lee & George, 2000).

Nivel gubernamental	Política de ordenamiento de territorio (EIE)	Modo de acción y tipo de impacto Acciones sectoriales y multisectoriales			
		Políticas (EIE)	Planes (EIS)	Programas (EIS)	Proyectos (EIS)
Nacional/ Federal	Esquema nacional de ordenamiento territorial	Política Nacional de Transporte	Esquema nacional de red de carreteras	Programa de construcción de carreteras (5 años)	Construcción de sectores de carreteras
Región/ Estado	Esquema regional de ordenamiento territorial	Política Nacional de Desarrollo Económico	Plan Estratégico de Desarrollo Regional	Programa de Inversión Regional	
Local	Esquema local de ordenamiento				Proyecto de Equipamiento Local

Cuadro 5: Los Modelos

A pesar de la abundante bibliografía, la real disponibilidad de modelos para simular las cadenas causa-efecto-respuesta es aún muy limitada. En un contexto interdisciplinario, los modelos monodisciplinarios o pares (física-biología, economía-ecología) deben ser concebidos como herramientas de análisis, de exploración y de comunicación, combinables con SIG y sistemas expertos.

En el estado actual de investigación, la modelización global interdisciplinaria cuantificada representa más un horizonte que una opción operativa para la actividad de gestión. Enfoques más modestos, recurriendo a modelos cualitativos, esquemas sistemáticos, protocolos comunes de recolección y de codificación de la información, cuadros contables, modelos especializados a la interdisciplinariedad limitada, son más adaptables a las necesidades actuales de los administradores.

Pre-zonificación en unidades geográficas

Es en el transcurso del diagnóstico y luego de su restitución que las unidades territoriales podrán ser o no operacionales para abordar los problemas a tratar. Es en la negociación que se sabrá si conviene definir los límites y su contenido tal como los presentan los actores. Superpuesto al mapa de intereses del territorio, este enfoque espacial de calificación, permitirá rechazar las grandes orientaciones en objetivos específicos a cada unidad de gestión. Esta zonificación, que no tiene nada que ver con una zonificación normativa que atribuye una vocación y usos fijos a ciertos espacios, participa en la estructuración progresiva del plan de gestión: cada unidad es considerada como un territorio por el que se definirá un plan de acción específico, bajo la forma de un esquema de ordenamiento, de un contrato inter-comunitario, de un mapa de territorio, o de toda otra forma de planificación local. Este enfoque es descrito en detalle en el manual COI-UNESCO n° 36, al igual que en el guía UNESCO n° 38 para la elaboración de mapas de sensibilidad y de vulnerabilidad.

Micro-acciones para demostración

En el transcurso de la validación de diagnóstico, es importante identificar y seleccionar de común acuerdo,

las actividades de terreno. Se refiere a ejercicios prácticos de GIZC o micro-acciones como respuesta a un problema identificado (restauración de un dique, recolección de desechos urbanos, mejoramiento de prácticas de explotación, ordenamiento de una playa, etc.), que puedan ser resueltos a corto plazo y a bajo costo. Estas micro-acciones, para poner en marcha rápidamente, tienen una función de animación y de entrenamiento: deben por lo tanto ser llevadas como verdaderos proyectos (objetivos, acciones, cronograma, comité de evaluación, plan financiero) con las comunidades locales vinculadas.

Validación del diagnóstico

De la restitución/validación del diagnóstico va a depender la selección de las problemáticas y los intereses prioritarios. Es esencial que este diagnóstico y sus principales conclusiones puedan ser expuestas claramente en el transcurso de las diferentes reuniones o de talleres de validación. Los mapas y las grillas cruzadas son en esta instancia los mejores soportes (cf. ejemplo 5). Las modificaciones propuestas, los comentarios, las reacciones deben ser fieles transcripciones con el fin de modificar o reajustar en consecuencia las conclusiones del diagnóstico. La adhesión a las conclusiones del diagnóstico predetermina, por obligación de coherencia, la adhesión a futuras orientaciones.

Ejemplo 5 : Un ejemplo de diagnóstico de las expectativas y representación de los actores – el caso del manejo integrado de los arrecifes del sudeste de la Isla Mauricio

El contexto

La operación piloto de GIZC es llevada a cabo en el marco del Programa Regional Ambiental de la Comisión del Océano Indico (1995-2000). La zona correspondiente (Mahebourg) es caracterizada por un débil dinamismo demográfico aunque muchas actividades (industria textil y azucarera, extracción de arena, turismo) suscitan conflictos y en conclusión un impacto sobre el estado de salud de la laguna y de su arrecife.

Ilustración del proceso de GIZC: la realización del diagnóstico

En el marco del diagnóstico, se realizó un esfuerzo particular sobre el reconocimiento social de motivos, de razones, de procesos, de lógicas que conllevan a un modo de gestión negativo para el ambiente y su sostenibilidad. En efecto, toda tentativa de modificación apuntando a imponer una gestión positiva sólo puede fracasar si la lógica del sistema no es puesta en evidencia tanto desde el punto de vista del conocimiento que de la conciencia de los actores.

Seis visitas exploratorias sobre terreno y entrevistas fueron realizadas a los principales actores de la zona (extractores de arena, pescadores, ciudadanos, productores de azúcar, director del hotel, ONG de protección de la naturaleza). En cada visita, los lugares de recepción eran significativos para los interlocutores. Incluso el propósito de la reunión tenía su importancia: la solemnidad de algunas reuniones estaba a la altura de la carga afectiva del mensaje. Pescadores, extractores, ciudadanos, sin nombrarlos explícitamente, señalaron su "malestar", es decir su sentimiento de no-existencia y de no-reconocimiento.

En presencia de observadores trabajando para un proyecto oficial, los actores locales vieron un recurso institucional para exponer verdaderos cuadernos de condolencias con relación a su vida cotidiana, familiar y profesional. Este sentimiento de injusticia se expresa de diferentes maneras: se aporta la prueba de su profesionalismo, de la utilidad de su trabajo haciendo valer sus conocimientos, su antigüedad, la "dignidad que se siente por ser parte en el desarrollo regional". Se aísla premeditadamente como resultado de una "voluntad política deliberada que conduce a la exclusión de un pueblo entero y no tiene en cuenta las necesidades materiales y sociales de este". A parte de la exageración de este propósito ligado al contexto (los expertos "extranjeros"), el interés radica en revitalizar el enfoque integrativo con respecto a una situación específica.

La otra observación sacada de estos encuentros es la fuerte organización vertical de los principales operadores económicos de la región. Estamos en presencia de un juego con reglas bien definidas, con un sector limitado pero reservado exclusivamente a los socios de una filial y excluyendo todos aquellos que no hacen parte. Este modo de gestión eficaz tiene consecuencias mayores ya que toda perturbación del sistema es percibida como una ruptura de equilibrio. En vista de las ventajas de estabilidad y de confort que representa la inserción de una filial de socio seguros, de textos reglamentarios claros, de circuitos financieros dominados, de un territorio reconocido que es el suyo, el operador no tienen ninguna razón de orientarse hacia un modo de manejo integrado que asociaría actores exteriores a la filial. Será la mediación ambiental la que integrará progresivamente las estrategias de las filiales que dependen de estos ambientes y de sus heterogéneos puntos de vista con respecto a los actores. Sin mediación organizada que haga emerger una voluntad común de los actores hacia los objetivos de la GIZC, el proceso debe ser parado y el informe socio-ambiental quedará sin continuación. Este es el caso de Mauricio en donde las obligaciones identificadas en este diagnóstico no pudieron ser promovidas.

Ejemplo 6 : Informe socio-ambiental en Comoras

El contexto

En el marco del Programa Regional Ambiental de la Comisión del Océano Índico (1995-2000), el informe socio-ambiental llevado en Comoras fue uno de los mejor conducidos. La zona de estudio propuesta para la intervención de GIZC concernía el conjunto de la Gran Comora. El objetivo era identificar ambientes frágiles u objeto de conflictos de uso y de identificar las iniciativas locales de gestión.

Ilustración del proceso de GIZC: la realización del diagnóstico

El diagnóstico fue llevado bajo el enfoque de árboles de problemas y de un conjunto de pesados estudios. Un equipo temático local realizó este diagnóstico y benefició formaciones, para continuar la intervención en la GIZC, dentro de la operación en curso. Este equipo se constituyó como oficina local de temáticas bien identificadas.

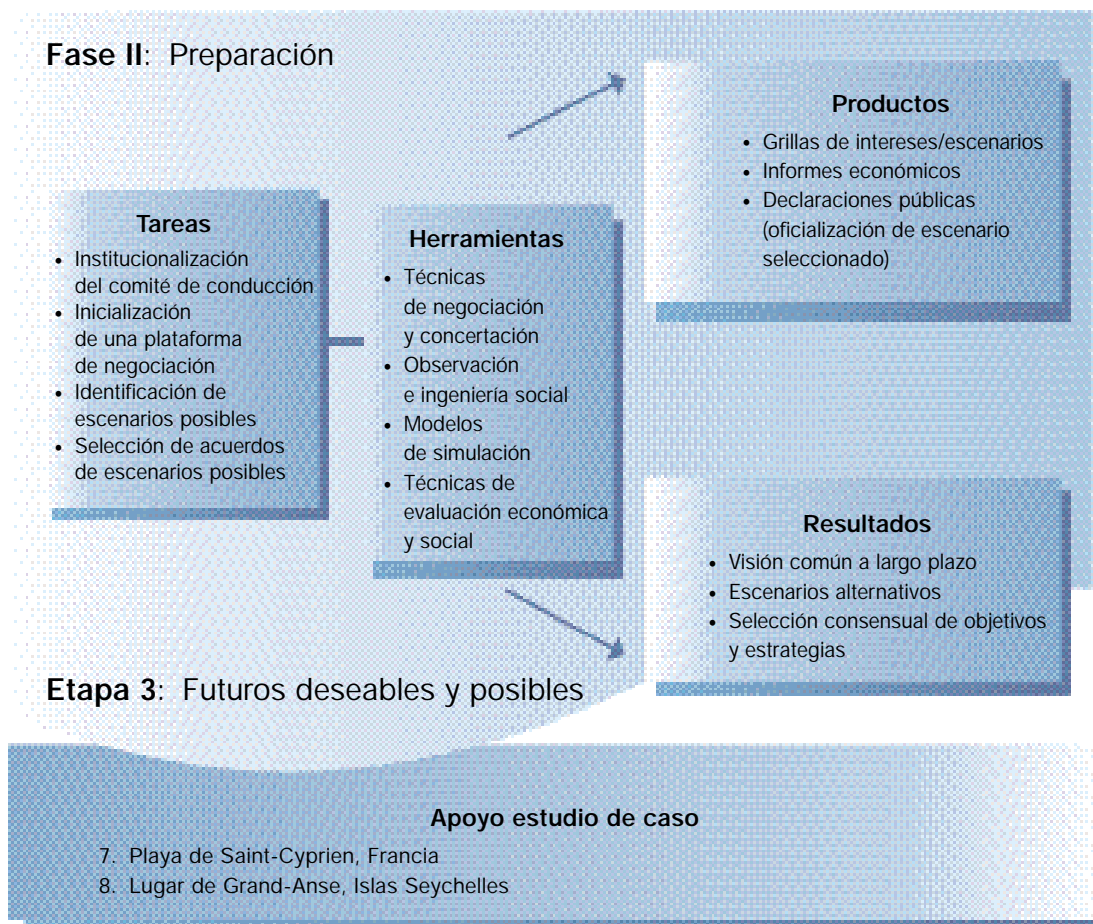
Para presentar los resultados de este diagnóstico, una síntesis simplificada fue realizada con el fin de facilitar la restitución de la información recolectada a los actores (cf. figura siguiente). Después de un taller de validación, reuniendo parte de los interrogados, se decidió acentuar el apoyo a las iniciativas identificadas (recolección de desechos, contaminación), reducir las expectativas en las zonas más amenazadas (arrecifes, playas) y exponer públicamente las acciones emprendidas para efecto de capacitación y concientización de toda la comunidad.

Ejemplo 5 : Restitución del informe ambiental de la zona costera de Comoras (Proyecto PRE-COI/UE)

MEDIOS COSTEROS	PLAYAS Y LITORAL	ARRECIFES	ESPACIOS URBANOS	ESPACIOS AGRÍCOLAS (zonas mareas bajas)	CUENCA VERTIENTE FORESTAL
PRINCIPALES ACTIVIDADES	Extracción de materiales Turismo Urbanismo Transportes	Pesca artesanal Maniobras Urbanismo Transportes	Hábitat Infraestructura de transportes	Agricultura de renta/huertas Ganadería Urbanismo	Explotación forestal
TIPO DE PRESIONES	Expropiación de terrenos Toma de material Desperdicios	Toma de material Desperdicios	Expropiación de terrenos Desperdicios Toma de material	Expropiación de terrenos Desechos	Expropiación de terrenos Toma de material
PROBLEMAS IDENTIFICADOS	Regresión de playas Erosión costera Sanidad pública Disminución de potencial turístico	Pérdida de la biodiversidad marina Degradación de los ecosistemas Riesgos en pesca artesanal	Desarrollo del hábitat Contaminación líquida y sólida Problemas de salud pública Fuerte demanda de materiales y madera	Presión en las tierras y en reservas rurales Conflictos por tierras Erosión Desechos terrestres hacia arrecifes	Empobrecimiento de la calidad del agua Disminución forestal Erosión de cuencas
MODOS DE GESTIÓN	DIAGNÓSTICO				
DERECHOS DE ACCESO	<ul style="list-style-type: none"> Regulación local del acceso dependiente de la demanda de materiales Derechos locales no validados por el Estado 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de reglas locales para el acceso al espacio y la regulación de técnicas Derechos locales no validados por el Estado 	<ul style="list-style-type: none"> Únicos espacios disponibles para los desechos = litoral y océano de libre acceso 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un sistema costumbrista de atribución de tierras 	<ul style="list-style-type: none"> Bosque = dominio de Estado en acceso público
REGULACIÓN DE ACTIVIDADES	<ul style="list-style-type: none"> Actividades reguladas puntualmente por valorización turística 	<ul style="list-style-type: none"> Marco jurídico existente no aplicado Regulación a través de la polivalencia de los actores 	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de infraestructuras de saneamiento/tratamiento de desechos Existencia de iniciativas locales de gestión de desechos 	<ul style="list-style-type: none"> Flexibilidad de sistema agro-silvi-pastoral Dependencia de mercado internacional para cultivos de renta Pluriactividad de actores 	<ul style="list-style-type: none"> Apropiación local y regulación por comunidades ribereñas
SEGUIMIENTO Y CONTROL	<ul style="list-style-type: none"> Muy bajo (sin aplicación de leyes) 	<ul style="list-style-type: none"> Muy bajo (sin aplicación de leyes) 	<ul style="list-style-type: none"> Código urbanista no aplicado Sin control 	<ul style="list-style-type: none"> Legislación de tierra complejo 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia reciente de un Código Forestal (sin aplicación)

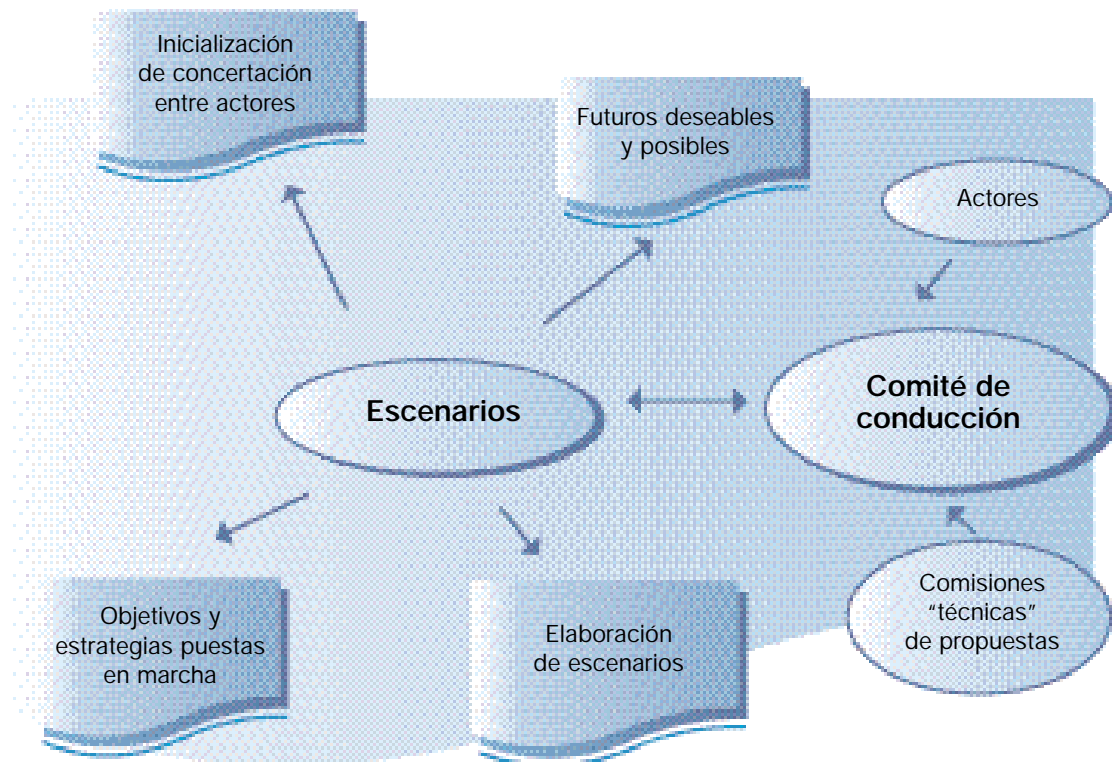
Fuente: CNPRE-COI, 1997

Etapa 3: Futuros deseables y posibles



Esta etapa es independiente de la anterior. En algunas situaciones, pueden realizarse en paralelo. Describir lo que somos, los problemas que tenemos, requiere determinar lo que queremos ser y hacer. Las técnicas de comunicación, de negociación, y de mediación, pertenecen a las prácticas de ingeniería social y "mediación patrimonial" (Mermet, 1992; Weber, 1996) que ponen en relación representaciones colectivas o individuales diferentes, sobre un mismo territorio. Es importante llevar a cabo esta fase de mediación de manera pragmática y de adaptar las técnicas prospectivas o de construcción de

escenarios a la realidad del terreno y de los hombres: mas vale asegurar un verdadero debate teniendo en cuenta las intenciones y las selecciones de los diferentes grupos de actores ("legitimación") sobre sus propios territorios a elaborar entre expertos escenarios sofisticados. Sencillas grillas de selección estratégica sometidas a diferentes comunidades a manera de comisiones o grupos de trabajo pueden ser excelentes soportes pedagógicos dando lugar posteriormente a ponderaciones y por lo tanto a selecciones de vocación y de estrategias realistas.



Las principales dimensiones a tener en cuenta en la etapa 3

Estructuración del Comité de conducción

Luego de la etapa 2, puede ser útil hacer evolucionar las comisiones del comité de conducción. De "Comisiones Cualitativas", se convierten en "comisiones técnicas o comisiones de propuestas" (Gorgeau, 1997), alrededor de algunas problemáticas claves identificadas anteriormente (gestión del territorio, desarrollo turístico, gestión del agua, lucha contra la erosión, etc.). En efecto, la selección operada por el comité de conducción sobre la comisiones, su composición su orden y misión, delinea los grandes ejes directores de la acción futura. Para instaurar una reflexión sobre los intereses institucionalizados por estas comisiones, el comité de conducción esta encargado de llevar un enfoque de concertación entre los actores relacionados con la GIZC. Esta etapa constituye la etapa 3.

Iniciación de un enfoque de concertación

Una fase delicada del proceso de GIZC consiste en pasar de la constatación de los problemas prioritarios y de las divergencias entre actores a un acuerdo sobre las medidas colectivas e individuales destinadas a traer soluciones a los problemas identificados. Concertación, mediación y negociación tienen como objetivo facilitar las participaciones cruzadas de actores sectoriales e institucionales, profundizar problemas específicos en la medida del avance de las negociaciones, identificar los escenarios aceptables y concluir en un compromiso de los actores sobre los medios que van a poner en marcha. La negociación es generalmente presentada a manera de fases por recorrer (cf. cuadro). Instituir un proceso de GIZC reenvía a la elaboración de un proyecto de acción colectiva, en el que hay que definir el conjunto y el entorno del proyecto. Presentamos acá las modalidades de realización de un proceso de concertación, formalizados por J. Weber (1996).

Cuadro 6: La negociación como proceso en tres fases

Al alcanzar cierto grado de complejidad y extendiéndose en el tiempo, una negociación puede dividirse en fases en las que diferentes tipos de lógicas pueden sucederse.

Se puede distinguir una fase de pre-negociación que consiste en subrayar los principales obstáculos conduciendo las partes a aceptar el principio de la discusión al igual que las modalidades de su puesta en marcha.

La segunda fase trata de establecer una "formula" de posible acuerdo con relación a la naturaleza del problema por resolver, los principios directores, los puntos a negociar, en una palabra la configuración global del acuerdo.

La tercera fase consiste en trabajar los "detalles", es decir buscar un equilibrio a partir de una discusión sobre cada punto a negociar. Muchos encuentros, notablemente en materia internacional, se despliegan simultáneamente sobre dos niveles paralelos, uno "oficial" con la puesta en marcha de procedimientos formales; el otro informal, en el que se hacen discusiones mucho más abiertas y en las que el papel de los que intervienen es esencial.

Fuente: Faure et al., 1998

En primera instancia, el conjunto del enfoque de mediación supone el establecimiento de una situación inicial en la que los actores son claramente informados de lo que los diferencia, y de su común dependencia para la solución del problema a tratar (J. Weber, 1996). No sólo es importante integrar los actores directamente implicados pero igualmente aquellos que están ausentes del proceso en esta etapa (cf. cuadro).

Es con la constitución de esta discusión alrededor de un tema común (objeto oficial de la GIZC), confrontado por el informe ambiental, que se puede esperar un resultado coherente. A partir del informe ambiental (estado de lugares/diagnósticos), y con la hipótesis de búsqueda de tendencias identificadas, los actores serán invitados, en

el seno de los talleres o de las comisiones de concertación, para debatir sobre la evolución que consideran más probable en cuanto a los ambientes naturales y a su propia situación. Cuando finalmente el informe de percepciones ha sido establecido y discutido, se le solicita a los actores examinar la aceptabilidad ecológica, económica, social, sobre una prolongación de tendencias observadas. El común disgusto con respecto a estas tendencias fijan el conjunto del enfoque. Crea la situación inicial que fundamenta la continuación del proceso.

Este enfoque de mediación requiere personas con capacidades de escucha y de restitución de opiniones y una aptitud para legitimar progresivamente los diferentes puntos de vista en la negociación.

Cuadro 7: Las comisiones o talleres de concertación

Generalmente percibidas como “grandes misas” en donde la gestión es incómoda, las comisiones deberían, al contrario, ser concebidas como lugares (1) en el seno de las cuales emerge una socialización recíproca de perspectivas de desarrollo sostenible que fundamenta el enfoque de la GIZC. A este respecto, la constitución de comisiones debe ser planeada en vista de este objetivo. En primer lugar debe beneficiar una dinámica móvil, siendo aún más eficaz cuando sus animadores son reconocidos legítimamente como porta voces del tema, suficientemente dinámicos para dar todo de sí en esta función y fuertemente integrados a la estructura piloto que asume la coordinación entre comisiones. En segundo lugar, una reflexión sobre la composición de las comisiones es tan importante que no puede tener sentido sin la condición de respetar los dos puntos siguientes:

– Representar su área de dominio. Esta primera condición no es siempre fácil de cubrir. Algunos protagonistas pueden rechazar la inserción en este tipo de dispositivos cuando su aprobación es crucial. En otros casos, algunos actores sociales no tienen estructuras representativas cuando el papel que juegan sobre el litoral es preponderante (pescadores furtivos, pescadores a pie o usuarios recreativos por ejemplo). Hay que subrayar que en algunos casos de figura, hay por el contrario pluralidad de actores posicionándose como representantes de un sector (turismo, medio ambiente por ejemplo) y que se trata acá de seleccionar (con algún grado de rigurosidad) los candidatos para la representación.

– Si se cumple con la condición anterior, una comisión debe por lo tanto reproducir una dinámica multi-sectorial. Si la discusión se estructura y se apoya sobre un área conocida y reconocida, se debe integrar en la comisión de actores otros sectores, el papel de estos últimos será justamente confrontar sus intereses y sus valores. A este título, es incluso deseable incrementar esta dinámica favoreciendo la participación de los actores en varias comisiones, guardando para estos últimos un valor numérico susceptible de permitir la discusión.

(1) El comité de conducción es uno de esos lugares.

Esta socialización puede estar también ligada a políticas de comunicación avaladas por estos mismos

Escenarios a mediano plazo validados por los actores

A partir de un desacuerdo con relación a la prolongación de una tendencia, es posible discutir los elementos constitutivos en un futuro a largo plazo. Este término permite sobrepasar los conflictos y pasar a una visión común mucho más fácilmente. El desacuerdo sobre objetivos a largo plazo “procede y autoriza la definición de modalidades de gestión a mediano y corto plazo” (Weber, 1996).

La visión común no se aplica necesariamente de manera uniforme sobre toda la zona considerada, pero puede declinarse de manera diferente según las características, las sensibilidades, las vocaciones dominantes y los intereses propios a cada territorio. El análisis espacial hecho

en el momento de la etapa anterior (estado de lugares/diagnóstico) es por lo tanto fundamental.

La construcción de escenarios a mediano plazo permite vislumbrar las diferentes posibilidades de alcanzar los objetivos a largo plazo. Es en esta etapa que intervienen el experto científico, particularmente el económico, para evaluar la factibilidad comparada de escenarios elaborados para los actores (y no únicamente por los “especialistas” o “expertos”). El recurso de la evaluación científica de escenarios, a través de estudios de factibilidad (notablemente de orden económico, jurídico e institucional), va a permitir afinarlos hasta que sean considerados conforme a su visión a largo plazo, la selección se hará entonces sobre el mejor compromiso realización/costo. Gracias a los escenarios, el futuro deseable (visión a largo plazo) se transforma en futuros posibles.

Cuadro 8: ¿Qué valores se tomarán en cuenta para los ecosistemas?

La economía del medio ambiente diferencia tres tipos de valor de los ecosistemas: el valor de uso, el valor de no uso, y el valor de existencia a valor patrimonial.

El valor de uso tiene dos componentes, directa e indirecta:

– El valor de uso directo mide la ventaja presente sustraída de la utilización parcial o total del ecosistema. Las actividades de recolección (pesca, recolección de caracoles, acuicultura...) o de consumo (actividades recreativas, investigación...) representan esta categoría. Como vemos, el uso no implica la destrucción del bien. Los bienes y servicios privados, sustraídos del uso del ecosistema (pesca, etc.), reemplazan comúnmente el mercado. Las actividades recreativas (placeres, pesca deportiva) son servicios colectivos de uso de sustitución (costo de alevines producidos en estanque para cuantificar el valor de alevines naturales), productividad marginal (contribución a una actividad económica, por ejemplo el consumo de hierbas de mareas por ganado) y finalmente costo de oportunidad.

– El valor de uso indirecto es relacionado a funciones de regulación (funciones ecológicas) de los ecosistemas. Estas funciones no son tomadas como valores a condición de influir sobre el uso presente o futuro de al menos un actor. Es el caso cuando estas funciones influyen directamente sobre actividades económicas: la protección contra la erosión, la absorción de CO₂ y la función de regulación del clima, la función de dragado y depuración de zonas húmedas, la función de guardería de los manglares, hacen parte de esta categoría. No existe un valor de mercado para estos servicios. Los métodos utilizados consideran que los costos evitados del hecho que estas funciones (costo de inundaciones...) en donde el monto de los gastos llevados por la colectividad para mantener esas funciones, el de los gastos de individuos para tener acceso (playas, paisajes...), dan el valor para la colectividad.

– El valor de no uso hace referencia a uno o varios usuarios futuros o desconocidos. Mide la disposición a pagar de grupos de individuos (o de la sociedad) para conservar la posibilidad de mantener usos futuros del ecosistema y de sus componentes. En este sentido, también es llamado valor de opción y puede ser utilizado a asegurar los usos futuros del bien, independientemente de sus usos actuales. Otro valor de cuasi opción hace referencia a la posibilidad de descubrir nuevas especies o nuevos usos gracias a las innovaciones técnicas (biotecnologías marinas).

– El valor de existencia o valor patrimonial mide la disposición máxima a pagar para que sean preservados el ecosistema y su calidad, a las que los individuos son vinculados, independientemente de sus usos actuales e incluso si no existe ningún uso presente o futuro previsible. Mantener la biodiversidad, la función cultural y simbólica de especies o de lugares especiales, hacen parte de este valor. Esta dividida en dos categorías: el valor de legs, valor acordada del hecho de transmitir un patrimonio a generaciones futuras, y el valor de existencia, que es el valor sacado de la existencia del lugar o de la especie que puede ser asimilada a un valor de preservación. El método de calculo de estos valores es el método de evaluación contingente, que crea un mercado ficticio para el bien. A pesar de su sesgo, este método es muy controversial por el hecho de su campo: quién debe interrogarse por el valor de existencia de la ballena o de un lugar especial como un arrecife? Las generaciones actuales pueden hablar por las generaciones futuras?

Aunque todas estas evaluaciones tienen un grado de incertidumbre, podemos darle un lugar de importancia para la toma de decisiones? De hecho, el debate les otorga un lugar en el proceso de decisión. Pueden ilustrar opciones de selección (ordenamiento, conservación...) ya identificadas proveyendo una evaluación comparativa de estas opciones, y convirtiéndose en este caso, elementos de negociación alrededor de las opciones. En revancha, cuando son utilizadas para identificar posibles selecciones reforzando los análisis costo/beneficio, deben ser utilizadas con la más grande prudencia ya que pueden poner en relación valores no comparables.

Objetivos y estrategias de puesta en marcha a corto y mediano plazo

La selección de un escenario conlleva la selección de objetivos y de estrategias de puesta en marcha a corto y mediano plazo. No hay que hacer una selección sobre un escenario fijo pero al contrario suficientemente adaptable como para poder ser modificado en el tiempo y espacio según los cambios del contexto.

El comité de conducción y el mediador eventual tendrán como función extraer discusiones y opciones, los principales resultados (objetivos) a corto y mediano plazo que se quieren obtener y el camino (estrategia) para allí llegar. En cada objetivo va a corresponder una estrategia de puesta en marcha en términos de actores (acuerdos, coordinación institucional, etc.) de medios (estudios

complementarios, colaboraciones, etc.) y de selección de herramientas. Se puede recurrir a métodos de evaluación de opciones: una de las dificultades en su utilización, reside en la dificultad de captar monetariamente, los costos y beneficios ambientales de las medidas tomadas.

La utilización de la cartografía permite visualizar el porvenir sobre uno o varios territorios y resaltar las grandes intenciones sobre el espacio (vocaciones), la intensidad de esfuerzos deseados sobre lugares importantes o estratégicos, y entender las dinámicas cambiantes deseables.

En esta etapa, el consentimiento sobre el acta (informe ambiental), la visión y los objetivos realistas de cambio, deben poder legitimarse bajo una declaración pública escrita y solemnemente dirigida a las autoridades locales y nacionales (cf. ejemplo 8).

Ejemplo 7 : Intensificación de ordenamiento y erosión de la playa de Saint-Cyprien sobre la costa mediterránea francesa

El contexto

Fue en 1963, cuando la costa Azul se saturó y millones de turistas prefirieron viajar a España o Italia en la búsqueda de mar y sol, que se decidió el ordenamiento turístico de la región de Languedoc-Rousillon. Una misión interministerial para el ordenamiento turístico (misión Racine) va a planificar durante más de 7 años el desarrollo de las estaciones balnearias de Cap d'Agde, Port-Leucate y Port-Barcarès. Desde entonces, los ordenamientos urbanos no dejaron de responder a una presión turística siempre en aumento. Tal es el caso de la comunidad de Saint-Cyprien que inauguró en 1969 el segundo más grande puerto recreativo (2600 puestos) de la costa francesa mediterránea. Sin embargo, la intensificación de los ordenamientos agravó los fenómenos de erosión del litoral.

Desde 1996, una asociación para la salvaguardia de la playa de Saint-Cyprien se constituyó para sensibilizar la población (comerciantes y otros usuarios) con relación a los riesgos de desaparición de la playa y de destrucción de viviendas, y presionar las autoridades locales de la comunidad. Luego de un estudio bajo el esquema de protección del litoral de St. Cyprien, dos unidades geográficas, respondiendo a diferentes criterios de Presión/Estado/Impacto, pudieron ser determinadas.

Ilustración: escenarios establecidos sin concertación

Frente a una voluntad común (pero por razones diferentes) de conservación de la playa, los escenarios imaginados tratan esencialmente consideraciones físicas y reglamentarias, siendo los marcos reglamentarios susceptibles de

generar financiamientos de las autoridades regionales (departamento, región) y nacionales. A corto plazo, se prevé alimentar artificialmente la playa en cada estación, aunque la calidad y la disponibilidad del material sedimentario requiera dragado a lo largo de estas. El proyecto de ordenamiento de litoral a mediano plazo requiere que el conjunto de actores se entiendan con las autoridades locales (comunidad y servicios descentralizados de el Estado), los cuales deberán emprender un procedimiento reglamentario para el inicio de los trabajos. Ninguna evaluación económica y social de los escenarios fue realizada aún cuando el cálculo económico es omnipresente en los argumento de los diferentes actores.

Esta caso ilustra que la GIZC es generalmente visto como un conjunto de intervenciones técnicas, lejos de ser una selección negociada entre todos los actores, acostumbrados a la intervención sistemática del Estado. Por otro lado, el problema de erosión es tratado en el interior de un límite administrativo, el de la comunidad, cuando la naturaleza del problema necesitaría una escala de concertación más amplia, entre comunidades para obtener un plan de acción en el departamento.

Ejemplo 8 : Plan de gestión de la Reserva espacial de Grand-Anse, Seychelles

El mandato

Desde 1970, las Seychelles desarrollaron una red de reservas naturales terrestres sobre 40% del territorio (alrededor 20 000 ha). Ninguna de las reservas integra zonas litorales. Las reservas marinas tienen una superficie de 23 000 ha. Para la gestión de estos espacios, el Estado delegó sus prerrogativas a un organismo para-público, el Marine Park Authority. Sin embargo, la dispersión y la extensión de esta red de reservas dificultan su control. Por otro lado, las Seychelles en donde la población es de aproximadamente 75 000 habitantes, le apostaron a un desarrollo de infraestructuras turísticas con capacidad de albergar 130 070 turistas en 143 hoteles (datos de 19097). Este turismo selectivo contribuye a la formación de un valor económico de los espacios protegidos. Es también un fuerte consumidor de agua, recurso escaso, y productor de desechos y efluentes.

Grand Asne (isla de Mahé) corresponde el lugar piloto de GIZC seleccionado de común acuerdo en 1997, entre el Gobierno de las Seychelles y el Programa Regional Ambiental de la Comisión del Océano Indico. De escasa dimensión (68 ha), esta es una zona en donde se preservan una gran diversidad de ambientes y usos. El sistema ecológico es variado en un lugar que no posee infraestructura hotelera pero soporta diversas actividades económicas. Residentes, ciudadanos y turistas son usuarios de este lugar.

Luego de una fase de identificación de actores (encuestas) y de negociación en el transcurso de los talleres sobre el porvenir de este lugar, diferentes escenarios fueron elaborados con relación al lugar. El problema considerado se refería al mantenimiento y la gestión de la calidad de medios naturales que son en las Seychelles un apoyo de la imagen turística y, en el caso de Grand Asne, de lugares de usos múltiples y patrimoniales de las Seychelles. El interés que representaba la constitución de una reserva natural en el lugar de Grand Asne debía ser explícita de acuerdo a los valores de este lugar de seguir a las contrapartes. El taller permitió el acuerdo sobre una visión a largo plazo, concretada por una acta que se hizo pública por los actores.

Ilustración del proceso de GIZC: el acta de Grand-Anse

El acta pública sellaba de manera solemne el acuerdo entre todas los actores de la zona. Se presenta "La población de Grand-Anse, afianzada en su marco de vida y consciente del valor de los recursos naturales situados en Grand-Anse, del interés económico y social de este medio ambiente para las generaciones presentes y futuras, declara los siguientes puntos:

1. Querer (i) preservar y mejorar la calidad de su medio ambiente, ser vigilante sobre la manera en la que los recursos (aguas, aire, bosques, cangrejos...) son administrados de manera a asegurar la viabilidad a largo plazo de estos mismos, (ii) mantener limpia la playa, el manglar y la selva de Grand-Anse, (iii) evitar que las dunas sean destruidas por pisoteo o extracción de arena.

2. Para esto, la población de Grand-Anse desea la creación de una reserva especial que comprenda el manglar, la selva a lo largo de la ribera de Dauban y de la playa de Grand-Anse.

3. La población de Grand-Anse reconoce la legitimidad de "Grand-Anse Environmental Committee" en materia de medio ambiente, con relación a la futura reserva de Grand-Anse: designa para su representación cinco miembros y tres suplentes.

4. El "Grand-Anse Environmental Committee" es un lugar de negociación en materia de medio ambiente. Su objetivo es coordinar a nivel local las actividades alrededor de la reserva de Grand-Anse para asegurar a largo plazo la co-viabilidad de los recursos naturales locales y las actividades económicas y sociales. Este comité, puramente ambiental y local, no tiene objetivos políticos; reúne representantes de los actores implicados por la creación de la reserva; esta compuesto por diez personas y tres suplente. Este comité esta habilitado para buscar los medios y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos designados en el punto 1. Se compromete a rendir cuentas de sus actividades regularmente a la población y actores locales y a las entidades estatales, en conformidad con las leyes de la República de Seychelles.

5. Las poblaciones de Grand-Anse solicitan que los beneficios económicos de la actividad eco-turística sean utilizados para en desarrollo local (empleo, actividades económicas anexas, mejoramiento del medio ambiente más allá de los límites de la reserva...).

6. Esta acta sólo puede ser modificada si se realiza otro taller con el conjunto de los actores locales de la población de Grand-Anse.

Etapa 4: Elaboración del esquema de gestión



En un enfoque de manejo integrado para el desarrollo sostenible, el plan de gestión puede tener múltiples dimensiones, espaciales y temáticas. De acuerdo a lo procedido, puede referirse a un esquema director para el desarrollo de una región completa o la gestión de un recurso (por ejemplo: el agua) o un plan de acción mucho más local y orientado a una problemática dada (ejemplo: gestión del manglar). La elaboración de un esquema de gestión recopila los principales y siguientes puntos:

- Una identificación de la zona y de sus territorios específicos, de acuerdo al informe ambiental (ambientes, recursos, actividades, instituciones);
- Los intereses prioritarios identificados de común acuerdo, que representan los ejes directores de la reflexión uniendo los diferentes problemas entre ellos y permitiendo así abordarlos con coherencia, resultados de la fase 3;
- Los grandes principios de elaboración de un plan (nacional/local, niveles de gobernabilidad, adaptación, operatividad espacial, etc.);

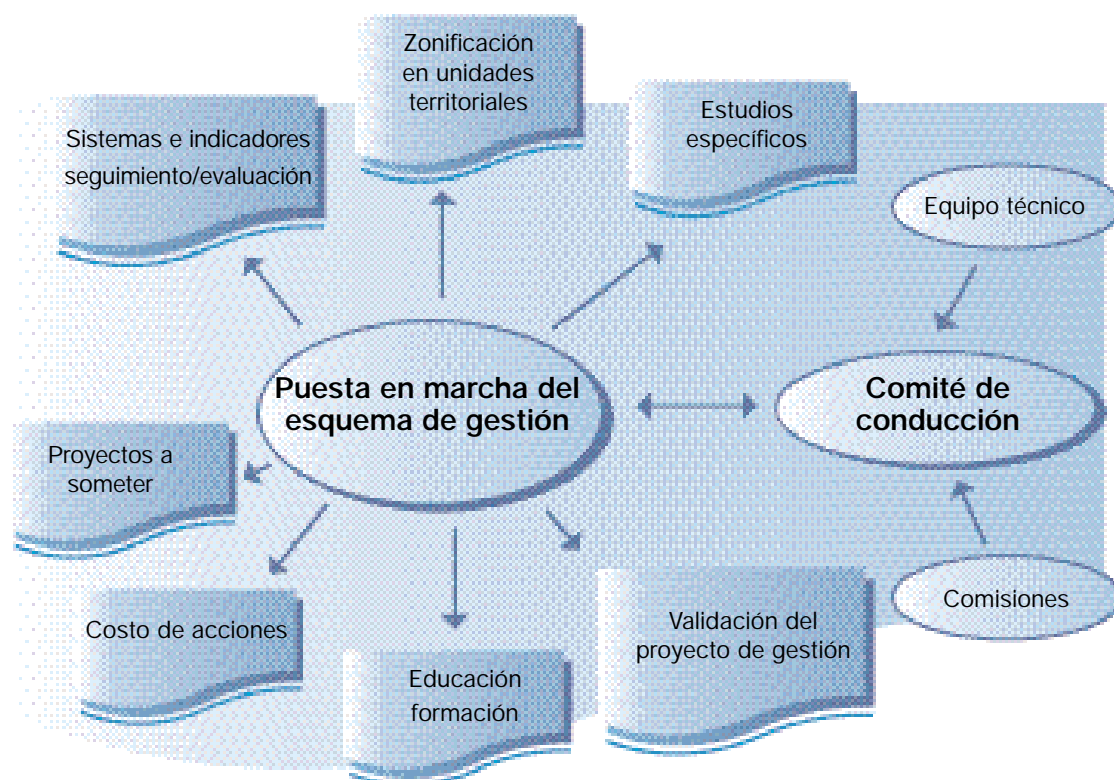
- La presentación de objetivos globales y de su declinación espacial según los medios (recorrido de agua, zonas húmedas, manglares, lagunas, arrecifes, medios urbanos...) y los territorios (unidades territoriales);

- Los lugares de intervención y acciones prioritarias escogidas a corto y mediano plazo (aproximadamente 5 años), e igualmente los proyectos a someter para financiamiento exterior;

- El tipo de seguimiento y evaluación que es previsto y las principales etapas para la puesta en marcha a lo largo de la realización del plan;

- La organización institucional (estructura de gestión y seguimiento del proyecto), medios financieros, cronograma de acciones con relación a los objetivos, y la política de comunicación hacia el exterior.

Lo que cuenta en esta instancia es que la estrategia de puesta en marcha, tenga presente la articulación de escalas y niveles de decisión, que sea realista y progresiva para tener en cuenta los problemas y voluntades.



Las principales dimensiones a tener en cuenta en la etapa 4

Papel del comité de conducción

En esta etapa, el comité de conducción y sus comisiones supervisan el trabajo de elaboración que puede ser realizado por un equipo técnico. Ya que es la piedra angular para la continuación del proceso, debe específicamente preparar el montaje institucional que va ser propuesto para la puesta en marcha del plan y la perennización de actividades, integrándolas en los marcos regional y nacional (eventualmente internacional) existente o venidero. Para ser viable, todo proyecto de GIZC, así sea local, debe poder inscribirse en un enfoque más global, en la construcción en la que participa el mismo (enfoque a "doble sentido". CRC, 1998).

Profundización de la zonificación en unidades territoriales

El trabajo iniciado luego de las etapas 2 (informe ambiental) y 3 (futuros deseables y posibles) converge en la

definición de unidades territoriales con objetivos y acciones que le son propias. El Sistema de Información Geográfico (SIG) debe permitir editar los mapas correspondientes. A este respecto, es importante recordar que la cartografía como los indicadores sobresalen de un proceso que recorre todas las etapas. Al igual que los indicadores, los mapas hacen parte integral del sistema de información y por lo tanto del sistema de seguimiento-evaluación.

Conducción de estudios específicos sobre los problemas prioritarios

En el transcurso del avance en la elaboración del plan de gestión, estudios complementarios pueden ser necesarios (análisis, encuestas, etc.) para precisar los objetivos. Estudios más profundos sobre los problemas prioritarios pueden ser igualmente emprendidos. Son considerados como parte de la estrategia de puesta en marcha de uno u otro objetivo.

Validación del proyecto del plan de gestión

El proyecto de esquema de gestión debe ser reconocido y validado por el conjunto de actores que participaron en el proceso, pero igualmente por los socios que se desea asociar en su realización y por los niveles institucionales que le darán existencia legítima y legal. Esto puede hacerse a manera de debates públicos (talleres) y/o de consultas que permitirán, fuera de la validación de las selecciones y de las estrategias, precisar los acuerdos recíprocos y los aportes específicos de los socios, que podrán figurar en el anexo del plan de gestión. La socialización del esquema de gestión puede igualmente ampliarse hacia consulta pública, a manera de encuestas públicas, de campañas de prensa, de emisiones de radio, etc.

Evaluación de costos e impactos de acciones previstas

Para la coherencia del conjunto, cada orientación y objetivo inscrito en el plan esta en correspondencia con las acciones y medidas operacionales a tomar. Una representación cómoda y sintética de este conjunto es el marco lógico, ampliamente utilizado en estos días para programas o proyectos. Aunque este último no sea lo suficientemente realista, es necesario que las acciones mencionadas en el marco lógico, temáticas o territoriales, sean el objeto de fichas individuales de acción. El cuadro ofrece un ejemplo de ficha de acción.

Cuadro 9: Puesta en marcha del plan de gestión: un ejemplo de fichas de acción

1. Título de la acción. Responsabilidad de puesta en marcha
2. Descripción resumida del contexto y de la problemática correspondiente
3. Metas a 10 años en las que participan las acciones, expresadas brevemente
4. Objetivos de la acción, a uno, dos o tres años, globales o específicos, cualitativos o cuantitativos, expresados en estados de situación por alcanzar
5. Descripción de la acción: método de enfoque, localización, contenido, actores implicados.
6. Medios provisionales (técnicos, humanos, materiales, formación de actores)
7. Presupuesto provisional
8. Plan de financiamiento provisional
9. Cronograma de trabajos
10. Dispositivo de evaluación: indicadores de resultados (cuantitativos y cualitativos), medios de evaluación
11. Coordinación inter-institucional necesaria.

Educación/formación de actores

La formación se dirige potencialmente a todos los actores, en diferentes niveles de gobernabilidad. Las orientaciones tomadas decidirán las áreas en donde conviene acentuar en materia de formación.

Un de los aspectos claves, tanto para la concientización de los intereses de la GIZC como para la confrontación

de escenarios creados por los actores o la selección de acciones, concierne la familiarización con la noción de valor total de los ecosistemas y de costo generada por los impactos, incluso si los modos de cálculo son inciertos (lo que importa acá es la toma de conciencia que el valor en el mercado no es el todo y que hay otros valores a tener en cuenta). Las acciones de educación y de formación son elementos de la estrategia de puesta en marcha de los objetivos.

Identificación de proyectos para someter a proveedores de fondos

Algunas acciones constituyen ellas solas un proyecto definido, a causa de su tecnicidad y de su elevado costo (realización de diques, construcción de carreteras, red de saneamiento, de irrigación, etc.) pueden ser el objeto de propuestas y negociaciones específicas con los proveedores de fondos. Cada una de estas acciones se convierte así en un proyecto aparte a tratar.

Sistema de seguimiento-evaluación

Aunque sean esenciales para apreciar los cambios y así adaptarse, los sistemas de seguimiento-evaluación son aún experimentales.

El sistema de indicadores, Fuerzas Motrices-Presión-Estado-Impacto-Respuesta (DPSIR: Driving Forces-Pressure-State-Impact-Response) es un medio cómodo de organizar la información de acuerdo a relaciones de causas a efecto aplicándose a la gestión de recursos. Sin embargo, esta característica determinista crea un instrumento incompleto cuando se refiere a describir correctamente las dinámicas socio-ecológicas.

En materia de evaluación de rendimientos de un programa o de un proyecto, conviene anexar a los indicadores DPSIR, una serie de indicadores que señalen algunos grandes principios de desarrollo sostenible como son la eficacia, la equidad en el uso, la participación del público, la viabilidad de opciones tomadas, y la precaución contra los riesgos.

Ejemplo 9 : Elaboración de un Plan director Zona Costera de la región de Menabe, Madagascar

El acta

La región de Menabe fue seleccionada como una zona piloto de GIZC en el marco del Programa Regional Ambiental de la Comisión del Océano Indico, apoyado por la Unión Europea (PRE-COI/UE). La selección de esta región fue motivada por la pre-existencia de un Comité Regional de Desarrollo (CRD) proveniente de dinámicas locales y apoyado por el Banco Mundial en el marco de su política de ayuda a la gestión de estructuras descentralizadas.

Luego de un informe ambiental parcial, basado esencialmente sobre encuestas hechas en 27 pueblos litorales, un taller de restitución/validación del informe permitió iniciar un proceso de concertación entre actores, elaborar una primera priorización de los problemas y esbozar los escenarios de acción con los actores relacionados.

Ilustración del proceso de GIZC

El diagnóstico se realizó bajo la forma de árbol de problemas y de un conjunto de pesados estudios. Paralelamente a la elaboración de un esquema de gestión, el CRD Menabe ponía en obra con la ayuda de PRE-COI/UE (1998), cierta cantidad de micro-proyectos en los pueblos pilotos (material de pesca, pozos, equipos para escuelas, medicamentos de primera necesidad).

Tanto por consideraciones de orden estratégico para el CRD (que debe afirmar su puesto en el proceso de descentralización en curso en Madagascar), como por necesidad de resultados visibles para el programa PRE-COI/UE, el esquema de gestión tomó forma de un primer boceto de Plan director regional para el desarrollo sostenible de las zonas costeras de Menabe. Su elaboración reposaba sobre ciertos preavisos y principios fijados como sigue: el Plan director se inscribe en un doble contexto, nacional e internacional (Comisión del Océano Indico); su elaboración se apoya en un enfoque de doble vía (de lo regional a lo local y vice versa); la elaboración es un objeto de negociación continua; el campo de aplicación trata sobre usos múltiples en cuanto a la gestión de los recursos, de espacios de producción, y de la coordinación entre niveles de gobernabilidad.

Varios estudios específicos fueron emprendidos simultáneamente sobre temas de urgencia como la fiscalidad o la erosión del litoral de la ciudad de Morondava. La zonificación en unidades geográficas pudo ser precisada con base en los datos existentes (mas cualitativos que cuantitativos) y de limites administrativos de las comunidades. Los limites terrestres y marinos fueron fijados de manera provisoria como los de las comunidades litorales y correspondiendo a una línea batimétrica de 100 metros. Esta zonificación debía enseguida permitir profundizar los informes ambientales por zona.

Luego de un segundo taller de restitución y de validación, había que presentar bajo una forma avanzada y comunicable, un Plan director regional de zona costera con una visión de desarrollo a largo plazo, las orientaciones generales y territoriales, y las medidas operativas de puesta en marcha, acompañadas de otros dos planes constitutivos aún mas definidos: un Plan piloto de acción comunitaria, y un Plan de urbanismo de la ciudad de Morondava. Después del segundo taller de restitución/validación de estos marcos generales de planificación, que tuvo lugar dos años después del primero, a continuación hay que declinar las acciones a programas en el tiempo y el espacio, según las capacidades humanas, institucionales y financieras existentes. Entre los temas prioritarios estudiados y propuestos a los proveedores de fondos figuraban la protección del litoral de Morondava y los problemas de erosión de que no dejaban de agravarse.

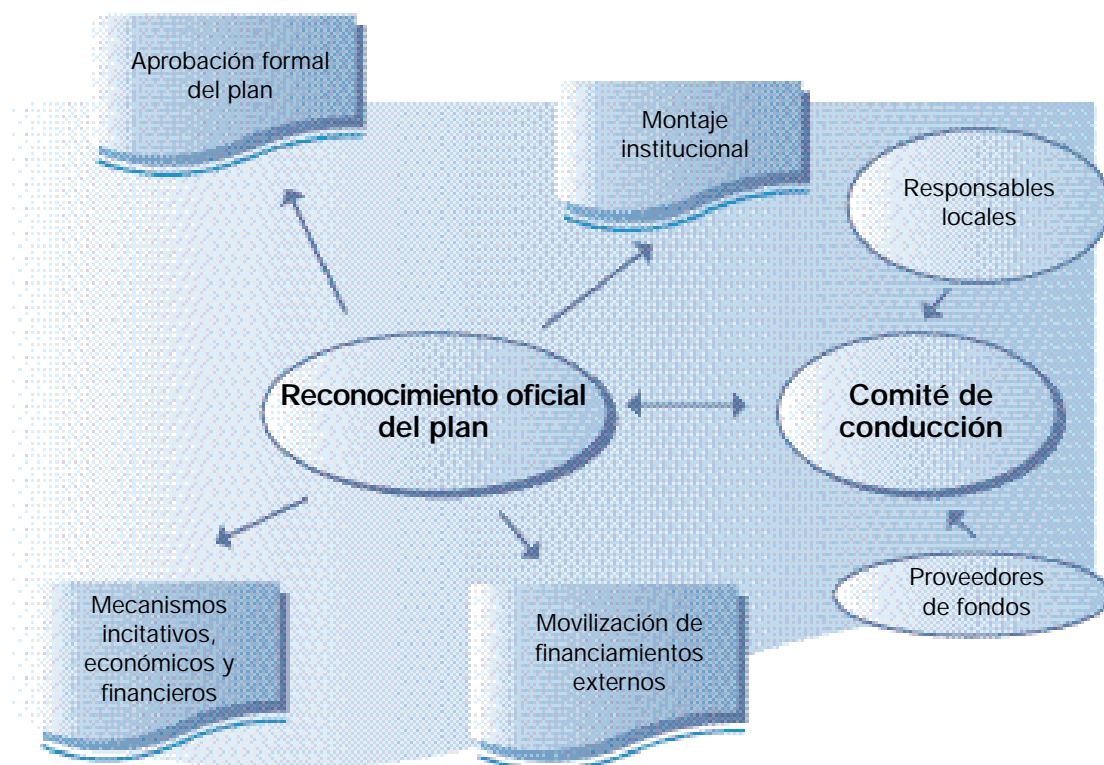
Fase III : PUESTA EN MARCHA

Etapa 5: Institucionalización



La adopción formal del esquema de gestión es el fin de un proceso de legitimación iniciado desde la etapa 1. Gracias a este proceso de concertación y de legitimación, este esquema (no importa cual sea su apelación y su forma o esquema director, plan de gestión...) hace parte de un contrato social, frente a los responsables locales de uno o varios territorios, de sus habitantes y socios; contrato que, sin duda alguna local se inserta en la estrategia nacional de desarrollo sostenible de zonas costeras y debe ser reconocido como tal en el montaje institucional de puesta en marcha. Si el territorio no es muy grande, se puede incluso visualizar una "ritualización" del interés moral para la firma de todos los actores locales que se reconocen dentro del plan y desean participar en su puesta en marcha. Los socios exteriores de la

zona propiamente dicha (colectividades locales de niveles superiores, agencias públicas, Estado, organismos socio-profesionales...) reconocen por su firma la legitimidad de la zona (territorio) y de su proyecto de desarrollo. Se tratará igualmente de asegurarse de la real disponibilidad de los financiamientos previstos en el momento de la etapa de la elaboración. Siendo los financiamientos exteriores (proveedores de fondos) limitados en el tiempo, por lo general 5 años, se requerirá garantizar medios de perennización para el relevo de los financiamientos internos ya sea por apoyo Estatal y/o de recursos propios generados a nivel local. En este marco, el seguimiento y la adopción en el tiempo del esquema de gestión tiene igualmente un costo que habrá saber evaluar e integrar al presupuesto global.



Las principales dimensiones a tener en cuenta en la etapa 5

Aprobación formal del plan

El plan es la culminación de un proceso de negociación que representa a los habitantes de un mismo territorio con una imagen de ellos mismos, de su sociedad y de su patrimonio común, y propone un proyecto para el porvenir, con alianzas y apoyos explícitos. Que tenga valor reglamentario o no, atrae su fuerza en el acto público o de gobierno local (instituciones, redes, reglamentaciones, normas, usos/actores públicos y privados) que representa. El acuerdo entre los firmantes (actores locales y autoridades) traducirá:

- (i) el reconocimiento común del o de los territorios, en sus límites geográficos y según sus características
- (ii) su acuerdo sobre los objetivos y las estrategias de desarrollo precisadas globalmente y por cada uno de ellos,
- (iii) reconocimiento de la estructura institucional encargada de la coordinación y de la aplicación del plan,
- (iv) y finalmente su voluntad de actuar y de poner recursos en común

Montaje institucional

Hay que instaurar los relevos institucionales necesarios al plan sectorial y territorial, de manera que este sea operacional y coherente con las políticas nacionales correspondientes y sus instrumentos (legislativos, reglamentarios, económicos, etc.) de puesta en marcha. El comité de conducción se convierte generalmente en la estructura de animación que interviene en el seno de una institución o de otra. La fuerza de esta estructura de animación reside no solamente en el reconocimiento oficial de su legitimidad y eventualmente su legalidad, pero sobre todo en su capacidad para encarnar el proyecto colectivo representado por el plan de gestión y a autorizarse a recordar los compromisos de cada uno: entre más sean expresados los debates públicamente, mayor será el peso de la mirada colectiva de los socios. Este es el interés de la gobernabilidad local frente a los informes de autoridad y como recurso de litigio.

Mobilización de financiamientos y mecanismos incitativos

A parte de los financiamientos de los proveedores de fondos que solo tiene un momento, es esencial identificar antes de la puesta en marcha los mecanismos económicos y financieros susceptibles de generar recursos propios y por lo tanto la perennidad de las actividades. Numerosas herramientas incitativas o no existen en esta área (subvenciones, impuestos, permisos, etc.) de acuerdo a los medios de producción y usos. En gestión

comunitaria, los acuerdos voluntarios instituyendo asociaciones sobre un mismo recurso entre varios usuarios de una misma comunidad, pueden conducir la movilización de "Fondos de Inversión Comunitaria" (Borrini-Feyerabend, 2000). Este tipo de fondos destinado a ser reinvertido en actividades de producción, van a su vez a generar riqueza en el ámbito comunitario y ganancias para aquellos que están directamente comprometidos en las operaciones. Este tipo de gestión puede ser útilmente combinada con socios pasados localmente con el sector privado (bienes raíces, pesca, turismo, etc.).

Ejemplo 10 : El caso de los islotes clasificados como reserva natural del mar de Iroise (norte de Bretaña, Francia)

El acta

La clasificación en 1992 por un decreto ministerial de tres islotes del archipiélago de Molène en reserva natural corresponde a la culminación de varios años de investigación científica y de alianzas locales e institucionales y determina la consagración ambiental de este archipiélago. La adquisición de estos islotes en 1972 por el departamento de Finistère, a continuación de las acciones realizadas por una asociación de protección de la naturaleza (SEPNB) introduce un fuerte cambio para estos espacios, que, antes de los años 50 tenían un estatus privado. El abandono progresivo de estos islotes por los hombres, por razones económicas (alto de las actividades de recolección de laminarias) pero también humanas (aislamiento) favorecerá la adquisición de estos lugares, hoy en día totalmente dedicados a la conservación de la naturaleza.

Reservas naturales del Estado, estos islotes son administrados por un organismo, nombrado por el prefecto, y encargado de la puesta en marcha de una política de gestión y de conservación sobre el conjunto del perímetro de la reserva. El administrador es la asociación Bretaña Viviente-SEPNB, asociación ley 1901 reconocida de utilidad pública, secundada por la federación departamental de cazadores de Finistère en razón de sus antiguos usos de caza (presencia de conejos y presas de agua). La creación de esta reserva se integra en una política nacional de puesta en marcha de áreas protegidas y a nivel de la reserva, el proyecto global es el plan de gestión.

Ilustración del proceso de GIZC:

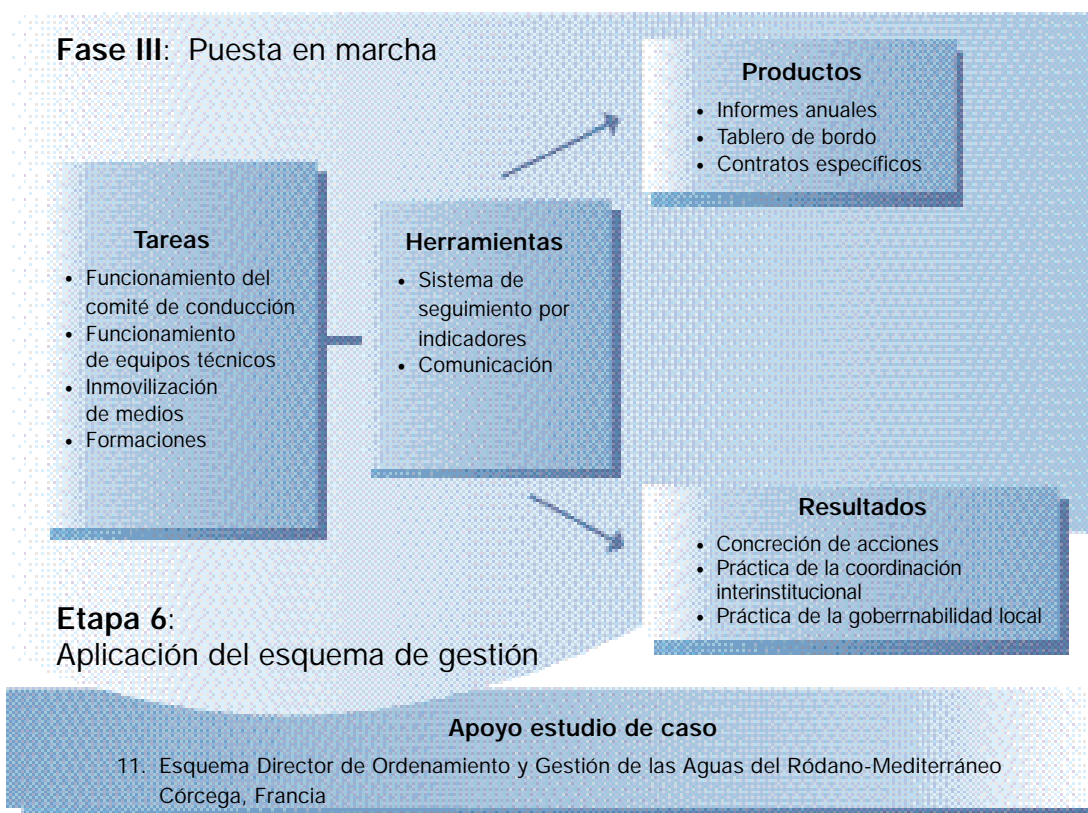
Puesta en marcha, institucionalización y seguimiento del plan de gestión

Varias versiones del plan de gestión fueron elaboradas y restituidas notificando los responsables de la asociación. La versión definitiva fue adoptada por el comité consultivo de la reserva. La aprobación formal del plan esta ligada por su adopción por el Consejo Nacional de Protección de la Naturaleza, un organismo nacional bajo los auspicios del Ministerio del medio ambiente y de ordenamiento territorial, habilitado para conceder la validación del plan de gestión.

La puesta en marcha del plan de gestión se hace en el marco de la planificación en el tiempo y espacio sobre la base de su programa operativo y del cronograma asociado. Las operaciones previstas son diferentes de un islote a otro y de un año a otro. Jerarquizadas y planificadas, estas acciones tocan todos los aspectos de la vida de la reserva (placer, investigación científica, educación al público, vigilancia, seguimientos...).

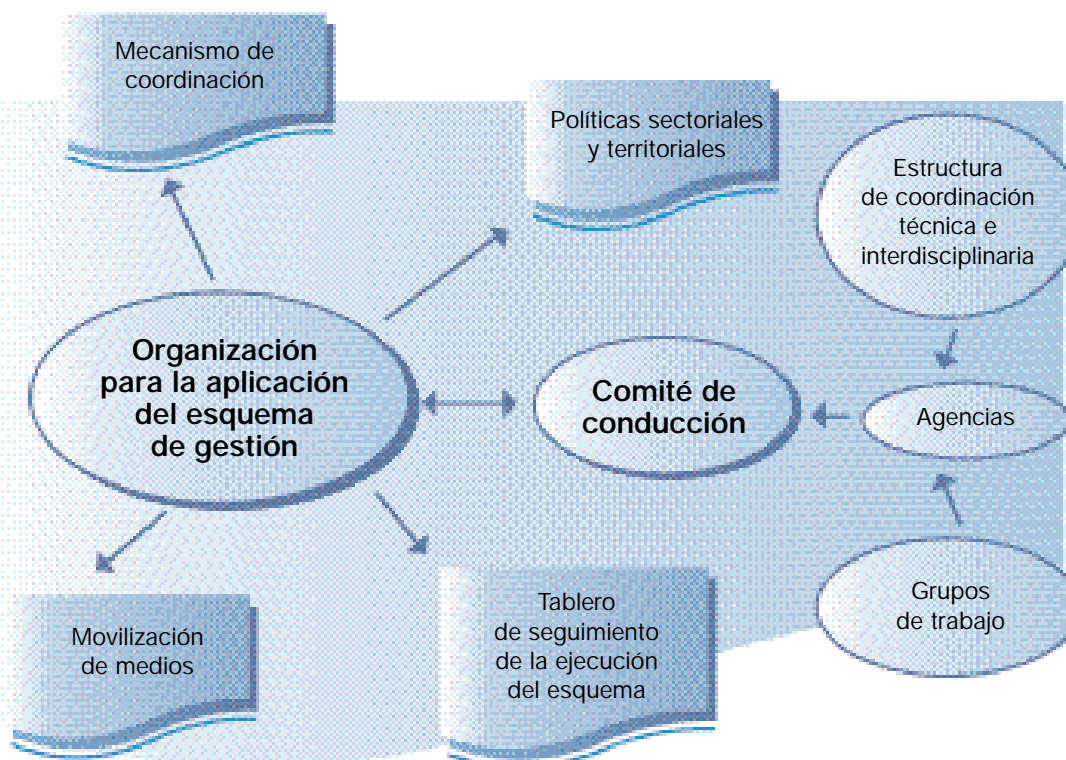
El plan de gestión debe ser revisado en un término de cinco años. Luego de su revisión en 2002, una evaluación será realizada a partir de objetivos fijados en el plan de gestión. La evaluación será llevada a cabo por un miembro de la asociación, por una oficina de estudio, con el fin de tomar acta y analizar los resultados obtenidos. Un documento específico será por lo tanto redactado. Se revisará el conjunto de objetivos para los cinco años transcurridos. La actualización del plan de gestión permite reorientar los objetivos de gestión en función de la evolución de la situación y de los proyectos de la reserva. «

Etapa 6: Aplicación del esquema de gestión



La puesta en marcha no concierne únicamente la realización de actividades tales como son previstas en el plan pero igualmente la organización de las formas de transformación de territorios y de las relaciones entre estructuras y hombres. Se refiere tanto a la organización como a la programación de actividades, que el comité de conducción deberá negociar con los socios para asentar las modalidades de asociación y de participación entre los

actores. La puesta en marcha va a poner a prueba el sistema de seguimiento-evaluación y provocar numerosos ajustes de este, a través de la ejecución de cada parte de las acciones anuales. A la luz de los resultados obtenidos (estado de avance y efectos producidos), pero también de los eventos u oportunidades nuevas, será probablemente necesario reexaminar, y revisar si es necesario, las acciones siguientes.



Las principales dimensiones a tener en cuenta en la etapa 6

Papel del comité de conducción

A partir de estas comisiones de propuestas (cf. Etapa 3), el comité de conducción puede ayudarse de grupos de trabajo que se organizarán por objetivos y/o acciones previstas. El comité de conducción no ejecuta pero tiene un papel político de orientación y de supervisión. Debe poder igualmente apoyarse sobre una estructura de coordinación técnica e interdisciplinaria, en donde las tareas y las misiones deberán ser precisadas: dirección y coordinación técnica del proceso, compromiso y seguimiento de acciones, comunicación y concertación, conducción de estudios particulares, conducción de operaciones y trabajos, etc. En la fase de realización, el comité de conducción tendrá que trabajar particularmente sobre la modificación o la creación de acciones de formación y de comunicación al lado de los socios, de los dispositivos relacionales o institucionales, de los dispositivos reglamentarios o de reglas de buena conducta, de dispositivos financieros o también de dispositivos jurídicos, que

representan los marcos indispensables a la organización concreta de acciones previstas en el esquema de gestión.

Adecuación de acciones con políticas sectoriales y territoriales

Para velar la coherencia de acciones con aquellas emprendidas por las diferentes agencias a cargo de las políticas sectoriales y territoriales, es importante hacer funcionar instancias de coordinación inter-institucionales que permitan informarse mutuamente sobre la evolución de sus políticas y de sus instrumentos de puesta en marcha (planes de ocupación de suelos, planes de urbanismo, programación de viviendas, proyectos prioritarios de inversión, planes de acción forestal, red de áreas marinas protegidas, etc.). Se sobre entiende desde ese momento toda la importancia que reviste la previsión de mecanismos de coordinación correspondientes, incluso cuando se actúa a nivel local.

Tablero de bordo de seguimiento y ejecución del esquema

El sistema de seguimiento-evaluación, basado notablemente (pero no únicamente) sobre una serie de indicadores de tipo DPSIR (Fuerzas motrices-Presión-Estado-Impacto-Respuesta) y de indicadores de resultados del proceso de GIZC, va a alimentar los tablero de bordos de seguimiento de las acciones emprendidas. Estos tablero de bordos tienen dispositivos de vigilancia para descubrir los cambios y las oportunidades, y los dispositivos de evaluación para apreciar la eficacia de acciones y tomar las decisiones de ajuste o de modificación que se imponen. A pesar del seguimiento global de la zona, el tablero de bordo permitirá seguir cada unidad geográfica como territorio con características propias de sensibilidad y vulnerabilidad. La operatividad del sistema de seguimiento-evaluación es fundamental ya que es la herramienta privilegiada que permite guardar una visión global de actividades sin ahogarse en la operatividad cotidiana.

El tablero de bordo comprenderá igualmente de manera útil el seguimiento de los presupuestos, en este sentido la asignación de medios financieros de inversión y de

funcionamiento traduce la selección efectiva que fue hecha. Una presentación analítica de los gastos por objetivo permite comparar presupuestos provisionales y presupuestos realizados y analizar sus diferencias.

Mobilización de medios

Para realizar las diferentes actividades por objetivo utilizando todas las oportunidades de apoyo, es necesario negociar con los socios convenciones y contratos particulares. Estos contratos pueden comprender, aparte de los compromisos financieros sobre programas de acción, compromisos precisos sobre políticas e intervenciones que los socios (colectividades locales, Estado) intentan guiar sobre el territorio seleccionado y sobre los modos de concertación considerados (plan de desarrollo, adquisición de zonas a proteger, reagrupamiento de servicios locales). Modesta o importante, financiera o técnica, toda contribución puede ser útil para la realización del plan. Con los organismo privados, estas contribuciones toman diferentes formas, de la simple carta de compromiso a la convención detallada, y de la contribución al patrocinio.

El acta

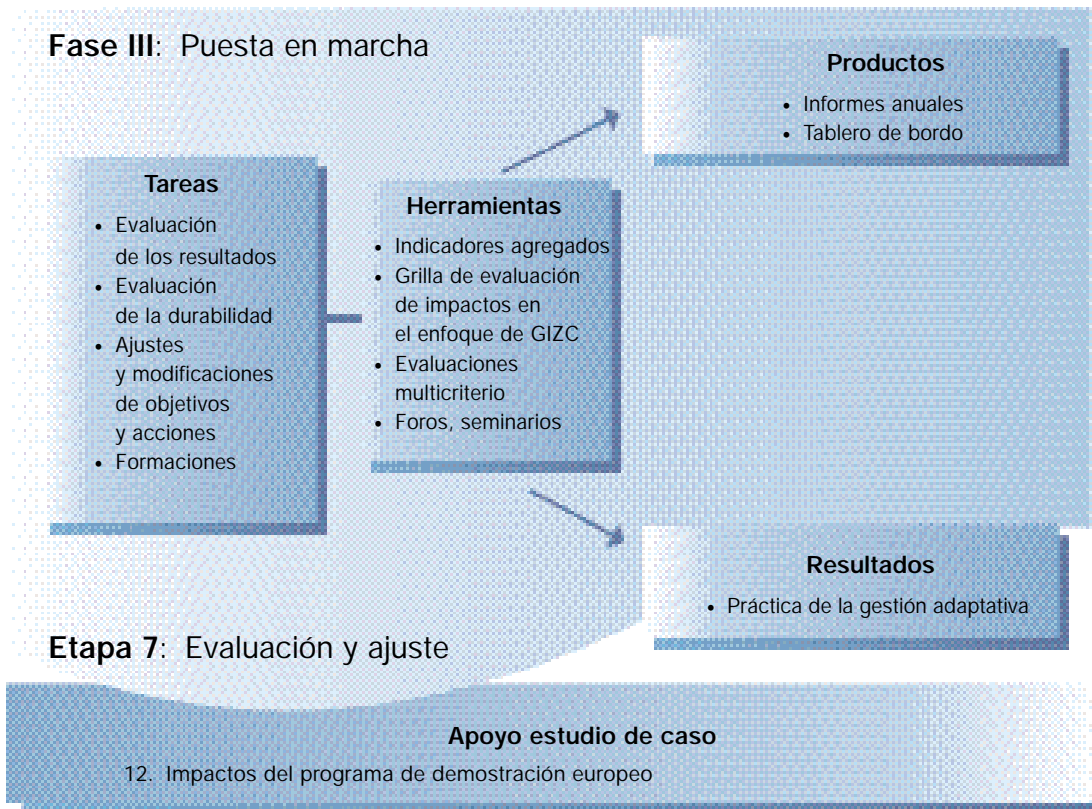
En Francia, la ley del 16 de diciembre de 1964 relativa al "régimen y repartición de aguas, y a la lucha contra la contaminación" introdujo el principio de gestión del agua por cuenca. El territorio francés fue dividido en 6 grandes cuencas hidrográficas, a las cuales corresponden 6 Comités de Cuenca encargados de planificar la política del agua. Una de estas cuencas, la cuenca del Ródano-Mediterráneo-Córcega corresponde al conjunto de ríos franceses y de sus afluentes que desembocan en el Mediterráneo. Esta cuenca cubre, totalmente o en parte, 9 regiones y 30 departamentos y se extiende sobre 130 000 km², es decir casi 25% del territorio nacional. El conjunto de actividades de la cuenca se traduce en usos múltiples de agua y a la movilización de volúmenes muy importantes. La ley sobre el agua del 3 de enero de 1992 estableció herramientas de planificación descentralizadas para la puesta en marcha de una gestión sostenible del agua y de los ambientes acuáticos: los Esquemas Directores de Ordenamiento y de gestión de las Aguas (SDAGE) elaboradas de 1992 a 1995, particularmente para la cuenca de Ródano-Mediterráneo-Córcega, percibió 10 territorios de los cuales 3 tenían franja litoral.

Ilustración del proceso de GIZC: el tablero de bordo, sistema de seguimiento del SDAGE

Conforme a las orientaciones del SDAGE, el comité de la Cuenca del Ródano-Mediterráneo-Córcega, coordinado por la Agencia del Agua del mismo nombre, decidió crear un dispositivo de seguimiento de la puesta en marcha de los objetivos de este documento: el tablero de bordo de bordo del SDAGE. Esta herramienta es elaborada por el secretariado técnico del SDAGE (Agencia del Agua, Dirección Regional del Medio Ambiente), ayudado por los grupos temáticos del SDAGE (aguas superficiales, aguas subterráneas, precios del agua, riesgos, litorales...). Es un instrumento de navegación de políticas del agua conducidas por los diferentes actores, guiadas por los ejes estratégicos del SDAGE: (i) acentuar la lucha contra la contaminación, (ii) restablecer la calidad del agua respondiendo a las exigencias de los usos, (iii) tener en cuenta la importancia y la fragilidad de las aguas subterráneas, (iv) gestionar mejor antes de invertir, (v) respetar el funcionamiento natural de los ambientes, (vi) pensar en la gestión del agua en términos de ordenamiento territorial, (vii) reforzar la gestión local y concertada, etc.

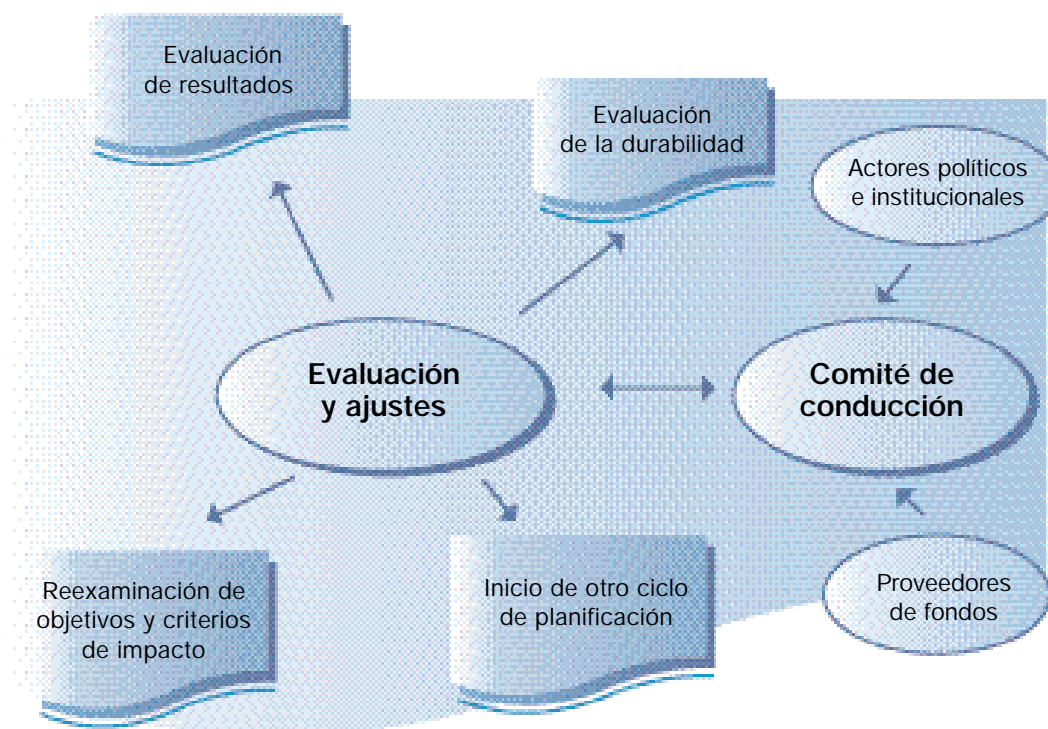
El tablero de bordo de bordo utiliza tres tipos de indicadores, de Estado, de Presión y de Respuesta rindiendo cuentas de los diversas acciones emprendidas para satisfacer los objetivos del SDAGE. Según las 10 orientaciones y sus tres tipos de indicadores, el tablero de bordo de bordo esta dividido en 15 módulos que declinan la puesta en marcha local de orientaciones del SDAGE, los 13 grandes objetivos prioritarios del SDAGE (calidad de los cursos de agua, lucha contra la contaminación, eutroficación de los cursos de agua, riesgos de inundación, aguas subterráneas, alimentación en agua potable, zonas húmedas, protección de especies, litoral), y finalmente las redes de medidas y de observación (seguimiento-monitoreo). Los indicadores son construidos a partir de informaciones técnicas provistas por un gran número de productores. Se refiere por lo tanto a un trabajo colectivo con reposición diaria anual (Comité de la Cuenca RMC, 2000).

Etapa 7: Evaluación y ajuste



La evaluación no es un control pero un proceso continuo que comienza con la reflexión sobre el sistema de seguimiento-evaluación susceptible de unir de la mejor manera posible los objetivos y estrategias fijadas. Es de dos tipos: la auto-evaluación que sigue un ritmo operativo (anual en general), y la evaluación exterior que sigue un ritmo contractual (a mitad o al final del contrato, y a veces "expost", algún tiempo después de la finalización del contrato). La evaluación es ante todo una "herramienta de inteligencia de la acción" (Gorgeau, 1997). Permite, a la luz de los resultados de acciones emprendidas, reexaminar los objetivos y las estrategias puestas en marcha, su desarrollo cronológico, la complementariedad de las acciones emprendi-

das, la organización de estructuras y de modos de funcionamiento, los dispositivos asociativos, etc. A parte de los ajustes periódicos que resultan, el plan tal cual fue detenido tiene en general una duración de vida limitada (cinco a diez años en general) lapso en el que debe ser revisado. En contextos ambientales, socio-económicos y institucionales cambiantes, hay que reexaminar la pertinencia de los objetivos, lo que no consiste solamente a cambiar pero, de nuevo, a retomar la elaboración de un nuevo plan en función de las etapas precedentes. En este estado de iteración, se habrá efectuado la primera generación de puesta en marcha de un proceso de gestión integrada de zonas costeras (las 3 bucles figurando en conclusión).



Las principales dimensiones a tener en cuenta en la etapa 7

Evaluación de los resultados

La evaluación de los resultados de un proyecto o programa de GIZC será aún más pertinente al descubrir informaciones precisas (ambientales, socio-económicas) procedentes de las fases de identificación y preparación. La segunda condición, ligada a la primera, es la existencia de un sistema de seguimiento-evaluación, y por lo tanto de indicadores, que sea funcional y utilizado. Cuando se habla de resultados de un proyecto, hay varios criterios de "impacto" que permiten calificar estos resultados: sobre los ambientes y los usos, sobre las instituciones y las políticas, y sobre la sociedad (calidad de vida, educación, posición de la mujer, etc.). De acuerdo a las áreas, se hablará de impactos cuantitativos cuando pueden medirse (ambientes y usos) y de impactos cualitativos que, difícilmente medibles, son generalmente los que son más equivocados (cf. cuadro). Una vez más hay que referirse a una situación inicial y sobretodo, a un objetivo estratégico inicial que indica claramente, y posiblemente de manera cuantificable, el o los resultados buscados. A este título, es importante que en las actividades del comité de conducción, figure la de recibir los "feedbacks" de actores cercanos luego de la puesta en marcha del proyecto de GIZC: condolicencias, demanda de recursos, u opiniones diferentes. El comité de

conducción puede igualmente librarse a relevos puntuales y encuestas de opinión. La evaluación, ya sea interna o externa, utiliza igualmente cuestionarios estructurados cuya bibliografía es numerosa (METAP/MAP, 1998; CRC, 1999; EC, 2000).

Evaluación de la durabilidad

La durabilidad emana pero va más allá de los resultados del proyecto. Pone en juego escalas (nacional, internacional) que sobrepasan los límites territoriales del proyecto. Reúne la evaluación expost a veces practicada por los proveedores de fondos y se interroga sobre los mecanismos de puesta en marcha y robustez en el tiempo frente a los cambios. Distinguiremos los aspectos financieros, los aspectos institucionales, y los aspectos políticos que condicionan su durabilidad. Aunque la evaluación expost hecha por los proveedores de fondos puede ser considerada como un enfoque top-down centrado sobre efectos asociados según los sectores de actividad a escala nacional esencialmente, la evaluación de la durabilidad se asociará a las condiciones de repartición de costos y beneficios (monetarios y no monetarios) entre diferentes categorías de actores, ya sean locales, nacionales, internacionales o globales y a las condiciones de funcionamiento de instituciones y reglas establecidas para la GIZC.

Cuadro 10: Ejemplos de indicadores de durabilidad

Tipo de indicadores	Medir que ?	Enfoque Naturaleza	Hipótesis	Puesta en marcha	Ejemplo de aplicación
I. INDICADORES DE CONDICIONES DE LA GESTIÓN SOSTENIBLE	Condiciones necesarias para alcanzar un estado de referencia del sistema considerado	Normativo Exante	Supone el estado de referencia: <ul style="list-style-type: none"> • Criterios físicos • Criterios económicos • Criterios sociales Idea de un sendero "óptimo" a seguir	Problema de escala para medir los indicadores Es muy global	Indicadores de gestión sostenible del CIFOR Indicadores de desarrollo sostenible
I. INDICADORES DE DESVOACCIÓN/ NORMA	Distancias entre norma actual fijada y resultados efectivos: grado de realización de objetivos	Correctivo Expost	Supone que se pueden medir y definir los resultados Diferentes normas posibles: costo ambiental, conservación de un stock de capital natural	Requiere un compromiso sobre los objetivos permitiendo rendir aceptables las normas para los actores y permite una revisión de normas	Ejemplos de procedimientos: <ul style="list-style-type: none"> • de Impact Assessment (objetivo físico) • de la contabilidad ambiental PIB verde
I. INDICADORES DE IMPACTO	Cruce de acciones bien definidas y de ambientes dados	Prospectivo Correctivo Exante Expost	Supone un marco conceptual que une las acciones (presiones) medios (estado) y gestión (respuesta) Supone que se pueda evaluar económicamente las ventajas ambientales de acciones llevadas a cabo (respuestas)	Reposa sobre una visión lineal: causa/efecto Sectorial y poco aplicable a los procesos	Ejemplo del esquema PER de la OCDE
II. INDICADORES DE NIVELES, RIESGOS	Norma de salvaguardia de medios a alcanzar con el menor costo económico	Descriptivo Exante	Supone que se pueda evaluar económicamente los costos ambientales	Sirve exante para escoger las políticas. Poco utilizado para evaluar las políticas	Evaluación económica ambiental C/B "valores de los ecosistemas", costos de oportunidad Indicadores de Estado del Medio Ambiente (no hay medidas de desviación)

Reinicio del ciclo

Al pasar el tiempo, no solamente los contextos ambientales y socio-económicos cambian a nivel local, pero igualmente en niveles nacional e internacional. Hoy se sabe como las "externalidades" pueden pesar sobre un territorio y su porvenir. Es necesario, sobre la base de lo adquirido y de los errores del plan de gestión puesto en marcha, reiniciar el ciclo hacia las etapas de identificación (0-1) y de preparación

(2-3-4) para llegar a un nuevo proyecto o plan de gestión. Se comienza así el segundo ciclo de planificación que va a permitir no solamente tomar en cuenta los nuevos contextos y las evoluciones pero igualmente abordar los problemas mas complejos, de la experiencia adquirida sobre el enfoque de GIZC. La evolución de las mentalidades, de las maneras de ver y de actuar sobre su propio medio ambiente, es un proceso complejo que se desarrolla a largo plazo (20, 30 años y más), y requiere por lo tanto varias generaciones de GIZC.

Ejemplo 12 : Principales impactos positivos identificados en el marco de proyecto europeo de demostración de GIZC

Treinta y nueve lugares europeos de demostración de GIZC fueron objeto de una encuesta, con el objetivo de identificar lo que constituía los principales impactos positivos del enfoque de GIZC puesto en marcha. Luego de algunos años de operación, es interesante notar que los efectos más observables son de orden cualitativo y tienden esencialmente a mejorar los procesos de decisión para una planificación más coherente. Lo que es más medible cuantitativamente, en términos de actividades sectoriales y de ordenamiento de la calidad del ambiente, emerge en este estado.

Impactos positivos GIZC	Numero total Numero (1)	% de menciones % (2)	Puntaje de impacto (3)
Ayuda a la decisión mejorada	33	84,6	1,84
Mejor comprensión entre socios	32	82,1	1,41
Mejor sensibilización del público	32	82,1	1,81
Consenso sobre las prioridades	29	74,4	1,83
Actividad turística mas duradera	28	71,8	2,00
Planificación territorial coherente	26	66,7	1,85
Identificación comunitaria más fuerte	24	61,5	2,04
Iniciativas escolares y educativas	22	56,4	1,91
Restauración de habitats	20	51,3	2,05
Mejor calidad de vida	18	46,1	1,89
Actividad de pesca más sostenible	16	41,0	2,31
Reducción de contaminantes	16	41,0	2,25
Mejoración del paisaje	16	41,0	1,94
Vulnerabilidad ambiental atenuada	16	41,0	2,19
Reducción de inundaciones y erosión	11	28,2	2,40
Reducción de costos de desplazamiento	5	12,8	3,00
Numero total de impactos positivos mencionados	344	55,1	2,04

Fuente: European ICZM Survey, 2000. Notes: (1) Numero total de menciones de 39 proyectos de GIZC; (2) % de menciones sobre 39. (3) Promedio de importancia de puntajes para cada factor o 1 = impacto muy positivo; 2 = impacto medianamente positivo; 3 = sin impacto; 4 = impacto medianamente negativo; 5 = impacto muy negativo. Entre más bajo sea el puntaje, mas positivo es el impacto.

SIGLAS

CELM: Célula del Medio Ambiente Litoral y Marino

CELRL: Conservatorio del Espacio Litoral y Lacustre

CN-COI: Comité Nacional Francés para la Comisión Oceanográfica

CEPRALMAR: Centro de Estudios y de Promoción de Actividades de Lagunas y Marítimas

CIAT: Centro Tropical de Agricultura Tropical

CRC: Coastal Resources Center/University of Rhode Island

CRD: Comité Regional de Desarrollo

DIREN: Dirección Regional Ambiental

DPM: Dominio Público Marítimo

DPSIR: Driving forces Pressure State Impact Response

EC: European Commission

EHESS: Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales

EIA: Estudio de Impacto Ambiental

EIS: Estudio de Impacto Estratégico

GIZC: Gestión Integrada de Zonas Costeras

GOOS: Global Ocean Observing System

ICAM: Integrated Coastal Area Management

ICRI: International Coral Reefs Initiative

ICZM: Integrated Coastal Zone Management

IFEN: Instituto Francés de Medio Ambiente

IFRECOR: Iniciativa Francesa para los Arrecifes Coralinos

MAB: Man and Biosphere

METAP/MAP: Mediterranean Environmental and Technical Assistance Programme/Mediterranean Action Plan

POS: Plan de Ocupación de Suelos

PRE-COI/UE: Programa Regional Ambiental-Comisión del Océano Indico/Unión Europea

SAR: Esquema de Ordenamiento Territorial

SDAGE-RMC: Esquema Director de Ordenamiento y de Gestión de Aguas-Rhône-Mediterráneo-Corsega

SEPNB: Sociedad para el Estudio y la Protección de la Naturaleza en Bretaña

SIAT: Sindicato Intercomunal de Aire de Toulon

SI: Sistema de Información

SIG: Sistema de Información Geográfica

SMCO: Sindicato Mixto de la Costa de Opale

SVM: Sistema de Valorización del Mar

UNEP: United Nations Environment Programme

BIBLIOGRAFÍA

Referencias Generales sobre GIZC

- ATEN, Les objectifs de gestion des espaces protégés, gestion des espaces naturels, 1996.
- ATEN, Guide pratique pour la rédaction du plan de gestion de secteur des parcs nationaux, 1998.
- BARDE J.P.: Economie et Politique de l'environnement. Ed. PUF, 2 édition, Paris 1992.
- BORRINI-FEYERABEND G., FARVAR M.T., NGUIINGUIRU J.C., NDANGANG V.A.: Organising, Negotiating and Learning-by-doing. GTZ and IUCN, Kasperek Verlag, Heidelberg (Germany), 2000. Babin D., Bertrand A., Weber J., Antona M.: Patrimonial Mediation and Management Subsidiarity: Managing Pluralism for Sustainable Forestry and Rural Development. In Proceedings of International Workshop on Pluralism and Sustainable Forestry and Rural Development, Rome, 9-12 December 1997.
- BOIRET, F. CIBIEN, C. GÉNOT, J.C. LECOMTE, J.: A guide to Biosphere Reserve Management: a Methodology applied to french Biospheres Reserves, MAB Digest 19, UNESCO, Paris, 1998.
- BUNCE L., TOWNSLEY P., POMEROY R., POLLNAC R.: Socioeconomic Manual for Coral Reef Management. Global Coral Reef Monitoring Network, Ed. Australian Institute of Marine Science, 2000.
- BURDBRIDGE PETER R.: The guiding principles for a European ICZM strategy, Towards a European strategy for ICZM, Brussels, 1999
- COASTAL RESOURCES CENTER: A Manual for Assessing Progress in Coastal Management-The Common Methodology for Learning. Coastal Management Report # 2211. CRC, The University of Rhode Island, January 1999.
- COHEN DE LARA M., DRON D.: Évaluation économique et environnement dans les décisions publiques. Ed. La Documentation Française, Collection des rapports officiels, 1997.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: Manuel de Gestion du Cycle de Projet-Approche intégrée et cadre logique. Série Méthodes et instruments pour la gestion du cycle de projet. Février 1993.
- EUROPEAN COMMISSION: European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. European Commission, May 1999.
- EUROPEAN COMMISSION: Planning and Management Processes: Sectoral and Territorial Cooperation. Final Report, March, 1999.
- FAURE G.O., MERMET L., TOUZARD H., DUPONT C.: Connaître et pratiquer la gestion-La Négotiation-Situations et problématiques. Ed. Nathan, 1998
- GORGEU Y., JENKINS C., A.: La charte de territoire-Une démarche pour un projet de développement durable. La Documentation Française, 1997.
- GUSTAVSON K., HUBER R.M., RUITENBEEK J.: Integrated Coastal Zone Management of Coral Reefs: Decision Support Modeling. Ed. The World Bank, 2000.
- HENOCQUE Y.: Bilan du contrat GREEN-OI (1996-2000)-L'expertise internationale et régionale au service de la gestion intégrée des zones côtières dans les états membres de la Commission de L'océan Indien (COI), Juin 2000.
- IFEN: Aménagement du territoire et environnement. Politiques et indicateurs. IFEN-DATAR, juillet 2000.
- KALAORA B.: Au-delà de la nature l'environnement-L'observation sociale de l'environnement. Ed. L'Harmattan, Collection "Environnement", 1998.
- LEE N., GEORGE C.: Environmental Assessment in Developing and Transnational Countries. Principles, Methods and Practice. Ed. John Wiley & Sons Ltd., 2000.
- LE MOIGNE J.L.: La théorie du système général. Théorie de la modélisation. Ed. PUF, Paris, 1984.
- MERMET L.: Stratégies pour la gestion de l'environnement-La Nature comme jeu de société ? Ed. L'Harmattan, Collection "Environnement", 1992.

METAP/MAP: Assessment of Integrated Coastal Area Management Initiatives in the Mediterranean: Experiences from METAP and MAP (1988-1996), 1998.

Ministère de l'Aménagement et de l'Environnement, guide méthodologique des documents d'objectifs NATURA 2000, outils de gestion, 1998.

PNUE/PAM/PAP: Cadre conceptuel et directives pour la gestion intégrée du littoral et des bassins fluviaux. SPLIT, Programme D'Actions Prioritaires, 1999.

PRIEUR M., GHEZALI M.: Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices. UNEP/MAP/PAP, Split, octobre 2000.

RIKZ; Framework on integrated models and indicators for european coastal zone management, 1998.

SALM V.R., CLARK J.R., SIIRILA E.: Marine and Coastal Protected Areas. A guide for Planners and Managers. Third Edition, IUCN Marine Programme/USAID, 2000.

TAHER SRAIRI M.: Déterminisme et applications de la recherche systémique pour l'étude de l'élevage laitier. Le Courrier de l'Environnement de l'INRA, N°42, Février 2001.

UNEP/Blue Plan: La prospective territoriale en Méditerranée et l'approche par acteurs. MAP Technical Reports Series N°127, 2000.

UNEP/PAP: Formulation and Implementation of CAMP Projects: Operational Manual. Athens-Split, 1999.

UNESCO: Guide méthodologique d'aide à la gestion intégrée des zones côtières. IOC. Manuels et guides n°36, 1997.

UNESCO: Guide méthodologique pour l'élaboration de cartes de vulnérabilité des zones côtières de l'océan Indien. COI, Manuels et guides n°38, 2000.

WEBER J.: Conservation, développement et coordination: peut-on gérer biologiquement le social? Colloque Panafricain Communautaire des ressources naturelles renouvelables et développement durable, Harare, 24-27 juin 1996.

WHITE A.T., CRUZ-TRINIDAD A.: The values of Philippine Coastal Resources: Why Protection and Management

are Critical. Coastal Resource Management Project, Cebu City, Philippines, 96 p. 1998.

Referencia específica a los estudios de caso

COMITÉ DE BASSIN RMC: Tableau de Bord du SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse – Panoramique 2000. Ed. Agence de l'eau RMC, 2001.

DAUVIN J.-C., BELLAN G., BELLAN-SANTINI D., BEURIER J.-P., DESROY N., DEWARUMEZ J.-M., GHEZALI M., GUILLMONT B., MESNARD A.-H., MEURFERREC C., PETIT C., POUILLE X., RUZ M.H., VIDEMENT L.: Rationnaliser les connaissances pour préserver durablement le patrimoine naturel littoral, coll. Patrimoines Naturels, Museum National d'Histoire Naturelle, à paraître en 2002.

DEDIEU O.: Le SMVM du Bassin de Thau et sa façade maritime: l'apprentissage d'un aménagement partenarial et concerté du littoral. Dans Valarié P., La consommation d'espace en zone littorale languedocienne: représentations et systèmes d'action. Rapport CNRS/IFREMER, Mars 2000, pp. 104-142.

DIOP E.S., SALL M.M., SORV A.A., SOUMARÉ A., DOUF P.S. et al.: Contribution à l'élaboration du plan de gestion intégrée de la réserve de biosphère du delta du Saloum (Sénégal). UCAD-UNESCO/Division des Sciences Écologiques/MAB, Dakar, 1998.

KALAORA B., CHARLES L.: Intervention sociologique et développement durable : le cas de la gestion intégrée des zones côtières. Nature, Sciences et Société, vol 8 n°2, 2000.

LE BERRE I., Réserve de biosphère de la mer d'Iroise, carte de synthèse, CG 29/GEOSYSTEMES/MAB-UNESCO/Ministère de l'environnement, 1997.

Mise en place d'indicateurs et de tableaux de bord, dispositif de suivi du SDAGE-RMC volet Littoral 1998.

RAFECAS N.: Étude de cas réel de Saint-Cyprien (Pyrénées Orientales, 66). Rapport non publié, CN-COI, 23 p. + annexes, 2000.

GLOSARIO

GIZC : "Proceso dinámico que reúne gobierno y sociedad, ciencia y administradores, intereses públicos y privados en vista de la preparación y de la ejecución de un plan de protección y de desarrollo de sistemas y recursos costeros. Este proceso busca maximizar las elecciones a largo plazo privilegiando los recursos y su uso racional" (Cicin-Sain, Kenecht, 1998).

Territorio : Un espacio, de hombres y sus relaciones con el exterior.

Marco Lógico : Herramienta desarrollada en los años 70 y utilizada desde entonces para diferentes organismos de cooperación. Se refiere a la vez a un ejercicio y un método de análisis, al igual que de una estructuración de resultados del ejercicio, que permite presentar de manera sistemática y lógica los objetivos de un proyecto/programa, que puede influir en su éxito. Los resultados principales de este proceso son resumidos en una matriz que describe de manera lógica los objetivos, los resultados esperados, los medios puestos en marcha y los costos, las hipótesis de éxito y los indicadores. Hay que considerar que este ejercicio debe ser continuo a lo largo de las etapas: en efecto, no se puede pretender guardar el marco lógico desde el principio. Es en las etapas siguientes que será completado y corregido progresivamente. El marco lógico debe igualmente ser considerado como un punto de inicio para elaborar otras herramientas, principalmente el presupuesto detallado, la repartición de responsabilidades, el sistema de indicadores, el cronograma de ejecución y el plan de seguimiento. (CCE; 1993).

Externalidades : Costos o desventajas que la actividad de un agente económico impone a otro, en ausencia de toda compensación financiera y de todo intercambio mercantil. UN costo externo es por lo tanto un costo social no compensado, es decir impuesto a terceros, fuera de toda transacción voluntario. (Barde, 1992)

Geomática : "Disciplina que tiene por objeto la gestión y de datos espaciales y que hace llamado a las ciencias o tecnologías ligadas a su adquisición, su almacenamiento, su tratamiento y su difusión". (Office de la Langue francaise du Quebec, 1993). El término Geomática es utilizado para designar un conjunto de disciplinas tales como la cartografía, la topografía, la fotogrametría, la teledetección, las estadísticas y la informática, en donde el SIG (Sistema de Información Geográfica) es el confluente como base de datos de referencia espacial" (Extraído de Thésaurus Multilingue du Foncier, editado por FAO).

Gobernabilidad : Reenvía al conjunto de instituciones, de redes, de directivas, de reglamentos, de normas, de usos políticos y sociales, de actores públicos que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a la capacidad de dirigir, de ofrecer servicios y asegurar su legitimidad.

Ingeniería social : La noción de ingeniero social nos envía a un campo de intervención mucho más amplio que el de la sociología y la antropología; y revela su aplicación. Se espera del "ingeniero social" menos un conocimiento del funcionamiento de los sistemas sociales que una puesta en marcha efectiva de procedimientos y dispositivos de acción colectiva que favorezcan la gestión de recursos ambientales frágiles con respecto a valores e intereses propios de grupos sociales (valorización des iniciativas, enfoque participativo, gobernabilidad, etc.). El ingeniero social debe, a partir del diagnóstico social y ecológico de una situación ambiental, tomar la colectividad y modificar el medio y los recursos en el sentido de su durabilidad y de su transmisión en un futuro próximo y lejano favoreciendo la creación de marcos culturales y cognitivos favorables a esos cambios.

CASOS DE ESTUDIO

- Ejemplo 1** : Esquema de Valorización del Mar (SMVM) del estanque de Thau y de su fachada marítima (Francia)
- Ejemplo 2** : Elaboración de un plan de gestión integrada de la Reserva Biosfera del delta de Saloum (Senegal)
- Ejemplo 3** : Creación de una reserva natural sobre el litoral arrecifal de la isla de la Reunion (Francia)
- Ejemplo 4** : La creación de una herramienta federativa para la definición de una estrategia de GIZC: el Sindicato Mixto de la Costa de Opale
- Ejemplo 5** : Gestión Integrada de los arrecifes del sudeste de la Isla Mauricio
- Ejemplo 6** : Informe socio-ambiental de Comoras
- Ejemplo 7** : Intensificación de ordenamientos y erosión de la playa de Saint- Cyprien sobre la costa mediterránea francesa
- Ejemplo 8** : Plan de gestión de la Reserva especial de Grand-Anse, Seychelles
- Ejemplo 9** : Elaboración del Plan director Zona costera de la región Menabe, Madagascar
- Ejemplo 11** : El caso de los islotes clasificados como reserva natural del mar de Iroise (norte de Bretaña, Francia)
- Ejemplo 11** : El Esquema Director de Ordenamiento y de Gestión de las Aguas de Rhône-Mediterráneo-Corsega (Francia)
- Ejemplo 12** : Principales impactos positivos identificados en el marco del proyecto europeo de demostración GIZC

CUADROS

- Cuadro 1** : El “Espacio de los problemas”
- Cuadro 2** : Cinco propuestas para un enfoque de gobernabilidad
- Cuadro 3** : Un ejemplo de guía de encuestas centradas sobre el territorio, para un balance socio-ambiental
- Cuadro 4** : Un ejemplo de herramienta, el Estudio de Impacto Ambiental
- Cuadro 5** : Los modelos
- Cuadro 6** : La negociación como proceso a tres fases
- Cuadro 7** : Las comisiones o talleres de concertación
- Cuadro 8** : Qué valor darle a los ecosistemas?
- Cuadro 9** : Puesta en marcha del plan de gestión: un ejemplo de fichas de acción
- Cuadro 10** : Ejemplos de indicadores de durabilidad

MANUALES Y GUIAS COI

N°	Título
1 rev. 2	Guide to IGOSS Data Archives and Exchange (BATHY and TESAC). 1993. 27 pp. (English, French, Spanish, Russian)
2	International Catalogue of ocean Data Station. 1976. (out of stock)
3 rev.3	Guide to operational Procedures for the Collection and Exchange of JCOMM Oceanographic Data. Third Revised Edition, 1999, 38 pp. (English, French, Spanish, Russian)
4	Guide to Oceanographic and Marine Meteorological Instruments and Observing Practices. 1975. 54 pp. (English)
5 rev.	Guide for Establishing a National Oceanographic Data Center, 1997. 42 pp. (English)
6 rev.	Wave Reporting Procedures for Tide Observers in the Tsunami Warning System. 1969. 30 pp. (English)
7	Guide to Operational Procedures for the IGOSS Pilot Project on Marine Pollution (Petroleum) Monitoring. 1976. 50 pp. (French, Spanish)
8	(Superseded by IOC Manuals and Guides No. 16)
9 rev.	Manual on International Oceanographic Data Exchange. (Fifth Edition). 1991. 82 pp. (french, Spanish, Russian)
9 Annex I	(Superseded by IOC Manuals and Guides No. 17)
9 Annex II	Guide for Responsible National Oceanographic Data Centres. 1982. 38 pp. English, French, Spanish, Russian)
10	(Superseded by IOC Manuals and Guides No. 16)
11	The Determination of Petroleum Hydrocarbons in Sediments. 1982. 38 pp. (French, Spanish, Russian)
12	Chemical Methods for use in Marine Environment Monitoring. 1983. 53 pp. (English)
13	Manual for Monitoring Oil and Dissolved/Dispersed Petroleum Hydrocarbons in Marine Waters and on Beaches. 1984. 35 pp. (English, French, Spanish, Russian)
14	Manual on Sea-Level Measurements and Interpretation. 1985. 83 pp. (English, French, Spanish, Russian)
15	Operational Procedures for Sampling the Sea-Surface Microlayer. 1985. 15 pp. (English)
16	Marine Environmental Data Information Referral Catalogue. Third Edition. 1993. 157 pp. (Composite English/French/Spanish/Russian)
17	GF3: A general Formatting System for Geo-referenced Data Vol. 1: Introductory Guide to the GF3 Formatting System. 1993. 35 pp. (English, French, Spanish, Russian) Vol. 2: Technical Description of the Gf3 Format and Code Tables. 1987. 111 pp. (English, French, Spanish, Russian) Vol. 4: User Guide to the GF3-Proc Software. 1989. 23 pp. (English, French, Spanish, Russian) Vol. 5: Reference Manual for the GF3-Proc Software. 1992. 67 pp. (English, French, Spanish, Russian) Vol. 6: Quick Reference Sheets for GF3 and Gf3-Proc. 1989. 22 pp. (English, French, Spanish, Russian)

- 18 Guide for the Exchange of Measured Wave Data. 1987. 81 pp. (English, French, Spanish, Russian)
- 19 Guide to IGOSS Specialized Oceanographic Centres (SOCs). 1988. 17 pp. (English, French, Spanish, Russian)
- 20 Guide to Drifting Data buoys. 1988. 71 pp. (English, French, Spanish, Russian)
- 21 (Superseded by IOC Manuals and Guides No. 25)
- 22 GTSP Real-time Quality Control Manual. 1990. 122 pp. (English)
- 23 Marine Information Centre Development: An Introductory Manual. 1991. 32 pp. (English, French, Spanish, Russian)
- 24 Guide to Satellite Remote sensing of the Marine Environment. 1992. 178 pp. (English)
- 25 Standard and Reference Materials for Marine Science. Revised Edition. 1993. 577 pp. (English)
- 26 Manual of Quality Control Procedures for Validation of oceanographic Data. 1993. 436 pp. (English)
- 27 Chlorinated Biphenyls in Open Ocean Waters: Sampling, Extraction, Clean-up and Instrumental Determination. 1993. 36 pp. (English)
- 28 Nutrient Analysis in Tropical Waters. 1993. 24 pp. (English)
- 29 Protocols for the Joint Global Ocean flux Study (JGOFS) Core Measurements. 1994. 178 pp. (English)
- 30 MIM Publication Series:
 Vol. 1: Report on Diagnostic Procedures and a Definition of Minimum Requirements for Providing Information Services on a National and/or Regional Level. 1994. 6 pp. (English)
 Vol. 2: Information Networking: The Development of National or Regional Scientific Information Exchange. 1994. 22 pp. (English)
 Vol. 3: Standard Directory Record Structure for Organizations, Individuals and their Research Interests. 1994. 33 pp. (English)
- 31 HAB Publication Series:
 Vol. 1: Amnesic Shellfish Poisoning. 1995. 18 pp. (English)
- 32 Oceanographic Survey Techniques and Living Resources Assessment Methods. 1996. 34pp. (English)
- 33 Manual on Harmful Microalgae. 1995. (English)
- 34 Environmental Design and Analysis in Marine Environmental Sampling. 1996. 86 pp. (English)
- 35 IUGG/IOC Time Project. Numerical Method of Tsunami Simulation with the Leap-Frog Scheme. 1997. 122 pp. (English)
- 36 Methodological Guide to Integrated Coastal Zone Management. 1997. 47 pp (French, English)
- 37 Post-Tsunami Survey Field Guide. First Edition. 1998. 61 pp. (English, French, Spanish, Russian)
- 38 Guidelines for Vulnerability Mapping of Coastal Zones in the Indian Ocean. 2000. 40 pp. (French, English)
- 39 Improved Global Bathymetry; Final Report of SCOR Working Group 107. (*under preparation*)
- 40 Guidelines for the Study of Shoreline Change in the Western Indian Ocean Region. 2000. 73 pp. (English)
- 41 IOC/INCWIO Identification Guide to Potentially Harmful Marine Microalgae. (*under preparation*)

