



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Análisis de la implementación de la Política de Mares y Costas de Colombia, con enfoque en la participación local-Estudio de caso en San Antero, Córdoba (Caribe colombiano)

Laura Milena Camacho Jaramillo

Universidad Nacional de Colombia
Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales-IDEA
Bogotá, Colombia

2018

Análisis de la implementación de la Política de Mares y Costas de Colombia, con enfoque en la participación local-Estudio de caso en San Antero, Córdoba (Caribe colombiano)

Laura Milena Camacho Jaramillo

Trabajo de profundización presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo

Director:

Carlos Eduardo Moreno Mantilla, PhD

Línea de Investigación:

Política Pública Ambiental

Universidad Nacional de Colombia

Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales-IDEA

Bogotá, Colombia

2018

Dedicatoria

A Dios por sus bendiciones en mi vida y en mi familia, permitiéndome ser quien soy, vivir como vivo e inquietarme por el cuidado de su creación. A mis padres por las semillas de conocimiento y acción que han dejado en mí, a lo largo de mi vida, moldeando la persona que soy y las decisiones que tomo. Al amor por la vida y todas sus formas, que no es más que una consecuencia de lo anterior, el propósito que Dios ha definido en mí, y que mis padres han ayudado a materializar. A mi esposo Daniel por animarme a diario a dar grandes pasos, y a confiar en quien soy.

Agradecimientos

Doy gracias a mi director de tesis, Carlos Moreno, por confiar en esta propuesta y en el desarrollo de mi trabajo de grado, apoyándome con su amplio conocimiento en todas las etapas de esta sin igual travesía. Gracias a la Universidad Nacional de Colombia y a todos los docentes de la maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, por proporcionarme el conocimiento y las herramientas para analizar las cuestiones ambientales, desde una perspectiva más social y cultural, con una visión de desarrollo que ante todo respete la vida, el territorio (incluyendo nuestro mar) y las tradiciones que nos identifican como colombianos.

Gracias también a la comunidad de pescadores artesanales de San Antero, Córdoba, y a los funcionarios de la oficina local de la Corporación Ambiental CVS, quienes brindaron su tiempo y su conocimiento para el desarrollo del presente estudio, de la manera más desinteresada y colaborativa que jamás hubiera imaginado. Agradezco igualmente a los colegas Lina Saavedra, Clara Sierra, y Giovanni Ulloa, por su amable colaboración en brindarme el contacto inicial con la comunidad de San Antero, sus consejos para la fase de campo, e información valiosa para el contexto del estudio.

Resumen

La Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia (PNAOCI) cumple dieciocho años desde su expedición, y en el presente trabajo se analizarán los resultados (*outcomes*) de su implementación en materia de participación local de los pescadores tradicionales, tomando como área geográfica el municipio de San Antero (Córdoba) y sus dos sitios de desembarco principales: “Muelles Cispatá” y “Caño Lobo”.

Los objetivos específicos que orientan el trabajo consisten en (i) identificar la manera en que se desarrollan los procesos de ordenamiento y planificación del territorio marino-costero, (ii) determinar la forma en que los pescadores se relacionan con la idea de “estructura ecosistémica”, e (iii) identificar las situaciones empíricamente observables que relacionan la participación de los pescadores con el proceso de ordenamiento del territorio marino-costero.

Se desarrolló la metodología de estudio de caso, según los parámetros descritos por Yin (2009). En la fase de campo se implementó la técnica de “bola de nieve” y se realizaron entrevistas semiestructuradas a los participantes, las cuales fueron analizadas mediante un proceso de codificación empleando el software Atlas Ti 8.0.

Se entrevistaron 54 pescadores artesanales en total, un (1) funcionario de la corporación ambiental – CVS- y una profesional- bióloga- de la zona. Con relación al primer objetivo específico, se obtuvo que la participación local promovida desde la Corporación ambiental, entidades del gobierno y la academia es principalmente “pasiva”, es decir de tipo consultivo o informativo.

Por su parte, la comunidad de pescadores desarrolla algunos procesos categorizados dentro de la participación “activa”, por ejemplo la rehabilitación de caños y el manglar de la Bahía de Cispatá, así como en la toma de datos e información pesquera. De igual

forma, mediante la operación de las asociaciones de pescadores, siendo este su espacio de expresión de opiniones y necesidades, así como de emprendimiento local. Con relación al objetivo específico 2, los pescadores reconocen la importancia del manglar por su función de criadero y refugio de especies para la pesca, principalmente.

Un ejemplo destacable es la consolidación de la asociación “Asocaimán”, constituida por pescadores y excazadores del caimán aguja *Crocodylus acutus*, quienes hoy en día se dedican a la conservación de la especie y del manglar, mediante la participación de la comunidad, tanto a nivel operativo como administrativo.

Se concluye que en materia de participación local para el ordenamiento marino- costero, la PNAOCI se implementa principalmente bajo el enfoque “top-down”, con mecanismos de “participación pasiva” que son promovidos desde la Corporación ambiental (CVS), que siguen estando en un nivel de consulta, divulgación o capacitación.

Por último, se considera importante fortalecer ambos enfoques de implementación (top-down y bottom up), para que desde múltiples vías se logre atender los problemas ambientales del territorio marino y costero del país.

Palabras clave: Política ambiental, zonas costeras, participación comunitaria.

Abstract

The National Environmental Policy for the Sustainable Development of Oceanic Spaces and the Coastal and Insular Areas of Colombia (PNAOCI) is eighteen years old since its issuance, and this paper will analyze its implementation results (outcomes) in terms of traditional fishermen's local participation, taking as a geographical area the municipality of San Antero (Córdoba- Colombia) and its two main landing sites: "Muelles Cispata" and "Caño Lobo".

The specific objectives that guide this work consist of (i) identify the way the marine-coastal territory planning processes are developed, (ii) determine the way the fishermen relate to the idea of "ecosystemic structure", and (iii) identify the empirically observable situations linking fishermen's participation with the marine-coastal territory planning process.

The case study methodology was developed, according to the parameters described by Yin (2009). In the field phase, the "snowball" technique was implemented and semi-structured interviews were conducted, which were analyzed through a coding process using the Atlas Ti 8.0 software.

A total of 54 artisanal fishermen were interviewed, one (1) official from the environmental corporation - CVS - and one professional – biologist- from the area. Regarding the first specific objective, it was obtained that the local participation promoted by the Environmental Corporation, government entities and academia is mainly "passive", that is to say, "consultative or informative".

For its part, the fishing community develops some processes categorized within the "active" participation, for example the rehabilitation of pipes and the mangrove of the Bay of Cispata, the collection of data and fishing information; through the fishermen's associations, which are useful to express the fishermen's needs and opinions, and developing local entrepreneurship. Regarding the second specific objective, fishermen recognize the importance of the mangrove forest for its function as a nursery and species's refuge for fishing, mainly.

A notable example is the consolidation of the "Asocaimán" association, made up of fishermen and ex-hunters of the alligator *-Crocodylus acutus-*, who nowadays dedicate themselves to the species and mangrove conservation, through the community participation, both at an operational and administrative level.

In conclusion, in terms of local participation for marine-coastal management, the policy PNAOCI is implemented mainly under the "top-down" approach, with mechanisms of "passive participation" that are promoted by the Environmental Corporation (CVS), and continue at a consultation, dissemination or training level.

Finally, it is considered important to strengthen both implementation approaches (top-down and bottom up), so that the environmental problems of the country's marine and coastal territory can be addressed from multiple ways, with integral and transversal solutions.

Keywords: Environmental policy, coastal zones, community participation.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Abstract	XI
Lista de figuras	XVII
Lista de tablas	XIX
Introducción	21
1. Perspectivas teóricas sobre política pública, participación comunitaria y ordenamiento ambiental marino-costero	27
1.1 Una aproximación a la definición de política pública	27
1.2 Contexto e importancia de la participación en políticas públicas	30
1.2.1 Enfoque en la participación comunitaria	34
1.3 Teorías sobre la Implementación de Políticas Públicas	39
1.4 El éxito en la implementación de las políticas públicas	43
1.5 Revisión del concepto de ordenamiento ambiental	45
2. Estudios en políticas ambientales, participación local y ordenamiento ambiental del territorio	51
3. Estudio de Caso	69
3.1 Investigación cualitativa	69
3.2 El estudio de caso	72
3.2.1 Diseño del estudio de caso	73
3.2.2 Protocolo del estudio de caso	81
4. Evidencia de los resultados (outcomes) de la política en materia de participación local y ordenamiento ambiental del territorio	95
4.1 Los pescadores y sitios de pesca en San Antero	95
4.2 Las entrevistas a los pescadores y algunos otros habitantes de San Antero	99

4.3	Codificación de las entrevistas	104
4.4	Contraste de las entrevistas y proposiciones	114
4.4.1	Proposición # 1: El desarrollo de mecanismos de participación local contribuye con los procesos de ordenamiento territorial marino-costero, propios o no de la implementación de la política de mares.	114
4.4.2	Proposición # 2: Los habitantes locales apropian los ecosistemas marinos como base para el ordenamiento del territorio marino y costero	127
	“El río Sinú botaba agua”	127
	El manglar como “casa de los pescados”	128
	La iniciativa de conservación del caimán aguja (<i>Crocodylus acutus</i>)	130
	El petróleo y el carbón	133
	Proyecto REDD+	134
	La Represa de Urrá	135
4.4.3	Proposición # 3: Ciertas acciones cotidianas de los habitantes locales de la zona costera, reflejan su participación en procesos de ordenamiento territorial marino- costero, orientados o no por la política	136
5.	Análisis de la evidencia mediante su contraste con las teorías sobre implementación de la política, participación local y el ordenamiento ambiental marino-costero	141
5.1	La participación local en la PNAOCI, instrumentos de ordenamiento ambiental territorial y el enfoque top-down	141
5.2	Mecanismos de participación activa de origen comunitario: el enfoque “bottom up” para el ordenamiento ambiental marino – costero	146
5.3	Los ecosistemas como base del ordenamiento territorial del mar y la costa	151
5.3.1	El conocimiento de la dinámica del río Sinú como base del ordenamiento del territorio marino y costero	151
5.3.2	Los manglares: “la casa de los pescados”	156
5.3.3	De excavadores a protectores del caimán aguja	158
5.3.4	Los inaceptables puertos de petróleo y carbón	162
5.4	Integrando el análisis del caso con las teorías de implementación de políticas y participación comunitaria	165
5.5	Planteamiento final sobre las teorías de base del estudio de caso	173
6.	Conclusiones y recomendaciones	175
6.1	Conclusiones	175
6.2	Recomendaciones	176
A.	Anexo: Formatos para registro de datos de los participantes en las entrevistas	179

B. Anexo: Fichas gráficas de campo que se utilizaron para explicar el trabajo de grado a los participantes	189
Bibliografía	193

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Esquemas “top down” y “bottom up”. Elaboración propia con base en información de los autores enunciados.	41
Figura 2. Esquema del razonamiento inductivo para la investigación. Tomado y modificado de Blackstone (2012).	71
Figura 3. Esquema del razonamiento deductivo para la investigación. Tomado y modificado de Blackstone (2012).	71
Figura 4. Esquema de los razonamientos inductivo y deductivo para la investigación. Tomado y modificado de Ghazi (s.f).	71
Figura 5. Mapa de la Unidad Ambiental Costera Estuarina del Río Sinú y Golfo de Morrosquillo, de acuerdo con la propuesta de ordenamiento territorial de la PNAOCI. Tomado de Ecoversa (2016).	84
Figura 6. Mapa de San Antero y zonas de pesca estuarina en la bahía de Cispatá, caños y ciénagas que derivan del río Sinú. Mapa tomado de Google Earth y modificado con datos de Campos-Campos et al. (2015) y Municipio de San Antero (2012).	85
Figura 7. Transcripción de una entrevista para ser analizada en Atlas.ti. El fragmento azul del texto, corresponde a una “cita” seleccionada bajo criterio del investigador. A cada “cita” se asignan unos “códigos”, ubicados en la parte derecha del recuadro.	91
Figura 8. Ventana inicial que resume la cantidad de material incorporado o producido en el software Atlas.ti. En la sección izquierda se muestra la cantidad de documentos, códigos, y categorías de los mismos.	92
Figura 9. Ventana de administrador de documentos de Atlas.ti. Muestra el listado de entrevistas agrupadas por cada sitio de visita en campo: “Muelles Cispatá”, “Caño Lobo” y “CVS- San Antero”. La última categoría denominada “Grupal” corresponde a las entrevistas donde participaban más de 2 pescadores al tiempo, y eran consideradas grupales. Se muestra igualmente el número de citas producidas en cada entrevista (Quotations).	92
Figura 10. Ventana de administrador de códigos en Atlas.ti. Muestra el listado de códigos creados por el investigador y el número de veces que se han utilizado o asignado en todos los documentos (en este caso las entrevistas).	93

- Figura 11.** “Muelles Cispatá”: sitio de desembarco de pesca en San Antero, Córdoba, frente a la Bahía Cispatá. A la izquierda se observan las embarcaciones que utilizan y a la derecha las mallas o redes de pesca. 96
- Figura 12.** Realización de entrevistas en el “Muelle Cispatá”. A la derecha se observa la casa en concreto que utilizan para protegerse del sol, y donde suelen reunirse los pescadores. 97
- Figura 13.** “Caño Lobo”: sitio de desembarco de pesca en San Antero, Córdoba. Se considera un punto de inicio del complejo de caños o canales estuarinos que alimentan el bosque de manglar (al fondo de la foto), con agua dulce que proviene del río Sinú. Las embarcaciones son más rudimentarias (en madera) que las del “Muelles Cispatá”. 98
- Figura 14.** Madera de los árboles de manglar en “Caño Lobo”. Troncos de madera apilados para comercialización. El corte de madera está permitido en ciertas “parcelas” del bosque de manglar de la Bahía de Cispatá. 98
- Figura 15.** Medida y peso de los peces capturados en las jornadas de pesca, tanto en “Muelles Cispatá” (izquierda), como en “Caño Lobo” (derecha). 99
- Figura 16.** Entrevista grupal de pescadores y entrevista al señor Aníbal Noriega de la sede local de la Corporación Ambiental (CVS) – Estación Amaya-. 100
- Figura 17.** Esquema que relaciona las principales categorías que agrupan los códigos y citas de las entrevistas realizadas. Los ecosistemas son el punto de partida para la organización del territorio, a partir de los cuales se desarrollan unos usos y una interacción que puede traducirse en los diferentes niveles de participación local. Todos ellos son elementos clave para contribuir al ordenamiento del territorio marino- costero. 114
- Figura 18.** Esquema de categorías más desarrollado con los principales temas asociados a los códigos y citas. Estos temas se identificarán en la sección a continuación al contrastar la evidencia obtenida en las entrevistas, con las proposiciones del estudio de caso. 114
- Figura 19.** Grupo de pescadores dirigiéndose a pescar con trasmallo en Muelles Cispatá (izquierda). Pareja de pescadores que pescan con atarraya en Muelles Cispatá (centro) y herramientas de pesca más artesanales y selectivas como “el trinche” en Caño Lobo (derecha). 123
- Figura 20.** Muestra del bosque de manglar en la Bahía de Cispatá (arriba) y en Caño Lobo (abajo). 131
- Figura 21.** Entrevista con el señor José Pacheco, ex cazador y ahora conservacionista del caimán aguja. Integrante de la asociación Asocaimán, encargado de la gestión interinstitucional de la asociación. 134
- Figura 22.** Proceso de clasificación, precocido y procesado del “chipi-chipi” en Caño Lobo. En la foto inferior derecha se observan las conchas del “chipi-chipi” apiladas a la orilla. 142

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Grados de participación descritos por la Organización Internacional para las Migraciones (2008). Tomado y traducido del documento de la organización.	34
Tabla 2. Diferencias entre las perspectivas de implementación “Top-down” y “Bottom-up”. Tomado y traducido de Raj-Paudel (2009).	42
Tabla 3. Resultados (outcomes) y su descripción, obtenidos del estudio de caso realizado por De Vente et al. (2016). La tabla fue tomada y traducida del trabajo de estos autores.	67
Tabla 4. Modelo de tabla utilizada para enlistar los códigos resultantes y organizarlos en categorías. También se incluye una breve explicación o descripción del código y un ejemplo del mismo en los resultados. La tabla ha sido creada con base en información de Saldaña (2015).	94
Tabla 5. Datos generales de los pescadores y personas entrevistadas, incluyendo el nombre de la asociación de pescadores a la que pertenecen.	101
Tabla 6. Número de pescadores entrevistados por cada asociación de pescadores.	103
Tabla 7. Códigos creados para el total de entrevistas, con una descripción y ejemplo de cada uno, agrupados a su vez en categorías principales. ¡Error! Marcador no definido.	

Introducción

Las políticas públicas son consideradas como instrumentos de la gestión pública que permiten la resolución de problemas o conflictos en la sociedad, a partir de las acciones de los gobiernos (Cochran *et al.*, 2009; Torjman, 2005; Salazar, 1999). Esta es una de las definiciones más tradicionales, pero existen autores que no atribuyen la responsabilidad de resolver las situaciones sociales consideradas como problemas, a los gobiernos de turno como único actor (Velázquez- Gavilanes, 2009; Muller, 2002; Jolly y Salazar-Vargas, 2002). La política también puede ser una construcción de acciones, iniciativas e incluso inacciones que son promovidas por el gobierno, pero que pueden ser propuestas por cualquier actor de la sociedad (Arellano-Gault y Blanco, 2013).

Bajo la perspectiva de política pública como una construcción de acciones, la participación ciudadana en este proceso es indispensable, por ser una forma de comunicar, discutir y lograr acuerdos para hacer explícitas las necesidades de la gente con el propósito de resolverlas (Habermas, 1983). De cualquier forma, independientemente de su definición, es válido cuestionar si en efecto las políticas han logrado resolver estas situaciones consideradas como problemas para la sociedad, mediante procesos participativos.

En Colombia, existen dos políticas relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial marino y costero. La primera es la *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia* (PNAOCI), creada en el año 2000 por el Ministerio de Medio Ambiente, hoy en día Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La segunda es la *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros* (PNOEC), creada por la Comisión Colombiana del Océano en el año 2007.

En el caso particular del presente trabajo, resulta de interés realizar el análisis de la implementación de la primera política (PNAOCI) a nivel local, por ser la más antigua y porque toma como punto de partida el ordenamiento y manejo del territorio marino y costero con un enfoque ecosistémico, mientras que la segunda lleva menos tiempo de desarrollo y se orienta hacia los intereses marítimos del país.

La PNAOCI fue adoptada en el año 2000 por el Consejo Nacional Ambiental, y se enfoca en lograr el desarrollo sostenible para las zonas marinas y costeras de Colombia, partiendo de las características y alcance de las funciones de los ecosistemas marinos, integrándose en unidades ambientales costeras, como instrumentos subregionales de planificación y coordinación para el manejo integrado de zonas costeras (MIZC) (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

Son doce (12) las unidades ambientales propuestas por la PNAOCI. Una (1) en el Caribe insular, que comprende el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Seis (6) en el Caribe continental y oceánico del país, siendo representativas las siguientes formaciones: Alta Guajira, Sierra Nevada de Santa Marta, Río Magdalena, Río Sinú y Golfo de Morrosquillo, el Darién, y Mar Caribe jurisdiccional del país desde los 200 metros de profundidad. Adicionalmente se proponen cinco (5) de estas unidades ambientales en el Pacífico colombiano, representadas por: el Alto Chocó, río Baudó, complejo Málaga-Buenaventura, la zona entre la desembocadura de los ríos San Juan y Mataje, y el océano Pacífico jurisdiccional del país desde los 200 metros de profundidad (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

La PNAOCI ha contado con instrumentos de apoyo a su implementación generados desde el Departamento Nacional de Planeación, como el Documento Conpes 3164 para el ejercicio de su plan de acción para el período 2002-2004 (Departamento Nacional de Planeación, 2002), el Plan Nacional de Desarrollo -2010-2014- que incluye temas marino-costeros, y propone incluso la evaluación y actualización de la política bajo el concepto de manejo integrado.

Por otra parte se encuentra la expedición de la Ley 1450 de 2011 que le confiere autoridad ambiental marina a las Corporaciones Autónomas Regionales de los

departamentos costeros, y el Decreto 1120 de 2013 que reglamenta las unidades ambientales costeras, y sus instrumentos de planificación.

En materia de participación local, la PNAOCI propone “vincular de manera activa a los usuarios, comunidades y etnias en el proceso de administración y mejor gobierno de la zona costera a través de la educación, la participación en la planeación, el ordenamiento y la toma de decisiones para el manejo integrado y desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y zonas costeras” (Ministerio de Medio Ambiente, 2000).

De igual forma, la PNAOCI reconoce que “la participación es de vital importancia para el éxito de los programas de manejo costero, y de hecho las comunidades costeras pueden volverse de “facto” manejadores costeros a través de su interacción diaria con los recursos y el ambiente” (Ministerio de Medio Ambiente, 2000).

Estos planteamientos son adecuados de acuerdo con Fischer (2000) para quien la participación de los habitantes locales es fundamental para legitimar las decisiones que se establezcan a través de las políticas públicas en un territorio, porque comprenden las condiciones reales a nivel local, y tienen información empírica que otras personas que están fuera de este contexto no tienen.

Lo anterior cobra validez cuando se trata de temas ambientales que no sólo abordan la integridad de los factores biofísicos, sino las particularidades de un territorio entre el mar y el continente, incluyendo la diversidad de culturas, sociedades y prácticas que justamente se han construido a partir de las condiciones específicas de las zonas costeras del país (Alonso *et al.*, 2003).

Para el presente estudio resulta relevante trabajar en el marco de la participación de la sociedad civil en la implementación en la PNAOCI, pero sobretodo de los habitantes locales tradicionales. En este contexto, se ha elegido a las comunidades de pescadores artesanales como unidad de análisis de la implementación de esta política, fundamentalmente por las siguientes razones:

- (i) La pesca artesanal, además de ser una actividad económica a nivel local, representa una forma de vida histórica para las poblaciones costeras, una

práctica cultural que implica una relación directa con el mar (Santos, 2015; Trimble y Johnson, 2013), a diferencia de otras actividades de la zona costera como el turismo, el transporte marítimo, la actividad portuaria, la agricultura y la industria, que no son necesariamente actividades tradicionales sino instaladas por las dinámicas económicas nacionales e internacionales (Falautano *et al.*, 2010; Tokrisna *et al.*, 1997).

- (ii) Los pescadores artesanales tradicionales, antes de ser clasificados por su actividad, son ciudadanos que habitan el territorio de una nación (Rivera-Franco, 1987), que viven y dependen de las dinámicas naturales, sociales, políticas y económicas de las zonas costeras, con gran incertidumbre respecto a las condiciones físicas del mar para desarrollar su actividad, pero también frente a la abundancia natural de recursos marinos, que finalmente provienen de ecosistemas sostenibles (Do Céu Viegas *et al.*, 2014; Allison y Ellis, 2001). Por tanto, los pescadores artesanales se constituyen en un grupo de la sociedad, fundamental en cuanto a su participación dentro de la implementación de esta política de mares y costas.

Luego de 15 años de haberse expedido, es importante conocer los principales resultados (*outcomes*), más que los *outputs* o productos puntuales de la política, relacionados con la participación de las comunidades tradicionales costeras, en los procesos de ordenamiento del territorio con este enfoque ecosistémico. En este sentido, la pregunta general y orientadora del presente trabajo es la siguiente: ¿Cómo contribuye la participación local (para el caso de pescadores tradicionales) al ordenamiento del territorio marino- costero, con base en un enfoque ecosistémico, según lo propuesto por la política de mares y costas del Ministerio de Ambiente?

A partir de esta pregunta, el objetivo general del trabajo consiste en “Analizar los resultados (*outcomes*) de la política de mares y costas en materia de participación de los pescadores locales tradicionales, dentro de los procesos de ordenamiento del territorio con un enfoque ecosistémico”. Para el cumplimiento de este objetivo, se proponen tres (3) objetivos específicos que guiarán las acciones que se desarrollen en el presente trabajo:

- (i) Identificar la manera en que se desarrollan los procesos de ordenamiento y planificación del territorio marino-costero, en los cuales exista participación de los pescadores locales tradicionales de San Antero, Córdoba.
- (ii) Determinar la forma en que los pescadores locales tradicionales de San Antero, Córdoba se relacionan con la idea de “estructura ecosistémica” del territorio marino y costero, como base para su ordenamiento y planificación.
- (iii) Identificar las situaciones empíricamente observables que relacionan la participación de los pescadores locales tradicionales con el proceso de ordenamiento del territorio marino-costero de San Antero, Córdoba.

La metodología más adecuada para el desarrollo del presente trabajo fue el estudio de caso, por varias razones. Con base en Yin (2009), la primera razón es el tipo de pregunta orientadora de este trabajo, que es de tipo “cómo”. La segunda, es la intención de este estudio en profundizar en el conocimiento de un fenómeno social contemporáneo, en un contexto de la vida real.

La participación en la implementación de una política pública, es en sí misma un fenómeno social, porque incluye interacciones conscientes e inconscientes entre seres humanos y sus comportamientos (Cacciattolo, 2015). A su vez, es contemporánea porque se trata de una política del siglo XXI, con 18 años de vigencia, y por último hace parte de la vida real.

En este sentido, el “caso” o unidad de análisis que se ha elegido para el desarrollo de la metodología es la “agrupación o gremio de pescadores (habitantes locales tradicionales) de San Antero, municipio del departamento de Córdoba”, una de las zonas costeras donde se implementa la PNAOCI, haciendo parte de la “unidad ambiental” denominada “Río Sinú y Golfo de Morrosquillo” (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

La elección del municipio de San Antero para el desarrollo del presente estudio de caso, se debe a que allí se encuentran las comunidades de pescadores más próximas a la Bahía de Cispatá y a su sistema lagunar en conjunto, caracterizado por su ambiente netamente manglárico- estuarino, donde confluyen condiciones biofísicas particulares producto de la influencia directa del delta del río Sinú (Sánchez *et al.*, 2005).

Es por lo anterior que la Bahía de Cispatá cuenta con la mayor formación de manglares del departamento y uno de los más extensos para todo el Caribe colombiano, condiciones muy particulares que han permitido el desarrollo de procesos de manejo ambiental con figuras como el “Distrito de manejo integrado”, y la “zonificación de manejo especial sostenible del manglar” (Sánchez *et al.*, 2005), que pueden derivarse o ser complementarios a la implementación de la PNAOCI.

La presentación del trabajo se divide en cuatro capítulos. El primero contribuye con información sobre los conceptos y enfoques teóricos sobre los cuales se fundamenta este trabajo, con respecto al concepto de política pública y su implementación, la orientación para su análisis, la participación local, y el ordenamiento territorial desde una base ecosistémica.

El segundo capítulo muestra el desarrollo de investigaciones, principalmente estudios de caso, relacionados con el tema del presente trabajo. El tercer capítulo explica en detalle el estudio de caso como un método desde la investigación cualitativa, el diseño del mismo, el protocolo de observación y recolección de información en campo, así como su análisis mediante el proceso de codificación.

En el cuarto capítulo se presentan los resultados del estudio de caso, que provienen de entrevistas semi-estructuradas a pescadores de San Antero, entre otros actores, y que se contrastan con las proposiciones y preguntas de investigación inicialmente planteadas. Por último se presenta el capítulo final que analiza los procesos que se han desarrollado a nivel local, y que a través de la participación contribuyen o no con el ordenamiento ambiental del territorio marino- costero, y por ende con los objetivos de la Política (PNAOCI).

Bajo este contexto general, el presente trabajo espera constituirse en un insumo desde la academia y contribuir con sus resultados y recomendaciones en la actualización y futuro desarrollo de la política de mares y costas de Colombia.

1. Perspectivas teóricas sobre política pública, participación comunitaria y ordenamiento ambiental marino-costero

1.1 Una aproximación a la definición de política pública

Para dar inicio al contexto teórico del presente trabajo, es importante comenzar haciendo referencia a la política pública. En cuanto a su definición, son diversos los conceptos y formas de asimilación de este instrumento público en la sociedad y en las áreas de conocimiento. La definición más tradicional establece que “la política pública es un conjunto intencional de acciones del gobierno para conseguir un objetivo de gran interés para todos los miembros de la sociedad, y encaminado a resolver un problema que ha sido considerado público” (Cochran *et al.*, 2009; Torjman, 2005; Salazar, 1999; Tamayo Saéz, 1997; Meny y Thoenig, 1992; Dubnick, 1983).

Por su parte, Easton (1965) considera que la política es la “asignación autoritaria de valores para toda la sociedad”, entendiendo “valores” como las cosas (tangibles o intangibles) que son valiosas para la sociedad. Su definición ha sido altamente criticada principalmente porque no muestra cómo definir esos “valores”, en ocasiones más ajustados a valores humanos (propiedad, poder, estatus, reputación, etc.), que a valores naturales (atardecer, lluvia, calor, etc.).

Existen definiciones que podrían relacionarse más con los instrumentos que derivan de las políticas, dejando de lado la finalidad fundamental de las mismas. Para Woodrow Wilson (1887), por ejemplo, “las políticas públicas son las leyes y regulaciones hechas por la rama legislativa e implementadas por personal de la administración pública”.

Siguiendo la línea del cumplimiento de objetivos, Lasswell y Kaplan (1970) la definen como un “programa de objetivos proyectados, valores y prácticas”, ante lo cual Arellano-Gault y Blanco (2013) critican fuertemente esta posición al decir que los autores pueden llegar a confundir las políticas públicas con programas.

Dentro de las variaciones al concepto, se encuentra la posición de quienes definen la política pública no sólo como las acciones del gobierno, sino como las inacciones, es decir que “no hacer nada” frente a determinada situación, es una decisión válida del gobierno y puede ser perfectamente una política pública (Kraft y Furlong, 2004; Starling, 1988; Dye, 1987).

Estas definiciones basadas en una visión unidireccional y vertical gobierno-sociedad, han llevado a los teóricos a cuestionar algunos aspectos básicos de su contenido, entre otros, cuál es el conocimiento sobre el que se basa el gobierno para establecer una ruta de acción para resolver un problema público. Por otra parte, también se ha discutido cómo se definió que el problema era público.

Surgen así alternativas a las definiciones convencionales de política pública, con una visión más incluyente de la sociedad, y no sólo como una función del gobierno de turno. Anderson (1975), la define como un “curso de acción propuesto y desarrollado por un actor o conjunto de actores en la solución de un problema o asunto de interés”.

Para algunos autores la política es más que un conjunto de acciones, argumentando que también representa iniciativas y decisiones frente a situaciones socialmente problemáticas, no siempre esperando lograr su resolución, sino conducir las a niveles manejables (Vargas-Velázquez, 1999).

Otros como Roth (1999), incluyen dentro de su definición la opción de que las acciones para lograr estos objetivos sociales, sean parcialmente tratadas por instituciones gubernamentales, cuya finalidad sea orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar la situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Lahera (2004) incluye en su definición además de las acciones, los flujos de información. Igualmente, enfatiza que el objetivo político se defina de manera democrática, incluyendo la participación del sector público, la comunidad y el sector privado. Al respecto, Arellano-Gault y Blanco (2013) opinan que la definición de problemáticas públicas y el

establecimiento de mecanismos para buscar soluciones, requieren que la formulación, desarrollo y resultados estén sujetos a la participación y escrutinio de la ciudadanía en general.

Este tipo de definiciones de política abren la puerta para considerar la discusión y el debate en la definición de problemas públicos y las acciones que conduzcan a su resolución. A su vez, entran en la escena de la comprensión de las políticas, la opinión, la participación y la corresponsabilidad, lo cual indica que el desarrollo de acciones para la resolución de problemas públicos, no es sólo una tarea del gobierno, sino también implica una serie de responsabilidades y deberes de los ciudadanos. En palabras de Arellano-Gault y Blanco (2013), estas acciones involucran “una actividad compartida y constante que requiere el trabajo conjunto de gobernantes y gobernados”.

En este sentido, la definición de política pública se puede concebir desde la idea de la acción gubernamental, autónoma en sus decisiones, o como un proceso de construcción social de alternativas para enfrentar los problemas públicos, en el cual el Gobierno es un actor más (Velázquez- Gavilanes, 2009; Muller, 2002).

Para Aguilar (2009) la política pública es el conjunto de acciones con causas e intenciones, definidas por la interlocución entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía. Arellano-Gault y Blanco (2013) establecen que en las políticas públicas “nadie tiene un monopolio de la verdad y se acepta y fomenta la pluralidad de opiniones”.

“Las políticas públicas son aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno, que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos” (Arellano-Gault y Blanco, 2013).

Bajo este contexto, para efectos del presente trabajo se puede reunir esta variedad de ideas de diversos autores, y construir una definición soportada en todos ellos. Se sintetiza esta idea en que para una sociedad considerada democrática, la política pública es un conjunto/ proceso de construcción de acciones o inacciones, iniciativas o decisiones promovidas por el gobierno, pero que pueden ser propuestas y desarrolladas por una persona, grupo, el mismo gobierno, o todos ellos en un trabajo conjunto, para resolver o manejar problemas públicos que han sido definidos como tal a partir de la

deliberación y participación de la ciudadanía en general, autoridades, o de grupos de personas directamente afectadas con dicho problema público (Arellano-Gault y Blanco, 2013; Muller, 2002; Dye, 1987).

1.2 Contexto e importancia de la participación en políticas públicas

La participación ciudadana es una forma de comunicar, discutir y lograr acuerdos para hacer explícitas las necesidades de la gente con el propósito de resolverlas (Habermas, 1983). Esta premisa es determinante para establecer la relación entre la participación y la política pública, pues son complementarias.

La política requiere de un problema público para considerarse política, y son los ciudadanos los que legitiman que un problema o situación sea de carácter público. A su vez, los ciudadanos requieren mecanismos para resolver los problemas públicos como las políticas, que pueden ser desarrolladas y mejoradas con base en procesos de diálogo y deliberación como procesos participativos (Cano-Blandón, 2008).

Fischer (1995) ratifica la importancia de la participación en política pública, en especial durante la definición del problema público por el cual es creada la política. Menciona que “la naturaleza de los problemas públicos socialmente construidos, es uno de los principales asuntos en política pública”.

Además de la identificación del carácter público del problema de la política, la participación otorga legitimidad al gobierno, promueve una cultura democrática, e incrementa la eficacia de la gestión pública (Ziccardi, 1998). Esto se debe a que los ciudadanos o grupos de personas directamente afectados por la política, garantizan la veracidad de sus resultados y generan variedad de insumos para mejorar su implementación. Esto contribuye con el desarrollo de políticas más acertadas al resolver los problemas públicos por los cuales fueron creadas (Cano-Blandón, 2008).

Arellano-Gault y Blanco (2013) se refieren a este aspecto de una manera muy concreta: “cuando los problemas, sus posibles soluciones y consecuencias se determinan de

manera conjunta entre la sociedad y el gobierno, mediante un diálogo en el que diversas opiniones e ideas se plantean abiertamente, se beneficia el interés público, se minimizan los riesgos de tomar grandes decisiones incorrectas y se incrementan las posibilidades de lograr un ejercicio más eficiente del gasto público”.

En este sentido, es ideal que exista participación de diversos actores, sin que el proceso electoral sea el único mecanismo, sino que se fomente la deliberación, discusión, participación y acuerdos permanentes entre ellos y sus múltiples puntos de vista. Al respecto, Arellano-Gault y Blanco (2013) resaltan que “las políticas públicas siempre están en gerundio: aplicándose, discutiéndose, probándose, experimentándose, cambiándose, aprendiéndose y desaprendiéndose.

Por tanto, la mejor política no es necesariamente la que sea técnicamente superior, sino la que genera finalmente mayor acuerdo respecto del problema y su propuesta de solución”. De esta forma, las políticas que fomenten alternativas de participación, tienen mayor probabilidad de éxito y son efectivamente viables (Arellano-Gault y Blanco, 2013).

La participación ciudadana en política pública, siendo un derecho ciudadano básico, puede ser colectiva o individual. Así mismo, puede ser ejercida a través de canales institucionales (marco legal y normativo, con origen estatal y las personas son convocadas a asistir) o autónomos, espontáneos o informales (organizada desde la propia sociedad y no desde las instituciones gubernamentales) (Ziccardi, 1998).

Por su parte, Cunill-Grau (1997) identifica los mecanismos institucionales dentro de su concepto de “participación administrativa”, y argumenta que con frecuencia desnaturalizan el sentido de la participación, pues más que participación, constituyen una “colaboración funcional” de la ciudadanía con el gobierno, condicionando la forma y el alcance de la participación, actividad que desplaza la participación ciudadana entendida como ejercicio político.

Contrario a la opinión de la autora, Cano-Blandón (2008) considera que los mecanismos de participación no deberían catalogarse según su origen, es decir si provienen de iniciativas gubernamentales o de la sociedad misma, puesto que en una democracia, el Estado debe promover vías de comunicación con la sociedad.

A su vez, el mismo autor menciona que la participación bajo los mecanismos institucionales cuenta con mayor reconocimiento por los tomadores de decisión.

Considera que una de las razones por las cuales se valida mucho más este tipo de canales de participación, se relaciona con los períodos cortos de gestión de los gobiernos, que necesitan resultados eficaces de la gestión pública en poco tiempo.

En el marco de esta gestión pública es común considerar que el diálogo entre las partes para la generación de consensos, incrementa la incoherencia entre la ciudadanía y quienes elaboran las políticas, así como la incertidumbre, y retrasa los resultados esperados por los funcionarios del gobierno de turno (Cano-Blandón, 2008).

Aun así, pueden existir mecanismos que democratizan los canales institucionales de participación, lo cual depende de la existencia de múltiples espacios públicos informales donde, sin restricciones, se publicite la diversidad de identidades y visiones, y se discuta con apertura sobre las necesidades colectivas y sus diferentes interpretaciones (Villareal-Martínez, 2009).

Habermas (2005) advierte que estos espacios informales están más expuestos al predominio de asimetrías, a la represión y al conflicto; sin embargo, su libertad y ausencia de reglas formales permiten una mayor inclusión y espontaneidad que en los espacios formales, y una mayor riqueza en la aportación y construcción de significados colectivos.

North (1995) justamente se refiere a las instituciones formales e informales. Las primeras no siempre van al mismo ritmo de las segundas. Por el contrario, las reglas formales pueden cambiarse de un día para otro, pero las instituciones informales que se expresan en la cultura de una sociedad, cambian lentamente y no siempre en el mismo sentido y dirección que las reglas formales.

Cano-Blandón (2008) realiza una síntesis de las diversas formas de participación de la ciudadanía. Inicia por resaltar la importancia de la obtención, emisión y difusión de la información, como un nivel de participación fundamental para la relación gobierno-sociedad, porque permite conocer el funcionamiento del gobierno. Sin embargo, sin información no existen bases para una efectiva participación ciudadana, limitándose así la influencia de la ciudadanía en las acciones y decisiones.

La consulta es otro mecanismo de participación que busca obtener la opinión ciudadana respecto a sus preferencias, niveles de satisfacción, o puede permitir que el ciudadano

suministre algún tipo de información. El grado de incidencia de los ciudadanos dependerá de la receptividad de los actores gubernamentales para acoger las opiniones o información suministrada por la sociedad (Cano-Blandón, 2008).

A nivel local, es común encontrar otras formas de participación como la cooperación o la cogestión, que de manera general se describe como la constitución de asociaciones, cooperativas, comités, entre otros grupos de personas que colaboran en el desarrollo de tareas públicas (Cano-Blandón, 2008).

La decisión también es un nivel de participación en el que los ciudadanos contribuyen directamente con el proceso de toma de decisiones, no sólo emitiendo opiniones sino también orientando la acción gubernamental. “Este mecanismo de participación es difícil de alcanzar porque exige un alto grado de compromiso de los ciudadanos con el interés público, así como de los actores gubernamentales con el respeto y acatamiento de la decisión adoptada” (Cano-Blandón, 2008).

Con la intención de reivindicar la participación ciudadana en el proceso de decisión política, surgen nuevas formas de gobierno como la gobernanza participativa, que intenta abrir canales de comunicación para fortalecer las relaciones Estado- Sociedad. Villareal-Martínez (2009) define la gobernanza como un proceso de dirección de la sociedad en el que intervienen coordinadamente el gobierno, el sector productivo y también la ciudadanía.

La idea fundamental en la cual se basa la gobernanza es que ni los expertos de la burocracia, ni los representantes políticos cuentan con la información e incluso con las competencias necesarias para implementar una política pública. Por esta razón, las decisiones del gobierno que son aisladas de intercambios con la sociedad, pueden generar graves errores de política (Peters, 2001).

La diferencia entre gobernanza y gobernabilidad es que la primera fortalece redes sociales y la capacidad social para dar respuesta a los problemas públicos; la segunda, por su parte, incrementa las capacidades institucionales de los gobiernos para cumplir con sus tareas y propósitos. La gobernanza es entonces un nuevo modelo de regulación colectiva de la década del 90, basada en la interacción en red entre actores públicos, asociativos, mercantiles y comunitarios (Blanco y Gomá, 2003).

Para la gobernanza resultan particularmente importantes los niveles de decisión en el diseño e implementación de la política, pues considera que sólo en estas condiciones existe verdadera participación ciudadana autónoma y vinculante. Las posibilidades de relaciones sinérgicas entre Estado-sociedad en las políticas públicas en general, encuentran su razón de ser en el enfoque de gobernanza, que sitúa la política en términos de deliberación ciudadana, sin que esto elimine las posibilidades de articulación institucionalizada entre actores públicos y sociales, ni las opciones participativas que son ofrecidas por el Estado (Cano-Blandón, 2008).

Así, en algunas sociedades se crean consejos gestores en los cuales los ciudadanos se introducen por completo en los procesos de políticas, desde la definición de los problemas públicos que serán atendidos, hasta el diseño, implementación y evaluación de las acciones públicas. En otras sociedades, los consejos son exclusivamente de carácter consultivo, y sus sugerencias y opiniones no tienen carácter obligatorio para la autoridad gubernamental (Villareal-Martínez, 2009).

Independiente de la gobernanza, Sartori (1993) menciona que es adecuado hacer un llamado a la participación, pero sin caer en el error de pretender que todos los problemas de la democracia se resuelven con la participación. Velásquez y González (2003) de alguna manera apoyan esta idea, pues se refiere a la cooptación de los nuevos liderazgos, es decir que a nivel local, los nuevos líderes o formas de liderazgo también pueden terminar instrumentalizando la participación a favor de intereses ajenos a los propios participantes.

1.2.1 Enfoque en la participación comunitaria

La comunidad es el grupo de personas que comparte intereses comunes y formas de vida en un área geográfica determinada (Wates, 2000). De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (2008), la participación comunitaria es un proceso planeado a través de cual los individuos y grupos de una comunidad identifican y expresan sus puntos de vista y necesidades, y donde las acciones colectivas reflejan y responden a esas expresiones. En este sentido, se han definido unos “grados de participación” (Tabla 1).

Tabla 1. Grados de participación descritos por la Organización Internacional para las Migraciones (2008). Tomado y traducido del documento de la organización.

Grado de participación	Descripción
Propiedad	La comunidad controla la toma de decisiones
Interactiva	La comunidad está totalmente involucrada en la toma de decisiones con otros actores.
Motivación material	La comunidad recibe dinero o bienes por un servicio prestado o rol.
Consulta	La comunidad es consultada por su opinión, pero esta tiene poca influencia en la toma de decisiones.
Transferencia de información	La información se toma de la comunidad, pero esta no se involucra en discusiones finales que dan lugar a la toma de decisiones.
Pasiva	La comunidad es informada de las decisiones y acciones, pero no tiene voz ni voto en el proceso ni en el resultado.

La participación comunitaria corresponde al rol activo de las comunidades locales en acciones que afectan sus vidas directamente. Los gobiernos o autoridades no cuentan con los medios suficientes para resolver todos los problemas públicos adecuadamente, por lo cual es necesario involucrar a la gente en los asuntos que los afecta (Abrams, 1966).

De igual forma, el conocimiento local puede ser más específico y acertado que el conocimiento que normalmente está disponible para los tomadores de decisión. Por ello los participantes pueden contribuir a mejorar los estándares ambientales y la implementación de las decisiones (Wynne, 1992). Por otra parte, hay perspectivas contrarias que expresan que no necesariamente las comunidades siempre están bien organizadas y cohesionadas, pues algunas veces carecen de “sentido de comunidad” y de “identidad social” (Hamdi y Goethert, 1997).

Moser (1989) describe que la participación comunitaria puede ser de dos tipos: en la forma de programas *top-down* o iniciativas *bottom up* (Figura 1), y en algunos casos estas se sobrelapan. Muchas de estas iniciativas *bottom up* surgen por fallas en los proyectos tipo *top down*.

Es verdad que los procesos participativos toman tiempo para el logro de objetivos, pero los resultados finales se hacen sostenibles en el largo plazo. Los beneficios sociales se vuelven superiores; las personas adquieren nuevas habilidades, convirtiéndose en ciudadanos que apoyan el logro de objetivos de los programas de gobierno (Moser, 1989).

Burns et al. (2004) mencionan que en la participación comunitaria existe el compromiso de individuos y comunidades con las decisiones que afectan sus vidas. No se trata en este caso de lo mismo que hablar de “consulta”, pues muchas organizaciones dicen tener una estrategia de participación comunitaria, cuando en realidad tienen una estrategia de consulta.

La participación comunitaria activa es esencial por las siguientes razones (Burns et al., 2004):

- Incrementa el conocimiento sobre un lugar o condiciones específicas del nivel local, ya que las necesidades, problemas y soluciones son diversas desde el punto de vista de las comunidades.
- Promueve la cohesión social porque las comunidades reconocen el valor de trabajar en conjunto y con las entidades del Estado.
- Permite que la política sea relevante para las comunidades locales.
- Brinda oportunidad a los residentes de desarrollar habilidades y redes de trabajo.

En Colombia particularmente, la participación comunitaria ha sido aceptada de forma reciente, desde inicios de la década de los años 80, impulsada por los movimientos populares y las organizaciones no gubernamentales, encontrando un fundamento en la Constitución de 1991, puesto que antes de esto la participación se veía como un “vacío institucional” (Múnera-Ruiz, 1999).

La descentralización política y administrativa que surgió desde 1986, es decir la elección de alcaldes y la transferencia de funciones públicas a los municipios, se considera una de las primeras muestras de promoción y expansión de la participación. La consulta popular, las juntas de administración local por ejemplo, han sido formas de expresión comunitaria y local, aunque los resultados de evaluación de estas iniciativas no son siempre los mejores, porque no se implementan de la forma adecuada y con la regularidad respectiva en los municipios (Restrepo, 1995).

Aunque la constitución de 1991 menciona la participación ciudadana y comunitaria en casi todos los asuntos públicos, no se ha logrado que se implemente en toda su expresión, puesto que no necesariamente se ha consolidado una “cultura de participación” en el país, en las relaciones gobierno- sociedad, reconociendo la legitimidad de los diferentes sectores sociales en las políticas que les conciernen directamente (Restrepo, 1995).

Así como en otros asuntos nacionales, existen los documentos y la legislación que promueve la participación ciudadana, como la ley 134 de 1994 que regulaba los mecanismos de participación únicamente, y que ha sido reemplazada por la ley 1757 de 2015, que incluye adicionalmente la “vigilancia ciudadana” en los procesos públicos. Esta ley también crea el Consejo Nacional de Participación, y define recursos financieros para permitir los procesos participativos (Ministerio del Interior y Fundación Foro Nacional por Colombia, 2016).

Pese a la expedición de normas y regulaciones, es conocido que aún existe “exclusión en la participación”, es decir “el impedimento impuesto a una persona o grupo para participar en la sociedad de la misma forma en que se permite o incluso estimula la participación de otros”. Es el caso que se presenta aún hoy para la población indígena, campesina y negra o afrodescendiente en Colombia (PNUD, 2011).

Si bien existe legislación nacional que protege los derechos, autonomía y condiciones territoriales de los grupos étnicos en Colombia, la inclusión adecuada de estas comunidades en las políticas y procesos públicos pareciera ser difícil de reconocer en la práctica por parte del Estado (PNUD, 2011). A continuación se relacionan algunas de estas leyes existentes:

- Ley 21 de 1991: aprueba el convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT, que incluye en varios de sus artículos “la participación de los pueblos interesados” para proteger sus derechos y fomentar su propio desarrollo.
- Decreto 1088 de 1993: sobre la creación de asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas para posibilitar su participación.
- Ley 70 de 1993: reconoce las comunidades negras, la protección de su identidad cultural y sus derechos como grupo étnico, incluyendo la participación como uno de sus Principios, así como la protección del medio ambiente.
- Decreto 1320 de 1998: reglamenta la consulta previa para comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales en su territorio, resaltando la participación de estas comunidades en la elaboración de los estudios ambientales que evalúan el impacto de proyectos de aprovechamiento de recursos naturales.

De esta forma, existen leyes suficientes que resaltan la participación comunitaria en Colombia, como proceso legítimo para el desarrollo del territorio, y en el caso de comunidades étnicas, el respeto de sus derechos, autonomía e identidad. Sin embargo, informes de organizaciones internacionales como Aecid (2010), PNUD (2010) categorizan la situación de la población étnica como “bastante preocupante” con relación al respeto de los derechos humanos, incluso vulnerando la “consulta previa”, como único instrumento que permite la protección de sus derechos ante agentes externos.

Al respecto también se ha pronunciado la Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana, raizal y palenquera, creada por el gobierno nacional, mediante el decreto 4181 de 2007, y dentro de sus análisis reconoce que existe baja participación y representación de la población afrocolombiana en espacios políticos e institucionales de decisión (consejos territoriales de planeación por ejemplo), además de la débil capacidad institucional de los procesos organizativos de la población afrocolombiana (por ejemplo asistencia técnica a consejos comunitarios, capacitación a líderes, formación en administración) (PNUD, 2011).

1.3 Teorías sobre la Implementación de Políticas Públicas

En términos simples, la implementación de las políticas públicas se define como aquella fase del ciclo de política en la cual las intenciones de la política se transforman en acciones (John, 1998), o lo que sucede entre el establecimiento de la política y su impacto final en el mundo de la acción (O'Toole, 2000).

En ese sentido, el análisis o estudio de la implementación de la política revisa la forma en que esta se ha puesto en práctica o se ha llevado a la acción (Howlett y Ramesh, 2003; Parsons, 1995). De este modo, la implementación de la política debe considerarse como una parte continua e integral del proceso de política pública, vista también desde el diálogo entre aquellos que buscan hacer efectiva la política, y aquellos que dependen de estas acciones de política, en lugar de un “seguimiento a su proceso administrativo” (Barrett y Fudge, 1981)

Los primeros autores en realizar estudios de la implementación de políticas fueron los estadounidenses Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1984), sobre todo para el enfoque “top down” del análisis de la implementación, haciendo referencia a la relación entre las políticas y los programas implementados. Mientras que Michael Lipsky (1971) fue el primero en proponer el enfoque “bottom –up” para este tipo de estudios.

En el enfoque top-down se asume el estudio de la implementación como un proceso jerárquico desde un nivel superior, administrativo, representado generalmente por las entidades de gobierno, las estructuras tradicionales de gobernanza o las organizaciones del sector público (Figura 1). Bajo este enfoque, la política debe hacerse desde “la parte superior”, y ejecutada por “agentes” de conformidad con los objetivos de la política (Barret, 2004; Sabatier y Mazmanian, 1979).

De esta forma, una vez se formula y se legitima la política desde este nivel superior, se entrega al sistema administrativo para su ejecución, quien la traducirá en instrucciones operativas (a través de normas o leyes), hasta llegar al nivel más bajo de esta jerarquía (Barrett, 2004).

Esta perspectiva se enfoca en la centralización y el control, y se interesa en asuntos como la definición de leyes, las fórmulas de financiamiento, las estructuras

organizacionales formales, las relaciones de autoridad entre unidades administrativas, el presupuesto, la planeación, y los requerimientos de evaluación (Elmore, 1978).

El enfoque “top-down” restringe su atención a actores que están formalmente involucrados en la implementación de un programa específico, centrándose en el análisis de decisiones políticas específicas, normalmente las leyes, viendo la implementación como un proceso administrativo con estructuras muy complejas (May, 2003; Winter, 1990; March y Saetren, 1986).

Los investigadores que se orientan por esta línea de análisis, realizan el seguimiento a la implementación “desde el tope a la base de la jerarquía”, con una perspectiva “de control” en la implementación, teniendo especial interés en los tomadores de decisión del alto nivel (Raj-Paudel, 2009), sin tener muy en cuenta a los actores locales que tienen el conocimiento de los verdaderos problemas, con una mejor posición para proponer políticas más acertadas.

Teniendo en cuenta este modelo racional y jerárquico, basado en el control de procesos, algunos autores lo califican como “inalcanzable en la práctica”, con resultados que siempre terminarán con fallas en la implementación (Elmore, 1979), viendo a los actores locales como impedimentos para una implementación exitosa (Raj-Paudel, 2009).

Autores como Hjern y Hull (1982), Barrett y Fudge (1981) y Elmore (1979), han contribuido en el desarrollo del enfoque “bottom-up”, que propone un análisis de la implementación desde la identificación de la red de actores involucrados en la entrega de los “servicios” en una o más áreas locales, y consultarles acerca de sus objetivos, estrategias, actividades, y contactos, para llegar a determinar en últimas, aspectos centrales de la ejecución de programas gubernamentales y no-gubernamentales relevantes (Hjern y Hull, 1985; Hjern y Porter, 1981; Hjern *et al.*, 1978).

Este se constituye en un mecanismo de análisis desde la base de la jerarquía (bottom) hacia la parte superior (top) de los tomadores de decisiones. El punto de partida de esta perspectiva es “un problema en la sociedad”, y dirige la atención hacia las relaciones formales e informales que constituyen los subsistemas políticos involucrados en la implementación de la política (Howllet y Ramesh, 2003).

El enfoque “bottom up” se centra en los individuos y su comportamiento, con especial atención en las estructuras y actividades de implementación a nivel local (Hull y Hjern, 1987). Así mismo, este enfoque pone especial atención a la inevitable y deseable participación de otros actores en las etapas posteriores del proceso de política (Figura 1).

Normalmente las iniciativas centrales están pobremente adaptadas a las condiciones locales, y el éxito de la política pública depende más de las habilidades o capacidades de individuos específicos en las “estructuras de implementación local” que de los esfuerzos de los oficiales del gobierno central, ya que los primeros pueden adaptar la política a las condiciones locales (Hjern *et al.*, 1978).



Figura 1. Esquemas “top down” y “bottom up”. Elaboración propia con base en información de los autores enunciados.

Al igual que el enfoque de análisis “top –down”, el “bottom – up” también ha recibido múltiples críticas, en general porque brinda mayor importancia a la base “piramidal” y relega al tope de la jerarquía, así como sucede con el “top-down”, que por el contrario brinda mayor importancia al análisis de la acción gubernamental, desestimando al resto de actores (Sabatier, 1986).

Matland (1995) afirma que la perspectiva “bottom – up” tampoco provee soluciones satisfactorias a los problemas de política pública, por su rechazo a la autoridad de los

legisladores, que resulta cuestionable a la luz de la teoría democrática estándar, pues el control de la política se debe ejercer desde actores cuyo poder se deriva de su responsabilidad con los electores soberanos, a través de los representantes elegidos.

Por otra parte, este enfoque sobre enfatiza la “autonomía del nivel local” (Raj-Paudel, 2009). Es así como ambos enfoques presentan ventajas y desventajas, pero a su vez brindan elementos que en conjunto pueden aportar al análisis de la implementación; sólo es cuestión de indicar las condiciones bajo las cuales sería más adecuado emplear uno u otro enfoque (Tabla 2).

El enfoque “top down” por ejemplo resulta más útil en los casos donde el analista sólo está interesado en la efectividad de un programa (outputs), mientras que el “bottom up” puede usarse cuando se quiere estudiar los resultados de la política (outcomes), más allá de los programas de gobierno, en particular la implementación a nivel local, o conocer las dinámicas de diferentes situaciones locales asociadas a la política (Sabatier, 1986).

Tabla 2. Diferencias entre las perspectivas de implementación “Top-down” y “Bottom-up”. Tomado y traducido de Raj-Paudel (2009).

Variables	Perspectiva “Top-down”	Perspectiva “Bottom-up”
Tomadores de decisiones políticas	Formuladores de política	Burócratas del nivel base (Street-level)
Punto de partida	Lenguaje estatutario	Problemas sociales
Estructura	Formal	Formal e informal
Proceso	Netamente administrativo	Trabajo en red, incluyendo la parte administrativa
Autoridad	Centralización	Descentralización
Resultados (outputs /outcomes)	Prescriptivo	Descriptivo
Criterio	Burócratas del nivel superior (top)	Burócratas del nivel de base (bottom)

Matland (1995) ofrece una combinación de las dos perspectivas, sugiriendo que ambas tienen un valor relativo, dependiendo del grado de ambigüedad en los objetivos y medios de la política, y el grado de conflicto. Goggin et al. (1990) desarrollaron un modelo

basado en la “teoría de las comunicaciones”, que indica que la implementación es influenciada por una combinación de incentivos y limitaciones de los niveles federal, estatal y local.

Finalmente, los estudios en implementación deben considerar el contexto de la implementación, ya que la mayoría de las teorías presentadas se desarrollaron en el mundo occidental, caracterizados por contextos políticos más estables y democráticos que muchos de los países en desarrollo (Raj-Paudel, 2009).

1.4 El éxito en la implementación de las políticas públicas

El análisis de la implementación de una política pública requiere mucho más que la revisión del grado de “participación” en la ejecución de sus programas, pues la diversidad de resultados (outcomes) puede ser muy diversa y amplia (McConnell, 2010). En general, se puede definir el éxito de una política como “el logro de los objetivos, maximizando los beneficios a un menor costo” (Nagel, 1980), siendo este un enfoque en términos monetarios o de inversión en los programas realizados por la política.

Otros enfoques de éxito en la implementación, se refieren también al logro de objetivos pero incluyendo la aceptación y validación generalizada de los logros de la política, a través de la consulta y participación de los actores. Un programa de política se considera exitoso cuando los resultados deseados se cumplen, beneficiando a grupos sociales específicos. De esta forma, una medida de éxito es valorar los criterios de la política en una comunidad en particular, donde la política esperaba tener efecto (McConnell, 2010).

Las fallas que se puedan presentar en la implementación de la política, se determinan haciendo una comparación entre lo observado y lo esperado (Hill y Hupe, 2002), y el éxito en su implementación dependerá de si los cambios o reformas que requiera la política son mínimos, y el consenso en el logro de sus objetivos es alto (Van Meter y Van Horn, 1975).

Varios autores a lo largo de la historia han desarrollado estudios en implementación de políticas (Pressman y Wildavsky, 1984; Sabatier y Mazmanian, 1979; Dunsire, 1978; Gunn, 1978; Hanf y Scharpf, 1978; Hood, 1976) y han identificado factores clave que

contribuyen a lo que se percibe como “fallas de la implementación”, descritas a continuación según Barrett (2004):

- Falta de objetivos de política claros, dejando lugar a interpretaciones diferenciales y discreción en la acción.
- Multiplicidad de actores y agencias involucradas en la implementación, así como problemas de comunicación y coordinación entre ellas.
- Diferencias en los valores e intereses entre actores y agencias, a nivel inter e intra-organizacional, así como diferentes perspectivas y prioridades, afectando la interpretación de la política y la motivación para la implementación.
- Autonomías relativas entre agencias de implementación o límites de control administrativo.

En el enfoque “top-down” de los estudios de implementación, su rol es identificar las causas de los problemas o fallas de la implementación, y sugerir formas de mejorar la probabilidad de cumplir los objetivos de la política, generalmente enfocados a estrategias de mejora en la comunicación de intenciones, coordinación de los niveles jerárquicos, manejo de recursos financieros, y control de los agentes implementadores (Barrett, 2004).

Por otra parte, y teniendo en cuenta que el enfoque “bottom -up” analiza las redes de actores que reciben los servicios de la política, se ha encontrado que una de las principales causas de fallas en la política, es la falta de representación de los diferentes intereses e ideales en todos los niveles, causando una falta de innovación en la política y amenazando su efectividad, eficiencia y legitimidad democrática en general (Kickert *et al.*, 1997). De esta forma, una buena implementación de la política dependerá del desarrollo de “redes colaborativas” (Hjern *et al.*, 1978).

Factores como la confianza de la gente en las instituciones públicas, la conciencia política, la accesibilidad y disponibilidad de servicios, entre otros, deben ser considerados en aras de una implementación exitosa de la política (Raj-Paudel, 2009).

1.5 Revisión del concepto de ordenamiento ambiental

El concepto de ordenamiento territorial surgió en Francia durante los años 40 como una alternativa para solucionar problemas relacionados con la distribución y utilización de la tierra (Pabón, 1994). De acuerdo con la ley orgánica de ordenamiento territorial de Colombia, este se define como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio (Ley Orgánica de ordenamiento territorial - Ministerio del Interior y de Justicia- 2011).

De igual forma, la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT, 1992) ha definido el ordenamiento territorial como el “conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación, utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo socio-económico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado, y la armonía con el medio ambiente.”

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, y fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos (Ley Orgánica de ordenamiento territorial - Ministerio del Interior y de Justicia- 2011).

El ordenamiento territorial puede tener varios enfoques; se puede entender como un proceso político de planificación desde la entidad territorial para el uso eficiente de los recursos del territorio (enfoque ascendente del ordenamiento territorial) (Carvajal-Sánchez, 2011), o también como una política de estado o un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que estos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo (enfoque descendente) (Massiris-Cabeza, 2010)

Se considera que el modelo descendente de ordenamiento territorial refleja el poder y la presencia importante del Estado central, mientras que el modelo ascendente responde a

diversas estrategias de los actores locales para hacer prevalecer sus intereses locales (Carvajal-Sánchez, 2011).

Antes de los años ochenta en América latina predominaban las concepciones centralistas de ordenamiento territorial, caracterizada por modelos estructuralistas, entendiendo el territorio como un espacio geográfico sobre el cual se asume una soberanía del poder (Carvajal-Sánchez, 2011).

Aunque en Colombia se dio lugar a la descentralización en la década de los ochenta, cuando los gobernadores y alcaldes ya no eran elegidos por el presidente sino por voto popular (Carvajal-Sánchez, 2011), los resultados de las políticas con enfoque descendente no han sido los esperados. Prueba de ello es el avance en términos económicos y tecnológicos, al tiempo que aumenta la pobreza y la desigualdad (Stohr, 2003).

Como alternativa al enfoque descendente surgen alternativas de desarrollo ascendente, destacando los mecanismos endógenos de innovación, el desarrollo a partir de iniciativas locales y orientado a partir del saber, la acción política, y la nueva gobernabilidad local (Stohr, 2003).

En este esquema aparece un sistema de decisiones más amplio en el que la planificación parte de lo local. En esta visión del territorio no se ordena desde el centro, sino que se crean formas político-administrativas que contribuyen a que las sociedades locales se autogobiernen. En Colombia, los movimientos sociales son un ejemplo de ello (Carvajal-Sánchez, 2011).

Por otra parte y por su razón de ser, el ordenamiento territorial debe promover la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial (Ley Orgánica de ordenamiento territorial - Ministerio del Interior y de Justicia- 2011).

De esta forma, la apertura a una participación ciudadana tan extensa y abierta como sea posible, es una condición necesaria y un elemento constituyente del mismo ordenamiento territorial, un rasgo relevante que debe estar presente en la aplicación de las diversas herramientas, instrumentos y procedimientos y en los distintos niveles de la planificación

territorial en la región (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile, 2011).

Para Borja (1996), el ordenamiento territorial en Colombia sigue siendo un concepto en construcción en el ámbito de las ciencias sociales y de la acción política, y en el debate sobre el tema, ha surgido un enfoque desde las regiones conocido como ‘socio-geográfico’ que enfatiza las formas de organización humana del espacio y las influencias históricas y culturales que actúan sobre su entorno.

De este modo, se concibe el ordenamiento territorial como un resultado histórico de las relaciones entre la sociedad regional y su entorno natural. Por lo tanto, el orden territorial es un espacio socialmente construido teniendo en cuenta los aspectos económicos, culturales y ambientales de la región (Ibarra-Lozano, 2007).

Este enfoque, que incluye los asuntos ambientales, se denomina ordenamiento ambiental del territorio (OAT), que propone planificar desde un enfoque ecosistémico, basado en los bienes y valores naturales, sociales y culturales desde una perspectiva más sistémica, y construido de manera participativa, multidisciplinaria y multinivel, con lo cual se pretende tomar medidas para evitar daños ambientales irreversibles (Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2010).

Con relación a lo anterior, es necesario resaltar el concepto de Manejo Integrado de las Zonas Costeras (MIZC), sobre el cual se basa la política PNAOCI, y el cual ha tenido un amplio desarrollo conceptual desde la década de los años 90. Es un enfoque de manejo integral que surge de la Agenda 21, un acuerdo de las Naciones Unidas en el marco de la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, realizada en Río de Janeiro (Brasil) en el año 1992. De esta forma, el documento impulsó a los países que lo firmaron, a adoptar este tipo de manejo para las zonas costeras (Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992).

En el “documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas” (Steer *et al.*, 1997) desarrollaron las bases conceptuales del MIZC y lo describen como un “proceso dinámico de toma de decisiones mediante el cual se desarrolla e implementa una estrategia coordinada para la asignación de recursos ambientales, socioculturales e institucionales, tendiente a lograr la conservación y el uso sostenible plural de las zonas costeras” (Sorensen, 1993).

Bajo esta definición, el mismo autor presenta las siguientes características del MIZC, tomadas textualmente del documento de Steer et al. (1997):

1. Es un proceso dinámico a lo largo del tiempo (por lo que implica cambio, revisión, adaptación, incluso error).
2. Implica un acuerdo de autoridad para establecer políticas relativas a la toma de decisiones sobre asignaciones y el poder para tomar esas decisiones.
3. Un acuerdo de autoridad que use una o más estrategias de manejo para racionalizar y sistematizar las decisiones sobre asignación de recursos (Ej.: planes de uso de la tierra y del agua, evaluaciones de impacto, regulaciones, licencias, permisos, etc.).
4. Estrategias de manejo basado en los sistemas, que reconoce las interconexiones entre los sistemas y subsistemas costeros y marinos (que incluyen las cuencas hidrográficas costeras, los sistemas de circulación de los estuarios, el movimiento de los sedimentos a lo largo de las costas, las poblaciones de especies de valor comercial o recreativo, y los sistemas de abastecimiento de agua, tratamiento de aguas negras, sistema vial y de carreteras, etc.).

Cicin-Sain y Knecht (1998) definieron el MIZC como un “proceso de manejo planificado que reconoce la interrelación entre los “usos” costeros y oceánicos y los ambientes que potencialmente pueden verse afectados. También complementan diciendo que es un proceso en el que se toman decisiones racionales para la conservación y el uso sostenible de los usos oceánicos y costeros”.

La Comisión Europea (1999) definió el MIZC como un proceso dinámico, continuo y repetitivo, diseñado para promover el manejo sostenible de las zonas costeras, buscando balancear los beneficios del desarrollo económico y los usos humanos de la zona costera, los beneficios de su protección, preservación y restauración, así como los beneficios de minimizar la pérdida de vidas humanas, y los beneficios del acceso público y el disfrute de la zona costera”.

Por otra parte, Olsen (2003) introduce su trabajo de investigación mencionando que el propósito fundamental de todas las iniciativas de Manejo Costero Integrado (MCI) es “mantener, restaurar o mejorar cualidades específicas de los ecosistemas costeros y sus

sociedades humanas asociadas. Una característica principal del MCI es que direcciona las necesidades de desarrollo y conservación en áreas geográficas específicas”.

Con base en el desarrollo conceptual que ha tenido el manejo costero, la Secretaría de la Convención de Ramsar (2010) lo define como “un mecanismo para reunir a múltiples usuarios, interesados directos y encargados de tomar decisiones en las zonas costeras para asegurar un manejo más efectivo de los ecosistemas, logrando al mismo tiempo el desarrollo económico y la equidad entre generaciones, y dentro de una misma generación gracias a la aplicación de los principios de sostenibilidad”.

Por su parte y de forma más reciente, la Secretaría del Convenio de Diversidad Biológica por ejemplo, ha descrito el “Manejo Costero Integrado” como un “sistema que integra, coordina e implementa programas de acción estratégicos para regular los comportamientos humanos en el uso de los recursos marinos y costeros y la preservación de la integridad funcional de los ecosistemas marinos y terrestres” (Secretaría del Convenio de Diversidad Biológica, 2015).

Si bien el MIZC ha contado con varias definiciones desde su creación como enfoque de manejo costero para los países, la mayoría coincide en que es un proceso de planificación que intenta conciliar los usos de la zona costera y la conservación de la biodiversidad particular de esta zona.

En el presente trabajo se tomará como guía la definición de MIZC planteada en la política PNAOCI, descrito como un “proceso de planificación especial dirigido hacia un área compleja y dinámica, que se enfoca en la interfase mar - tierra...tendiente a armonizar los valores culturales, económicos y ambientales, y a equilibrar la protección ambiental y el desarrollo económico...considerando los siguientes aspectos (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

- Algunos conceptos fijos y otros flexibles que la demarcan.
- Una ética de conservación de los ecosistemas.
- Metas socioeconómicas.
- Un estilo de manejo activo participativo y de solución de problemas.
- Una fuerte base científica.

2. Estudios en políticas ambientales, participación local y ordenamiento ambiental del territorio

En el presente capítulo se describen algunos trabajos anteriores que abordan temas y metodologías afines al presente estudio de caso, tratando de centrarse en asuntos de política ambiental, ordenamiento y participación local. Existen variedad de estudios de caso relacionados con el tema de política pública, pero se trata de compilar aquellos que intentan reunir la mayor cantidad de elementos de análisis similares a esta investigación.

En su trabajo, Yaffee (1997) realiza un análisis general, sin especificar una zona geográfica en particular, sobre las tendencias de las instituciones que conducen a la persistencia de los problemas ambientales. Afirma que las políticas ambientales han tendido a proponer soluciones temporales que no resuelven este tipo de problemas complejos. En general, este autor describe algunas tendencias sobre las políticas ambientales:

- Plantean la toma de decisiones racional y efectiva en el corto plazo, pero no resulta así en el largo plazo.
- Promueven comportamientos competitivos a expensas de acciones cooperativas, siendo que la cooperación es necesaria para encontrar buenas soluciones.
- Dividen la responsabilidad del manejo de los recursos, con acciones y soluciones fragmentarias para atender problemas que son transversales.
- Fragmentan el conocimiento sobre una situación y su contexto, por lo cual falta información adecuada para la toma de decisiones.

Asimismo, Yaffee asegura que las políticas se siguen basando en modelos económicos que provienen de la racionalidad humana, que tiene un comportamiento y unos tiempos

distintos. En ese sentido, la misma investigación en política pública debe incluir científicos que estudien las dinámicas de la naturaleza, para proponer e implementar las políticas ambientales. De lo contrario, las políticas ambientales tenderán a presentar fallas, sin importar el tipo de política ambiental que se desarrolle, arriesgando los recursos y esfuerzos financieros y sociales que se invierten en la implementación de las mismas.

Hegarty (1997) realizó una encuesta entre la gente directamente relacionada con la zona costera en la zona de la Bahía “Bantry” (Irlanda), es decir usuarios, administradores o reguladores. Los contactos se iban realizando en el área, desde las mismas entrevistas realizadas a representantes de sectores como la pesca, acuicultura, turismo, y comunidades insulares.

El autor encontró que los problemas más frecuentes, se relacionan con la reapertura de la terminal petrolera “Whiddy” y las operaciones acuícolas en la bahía. El primer caso resulta ser el más serio para los participantes por los accidentes de derrames de petróleo que se han presentado en la bahía, que potencialmente pueden causar problemas ambientales y económicos, ya que la bahía es la principal fuente de recursos pesqueros de la zona.

Uno de los participantes opina que la reapertura del terminal petrolero, sin tener en cuenta los intereses de los otros usuarios de la Bahía, significa que es demasiado tarde para trabajar en una estrategia de manejo integrado costero. Este es uno de los resultados de excluir a la población local de los procesos de toma de decisiones e implementación, y este ejercicio ha servido para identificar los atributos que son realmente importantes para los participantes y usuarios de la bahía.

Dentro de las recomendaciones se encuentra la cooperación en todos los niveles, con directrices desde el nivel nacional, y con una implementación que se enlace con los niveles regional y local. Por otro lado, el manejo costero debe ser en dos vías, vertical y horizontal.

Teniendo en cuenta que quienes controlan el poder no actúan directamente en el territorio, sino que son instituciones designadas para cuidar “transacciones simbólicas”, es necesario su encuentro con el mundo tangible, que ocurre sólo en el territorio, en la

zona donde ocurren los sucesos. En este nivel, la gente que depende de la zona costera para su sustento, entiende el valor que esta tiene para la comunidad.

Centrándose en este caso de la Bahía “Bantry” se ha demostrado que el enfoque “top down” de desarrollo costero no ha funcionado, y el resultado es confusión, conflicto y falta de comprensión entre intereses y puntos de vista de los usuarios de la bahía. Para cambiar esta situación, existe la necesidad de iniciar con aquello que la gente conoce y entiende, y trabajar desde allí de forma coordinada e integrada. Sólo de esta forma, el “desarrollo sostenible” puede ser “alcanzable”.

Sudara (1999) realizó un análisis del plan de manejo de la zona costera para Tailandia y ha encontrado que los pescadores artesanales no sólo se caracterizan por el desarrollo de esta actividad, sino que participan activamente en programas de restauración de manglares, siendo conscientes de los beneficios de este ecosistema para su sustento.

Los programas de restauración que son promovidos y financiados por el Gobierno de Tailandia no logran ser lo suficientemente efectivos, mientras que aquellos desarrollados por la comunidad, incluyendo los mismos pescadores, han tenido mejores resultados. La autora también ha encontrado que a través de las “Federaciones de pescadores” la comunidad cuenta con mayor interacción con las agencias del gobierno y las ONGs, fortaleciendo estas agremiaciones como mecanismos de participación sobre asuntos relacionados propiamente con el manejo costero.

Dentro de los planes de manejo costero con mejores resultados se encuentran aquellos dirigidos al manejo de la pesca que incluyen procesos de co-manejo con las federaciones de la pesca, entre otros como el manejo del turismo.

De otra parte, O'Rourke y Macey (2003) evalúan una nueva forma de participación pública en el monitoreo y regulación ambiental, a través de “brigadas locales”, permitiendo que los residentes participen en la recolección, análisis y utilización de información ambiental (monitoreo ambiental).

Las brigadas locales son grupos de residentes que viven en zonas industriales y colaboran en el monitoreo del aire, usando equipos de bajo costo, cerca de las refinerías,

fábricas de químicos y plantas energéticas. Con base en esto, el trabajo presenta cinco estudios de casos de brigadas locales en Luisiana y California (Estados Unidos), mediante visitas de campo de abril a junio de 2001, realizando un total de 25 entrevistas semi-estructuradas en grupos de ciudadanos, residentes locales, funcionarios públicos y representantes de la industria, analizando también los registros de calidad de aire publicados por la Agencia de Protección Ambiental (EPA).

El concepto de brigadas se originó en 1994 luego de la liberación de un tóxico de una refinería en California. Las fallas en las agencias regulatorias locales para regular la dispersión de contaminantes, motivaron a la comunidad a organizarse para hacer las mediciones periódicas por su cuenta y alertar a la autoridad ambiental, con equipos o métodos que incluso ellos mismos pudieran construir.

Los autores encuentran que la participación pública en los asuntos ambientales tiene el potencial de proveer fuentes de información adicionales (con frecuencia a bajo costo) a las agencias gubernamentales, incrementando la aceptación y confianza en las decisiones de gobierno. Esto también ayuda a educar y empoderar a los miembros de la comunidad en asuntos que los afecta, avanzando en los ideales democráticos.

La participación comunitaria puede traer nuevos “valores” a las prioridades policivas (de control), y las nuevas alianzas son necesarias para asegurar que los reguladores contabilizan los crecientes efectos ambientales que produce la industria en las comunidades de “color”, de bajo ingreso, que reciben las mayores amenazas a su bienestar y su salud.

Con estas alertas se ha podido multar a las empresas que infringen las normas ambientales, y se ha reducido el número de episodios de liberación de contaminantes de empresas como Shell y Chevron. Los mayores resultados se ven en cambios para los residentes, en cuanto a su entendimiento y percepción de la contaminación, con una comunidad que pasó de ser víctima a agente de cambio.

También se han logrado intercambios técnicos entre los funcionarios de las agencias públicas con las personas de la comunidad que tienen la función de tomar datos o muestrear en campo. Este tipo de participación ha permitido un incremento significativo en la conciencia sobre los químicos, amenazas a la salud, y procedimientos de

monitoreo, y nuevas fuentes de información sobre emisiones, identificando vacíos de monitoreo, y ayudando a la regulación en la industria. De esta forma, poco a poco las agencias de gobierno han reconocido el apoyo que les pueden brindar las brigadas locales.

Koontz y Thomas (2006) argumentan que “la colaboración” se presenta como una alternativa a las medidas regulatorias y a la jerarquía, pero no se ha demostrado si los procesos colaborativos han mejorado el ambiente. La pregunta es: ¿en qué medida la colaboración conduce a mejorar los resultados (outcomes) en materia ambiental?

Si bien en el siglo XXI se ha promovido a los “Estados colaborativos”, aún más cuando se refiere a asuntos ambientales, aún quedan desafíos por entender el diseño, manejo y desarrollo de estos arreglos colaborativos. Se conoce muy poco sobre la “colaboración” en el campo del medio ambiente.

El “manejo ambiental colaborativo” (MAC) surge al observar que las decisiones de comando y control de los gobiernos no son suficientes para solucionar los problemas ambientales, así como que las entidades de gobierno toman acciones independientes de las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Este enfoque surgió en Estados Unidos en la década de 1990, y desde entonces la Agencia de Protección Ambiental (EPA) construyó los programas ambientales comunitarios, invirtiendo gran cantidad de recursos financieros.

El MAC se describe como un enfoque tipo “bottom up, y Koontz y Thomas (2006) muestran que varios autores defienden este enfoque porque aseguran que conduce a soluciones efectivas y equitativas, incrementando la capacidad de auto-gobernanza de los ciudadanos, y a la colaboración comunitaria, siendo más democrática que los enfoques tradicionales. Sin embargo, otros autores no están de acuerdo, argumentando que los procesos colaborativos basados en consensos no siempre aseguran mejores decisiones.

Con base en esto los autores se propusieron revisar diferentes estudios de caso para conocer si se han medido resultados (outcomes) ambientales a partir de la percepción de los participantes en cuanto al mejoramiento de las condiciones ambientales (medida indirecta), aunque también por mediciones directas de parámetros ambientales (evaluaciones ecológicas y datos con sensores remotos).

Koontz y Thomas (2006) encontraron que la mayoría de evaluaciones y trabajo se concentran en la medición de “outputs” y no de los “outcomes” en materia de política ambiental, entendiendo los primeros como los planes, proyectos, mejores prácticas y otros elementos tangibles generados de la política. Mientras que los segundos, corresponden a los efectos de los outputs, en este caso en las condiciones sociales y ambientales que se evidencian en el territorio donde se implementa la política.

En este sentido, sigue existiendo la necesidad de conocer si “las estrategias colaborativas” mejoran o empeoran las condiciones ambientales, o si tal vez la combinación de las “regulaciones” y la “colaboración” resulta más efectiva en diferentes circunstancias.

Andersson y Gibson (2007) desarrollaron un análisis empírico en Bolivia, a través de entrevistas a actores del sector forestal y municipalidades seleccionadas, para un total de 90 entrevistas, tomando en cuenta datos de censos nacionales, e imágenes satelitales de cobertura forestal, así como cambios de uso del suelo. Sus resultados proveen soporte empírico de la noción de que los sistemas de gobernanza municipal pueden mitigar las presiones por deforestación indiscriminada.

Aunque hay evidencia de que la función de los gobiernos locales es importante para mitigar la deforestación en Bolivia, también es cierto que en algunas localidades la deforestación es bastante alta. De las 30 municipalidades entrevistadas, 22 mostraron algún grado de deforestación en el período de 1993-2000, sin ser autorizada por la política nacional de uso de la tierra.

El caso Boliviano ilustra que la descentralización puede producir resultados (outcomes) ambientales muy variables. A pesar de que los oficiales municipales operan bajo el mismo marco de política forestal, en realidad hay una gran variación en las respuestas de los gobiernos locales a una política de descentralización uniforme. De manera que algunas municipalidades cumplen a cabalidad con la política forestal, otras hacen estrictamente lo necesario para mantenerse fuera de problemas, y otras no desarrollan ningún tipo de acción.

Sucede también que el cumplimiento de políticas de agroindustria ha tenido normalmente prioridad sobre la política forestal, y esto ha conllevado a la deforestación de grandes áreas de bosque seco tropical, en especial en las zonas de planicie. Aunque el mandato

municipal en el sector forestal es uniforme en todo el país, es probable que la importancia que la gente local le da a las actividades del sector forestal varíe de un lugar a otro. Los actores en el contexto local pueden ser más selectivos en cuanto a las porciones de la reforma que sean de mayor interés para ellos implementar (implementación selectiva del mandato municipal).

Se encuentra que los gobiernos municipales, aún en las ricas planicies forestales de Bolivia, son menos dados a tomar acciones en el sector forestal, a menos que tanto las organizaciones comunitarias y los agentes del gobierno central ejerzan presión sobre la administración municipal para hacerlo.

Los autores se refieren a un estudio que muestra mayores tasas de deforestación en los períodos de gobiernos centralistas que en las fases de descentralización en las cuales resultaba más efectiva la protección del bosque al sur de Yucatán en México (Klepeis, 2003).

Por el contrario, hay otros autores que muestran que durante la descentralización de las decisiones, los gobiernos locales otorgaron más permisos de deforestación para incrementar las plantaciones de palma de aceite, y para cortar madera, reconociendo que la aceleración de la deforestación se debió no sólo a la descentralización, sino también a las políticas macroeconómicas que promueven la agroindustria (Curran *et al.*, 2004).

Un caso similar se encuentra en Camerún, donde la degradación del bosque continúa aún con un régimen descentralizado, debido a discrepancias entre el establecimiento de “reglas” entre el nivel central y local, así como la falta de intervenciones efectivas por parte del gobierno central en las comunidades locales (Oyono, 2005).

En Colombia particularmente, Soeftestad y Alayón (2007) describen el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina donde los pescadores del “cangrejo negro” han tenido la oportunidad de contribuir al diseño de normas operativas con la Corporación ambiental CORALINA, a través de un enfoque participativo.

Por ejemplo, ellos realizan el monitoreo del cangrejo durante su época de reproducción, de manera que ellos además de capturarlos, se han convertido en “supervisores” del estado de las poblaciones de este cangrejo, reforzando así el control social, y no sólo aquel que proviene de la autoridad ambiental.

En general, la relación entre la comunidad y CORALINA es positiva, pues la mayoría de personas que trabajan en la corporación han sido pescadores o han tenido familia que ejerce la pesca, puesto que al ser un archipiélago, la base económica es principalmente esta actividad. Esto facilita el relacionamiento entre una entidad estatal y la comunidad, más aún cuando la Corporación facilita procesos participativos e involucra a la comunidad en los proyectos y toma de decisión con relación al manejo de recursos y al desarrollo sostenible.

Armah et al. (2010) intentan demostrar el valor de entender y promover la participación comunitaria en el manejo de recursos lagunares, la restauración, y gobernanza de ecosistemas. Se estudia el contexto y el alcance de la participación por los actores en el manejo de la laguna Fosu en Ghana, sugiriendo también formas de mejorar los procesos participativos, utilizando métodos como la observación participante y el análisis de documentos para validar las respuestas en algunas entrevistas realizadas.

Los participantes indican que su dependencia a la laguna está dada en términos culturales, científicos, entre otros de subsistencia y económicos como: el turismo, industria, pesca comercial, y la agricultura. El manejo de conflictos por el uso de recursos, normalmente se alcanza mediante la “auto-regulación”. Por ejemplo, los pescadores regulan cuántas personas van a pescar ese día y a qué hora. Estos son arreglos informales, sin regulaciones escritas, impuestas por leyes por ejemplo.

El estudio revela que los pescadores sólo son informados de las decisiones. Se necesita usar la participación como un proceso social de aprendizaje, y una plataforma de comunicación efectiva, para mejorar la confianza mutua y colectiva entre grupos de actores para el manejo sostenible de la laguna, teniendo en cuenta que los tomadores de decisión normalmente tienen una comprensión imperfecta del funcionamiento y evolución de los sistemas naturales, dada la complejidad e incertidumbre inherente de todos los sistemas ecológicos.

Por ello existe la necesidad de involucrar múltiples actores, particularmente las comunidades locales que han ganado un conocimiento substancial por su cercana asociación con la laguna en el tiempo. Esto es esencial para reducir conflictos y el riesgo de fallas en la política.

Igualmente, se enfatiza en el fortalecimiento de instituciones e iniciativas comunitarias que parecen funcionar y ser efectivas, como el caso de las reglas informales que tienen o la “auto-regulación”, así como fortalecer las estructuras de gobierno descentralizadas al nivel local.

Eversole (2011) desarrolló un trabajo de campo etnográfico en proyectos de desarrollo rural en tres estados australianos para el período 2000-2009. Se realizó la observación participante, conversación y documentación sobre múltiples proyectos (industria, servicios, educación, planeación) y asentamientos rurales (indígenas, pueblos rurales), obteniendo temas y conceptos que emergieron de la relación entre gobierno y comunidades en el desarrollo rural.

En el trabajo de campo se observó que el gobierno proveía financiamiento a las comunidades para fomentar el establecimiento de asociaciones y otros grupos comunitarios, ofreciendo subsidios competitivos para iniciativas de manejo comunitario de asuntos sociales, culturales, económicos y ambientales (algunas veces administradas a través de organizaciones de desarrollo regional del gobierno), y animando a las comunidades a participar en procesos de gobernanza con membresías en comités de manejo, grupos consultivos, entre otros.

Por el contrario, cuando se hablaba con los residentes rurales y con los grupos de la comunidad local, sus perspectivas de desarrollo rural eran diferentes. Las iniciativas de desarrollo rural que venían del gobierno se evidenciaban escasamente en el territorio, sobre todo a través de los subsidios o la participación de la comunidad en un proyecto específico.

Al mismo tiempo, había iniciativas locales con resultados (outcomes) sobre el desarrollo rural más activos, con frecuencia con poco o nada de apoyo del gobierno. Esto incluía innovación en pequeños negocios, grupos comunitarios dinámicos, y redes informales de trabajo de la gente local (solución local a los problemas, y trabajo conjunto para generar cambios positivos).

El autor puntualiza que las tensiones entre instituciones jerárquicas y el trabajo en red o los enfoques de gobernanza participativa son muy marcadas en Australia y el Reino Unido. La forma en que las comunidades trabajan y conocen es diferente a la forma en que los gobiernos trabajan y conocen. La percepción de las comunidades es que los

gobiernos, incluso los locales, son extranjeros o desconocidos que no comprenden los mecanismos de funcionamiento de las comunidades, no conocen lo que realmente sucede, o necesitan en un lugar en particular.

Los gobiernos tienen sus formas institucionales particulares de organización, mientras que las comunidades tienen también las suyas. Estas diferencias en las instituciones a través de las cuales los gobiernos y comunidades trabajan, puede proveer indicios sobre por qué la gobernanza participativa es con frecuencia difícil en la práctica.

Los procesos comunitarios representan diferentes formas de gobernar de manera personal y relacional, basado en redes de confianza, normas y reglas informales, y ejecución vía presión social. Por el contrario, las organizaciones centralizadas y burocráticas pueden ver problemas y soluciones potenciales sin el conocimiento específico local de aquellos quienes se involucran más directamente en el territorio, resultando en fallas de política.

Por otra parte, en el contexto de la política en Australia, los intentos del gobierno en involucrar a la comunidad sólo suceden en una dirección, en la medida en que los gobiernos decidan acercarse a una comunidad u otra, pero hay intentos fallidos cuando las comunidades intentan involucrar al gobierno en sus iniciativas.

Se ve que en Australia, los miembros de la comunidad rural tienen conocimiento local y formas locales de hacer las cosas, y son capaces de crear cambios sociales dentro y fuera de los mecanismos establecidos por los gobiernos locales, estatales y federales. Los miembros de la comunidad valoran los recursos del gobierno, pero son conscientes de que tienen un conocimiento que los gobiernos no están interesados en conocer, y la falta de este conocimiento por parte de los tomadores de decisión, puede llevar a decisiones pobres y consecuencias negativas para ellos.

Los gobiernos dicen que quieren trabajar con las comunidades, pero se encuentran poco interesados en el cómo trabajan las comunidades, y esta desconexión entre la forma en que las comunidades trabajan y la forma en que los gobiernos trabajan es cultural e institucional, más que una cuestión simplemente espacial.

Esto implica salir de la zona de confort de las oficinas para iniciar nuevos tipos de relacionamiento. Mejorar la forma en la que los gobiernos trabajan con las comunidades

es un asunto importante que atender en el marco de la política internacional. Hay un interés creciente en pasar de la provisión compartida de servicios, al diseño conjunto de servicios; y de la consulta a los procesos deliberativos, que permiten un mayor grado de involucramiento de la comunidad en la toma de decisiones.

Involucrar a las comunidades en el proceso de gobernanza puede hacer políticas más eficientes, bajando los costos de transacción, evitando errores, y generando mejores ideas políticas y procesos. Sin embargo, en Australia se observa que de forma simultánea los gobiernos acogen y reconocen la importancia de la participación, y al mismo tiempo se resisten a ella.

Los gobiernos y comunidades tienden a ver, hacer y entender las cosas de forma distinta y esto crea dificultades cuando intentan trabajar conjuntamente. Hay una necesidad de entender las bases culturales de diversas prácticas y cómo estas difieren y se reconoce que incluyen formas de gobernanza que pueden o no tener una relación formal con la política.

De forma particular sobre la gestión costera, Milanés-Batista et al. (2012) desarrollaron un trabajo de investigación sobre el tema en Colombia y Cuba. Para el primer país, se reconoce que el Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC) ha sido incluido adecuadamente en las políticas y legislaciones por parte de las entidades especializadas en el tema.

De hecho y como parte del diagnóstico elaborado por la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado (IBERMAR), Colombia es uno de los pocos países en Latinoamérica que cuenta con políticas que relacionan explícitamente el tema del MIZC, entre ellas la PNAOCI, la política objeto de análisis del presente trabajo, y la PNOEC, otra política de mares y costas en el país como se ha referenciado en la introducción.

Sin embargo, los autores reconocen que aunque el tema de MIZC está presente en las políticas, su apropiación es muy débil en todas las escalas. Incluso, la gestión costera sigue muy centralizada en el Gobierno nacional, a pesar de la intención constitucional de la descentralización. De igual forma, el estudio reconoce que la participación se implementa débilmente en el marco del MIZC en Colombia, pues existen pocos mecanismos de coordinación y participación para hacer seguimiento a las políticas sobre el tema.

DeCaro y Stokes (2013) realizaron un estudio sobre la participación pública y la aceptación de las instituciones y determinaron que cuando los individuos sienten que han sido incluidos en procedimientos institucionales de toma de decisión relevantes, su percepción de legitimidad y su aceptación institucional aumenta.

Como resultado, es más probable que adopten esas instituciones como propias, es decir internalizarlas. También se refieren a autores como Frey et al. (2004) quienes establecen que los individuos también pueden ser más tolerantes con políticas desfavorables y resultados (outcomes) de decisiones, cuando les han dado posibilidad de expresarse o ser escuchados, tanto en el proceso de toma de decisiones, como en la obtención de resultados (outcomes).

Los sistemas socio ecológicos son inmensamente complejos y dinámicos, llevando a variaciones en las creencias de los actores, preferencias y metas que pueden influenciar definiciones subjetivas de participación. Así, la mejor aproximación puede ser aquella que emplee múltiples formas de compromiso ciudadano. Lo que los ciudadanos consideran aceptable puede no ser siempre lo mejor para el ambiente, Así, un buen manejo ambiental debe incorporar múltiples perspectivas.

Do Céu Viegas et al. (2014) evaluaron la contribución de los pescadores artesanales en el manejo integrado y sostenible de la zona costera en Portugal, puesto que suponen que no existe un diálogo real entre estos profesionales de la pesca, la comunidad científica, los expertos técnicos y los encargados de desarrollar las políticas públicas relacionadas con el manejo costero.

El estudio se desarrolló a través de las técnicas y metodologías de observación participante, entrevistas semiestructuradas, análisis cualitativo (clasificación de la información en códigos y categorías), y análisis SWOT (fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas). Los resultados se agruparon en dos categorías principales: "Pescadores artesanales" y "Asociativismo" a partir de las cuales se construyeron las recomendaciones que pueden ayudar a alcanzar objetivos de política y planes gubernamentales sobre el manejo integrado y costero sostenible.

Dentro de las "fortalezas" identificadas para la categoría "Pescadores artesanales", los autores encontraron que es destacable la habilidad del pescador para el trabajo en el

mar, su conocimiento ecológico local, el diálogo inter-generacional y una “fuerza cultural” importante.

De igual forma, los pescadores preservan valores tradicionales y expresan gran solidaridad con otros en su equipo cuando están trabajando en el mar. Asimismo, expresan con frecuencia sus preocupaciones ambientales, como la conservación de los recursos marinos, pensando en gran medida en su propio sustento para el futuro.

En cuanto a “debilidades” los autores reconocen que la profesión del pescador artesanal no se dignifica, sabiendo que debe hacer una gran inversión en combustible, botes, redes para desarrollar su trabajo, y pueden estar entre 12-14 horas trabajando en el mar, recibiendo muchas veces pocos ingresos por la pesca. El otro asunto es que normalmente su participación no se considera clave en decisiones políticas sobre el territorio marino-costero.

Para la categoría de “Asociativismo” los autores describen que en todas las comunidades de pescadores visitadas existen asociaciones de pescadores, algunas con casos exitosos de cooperativismo, aunque se observa que el bajo nivel educativo genera en algunos casos que los líderes no conduzcan de la mejor manera a sus grupos.

Dentro de las recomendaciones que presentan los autores sobre el aporte o la contribución que podrían hacer los pescadores artesanales al manejo costero, se encuentra su participación en alianzas que involucren otros sectores, para la implementación y evaluación en tiempo real de planes de manejo costero, así como en la construcción de bases de datos actualizadas y en proyectos de investigación.

En conclusión, los autores plantean que se debe devolver el protagonismo a los pescadores artesanales en su territorio, quienes pueden contribuir con su conocimiento, alta representatividad y tradiciones culturales, a los planes locales para el desarrollo integrado y sostenible de las zonas costeras. Para que esto sea posible, es importante fortalecer la “asociatividad” de los pescadores a nivel nacional.

En cuanto a sus resultados, encuentran que en efecto, las propuestas de los pescadores artesanales pueden permitir la implementación efectiva de los planes y programas de manejo de la zona costera, que pueden ser más eficientes y estar mejor conectados con la realidad, lo cual resulta en una perspectiva inclusiva del desarrollo sostenible.

En Costa Rica, Sánchez-Jiménez et al. (2014) realizaron un estudio para conocer la percepción local sobre el uso y manejo de los recursos marino-costeros del Pacífico norte de este país, realizando tres talleres para cada una de las tres regiones (norte, intermedia y sur), durante los meses de marzo, mayo y agosto del 2012, y utilizando una técnica de codificación de preguntas abiertas de las entrevistas realizadas.

Fueron 112 los participantes entre ellos habitantes locales, grupos comunitarios organizados, organizaciones no gubernamentales (ONG), sector económico (turismo, pesca y comercio) y funcionarios de entidades del gobierno. Obtuvieron como resultados de los talleres, que los recursos “pesqueros” y “playa/olas” fueron los más destacados por las comunidades. Asociados a estos, las actividades de aprovechamiento con mayor reconocimiento fueron “pesca” y “turismo”.

La mayoría de los participantes opinaron que los actores con mayor dependencia o que se benefician más de los recursos marino-costeros son los de los sectores pesca artesanal y deportiva, seguido del sector turismo. Por otra parte y con respecto a la participación en la administración de los recursos marinos y costeros, se identificó que los pescadores artesanales tienen una baja participación.

Los autores enfatizan en que si bien existen organizaciones comunitarias establecidas en algunas zonas, aún carecen de espacios de participación para opinar e incidir en los temas de interés sobre el territorio marino- costero.

Posteriormente, Abelshausen et al. (2015) desarrollaron un estudio en Thua Thien Hue (Vietnam) y emplearon una metodología de análisis cualitativo inductivo que consistió en realizar entrevistas semi-estructuradas a 14 actores clave del manejo integrado de zonas costeras, como las instituciones nacionales y locales de gobierno, organizaciones de la sociedad civil e institutos de investigación y universidades.

El análisis de las entrevistas se realizó mediante el proceso de codificación, como método de análisis cualitativo de los datos para determinar los temas significativos, dominantes y frecuentes que iban surgiendo. Esto con el objetivo de manejar y organizar los datos, identificando relaciones entre la teoría y los casos.

Desde el inicio, los autores incluyen la definición de co-manejo como el manejo participativo de los recursos naturales (en Vietnam), aunque también se refieren al

concepto como la asociación entre los actores del gobierno y los usuarios locales de los recursos naturales, donde se comparte el conocimiento y la responsabilidades en este proceso de manejo. Dicho co-manejo se caracteriza por el pluralismo, la comunicación y negociación, el aprendizaje social, las acciones compartidas y el compromiso.

Dentro de los resultados, uno de los actores locales expresaba que en efecto reconocía la importancia del manejo participativo de los recursos naturales, pero no la relación entre esto y el concepto de “manejo integrado de zonas costeras-MIZC”. En este sentido, los actores locales carecen de un entendimiento teórico del “manejo integrado de las zonas costeras”; no obstante, la implementación a este nivel refleja lo contrario, puesto que se logra una mayor inclusión de los usuarios locales de los recursos naturales, con la creación de las asociaciones de pescadores por ejemplo, y aunque desarrollan acciones en el marco del “manejo costero”, no consideran que están contribuyendo como tal al MIZC.

El manejo participativo de recursos se ha incluido en los programas de manejo integrado costero en Vietnam, tanto a nivel local como nacional. Sin embargo, si bien se presenta en teoría en estos programas, en la práctica la implementación no está completa. Debido a una larga tradición de gobernanza tipo “top-down” en Vietnam, aún existe gran renuencia a incluir a todos los actores, lo cual es contradictorio con el conocimiento que expresan los actores de gobierno sobre la importancia de la participación en el manejo de los recursos naturales.

Los actores de gobierno no aceptan a los usuarios de recursos naturales como usuarios iguales, aun cuando reconocen que el manejo participativo de los recursos con los usuarios locales es necesario. Igualmente, los actores de gobierno no están dispuestos a compartir el conocimiento de manera bi-direccional, pues el conocimiento local no resulta ser tan valorado.

Se propone un cambio a modelos no jerárquicos de gobierno, en el que los actores puedan colaborar en la formulación en implementación de la política pública (gobernanza colaborativa). Asimismo, los actores locales deben contar con las habilidades necesarias para manejar sus propios procesos, explicarlos, argumentarlos, y darles seguimiento.

El manejo integrado de las zonas costeras aspira a un cambio de un enfoque top-down hacia un enfoque más participativo. Por tanto la participación no debería ser

implementada como una metodología para la sostenibilidad, sino como una condición intrínseca para la sostenibilidad del manejo integrado de zonas costeras. Otra opción es que el manejo participativo de recursos se oriente en una combinación de enfoques bottom up y top down.

De Vente et al. (2016) analizaron 11 casos de toma de decisiones participativa en España y Portugal. Estos casos se relacionaban con problemas de degradación ambiental, conservación del agua, suelo, y manejo sostenible de la agricultura y silvicultura en ambientes semiáridos. Con esto se obtuvieron los resultados (outcomes) de la participación, dominados por las diferencias en el diseño de los procesos de participación y el contexto local, más que por las diferencias a nivel nacional.

Se realizaron entrevistas a participantes y facilitadores en estos casos. De acuerdo con los resultados, los casos se clasificaron según el “nivel de participación”, adaptando sus resultados a las siguientes categorías: (i) Participación pasiva - comunicación, (ii) Participación por consulta, (iii) Participación funcional, (iv) Participación interactiva, (v) Automovilización.

Todos los entrevistados enfatizaron en los beneficios pragmáticos de la participación, por ejemplo llegando a decisiones más informadas, viables, durables en el tiempo (sostenibles) y flexibles. También estuvieron de acuerdo en que hubo mayor nivel de aceptación y apropiación de las decisiones tanto por los participantes como por los tomadores de decisiones.

El estudio confirma que es más probable que un proceso participativo que esté bien diseñado conduzca a mayores resultados (outcomes) positivos a nivel ambiental, a través de decisiones mejor informadas y sostenibles, así como soluciones gana-gana con relación a los objetivos económicos y de conservación (Tabla 3).

La participación y el uso del conocimiento local de aquellos que dependen directamente de los recursos naturales amenazados, permite que se puedan encontrar soluciones más ajustadas a las condiciones locales, siendo incluso más efectivas que las decisiones en sentido “top-down”.

Tabla 3. Resultados (outcomes) y su descripción, obtenidos del estudio de caso realizado por De Vente et al. (2016). La tabla fue tomada y traducida del trabajo de estos autores.

Resultados (outcomes) de los procesos participativos obtenidos en diversos estudios de caso internacionales	Descripción del resultado
Mejorar redes sociales, colaboración y confianza entre los participantes.	<p>La mayoría de entrevistados mencionan que la participación construye y fortalece las relaciones entre individuos y organizaciones, llegando a nuevas colaboraciones, tanto dentro como fuera del proceso participativo.</p> <p>Los procesos de participación efectivos ayudaron a incrementar la confianza entre los usuarios del territorio y los participantes institucionales.</p>
Aprendizaje e intercambio de conocimientos entre participantes.	<p>Los procesos participativos proveen un foro de discusión entre los actores que de otra forma no se lograría con cierta frecuencia para reunirse o comunicarse. Aprendiendo el uno del otro en el proceso, hace posible que se aprecie de mejor forma las opiniones y racionalidades detrás de las actitudes y comportamientos de los diferentes participantes. Compartir información hace posible identificar y criticar nuevas soluciones para los desafíos en la gestión del territorio.</p>
Mejor identificación de problemas y sensibilización.	<p>Los actores empiezan a pensar más holísticamente en identificar efectos directos e indirectos de sus acciones. La interacción entre investigadores y otros actores, puede cuestionar los resultados de las investigaciones, y forzar a los investigadores a hacer mejoras en los métodos de investigación.</p>
Es más probable el consenso, la aceptación e implementación de “soluciones a la medida”.	<p>Es más probable que los participantes lleguen a un consenso o acepten decisiones grupales, a través de la deliberación conjunta sobre los impactos probables. En tanto la gente adquiera mayor conciencia de su responsabilidad sobre los problemas y las soluciones que se han identificado, están más motivados a implementar soluciones acordadas. Esto se mejora cuando se observa que las soluciones propuestas se muestran en el territorio. Al combinar la experiencia de los investigadores y las comunidades locales en el proceso de toma</p>

	de decisiones, las soluciones son más “a la medida” en el contexto local.
Actores más confiados y motivados.	Los participantes ganan confianza en la medida en que sienten que sus puntos de vista son tomados muy en serio en los procesos participativos. Esto les hace sentir que su participación en el proceso hace la diferencia, con mayor posibilidad de que estén más comprometidos en los procesos. La voz de los usuarios locales del territorio no sería escuchada de otra manera, más que por los procesos participativos.

El trabajo de De Vente et al. (2016) provee algunas recomendaciones para el diseño de procesos participativos para el manejo de sistemas socio-ecológicos, basado en la revisión de las entrevistas realizadas en los estudios de caso, y relacionándolas con los resultados (outcomes) esperados.

El diseño de procesos participativos para manejar los sistemas socio-ecológicos necesita adaptarse a los contextos locales. Sus resultados mostraron que aunque algunos aspectos del contexto local afectaron los resultados (outcomes) del proceso, los factores asociados al diseño del proceso fueron más significativos.

Los procesos que conducían a mayores resultados positivos a nivel ambiental y social incluían lo siguiente:

- La representación legítima de los actores.
- Balancear las dinámicas de poder entre los participantes; proveer con información y poder de decisión a todos los participantes.
- Buenas prácticas en el diseño de procesos participativos para el manejo de sistemas socio-ecológicos.
- La interacción con los actores favorece el alcance de los objetivos ambientales, porque ayuda a resolver conflictos entre ellos, a la construcción de confianza y al aprendizaje. Esto incrementa la probabilidad de que los actores apoyen los objetivos y las decisiones a implementar en el largo plazo.

3. Estudio de Caso

3.1 Investigación cualitativa

La investigación cualitativa es la manera más adecuada de abordar las preguntas y objetivos del presente trabajo, porque permite explorar dimensiones de la sociedad, incluida la política pública, para lo cual es fundamental contar con las experiencias, comprensiones y perspectivas de las personas que viven o no los resultados de la política.

Es decir, este tipo de investigación procura un mejor entendimiento de los asuntos sociales desde diferentes contextos, produciendo datos para entender el significado de eventos de la vida real que son estudiados, con multiplicidad de interpretaciones, a partir de conceptos existentes o emergentes (Yin, 2011; Hancock *et al.*, 2009; Mason, 2002).

El análisis de los datos cualitativos se basa en su mayoría en un razonamiento inductivo, que establece conclusiones generales basándose en hechos recopilados mediante la observación directa, a diferencia del razonamiento deductivo que permite hacer deducciones a partir de la teoría sobre los fenómenos objeto de observación o análisis, iniciando con premisas verdaderas para llegar a conclusiones válidas (Dávila-Newman, 2006).

En el razonamiento inductivo (también conocido como “bottom up”) el investigador comienza a coleccionar datos que considera relevantes para su tema de interés, y una vez haya coleccionado datos suficientes, buscará patrones en sus datos, trabajando por realizar generalizaciones con base en los mismos, e incluso llegar a desarrollar teorías que puedan explicar los patrones que muestran los datos. En otras palabras, el investigador

pasa de los datos a la teoría, o de lo específico a lo general (Figuras 2 y 4) (Blackstone, 2012).

Por el contrario, el razonamiento deductivo (se conoce también como “top down”) inicia con una teoría probada o irrefutable, y prueba sus implicaciones con datos, pasando de un nivel general a uno específico. El investigador estudia lo que otros han hecho, lee las teorías existentes del fenómeno de su estudio, y luego prueba hipótesis que emergen de esas teorías (Figuras 3 y 4) (Blackstone, 2012).

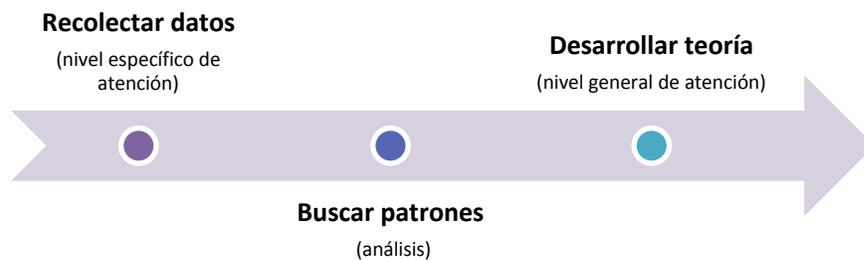


Figura 2. Esquema del razonamiento inductivo para la investigación. Tomado y modificado de Blackstone (2012).

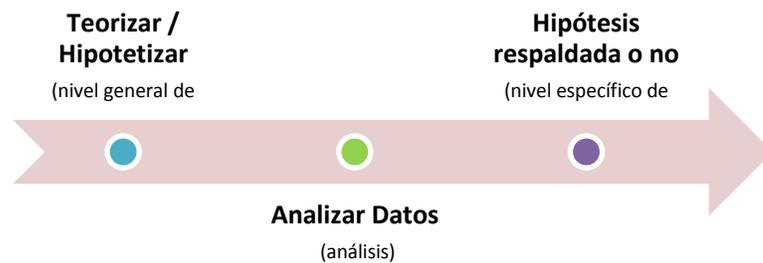


Figura 3. Esquema del razonamiento deductivo para la investigación. Tomado y modificado de Blackstone (2012).

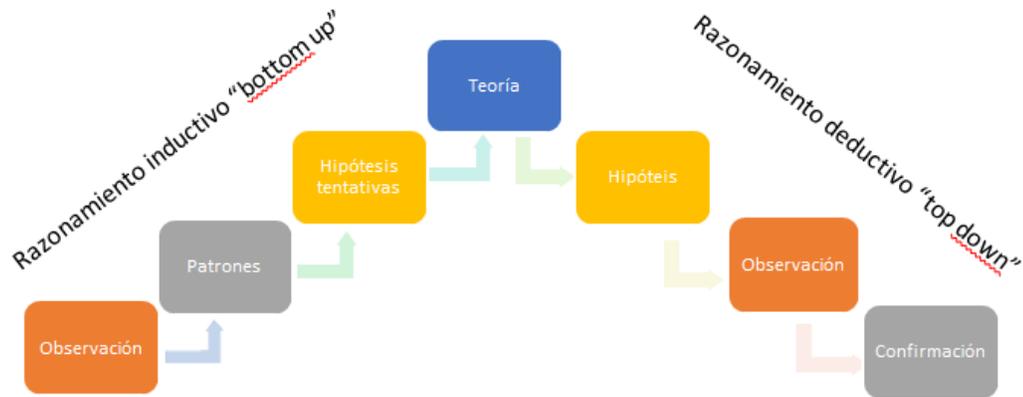


Figura 4. Esquema de los razonamientos inductivo y deductivo para la investigación. Tomado y modificado de Blackstone (2012).

Los tipos o estrategias de investigación cualitativa son variados, y no restringen al investigador en la aproximación de una u otra; de hecho, muchos estudios se realizan con la combinación de varias de ellas, brindando mayor grado de flexibilidad en el diseño del estudio, mayor espontaneidad y adaptación en ese relacionamiento entre el investigador y los participantes. A continuación, se describen brevemente las principales características de algunas estrategias de investigación cualitativa:

- Teoría fundamentada (*Grounded theory*): asume que la ocurrencia natural de un comportamiento social en el contexto del mundo real, se analiza de mejor manera al derivar categorías y conceptos fundamentados en procesos o enfoques ascendentes “*bottom –up*”.
- Historia de vida: colecta y narra la historia de vida de las personas, capturando sus momentos decisivos y temas importantes.
- Indagación narrativa: construye una interpretación narrativa de los hallazgos desde un entorno del mundo real y los participantes, para destacar la sensación de “estar allí”.
- Etnografía: amplio estudio de campo, lo suficientemente extenso para evidenciar comportamientos, rutinas, normas de la vida diaria de la gente.

- Estudio fenomenológico: estudia eventos humanos que se experimentan inmediatamente en entornos del mundo real, rechazando categorías previas y conceptos que pueden distorsionar la base experiencial para entender los eventos.
- Estudio de caso: explora e investiga fenómenos contemporáneos de la vida real, a través de un análisis contextual detallado de un número limitado de eventos o condiciones y sus relaciones (Zainal, 2007).

3.2 El estudio de caso

Revisando las estrategias de investigación cualitativa, es posible identificar que para el desarrollo del presente trabajo, en el marco de las preguntas (tipo “cómo” y “por qué”) y los objetivos de investigación propuestos, la metodología de estudio de caso se ajusta adecuadamente a la búsqueda de información empírica que permita analizar la implementación de la política de mares y costas con énfasis en participación local.

El estudio de caso ha sido conocido en las ciencias sociales como una técnica dentro de la investigación cualitativa, pero ha tenido un amplio desarrollo como metodología con autores como Yin (2009), quien lo define como “un estudio empírico que investiga un fenómeno contemporáneo dentro del contexto de la vida real, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes, y en el cual se utilizan múltiples fuentes de evidencia o de información, como entrevistas, observaciones, documentos, artefactos, entre otros”.

El uso de varias fuentes de información contribuye con la validación y confiabilidad del estudio de caso, bajo el principio de “triangulación”, que se refiere al objetivo de buscar más de una manera de verificar o corroborar un evento particular, descripción o realidad que está siendo reportada en el estudio. Este mecanismo proviene de la navegación donde la intersección de 3 puntos de referencia diferentes, es usada para calcular la ubicación precisa de un objeto (Yin, 2011).

Los estudios de caso pueden utilizarse como método para analizar diversas situaciones, contribuyendo con el conocimiento de fenómenos sociales, individuales, grupales,

organizacionales, sociales y políticos, en disciplinas como psicología, sociología, ciencia política, antropología, trabajo social, negocios, educación, salud, e incluso en estudios sobre logística y gestión de cadenas de suministro (Yin, 2009).

Una de las principales bondades del método, es que implementa mecanismos de generalización, pero no a nivel de generalización estadística, sino como una generalización analítica. Partiendo de datos empíricos del tema de estudio, se identifican patrones que a su vez conducen a generalizaciones que pueden llevar a formular hipótesis, e incluso teorías (Yin, 2009).

Para el presente trabajo, el método de estudio de caso permitió comprender un fenómeno de la vida real contemporáneo, como es la participación de habitantes locales tradicionales en la implementación de la política pública de mares y costas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia.

El estudio tuvo en cuenta situaciones como la constitución de unidades ambientales costeras como estrategia de la política para el ordenamiento marino y costero con base en los ecosistemas, así como la pesca como una de las actividades económicas locales a las cuales se refiere la política en materia de ordenamiento territorial.

El desarrollo del estudio de caso del presente trabajo se realizó con base en las fases que explica Yin (2009), iniciando con el diseño del estudio de caso, la recolección de datos, finalizando con el análisis de información de campo y la redacción del reporte del caso. Adicionalmente, se utilizarán la observación directa, las entrevistas y la revisión de documentos como fuentes de evidencia.

3.2.1 Diseño del estudio de caso

El diseño del estudio de caso se refiere al plan lógico que conduce de los objetivos a los resultados, y al análisis e interpretación de los mismos. Corresponde al diseño de la investigación que relaciona los objetivos y las preguntas de investigación con los datos recolectados y las conclusiones obtenidas (Yin, 2009).

Como primera medida para el presente trabajo, se inició con el diseño de las preguntas de investigación, las proposiciones, la unidad de análisis, y posteriormente, la descripción del mecanismo lógico utilizado para relacionar los datos recopilados con las proposiciones del estudio, y los criterios para interpretar los resultados.

Teniendo en cuenta que el tema de interés del presente trabajo es la implementación de la política de mares y costas (PNAOCI) con énfasis en la participación local, han surgido las siguientes preguntas de investigación, que orientan el desarrollo del trabajo y de la metodología de estudio de caso:

Pregunta principal:

¿Cómo contribuye la participación local (para el caso de pescadores tradicionales) al ordenamiento del territorio marino- costero de San Antero, Córdoba, con base en un enfoque ecosistémico, según lo propuesto por la política de mares y costas del Ministerio de Ambiente?

Preguntas específicas:

1. ¿Cómo se han desarrollado los procesos de ordenamiento y planificación territorial, orientados por la política, en los cuales exista participación de los pescadores locales tradicionales de la zona costera del municipio de San Antero, Córdoba?
2. ¿Cómo se relacionan los pescadores locales tradicionales con la idea de la “estructura ecosistémica” como base para el ordenamiento del territorio marino y costero del municipio de San Antero, Córdoba?
3. ¿Cuáles son las situaciones empíricamente observables que relacionan la participación de los pescadores locales tradicionales con el proceso de ordenamiento del territorio marino y costero en San Antero, Córdoba?

En términos generales, la política de mares y costas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tiene como objetivo el ordenamiento de las zonas marinas y costeras, a través de un proceso que se denomina “Manejo Integrado”, en la búsqueda del desarrollo sostenible de este territorio colombiano. Es por esto que las preguntas de investigación se refieren al tema central de la política: “ordenamiento territorial de las zonas marino- costeras” (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

Para dar respuesta a la primera pregunta, se identificaron y describieron los procesos de ordenamiento locales que han sido orientados por la política, y en los que ha existido

participación de los habitantes locales (en este caso los pescadores de San Antero, Córdoba; más adelante en el documento se explicarán los motivos para elegirlos como participantes del estudio).

La intención de la segunda pregunta, es determinar la forma en la cual los habitantes locales (en este caso los pescadores de San Antero, Córdoba) se relacionan con la “estructura ecosistémica”, un concepto propio de la política, pero que a nivel local puede tener otro tipo de connotaciones. Por último, la tercera pregunta se ha formulado con el fin de identificar las situaciones que se pueden observar en campo, que relacionen la participación con el ordenamiento marino- costero en general.

A partir de la intención de las preguntas de investigación, se derivan los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Analizar los resultados (outcomes) de la política de mares y costas en materia de participación de los pescadores locales tradicionales, dentro de los procesos de ordenamiento del territorio con un enfoque ecosistémico en San Antero, Córdoba.

Objetivos específicos:

1. Identificar la manera en que se desarrollan los procesos de ordenamiento y planificación del territorio marino-costero, en los cuales exista participación de los pescadores locales tradicionales de San Antero, Córdoba.
2. Determinar la forma en que los pescadores locales tradicionales de San Antero, Córdoba se relacionan con la idea de “estructura ecosistémica” del territorio marino y costero, como base para su ordenamiento y planificación.
3. Identificar las situaciones empíricamente observables que relacionan la participación de los pescadores locales tradicionales con el proceso de ordenamiento del territorio marino-costero de San Antero, Córdoba.

Dentro del diseño del estudio de caso, fue fundamental poder establecer las proposiciones sobre las cuales se confrontaron los resultados empíricos y las interpretaciones finales, contribuyendo con la validez y confiabilidad del estudio de caso. De hecho, la mayoría de estrategias y técnicas de análisis del estudio de caso se basan

en la comparación de los datos empíricos con las proposiciones establecidas (Yin, 2009; Eisenhardt y Graebner, 2007).

Estas proposiciones contribuyen con la generalización de los resultados del estudio de caso, que bien pueden responder o validar teorías (tanto las teorías de punto de partida como las “rivales” que puedan surgir) que se propongan con base en la búsqueda de información preliminar sobre el tema del trabajo. Para este caso, fue importante plantear proposiciones sobre la participación local en la implementación de la política de mares.

Esta serie de proposiciones y las teorías que las sustentan, permitieron orientar de mejor manera el diseño del estudio de caso, delimitar su alcance, y enfocar las prioridades de información a ser recopilada. Adicionalmente, contribuyeron con la “generalización analítica” de los resultados obtenidos, o sea sobre la forma de hacer inferencias desde el enfoque inductivo de la investigación cualitativa, como se ha mencionado anteriormente.

Esto significa que a través del desarrollo del estudio de caso, desde el diseño hasta la interpretación de resultados obtenidos, se orientó el análisis con base en las proposiciones, respondiendo así a las preguntas de investigación. De esta forma, se han establecido así las siguientes proposiciones y teorías generales:

Proposiciones:

1. El desarrollo de mecanismos de participación local contribuye con los procesos de ordenamiento territorial marino- costero, propios o no de la implementación de la política de mares.
2. Los habitantes locales apropian los ecosistemas marinos como base para el ordenamiento del territorio marino y costero.
3. Ciertas acciones cotidianas de los habitantes locales de la zona costera, reflejan su participación en procesos de ordenamiento territorial marino- costero, orientados o no por la política.

Estas proposiciones intentan ajustarse al siguiente planteamiento de tipo teórico:

- Los habitantes locales tradicionales (pescadores artesanales) contribuyen con el ordenamiento territorial marino-costero basado en ecosistemas mediante procesos de participación local *que han surgido de la implementación* de la Política (PNAOCI).

A su vez, se considera la siguiente teoría rival o complementaria:

- Los habitantes locales tradicionales (pescadores artesanales) contribuyen con el ordenamiento territorial marino-costero basado en ecosistemas, mediante procesos de participación local *que no han surgido por la implementación* de la Política (PNAOCI).

A partir de este marco general de preguntas de investigación, objetivos, proposiciones y planteamientos teóricos como base del diseño del estudio de caso, se define a continuación el “caso” y sus unidades de análisis.

El caso y las unidades de análisis

Teniendo en cuenta que el estudio de caso se propone como metodología para responder a la pregunta general sobre ¿Cómo la participación local (pescadores tradicionales) contribuye al ordenamiento del territorio marino- costero de San Antero, Córdoba, con base en un enfoque ecosistémico?, se consideró trabajar de la mano con habitantes locales tradicionales de la zona costera, como son los pescadores artesanales, fundamentalmente por las siguientes razones:

(i) La pesca artesanal, además de ser una actividad económica a nivel local, representa una forma de vida histórica para las poblaciones costeras, una práctica cultural que implica una relación directa con el mar (Santos, 2015; Trimble y Johnson, 2013), a diferencia de otras actividades de la zona costera como el turismo, el transporte marítimo, la actividad portuaria, la agricultura y la industria, que no son necesariamente actividades tradicionales sino instaladas por las dinámicas económicas nacionales e internacionales (Falautano *et al.*, 2010; Tokrisna *et al.*, 1997).

(ii) Los pescadores artesanales tradicionales, antes de ser clasificados por su actividad, son ciudadanos que habitan el territorio de una nación (Rivera-Franco, 1987), que viven y dependen de las dinámicas naturales, sociales, políticas y económicas de las zonas costeras, con gran incertidumbre respecto a las condiciones físicas del mar para desarrollar su actividad, pero también frente a la abundancia natural de recursos marinos, que finalmente provienen de ecosistemas sostenibles (Do Céu Viegas *et al.*, 2014; Allison y Ellis, 2001). Por tanto, los pescadores artesanales se constituyen en un grupo de la sociedad, fundamental en cuanto a su participación dentro de la implementación de esta política de mares y costas.

El estudio de caso se desarrolló en un área geográfica particular, en la cual se recolectó información y evidencia empírica aportada por individuos y grupos de pescadores artesanales con relación a su participación en el ordenamiento territorial marino- costero (objetivo fundamental de la política). Para ello se eligió la población de pescadores de San Antero, Córdoba, con base en los siguientes criterios:

- (i) Los pescadores de San Antero, Córdoba hacen parte de un proceso de ordenamiento territorial dentro de una zona con un manejo ambiental especial, denominada “Distrito de Manejo Integrado”, desde el año 2006, basado en el ordenamiento de manglares propios del sistema estuarino que caracteriza esta zona (CVS e Invemar, 2010). Este proceso servirá de parámetro para conocer si los procesos actuales de ordenamiento y la participación de los habitantes locales en ellos, corresponden a la implementación de la política o a procesos anteriores adelantados por autoridades ambientales o por los mismos habitantes locales.

- (ii) Los pescadores de San Antero, Córdoba, viven y desarrollan su actividad de pesca en una zona geográfica clave y prioritaria para el ordenamiento territorial marino- costero. Por su condición estuarina, esta zona permite la interacción de ecosistemas marinos, costeros y terrestres, por la influencia del mar Caribe pero también del agua dulce que proviene del delta del río Sinú. Estas condiciones físicas del área, permiten el desarrollo de ecosistemas costeros muy importantes para el país, como los estuarios, las lagunas, deltas costeros y los manglares. Entre otras, los bosques de manglar en esta zona aledaña a San Antero se encuentran dentro de los mejor conservados del país (Sánchez *et al.*, 2005).

Por estas razones, el presente trabajo definió concretamente **el caso, como el grupo de pescadores locales y tradicionales de San Antero, Córdoba**; es decir, el caso está delimitado por los pescadores que hayan vivido gran parte de su vida en el municipio, que hayan ejercido la pesca tradicionalmente, como una práctica familiar y comunitaria, gracias al aprendizaje heredado de generaciones anteriores.

A partir de la definición del caso, también fue posible establecer concretamente el tipo de diseño del estudio de caso, sobre el cual se direccionaron las preguntas de investigación. Esto se refiere a estudios de caso que pueden ser individuales, es decir que examinan un único caso, o estudios de caso múltiples, que examinan varios casos. Dentro de estas dos categorías también se puede presentar tipos de diseño “embebidos”, que contienen más de una unidad de análisis en cada caso (Yin, 2009).

En este trabajo se definió como mejor alternativa, un diseño de estudio de caso de tipo “individual embebido”, porque se analizó un único caso que corresponde al **grupo de pescadores locales y tradicionales de San Antero, Córdoba**, pero con **dos unidades de análisis**, que corresponden al “individuo” y las “**asociaciones de pescadores**”.

Técnica analítica

En la metodología de estudio de caso, existen diferentes técnicas de análisis de los resultados empíricos, que sirven para enlazarlos con las proposiciones. Entre ellas se tiene la “**concordancia de patrones**”, que consiste en comparar los patrones que se encuentran en los resultados empíricos con las predicciones o proposiciones. También se encuentra la “**construcción de la explicación**”, que consiste en ir desarrollando gradualmente una explicación sobre el estudio, examinando la evidencia y las posiciones teóricas o proposiciones, refinando cada vez más el conjunto de ideas, e incluso realizando explicaciones rivales (relacionadas con la teoría rival propuesta) (Yin, 2009).

Otra técnica es el “**análisis de series de tiempo**”, utilizada cuando el estudio de caso reporta eventos que han sido rastreados o detallados con precisión en un período de tiempo, y la relación que existe entre estos eventos. Los “**modelos lógicos**” también son una técnica analítica similar sólo que en un período de tiempo más extenso. La “**síntesis de casos cruzados**” es otra técnica y consiste en el análisis y comparación de múltiples casos, a través de la interpretación argumentativa, no con registros numéricos. Esta última técnica es especialmente usada en estudios de caso que analizan al menos dos casos; las anteriores técnicas sí pueden ser usadas tanto en estudios de caso singulares como múltiples (Yin, 2009).

Revisando las diferentes posibilidades técnicas para analizar los resultados del presente trabajo, la decisión sobre una u otra se ha determinado por el tipo de estudio caso, las preguntas de investigación y proposiciones, así como el tema de interés. En este sentido,

la técnica de análisis que se ha seleccionado es la “construcción de la explicación” porque se ajusta más a un estudio de caso **individual y explicativo** como el que se ha elegido para este trabajo, que involucra explicaciones causales que podrán dar respuesta a las preguntas de investigación tipo “cómo” de este estudio, y a las proposiciones teóricas formuladas (Yin, 2009).

Adicionalmente, este tipo de técnica analítica es usual en estudios de caso que abordan temas sobre políticas públicas y programas gubernamentales (Yin, 2009), que conducen a recomendaciones para futuras acciones de la política, intención que se ajusta a los objetivos del presente trabajo.

Criterios para interpretar los resultados

Básicamente la interpretación de resultados se realizó bajo los siguientes criterios:

- Enfoque en las categorías de agrupación de resultados (evidencia) de las entrevistas realizadas al grupo de pescadores artesanales de San Antero, Córdoba, y los resultados de revisión de documentos relacionados y observaciones directas realizadas en campo.
- Comparación de resultados (evidencia) con los supuestos teóricos (proposiciones y teorías), derivando en explicaciones que puedan soportar la teoría propuesta, o por el contrario la teoría rival.

Validez y confiabilidad del estudio de caso

Varios procesos durante el desarrollo de la metodología permitieron construir la validez y confiabilidad del estudio de caso, los cuales se enuncian a continuación:

-Validez

- Uso de diversas fuentes de evidencia: en este caso el uso de entrevistas, observación directa y revisión de documentos, permitieron el desarrollo de la triangulación o convergencia de las evidencias o datos empíricos sobre el mismo hecho o fenómeno.
- Desarrollo de un reporte del estudio de caso durante la fase de composición del estudio.
- Desarrollo de la técnica de análisis de “construcción de la explicación”, durante la fase de análisis de los datos.

- El planteamiento de proposiciones y teorías.

-Confiabilidad

- Desarrollo de un protocolo del estudio de caso en la fase de recolección de datos.
- Desarrollo de una base de datos del estudio de caso en la fase de recolección de datos.

3.2.2 Protocolo del estudio de caso

El protocolo es la guía para recolectar los datos del caso, mostrando aquello que el investigador considera que puede ser evidencia que soporte o contraríe las proposiciones (Yin, 2009). En sí describe la programación de la visita a los sitios de campo y los siguientes procedimientos:

- Revisión de la localización geográfica del caso
- Preparación de preguntas orientadoras.
- Arreglos de la visita al sitio.
- Protección de identidad, permisos y fuentes de datos.
- Nombres de sitios visitados y personas de contacto.
- Tipo de evidencia esperada.

Preparación de la visita de campo y técnicas de análisis

La fase de campo del estudio de caso inició con la revisión de documentos relacionados con las preguntas de investigación y las unidades de análisis (pescador como individuo – y asociaciones de pescadores en San Antero, Córdoba), con el fin de ampliar el conocimiento de la zona geográfica del estudio, previamente a la visita de campo que tuvo una duración de 10 días calendario.

Localización geográfica del municipio de San Antero

En primer lugar es esencial revisar la localización geográfica de San Antero y los posibles sitios de pesca en el municipio, al igual que su relación con lo propuesto en la política (PNAOCI). San Antero se ubica al norte del departamento de Córdoba en el Caribe colombiano, a 75 km de la capital Montería, limitando al este con los municipios de Purísima y Coveñas (departamento de Sucre), al oeste con el municipio San Bernardo del Viento (Córdoba), al sur con el municipio Santa Cruz de Lorica (Córdoba), y al norte con el mar Caribe (Figura 5). Aproximadamente el 98% del área municipal corresponde a actividades o usos de tipo suburbano y rural, mientras que tan solo el 2% del territorio se categoriza como urbano (Municipio de San Antero, 2012).

De acuerdo con la política, el ordenamiento ambiental adecuado para la zona costera es a través de “Unidades integrales de planificación y ordenamiento”, “estructuradas a partir de ecosistemas claramente definidos, y a partir de las cuales se encamine el desarrollo económico y social de este territorio nacional”. En total se definen doce (12) unidades costeras en la política, ocho en el Caribe y cuatro en el Pacífico (Ministerio de Medio Ambiente, 2000). Teniendo en cuenta la subdivisión de la zona costera en unidades de manejo, es clave poder ubicar el caso geográficamente dentro de una de estas unidades.

El municipio de San Antero se encuentra dentro de la unidad ambiental “Río Sinú y Golfo de Morrosquillo”, una de las doce “unidades ambientales integrales de planificación y ordenamiento” definidas por la política- PNAOCI, para el ordenamiento ambiental de la zona costera (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

Esta unidad ambiental se ubica entre Punta Comisario (Sucre) y Puerto Rey (límite entre Córdoba y Antioquia), abarcando áreas costeras y marinas de tres departamentos: Bolívar, Sucre y Córdoba, así como el Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo, y el Parque Nacional Natural Corales de Profundidad (Invemar *et al.*, 2002).



Figura 5. Mapa de la Unidad Ambiental Costera Estuarina del Río Sinú y Golfo de Morrosquillo, de acuerdo con la propuesta de ordenamiento territorial de la PNAOCI. Tomado de CVS y Corporación Ecoverva (2016).

La pesca artesanal en el municipio de San Antero, es primordialmente de tipo estuarina, lacustre o lagunar, siendo netamente artesanal por los tipos de artes de pesca que utilizan. Los sitios de pesca se concentran en la Bahía de Cispatá, el Delta de Tinajones, las ciénagas conexas y los caños conectados con el río Sinú. En el Caño Grande y Caño Sicará son más de 700 las personas dedicadas a la extracción de recursos hidrobiológicos, y el Puerto Cispatá y Caño Lobo son los lugares de pesca más accesibles y representativos de la región (Invemar *et al.*, 2002) (Figura 6).

La flota pesquera en San Antero se compone de embarcaciones de baja autonomía, como las “canoas” y los “remos”, teniendo en cuenta que son la mejor alternativa por el tipo de pesca que desarrolla, dentro de los caños y estuarios derivados del delta del río Sinú y la zona marina adyacente. También hay algunos pescadores que utilizan motor fuera de borda, en particular aquellos dedicados a la pesca de camarón y que usan redes de arrastre (CCI, 2010).

Los pescadores de San Antero emplean métodos de pesca utilizando “redes de enmalle”, atarrayas, líneas de mano, boliche, marucha (chuzos), palangre, nasas y buceo, este último sobretodo para colecta de chipi chipi, ostras y algunos peces. Los grupos

biológicos capturados se distribuyen en un 50% peces, 38% crustáceos, y 10% moluscos (CCI, 2010).

En cuanto a los peces capturados, la mayoría corresponde a especies de hábitos esturino- marinos como la lisa (*Mugil incilis*), y el róbalo (*Centropomus undecimalis*). Dentro del grupo de moluscos, se captura en mayor proporción el caracol copey o pateburro (*Melongena melongena*), le sigue la ostra (*Crassostrea rhizophorae*) y el chipi chipi (*Anomalocardia brasiliana*) en ese orden, y en el grupo de los crustáceos, se captura en mayor medida el camarón titi (*Xiphopenaeus kroyeri*), el camarón blanquillo (*Penaeus schmitti*) y las jaibas (*Callinectes bocourti* y *C. sapidus*) (CCI, 2010).



Figura 6. Mapa de San Antero y zonas de pesca estuarina en la bahía de Cispatá, caños y ciénagas que derivan del río Sinú. Mapa tomado de Google Earth y modificado con datos de Campos-Campos et al. (2015) y Municipio de San Antero (2012).

La realización de entrevistas semiestructuradas

Como se mencionaba anteriormente, una de las fuentes de evidencia de este estudio de caso, fueron las entrevistas a los participantes, principalmente pescadores locales en San Antero, Córdoba. Para lograrlo, se realizó previamente la preparación de campo que incluyó el diseño de las preguntas de las entrevistas, el formato de registro de los datos personales y de autorización de la grabación, y material visual que facilitara la explicación del propósito del estudio a los participantes. Adicionalmente, se hicieron los arreglos correspondientes para visitar el sitio, por ejemplo estableciendo comunicación con

personas que hayan vivido o trabajado con San Antero, en especial en el tema del presente trabajo.

El diseño de las preguntas de las entrevistas se orientó a partir de los objetivos, de tal manera que pudieran conducir a evidencia o información que contribuyera a responder las preguntas de investigación. En primer lugar es importante conocer la utilidad de la entrevista en el estudio, y el tipo de entrevista a realizar.

Autores como Díaz-Bravo et al. (2013) definen la entrevista como una técnica muy útil para recabar datos en la investigación cualitativa, que consiste en el diálogo interpersonal entre el investigador y los participantes, con el fin de obtener respuestas verbales a los interrogantes planteados, y los significados que los informantes atribuyen a los temas en cuestión. Resaltan que la entrevista es más eficaz que el cuestionario porque obtiene información más completa y profunda, con la posibilidad de aclarar dudas durante el proceso, asegurando respuestas más útiles.

Con respecto a los tipos generales de entrevista, pueden ser estructuradas o enfocadas, semiestructuradas, o entrevistas no estructuradas. En este estudio se realizaron “entrevistas semiestructuradas” porque parten de preguntas que pueden ajustarse a los entrevistados, con mayor posibilidad de aclarar términos en el transcurso de la misma, permitiendo encausar el diálogo para obtener la información necesaria (Díaz-Bravo *et al.*, 2013).

Las entrevistas semiestructuradas son más flexibles que las estructuradas, porque estas últimas plantean preguntas fijas para todos los sujetos, con categorías u opciones a elegir por el participante, lo cual conlleva a una menor profundidad en el análisis. A su vez, también difieren de las entrevistas no estructuradas, que se caracterizan por ser más informales aún, pero corren el riesgo de desviarse del plan original y generar muchos vacíos de información importante (Díaz-Bravo *et al.*, 2013).

Formato de preguntas orientadoras y registro de datos de los participantes

De acuerdo con el tipo de entrevista que se ha elegido para el estudio de caso, se presentan a continuación las preguntas que se utilizaron como base para el desarrollo de las entrevistas a los participantes de San Antero, Córdoba, sin que estas fueran

estrictamente realizadas de la misma manera y en este orden en todos los casos, pues dependía del tiempo disponible y del interés del participante en profundizar en la información:

Preguntas orientadoras de las entrevistas a los pescadores en San Antero, Córdoba

1. ¿Cómo ha estado la pesca en la zona?
2. ¿Qué pescan normalmente? Qué clases de peces?
3. ¿Ha escuchado hablar de ordenamiento del territorio o planificación del territorio? ¿Qué cree que es?
4. ¿A ustedes les afecta otros usos de la zona costera? Ejemplo:
 - población de otros municipios (zonas del país) y habitantes locales
 - acuicultura
 - Puertos/ vías
 - Turismo
 - Industrias
 - Residuos
5. ¿Ha escuchado hablar de la Política Nacional Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia? Conoce algo de ella?
6. ¿Ha escuchado hablar de las unidades ambientales costeras (UACS)? Particularmente de la UAC Estuarina del Río Sinú y el Golfo de Morrosquillo (la que corresponde para esta área según la política)?
7. ¿Ha participado en alguna actividad/ proceso, taller sobre ordenamiento de la zona costera (Ej. Comités, reuniones, talleres)?
8. Ustedes se organizan de alguna forma para realizar la pesca? ¿Cree que esta organización entre ustedes contribuye en algo al ordenamiento territorial?
9. ¿Qué debería establecer la política de mares y costas, que sea de su interés o necesidad individual y colectivo? ¿Cuáles podrían ser sus propuestas?
10. ¿Ha escuchado sobre el Distrito de Manejo Integrado? Ha participado en algo relacionado?
11. ¿Cree que tener en cuenta los ecosistemas es importante en la planeación del territorio?

Adicional a las preguntas orientadoras, se diseñaron los formatos para el registro de datos de los participantes, que contenían información sobre el lugar, fecha, hora, nombre, edad, ciudad de nacimiento, actividad primaria, teléfono de contacto, tiempo viviendo en San Antero, tiempo trabajando como pescador, asociación de pescadores a la que pertenece (si es el caso), y la firma al final del formato, autorizando el uso de la información registrada en las grabaciones (Anexo A). De igual forma, se desarrollaron unas fichas gráficas que se presentaban a los participantes al iniciar las entrevistas, con el objetivo de explicar de forma sencilla el propósito y los objetivos del trabajo (Anexo B).

Es importante indicar que para efectos de revisión de este documento, por parte del Director y los Jurados, se conservarán los nombres originales de los participantes en la transcripción de fragmentos de las entrevistas, como se presentará más adelante en los resultados. Sin embargo, antes de la publicación de este documento en el repositorio de

la Universidad Nacional, será necesario codificar los nombres para no revelar las identidades de las personas que han contribuido con el trabajo.

La técnica “bola de nieve” o “cadena”

Teniendo en cuenta que antes de llegar a San Antero es importante lograr el contacto con personas que estén viviendo o que hayan trabajado en la zona para tener los primeros informantes clave, se consultó a investigadores que han trabajado en el municipio.

Al conocer los objetivos del presente trabajo, los investigadores recomendaron contactar a uno de los pescadores, quien es líder de una asociación de pescadores de San Antero (codificado en este trabajo como “Pescador 7”), y a una bióloga que ha realizado trabajos de conservación del manglar y el caimán aguja en la Bahía de Cispatá.

Mediante comunicación vía correo electrónico, la bióloga recomendó contactar a un funcionario de la sede de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge-CVS en San Antero, y sugirió la revisión de algunos documentos relacionados con la implementación de la política de mares y costas.

Con estas tres referencias de personas que podían ser informantes clave en la zona, se inició la fase de campo del estudio de caso, siguiendo la técnica de muestreo “bola de nieve o cadena”, que consiste en identificar nuevos participantes a partir de un primer participante que referencia a alguien más, que puede resultar en un buen candidato para participar, y este a su vez refiere a otro, y así sucesivamente (Martínez-Salgado, 2012; Vogt, 1999).

Al llegar a San Antero la primera persona entrevistada fue el señor Pescador 7, de acuerdo con la recomendación que había realizado una de las investigadoras contactadas inicialmente. Al finalizar la entrevista, se consultó al señor Pescador 7 sobre posibles informantes, es decir pescadores artesanales activos que hayan vivido en San Antero al menos 15 años (tiempo de haberse expedido la PNAOCI), y que hayan ejercido la pesca tradicionalmente, como una práctica familiar y comunitaria, gracias al aprendizaje heredado de generaciones anteriores.

En este sentido, el señor Pescador 7 sugirió visitar la zona de los “Muelles de la Bahía de Cispatá”, reconocido lugar de desembarco de la pesca en el municipio. Días después de entrevistar a pescadores en este lugar, ellos mismos recomendaron realizar entrevistas a los pescadores de otro lugar de pesca llamado “Caño Lobo”. Estos dos fueron los lugares puntuales para la colección de información del estudio de caso (Figura 5).

Posteriormente, los pescadores indicaron el lugar donde se encuentra la sede de la Corporación Ambiental –CVS, en Amaya, Bahía de Cispatá, en la cual se realizó una entrevista a un Funcionario de la corporación. En el plan inicial de la fase de campo, se había programado realizar entrevistas en la sede principal de la corporación en Montería.

Sin embargo, el tiempo de la visita de campo no fue suficiente para lograr una cita en esta oficina principal, y en su lugar se enviaron múltiples correos electrónicos con las preguntas para la corporación, sin respuesta exitosa, hasta que a través de un derecho de petición se logró respuesta por parte de esta sede de la corporación.

De este modo se logró obtener información proveniente de las entrevistas a los pescadores de San Antero, algunos “mangleros”, y funcionarios de la Corporación ambiental CVS. Adicionalmente, las observaciones realizadas en campo y la revisión de documentos, permitieron generar la evidencia necesaria para responder a las preguntas de investigación.

El análisis de las entrevistas

Las entrevistas fueron analizadas mediante un proceso de codificación, que consiste en organizar el material de las entrevistas en fragmentos de texto (frases, párrafos, etc.) también llamados “citas”, a las cuales se asignan “códigos” que pueden ser palabras o frases cortas, que describen o sintetizan un segmento de un texto o de los datos (Saldaña, 2015), para facilitar el procesamiento, resumen y análisis de la amplia cantidad de información que ha surgido de las entrevistas.

Los códigos pueden ser términos generales que surjan del lenguaje original de los participantes, u otros que ayuden al investigador a darle un significado a la información (Creswell, 2003). Este proceso de organización de la información de las entrevistas y de

codificación se realizó con la ayuda del software Atlas.ti 8.0, para el almacenamiento y manejo de los datos.

Las entrevistas se realizaron en campo directamente, siguiendo las preguntas orientadoras que se han descrito en la metodología. Cada una de las entrevistas se grabó con la debida autorización de los pescadores, y posteriormente estas grabaciones de audio se transcribieron a documentos en Word, que luego fueron codificados utilizando la ayuda del software Atlas.ti.

Para realizar la codificación, primero se realizó una lectura general de todas las entrevistas antes de iniciar cualquier proceso, para mantener una idea o perspectiva general de los diálogos con los pescadores. Paso seguido, se guardó una copia de los archivos de Word de las entrevistas dentro del Programa Atlas Ti, organizándolas según el sitio donde se habían realizado: (i) Muelles Cispatá, (ii) Caño Lobo, (iii) CVS- San Antero. Una última categoría denominada (iv) Grupales, corresponde a aquellas entrevistas donde participaban dos o más pescadores al mismo tiempo (Figura 9).

El trabajo de codificación se realizó con cada una de las entrevistas, seleccionando fragmentos de texto o “citas” a las cuales se les asignaba un código. De manera que por cada entrevista se podían generar varias citas y códigos (Figuras 7 y 8). La asignación de códigos fue de dos tipos: “In Vivo”, es decir tomado de alguna palabra o frase literal de las entrevistas, o “Descriptivos”, que se asignaron a criterio del investigador, ya que hace referencia a algún aspecto que ayudó posteriormente a dar respuesta a las preguntas de investigación.

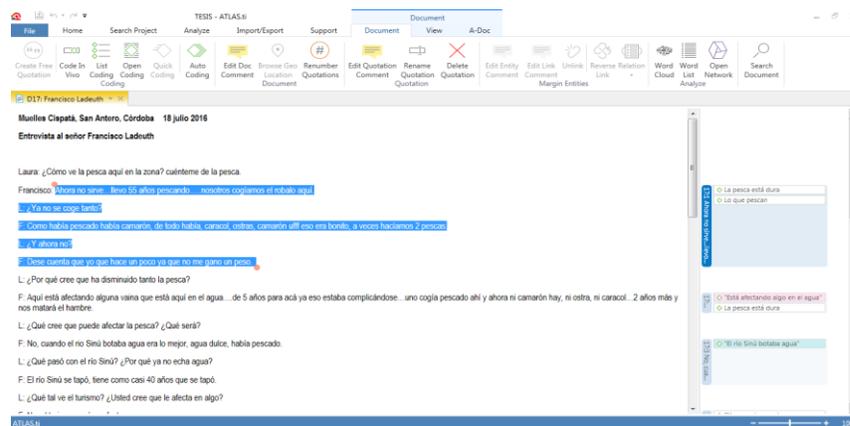


Figura 7. Transcripción de una entrevista para ser analizada en Atlas.ti. El fragmento azul del texto, corresponde a una “cita” seleccionada bajo criterio del investigador. A cada “cita” se asignan unos “códigos”, ubicados en la parte derecha del recuadro.

Es importante señalar que el Programa Atlas.ti maneja varias ventanas de trabajo; la primera que se muestra apenas se abre el Programa, resume el número de documentos, códigos, categorías, notas, etc, que van siendo creados por el investigador (Figura 8). Las otras ventanas corresponden a “administradores” de cada una de estas secciones.

Así por ejemplo, la ventana de administrador de documentos muestra todos los nombres de los documentos (en este caso de las entrevistas), el grupo donde están siendo organizadas, el número de citas que han sido seleccionadas para una determinada entrevista, etc. (Figura 9).

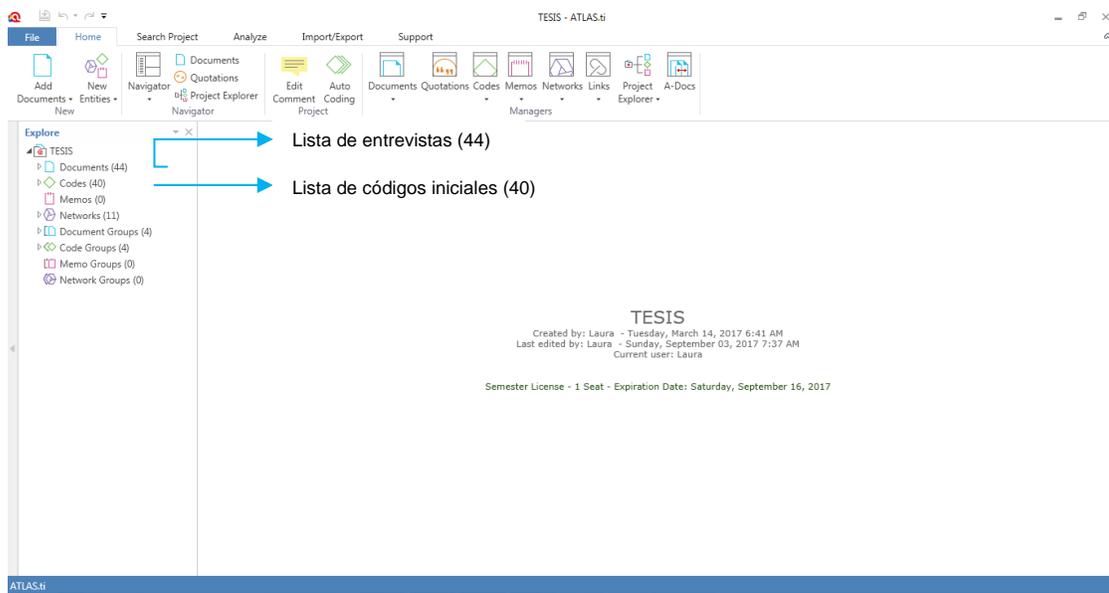


Figura 8. Ventana inicial que resume la cantidad de material incorporado o producido en el software Atlas.ti. En la sección izquierda se muestra la cantidad de documentos, códigos, y categorías de los mismos.

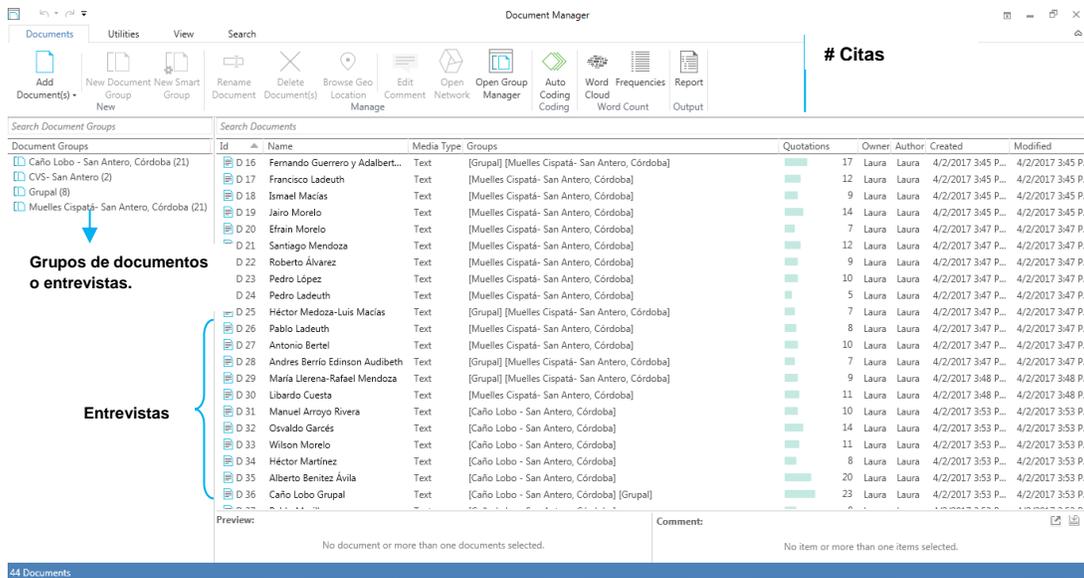


Figura 9. Ventana de administrador de documentos de Atlas.ti. Muestra el listado de entrevistas agrupadas por cada sitio de visita en campo: “Muelles Cispatá”, “Caño Lobo” y “CVS- San Antero”. La última categoría denominada “Grupal” corresponde a las entrevistas donde participaban más de 2 pescadores al tiempo, y eran consideradas grupales. Se muestra igualmente el número de citas producidas en cada entrevista (Quotations).

Existe también un administrador de los códigos que van siendo creados, que despliega una lista con los nombres y el número de veces que se han utilizado dichos códigos en las entrevistas (Figura 10).

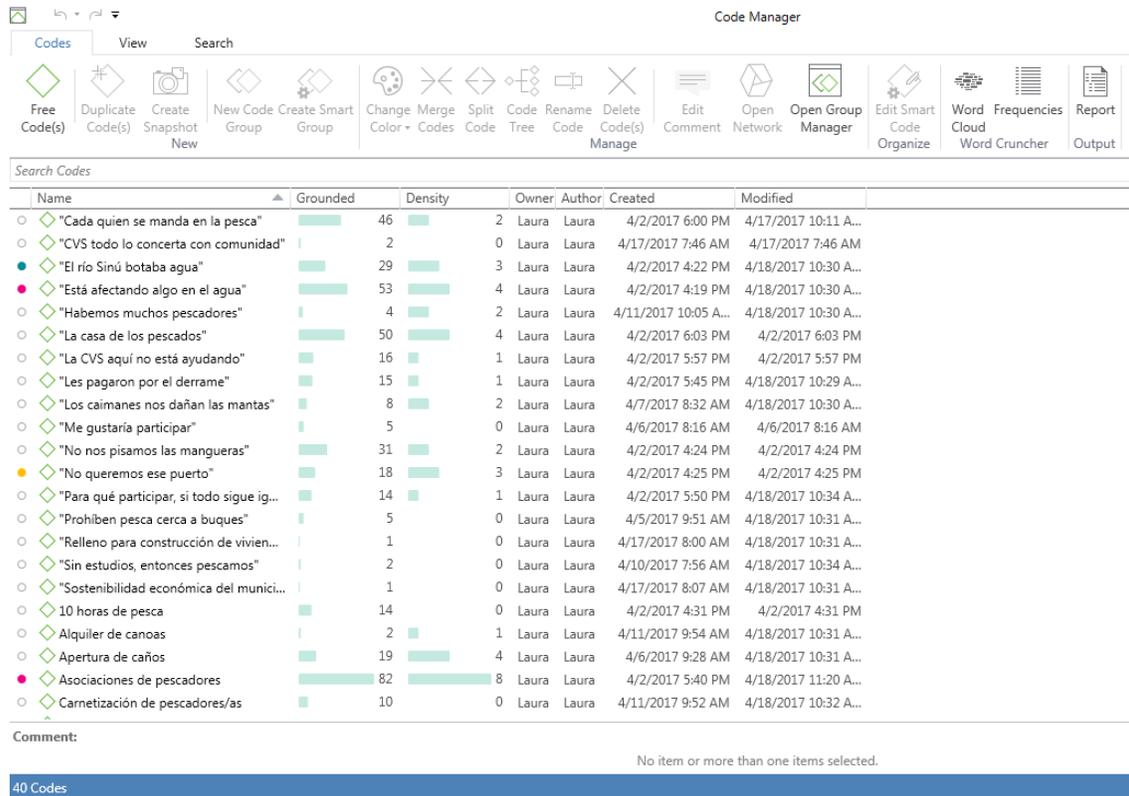


Figura 10. Ventana de administrador de códigos en Atlas.ti. Muestra el listado de códigos creados por el investigador y el número de veces que se han utilizado o asignado en todos los documentos (en este caso las entrevistas).

Luego de seleccionar las “citas” y asignar códigos en cada una de las entrevistas, se diseñó una tabla o “lista de códigos” (Tabla 4), que permitió consolidarlos y revisarlos, ya que varios códigos podían fusionarse con otros similares, logrando reducir la cantidad de códigos para facilitar su clasificación por categorías. Estas categorías, códigos y citas, al final permitieron generar ciertos patrones de información que facilitaron el análisis de los resultados.

Tabla 4. Modelo de tabla utilizada para enlistar los códigos resultantes y organizarlos en categorías. También se incluye una breve explicación o descripción del código y un ejemplo del mismo en los resultados. La tabla ha sido creada con base en información de Saldaña (2015).

#	Categoría	Código	Descripción del código	Ejemplo (textual de las entrevistas)

Al final del proceso de codificación, Atlas.ti generó un reporte general del trabajo realizado en el programa, que muestra los resultados de cada una de las ventanas “administradoras” que se han descrito anteriormente, la síntesis de las “citas” creadas para cada uno de los documentos (entrevistas), y las “citas” que corresponden a cada código creado.

4. Evidencia de los resultados (outcomes) de la política en materia de participación local y ordenamiento ambiental del territorio

4.1 Los pescadores y sitios de pesca en San Antero

Todos los pescadores entrevistados nacieron en San Antero, Córdoba, excepto uno proveniente de Aguachica, Cesar. Algunos vivieron un tiempo fuera de San Antero, y luego volvieron al municipio, pero de todas maneras han permanecido allí por un tiempo no menor a 22 años. Adicionalmente, han sido pescadores desde jóvenes, oficio que han aprendido de sus padres y abuelos; y aunque eventualmente realizan otros oficios temporales, se consideran “pescadores de toda la vida”. Algunos aseguran que llevan ejerciendo esta actividad como mínimo hace 15 años (Tabla 5).

De esta manera, los pescadores entrevistados cumplen con la condición establecida en el estudio de caso, siendo habitantes locales tradicionales de la zona costera, en particular porque llevan viviendo gran parte de su vida en San Antero, si no “toda su vida”, y con amplio desarrollo de la pesca por muchos años, convirtiéndose en una actividad familiar, de alcance generacional y con un desarrollo cultural propio, más allá de tratarse de una forma de ganarse la vida o una actividad económica de subsistencia.

En San Antero se desarrolló una visita de campo que tuvo una duración de 10 días calendario, y se encontraron dos sitios principales de desembarco de la pesca artesanal, ubicados a 10 minutos del casco urbano. El primero se denominaba “Muelles Cispatá” y

el segundo “Caño Lobo”. Fueron los sitios más referenciados por los habitantes de la zona en cuanto a desembarco de la pesca se refiere.

“Muelles Cispatá” está ubicado en la Bahía de Cispatá propiamente y es un lugar que recibe embarcaciones de pesca principalmente, pero también turísticas. Alrededor se observaba una zona más consolidada y residencial, con visita de turistas, presencia de algunos restaurantes, y a sólo dos cuadras se encontraba el hotel “Cispatá Marina Hotel”, el más reconocido de la zona (Figura 11).

En “Muelles Cispatá” se suele encontrar a algunos pescadores artesanales más tecnificados en cuanto a redes y lanchas, es decir, que usan herramientas de pesca que capturan mayores volúmenes, al tiempo que algunas de sus embarcaciones ya cuentan con motor (Figura 11).



Figura 11. “Muelles Cispatá”: sitio de desembarco de pesca en San Antero, Córdoba, frente a la Bahía Cispatá. A la izquierda se observan las embarcaciones que utilizan, y a la derecha las mallas o redes de pesca.

El lugar donde descargan los productos de la pesca, tiene un aspecto de bodega en concreto, o una casa deshabitada de un solo piso, muy iluminada y ventilada. Es el sitio que utilizan para protegerse del sol y donde se reúnen los pescadores a observar los productos que han traído los recién llegados de la jornada de pesca (Figura 12), así como algunos comercializadores que les compran para vender en la plaza, restaurantes o tiendas del pueblo.



Figura 12. Realización de entrevistas en el “Muelle Cispatá”. A la derecha se observa la casa en concreto que utilizan para protegerse del sol, y donde suelen reunirse los pescadores.

Por otro lado se encuentra Caño Lobo, otro sitio de desembarco de la pesca con salida directa hacia el complejo de ciénagas del sistema lagunar. En este lugar se aprecian los manglares mucho más cerca; de hecho, desde allí se puede ingresar más fácilmente al bosque de manglar.

Las condiciones de vida son más básicas que las observadas en “Muelles Cispatá”, pues no hay muchos servicios alrededor, como restaurantes, hoteles, etc. Es una zona que cuenta con algunas viviendas de la gente local, pero muy escasas, y su grado de humedad es notablemente más alto que el percibido en “Muelles Cispatá”.

Además de servir como sitio de desembarco de la pesca y zona de amarre de canoas, este se ha convertido en el sitio de reunión de pescadores para salir a pescar o dialogar sobre la jornada de pesca que han tenido. Algunos salen en grupos, pero una buena parte sale a buscar su sustento solo, en parte porque se observa que las herramientas para pescar son más básicas que en “Muelles”, al igual que las embarcaciones que son angostas, alargadas, y hechas en madera (Figura 13).



Figura 13. “Caño Lobo”: sitio de desembarco de pesca en San Antero, Córdoba. Se considera un punto de inicio del complejo de caños o canales estuarinos que alimentan el bosque de manglar (al fondo de la foto), con agua dulce que proviene del río Sinú. Las embarcaciones son más rudimentarias (en madera) que las del “Muelles Cispatá”.

A Caño Lobo también llegan las personas que trabajan en el aprovechamiento de la madera de manglar, para comercialización en la zona y en otras ciudades. Allí almacenan la madera que cortan del manglar, apilando los troncos en el costado contrario donde sucede la pesca (Figura 14).



Figura 14. Madera de los árboles de manglar en “Caño Lobo”. Troncos de madera apilados para comercialización. El corte de madera está permitido en ciertas “parcelas” del bosque de manglar de la Bahía de Cispatá.

En ambos lugares, tanto en “Muelles Cispatá” como en “Caño Lobo”, llegan los pescadores en sus embarcaciones a descargar la pesca que han obtenido, y normalmente pesan y miden los productos, en primer lugar para calcular su precio de venta, y por otra parte para ayudar a recopilar información biológica que registra el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras -Invemar (Figura 15).



Figura 15. Medida y peso de los peces capturados en las jornadas de pesca, tanto en “Muelles Cispatá” (izquierda), como en “Caño Lobo” (derecha).

4.2 Las entrevistas a los pescadores y algunos otros habitantes de San Antero

En términos generales, las entrevistas tuvieron una duración de treinta (30) minutos hasta una (1) hora cada una. En total se entrevistaron cincuenta y cuatro (54) pescadores artesanales, la mayoría de ellos con edades entre los 40 y 50 años (24 pescadores) y los 50 y 60 años (16 pescadores). Sólo seis (6) pescadores tenían edades entre los 30 y 40 años; otros seis (6) sobrepasaban los 60 años, mientras que el menor de todos los pescadores tenía 28 años, y la única mujer pescadora no recordaba bien su edad, aunque aparentaba tener entre 50 y 60 años (Tabla 5).

De los 54 pescadores entrevistados, veinticuatro (24) llegaban a desembarcar a “Muelles Cispatá”, y veintiocho (28) a Caño Lobo. Veinte (20) del total de pescadores participaron en entrevistas grupales (Figura 16). Se entrevistaron a dos (2) pescadores que decían ser “mangleros”, o que también se ocupaban de cortar mangle para su sustento. Igualmente, se entrevistó a dos (2) personas de la CVS de San Antero: un profesional de la corporación (Figura 16) y un pescador que trabaja en el proyecto “Conservando el caimán aguja” (Tabla 5), teniendo en cuenta que estas últimas cinco (5) entrevistas aportarán posteriormente al contexto del estudio de caso.



Figura 16. Entrevista grupal de pescadores y entrevista al señor Funcionario de la sede local de la Corporación Ambiental (CVS) – Estación Amaya-

La mayoría de pescadores pertenecen a asociaciones que ellos mismos han constituido, bien sea para registrarse como pescador, organizarse en grupos para salir a pescar, o beneficiarse de algún proyecto productivo o apoyo económico. De acuerdo con las entrevistas realizadas, en total se registraron 12 asociaciones de pescadores, y la mayoría de los participantes aseguraron pertenecer a la asociación “Adecones” (13 pescadores) y a otra cuyo nombre es “Asopesán” (11 pescadores) (Tabla 6).

Tabla 5. Datos generales de los pescadores y personas entrevistadas, incluyendo el nombre de la asociación de pescadores a la que pertenecen.

Nombre	Edad (años)	Ciudad nacimiento	Actividad	Tiempo como pescador (años)	Tiempo en San Antero (años)	Asociación de pescadores	Lugar de la entrevista	Fecha de la entrevista
Pescador 1	54	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Asopesán	Muelles Cispata	18 julio 2016
Pescador 2	53	San Antero	Pescador	44	22	Asopesán	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 3	54	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Asochipicar	Caño Lobo	21 julio 2016
Pescador 4	46	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Asociación de Hernán "el diabli"	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 5	47	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Asopesán	Muelles Cispata	19 julio 2016
Funcionario CVS	40	Pueblo Nuevo-Córdoba	Técnico Forestal	n.a	6 años	n.a	CVS- Cispata	22 julio 2016
Pescador 6	35	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Aspersán	Muelles Cispata	19 julio 2016
Pescador 7	50	San Antero	Pescador	20	toda la vida	Asopesán	Panadería de San Antero	17 julio 2016
Pescador 8	59	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Percamar	Muelles Cispata	18 julio 2016
Pescador 9	44	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Asopescasán	Muelles Cispata	18 julio 2016
Pescador 10	48	Aguachica, Cesar	Pescador	25	25	Adecones	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 11	54	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Agrisán - Manuel Lucio	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 12	69	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Asopescasán	Muelles Cispata	18 julio 2016
Manglero 1	53	San Antero	Pescador /cortar mangle	43	toda la vida	Coprocaño	Caño Lobo	23 julio 2016
Pescador 13	47	Cartagena	Pescador	22	22	Asopesán	Muelles Cispata	19 julio 2016
Manglero 2	38	San Antero	Pescador/ cortar mangle	toda la vida	toda la vida	Coprocaño	Caño Lobo	23 julio 2016
Pescador 14	33	San Antero	Pescador	15	toda la vida	Aspersán	Muelles Cispata	19 julio 2016
Pescador 15	59	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Turismarpez	Muelles Cispata	18 julio 2016
Pescador 16	48	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Agrisán - Manuel Lucio	Caño Lobo	21 julio 2016
Pescador 17	60	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Asopesán	Muelles Cispata	18 julio 2016
Pescador 18	69	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Asopescasán	Muelles Cispata	18 julio 2016
Pescador 19	55	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	no tiene	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 20	28	San Antero	Pescador	20	toda la vida	Adecones	Muelles Cispata	19 julio 2016
Pescador 21	60	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Agrisán - Manuel Lucio	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 22	48	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Adecones	Muelles Cispata	18 julio 2016
Pescador 23	46	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Asopesán	Caño Lobo	21 julio 2016
Pescador 24	51	Sicará- San Antero	Pescador	40	toda la vida	Adecones	Caño Lobo	23 julio 2016
Pescador 25	47	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Adecones	Muelles Cispata	18 julio 2016
Pescador 26	56	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Asopesán	Caño Lobo	21 julio 2016

Análisis de la implementación de la Política de Mares y Costas de Colombia, con enfoque en la participación local

Pescador 27	59	San Antero	Pescador / "conservando el caimán"	51	Toda su vida	Asocaimán	CVS- Cispatá	22 julio 2016
Pescador 28	50	San Antero	Pescador	35	toda la vida	Asochipicar	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 29	33	San Antero	Pescador/cons trucción	18	toda la vida	Asopesán	Caño Lobo	23 julio 2016
Pescador 30	65	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Asopesca	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 31	50	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Adecones	Muelles Cispatá	23 julio 2016
Pescador 32	36	San Antero	Pescador	18	toda la vida	no tiene	Caño Lobo	21 julio 2016
Pescador 33	48	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Asocaimán	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 34	33	San Antero	Pescador	18	toda la vida	Adecones	Muelles Cispatá	19 julio 2016
Pescador 35	56	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	no tiene	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 36	no se acuerda	San Antero	Pescador	20	toda la vida	Adecones	Muelles Cispatá	23 julio 2016
Pescador 37	51	San Antero	Pescador	35	toda la vida	Asochipicar	Caño Lobo	21 julio 2016
Pescador 38	48	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Agrisán - Manuel Lucio	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 39	50	San Antero	Pescador	toda la vida	35	Asochipicar	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 40	62	San Antero	Pescador	42	toda la vida	Asopesán	Muelles Cispatá	19 julio 2016
Pescador 41	53	San Antero	Pesca /plomería/ agricultura	toda la vida	toda la vida	Asostresán	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 42	47	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Adecones	Muelles Cispatá	19 julio 2016
Pescador 43	62	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Adecones	Muelles Cispatá	19 julio 2016
Pescador 44	55	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Agrisán - Manuel Lucio	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 45	66	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Turismarpez	Muelles Cispatá	18 julio 2016
Pescador 46	50	San Antero	Pescador	toda la vida	toda la vida	Adecones	Muelles Cispatá	23 julio 2016
Pescador 47	45	San Antero	Pescador/ caracolero / cortador de mangle	25	toda la vida	Agrisán - Manuel Lucio	Caño Lobo	23 julio 2016
Pescador 48	49	San Antero	Pescador	40	toda la vida	Adecones	Muelles Cispatá	19 julio 2016
Pescador 49	46	San Antero	Pescador/ recolección ostras	toda la vida	toda la vida	Agrisán - Manuel Lucio	Caño Lobo	20 julio 2016
Pescador 50	43	San Antero	Pescador	28	toda la vida	Aspersán	Muelles Cispatá	19 julio 2016
Pescador 51	60	San Antero	Pescador	45	35	Asochipicar	Caño Lobo	23 julio 2016
Pescador 52	53	San Antero	Pescador	35	toda la vida	Adecones	Caño Lobo	20 julio 2016

Tabla 6. Número de pescadores entrevistados por cada asociación de pescadores.

Asociación	Número de pescadores
Adecones	13
Asopesán	11
Agrisán	7
Asochipicar	5
Asopescasán	3
Aspersán	3
Ninguna	3
Coprocaño	2
Turismarpez	2
Asocaimán	2
Asopesca	1
Percamar	1
Asoc. de Hernán "el diabli"	1

4.3 Codificación de las entrevistas

Con el fin de organizar la amplia cantidad de información recopilada de las entrevistas y vincularla con las proposiciones del estudio de caso, se formularon varios códigos y categorías (a criterio de la investigadora), que buscan agrupar los segmentos más importantes de las entrevistas para responder las preguntas de investigación.

Al inicio del proceso, la investigadora creó cuarenta (40) códigos en total para todas las entrevistas que se transcribieron, cada uno de ellos con un significado específico para el desarrollo del estudio de caso. Algunos fueron tomados literalmente de las palabras de los pescadores (códigos In Vivo), y otros son palabras que describen un proceso en particular (códigos descriptivos). Posteriormente algunos códigos se integraron porque tenían significado similar y se redujeron a 25 códigos definitivos.

Los códigos se agruparon en 3 categorías: i. *Usos de la Bahía de Cispatá*, ii. *Grados de participación*, y iii. *Los ecosistemas como base del ordenamiento territorial*, que en principio se relacionan con las proposiciones y preguntas de investigación. En la Tabla 7 se muestra la lista de códigos, categorías, descripción y un ejemplo de cada código, es decir una “cita” o “aparte” de las entrevistas a la cual se ha asignado dicho código.

Tabla 7. Códigos creados para el total de entrevistas, con una descripción y ejemplo de cada uno, agrupados a su vez en categorías principales.

#	Categoría	Código	Descripción del código	Ejemplo
1	Usos de la Bahía de Cispata	“Cada quien se manda en la pesca”	Código InVivo (tomado del diálogo del pescador) que hace referencia a que no hay reglas u organización para pescar.	“Nosotros no tenemos reglas de eso ni nada, todo el mundo sale a la hora que quiere y llega a la hora que también quiera. - Pescador 5 y Pescador 13.
2	Grados de participación	“CVS todo lo concerta con comunidad”	Código InVivo que se refiere a la participación comunitaria que promueve la Corporación ambiental.	“Se socializa, siempre se consulta a la comunidad lo que se va a hacer, nunca se hace a espaldas de la comunidad, todo es concertado con la comunidad...” – Funcionario CVS (2016), CVS San Antero.
3	Grados de participación	CVS y los manglares	Código descriptivo que se refiere a las acciones desarrolladas por la Corporación ambiental en cuanto a conservación y restauración de los manglares.	“Todo el ecosistema de manglar tiene unas áreas que son de preservación, tiene áreas de uso forestal, y zonas de recuperación como toda la bahía Cispata, y el plan de manejo está dentro del centro de ecosistema de manglar.” Funcionario CVS (2016), CVS San Antero.
4	Los ecosistemas como base del ordenamiento territorial.	“El río Sinú botaba agua”	Código InVivo que se relaciona con la dinámica hídrica de la zona, en particular la influencia de la desembocadura del río Sinú.	“Cuando el río Sinú botaba agua era lo mejor, agua dulce, había pescado” – Pescador 18 (2016), Muelles Cispata.

5	Los ecosistemas como base del ordenamiento territorial.	“Está afectando algo en el agua”	Código InVivo que se refiere a vertimientos de residuos, basura o contaminantes a la Bahía de Cispatá y/o al mar.	“muchas de las ciénagas donde pescaba ya se han dañado, el agua sucia las ha echado a perder, el pescado ya no entra...”- Pescador 51 (2016), Caño Lobo.
6	Los ecosistemas como base del ordenamiento territorial.	“La casa de los pescados”	Código InVivo para una forma de referirse al manglar, según los pescadores.	“ahí se crían ostras, el pescadito, el camarón que se mete ahí abajo del manglar” – Pescador 40 (2016), Muelles Cispatá.
7	Usos de la Bahía de Cispatá	“La CVS aquí no está ayudando”	Código InVivo que se relaciona con fragmentos de las entrevistas que muestran inconformidad de los pescadores con la acción de la CVS.	“¿Por qué la CVS permite que tiren boliche? ¿Por qué la CVS les compra la sardina a los boliches?...la CVS está criando caimán que aquí el caimán no lo cogen, aquí el caimán abunda más que la gente...” Pescador 9 (2016), Muelles Cispatá.
8	Usos de la Bahía de Cispatá	“Les pagaron por el derrame”	Código InVivo que se relaciona con los pagos realizados por terceros o empresas por indemnización frente a un daño ambiental.	“que nos paguen algo por el derramamiento ese que hubo, mortandad de peces. Estamos peleando con ellos, que el banco no quiere pagar nada ahora. Ya hubo un pago a esos manes, a muchos les pagaron, a mí no. Yo no metí los papeles del proyecto, pero a mí me dio el carnet el Incoder.” – Pescador 2 (2016), Caño Lobo.

9	Usos de la Bahía de Cispatá	“Los caimanes nos dañan las mantas”	Código InVivo que se relaciona con la queja de algunos pescadores frente a los caimanes, razón por la cual no están de acuerdo con su conservación.	“También aquí hay un problema con la CVS, que ya ha convertido todos los playones estos en caimaneras, que también es un desgaste de la pesca porque nos perjudica, los caimanes comen pescado. Todas las noches los caimanes nos dañan las mantas...” – Pescador 30.
10	Usos de la Bahía de Cispatá	“No nos pisamos las mangueras”	Código InVivo que hace referencia a que el pescador puede vivir en armonía con el desarrollo de otros sectores y actividades económicas adicionales a la pesca, en la zona costera.	“aquí en esta sección están los pescadores, el turismo queda en “Playa Blanca”, pero no nos pisamos las mangueras porque a veces los mismos pescadores hacemos una actividad con los turistas, porque hacen un enlace para los paseos, pa el camarón, pa la actividad pesquera” – Pescador 25 (2016), Muelles Cispatá.
11	Usos de la Bahía de Cispatá	“No queremos ese puerto”	Código InVivo que se relaciona con el rechazo de los pescadores a puertos de carga y petroleros, en particular el existente en Coveñas y el nuevo que se pretende construir en la Bahía de Cispatá.	“Por lo menos los barcos, los derrames de crudo que hay cada rato, derrames y eso, entonces es un motivo que por lo menos está afectando bastante a la pesca también”. – Pescador 23 (2016), Caño Lobo.
12	Usos de la Bahía de Cispatá.	Alquiler de canoas	Código descriptivo para referirse a las ayudas u opciones económicas dentro de las asociaciones de pescadores, entre	“tenemos embarcaciones acá que les prestamos, y si alquilamos es con un costo de la mitad del precio...” – Pescador 27 (2016),

			ellas el “alquiler de canoas”.	Asocaimán.
13	Los ecosistemas como base del ordenamiento territorial. Grados de participación	Apertura de caños	Código descriptivo que se refiere a acciones de rehabilitación hídrica del sistema lagunar.	“Porque esos caños están tapados y cuando los abren que llueve duro, bota todo el... eso es un...como le digo...es un poco de hojas podridas cuando la corriente bota.” –Pescador 24 (2016), Caño Lobo.
14	Grados de participación	Asociaciones de pescadores	Código descriptivo en relación con las características que refieren los pescadores sobre la estructura y funcionamiento de las asociaciones.	“Estar asociados es que se presente cualquier proyecto, porque uno se mete a la asociación para cualquier proyecto, uno individualmente si no está en la asociación nunca va a esperar nada...” –Pescador 52 (2016), Caño Lobo.
15	Los ecosistemas como base del ordenamiento territorial. Grados de participación	Conservando el caimán	Código descriptivo relacionado con el proyecto que lleva su nombre, en el que participan varios pescadores que antes eran cazadores del caimán aguja.	“El cocodrilo en esos sistemas de manglar cumple funciones muy interesantes, por ejemplo limpian un cuerpo de agua cuando hay una baja de oxígeno, que mueren muchos peces, ellos se encargan de limpiar y evitar la contaminación...” Pescador 27, Asocaimán (2016).
16	Usos de la Bahía de Cispatá.	Criaderos de pescado	Código descriptivo que hace referencia a otras alternativas económicas que han encontrado los pescadores con recursos	“En mi organización yo me he perfilado en cultivar pescado de agua dulce con el fin pa que esto descansa y tenemos producción” –

			hidrobiológicos.	Pescador 25 (2016), Muelles Cispatá.
	Usos de la Bahía de Cispatá.	Lo que pescan	Código descriptivo para referirse a las principales especies o tipos de pescado o recursos que aprovechan los pescadores de San Antero.	“A veces cogemos robalo, pargo, barbul, anchovita... hacer el salario acá.... caracol también.” -María Llerena y Pescador 46 (2016) – Muelles Cispatá.
17	Grados de participación	“Dictan charlas”	Código InVivo relacionado con formas de participación pasiva de los pescadores cuando son convocados por organizaciones y entidades.	“La AUNAP ha venido aquí a diferente reuniones con la junta de pescadores...siempre están viniendo, al año vienen como 3 veces...corporaciones que dictan charlas, con las asociaciones, la cuestión es que el pescado va acabándose, cada día es menos y menos...” – Pescador 17 y Pescador 1 (2016).
18	Usos de la Bahía de Cispatá.	“La pesca está dura”	Código InVivo relacionado con la dificultad de encontrar suficientes recursos pesqueros por día trabajado.	“Hay días que nos va bien, hay días malos, hay días que salen de 15 mil, 20 mil pesos, así..” – Pescador 29 y Pescador 47 (2016) - Caño Lobo.
19	Grados de participación	“La política se queda en los escritorios”	Código InVivo que se relaciona con la percepción de los pescadores por la falta de acciones positivas en el territorio derivadas de la política.	“Lo que pasa es que el gobierno dice política no sé qué, esto no sé qué...pero directamente eso se queda en los escritorios de ellos mismos...” – Pescador 25 (2016), Muelles Cispatá.

20	Usos de la Bahía de Cispatá.	Mangleros	Código descriptivo relacionado con la actividad de corte y aprovechamiento económico de la madera del manglar. Se denomina localmente como “mangleros” a quienes practican esta actividad.	“son muchas familias que viven respecto del mangle, muchos familiares, bastante....le digo que yo no corto mangle, lo corto a veces pero pa mis servicios en la casa, pero para otros compañeros de trabajo que viven del mangle, es muy importante....Más o menos 300, 400 personas viven del manglar. – Pescador 23 (2016), Caño Lobo.
21	Usos de la Bahía de Cispatá.	Ostreros	Código descriptivo relacionado con la actividad de recolección de ostras y “chipi chipi” en el manglar. Se denomina localmente “ostreros” a quienes practican esta actividad.	“Eso los mangles uno cuida que no dañen las raíces...los ostreros, el que entra a coger ostra echa a perder las raíces, y ya se muere la ostra pequeña, eso se perjudica mucho el agua”. – Pescador 5 y Pescador 13 (2016).
22	Usos de la Bahía de Cispatá.	Otras actividades económicas	Código descriptivo que se refiere a otras actividades económicas que realizan los pescadores como alternativas a la pesca.	“En San Antero los pescadores tienen diversas actividades, unos son mangleros, chiperos, caracoleros, ostreros... y ahí se interactúan, cuando no hay una cosa hay otra, y campesinos que son pescadores...” – Pescador 27 (2016), Asocaimán.
23	Usos de la Bahía de Cispatá.	Pesca con trasmallo	Código descriptivo relacionado con las técnicas de pesca menos	“Conozco bahías y ahí no se aceptan trasmallos, únicamente

			amables con el ambiente según los pescadores.	cordel y aquí hay trasmallos, hay mantas, hay de todo...” – Pescador 31 (2016), Muelles Cispatá.
24	Usos de la Bahía de Cispatá.	Pesca sin trasmallo	Código descriptivo relacionado con las técnicas de pesca más artesanales y más amables con el ambiente, según los pescadores.	“Ya hay muchos pescadores y el ataque es muy grande...antes se protegía, la idea que nosotros pescábamos con línea de mano, pero en la noche uno no puede cruzar, porque hay pura manta, trasmallo que dicen...” –Pescador 12 (2016), Muelles Cispatá.
25	Usos de la Bahía de Cispatá.	Petróleo	Código descriptivo relacionado con la operación de los puertos de petróleo en la zona.	“Esa agua viene contaminada de petróleo, es un graserío y cuando se pega a la corriente se la lleva y mata manglares, pescado, todo porque es en el arrecife que botan ellos...” – Pescador 8 (2016), Muelles Cispatá.

La categoría “*Usos de la Bahía Cispatá*” relaciona aquellos códigos que hacen referencia a actividades de los pescadores u otros habitantes locales de la zona costera, en particular en la Bahía de Cispatá. Las acciones pueden estar orientadas a la pesca, al aprovechamiento de la madera del manglar, al turismo, y al desacuerdo en la forma en que se desarrollan otros sectores como el petrolero en la región.

Por otra parte, la categoría “*Grados de participación*” muestra las formas distintas de participación para el ordenamiento territorial, impulsadas en ocasiones por la corporación ambiental de la zona, pero la mayoría de ellas, desarrolladas por la propia iniciativa de la comunidad. En esta se encuentran las diferentes charlas o reuniones de socialización de las entidades u organizaciones que interactúan con la comunidad, pero a su vez la organización interna en asociaciones de pescadores, por ejemplo, o las acciones propias de la comunidad para mejorar sus condiciones de vida o cotidianidad.

Por último, se ha creado la categoría “*Los ecosistemas como base del ordenamiento territorial*”, que considera aquellos códigos relacionados con el significado de los ecosistemas para los pescadores en cuanto a la organización del territorio que habitan. A través de esta clasificación, se puede notar cómo los pescadores valoran el agua y su interacción con el manglar, desde la irrigación que proviene del río Sinú hacia los caños y ciénagas del complejo lagunar Cispatá, hasta su papel indispensable en la viabilidad de los recursos pesqueros y la conservación del caimán aguja.

La figura 17 muestra un esquema general que concreta en principio la relación que puede existir entre las categorías descritas. En primer lugar se hace referencia a los ecosistemas o su reconocimiento por parte de los pescadores para ordenar el territorio. A partir de ellos se desarrollan los diferentes usos de la Bahía, o distintas actividades económicas que derivan del aprovechamiento del manglar principalmente.

Estos usos se relacionan directamente con los grados de participación, es decir los niveles de participación de los pescadores de San Antero, tanto en socializaciones y acciones promovidas en la implementación de la política, como en acciones derivadas de iniciativas comunitarias, no necesariamente provenientes de la política, pero que sí contribuyen a ella, en particular en su objetivo del ordenamiento territorial ambiental.

En este sentido, los resultados de las entrevistas permiten inferir la relación entre estos componentes (ecosistemas, usos de la bahía, y grados de participación) que a su vez

contribuyen en el ordenamiento del territorio. La figura 18 muestra los principales temas asociados a las categorías y códigos, que tendrán un mayor desarrollo en la siguiente sección de resultados, donde se presentan algunos apartes de las entrevistas y la forma en que se relacionan con las proposiciones del estudio de caso.



Figura 17. Esquema que relaciona las principales categorías que agrupan los códigos y citas de las entrevistas realizadas. Los ecosistemas son el punto de partida para la organización del territorio, a partir de los cuales se desarrollan unos usos y una interacción que puede traducirse en los diferentes niveles de participación local. Todos ellos son elementos clave para contribuir al ordenamiento del territorio marino- costero.

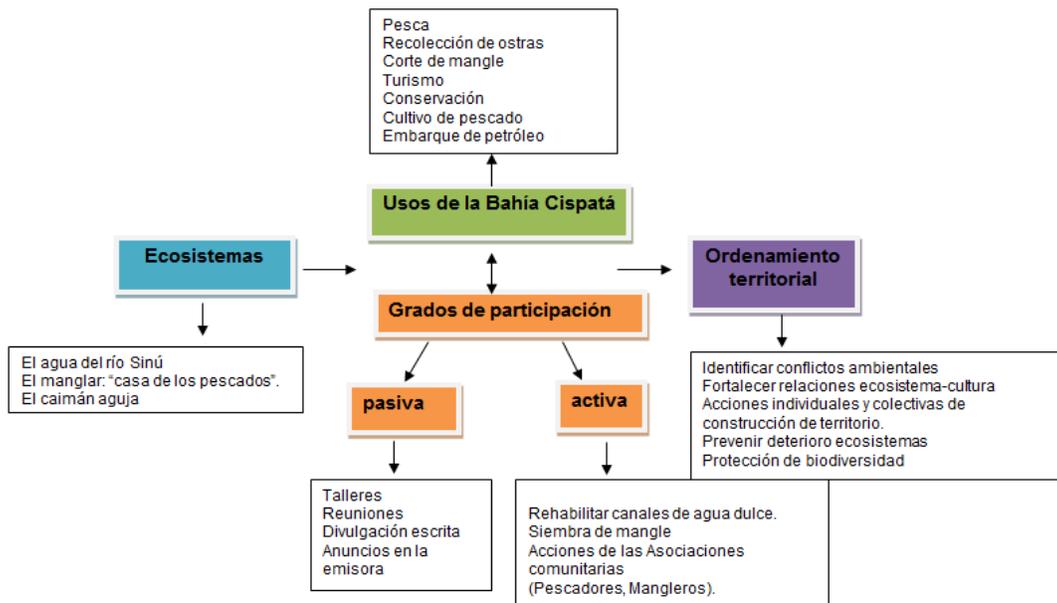


Figura 18. Esquema de categorías más desarrollado con los principales temas asociados a los códigos y citas. Estos temas se identificarán en la sección a continuación al contrastar la evidencia obtenida en las entrevistas, con las proposiciones del estudio de caso.

4.4 Contraste de las entrevistas y proposiciones

4.4.1 Proposición # 1: El desarrollo de mecanismos de participación local contribuye con los procesos de ordenamiento territorial marino-costero, propios o no de la implementación de la política de mares.

En algunos casos se evidencia que la participación puede ser “pasiva”, es decir se informan las decisiones y acciones a la comunidad, pero no se tiene en cuenta su opinión en los procesos o resultados; también se han realizado “consultas”, es decir se pide la opinión a la comunidad, pero su alcance es limitado en la toma de decisiones.

Por otro lado, la participación puede ser “activa” y se refiere al compromiso voluntario y activo de individuos y grupos para cambiar condiciones problemáticas, e influenciar políticas y programas que afectan la calidad de su vida”. Bajo este contexto, se reportan las formas de participación pasiva y activa de los participantes en las entrevistas.

Participación pasiva

En la entrevista realizada al Funcionario de la oficina local de la Corporación Autónoma Regional de los ríos Sinú y San Jorge (CVS), ubicada en San Antero, menciona que la entidad ha realizado “*talleres, reuniones, divulgación escrita, o anuncios en la emisora del pueblo....siempre se consulta a la comunidad lo que se va a hacer, nunca se hace a espaldas de la comunidad, todo es concertado con la comunidad*”.

Las palabras del señor Funcionario de la CVS indican que efectivamente la Corporación ambiental emplea formas de participación para su relacionamiento con los habitantes de San Antero. Esto es reafirmado por la comunidad de pescadores del municipio, según las opiniones de las personas que colaboraron con las entrevistas para el estudio de caso.

En “Muelles Cispatá” el señor Pescador 9 confirma que “*Sí, aquí se han hecho muchas reuniones con muchos integrantes que han venido del Gobierno*”. Por su parte, el señor Pescador 12, también se refiere a su participación en este tipo de espacios: “*En los talleres más que todo se ha hablado de la protección, de la erosión que viene acabando con los manglares, esta parte de acá se viene erosionando todo el manglar*”.

El señor Pescador 27 también se refiere a su participación en reuniones con los institutos de investigación: *“Aquí hemos desarrollado algunas actividades donde ha estado CVS e Invemar...hemos tenido talleres y también reuniones con Invemar y más que todo para ellos explicarnos parte de lo que hacen de esos estudios y los muestreos y ese cuento, los resultados de lo que ellos hacen...”*

De igual forma, los pescadores también se refieren a su participación en talleres de proyectos liderados por profesionales en manejo pesquero, como lo refiere el señor Pescador 39 por ejemplo: *“Bueno, acá por ejemplo en un tiempo vino Lina Saavedra y tuvimos un tiempo que duró ella acá y luego de eso estuvimos en un conversatorio en Santa Marta también...tratando de conservar las especies en este medio del Golfo de Morrosquillo y por aquí en todo lo que es el ecosistema...bueno en cuanto a eso hemos tratado pero las políticas no son aquellas que penetren al enfoque de lo que es la pesca..”*

Aunque se evidencia en algunos comentarios, que la comunidad participa a manera de “consulta” o “socialización” en diferentes espacios promovidos por las entidades del Gobierno u otras como los institutos de investigación y la academia, no siempre este tipo de interacción con la comunidad cumple con las expectativas de los pescadores entrevistados. El señor Pescador 12 por ejemplo, menciona que *“a veces hemos hecho reuniones con el Ministerio de Medio Ambiente, participa la CVS pero ellos dicen una cosa...una cosa es decir y otra hacerla”*.

El señor Pescador 26 también expresa su decepción con el alcance que tienen este tipo de reuniones o talleres: *“hay una reunión y ya, pero no se llega a un acuerdo, no dicen nada, sino que se acabó la reunión, se acabó el tema y ya...para llenar un requisito pero no tocan el tema de fondo...”*, al igual que el señor Pescador 51: *“Ahí han venido varias veces de la Aunap a hacernos reuniones pa ver qué se hace con la pesca, pa ver si se deja de pescar un tiempo, pa dar subsidio y esas cosas...vienen y después se van, y más nunca regresan”*.

El impacto o las consecuencias de haber participado en estos espacios, no son evidentes para los pescadores en el largo plazo. Es decir, consideran que está bien el hecho de realizar reuniones, siempre y cuando se pueda realizar un seguimiento a los resultados de estos espacios de participación, y tengan efectos más amplios después de finalizada la reunión o el taller.

Participación activa

En este estudio de caso, la participación activa corresponde a aquellas acciones que se pueden identificar como formas de participación de los pescadores para mejorar sus condiciones de vida y de su territorio, en ocasiones promovidas por la implementación de la política, o por ellos mismos por necesidad o iniciativa propia o comunitaria.

- Restauración del manglar de la Bahía de Cispatá - iniciativa de la Política.

El mantenimiento del bosque de manglar en la Bahía de Cispatá, implica asegurar el balance en la entrada de agua dulce y salada en el sistema de ciénagas de la Bahía. Para esto es fundamental contar con la entrada permanente del río Sinú, que ingresa al sistema a través de ramificaciones, “caños”, o “canales”, que suelen taponarse o incluso cerrarse, cuando el caudal del río no alcanza a ser lo suficientemente elevado para alimentar la bahía, especialmente en veranos muy intensos, o por residuos sólidos o materia orgánica que suele acumularse en los “caminos” de entrada del río. A esto se refiere el Funcionario de la Corporación:

“consistió en rehabilitar unos canales que le entrara agua a una zona que se había muerto por formación de salitrales, el mar sedimentó una ciénaga, dejó de entrar el agua, dejó de hacer el lavado y las sales que se habían acumulado se les formaron unas costras y mató alrededor de unas 15 hectáreas (de manglar), entonces se buscó la forma de cómo podíamos entre dos caños, abrir un canal principal que saliera de un caño, y desembocara en el otro caño ...con esos canales que se abrieron el proceso de la marea ha lavado toda esa zona y ya tenemos una recuperación...”

Para evitar el taponamiento de los caños, la Corporación Ambiental –CVS- desarrolla campañas o jornadas de “apertura” de caños, reforestación y siembra de mangle, que suelen ser una alternativa económica adicional para los pescadores que colaboran con esta labor, de acuerdo con la información que suministran pescadores participantes como el señor Pescador 6:

“Un proyecto para sembrar manglares, ya eso es otro empleo que tenemos y se deja la pesca por un rato.... abrir caños, abrir ciénagas...porque para abrir un caño no necesitamos ni 20 ni 30 personas sino son 100 y 250....entre más pescadores trabajan (en esto), más descansa el mar”.

Si bien hay pescadores que están de acuerdo y participan en las iniciativas de la CVS para la rehabilitación de manglar y apertura de caños o canales del río, hay quienes consideran que no todos los caños deben abrirse o habilitarse, y que se debería analizar cuáles sí y cuáles no, porque el agua de mala calidad que se acumula en algunas ciénagas, luego de la apertura de caños, llega a sus sitios de pesca y matan a las especies de animales que se encuentran allí, por ejemplo, como lo refiere el señor Pescador 49:

“Se ha mandado a abrir unos cañitos, y esos cañitos son ciénagas que ya están perdidas y entonces ya tienen esa agua maluca ahí y vienen saliendo las aguas esas también malas, esas aguas también están matando la ostra y son ciénagas que ya están perdidas entonces abren el cañito y las aguas esas malucas contaminadas que están allá se viene pa fuera, están matando también, contribuye mucho eso”.

La participación activa de los pescadores en estas iniciativas de rehabilitación de las ciénagas y en general de la Bahía de Cispatá, es una forma de interacción entre la comunidad y las entidades locales de Gobierno, que permite el intercambio de conocimiento técnico y comunitario. Aun así, **es importante escuchar y dialogar con otros pescadores que no están de acuerdo con la apertura de algunos caños, por razones que también parecen muy válidas desde su experiencia**, y lograr concertar entre diferentes formas de analizar la dinámica hídrica de la Bahía.

- Las asociaciones de pescadores – contribución indirecta en la política

Los pescadores de San Antero crean y participan en las **asociaciones de pescadores, un mecanismo comunitario de expresión de sus opiniones y necesidades, así como de emprendimiento local**. La constitución de estas asociaciones de pescadores, algunas formalmente registradas con todos sus documentos legales, y otras más informales, son el mecanismo más evidente de participación comunitaria de los pescadores de San Antero.

Aunque su origen en la mayoría de casos, ha sido por sugerencia de las entidades del Gobierno, para favorecer más fácilmente a la comunidad a través de financiación de proyectos productivos, capacitaciones, donaciones, entre otros, las asociaciones operan y funcionan desde la gestión comunitaria de los mismos pescadores, sin orientación ni directrices del Gobierno local o central, como lo expresa el señor Pescador 12:

“Es que esa es la cosa, esa es la quimera, “organícense y nosotros los atendemos, organícense!”...eso no...una cosa es la organización, y otra agrupar a la gente porque el Gobierno dice “organícense” es porque él va a implantar un sistema de formación para personas...porque hay un grupo y estamos anotados en papel...”.

- Oportunidades económicas, emprendimiento y cooperativismo

La organización comunitaria a través de estas asociaciones, ha permitido que los pescadores mismos evalúen sus necesidades y realicen propuestas de proyectos ante diferentes entidades y organizaciones, que en algunos casos ha resultado en adquisición de nuevos insumos y materiales para la pesca, por ejemplo lanchas y motores, así como oportunidades de capacitación con entidades como el Sena.

Igualmente, les ha brindado el espacio y la confianza de proponer y poner en marcha otras actividades económicas en conjunto, como los “criaderos de peces” o los “recorridos turísticos”. Estas son muestras de acción comunitaria para resolver sus necesidades, y pueden considerarse mecanismos de participación activa. El señor Pescador 26 hace referencia a lo anterior:

“Nosotros en la asociación tenemos 2 barcos, una lancha que la cogemos también para turismo, y los botes azules con los motores los hemos dado a los pescadores, y todavía falta, tenemos como 6 motores que se los vamos a entregar al pescador...para que ningún pescador de la asociación donde estamos nosotros, quede sin motor, es el propósito que tenemos nosotros, que cada pescador tenga su motorcito para salir a pescar...estamos luchando pa ver si lo conseguimos”.

Igualmente, el señor Pescador 25 quien es presidente de una asociación, se refiere a los criaderos del pescado y al turismo:

“En mi organización yo me he perfilado en cultivar pescado de agua dulce con el fin pa que esto descanse y tenemos producción, para que el pescado no se salga de su actividad, y esa ha sido la pelea y la lucha...estamos tirándole pa ver si comenzamos con 5 piscinitas de membrana para hacer el primer ensayo, el DMI ya está muy cansado, hay más pescado que pesca y tenemos que sacar gente del mar pa tierra, pa poder tener buena producción y tenemos que controlar...sacar gente del mar pa tierra pero con su misma actividad”.

“No nos pisamos las mangueras porque a veces los mismos pescadores hacemos una actividad con los turistas, porque hacen un enlace para los paseos, pa el camarón, pa la actividad pesquera, también venden su pescadito”.

El señor Pescador 50 en Muelles Cispatá, también se refiere al turismo y a la agricultura: *“cuando llega el momento de turismo sí lo utilizamos...por lo menos cuando uno casi siempre se va a playa banca y le informa a los turistas sobre los caimanes, las tortugas, la importancia del manglar...igual, hay bastantes que están en la agricultura, o sea cuando llega el momento de la agricultura están en la agricultura, apenas terminan de sembrar y todo, vienen a pescar, cuando hay que recoger otra vez...pero algunos no todos”.*

Adicional a ello, los pescadores tienen mecanismos de alquiler de materiales e insumos para la pesca a través de las asociaciones, por ejemplo redes o canoas. Algunos de ellos no cuentan con capacidad de compra de sus propios elementos para la pesca, y entonces hacen uso de materiales que alquilan a un propietario dentro de la asociación a la que pertenecen.

Para la mayoría de pescadores, las asociaciones representan la oportunidad de obtener algún tipo de beneficio, ya sea económico o derivado del cooperativismo del grupo cuando se llegue a necesitar algo. Han visto que individualmente no cuentan con las mismas posibilidades, ni son escuchados de la misma forma, como lo ha expresado el señor Pescador 52:

“Estar asociados es que se presente cualquier proyecto y vaina porque uno se mete a la asociación para cualquier proyecto, uno individualmente si no está en la asociación nunca va a esperar nada....uno se mete organizado para ver si más tarde el Gobierno ayuda en algo”.

- Agrupaciones para pescar según “artes de pesca”

Las asociaciones también han facilitado la organización de los grupos de pescadores para salir a pescar. Por ejemplo, saben que necesitan 10 personas para “arrastrar el trasmallo” y se distribuyen de esa manera entre los miembros de la misma asociación de pescadores. Aun así, es importante destacar que existen diferencias entre asociaciones, y la más evidente en el desarrollo de las entrevistas fue el tipo de arte de pesca, o los “instrumentos” de pesca que utilizan.

Puede decirse que las asociaciones se dividen en dos grupos, aquellas que trabajan con las artes (o instrumentos) de pesca más tradicionales y menos lesivos para los peces porque “capturan lo que necesitan”, mientras que otras artes como el “trasmallo” o el “boliche” son más agresivas porque son poco selectivas (Figura 18), y capturan muchos más peces de los necesarios, en tallas muy pequeñas que luego no se consumen o no se venden, perdiendo totalmente este recurso.

Así lo menciona el señor Pescador 43 en el Muelle de Cispatá quien no está de acuerdo con el uso de trasmallos, porque piensa que estos acaban con el recurso: *“yo pesco con cordel y atarraya... si nosotros pescáramos todos así, de pronto la cosa estuviera mejor porque antes estaba mejor...antes no había esas clases de redes, no habían esos trasmallos, no habían esas pescas por debajo del agua, y entonces uno pescaba bien...”*

El Pescador 2 en Caño Lobo, también se refiere a este tema con preocupación porque estas mantas atrapan peces muy pequeños que no sirven para comer o comercializar, perdiendo mucho recurso: *“Últimamente la pesca no se agarra nada porque la han atacado con mucha red pequeña, claro últimamente nosotros estamos en crisis...no ve que ahora pescan desde que se puso esto como la bolichera, como los boliches esos, eso mata bastantes peces pequeños, aquí esas mantas pequeñas también cogen muchos peces pequeños....y a uno como yo, eso tira a comerse la carnada que yo le pongo ahí se viene el grande porque el pequeño lo suelto, yo qué voy a hacer con el pequeño...”*

De manera similar lo expresa el señor Pescador 2 en Caño Lobo: *“Esa escasez de pesca porque acaban con muchos peces pequeños....yo tengo una red, una atarraya pequeña de coger peces, el pez pequeño se le pega, y el grande es el que me traigo, ah porque eso queda uno lo coge ahora mismito vivo con la atarraya y lo suelta de una vez, y el grande que es de peso ya así lo trae uno, qué voy a traer un animalito de esos allí... con el trasmallo eso no se puede hacer porque eso de arrastrar viene ya mejor dicho muerto porque tú sabes lo que son 20 o 30 metros pa fuera...cuando ya quiere llegar a la orilla ya viene muerto, se ahoga”*.

También hay quienes defienden el uso de trasmallos en particular porque es la herramienta que les brinda el sustento económico a los pescadores y sus familias. Es el caso del señor Pescador 25, presidente de una asociación de pescadores del Muelle

Cispatá, quien no está de acuerdo con la prohibición del trasmallo: *“van a quitar el trasmallo, de cada trasmallo de esos dependen muchas familias directo...si nos van a decir quítense de aquí, tener una alternativa para no quedar volando”*.

De igual forma, hay pescadores cuya opinión se encuentra en un punto medio pues hace uso de trasmallo pero están de acuerdo con una regulación del tamaño del ojo de las mallas, como lo expresa el señor Pescador 9 en el muelle de Cispatá: *“a mí me gustaría los entes del gobierno sí regularan las mallas que nosotros utilizamos, por ejemplo si nosotros utilizamos una malla de 2 puntos, de 1 punto que eso coge pescaditos así, si regulara la pesca aquí, que se pusiera un reglamento que la malla fuera de 3 puntos para todos los pescadores...que la ley para todos aquí”*.

De acuerdo con las respuestas que han brindado los pescadores, es claro que hay sitios de pesca diferenciados por las “artes” que utilizan, y de hecho es difícil encontrar en un mismo lugar ambos tipos de pesca, con uso de trasmallo, u otros elementos más artesanales.

En Caño Lobo es usual encontrar a los pescadores más artesanales utilizando la atarraya, línea de mano, zangarreo, marucha, buceo, nasa, arpón, y trinche principalmente, mientras que en el Muelle de Cispatá es más frecuente encontrar a los pescadores que usan trasmallos (Figura 19).



Figura 19. Grupo de pescadores dirigiéndose a pescar con trasmallo en Muelles Cispatá (izquierda). Pareja de pescadores que pescan con atarraya en Muelles Cispatá (centro) y herramientas de pesca más artesanales y selectivas como “el trinche” en Caño Lobo (derecha).

- Expresión de inconformidades e inquietudes

Las asociaciones también han sido el mecanismo mediante el cual expresan sus inconformidades e inquietudes respecto al accionar de otros sectores como el portuario y el petrolero principalmente, frente al cual tienen muchos reparos por las consecuencias

de sus operaciones sobre la calidad ambiental de la Bahía de Cispatá, tal como lo refiere el señor Pescador 9, quien hace referencia al actual Puerto de Ecopetrol que opera en Coveñas, y el señor Pescador 25, quien habla del nuevo puerto que se construiría dentro de la Bahía:

“Ahora por parte de la asociación nosotros estamos peleando con Ecopetrol, estamos peleando el área que tiene Ecopetrol aquí, que uno no le pagan por el área que Ecopetrol está ocupando ahí...al contrario, lo amenazan a uno eso tenemos una pelea con Ecopetrol porque aquí un buque hubo un derrame que mató una cantidad de pescado”.

“Ninguna persona de la población sanantera están de acuerdo con ese proyecto, es más, los municipios que están alrededor menos están de acuerdo...no queremos ese puerto por nada del mundo, que sigamos así con nuestra pobreza, pero no vamos a morir de cáncer de pulmón, no vamos a morir con otras enfermedades.....Por ahí hubo una información que ya la CVS se retractó por una licencia ambiental, y esperemos porque la idea es que ese puerto no se haga”.

Hay algunos pescadores que de hecho cuestionan el accionar de la corporación ambiental, pues consideran que es una contradicción que por un lado pretenda conservar la naturaleza y por otra parte concedan permisos para que la destruyan, como lo refiere el señor Pescador 26 en Caño Lobo: *“... pero ¿cómo la CVS da un permiso, si ella quiere conservar, entonces da el permiso para que se acabe...porque eso consigue que se acabe el manglar también ...es que al mismo tiempo hay unas contradicciones ahí, pero sí tienen que concientizar y capacitar al pescador sobre ese proyecto, las muchas cantidades de familias que vivimos en estas aguas, para dónde nos vamos en un mañana que venga el problema?...”*

En síntesis, las asociaciones de pescadores son agrupaciones constituidas y gestionadas localmente con el trabajo e iniciativas de los mismos pescadores, que pretenden a través de ellas, un relacionamiento con empresas, institutos, entidades gubernamentales, entre otras. Son a su vez, mecanismos de participación activa porque se evidencian acciones y proyectos que ellos realizan para tratar de mejorar su vida y entorno. Por ejemplo mediante la organización de grupos para salir a pescar, y el desarrollo de proyectos productivos conjuntos. También son mecanismos de participación pasiva o de

transferencia de información, ya que son espacios de diálogo y proposición entre ellos mismos, y con otros actores.

Es importante hacer notar que los procesos impulsados por las asociaciones de pescadores como formas de participación local, contribuyen en cierta forma con el cumplimiento de los objetivos de la política, pero no siempre los pescadores son conscientes de que sus acciones contribuyen a ello.

Los pescadores no tienen un reconocimiento claro de la política, ni del manejo integrado de las zonas costeras, pero los procesos locales en los que participan influyen indirectamente en el cumplimiento de la política.

En síntesis:



- Los mangleros

Así como hay personas de la comunidad que se dedican a la actividad de la pesca, hay otras que aprovechan económicamente la madera del árbol de mangle, y en San Antero se denominan “mangleros”. Aunque este grupo no hace parte de la unidad de análisis de este estudio de caso, sí se puede considerar como parte del “contexto”, porque convergen con los pescadores en el uso de recursos naturales proveniente del bosque de manglar, y en acciones que contribuyen a los objetivos de la política.

Al igual que los pescadores, los mangleros también tienen sus asociaciones, 9 aproximadamente y las únicas autorizadas para cortar el mangle, que también participan en proyectos forestales de la CVS, como restauración o siembra de manglar, e incluso capacitaciones que ofrece la Corporación. Su actividad principal se relaciona con el aprovechamiento de la madera del manglar, para uso local en construcción de vivienda, leña para cocinar, pero también para comercializar a otras partes del país como Medellín o Bucaramanga, como lo refiere el señor Manglero 1, quien se dedica a esta actividad:

“El señor de la camisa blanca es el dueño de la madera....él se la compra a uno, y él vende a Medellín, Bucaramanga, todos esos departamentos por allá para hacer casas o las fincas esas...toda esa madera es para casas...hay otros pilotos que los sierran, sacan listones, tablas..”

De acuerdo con la CVS, dentro del bosque de manglar se ha establecido unas parcelas que son de aprovechamiento, y otras que son de conservación del manglar. En esta medida, la CVS controla que el corte de troncos de manglar no se realice indiscriminadamente, sino de forma organizada, autorizando ciertas parcelas.

Todo esto en el marco de un “Plan de manejo integral de los manglares de la zona de uso sostenible del sector estuarino de la Bahía de Cispatá”, consolidado teniendo en cuenta los aportes de los biólogos e investigadores que han estudiado la Bahía de Cispatá por más de quince (15) años, y con el acompañamiento de las comunidades, como lo describe el señor Funcionario de la CVS:

“Lo de uso sostenible arrancó con los estudios que hizo manglares de Colombia como en 1992, 1996...con estos estudios se hicieron unos diagnósticos, y de acuerdo a esos diagnósticos se empezaron ya a implementar los planes de manejo para esta zona....como el plan de aprovechamiento de uso sostenible del ecosistema del manglar”.

“Al impedirle a la gente que no aprovechara esos recursos, iba a generar un impacto social bien verraco...entonces ahí es donde se trató de buscar las alternativas de solución, entonces se diseñó el plan de manejo de uso sostenible de los manglares, ya con el acompañamiento de las comunidades, y se hace un plan de aprovechamiento de 4.225 hectáreas aproximadamente con 13 parcelas a un periodo de 14 años de rotación (40 % para aprovechamiento comercial y el 10% para uso doméstico)...con qué objetivo? Con el objetivo de que cuando se hiciera el primer aprovechamiento, cuando se

regresara el ciclo 1, ya los árboles que fueron aprovechados, esos árboles podrían garantizar la especie....y en estos momentos ya vamos por el noveno sector de aprovechamiento, es más ya hay una propuesta para realizar la evaluación de esos sectores aprovechados..”.

En la entrevista realizada a una bióloga de la zona, ella complementa diciendo que “*con base en los estudios realizados en los años 90, y el interés que mostraron las entidades ambientales en su momento, más o menos desde el año 2004 se logró avanzar en el ordenamiento para la zona de uso sostenible del manglar de la Bahía de Cispatá, que cuenta con un plan de manejo y que fue la base para declarar la zona como Distrito de Manejo Integrado, un área protegida regional que incluye la zona de uso sostenible de manglar, y alrededor de ella, una zona de uso intangible, para disminuir la presión que había. Presión por potrerización, invasión, uso de agroquímicos por cultivo de arroz Entonces se diseña un área que incluya los manglares, que sea el corazón del DMI, y un área alrededor que involucra otros ecosistemas, y que se declara como DMI, como área protegida”.*

“Este proceso ha sido exitoso porque desde el principio el conocimiento local fue el eje central, es decir teníamos un conocimiento científico que para ellos era valioso porque no lo tenían, y había un conocimiento local que para los científicos era fundamental. Ahora, si bien este ejercicio puede apuntar al cumplimiento de resultados de la PNAOCI, no ha sido motivado desde esta política, sino de otro ejercicio anterior del Ministerio de Medio Ambiente, de conocer los bosques de manglar y ordenarlos. Si se hace el análisis por ejemplo de la Ciénaga Grande de Santa Marta, y del estado actual de la situación...pues no es exactamente esta política pública la que ha impactado la región”.

Entonces, ***“este bosque de manglar se ha conservado con participación comunitaria, su estado de conservación es muy bueno, y eso ha permitido validar la pertinencia del uso sostenible como estrategia de conservación... legitimando a las comunidades en los territorios. Sin embargo, recientemente las condiciones han cambiado. La Corporación tiene cada vez menos recursos y han abandonado algunos temas...”***

Por otra parte, este mecanismo de aprovechamiento del manglar al parecer lo conocen ampliamente en la comunidad, incluidos los pescadores, quienes están al tanto de la

actividad de los mangleros e incluso en algunas oportunidades participan de proyectos forestales como alternativas económicas a la pesca, como lo expresan los señores Pescador 4 y Pescador 23 respectivamente, quienes son pescadores participantes:

“La madera la usan para construcciones, los que no saben pescar ese es su sustento de vida, tienen que trabajarla porque no tienen más nada... los mangleros tienen su organización y cortan mangle cuando la asociación necesita mangle, cuando le viene un contrato de mangle tienen su experiencia y se los dan, mientras tanto no, ellos tienen su límite también...”

“Son muchas familias que viven respecto del mangle, muchos familiares, bastante...le digo que yo no corto mangle, lo corto a veces pero pa mis servicios en la casa, que necesito una vara, dos varas para mi servicio, pero para otros compañeros de trabajo que viven del mangle, es muy importante....Más o menos 300 o 400 personas viven del manglar”.

Igualmente, hay quienes no están de acuerdo con la utilización de la madera del manglar, pues aseguran que no siempre se cumplen las reglas sobre las parcelas permitidas para ello, tal como lo describe el señor Pescador 24 de “Caño Lobo”:

“Yo no estoy de acuerdo que mochen eso ... porque no es muy bueno eso...aquí eso no lo mochan pero allá afuera hacia la ciénaga se ve el daño que están haciendo... la CVS hace patrulla y apenas oyen el motor se esconden...”

Tanto los pescadores como los mangleros están participando en acciones que promueve la CVS, relacionadas con la restauración del ecosistema de manglar, en un modo de participación activa, que para los mangleros resulta parte de su actividad económica, siempre y cuando cumplan con el compromiso de respetar aquellas zonas o parcelas de conservación donde no se permite la tala del manglar. Para los pescadores, el aprovechamiento del manglar resulta en una alternativa económica paralela a la pesca, y es por esto que también conocen las dinámicas de uso que ha establecido la Corporación ambiental.

4.4.2 Proposición # 2: Los habitantes locales apropian los ecosistemas marinos como base para el ordenamiento del territorio marino y costero

“El río Sinú botaba agua”

Los pescadores reconocen que existe una relación estrecha entre la obtención de sus recursos pesqueros y la provisión de agua dulce que llega del río Sinú a la Bahía de Cispatá. Aseguran que antes llegaba más agua dulce a la Bahía, lo que favorecía la producción de ostra, caracol, pescado, y que esto sucede porque la desembocadura del río se ha desplazado más hacia al sur con el tiempo, y cada vez se encuentran más zonas y caños secos o salinizados en la bahía.

Así lo refiere el señor Pescador 31 en el Muelle de Cispatá: *“Como anteriormente desembocaba el río Sinú por acá, y esa es una de las cosas que más ha afectado aquí, porque ahora ya el río Sinú.... anteriormente botaba para acá la primera boca, y ahora ya bota hacia allá, hacia San Bernardo...eso influye también mucho porque venían las aguas dulces para acá y ahora no”*.

A esto también se refiere el señor Pescador 49 en Caño Lobo: *“acá tenemos la boca de lo que es Tinajones, ya esa boca está perdida...lo que era acá el Sicará y Caño Grande, eso era, eso entraba agua dulce, y el agua dulce que se revuelve con la salada y entonces se hace una mezcla y ahí hay más producciones de ostra, caracol, pescado también abunda más y como se han perdido las bocas de Tinajones y Sicará, ya no entra agua dulce a la ciénaga y por eso también influye más que escasee el pescado también...al pescado le hace falta el agua entreverada, dulce con salá”*.

La apertura de caños es una de las acciones promovidas por la Corporación ambiental para restaurar el ecosistema de manglar, y es cuestionada por varios de los participantes porque cuando los destapan, botan un agua “podrida” carente de oxígeno, que contamina a su paso, como lo expresa el señor Pescador 51 en Caño Lobo: *“Ese río desemboca como si fuera pa Isla Fuerte para esos lados...ahora en el invierno las ciénagas botan un agua negra, se endulzan las aguas pero no tienen el oxígeno suficiente pa que el pescado se aguante”*

El señor Pescador 24 de Caño Lobo también se refiere al tema de apertura de caños: *“Porque esos caños están tapados y cuando los abren que llueve duro, bota todo el...eso es un...como le digo...es un poco de hojas podridas cuando la corriente bota”*.

Los pescadores atribuyen la disminución de agua dulce no sólo a procesos naturales sino a acciones antrópicas que buscan aprovechar el agua del río Sinú para cultivos de arroz o pastizales para el ganado, sobre todo hacia el municipio de San Bernardo del Viento, tal y como lo expresa el señor Pescador 27, participante de la asociación “Asocaimán”:

“acá había mucha gente que cultivaba arroz, y dijeron no nos conviene que el río se vaya...hicieron un dique, taparon, pero dejaron pasar un tiempo antes de tapar, y se crean intereses allá en San Bernardo...esos humedales se volvieron dulces, fértil para el cultivo de arroz, los pastizales del ganado...”.

En este caso en particular, el ordenamiento ambiental del territorio alrededor de las fuentes de agua dulce resulta un aspecto fundamental para el desarrollo de la vida, la salud y el desarrollo de actividades económicas. Aun así, **se evidencia un conflicto de uso en el territorio, relacionado con el suministro de agua que proviene del río Sinú, que en lugar de estar disponible a lo largo de su recorrido por las poblaciones en Córdoba, resulta acaparada y en su mayoría utilizada para el desarrollo de ciertas actividades económicas en la región, afectando no sólo la pesca, sino la dinámica ecológica del complejo lagunar de la Bahía Cispatá y el Delta del río.**

El manglar como “casa de los pescados”

Los pescadores reconocen la importancia del manglar al referirse al ecosistema como la “casa de los pescados” (como lo menciona el señor Pescador 22 del Muelle de Cispatá) donde ostras, caracoles y peces encuentran un lugar adecuado para refugiarse, vivir y reproducirse (Figura 20). Por ejemplo el señor Pescador 9 en el Muelle de Cispatá, menciona que *“las raíces del manglar son el sostén del camarón... mantiene los pescados pequeños cuando están en crecimiento, buscan el refugio del manglar entonces si uno viene y mocha el manglar, todo eso se acaba, eso es lo que está pasando aquí...las ostras se acaban, se acaba el chipi...”*.



Figura 20. Muestra del bosque de manglar en la Bahía de Cispatá (arriba) y en Caño Lobo (abajo).

De igual forma, el señor Pescador 42 en el Muelle de Cispatá menciona que *“el manglar es muy importante...sin el manglar no hay peces.... ahí se crían ostras, el pescadito, el camarón que se mete ahí abajo del manglar”*.

Todos los participantes estuvieron de acuerdo en que al manglar hay que cuidarlo porque es la fuente de trabajo para ellos y los mangleros, aunque algunos pescadores expresan su desacuerdo con la actividad de “corte de mangle” para comercializar la madera, como lo menciona el señor Pescador 9 en el Muelle de Cispatá: *“El manglar lo están vendiendo para curtir ropa, la madera la cogen para hacer puentes, un poco de cosas que hacen se las llevan para Montería, para todas esas partes”*.

Sin duda el ecosistema de manglar es importante en el ordenamiento ambiental del territorio, y los pescadores de San Antero lo reconocen así, en particular por su función de “criadero o refugio” de especies que son utilizadas en la pesca, para consumo de la misma población o su comercialización.

La iniciativa de conservación del caimán aguja (*Crocodylus acutus*)

El caimán aguja también conocido como caimán del Magdalena, es una especie que se encuentra en peligro de extinción a nivel mundial, y en Colombia enfrenta la disminución de poblaciones por su captura y uso comercial masivo (Balaguera-Reina *et al.*, 2015; Sanchez *et al.*, 2015). El caimán habita en la Bahía de Cispatá, y el complejo de ciénagas que se forman por la desembocadura del río Sinú, entre otras zonas del Caribe del país. De allí el interés de un equipo de biólogos y de instituciones del gobierno como la Corporación ambiental CVS, el Instituto von Humboldt y el Ministerio de Ambiente por recuperar la especie en la zona.

En el año 2003 la CVS comenzó a apoyar un proyecto piloto para la conservación del caimán aguja en la Bahía de Cispatá, con ayuda de las comunidades locales. De allí se crea la **asociación Asocaimán, constituida por pescadores que eran antiguos cazadores del caimán y por investigadores** que han vivido en San Antero por más de 12 años. El objetivo del proyecto ha sido evitar que la población del caimán aguja desaparezca de la zona y contribuir con proyectos de uso sostenible del caimán para las comunidades locales.

Este proyecto cuenta con amplia participación de los habitantes locales, no sólo desde el punto de vista “informativo”, sino operativo de la organización, liderando procesos de repoblamiento y reintroducción de la especie, programas de ecoturismo comunitario, e incluso el manejo administrativo de la organización. En sí, la iniciativa ha sido apropiada por pescadores que eran ex-cazadores de cocodrilos logrando una transición de acciones para proteger la especie y aumentar su población en la Bahía Cispatá.

En la entrevista realizada a una bióloga que ha estudiado la zona, ella menciona que se ha desarrollado un *“proceso con las comunidades (18 excazadores de caimán) para recoger nidadas silvestres, encubar artificialmente, llevar los animales hasta 1m aproximadamente, y liberarlos en el medio natural. Una de las características que ha hecho posible que las comunidades participen y se integren al proyecto, es la articulación entre el conocimiento científico y el local”*.

Los pescadores han recibido la información y formación técnica para propiciar condiciones adecuadas para la reproducción del caimán. Por ejemplo el Pescador 33,

quien es ex cazador del caimán, menciona que *“han adecuado nidos artificiales de tierra seca en las orillas de las ciénagas, donde los caimanes pueden depositar sus huevos, que luego recogen para llevarlos a incubadoras en los laboratorios de la CVS en la Bahía de Cispata, y luego los liberan al medio cuando alcancen 1,70 m de longitud”*.

El señor Pescador 33 también se refiere a las funciones que cumple el caimán en el ecosistema, relacionadas con el mantenimiento del equilibrio ecológico: *“el caimán cumple muchas más funciones, muy buenas en su hábitat natural, principalmente que cuando las aguas quedan bajas de oxígeno, el pescado comienza a ahogarse y se muere, una parte se muere y entonces el cocodrilo comienza a comérselo, todo el que se va muriendo se lo va comiendo y no deja contaminar el otro...y lo otro es que hacen canales dentro del mangle para que entre el flujo de agua pa dentro de los manglares que es una cosa también muy importante también para el manglar”*.

El señor Pescador 27, quien ha sido pescador y es integrante de la asociación, menciona que los ex-cazadores que ahora participan del proyecto de conservación *“enseñan sobre la importancia que tiene el cocodrilo en el ecosistema, y enseñan que no son un peligro como lo hacen ver los medios de comunicación”*.

La profesional y bióloga de la zona también menciona que *“la Corporación abandonó el proyecto hace tres años, ellos dicen que por falta de recursos a pesar de que el proyecto de cocodrilos es muy económico, y desde entonces se ha financiado con recursos que puede conseguir la Asociación. Creo que también coincide con el tema del puerto, porque si no hay proyectos interesantes en la zona, pues es más fácil montar un puerto de carbón...que enriquece a dos o tres y no es un beneficio para las comunidades. La autoridad tiene que comprometerse, y está con muchos reparos, porque sí está pensando que el territorio es para otro tipo de usos...porque el tema no es de recursos, es de voluntad...”*

Relacionado con lo anterior, el señor Pescador 27 y miembro de Asocaimán, menciona que a través del proyecto se ha promovido el ecoturismo, invitando al turista a hacer el recorrido para conocer los caimanes que mantienen en la CVS, y se recibe un pago voluntario del turista, con lo cual se logra mantener parte del proyecto:

“también empezó a llegar mucho turista acá porque se volvió un atractivo turístico, entonces esas personas que llegan aquí no le cobramos una entrada, sino lo que ellos

quieran contribuir con el proyecto...ya eso nos deja para mantener hasta 8 y 10 personas, de ahí sacamos un sustento, estamos trabajando en esa forma...de resto nosotros hacemos otras actividades como la pesca, agricultura, y los que se quedan acá hacen turismo...”—(Pescador 27 – Asocaimán) (Figura 21).



Figura 21. Entrevista con el señor Pescador 27, ex cazador y ahora conservacionista del caimán aguja. Integrante de la asociación Asocaimán, encargado de la gestión interinstitucional de la asociación.

El alquiler de embarcaciones también resulta en una buena idea para contribuir económicamente al proyecto. La asociación alquila las embarcaciones a mitad de precio, siendo un beneficio para el pescador, quien se vuelve aliado del proyecto. De hecho ya cuentan con cinco asociaciones aliadas, y los domingos atraen a los turistas que visitan las playas para llevarlos a hacer un recorrido por la CVS donde tienen a los caimanes – (Pescador 27 , 2016- Asocaimán).

De esta forma, la Asociación continúa promoviendo acciones para el desarrollo de sus objetivos de conservación y uso sostenible del caimán aguja y el bosque de manglar, considerado como su hábitat. **La participación activa de las comunidades es el pilar del sostenimiento y continuidad de la asociación, ya que en este caso, son los mismos pescadores y antiguos cazadores quienes apropian los procesos, proyectos y el funcionamiento de la asociación, con entendimiento de la importancia de su labor en la conservación de la especie.**

Adicionalmente, la bióloga entrevistada menciona que Asocaimán ha desarrollado un proyecto piloto desde el año 2007, en el marco del “*observatorio de participación y educación ambiental*”, una iniciativa nacional promovida por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente, cuya intención es “*vincular la participación comunitaria en la toma de decisiones en los territorios, es decir busca instalar capacidades en las comunidades y actores asociados, para la toma de decisiones. También busca la participación comunitaria para legitimar la permanencia de las comunidades en las áreas naturales*”.

El petróleo y el carbón

Todos los pescadores manifestaron su preocupación por las actividades del puerto petrolero de Coveñas, que llega a afectar los manglares de la bahía de Cispatá. Mencionaron algunos incidentes de derrames que se han presentado en años anteriores, y aseguran que por más controles que se tengan, ellos mismos han visto residuos de petróleo en el agua, provenientes de las operaciones diarias.

A esto se refiere el señor Pescador 23 : “*Por lo menos los barcos, los derrames de crudo que hay cada rato, derrames y eso, entonces es un motivo que por lo menos está afectando bastante a la pesca también*”. También ha opinado al respecto el señor Pescador 8, quien ha sido entrevistado en los “Muelles Cispatá”: “*ellos vienen cargados allá sucios de petróleo, entonces como tiene que llegar cargados ahí, esa agua la vacían ahí, esa agua viene contaminada de petróleo, es un graserío y cuando se pega a la corriente se la lleva y mata manglares, pescado, todo porque es en el arrecife que botan ellos...*”.

Las posibilidades de pesca en sectores aledaños al puerto petrolero, son limitadas porque la empresa prohíbe cualquier acción cerca de las operaciones del puerto, según los pescadores, seguramente previniendo situaciones de riesgo para la población. Sin embargo, los pescadores opinan que el territorio marino es de todos, y que todas las personas deberían poder acceder al territorio y aprovecharlo.

El señor Pescador 8, se refiere a esta situación: “*es una zona privada como pa ellos, uno si sabe cuándo viene el carguero, por qué? Porque hay remolcadores pequeños que cargan una manguera grandota y Dios no quiera estar uno por ahí por el medio, y por ir a coger una manguera nos atropella*”.

Aparte del puerto petrolero de Ecopetrol, existe otro proyecto de un puerto carbonero que se quiere construir cerca de la Bahía Cispatá, y los pescadores mostraron su desacuerdo en la construcción del proyecto en la mayoría de las entrevistas. Al respecto, el señor Pescador 26 menciona que *“ese puerto no le va a traer ningún beneficio al pescador, mirándolo en el sentido que va a traer contaminación, porque ahí va a haber mucho barco...otra, que el pescador no va a trabajar ahí, porque ahí va a haber trabajo calificado, ahí no le van a dar trabajo a un pescador de 50 o de 60 años, no se lo dan, un pescador que tiene toda una vida de estar aquí, no le van a dar trabajo allá...ahí vienen otra gente y traen trabajadores...”*

En el diálogo con la bióloga, ella también se refiere a este tema diciendo que *“en la Bahía de Cispatá tenemos mucho temor porque si bien la determinante ambiental es el área protegida, **la corporación dio una licencia ambiental dentro del área protegida para un puerto carbonero.** Entonces una de las funciones del área es que no se altere la dinámica y no se ponga en riesgo la conservación de la zona. Pero no entendemos cómo la corporación, con la condición de área protegida declarada, además declarados como determinantes ambientales por la norma, autoriza un puerto en un área de DMI”.*

Proyecto REDD+

En la entrevista realizada al señor Funcionario de la CVS se presenta información sobre un proyecto REDD+, que significa “Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación”, y el signo + que indica “Conservación, manejo sostenible de los bosques y aumento de las reservas de carbono” que adelanta la Corporación, en alianza con otras entidades nacionales como las ONGs Conservación Internacional, Fundación Omacha, el Invermar, en el marco de un proyecto de cooperación internacional del Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés).

El nombre del proyecto en particular es “Proyecto REDD+ Cispatá, la Balsa y Tinajones” y busca aumentar el valor económico de los árboles de mangle, manteniéndolos en pie en lugar de ser talados. Según el señor Funcionario de la CVS, y el documento de socialización del proyecto, hay participación activa de las asociaciones de los mangleros y pescadores para que realicen la explotación sostenible de la madera del manglar, así como del recurso pesquero.

A su vez, las asociaciones contribuyen con actividades como la limpieza de caños o apertura de canales en los humedales y ciénagas, el fomento del ecoturismo, la pesca artesanal, la agricultura y la acuicultura sostenible, acciones que se relacionan con los comentarios de los pescadores al referirse a sus formas de participación activa en iniciativas que contribuyen de alguna forma con el ordenamiento ambiental del territorio.

Con respecto a este proyecto, **la bióloga menciona que por el contrario, en su diálogo permanente con las comunidades, ha notado que sus opiniones frente al proyecto no siempre son positivas.** Su participación en este tipo de proyectos está condicionada a que *“puedan hacer uso de la madera del mangle, sin restringir el uso total, ya que sería una situación en la cual las comunidades pierden sus habilidades para hacer uso, interactuar y conocer el ecosistema del manglar. De manera que las comunidades están muy preocupadas, porque su decisión es hacer uso sostenible”*.

“Nos estamos llevando por delante procesos con comunidades en las que difícilmente, si a una comunidad le llegan unos dineros, pues ellos difícilmente los van a poder distribuir equitativamente, van a poder engranar procesos que los legitimen a ellos en el territorio. Podrán usarlos tal vez para hacer una panadería, o pa llevar un turista, a un territorio que no van a conocer. Osea que ellos ya desconocerán, porque si dejas de ir al manglar y si dejas de usar, pues ya no vas a conocer nada”.

La Represa de Urrá

En la parte final de esta sección de resultados, es importante reflejar la influencia de la Represa de Urrá sobre el caudal del río Sinú. La bióloga se refiere a este tema en la entrevista, mencionando que las comunidades nunca han estado de acuerdo con el funcionamiento de la represa, porque consideran que no llega suficiente agua dulce al sistema lagunar por su efecto.

“Urrá tiene unos compromisos en su licencia ambiental, y uno de esos compromisos tiene que ver con la Bahía de Cispatá, con el Delta de Tinajones. La comunidad menciona que esos acuerdos no se han cumplido, sin embargo los veedores y los encargados del seguimiento mencionan que ellos hicieron unas consultas técnicas para definir si seguían dragando, porque la gente estaba pidiendo dragar mucho más para que haya más flujo de agua dulce” (La bióloga, 2016).

Tengo entendido que la empresa hizo unas consultas con el Invemar y el concepto no fue tan amplio, o no fue tan claro, y entonces quedó como opcional, condición que las comunidades no han aceptado, ni están de acuerdo, porque sin ese flujo de agua dulce la producción y la biodiversidad disminuye. Pero no conozco si ha habido algún tipo de acuerdo entre la empresa y las comunidades y la CAR, o el MADS o el ANLA para definir cuáles son las acciones que a ellos les compete como empresa” (La bióloga, 2016).

En Síntesis:

Río Sinú	<ul style="list-style-type: none"> • Importante para mantener el manglar y la pesca • Flujo disminuido por aprovechamiento de agua en cultivos y pastizales.
Manglar	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocen la importancia del manglar principalmente por su función de criadero y refugio de especies para la pesca.
Caimán aguja	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de conservación del caimán, con amplia participación comunitaria no sólo informativo (pasiva), sino operativo de la organización (activa) – esta iniciativa aporta también a la proposición # 1 - .
Petróleo y carbón	<ul style="list-style-type: none"> • Preocupación por actividades petroleras en Coveñas (se han presentado derrames), y un conflicto por exclusividad del territorio a este sector. • Preocupación por posibilidad de construcción de puerto de productos a granel (entre ellos carbón) dentro del DMI (área protegida).
Proyecto REDD+	<ul style="list-style-type: none"> • Puede restringir el uso total de la madera del mangle, poniendo en riesgo el proyecto de uso sostenible del manglar de la bahía por parcelas. Se pone en riesgo una fuente económica para las comunidades, y su relación comunitaria asociada al manglar.

4.4.3 Proposición # 3: Ciertas acciones cotidianas de los habitantes locales de la zona costera, reflejan su participación en procesos de ordenamiento territorial marino- costero, orientados o no por la política

En esta sección se sintetiza la observación (y notas de campo) de situaciones o acciones de los pescadores de San Antero, quienes participaron en el presente estudio de caso, y que a criterio de la investigadora contribuyen con el ordenamiento territorial marino- costero:

1. Las asociaciones de pescadores suelen reunirse para tratar temas concernientes a la actividad de pesca, por ejemplo la organización para las jornadas para salir a pescar, el tipo de especies que capturan, el alquiler de canoas, la adquisición de nuevos equipos e insumos, la gestión de algún tipo de ayuda o proyecto para la asociación.

Adicionalmente, se abren espacios de diálogo, sobre todo en las reuniones de las asociaciones, pero también en momentos más informales antes y después de las jornadas de pesca durante el día. Los temas suelen ser aquellos que afecten a la comunidad en general, por ejemplo la iniciativa de construir un nuevo puerto en la Bahía, la contaminación por derrames de hidrocarburos, otras alternativas productivas como la piscicultura, el turismo y la comercialización de productos pesqueros a otras poblaciones.

2. Los pescadores forman grupos para salir a pescar, en especial aquellos que usan el trasmallo o artes más nocivas como el boliche. Los pescadores que usan métodos más artesanales salen también en grupos más pequeños, incluso es frecuente encontrarlos por parejas.
3. Las asociaciones de pescadores mantienen una jerarquía en la cual el Presidente de la asociación coordina a un grupo determinado de pescadores en las actividades que desarrollen conjuntamente. Esto incluye la organización para las faenas de pesca, la revisión de los productos que pescan, las ayudas que requieran determinados miembros de la asociación. Por ejemplo, dar alimento o cooperar porque algún familiar del pescador está enfermo, ayudar a tramitar documentos de identificación (como en el caso de la señora Ignacia), llevar el registro de los miembros de la asociación, asistir a las reuniones que convoque la alcaldía, CVS, Invemar, Aunap, entre otras instituciones que realizan charlas, capacitaciones, etc.
4. El presidente de la asociación es el líder para los pescadores y es quien hace las veces de “embajador” de sus intereses; es quien “gestiona las ayudas”, y quien se expresa con mayor elocuencia, se hace entender, pareciera ser más estudiado o posee mayor capacidad de expresar las ideas.

5. Una falencia es que no todos los pescadores que son miembros de una asociación parecen estar enterados de los resultados de las reuniones a las que asiste el presidente. Es evidente que el presidente mantiene información, pero parece que no es tan ampliamente difundida dentro de los demás integrantes. Por esto los demás pescadores suelen referir que “el presidente puede brindar mayor información”.
6. Los presidentes de las asociaciones suelen colaborar con la Aunap y el Invermar con información sobre datos pesqueros, de manera que registran las especies que resultaron de la pesca, el número de individuos por cada una, la talla y el peso.
7. Es clave la localización y organización de los sitios de desembarco. ¿Qué hace que se establezcan en esos puntos? Implica apropiación de ese espacio, con capacidad y seguridad para saber qué se necesita en el lugar. A nivel territorial más amplio, también podrían contribuir con el objeto y desarrollo de la política.
8. Aquí parece fundamental la relación entre el lugar de habitación y el lugar de extracción pesquera (trabajo) – formas empíricas de establecerse en el territorio. Su territorio está estructurado alrededor de las dinámicas en las que se desempeñan.
9. Los pescadores son muy críticos con respecto al uso de los recursos del manglar y las actividades económicas que se desarrollan. Aunque guardan respeto por la actividad de los mangleros y no se evidencian contiendas o problemas entre ellos, se nota la molestia en algunos con respecto al corte y comercialización de la madera del manglar.

De hecho algunos denuncian que los mangleros están cortando mangle fuera de los sitios permitidos. Esto va en contra del propósito del plan de manejo de la zona de uso sostenible de la Bahía Cispatá. También son críticos con relación a las operaciones del puerto de Ecopetrol que se encuentra en Coveñas y que según ellos, afecta su calidad de vida y la pesca, puesto que la empresa restringe el paso de pescadores en determinadas zonas aledañas a la bahía y se han presentado derrames de hidrocarburos que contaminan el mar.

10. Con relación al proyecto de conservación del manglar, algunos dejaron de ser pescadores para ejercer otra actividad de crianza controlada de los caimanes, protección y ecoturismo asociado a la conservación de la especie y al manglar. Antiguos cazadores realizan recorridos por el manglar en lanchas motorizadas para los turistas.
11. Otra de las actividades en Caño Lobo sobre todo, es la recolección de “chipi chipi” y “ostras” que a su vez es lavado, precocido y procesado en un sitio dentro del mismo manglar donde se recolecta (Figura 22).



Figura 22. Proceso de clasificación, precocido y procesado del “chipi-chipi” en Caño Lobo. En la foto inferior derecha se observan las conchas del “chipi-chipi” apiladas a la orilla.

12. Los pescadores ven un problema en hacer masivas las construcciones de infraestructura de hoteles y restaurantes que han surgido en la zona; temen que se desarrollen de forma desorganizada y sin tener en cuenta la capacidad del municipio en cuanto a infraestructura y servicios para recibir a los turistas.
13. Los pescadores temen porque se empiece a desarraigar a los pobladores locales como ha sucedido en ciudades como Cartagena y Santa Marta, donde el turismo ha desplazado a los habitantes de la zona, más aún cuando se habla de zonas

privilegiadas como la Bahía de Cispatá, o sectores hacia el norte de la misma, donde hay más formaciones coralinas y playas atractivas para el turismo.

14. Puede ser que el nivel educativo sea inversamente proporcional a la posibilidad de ser pescador, y la mayoría de pescadores superan los 50 años. Esto indica que los jóvenes están accediendo a oportunidades de educación y prefieren desarrollar otras actividades económicas, e incluso migrar de San Antero a las ciudades. En este sentido, la población que se dedica a la pesca podría ser cada vez menor en general, y la cultura asociada a la pesca artesanal en el sector, corre el riesgo de ser cada vez menos característica de la región.
15. Casi no hay mujeres pescadoras, sólo se entrevistó 1, pero en general son los hombres quienes salen a pescar al manglar o al mar abierto. Ni siquiera se encuentran muchas mujeres en el nivel asistencial de la actividad. Uno de los entrevistados mencionaba que las mujeres alcanzaban a cursar el bachillerato y tal vez por eso no se dedican mucho a la pesca.
16. No es a través de la cotidianidad de los escritorios, juntas administradoras, y demás entidades territoriales como se implementa una política, sino al revés, a través de la cotidianidad de un pueblo que se debe implementarla. Los pescadores se apropian de los espacios porque trabajan y se mueven allí. De ahí a entender la política hay mucha distancia porque no hay cotidianidad en ello.

5. Análisis de la evidencia mediante su contraste con las teorías sobre implementación de la política, participación local y el ordenamiento ambiental marino-costero

5.1 La participación local en la PNAOCI, instrumentos de ordenamiento ambiental territorial y el enfoque top-down

La PNAOCI reconoce la carencia de la participación local para facilitar la solución de conflictos entre los usuarios de los recursos costeros. De hecho, menciona que “la participación de las comunidades costeras se debe estimular, ya que los moradores que viven en y a través de los recursos, pueden volverse de “facto” manejadores costeros a través de su interacción diaria con los recursos y el ambiente” (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

La política hace énfasis en mantener procesos de participación de los actores de las zonas costeras del país, así como de entidades del Gobierno nacional y no gubernamentales, institutos de investigación y universidades en su implementación, incluyendo de igual forma a las entidades responsables de la administración de los litorales, y a las comunidades locales (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

Adicionalmente, la política está amparada en la Ley 99 de 1993, que en su artículo 31 establece la promoción de la participación comunitaria en programas de protección ambiental, como una de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales (Sánchez *et al.*, 2005).

De acuerdo con las entrevistas realizadas a la comunidad de pescadores de San Antero, es posible determinar que existen mecanismos, con diferentes “grados” de participación a nivel local, que contribuyen con el ordenamiento territorial ambiental de la zona costera, y a su vez a la implementación de la política de mares y costas (PNAOCI).

Algunos de estos mecanismos de participación son promovidos directamente por la autoridad ambiental o Corporación- CVS, pero la gran mayoría emergen de la interacción y relaciones sociales que establecen los habitantes locales en el territorio, de acuerdo con los resultados de este estudio de caso.

Las entidades del gobierno en general promueven espacios de participación más de tipo “pasiva”, o de tipo consultivo e informativo (Departamento de Bienestar Social y Desarrollo de Filipinas, 2008) en la comunidad de pescadores de San Antero, a través de reuniones y talleres principalmente, que permiten brindar información y socializar iniciativas y proyectos.

Aun así, los pescadores esperan más de este tipo de encuentros, que si bien son necesarios para que ellos puedan tener más información sobre las acciones y proyectos del Gobierno, se podrían optimizar de mejor manera para realizar intercambios de conocimiento, valorando la información que ellos tienen de su experiencia en la región.

De forma similar a estos resultados, Abelshausen et al. (2015) en su estudio de caso encontraron que los usuarios de los recursos naturales son “consultados” pero no incluidos en los procesos de planeación o toma de decisiones, y una de las razones es que los actores de gobierno no aceptan a los usuarios de los recursos naturales como aliados iguales, aun cuando reconocen que el manejo participativo de recursos con los usuarios es necesario.

Roux et al. (2006) también se refieren a esto, mencionando que los actores de gobierno reconocen permanentemente la importancia del conocimiento tácito de los usuarios directos de los ecosistemas, y de hecho hacen esfuerzos para incluirlo en el manejo integrado de las zonas costeras, pero con un alcance muy limitado, sin permitir cambios estructurales.

Igualmente, la Corporación también promueve ciertas acciones relacionadas con la restauración del ecosistema de manglar, donde los pescadores colaboran o trabajan, de

alguna manera promoviendo un tipo de participación “activa”, aunque no alcanza a cumplirse cabalmente puesto que son acciones puntuales y esporádicas de acuerdo a la necesidad o al desarrollo de un proyecto específico.

De hecho, la mayoría de acciones comunitarias consideradas como formas de participación activa, y que son impulsadas por la Corporación ambiental, provienen de la implementación de instrumentos de ordenamiento específicos, como el “Plan de Manejo Integral de los Manglares de la Zona de Uso Sostenible del Sector Estuarino de la Bahía de Cispatá” (Sánchez *et al.*, 2005), y el Plan de Manejo del Distrito de Manejo Integrado (DMI), que se enmarcan dentro de los programas de rehabilitación y restauración de ecosistemas marinos que promueve la PNAOCI (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

Aunque estos instrumentos de ordenamiento no se muestran como estrategias fielmente conectadas con la implementación de la PNAOCI, están avalados totalmente por el Ministerio de Ambiente, y resultan exitosos para contribuir con los objetivos de la política, especialmente en temas relacionados con el uso sostenible del ecosistema de manglar, al menos en el sector específico de la Bahía de Cispatá, por la figura de protección ambiental regional de “Distrito de Manejo Integrado”.

Aun así no deja de inquietar el hecho de que los habitantes locales no reconocieron las estructuras territoriales específicas que propone la política, es decir las Unidades Integrales de Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial o UACS costeras y oceánicas, agrupadas para administrar el territorio según la base ecosistémica, aunque la intención de la política haya sido que estas unidades fueran espacios sociales plenamente identificados por la población (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

En las entrevistas realizadas, y al consultar sobre la unidad ambiental que corresponde a San Antero (UAC Río Sinú y Morrosquillo), no había referencia sobre acciones que los pescadores desarrollaran en el marco de esta unidad ambiental. Sin embargo, sí fue posible identificar que algunos de ellos, en especial los presidentes de las asociaciones comunitarias, sí identificaban procesos de participación asociados al DMI y a la zona de uso sostenible del manglar.

De igual forma, al entrevistar al señor Funcionario de la CVS, de la oficina local de San Antero, no se muestra una respuesta clara de la implementación de PNAOCI, ni de la unidad ambiental correspondiente, sino de los instrumentos como el DMI o el Plan de

manejo de manglares de Cispatá, que resultan ser más cercanos a nivel local, en cuanto al ordenamiento ambiental territorial. En este sentido, es necesario analizar estos instrumentos de ordenamiento ambiental que son más cercanos para la población y que de igual forma contribuyen con las estrategias generales de la PNAOCI.

El Distrito de Manejo Integrado (DMI) del área de manglar de la Bahía de Cispatá, y sector aledaño del Delta del Río Sinú, es administrado por la CVS, y fue declarado por ella mediante el Acuerdo 56 de 2006. La Corporación identificó la necesidad de aplicar esta figura “para que dentro de los criterios de desarrollo sostenible se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que se desarrollen en el manglar de la Bahía de Cispatá y Sector Aledaño del Delta Estuarino del Río Sinú” (Art.2 Decreto N° 1974, 1989).

El Acuerdo 56 le confiere responsabilidades a las mismas comunidades, siendo esta una forma de promover la participación activa en el ordenamiento de esta zona estuarina: “la CVS, las autoridades municipales y la comunidad, procurarán un control permanente del área para evitar el desarrollo de actividades incompatibles y promoverá la generación de alternativas que suplan necesidades básicas de las comunidades y al mismo tiempo disminuyan la presión por los recursos más afectados por sobreexplotación” (Acuerdo N° 56, 2006).

El acuerdo también estableció que el “plan de manejo del DMI se elaborará de manera participativa con los actores sociales y las comunidades locales, particularmente en la identificación de propuestas de manejo de recursos que considere el saber local y la organización comunitaria existente en la zona, para la apropiación y manejo del Distrito de Manejo Integrado” (Acuerdo N° 56, 2006).

A su vez, el Plan de manejo del DMI (2009-2019) propuso en su momento, el “desarrollo de proyectos para fortalecer las organizaciones comunitarias que hacen uso y aprovechamiento de los recursos naturales al interior del DMI” (CVS e Invemar, 2010).

A diferencia del DMI, el plan de manejo de los manglares estableció una metodología de trabajo conjunto con las comunidades, que consiste en primer lugar, en identificar el tipo de organizaciones que aprovechan el manglar, realización de reuniones con grupos de pescadores y mangleros, en donde se pudo reflejar problemáticas como las artes nocivas

de pesca, la captura de peces de tamaños no comerciales, y la ampliación de caños para el intercambio hídrico.

En estas reuniones para la elaboración del Plan (año 2005) participaron miembros de asociaciones de pescadores como Aspersan, Asopesan y Asopecis, que también participaron en este estudio de caso (año 2016). Igualmente, los problemas identificados en su momento para la elaboración del Plan de manejo de manglares, se describen de manera similar a los encontrados en este estudio de caso, siendo posible identificar que no ha habido progreso en dar solución a estas dificultades manifestadas por las comunidades, implementando ambos planes de manejo, tanto el de manglares como el DMI.

Finalmente y teniendo en cuenta las entrevistas realizadas a los pescadores en este estudio de caso, se puede comprender que las iniciativas lideradas por la CVS donde ellos han participado de forma “pasiva” o “activa”, provienen de la implementación del plan de manejo del DMI, y del plan de manejo de los manglares de la zona de uso sostenible de la Bahía de Cispatá, desde los talleres y reuniones donde les comparten información, hasta las iniciativas de restauración del manglar.

Aun así, ambos planes de manejo y los instrumentos jurídicos que los amparan, promueven una participación “activa” en el amplio sentido de la palabra, asignando incluso acciones de control desde la comunidad, ayudando a identificar acciones indebidas en contra de los ecosistemas.

Estos planes de manejo también establecen la necesidad de incluir el saber local en su implementación. Sin embargo, estas propuestas no se desarrollan tal y como se escriben, y la participación sigue estando en un nivel de “consulta, divulgación o capacitación”.

De otro lado, también se encuentran los docentes e investigadores que han trabajado ampliamente en la zona, y que los pescadores recuerdan y mencionaron durante las entrevistas, en especial aquellos trabajos enfocados directamente al ordenamiento de la pesca y el co-manejo (Saavedra-Díaz *et al.*, 2016).

Bajo este contexto, en el que se evidencia participación de la comunidad (así sea principalmente de forma pasiva), se puede mencionar que a través de la implementación de estos instrumentos de manejo, existe una contribución directa a la implementación de

algunos objetivos de la política PNAOCI, relacionados con el uso sostenible de los manglares y la participación local, como textualmente se relacionan a continuación (Ministerio de Ambiente, 2000):

- Organización y realización de foros y talleres locales para presentar la información base para la caracterización de las unidades ambientales.
- Fortalecimiento de los procesos organizativos de las comunidades costeras, a través de entrenamiento y acceso a información adecuada y precisa.
- Creación de una red de proyectos demostrativos o ejercicios prácticos (EP) como un trabajo conjunto de las Corporaciones con las comunidades en temas relacionados con: manejo integrado de ecosistemas específicos (manglar, corales), saneamiento ambiental, acuicultura, pesca artesanal, turismo y manejo de playas, ecoturismo, manejo de microcuencas y reforestación.
- Involucramiento de la comunidad en general en programas de educación ambiental para las zonas costeras y en ejercicios como limpieza de playas y reforestación de manglares.

5.2 Mecanismos de participación activa de origen comunitario: el enfoque “bottom up” para el ordenamiento ambiental marino – costero

En el estudio de caso se puede encontrar que hay formas de participación activa de la comunidad, mediante las asociaciones de pescadores, que contribuyen con el ordenamiento ambiental territorial. En esta sección se analizan los resultados de las entrevistas (proposición 1) y observaciones (proposición 3) relacionadas con las asociaciones de pescadores de San Antero.

Desde una perspectiva “Bottom up”, el manejo ambiental del territorio requiere participación amplia y activa de las comunidades y actores (Sayce *et al.*, 2013) para legitimar los procesos, siendo de gran importancia el conocimiento local e insumos que los habitantes locales puedan brindar, y que se puedan incorporar desde el inicio a las

acciones o estrategias que se orienten hacia el ordenamiento ambiental del territorio (Fraser *et al.*, 2006).

En general, el ordenamiento ambiental se enfoca en la organización espacial de actividades, desarrolladas por diferentes actores sociales que comparten un espacio, previniendo en todo caso el deterioro de los ecosistemas y procurando resolver los conflictos ambientales. Es así como el ordenamiento ambiental debe aspirar a la concertación de intereses sectoriales entre sí (Fundación Cambio Democrático, y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2010).

En este sentido, se puede decir que la comunidad de pescadores de San Antero contribuye con el ordenamiento territorial mediante su participación en acciones cotidianas que pueden estar ligadas a la actividad de pesca, pero que sin duda tienen estrecha relación con el territorio, el resto de habitantes del municipio, y el resto de usos que se realizan en la zona costera.

Un ejemplo de ello de acuerdo con los resultados, es la propia constitución de las asociaciones de pescadores y sus mecanismos de funcionamiento. De hecho, Tuyen *et al.* (2010) mencionan que a nivel local, una de las formas de implementación del concepto de manejo integrado de zonas costeras, es justamente la creación y funcionamiento de las asociaciones de pescadores.

En primer lugar, son espacios de interacción comunitaria, permitiendo el diálogo, el intercambio de ideas y opiniones entre los pescadores, lo cual se logra a través de las reuniones formales e informales de la asociación, y durante las jornadas de pesca. En el caso particular de San Antero, estos espacios de diálogo son naturalmente sobre la actividad de pesca, pero es frecuente que surjan conversaciones sobre los problemas y situaciones que afectan directamente a la población, independientemente de la pesca. Adicionalmente, las asociaciones sirven de escenario de interlocución con otros actores de la zona costera, que bien pueden provenir del sector transporte, turístico, académico, entre otros.

En segundo lugar, las asociaciones de pescadores impulsan el desarrollo de proyectos productivos o capacitaciones para la comunidad, haciendo intentos de cultivo de peces y ostras por ejemplo, o gestionando la compra de lanchas, embarcaciones e insumos para

la pesca. Estas acciones contribuyen con el desarrollo de capacidades dentro de la comunidad, y habilitan posibilidades de emprendimiento, buscando su bienestar.

Paralelamente, los pescadores de San Antero han mostrado tener amplio conocimiento del territorio que habitan, desde la dinámica hídrica del manglar, hasta los usos y acciones de otras actividades que también se desarrollan en la zona. Esto se ha documentado ampliamente, en trabajos que también consideran, que los pescadores poseen conocimiento substancial, no sólo acerca del comportamiento de los peces, sino del uso de las áreas por ellos y diferentes actores en el territorio que habitan (Brattland y Nilsen, 2011; Berkes, 2009; Murray *et al.*, 2008; Murray *et al.*, 2006; Davis y Wagner 2003).

El hecho de no “pisarse las mangueras”, como bien lo mencionaba el señor Pescador 25, indica que los pescadores mantienen la convivencia entre ellos y los otros sectores y usuarios de la zona costera, sin mayores conflictos por la diversidad de actividades y el uso del espacio (FAO, 2004).

Por ejemplo, se evitan los conflictos con los recolectores de ostras, mangleros, operadores de lanchas turísticas, restaurantes, hoteles, puerto petrolero, contribuyendo al logro de uno de los propósitos principales del ordenamiento territorial, a pesar de tener fuertes desacuerdos con algunas actividades, principalmente del sector portuario y petrolero.

Con respecto a este tema en particular la CVS le otorgó la licencia ambiental a la empresa Graneles del Golfo en el año 2014, para la construcción del puerto en el municipio de San Antero. La Corporación argumentaba que la zona donde se ubicaría el puerto, si bien está dentro del DMI, es un área donde “se permiten las actividades industriales, siempre y cuando se dé el manejo indicado para proteger la flora y fauna”, y que “la Bahía de Cispatá no se verá afectada” (Castaño, 2017).

Posteriormente en junio de 2016, la CVS decidió revocar esta licencia ambiental, gracias a la solicitud de un ciudadano, pero en enero de 2017 algunos medios de comunicación informaron la posibilidad de revivir el proyecto de puerto en la Bahía de Cispatá, considerando revertir la revocatoria a la licencia para la empresa Graneles del Golfo (El Meridiano, 2017).

La noticia más reciente que se puede encontrar en los portales de internet, ha sido que el 5 de diciembre de 2017 se realizaría un debate en el Consejo Municipal de San Antero que buscaría negar la construcción del puerto (La Lengua Caribe, 2016).

En tercer lugar, se observa que de alguna manera, las asociaciones de pescadores “autorregulan” la actividad de pesca, en situaciones como la organización en grupos para salir a pescar, la asignación de insumos para la pesca (artes, canoas, baldes, etc.), y la identificación de los sitios de pesca, en especial dentro de las ciénagas del complejo lagunar.

Esta es una característica documentada en varios estudios donde se concluye que las cooperativas de pescadores pueden ofrecer beneficios sustanciales al manejo de las pesquerías del sector, ya que los pescadores en las cooperativas aceptan derechos y responsabilidades para manejarlas, con un incentivo en tiempo y esfuerzo (Wielgus *et al.*, 2014). A su vez, las cooperativas de pescadores determinan dónde y cuándo pescar, cuánto pescan, y qué recursos dedican a la pesca. También llegan a implementar restricción de ciertas redes y límites de tamaño para especies objetivo (McKay *et al.*, 2014).

Con respecto a esto, Tuyen *et al.* (2010) encontraron en su estudio que la mayoría de asociaciones de pescadores están conformadas por quienes tienen prácticas similares de explotación de recursos acuáticos. Esto también sucede en San Antero, donde existen asociaciones de pescadores agrupadas según las artes de pesca que utilizan. En unos grupos usan trasmallos y en otros, artes menos lesivas como la atarraya o el anzuelo.

En este sentido, los pescadores que utilizan técnicas más artesanales no están de acuerdo con el uso de trasmallos, boliche o mantas con ojo de malla muy pequeño, porque acaban con el recurso pesquero, pero tratan de manejar sus diferencias a través del diálogo, normalmente mediante los presidentes de estas organizaciones y el establecimiento de áreas de trabajo para unas técnicas u otras.

No obstante, sería muy positivo realizar un mayor control de las mantas o redes que no cumplan con la reglamentación nacional para el uso del boliche principalmente, según lo que ha dispuesto la Autoridad Nacional de los Recursos Pesqueros- Aunap-.

Resultados similares se han obtenido en trabajos como el de Armah *et al.* (2010), quienes encontraron que el manejo de conflictos en la comunidad se alcanza por

“autoregulación”, un concepto relacionado con el enfoque “bottom-up” de participación comunitaria, y se refiere a los arreglos informales dentro de la comunidad, que no están escritos en regulaciones forzadas por una ley o una agencia (Armah *et al.*, (2010); Shipman, 2002).

Otro aspecto que contribuye con el ordenamiento ambiental territorial es la elección entre una zona u otra como sitios de desembarco y el desarrollo de la pesca, que ha sido producto de la necesidad de encontrarse cerca al manglar. Esto incluye ubicar desde su lugar de vivienda en adelante, y en términos simples, desarrollar su vida en torno al ecosistema de manglar, porque de allí pueden obtener el alimento para ellos y sus familias, así como el sustento económico, a través de la venta de los productos pesqueros, principalmente en restaurantes y a la gente del pueblo de San Antero.

Adicionalmente al aspecto económico, existe una cultura asociada a la actividad de pesca; el pescador disfruta de este oficio, independientemente de la rentabilidad económica, ya que si fuera por obtener más dinero, estarían desarrollando actividades que les representa más beneficios de este tipo. Puede ser que los pescadores manifiesten su descontento porque no todas las jornadas de pesca son buenas, pero son agradecidos porque el manglar les provee el alimento diario, y al menos no “pasan hambre”.

Igualmente, se destaca su capacidad de trabajo en el manglar, el cooperativismo entre ellos, y en sí el desarrollo de comunidad, a través de las interacciones sociales alrededor del manglar y la actividad de la pesca.

Otro aspecto importante es que los datos del registro pesquero de la zona son encomendados a los Presidentes de las asociaciones de pescadores, es decir son ellos los encargados de llenar las planillas para caracterizar los recursos pesqueros que se obtienen de cada jornada. Por esto es normal encontrar a los presidentes y a su equipo de apoyo para medir, pesar e identificar las especies que llegan a los sitios donde desembarcan el pescado.

Por otra parte, resulta interesante ver cómo los mismos pescadores llevan este inventario, y cómo apoyan la toma de información que luego será utilizada por las entidades del Estado colombiano, entre ellas la autoridad de pesca, para desarrollar las

estadísticas y evaluaciones del estado de los recursos pesqueros, así como la toma de decisiones frente al manejo de la pesca en la zona.

De esta forma, el registro de información pesquera se constituye en una forma de participación local activa, ya que permite al pescador informarse sobre los recursos pesqueros de la región, pero a su vez aporta a las entidades nacionales con información para las “cuentas” nacionales en el tema.

Los presidentes de las asociaciones de pescadores lideran estos procesos de participación activa y son los voceros ante las entidades estatales de la zona como la Alcaldía, la Corporación ambiental, el Invemar, el Sena, entre otros. Sin embargo, en los resultados se presentaba que los pescadores no recibían a veces la información suficiente de parte de los presidentes de las asociaciones. Por ejemplo, algunos pescadores mencionaban que eran los presidentes quienes asistían a las reuniones con las entidades, pero aún no les informaban los resultados.

5.3 Los ecosistemas como base del ordenamiento territorial del mar y la costa

5.3.1 El conocimiento de la dinámica del río Sinú como base del ordenamiento del territorio marino y costero

Es notable la importancia que tiene la base natural de la Bahía Cispatá para los pescadores de San Antero, el enfoque integral de la conexión que ellos describen con el manglar, las ciénagas, el agua del río Sinú y el mar, y en general, el territorio marino y costero de la zona. En particular, la dinámica del río Sinú y la llegada de sus aguas al complejo lagunar resultan indispensables para la sostenibilidad ambiental de este territorio.

Los pescadores describen de manera general los cambios naturales y antrópicos que ha tenido la desembocadura del río Sinú, y cómo la entrada de los “brazos” del río a las ciénagas del complejo lagunar en Cispatá es indispensable para que se mantengan los recursos pesqueros de los cuales dependen. Igualmente esto es reiterado por la

Corporación ambiental (CVS) y la bióloga de la zona, quienes también mencionaron este tema en sus entrevistas.

La dependencia del agua no sólo se vive desde el “ser” pescador sino desde la misma naturaleza de las ciénagas, o de los sistemas estuarinos, ya que dependen de la interacción entre el agua dulce del río que se desplaza hacia su desembocadura, y el agua de mar, generando una zona de transición entre los ecosistemas terrestres y marinos con un ambiente ecológico particular, variable y muy productivo (Levinton, 1982).

El funcionamiento del sistema lagunar de Cispatá está modulado por los caudales de la cuenca del río Sinú (Ruíz-Ochoa *et al.*, 2008), la principal fuente de agua dulce, que por medio de su cauce y los caños alimentan las ciénagas de los alrededores de la bahía de Cispatá (Sánchez *et al.*, 2005).

Durante las entrevistas, los pescadores mencionaron en reiteradas ocasiones la importancia de los “caños” y ciénagas que alimentan el sistema. En el diálogo con ellos, en especial los pescadores del sector de Caño Lobo, aparecieron nombres como la Ciénaga de Navío, o la Ciénaga Soledad, además de los caños “Sicará”, “Grande” y “Salado”, que transportan el agua del río Sinú al sistema. Al mismo tiempo, los pescadores han notado disminución en el flujo de agua que proviene de los caños y han visto cómo algunos sectores de las ciénagas se han afectado por esto.

Los datos que revelan los pescadores coinciden con el estudio de Ruíz-Ochoa *et al.* (2008), quienes describen que “la comunicación entre el río Sinú y el sistema lagunar de Cispatá se da a través de los Caños “Grande” y “Sicará”, y que la conexión que existía entre el Caño Salado y el río se ha perdido. De este modo sólo el 3% del río Sinú llega al sistema lagunar por medio de los caños”.

De aquí se puede interpretar que el flujo de agua dulce a través del sistema lagunar de Cispatá ha disminuido, y si bien existe un desplazamiento y modificación natural del delta del río, como ha sucedido en el pasado, con registros que datan desde el año 1745 (Sánchez *et al.*, 2005), hay que reconocer que existen fuertes presiones antrópicas asociadas al acaparamiento de tierras y de agua para la agricultura y la ganadería, principales actividades económicas de la región, incluso desde la época colonial (Meisel, 2007; Ortiz *et al.*, 2007).

Al respecto, el plan de manejo del DMI describe algunas situaciones de “cambio de uso de los terrenos con cobertura de manglar para el establecimiento de ganadería, agricultura (cultivo de coco y arroz por ejemplo), camaronicultura, o simplemente propiedades privadas.

Esta situación ocurre en sitios de interfase manglar- tierra firme, y en las riberas de los Caños Soldado, Grande, Sicará y Cantillo (CVS e Invemar, 2010); y aunque se da en zonas más cercanas a la desembocadura del río Sinú en el sector de Tinajones, sin duda afecta la circulación natural del río Sinú a través de los caños, con posterior efecto sobre zonas como la Bahía Cispatá.

De igual forma, los pescadores se refieren al taponamiento de caños y su posterior apertura para rehabilitar la entrada del agua del río. Algunos realizan una propuesta interesante de revisar con cuidado los caños que efectivamente se pueden destapar para que entre el agua dulce al sistema lagunar, puesto que hay caños que según ellos, llevan mucho tiempo con el agua concentrada en un lugar, y al abrirlos generan mortandad de peces, porque vienen contaminadas o con baja concentración de oxígeno.

Autores como Surlemont (2014) y Salcedo-Hernández (2011), quienes han estudiado la bahía de Cispatá, han encontrado igualmente que la calidad del agua se deteriora por la obstrucción o el taponamiento de los canales en los manglares, por incremento en compuestos como el nitrato, que es causado también por la descomposición de las hojas del manglar, y esto coincide con lo que mencionaban los pescadores “de las hojas podridas” que venían de los canales que se abrían.

Sumado a esto se encuentra la represa de Urrá, que aunque no estuvo tan identificada en el diálogo con los pescadores, hace parte del contexto del estudio de caso, puesto que surge como una posible causa ante la variación del flujo normal del río Sinú, desencadenando un efecto posterior en la Bahía de Cispatá, según lo ha referido la bióloga entrevistada.

De acuerdo con Hernández (2011), desde la década de 1990 se ha documentado diversos efectos ambientales a raíz de la construcción de la primera etapa de la hidroeléctrica Urrá. Dentro de los efectos que ha generado se encuentran: (i) alteración de la calidad del agua, (ii) sedimentación, (iii) inundaciones y crecientes, (iv) erosión, (v)

desplazamiento de comunidades, (vi) afectación a la reproducción de especies acuáticas, afectando la pesca, (vi) pérdida de conectividad, entre otros.

Las comunidades más afectadas por la construcción de la hidroeléctrica Urrá han sido los pueblos ubicados aguas arriba de la presa, en particular el pueblo indígena embera katio del Alto Sinú, ubicado en inmediaciones del municipio de Tierralta, Córdoba (Leguizamón, 2015), pero también ha intensificado los problemas ya existentes para las comunidades de pescadores ubicados en la cuenca baja del río (Madera-Arteaga, 2016).

El Observatorio de Estudios Ambientales (OCA) de la Universidad Nacional también se refiere al tema de Urrá, y en su análisis establece que la solicitud de licencia ambiental omitió la gran influencia del represamiento del río sobre la cuenca baja, afectando el delta del río y sus inmediaciones, provocando el avance del agua de mar (más de 20 km aguas arriba) y la salinización en algunas áreas donde se redujo el flujo de agua dulce, destruyendo manglares (OCA, 2017).

Sumando toda la información que ha surgido, desde los diálogos con los pescadores de San Antero, la corporación ambiental-CVS, la bióloga de la zona, y la bibliografía relacionada, se puede comprender que el ordenamiento territorial marino y costero depende en gran medida de la dinámica natural que proviene incluso desde la zona andina del país, donde nacen los ríos y empieza a fluir el agua que culmina en el mar.

En este orden de ideas, el ordenamiento del territorio marino y costero, y en particular las zonas estuarinas como la Bahía de Cispatá, se debe realizar bajo una visión integral (Pallero *et al.*, 2017), en la que actores como los pescadores son fundamentales en el proceso, porque como se ha visto a través del estudio de caso, comprenden que sus recursos alimenticios y de sustento dependen directamente de la dinámica natural y el flujo del río Sinú, que trae agua dulce al complejo lagunar, para que exista un equilibrio con el agua de mar que ingresa al sistema, y así sobreviva y crezca el manglar y su biodiversidad.

En sí, se trata de un ordenamiento del territorio en torno al agua y a los ecosistemas, pues los ríos tienen una influencia significativa en las zonas costeras, como se ha visto por ejemplo en el caso del río Sinú y el complejo lagunar de Cispatá, y por tanto el manejo de estas dos áreas se debe considerar de forma integral, teniendo en cuenta que los ecosistemas no tienen límites definidos, sino que por el contrario se mezclan entre sí,

y sus componentes se pueden sobrelapar o interactuar a diferentes escalas (Gowing *et al.*, 2006; Levin *et al.*, 2009).

La política PNAOCI se refiere adecuadamente a los efectos de los ríos sobre la zona costera, con especial énfasis en los agentes contaminantes y sedimentos que transportan hacia el mar. A su vez, la PNAOCI describe que “la gran mayoría de impactos sobre la zona costera tienen origen terrestre a través de las cuencas de los ríos, por tanto, su manejo en la parte alta, media y baja, favorecerá el estado de los ecosistemas marinos receptores” (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

Sin embargo, la Política no presenta una estrategia o acciones concretas que permitan mitigar los impactos de la parte continental sobre la zona costera, con excepción de la contaminación marina por fuentes terrestres, para la cual se ha establecido un plan nacional con acciones interinstitucionales para hacer frente a este problema.

Además de esto, existe el acaparamiento del agua, que en este caso incrementa la vulnerabilidad de la zona estuarina de Cispatá, y con seguridad es un caso que se repite en varias zonas del país como la Ciénaga Grande de Santa Marta, siendo el río Magdalena su principal fuente de agua dulce, y en donde particularmente se han perdido puntos de entrada de agua dulce por construcción de carreteras, distritos de riego, entre otros (Vilardy y González, 2011).

En el ordenamiento ambiental del territorio, cuya base es la estructura y función de los ecosistemas, resulta indispensable realizar un análisis holístico de los riesgos y presiones, e identificar aquellos que tienen mayor efecto acumulativo, y causan mayores pérdidas sobre los ecosistemas (Altman *et al.*, 2011).

Sin embargo, sucede normalmente que las acciones de la política pública son directas y localizadas, mientras que en la realidad, los beneficios pero también los impactos sobre los ecosistemas son más difusos e indirectos (Cook y Heinen, 2005). Por esto, el ordenamiento marino y costero requiere acciones en una escala más amplia, considerando el largo plazo (Cabot *et al.*, 2016).

Con respecto a lo anterior, Pallero *et al.* (2018) realizaron un estudio en el estuario del río Guadiana, que tiene un manejo conjunto entre España y Portugal, y clasificaron las actividades económicas que se desarrollan en el estuario en dos categorías: prioritarias y estratégicas.

Las primeras son aquellas que tienen gran demanda de los ecosistemas, o tienen gran interferencia en el desarrollo natural del territorio, y por tanto se les debe dar una consideración prioritaria cuando se apliquen las medidas de manejo. En este caso identificó como actividades prioritarias de manejo a la agricultura y al turismo.

Por otra parte, los autores definen las actividades estratégicas como aquellas que mantienen una estrecha relación con el ambiente, e incluso pueden constituirse como indicadores de estado de los ecosistemas, como es el caso de la pesca en su estudio. Así, ellos recomiendan que en el manejo del territorio, es esencial contar con áreas que tengan diferentes grados de protección (como sucede con el DMI), y también de desarrollo de las actividades económicas, teniendo como guía la fragilidad o potencial de los ecosistemas y la biodiversidad existentes, así como el potencial del río para asegurar el equilibrio ecológico de la zona.

5.3.2 Los manglares: “la casa de los pescados”

El término “casa de los pescados”, usado por algunos pescadores para referirse al manglar, resulta muy adecuado para resaltar una de las funciones biológicas esenciales de este ecosistema, pues en efecto son lugares de refugio y crianza de las especies, contribuyendo en gran medida con la estabilidad o equilibrio ecológico de las zonas estuarinas como Cispatá.

De acuerdo con los resultados, los pescadores de San Antero reconocen desde su conocimiento, varios beneficios (servicios) que les provee el manglar, y al contrastarlos con aquellos descritos en la literatura (De Groot *et al.*, 2010; Costanza *et al.*, 1997), resultan ser mayoritariamente de “hábitat” y “provisión”, y algunos de ellos están relacionados con la “regulación” y la “cultura”.

En cuanto a los beneficios de “hábitat” y “provisión”, es claro para ellos el rol del manglar en el refugio de las especies de peces y camarón por ejemplo, así como la provisión de alimento. Con respecto a la regulación, las respuestas de los pescadores se relacionan más con la capacidad del manglar para regular la temperatura del ambiente y las lluvias, así como el flujo hidrológico, en gran medida cuando se referían al río Sinú.

De igual forma, identificaron algunos beneficios de tipo cultural como la recreación, el turismo, el mantenimiento de conocimiento tradicional, así como la creación y mantenimiento de las relaciones sociales.

De Souza Queiroz et al. (2017) obtuvieron resultados similares en su estudio de caso, al encontrar que los servicios de refugio de especies y provisión de alimento eran identificados con mayor frecuencia por los pescadores del sistema estuarino del río Jaguaribe en el Estado de Ceará, Brasil. En particular, la producción de alimento se valoró mucho más por los pescadores tradicionales, por la importancia que tiene el manglar para su sustento diario y el de sus familias.

Si bien existen jornadas de capacitación de las entidades ambientales sobre la importancia del manglar, es importante resaltar el conocimiento ecológico tradicional que desarrollan los habitantes locales, en este caso los pescadores, dada su dependencia e interacción diaria con el entorno natural que les permite tener un conocimiento experiencial de los ecosistemas y las prácticas de pesca (Olsson y Folke, 2001).

De hecho, el conocimiento que construyen los habitantes locales ayuda a documentar los cambios en el tiempo que ocurren en los ecosistemas, siendo una herramienta útil para el manejo de la biodiversidad, y por ende del ordenamiento ambiental del territorio (Tesfamichael *et al.*, 2014). Por otra parte, las evaluaciones de estado de los ecosistemas llegan a ser más completas y convincentes para los usuarios de los recursos, cuando se utiliza el conocimiento ecológico tradicional con validación científica (Neis *et al.*, 1999).

También se han visto casos en países como Indonesia, Filipinas, Tailandia y Vietnam donde el manejo de los recursos pesqueros es compartido entre las autoridades competentes y las comunidades, teniendo como efecto positivo la reducción de conflictos sobre los recursos (Pomeroy *et al.*, 2007).

En este sentido, se puede identificar que los habitantes locales se relacionan con el ambiente natural como parte de su vida diaria, sus actividades sociales y como principal fuente de sustento. De igual forma, reconocen la importancia de ecosistemas clave como el manglar, como eje del funcionamiento adecuado del sistema natural del complejo lagunar de Cispatá, y los recursos pesqueros que les provee.

En respuesta a la segunda pregunta de investigación de este estudio de caso, los pescadores no se relacionan puntualmente con el término “estructura ecosistémica” que se describe puntualmente en la política PNAOCI, pero sí con términos que asocian la importancia que tiene para ellos esta base natural, como se ha descrito particularmente para “la casa de los pescados” al referirse al manglar, un concepto que proviene de su conocimiento tradicional, y su lenguaje sencillo.

Detrás de este concepto, se ha mostrado que existe un argumento para ellos, en cuanto a la importancia del manglar para el ordenamiento ambiental del territorio, desde mantenerlo en buen estado por el bienestar de los ecosistemas del complejo lagunar y su biodiversidad, hasta la regulación de usos por pesca, recolección de ostras, corte de madera por parte de los mangleros, e incluso el turismo. En general, se refieren a que sin el manglar es imposible hablar del ordenamiento del territorio que habitan, pues alrededor de él sucede la vida, la sociedad y la economía que conocen para su región.

5.3.3 De excazadores a protectores del caimán aguja

El caimán aguja (especie *Crocodylus acutus*) tiene una amplia distribución desde el sur de la Florida hasta el límite del ecosistema de manglar al norte de Perú (Ernst *et al.*, 1999), y ha sido una especie amenazada y en peligro de extinción por su alta tasa de mortalidad por caza, principalmente para comercializar su piel, un hecho que se presentaba con mayor frecuencia en el siglo XX (1920-1970) (Garrick, 1986).

Sumado a lo anterior se encuentra la pérdida de hábitats para la especie, que condujo al declive de sus poblaciones, antes de las medidas internacionales de control comercial y protección de la especie que empezaron a surgir en los años ochenta y noventa (Thorbjarnarson *et al.*, 2006).

De acuerdo con las entrevistas, existe además un temor generalizado entre los pescadores por ataques que se puedan presentar de los caimanes a los humanos, o en particular porque los caimanes tienden a dañar o romper las redes de pesca que utilizan en sus jornadas, de acuerdo a los relatos durante las entrevistas. Por estas razones también existe la tendencia a que el pescador cace al caimán, bien sea por prevención

ante un eventual ataque, o porque perjudica la actividad de pesca desde su punto de vista.

Esta relación humano-caimán no ha sido fácil de manejar alrededor del mundo, puesto que en varias poblaciones locales se registra a los caimanes en general como una amenaza o como animales peligrosos para el ser humano (Uluwaduge *et al.*, 2018; Santiapillai y de Silva, 2001). Aun así, los biólogos y conservacionistas que han estudiado ampliamente a las especies de caimanes, conocen la gran importancia que tienen para los ecosistemas estuarinos y de humedales en general, para el funcionamiento de las cadenas alimenticias de estos sistemas naturales, la diversidad y productividad, así como buenos indicadores del flujo de agua dulce (Mazzotti *et al.*, 2008).

De acuerdo con las palabras de uno de los pescadores, quien se refería a las funciones del caimán en el ecosistema, se encuentra en la literatura que en efecto los caimanes son depredadores tope, es decir que controlan las poblaciones de los animales que les sirven de presa, generando equilibrio ecológico en las cadenas tróficas del sistema estuarino (Barr, 1997).

De igual forma, el tránsito de los caimanes genera senderos y hoyos que facilita la creación de hábitats permanentes para otras especies, que de otra manera no podrían sobrevivir sin esta acción de los caimanes (Campbell y Mazzotti, 2004). Igualmente, se consideran buenos indicadores del flujo de agua dulce porque su distribución y abundancia depende directamente de la buena condición hidrológica del sistema, y resultan muy afectados cuando disminuye el flujo de agua dulce a los estuarios (Dunson y Mazzotti, 1989; Craighead, 1968).

Aunque han surgido regulaciones comerciales de productos derivados del caimán aguja, y esto ha disminuido una gran presión sobre la permanencia de la especie, ayudando a recuperar sus poblaciones, sigue siendo una medida insuficiente en el siglo XXI, cuando el principal reto es asegurar la conservación de las condiciones ambientales idóneas para que pueda sobrevivir (Thorbjarnarson *et al.*, 2006) y detener la matanza deliberada de individuos, como sucede en países como Colombia, Ecuador y Jamaica (Ross, 1998).

En Colombia, Balaguera-Reina *et al.* (2015) consideran que el hábitat de la especie se encuentra muy reducido y que el trabajo desarrollado para su conservación en áreas protegidas como Cispatá o Portete, no es suficiente para mantenerla en toda su

distribución en el país, ya que habita en todo el Caribe colombiano en departamentos como Magdalena, Bolívar, Cesar, Córdoba y Guajira donde se tienen más estudios de abundancia de la especie, aunque también se encuentra en los ríos y complejos lagunares en Santander, Tolima, Antioquia, y en los departamentos del Pacífico hasta Nariño.

Ante este escenario y con el apoyo de las entidades ambientales como el Ministerio de Ambiente, el Instituto Humboldt y la Corporación ambiental CVS, surge en el año 2003 el proyecto de recuperación del caimán aguja en la Bahía Cispatá, y su uso sostenible por parte de las comunidades, teniendo en cuenta que esta zona del país contiene el área de manglares más extensa del departamento de Córdoba, de gran importancia ecológica a nivel nacional.

Esta es la primera experiencia de conservación y uso sostenible de la especie, gestionada desde las comunidades en el país. El objetivo es estructurar poblaciones viables del caimán a partir de la liberación de individuos en aquellas ciénagas, que según estudios técnicos, ameriten un programa de repoblación. Una vez estabilizadas las poblaciones, las comunidades podrán acceder al uso y aprovechamiento de los caimanes, pero condicionados a garantizar su conservación.

Es por esto que la asociación Asocaimán lidera la estrategia de conservación del caimán aguja con participación de pescadores que eran antiguos cazadores del caimán en la Bahía de Cispatá, con una amplia base científica que proveen los biólogos e investigadores de la zona. Este esfuerzo se suma a la declaración de la zona como Distrito de Manejo Integrado en el año 2006, lo que brinda mayor protección del hábitat de los caimanes.

La experiencia de Asocaimán es un buen ejemplo de cómo las comunidades de pescadores se pueden organizar para conservar una especie importante para los ecosistemas del lugar que habitan, asegurando su permanencia para poder aprovecharla de forma sostenible, una vez se recupere la población en el lugar.

Si bien ha sido un proyecto que surge de la urgencia de recuperar una especie que a nivel mundial se encuentra en peligro de extinción, y por ende ha tenido la voluntad de la corporación ambiental, y el conocimiento científico de los investigadores, es una iniciativa

que ha permanecido a pesar de la culminación de proyectos o recursos financieros que provengan de las instituciones o del gobierno.

Su permanencia en el tiempo como iniciativa de conservación y uso sostenible del caimán, es debido a que nace de la misma comunidad de pescadores que cazaban el caimán. Sólo necesitaron un acompañamiento inicial de técnicos que conocían el problema ambiental desde la ecología y la ciencia, para poder complementarlo con su conocimiento tradicional y adquirir mayor conciencia del problema, que tal vez ya identificaban por la escasez de caimán en la Bahía.

La combinación del conocimiento tradicional, el conocimiento científico, y adicionalmente el interés inicial de la corporación ambiental en apoyar este proceso de importancia ecológica para la zona, hicieron posible que hoy en día se tengan resultados positivos en cuanto a la recuperación del caimán aguja, siendo el eje fundamental una comunidad de pescadores que ha sido líder del proceso.

Este es otro ejemplo y uno de los más importantes en este estudio de caso, para mostrar la participación activa de las comunidades en la implementación de acciones que buscan contribuir con la conservación de los ecosistemas y su uso sostenible. Aunque esta experiencia específica no ha sido derivada directamente desde la política PNAOCI, existe la promoción de este tipo de iniciativas desde la corporación ambiental CVS y a su vez contribuye de alguna manera con los objetivos de la política.

Sin embargo, se puede hacer notar que la existencia de la política en estos casos, no es un factor para que estas experiencias se puedan dar en territorio. Por el contrario, se observa que no es la PNAOCI la que promueve que estas situaciones de éxito medioambiental se presenten, sino que va ligado a un interés de la comunidad o la sociedad en general que deciden emprender este tipo de iniciativas por la importancia que representa a nivel local.

De hecho, algunos autores señalan que la participación de la gente local es uno de los principales factores en el éxito o fracaso de la conservación de los recursos naturales (Du Toit, 2002). Si bien las decisiones de política pueden influenciar la conservación de los ecosistemas, su uso sostenible depende en gran medida de la gente local y la explotación que hacen de los recursos (Badola *et al.*, 2012; Roy *et al.*, 2012; Barbier, 2006).

En este sentido, Ting et al. (2012) en su estudio de caso en una reserva natural en China, encuentran que la planeación centralista del manejo de los recursos naturales (un enfoque top-down) ha tenido diseños defectuosos e ineficiencias en ausencia de una estructura de co-manejo con participación de la gente y las asociaciones locales.

5.3.4 Los inaceptables puertos de petróleo y carbón

En San Antero, los pescadores identifican al sector portuario como una de las principales amenazas para la conservación del manglar, su propia salud, y la pesca. Todos sin excepción, se refieren a la contaminación y los riesgos frente a los derrames de petróleo que se han presentado en el terminal portuario de Ecopetrol, ubicado en Coveñas a 9,5 km de la Bahía de Cispatá, y que han llegado a afectar la zona. Además, describen que se observa aceite o residuos de petróleo en el mar cuando van a pescar cerca de las instalaciones de la petrolera, hasta donde se les permite, pues es un área restringida por seguridad.

De igual forma, los pescadores también temen por la posibilidad de la construcción de un puerto adicional de cargue de productos a granel, incluido el carbón, dentro de la Bahía de Cispatá, situación que ven desfavorable para la protección ambiental que ya tiene la Bahía al ser parte de la figura de protección como Distrito de Manejo Integrado, y adicionalmente ven amenazada su actividad como pescadores porque seguramente no les permitirían desarrollar la pesca allí por la seguridad de las instalaciones del puerto.

Situaciones similares se reportan en otros países de sur américa como Brasil. Gillam y Charles (2018) en su estudio de caso encontraron que los pescadores expresaban su preocupación por los impactos ambientales de las fugas de petróleo en el estuario Cubatão.

Los autores describen que particularmente en el año 2015, se presentó la quema accidental de 6 tanques con más de 3 mil metros cúbicos de etanol y gasolina. Esto originó el vertimiento de sustancias químicas al agua y al aire, causando la muerte de siete toneladas de peces, no sólo por los efectos del vertimiento en sí, también por la consecuente baja de oxígeno que se presenta y el incremento en la temperatura del agua, sumado a las otras sustancias químicas que se utilizan para controlar el derrame (Gillam y Charles, 2018).

La afectación se prolongó luego del incidente, puesto que no pudieron pescar después de un buen tiempo dado el alto grado de contaminación del agua, y los pescadores tenían que viajar mayores distancias para poder pescar, afectando no solo sus ingresos y sustento, sino su bienestar y parte de su identidad, como lo argumentaban en dicho estudio de caso. Con este desastre ambiental se disminuyó considerablemente la cantidad de peces que capturaban, y adicionalmente las ventas bajaron porque los compradores estaban muy desconfiados y creían que los peces venían de la zona afectada (Gillam y Charles, 2018).

De este modo, mientras se almacene y transporte petróleo cerca de los estuarios y zonas de manglar, existe el riesgo de derrames que pueden afectar al ecosistema, siendo muy susceptible frente a sustancias aceitosas de este tipo, dada la complejidad del bosque de manglar, que en lugar de permitir la dispersión del contaminante, lo retiene aún más desde el suelo y los sedimentos y las raíces de los árboles, causando su muerte y la de múltiples especies asociadas (peces, crustáceos, moluscos, etc.) en solo unos días (Duke y Burns, 1999).

Por otra parte, la exclusión territorial que sienten los pescadores de San Antero por parte de la petrolera, también se ha descrito en otros casos como el de Quist y Nygren (2015), quienes se refieren a la exclusión que viven los pescadores de la ciudad de Villahermosa, Estado de Tabasco, México, donde el gobierno federal estableció una zona marina alrededor de las plataformas de petróleo en el Golfo de México en el 2003, que sólo permite la operación de la empresa Pemex, para así protegerla de ataques terroristas.

Quist y Nygren (2015) también mencionan que la empresa Pemex ha tratado de persuadir a los pescadores para que dejen el mar y se conviertan en cultivadores de peces (acuicultores), argumentando la sobrepesca en la zona; los autores del estudio sugieren que en realidad podría tratarse de una estrategia para desplazarlos aún más y poder expandir las instalaciones de la empresa.

Otra de las situaciones que describían los pescadores de San Antero, es la compensación económica que ofrece la empresa Ecopetrol cuando se han presentado derrames de petróleo en la zona, pagando \$800.000 pesos a cada pescador. Quist y Nygren (2015) encontraron en su estudio una situación similar en la que Pemex le pagó a los pescadores, aunque en este caso mexicano, uno de los líderes comunitarios afirmó

en su entrevista que gracias a estos pagos se “callaba a la gente” haciendo que los reclamos y las denuncias hacia la empresa disminuyeran.

La pregunta es si el dinero compensa el daño ambiental que se genera, e incluso la situación del pescador y las pérdidas económicas que se derivan de ello? Es usual que hoy en día existan acuerdos internacionales y legislación a nivel nacional a partir de la cual los gobiernos resuelven los daños ambientales mediante el principio “el que contamina paga”. Sin embargo, las transacciones monetarias no generan nuevos bienes ambientales o producen más peces del medio natural para el beneficio económico del pescador.

Si bien es cierto que los 800.000 pesos pueden compensar casi los 30 días de trabajo del pescador (quien se gana \$30.000 pesos al día si le va bien), cómo hacer para que el manglar no se muera y de paso todos los organismos que en él habitan? Cómo hacer para que el agua recupere sus condiciones fisicoquímicas adecuadas para mantener el sistema? Cómo evitar los efectos residuales y secundarios de la contaminación sobre el ecosistema de manglar?

En el mejor de los casos, cuando el manglar no se ha visto tan “cubierto” por manchas de petróleo, su recuperación puede tardar entre 1 a 5 años (y este período se considera rápido en términos de ciclos de la naturaleza), sin contar que pueden quedar árboles débiles que difícilmente puedan permanecer o reproducirse (hasta 30 años de efecto residual se ha llegado a determinar) (NOAA, 2014; Duke *et al.*, 1999).

Por el contrario, si los árboles mueren en unos cuantos días, normalmente por asfixia al taponarse sus poros y raíces, el proceso de renovación puede ser mucho más largo, entre 5 y 25 años o más (Duke *et al.*, 1999), lo cual ya es difícil ante un ecosistema que se enfrenta a diario con otro tipo de presiones y aprovechamiento (Da Silva *et al.*, 1997), por ejemplo la pesca y el uso de madera en el caso de San Antero.

De este modo, la dinámica de la naturaleza es compleja y llena de incertidumbre, con tiempos distintos a los comprendidos por la economía y la escala humana (Ostrom, 2009), por lo cual no se puede determinar con facilidad los efectos en el corto y largo plazo de un suceso de contaminación por petróleo, como sucede en este caso. Existen límites al conocimiento que tenemos sobre los sistemas naturales, y limitaciones

prácticas para desarrollar el monitoreo o seguimiento de su condición en el tiempo (Ponette-González *et al.*, 2014).

Por tanto, la mejor alternativa es la precaución (Artículo 1 de la Ley 99 de 1993), pues no alcanzaría el dinero para reparar los daños a 30 años sobre el ecosistema de manglar y las poblaciones locales; y si este fuese el caso, no se aseguraría que esta recaudación monetaria se invierta adecuadamente en la reparación, que si bien puede ayudar a mitigar el impacto, no resuelve el problema ambiental que se genera.

Por ejemplo, los pagos por servicios ambientales (PSA) han sido criticados por su falta de certeza, dada la complejidad de los sistemas socio-ecosistémicos, los límites del conocimiento de estos sistemas, y las limitaciones prácticas, como los altos costos del monitoreo de las variables del sistema (Santos de Lima *et al.*, 2017).

Los sistemas socio-ecológicos tiene propiedades no lineales y emergentes que pueden ser entendidas cuando se toma en consideración el sistema como un todo (Ostrom, 2009). Su complejidad hace que las predicciones sean inciertas y hacen que los PSA sean difíciles de diseñar e implementar adecuadamente en la práctica.

Si los enlaces causales no son bien conocidos, especialmente los procesos biofísicos que generan los servicios ecosistémicos, los esquemas de PES pueden proponer soluciones basadas en procesos que no están bajo el control humano, y pueden llegar a ser poco efectivas y poco confiables (Ponette-González *et al.*, 2014).

5.4 Integrando el análisis del caso con las teorías de implementación de políticas y participación comunitaria

Teniendo en cuenta el desarrollo de este estudio de caso y las evidencias obtenidas gracias a la participación del grupo de pescadores locales y tradicionales de San Antero, Córdoba, se puede llegar a una síntesis final sobre los resultados (outcomes) de la política PNAOCI en materia de participación local para desarrollar procesos relacionados con el ordenamiento ambiental del territorio.

En términos generales se puede indicar que la participación tiene diferentes formas de desarrollarse, o “grados de participación” como se ha referido a lo largo del documento. Hay evidencia de participación de la comunidad de pescadores desde las formas de participación propuestas por la Corporación ambiental –CVS, entidad que a nivel local es la encargada de hacer cumplir la política, y participación desde la acción diaria de la comunidad.

La participación que promueve la CVS es mayoritariamente “pasiva”, mediante el desarrollo de reuniones, talleres, socializaciones, en los cuales se divulgan los proyectos o acciones que emprenda la Corporación en materia ambiental. Aunque como se ha visto, la CVS también promueve la participación de los pescadores de forma más “activa” en la implementación de proyectos, principalmente de rehabilitación del manglar, y la apertura de canales de agua proveniente del río Sinú.

Dentro de esta categoría también se puede incluir la toma de datos o información pesquera por parte de los mismos pescadores, que luego es recibida y analizada por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras- Invemar.

Por otra parte, se encuentran los mecanismos de participación “activa” que surgen de la comunidad de pescadores, y resulta ser más evidente a través de las asociaciones de pescadores, que como se ha visto, ha permitido establecer los tipos de asociaciones, basadas en las herramientas o “artes de pesca” que utilizan, el desarrollo de proyectos productivos con posibilidades de emprendimiento, así como la “autorregulación” en acciones de la pesca y en su relacionamiento con otros sectores de la zona costera.

Ambas formas de participación, tanto “pasiva” como “activa” que provenga ya sea de la Corporación ambiental o de la misma comunidad, contribuyen en todos los casos al cumplimiento de objetivos de la política relacionados con la participación local en procesos de ordenamiento ambiental del territorio. La diferencia se encuentra en cuál de ellas, o tal vez su combinación, proporciona mayores resultados (outcomes) de la política, que sean sostenibles y aceptados en el territorio marino-costero.

A los pescadores y a la Corporación les resultan importantes las reuniones y talleres que se organizan para socializar los proyectos e iniciativas ambientales que se tengan con la comunidad. Sin embargo, los pescadores han dicho que podrían aprovecharse de mejor

manera este tipo de reuniones para ellos compartir sus puntos de vista, su conocimiento sobre los temas.

Es decir, existe una necesidad de la comunidad en tener un mayor relacionamiento en “doble vía” con la CVS y en general con las entidades y autoridades gubernamentales, donde el conocimiento que ellos tienen, por su cercana relación con el sistema lagunar, sea igualmente valorado.

En este intento de mejorar los mecanismos de participación con las comunidades, en particular reconociendo a los actores locales “como iguales” en un escenario de interacción, se podría revisar asuntos como por ejemplo ¿Por qué algunos pescadores no están de acuerdo con la apertura de ciertos caños, y cuáles sí consideran que deberían abrirse para rehabilitar el manglar?

En ese sentido tratar de argumentar y sustentar de parte y parte, cuál sería la mejor alternativa que mantenga las condiciones ecológicas adecuadas del sistema lagunar, en una combinación de conocimiento científico y técnico, con el conocimiento empírico.

A su vez, para mejorar los mecanismos de participación es importante comprender lo que refiere Eversole (2011) en su trabajo, al puntualizar que se debe reconocer que los gobiernos y las comunidades trabajan de forma distinta, y es una cuestión más cultural que institucional. Por tanto, entender las diferencias iniciales, y estar dispuestos a cambiar “las zonas de confort” para iniciar un verdadero relacionamiento, permite avanzar.

El otro aspecto a tener en cuenta, es que una participación más incluyente de los puntos de vista de la comunidad local, ayuda a mejorar los acuerdos, a entender más claramente los procesos y acciones que se deseen emprender desde la Corporación, o el gobierno en general, y por ende se mejora la aceptación y la confianza que tenga la comunidad en las decisiones y el accionar gubernamental.

En estos momentos, la comunidad manifiesta un alto grado de preocupación y desconfianza de las acciones de entidades como la Corporación ambiental, sobretodo porque observan que existen contradicciones entre el “decir” y el “hacer”. Por una parte, la Corporación los convoca a talleres donde se trata la importancia del manglar y del Distrito de Manejo Integrado (DMI) como es el complejo lagunar de Cispatá, y por otro

lado concede licencias ambientales para construcción de un puerto dentro del DMI, así ya se haya revocado, aunque la decisión inicial fue conceder la licencia.

Este tipo de decisiones contradictorias van fracturando la relación y la confianza existente entre la comunidad y las entidades de Gobierno, por lo cual, las acciones subsecuentes en el marco de la política y el desarrollo ambiental del territorio, deberán contemplar cómo están esas relaciones de confianza o credibilidad de uno y otro lado, tanto de la comunidad hacia el gobierno, así como del gobierno a la comunidad. Complementariamente, debe propenderse por la implementación de mecanismos participativos más amplios que busquen justificar o dar cuenta de las acciones desarrolladas.

Por otra parte, se observa que la participación comunitaria, más allá de la consulta, la divulgación de información y la capacitación que ofrecen las entidades del Gobierno, se relaciona más con el “rol activo de las comunidades locales en acciones que afectan sus vidas”, como lo refiere Abrams (1966).

En ese sentido, la constitución de las asociaciones de pescadores y su gestión en proyectos productivos (ostras, piscicultura, pesca con diferentes artes, ecoturismo, etc.) contribuye con formas de “auto-organización” y “auto-regulación” en el territorio, que les permite generar formas de subsistencia, economía local, y de relacionamiento permanente con el complejo lagunar del cual dependen.

Las acciones que ellos emprenden como comunidad, se relacionan directamente con procesos de ordenamiento ambiental territorial, puesto que hace parte de los “usos” y “aprovechamiento” de recursos naturales que provee el manglar, y por ende influyen en la manera en que se desarrolle ambientalmente el territorio en un sentido integral, abordando lo ecológico, económico y social.

La posibilidad de pensar en las comunidades como “aliados” de la gestión territorial, teniendo en cuenta su capacidad de auto-organización” pero sobretudo el conocimiento ecológico local que han podido mostrar, puede constituirse en una oportunidad para que las iniciativas gubernamentales relacionadas con la PNAOCI, se adapten y ajusten adecuadamente a las condiciones locales.

En este sentido, se puede considerar como alternativa, el hecho de ampliar “las estructuras de implementación local”, con unas comunidades locales que funcionen como “brazo” de apoyo del gobierno, o a manera de “colaboración funcional” para lograr una política ambiental marino-costera realmente exitosa.

Los procesos participativos con la comunidad siempre toman su tiempo y no pueden depender de los períodos presidenciales a cuatro años, con la premura de presentar resultados limitados a ese lapso. Sin embargo, cuando se logra un trabajo conjunto, o cooperativismo con las estructuras organizativas locales, los resultados finales resultan sostenibles en el largo plazo, más aún cuando el gobierno no cuenta con los medios suficientes (ni económicos ni operativos) para abordar un tema de política pública como el ordenamiento ambiental del territorio marino-costero, que resulta complejo con variedad de factores como se ha visto.

El ejemplo más evidente de esto resulta en la constitución y funcionamiento de la asociación “Asocaimán”, que si bien inició con las recomendaciones técnicas de biólogos y conservacionistas, e incluso con el apoyo financiero que en principio otorgó la misma Corporación ambiental, se ha mantenido en el tiempo porque inició con un fuerte trabajo comunitario, y hoy en día son los mismos excazadores del caimán aguja los que manejan la asociación, desde lo administrativo hasta lo misional.

La experiencia de “Asocaimán” merece un análisis detallado para replicarla en el futuro en otras zonas costeras del país, como ejemplo de necesidades de conservación que surgen desde un “nivel central”, partiendo de una “alerta” con información científica, pero que se materializan realmente en el territorio, a través de un trabajo permanente con la comunidad. Así, la asociación es parte “activa” y “cooperativa” de los resultados que conjuntamente se esperan lograr en el territorio, desde la articulación de intenciones y puntos de vista tanto del gobierno, como desde la misma comunidad.

En este contexto y de acuerdo con las teorías en implementación de políticas públicas y los estudios en ordenamiento ambiental del territorio, en la Bahía de Cispatá (San Antero, Córdoba) se presentan mecanismos de tipo “top-down” y “bottom –up” de implementación. En el primer caso existen acciones administrativas y operativas de la política que fluyen desde el nivel central, dadas desde el Ministerio de Ambiente, hasta la Corporación ambiental, quien se encarga realmente de implementar la política (estructura jerárquica de implementación).

Adicionalmente, existen acciones que surgen desde la comunidad, que en algunos casos también son acompañadas por la Corporación, pero su éxito y sostenibilidad dependen mayoritariamente de la acción comunitaria, bien sea por interés propio, subsistencia, sus propias redes culturales y sociales, su vínculo estrecho con el funcionamiento ecológico del manglar y del sistema lagunar, como se ha evidenciado en los resultados.

Con respecto a estos dos enfoques que se han evidenciado, surgen aspectos positivos y aspectos por mejorar. En el caso del enfoque “top-down” que se ha descrito para la PNAOCI, existen unos lineamientos generales desde el Ministerio de Ambiente como documento de Política, que confiere la implementación a cada Corporación ambiental en la zona costera del país.

En materia de ordenamiento ambiental, la PNAOCI ha establecido desarrollar y manejar el territorio marino-costero según su división en “Unidades ambientales costeras”, que son porciones del territorio con características ecológicas y ecosistémicas similares (Ministerio del Medio Ambiente, 2000). Es decir, el espíritu de “manejo basado en ecosistemas” resulta ser coherente con la propuesta teórica de la política, sobre estas unidades de manejo.

Aun así, pareciera que el reconocimiento de estas unidades de manejo, permanece sólo a nivel de Ministerio de Ambiente y la Corporación, puesto que en materia de participación local, las comunidades no reconocen ser parte de los procesos que se orientan desde la implementación de estas unidades ambientales.

Como se mencionaba en los resultados, los pescadores no reconocieron la figura de “unidad ambiental estuarina del río Sinú- Golfo de Morrosquillo” que es la que corresponde a la zona marina y costera de San Antero. Incluso, el funcionario de la oficina local de la CVS, tampoco reconoció esta figura de ordenamiento ambiental.

Estos resultados se relacionan con aquello que indicaba (Abelshausen, 2015) en su estudio de caso donde los actores locales expresaban que en efecto reconocían la importancia del manejo participativo de los recursos naturales, pero no la relación entre esto y el concepto de “manejo integrado de zonas costeras-MIZC”. Es decir que los actores locales carecen de un entendimiento teórico del “manejo integrado de las zonas costeras”, y aunque desarrollen acciones en este marco, desconocen o no consideran que estén contribuyendo como tal al MIZC.

Al consultar con la oficina de la CVS en la ciudad de Montería, mediante derecho de petición, dicha sede de la CVS sí reconocía acciones concretas sobre la Política. Al consultar sobre los avances en el establecimiento y funcionamiento de esta unidad ambiental en concreto, la oficina de la CVS en Montería relacionó algunos programas y proyectos que se enuncian literalmente a continuación:

- Monitoreos de la erosión marino- costera.
- Monitoreo de la calidad del agua marino-costera.
- Implementación del Plan de Manejo del DMI de la Bahía de Cispatá.
- Implementación temprana del proyecto REDD++
- Proyecto de conservación del caimán aguja *Crocodylus acutus*.
- Determinantes ambientales de los municipios de la zona costera.
- Diagnóstico de tortugas marinas.
- Formulación del plan de ordenamiento y manejo integrado de la unidad ambiental costera” (CVS, 2017).

Desde el enfoque “top-down”, la evidencia que resulta luego de este análisis, es que en materia de participación local, la política debería incrementar esfuerzos en dar a conocer sus estrategias más allá de la jerarquía o el nivel administrativo que corresponde, puesto que la Política PNAOCI ni su propuesta de “unidad ambiental”, son reconocidas por la comunidad que habita el territorio costero donde se implementa, aunque se reporten acciones que evidencian la participación local, según se ha enunciado.

Es entendible que la comunidad no conozca el detalle de la implementación administrativa de la política, pero sí se debería divulgar y hacer partícipe a la comunidad de la implementación de la propuesta de manejo del territorio en que habitan, como la unidad ambiental, basada en los ecosistemas, que ellos también reconocen como importante para su vida y sustento.

Por tanto, el conocimiento de la política no debería terminar en Montería o en las ciudades principales de los departamentos costeros del país, sino por el contrario, se debería difundir ampliamente entre los habitantes locales de los municipios costeros del país, logrando “participación activa” de ellos en los procesos de implementación.

De igual forma, la política podría buscar la manera de articular sus estrategias de manejo del territorio, con otros instrumentos existentes a nivel municipal, como los planes de

ordenamiento territorial (POT) o de manejo de cuencas (POMCAS), de acuerdo con recomendación realizada por la CVS, en respuesta a la pregunta del derecho de petición: ¿Qué aspectos cambiaría en cuanto al ordenamiento de la zona costera, basado en unidades ambientales?

Con respecto al enfoque “bottom –up” se conocen procesos locales que han contribuido con los objetivos del política, por ejemplo el proceso de Asocaimán. Aun así, existe evidencia de que las “organizaciones locales” como las asociaciones de pescadores, también tienen aspectos a mejorar en el marco de la participación local. Un ejemplo de ello, es que algunos pescadores sentían que no contaban con la información suficiente respecto a algún asunto, pero con seguridad el presidente de la asociación sí, quien asistía a reuniones y capacitaciones (Sutton y Rudd, 2016; Saavedra-Díaz *et al.*, 2015).

Surge la pregunta sobre hasta qué punto los líderes o presidentes de las asociaciones comparten toda la información que reciben o que ofrecen en un determinado espacio de participación con el resto de integrantes de la asociación. En esa medida, es pertinente preguntarse también sobre qué tanto consenso existe al interior de la asociación, o si algunas decisiones son tomadas de forma autónoma por el presidente de la asociación.

Por otra parte, se evidenció que no hay reparo en recibir ayudas económicas (compensaciones) por daños ambientales que provengan de las empresas, en este caso concreto Ecopetrol. En ese sentido, hasta qué punto la conciencia ambiental persiste como tal y no es reemplazada por un valor monetario? Sabiendo que este pago por contaminar le permite al pescador solucionar una necesidad del momento, decide aceptarlo, y luego su molestia pasa del “hecho de contaminar el agua y el manglar” a “no me llegó el pago que esperaba por el daño ambiental que hicieron”.

Al respecto, las organizaciones locales también muestran fallas de operación y necesidades de fortalecimiento para consolidarse aún más, y lograr ser “colaboradores funcionales” de la implementación de políticas ambientales. A esto hace referencia Velásquez (2003) al mencionar que “a nivel local los nuevos líderes o formas de liderazgo también pueden terminar instrumentalizando la participación a favor de intereses ajenos a los propios participantes”.

En este sentido, y para el caso de la PNAOCI, se considera que la mejor alternativa es mantener ambos enfoques de implementación, tanto de tipo “top-down” como “bottom-

up”, ya que reconocer sólo uno de ellos (en este caso el top-down), es arriesgar a que no se alcancen satisfactoriamente los objetivos de la política, puesto que ambas brindan elementos que en conjunto aportan al éxito en la implementación, con directrices desde el nivel nacional, e implementadas por redes o enlaces locales de quienes viven en el territorio, como lo muestra Hegarty (1997) en su estudio de caso.

Aun así, y como se mencionaba al iniciar esta sección, resulta imprescindible mejorar los mecanismos de participación comunitaria en la política, donde prime el cooperativismo, el trabajo en red, viendo a los habitantes locales como “colaboradores funcionales” de la implementación de la política, con formas de participación que permitan los aportes y retroalimentación en doble vía, del gobierno a la comunidad, y viceversa, brindando el mismo nivel de importancia e interés en ambos casos, buscando “soluciones a la medida”, como lo refieren De Vente et al. (2016).

5.5 Planteamiento final sobre las teorías de base del estudio de caso

Teniendo en cuenta el planteamiento anterior, se puede inferir que la contribución que han hecho los habitantes locales al ordenamiento territorial marino-costero, ha sido mayoritariamente mediante procesos que no han surgido directamente de la PNAOCI, principalmente porque no reconocen la “unidad ambiental costera” como instrumento de ordenamiento del territorio marino-costero.

Si bien se ha expresado que la Corporación ambiental CVS ha involucrado a los habitantes locales en diferentes proyectos y programas, que en parte resultan derivarse de la Política (como el Plan de Manejo del DMI, o el plan de uso sostenible del manglar en la Bahía Cispatá), por ser esta “el marco o sombrilla” de estos procesos, no se reconoce oficialmente que la CVS aporte a la misma desde el nivel local. Es decir, existe una desconexión entre el actuar de la Corporación local y los habitantes locales respecto a su contribución cotidiana a la Política.

En síntesis, el estudio de caso muestra que de las teorías planteadas inicialmente, las evidencias se ajustan más a la teoría rival propuesta que a la teoría original, aunque esta última no puede ser rechazada.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1 Conclusiones

En materia de participación local para el ordenamiento marino- costero, se ha encontrado evidencia de que la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI) se implementa principalmente bajo el enfoque “top-down”, con mecanismos mayoritariamente de “participación pasiva” que son promovidos desde la Corporación ambiental (CVS), los cuales están en un nivel de consulta, divulgación o capacitación.

Por otra parte, se evidencian estructuras comunitarias, como las asociaciones de pescadores, que contribuyen de forma indirecta con el cumplimiento de objetivos de la política, a través de sus redes de trabajo y relacionamiento con otros sectores productivos, así como de su conocimiento ecológico local.

De aquí pueden identificarse formas de “participación activa” que surgen bajo un enfoque “bottom up”, entre ellas la “auto-organización” y “auto-regulación” principalmente para la actividad pesquera, siendo este sector uno de los principales dentro del ordenamiento de la zona costera.

Con relación a lo anterior, existe también una asociación de excazadores del caimán aguja (Asocaimán), una especie en vía de extinción, que para el caso de la Bahía de Cispatá se resalta como una experiencia exitosa de organización comunitaria para resolver un problema ambiental. Dicha experiencia puede replicarse no sólo para temas de conservación, sino también para mejorar las formas de participación local que se puedan desarrollar a futuro en el marco de la PNAOCI.

Es importante resaltar el amplio conocimiento que tienen las comunidades de pescadores sobre el complejo lagunar de Cispatá. En este caso en particular, fue destacable la visión integral que tienen sobre la dependencia y a su vez fragilidad del sistema con relación a la dinámica hídrica del río Sinú. En este sentido, se plantea una articulación de la PNAOCI con la zona no considerada “costera”, dado el efecto del río aguas arriba sobre el complejo lagunar, teniendo el caso puntual de la represa de Urrá.

De igual forma, y a través de las comunidades de pescadores, se ha planteado la preocupación en general sobre el puerto petrolero de Ecopetrol ubicado Coveñas, que ya ha presentado accidentes de derrames de petróleo. Igualmente, por la construcción de un nuevo puerto de transporte de sustancias a granel, entre ellas el carbón.

Los pescadores han manifestado su preocupación a las autoridades locales a través de sus asociaciones, y todo el proceso ha aumentado su desconfianza en la Corporación ambiental, situación que debe ser tenida en cuenta al mejorar relaciones y mecanismos de participación con la comunidad.

El estudio de caso permite obtener evidencia para complementar la teoría original planteada: “los habitantes locales tradicionales contribuyen con el ordenamiento territorial marino-costero, basado en ecosistemas, mediante procesos de participación local que no han surgido por la implementación de la Política (PNAOCI)”.

En consecuencia, se considera importante fortalecer ambos enfoques de implementación (top-down y bottom up), para que desde múltiples vías se logren atender los problemas ambientales del territorio marino y costero del país, con soluciones integrales y transversales, en lugar de continuar con una única forma de implementación, administrativa, jerárquica, con decisiones que pueden ser útiles en el corto plazo, pero que siguen siendo puntuales, localizadas, fragmentarias y poco sostenibles en el tiempo.

6.2 Recomendaciones

- Mejorar las estrategias de participación local de la PNAOCI, pasando de esquemas consultivos e informativos, a formas que permitan la deliberación, la discusión y la creación de acuerdos, donde los habitantes locales pasan de ser la

audiencia, a constituirse en actores activos de las discusiones y procesos, en diálogos de “igual a igual”, “ciudadano-ciudadano”.

- Integrar las asociaciones o agrupaciones locales como “estructuras de implementación local de la política”, reconociéndolos como aliados importantes para el logro de sus objetivos. Lo anterior implica una relación con beneficios en doble vía. De una parte, las comunidades sienten que contribuyen efectivamente a mejorar las condiciones en el territorio donde viven. De otra, el gobierno cuenta con “colaboradores funcionales” de la gestión pública a nivel local, que apoyan en el logro de resultados (outcomes) que de otra forma no se lograrían, así se tuvieran los recursos financieros suficientes, dada la complejidad e incertidumbre asociada a los problemas territoriales y ambientales.
- Apoyar iniciativas locales como “Asocaimán”, que cuentan actualmente con resultados positivos a nivel ambiental, así sea desde el nivel asistencial, con asesorías para fortalecer capacidades de sus miembros, de manera que contribuyan a la búsqueda de recursos para la sostenibilidad financiera de la iniciativa.
- Es importante que las estrategias de ordenamiento territorial propuestas por la Política, en particular las unidades ambientales costeras, se reconozcan a nivel local, trascendiendo el conocimiento de la Política desde las oficinas de las principales ciudades del país, a los habitantes de los municipios costeros.
- Generar iniciativas concretas de articulación de la PNAOCI con otros sectores y políticas cuya acción es más continental o dirigida hacia las fuentes de agua al interior del país, debido a que casos como las represas por ejemplo, tienen efectos aguas abajo sobre el delicado equilibrio hídrico que requieren las zonas deltaicas y manglárnicas de la franja costera del país.

A. Anexo: Formatos para registro de datos de los participantes en las entrevistas

Formato datos iniciales de la entrevista y permiso de entrevistar

Lugar:	
Fecha:	
Hora:	
Nombre:	
Edad:	
Ciudad de nacimiento:	
Actividad primaria:	
Teléfono- contacto:	
Tiempo en San Antero:	
Tiempo como pescador:	
Asociación:	
Tipo de evidencia:	
Minutos de grabación/archivo:	
Otros detalles:	

La persona que ha concedido la entrevista de forma voluntaria y sin interés de remuneración, brinda su consentimiento para el uso de la información registrada en grabaciones y fotos, así como a mencionar su nombre, en las acciones y productos propios del desarrollo del presente trabajo de grado de maestría.

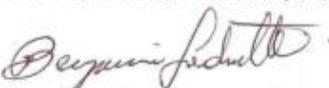
Nombre o firma:

Fecha:

Formato datos iniciales de la entrevista y permiso de entrevistar

Lugar:	San Antero (Paradero)
Fecha:	17 julio 2016
Hora:	6:00 pm
Nombre:	Benjamín Ledwith
Edad:	50 años
Ciudad de nacimiento:	San Antero
Actividad primaria:	Pesca
Teléfono- contacto:	
Tiempo en San Antero:	toda la vida
Tiempo como pescador:	20 años
Asociación:	Asopescan
Tipo de evidencia:	
Minutos de grabación/archivo:	
Otros detalles:	

La persona que ha concedido la entrevista de forma voluntaria y sin interés de remuneración, brinda su consentimiento para el uso de la información registrada en grabaciones y fotos, así como a mencionar su nombre, en las acciones y productos propios del desarrollo del presente trabajo de grado de maestría.

Nombre o firma 
 Fecha Julio 17-2016.

Formato datos iniciales de la entrevista y permiso de entrevistar

Lugar:	Muelles Bahía de Cisarotí
Fecha:	18 Julio 2016
Hora:	
Nombre:	Jairo Moreb
Edad:	47
Ciudad de nacimiento:	San Antero
Actividad primaria:	Pescador
Teléfono- contacto:	3107085116
Tiempo en San Antero:	Toda la vida
Tiempo como pescador:	Toda la vida
Asociación:	Adecones
Tipo de evidencia:	
Minutos de grabación/archivo:	
Otros detalles:	

La persona que ha concedido la entrevista de forma voluntaria y sin interés de remuneración, brinda su consentimiento para el uso de la información registrada en grabaciones y fotos, así como a mencionar su nombre, en las acciones y productos propios del el desarrollo del presente trabajo de grado de maestría.

Nombre o firma

Fecha

Jairo Moreb

Formato datos iniciales de la entrevista y permiso de entrevistar

Lugar:	Muelles Bahía de Ocucajá
Fecha:	18 Julio 2016
Hora:	
Nombre:	Bruno Yaminé Lico
Edad:	59
Ciudad de nacimiento:	San Antero
Actividad primaria:	Pescador
Teléfono- contacto:	320.548.5758
Tiempo en San Antero:	Toda la vida
Tiempo como pescador:	" " "
Asociación:	Talcomor
Tipo de evidencia:	
Minutos de grabación/archivo:	
Otros detalles:	

La persona que ha concedido la entrevista de forma voluntaria y sin interés de remuneración, brinda su consentimiento para el uso de la información registrada en grabaciones y fotos, así como a mencionar su nombre, en las acciones y productos propios del el desarrollo del presente trabajo de grado de maestría.

Nombre o firma *Bruno Yaminé Lico*
 Fecha

Formato datos iniciales de la entrevista y permiso de entrevistar

Lugar:	Muelles Bahía de Osoyá
Fecha:	19 Julio 2016
Hora:	
Nombre:	Santiago Mendoza
Edad:	43
Ciudad de nacimiento:	San Antero
Actividad primaria:	Pesca
Teléfono- contacto:	3136788304
Tiempo en San Antero:	Toda la vida
Tiempo como pescador:	28 años
Asociación:	Aspepisan
Tipo de evidencia:	
Minutos de grabación/archivo:	
Otros detalles:	

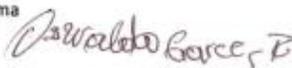
La persona que ha concedido la entrevista de forma voluntaria y sin interés de remuneración, brinda su consentimiento para el uso de la información registrada en grabaciones y fotos, así como a mencionar su nombre, en las acciones y productos propios del desarrollo del presente trabajo de grado de maestría.

Nombre o firma *Santiago Mendoza*
 Fecha

Formato datos iniciales de la entrevista y permiso de entrevistar

Lugar:	Carrión Lobo
Fecha:	20 de Julio 2016
Hora:	
Nombre:	Oswaldo García Rivera
Edad:	50 años
Ciudad de nacimiento:	San Antero
Actividad primaria:	Pesca
Teléfono- contacto:	
Tiempo en San Antero:	10 años Apartado
Tiempo como pescador:	35 años en S. Antero
Asociación:	Aschiperar
Tipo de evidencia:	
Minutos de grabación/archivo:	
Otros detalles:	

La persona que ha concedido la entrevista de forma voluntaria y sin interés de remuneración, brinda su consentimiento para el uso de la información registrada en grabaciones y fotos, así como a mencionar su nombre, en las acciones y productos propios del desarrollo del presente trabajo de grado de maestría.

Nombre o firma
 Fecha 

Formato datos iniciales de la entrevista y permiso de entrevistar

Lugar:	Caño Lobra
Fecha:	21 de julio 2016
Hora:	
Nombre:	Jose Antonio Reyes. (Pachob)
Edad:	56 años
Ciudad de nacimiento:	San Antero.
Actividad primaria:	Pesca
Teléfono- contacto:	3145213283
Tiempo en San Antero:	Toda la vida
Tiempo como pescador:	Toda la vida.
Asociación:	Asopesan.
Tipo de evidencia:	
Minutos de grabación/archivo:	
Otros detalles:	

La persona que ha concedido la entrevista de forma voluntaria y sin interés de remuneración, brinda su consentimiento para el uso de la información registrada en grabaciones y fotos, así como a mencionar su nombre, en las acciones y productos propios del desarrollo del presente trabajo de grado de maestría.

Nombre o firma

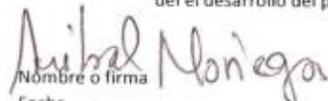
Fecha

Jose Antonio Reyes R.

Formato datos iniciales de la entrevista y permiso de entrevistar

Lugar:	CUS - San Antero
Fecha:	22 de Julio 2016.
Hora:	
Nombre:	Anibal Noriega
Edad:	40 años
Ciudad de nacimiento:	Tambo Nuevo - Córdoba
Actividad primaria:	Técnico Forestal - CUS San Antero.
Teléfono- contacto:	3148418039
Tiempo en San Antero:	6 años
Tiempo como pescador:-	
Entidad Asociación:-	CUS - San Antero.
Tipo de evidencia:	Entrevista / documento / fotos
Minutos de grabación/archivo:	
Otros detalles:	

La persona que ha concedido la entrevista de forma voluntaria y sin interés de remuneración, brinda su consentimiento para el uso de la información registrada en grabaciones y fotos, así como a mencionar su nombre, en las acciones y productos propios del desarrollo del presente trabajo de grado de maestría.


 Nombre o firma
 Fecha
 22/07/2016

Formato datos iniciales de la entrevista y permiso de entrevistar

Lugar:	Cañito Lobo
Fecha:	23 de julio 2016
Hora:	4:00pm.
Nombre:	Edilberto Villalobos
Edad:	53 años
Ciudad de nacimiento:	San Antero
Actividad primaria:	Pesca / Cortar mangle
Teléfono- contacto:	
Tiempo en San Antero:	Toda la vida
Tiempo como pescador:	43 años / 5 años
Asociación:	As. Coprocario
Tipo de evidencia:	
Minutos de grabación/archivo:	
Otros detalles:	

La persona que ha concedido la entrevista de forma voluntaria y sin interés de remuneración, brinda su consentimiento para el uso de la información registrada en grabaciones y fotos, así como a mencionar su nombre, en las acciones y productos propios del desarrollo del presente trabajo de grado de maestría.

Nombre o firma Edilberto Villalobos
 Fecha

B. Anexo: Fichas gráficas de campo que se utilizaron para explicar el trabajo de grado a los participantes

Nombre del trabajo de tesis

Análisis de la implementación de la **Política de Mares y Costas** de Colombia, con enfoque en la **participación local**- Estudio de caso en San Antero, Córdoba (Caribe colombiano)

Objetivo general

Analizar los resultados de la política de mares y costas, en materia de participación local, dentro de los procesos de ordenamiento del territorio con un enfoque ecosistémico.

Objetivos Específicos

1. Identificar la manera en la cual se desarrollan los procesos de ordenamiento y planificación del territorio marino-costero, en los cuales exista participación de habitantes locales tradicionales, a partir del estudio de caso del presente trabajo.
2. Deteminar la forma en que los habitantes tradicionales se relacionan con la idea de "estructura ecosistémica" del territorio marino y costero, como base para su ordenamiento y planificación.
3. Identificar las situaciones empíricamente observables que relacionan la participación de los habitantes locales con el proceso de ordenamiento del territorio marino-costero.

Preguntas base

- **Pregunta general**

¿Cómo la participación local (habitantes tradicionales) contribuye al ordenamiento del territorio marino- costero de Colombia, con base en un enfoque ecosistémico, según lo propuesto por la política de mares y costas del Ministerio de Ambiente?

- **Preguntas específicas**

1. ¿Cómo se han desarrollado los procesos de ordenamiento y planificación territorial, orientados por la política, en los cuales exista participación de habitantes locales tradicionales de la zona costera?
2. ¿Cómo se relacionan los habitantes locales tradicionales con la idea de la "estructura ecosistémica" como base para el ordenamiento del territorio marino y costero?
3. ¿Cuáles son las situaciones empíricamente observables que relacionan la participación de los habitantes locales con el proceso de ordenamiento del territorio marino y costero?

Nombre del trabajo de tesis

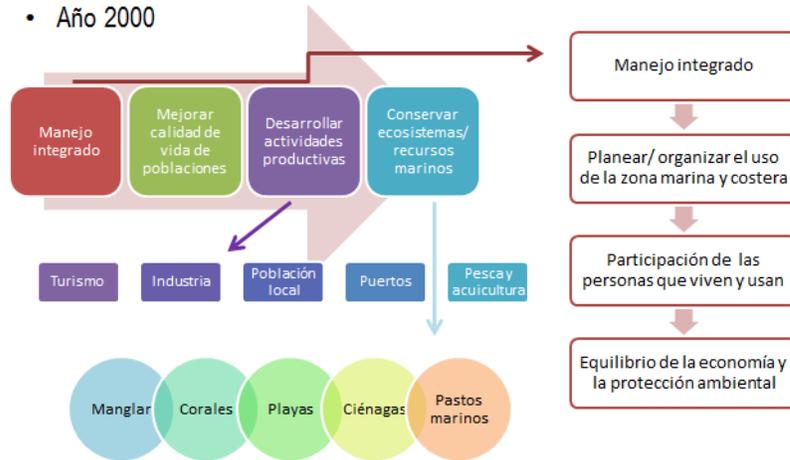
Análisis de la implementación de la **Política de Mares y Costas** de Colombia, con enfoque en la **participación local**- Estudio de caso en **San Antero**, Córdoba (Caribe colombiano)

Qué pretende analizar?



La Política de Mares y Costas de Colombia (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)

• Año 2000



Bibliografía

- Abelshausen, B., T. Vanwing, y W. Jacquet. 2015. Participatory integrated coastal zone management in Vietnam: Theory versus practice case study: Thua Thien Hue province. *Journal of Marine and Island Cultures*, 4: 42-53.
- Abrams, C. 1966. *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*. M.I.T Press, Michigan. 1966. 307p.
- Agencia Española de Cooperación Internacional (Aecid). 2010. Informe anual: situación de derechos humanos de la población afrocolombiana 2009-2010. Informe ejecutivo. Movimiento Nacional por los Derechos Humanos de las Comunidades Afrocolombianas Cimarrón.
- Aguilar- Villanueva, L. F. El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 36.
- Allison, E.H y F. Ellis. 2001. The livelihood approach and management of small-scale fisheries. *Marine Policy*, 25 (5): 377-388.
- Alonso D., Sierra-Correa P., Arias-Isaza, F. y M. Fontalvo. 2003. Conceptos y Guía Metodológica para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia, manual 1: preparación, caracterización y diagnóstico. Serie de Documentos Generales de INVEMAR No.12, 94p.
- Altman, I., A.M.H. Blakeslee, G.C. Osio, C.B. Rillahan, S.J. Teck, J.J. Meyer, J.E. Byers, A. Rosenberg. 2011. A practical approach to implementation of ecosystem-based management: a case study using the Gulf of Maine marine ecosystem. *Front. Ecol. Environ.*, 9: 183-189.
- Anderson, J.E. 1975. *Public Policy Making*. Praeger Publishers, Nueva York. p. 18.
- Andersson, K y Gibson, C. 2007. Decentralized Governance and Environmental Change: Local Institutional Moderation of Deforestation in Bolivia. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26 (1): 99-123.
- Arellano-Gault, D. y F. Blanco. 2013. *Políticas públicas y democracia*. Instituto Federal Electoral. México D.F. 63p.

- Armah, F.A., D.O. Yawson, A.N.M. Pappoe, y E.K.A. Afrifa. 2010. Participation and Sustainable Management of Coastal Lagoon Ecosystems: The Case of the Fosu Lagoon in Ghana. *Sustainability*, 2(1): 383-399.
- Badola, R., S. Barthwal, y S.A. Hussain. 2012. Attitudes of local communities towards conservation of mangrove forests: a case study from the east coast of India. *Estuar., Coast. Shelf Sci.*, 96: 188-196.
- Balaguera-Reina, S.A., M. Venegas-Anaya, y L.D. Densmore. 2015. The biology and conservation status of the American Crocodile in Colombia. *Journal of Herpetology*, 49 (2): 200-206.
- Barbier, E.B. 2006. Mangrove Dependency and the Livelihoods of Coastal Communities in Thailand, in: C.T. Hoanh, T.P. Tuong, J.W. Gowing, B. Hardy (Eds.), *Environment and Livelihoods in Tropical Coastal Zones: Managing Agriculture–Fishery–Aquaculture Conflicts*. CAB International, Oxon.
- Barr, B., 1997. Food habits of the American alligator, *Alligator mississippiensis*, in the southern Everglades. Ph.D Dissertation. University of Miami.
- Barrett, S. 2004. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82 (2): 249-262.
- Barrett, S. y C. Fudge. 1981. *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. Methuen, Londres. 308p.
- Berkes, F. 1999. *Sacred ecology. Traditional ecological knowledge and resource management*. Taylor and Francis, Philadelphia and London, UK.
- Blackstone, A. 2012. *Principles of Sociological Inquiry: Qualitative and Quantitative Methods*. Flat World Knowledge. 236p.
- Blanco, I. y R. Gomá. 2003. La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la gobernanza participativa y de proximidad. *Gestión y política pública*, XII (1): 5-42.
- Borja, M. 1996. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Bogotá.
- Brattland, C, y S. Nilsen. 2011. Reclaiming indigenous seascapes. Sami place names in Norwegian sea charts. *Polar Geography* 34(4): 275–297.
- Burns, D., F. Heywood, M. Taylor, P. Wilde, y M. Wilson. 2004. *Making community participation meaningful. A handbook for development and assessment*. The Policy Press, Bristol. 71p.
- Cabot, H., D. Farrow, D. York, J. Harris, N. CosentinoManning, L. Watson, K. Hum, y C. Wiggins. 2016. Thinking big: lesson learned from a landscape-scale approach to coastal habitat conservation. *Costal Manage.*, 44 (3):175-192.
- Cacciattolo, K. 2015. Organisational politics: the positive & negative sides. *European Scientific Journal*, 11 (1): 121-129.

- Campbell, M.R., y F.J. Mazzotti. 2004. Characterization of natural and artificial alligator holes. *Southeastern Naturalist*, 3: 583-594.
- Campos-Campos, N.H., P.R. Dueñas-Ramírez, y N. Genes. 2015. Malformación en cangrejos de la superfamilia Xanthoidea (Crustacea: Brachyura) en la bahía de Cispatá (Córdoba, Colombia). *Rev. Acad. Colomb. Cienc. Ex. Fis. Nat*, 39(150):91-99.
- Cano-Blandón, L.F. 1998. La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33: 147-177.
- Carvajal-Sánchez, N. I. 2011. Enfoques ascendente y descendente del ordenamiento territorial en Colombia. *REVISTA COLOMBIANA DE GEOGRAFÍA*, 20 (1): 21-28.
- Castaño, A (14 de enero de 2017). Despierta de nuevo la amenaza en la Bahía de Cispatá. *Semana Sostenible*. Recuperado de <http://sostenibilidad.semana.com/opinion/articulo/reviven-licencia-a-puerto-maritimo-en-bahia-de-cispata-cordoba/36853>
- CCI (Corporación Colombia Internacional). 2010. Sistema de información de precios y mercados para la producción acuícola y pesquera. Boletín semanal 5-10 de agosto 2010. No 32, Vol 6. Bogotá, 1-4p.
- Cicin-Sain, B., y Knecht, R. W. 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*. Washington, DC: Island Press.
- Cochran, C.,L., Mayer., T.R., Carr y N.J.Cayer. *American Public Policy an introduction*. Wadsworth, Cengage Learning. Boston. 19p.
- Comisión de Ordenamiento Territorial. 1992. Boletín n.º 3. Bogotá.
- Comisión Europea. 1999. *Towards a European Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Strategy: General Principles and Policy Options*. Luxemburgo.
- Cook, G.S., y J.T. Heinen. 2005. On the uncertain cost and tenuous benefits of marine reserves: a case study of the Tortugas Ecological Reserve, South Florida, USA. *Nat. Areas J.*, 25: 390-396.
- Corporación Autónoma Regional de Los Valles del Sinú y del San Jorge – CVS e Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras - INVEMAR. 2010. Plan integral de manejo del Distrito de Manejo Integrado (DMI) bahía de Cispatá - La Balsa - Tinajones y sectores aledaños del delta estuarino del río Sinú, departamento de Córdoba. Editores: Rojas, G. X y P. Sierra-Correa. Serie de Publicaciones Especiales No. 18 de INVEMAR. Santa Marta. 141 p.
- Costanza, R., R. d'Argue, R. de Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K.Limburg, S. Naeem, R. V. O'Neil, J. Paruelo, R.G. Raskin, P. Sutton y M. van denBelt. *Nature*, 387: 253-260.

- Creswell, J. W. 2003. Research design, qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. Second edition. Sage Publications, California. 246p.
- Cunill-Grau, N. 1997. Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Editorial Nueva Sociedad, Caracas. 309p.
- Curran, L. M., Trigg, S. N., McDonald, A. K., Astiani, D., Hardiono, Y. M., Siregar, P., et al. (2004). Lowland forest loss in protected areas of Indonesian Borneo. *Science*, 303, 1000-1003.
- CVS y CONIF. 2005. Plan de manejo integral de los manglares de la zona de uso sostenible del sector estuarino de la bahía de Cispatá, departamento de Córdoba-Colombia. Inter Soluográficas Ltda. 293p.
- CVS y Corporación Ecovera. 2016. Plan de Ordenación y manejo integrado de la unidad ambiental costera, estuarina del río Sinú y el Golfo de Morrosquillo. Bogotá. 301p.
- CVS e INVEMAR. 2010. Plan integral de manejo del Distrito de Manejo Integrado (DMI) bahía de Cispatá - La Balsa - Tinajones y sectores aledaños del delta estuarino del río Sinú, departamento de Córdoba. Editores: Rojas, G. X y P. Sierra-Correa. Serie de Publicaciones Especiales No. 18 de INVEMAR. Santa Marta. 141 p.
- Da Silva, E.M., M.C. Peso-Aguiar, M.D.F.T. Navarro, C.d.B.E.A.Chastinet. 1997. Impact of petroleum pollution on aquatic coastal ecosystems in Brazil. *Environ. Toxicol. Chem.*, 16 (1): 112-118.
- Dávila-Newman, G. 2006. El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus* [en línea] 2006, 12 () : [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2017] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76109911>> ISSN 1315-883X.
- Davis, A., y J. R. Wagner. 2003. Who knows? On the importance of identifying experts when researching local ecological knowledge. *Human Ecology* 31:463–489.
- DeCaro, D.A. y Stokes, M.K. 2013. Public Participation and Institutional Fit A Social–Psychological Perspective. *Ecology and Society*, 18 (4): 40.
- Decreto N° 1974. Diario Oficial 38963, Bogotá, Colombia, 01 de septiembre de 1989.
- Decreto 1088 de 1993. Universidad del Rosario, Bogotá, 10 de junio de 1993.
- Decreto 1320 de 1998. Universidad del Rosario, Bogotá, 13 de julio de 1998.
- De Groot, R.S., R. Alkemade, L. Braat, L. Hein, L. Willemen. 2010. Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making. *Ecological complexity*, 7(3):260-272.
- Departamento Nacional de Planeación. 2002. Documento Conpes 3164. Bogotá D.C.
- De Souza Queiroz, L., S. Rossi, L. Calvet-Mir, I. Ruiz-Mallén, S. García-Betorz, J. Salvá-Prat, A. J. de Andrade Mereiles. Neglected ecosystem services: Highlighting the socio-cultural

- perception of mangroves in decision-making processes. *Ecosystem services*, 26 (A):137-145.
- De Vente, J., M. Reed., L.C. Stringer., S. Valente y J. Newig. 2016. How does the context and design of participatory decision making processes affect their outcomes? Evidence from sustainable land management in global drylands. *Ecology and Society*, 21 (2): 24.
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., Varela-Ruiz, M. 2013. La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica* 2 (7): 162-167.
- Dou Céu Viegas, M., A.B. Monis, y P.T. Santos. 2014. Artisanal fishermen contribution for the integrated and sustainable coastal management- application of the strategic SWOT analysis. *Procedia*, 120: 257-267.
- Dubnick, M. J. y B.A. Bardes. 1983. *Thinking about public policy : a problem-solving approach*. Wiley, Nueva York. 283p.
- Duke, N.C., y K.A. Burns. 1999. Fate and effects of oil and dispersed oil on mangrove ecosystems in Australia. Final Report to the Australian Petroleum Production Exploration Association, Australian Institute of Marine Science and CRC Reef Research Centre.
- Duke, N.C., K.A. Burns, y R.P.J. Swannell. 1999. Research into the bioremediation of oil spills in tropical Australia: with particular emphasis on oiled mangrove and salt marsh habitat. Report to the Australian Maritime Safety Authority and the Great Barrier Reef Marine Park Authority.
- Dunsire, A. 1978. *Implementation in a Bureaucracy: the Execution Process: Vol. 1*. Oxford: Martin Robertson.
- Dunson, W.A., y F.J. Mazzotti. 1989. Salinity as a limiting factor in the distribution of reptiles in Florida Bay: a theory for the estuarine origin of marine snakes and turtles. *Bulletin of Marine Science*, 44: 229-244
- Du Toit. J.T. 2002. Wildlife harvesting guidelines for community-based wildlife management: a southern African perspective. *Biodivers. Conserv.*, 11: 1403-1416.
- Dye, T. R.1987. *Understanding Public Policy*, 6th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Easton, D. 1965. *A systems analysis of political life*. Wiley, Nueva York. 507p.
- Eisenhardt, K y M. Graebner. 2007. Theory building from cases: opportunities and challenges. *Academy of Management*, 50 (1): 25–32.
- El Meridiano. (07 de enero de 2017). Revive Puerto. Recuperado de <http://elmeridiano.co/revive-puerto/62172>
- Elmore, R. 1978. Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26 (2): 185-228.

- Elmore, R. (1979). 'Backward Mapping,' *Political Science Quarterly* 94.
- Ernst, C.H., Ross, F.D., y Ross, C.A. 1999. *Crocodylus acutus* (Cuvier) American crocodile. *Catalogue of American Amphibians and Reptiles* 700, 1–17.
- Eversole, R. 2011. Community Agency and Community Engagement: Re-theorising Participation in Governance. *Journal of Public Policy*, 31 (1): 51-71.
- Falautano, M., T. Cillari, P. Perzia, P. Vivona, L. Castriota, F. Andaloro. 2010. METHODOLOGICAL APPROACH TO INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT: A CASE OF STUDY IN THE STRAIT OF SICILY. *Biol. Mar. Mediterr*, 17 (1): 145-148.
- FAO. 2004. Guidelines on the Collection of Demographic and Socio-economic Information on Fishing Communities for Use in Coastal and Aquatic Resources Management, Issue 439. [FAO Fisheries and Aquaculture Technical Papers](#). 120pp.
- Fischer, F. 1995. *Evaluating Public Policy*. Nelson-Hall Publishers, Chicago. 296p.
- Fischer, F. 2000. *Citizens, experts, and the environment. The politics of local knowledge*. Duke University Press, Durham y Londres. 336p.
- Fraser, E., Dougill, A., Mabee, W., Reed, M. y McAlpine, P. 2006. Bottom up and top down: Analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management. *Journal of Environmental Management*, 78: 114–127.
- Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 2010. Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Buenos Aires, vol 1, 76p.
- Garrick, L.D., 1986. The Black River Lower Morass, a threatened wetland in Jamaica. *Oryx* 20, 155–160.
- Ghazi, I. (s.f). The Nature of Scientific Research. [Diapositivas de Power Point]. Recuperado de: <https://www.slideshare.net/guesta85a72/1-the-nature-of-the-scientific-research>.
- Gillam, C., y A. Charles. 2018. Fishers in a brazilian Shantytown: relational wellbeing supports recovery from environmental disaster. *Marine Policy*, 89: 77-84.
- Goggin, M. L., A. Bowman, J.P. Lester y L. J. Jr. O 'Toole. 1990 *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, 111.: Scott, Foresman/Little, Brown.
- Gold, R. 1958. "Roles in sociological field observation." [Social Forces](#), 36, 217-213.
- Gowing, J.W., Tuong, T.P. y Hoanh, C.T. 2006. Land and water management in coastal zones: Dealing with agriculture-aquaculture-fishery conflicts. IN: Hoanh C.T, Tuong T.P, Gowing J.W. and Hardy, B. (eds.). 2006. *Environment and livelihoods in tropical coastal zones: Managing agriculture-fishery-aquaculture conflicts*. Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture Series No. 2. London, UK: CABI Publishing: 1-16.

- Gunn, L. 1978. 'Why is Implementation so Difficult?', Management Services in Government, November.
- Habermas, J. 1983. The Theory of Communicative Action, Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. 2005. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. Polis, 10: 1-9.
- Hamdi, N y R. Goethert. 1997. Action Planning for Cities: Guide for Community Practice. Wiley-Academy. 264p.
- Hancock, B., Windridge, K. & Ockleford, E. (2009) An Introduction to qualitative research. The NIHR RDS EM/YH, 2007 (Up-dated 2009). Available at http://www.rds-eastmidlands.org.uk/resources/cat_view/13-resource-packs.html (accessed on 25 March 2010).
- Hanf, K. y F.W. Scharpf. 1978. Interorganisational Policy Making: Limits to Co-ordination and Central Control. Sage, Londres.
- Hegarty, A. 1997. Start with what the people know: a community based approach to integrated coastal zone management. Ocean and Coastal Management, 36(1-3):167-203.
- Hernández, C.A. 2011. Análisis Ambiental de las grandes centrales hidroeléctricas de Colombia aplicando metodología multiobjetivo. Proyecto de grado para optar el título de Ingeniero Ambiental y Sanitario. Universidad de la Salle, Bogotá. 120p.
- Hill, M. y P. Hupe. 2002. Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. SAGE Publications Ltd. 231p.
- Hjern y Porter, D. 1981. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. Organization Studies, (2): 211-27.
- Hjern, Hanf, Kenneth and Porter, David. 1978. Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden,' in Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control. London: Sage, pp. 303-44.
- Hjern and Hull, Chris (1982). 'Implementation Research as Empirical Constitutionalism,' European Journal of Political Research.
- Hood, W.G. 2010. Delta distributary dynamics in the Skagit River Delta (Washington, USA): extending, testing, and applying avulsion theory in a tidal system. Geomorphology.
- Howlett, M y M. Ramesh. 2003. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford University Press, Oxford. 311p.
- Hull, C y Hjern, B. 1987. Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach, Londres, Croom Helm.
- Ibarra-Lozano, J. 2007. Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. Justicia Juris, (7): 37-45.

- Invemar, CARSUCRE y CVS. 2002. Formulación del plan de manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera Estuarina del río Sinú y golfo de Morrosquillo, Caribe Colombiano. Fase I Caracterización y Diagnóstico. Santa Marta.
- Jain, R.B. 1999. "Implementing Public Policy in India" in *The Policy Implementation Process in Developing Nations*, ed. Stuart S. Nagel, Volume 6., Stamford: Jai Press Inc. 23-35 pp.
- John, P. 1998. *Analysing Public Policy*. A&C Black, Londres. 227p.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. y Koppenjan, J.F.M. 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. SAGE, Londres.
- Klepeis, P. (2003). Development policies and tropical deforestation in the Southern Yucatan Peninsula: Centralized and decentralized approaches. *Land Degradation & Development*, 14,541-561.
- Koontz, T.M. y C.W. Thomas. 2006. What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? *Public Administration Review*, 66: 111-121.
- Kraft, M. y S. Furlong. 2004. *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Washington DC: CQC Press.
- Kumer, A y D. Roy. 2016. Local community attitudes towards mangrove forest conservation: Lessons from Bangladesh. *Marine Policy*, 74: 186-194.
- Lahera, E. 2004. *Política y políticas públicas*. CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales No. 95. 32p.
- La Lengua Caribe. 2016. "Desde el Concejo de San Antero buscan negar la construcción del Puerto de Carbón. Redacción Caribe. Recuperado de <http://www.lalenguacaribe.co/desde-el-concejo-de-san-antero-buscan-negar-la-construccion-del-puerto-de-carbon/>
- Lasswell, H. D. y A. Kaplan. 1970. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Levin, P.S., M.J. Fogarty, S.A. Murawski, y D. Fluharty. 2009. Integrated ecosystem assessments: developing the scientific basis for ecosystem-based management of the ocean. *PLoS Biol.*, 7 (1).
- Levinton, J.S. 1982. *Marine ecology*. Prentice-Hall, California. 526p.
- Ley 21 de 1991. Universidad del Rosario, Bogotá, 4 de marzo de 1991.
- Ley 70 de 1993. Universidad del Rosario, Bogotá, 27 de agosto de 1993.
- Ley 99 de 1993. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Bogotá, 22 de diciembre de 1993.

- Lipsky, M. 1971. Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6: 391–409.
- McConell, A. 2010. Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy*, 30(3): 345-362.
- Madera-Arteaga, E.L. 2016. Deshaciendo el encanto: Impactos de la represa de Urrá I sobre tres comunidades de la Ciénaga Grande de Loricá. Tesis de grado para obtener el título de Magíster en Geografía. Universidad de los Andes, Bogotá. 102p.
- Martínez-Salgado, C. 2012. El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias. *Ciencia y Salud Colectiva*, 17 (3): 613-619.
- Mason, J. (2002[1996]) *Qualitative Researching* (2nd edn). London: Sage.
- Massiris Cabeza, Á. 2010. Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. En: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Matland, R. E. 1995. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol.5, No.2 (Apr. 1995) 145-174 pp.
- May, P.J. 2003. Policy Design and Implementation, *En Handbook of Public Administration*, ed. BG Peter and J Pierre. SAGE, Londres, Thousand Oaks, CA y Nueva Delhi: 223-233 pp.
- Mazzotti, F.J., Harvey, R.G., Rice, K.G., Cherkiss, M.S., Jeffery, B.M., 2008. The Crocodilian Indicator in the Greater Everglades: 2006 Assessment Report. University of Florida, Fort Lauderdale Research and Education Center, Davie, FL.
- McKay BJ, Micheli F, Ponce-Díaz G, Murray G, Shester G, Ramirez-Sánchez S, et al. Cooperatives, concessions, and co-management on the Pacific coast of Mexico. *Mar Policy* 2014;44:49–59.
- Meisel, A. (2007). “Prólogo”, en G. Ocampo (2007). *La instauración de la ganadería en el valle del Sinú: la hacienda Marta Magdalena, 1881-1956*, Medellín: Universidad de Antioquia, p. 319 .
- Meny, I y J.C. Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona. 272p.
- Milanes-Batista, Celene., Botero-Saltarén, C., Arenas-Granados, P., Alfredo-Cabrera, J. 2012. Análisis Integrado sobre Gestión Costera en dos países del Caribe. *Ciencia en su PC*, 2: 1-19.
- Ministerio del Interior y de Justicia. 2011. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá. 31p.
- Ministerio del Interior y Fundación Foro Nacional por Colombia. 2016. *Ley 1757 de 2015. Hacia una sociedad democrática, justa e incluyente*. Bogotá. 18p.

- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. 2010. Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Madrid. 118p.
- Ministerio del Medio Ambiente. 2000. Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia. Bogotá. 95p.
- Moser, C.O.N. 1989. Community participation in urban projects in the Third World. *Progress in Planning*, 32 (2): 71-133.
- Muller, P. 2010. Las políticas públicas. Volumen 3 de Estudio de caso en políticas públicas. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 216p.
- Múnera-Ruiz, L. 1999. Los estudios sobre la participación en Colombia. *Análisis Político*, 1-22.
- Murray G.D., Neis B., Palmer C. y Schneider D. 2008. Mapping cod: fisheries science, fish harvesters' ecological knowledge and cod migrations in the Northern Gulf of St. Lawrence. *Human Ecology*, 36: 581–598
- Municipio de San Antero. 2012. Plan de Desarrollo municipal “haciendo de San Antero el mejor lugar de Colombia” 2012-2015. 211p.
- Nagel, S. 1980. Series editor's introduction. in Ingram H. M. and Mann D. E. (eds.), *Why policies succeed or fail*. Beverly Hills, CA: Sage, 7-10.
- Neis, B., D.C. Schneider, L. Felt, R.L Haedrich, J. Fischer, y J. A. Hutchings. 2011. Fisheries assessment: what can be learned from interviewing resource users? *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 56(10): 1949-1963.
- NOAA. 2014. Oil Spills in Mangroves. Planning & Response Considerations. US Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), National Ocean Service, Office of Response and Restoration, Seattle, Washington 96 p.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge. 164p.
- OCA.2017. HIDROELÉCTRICA URRÁ I-II – EMBERA KATÍOS-ASPROCIG –CÓRDOBA Análisis de Impactos Ecosistémicos. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 12p.
- Olsen, S. 2003. Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives. *Ocean & Coastal Management*, 46, (3-4): 347-361.
- Olson, P. y C. Folke. Local ecological knowledge and institutional dynamics for ecosystem management: A study of Lake Racken Watershed, Sweden. *Ecosystems*, 4 (2):85-104.
- Organización Internacional para las Migraciones. 2008. Participation and community involvement. Capítulo 3. Camp Management Toolkit. Filipinas. 76-106.

- O'Rourke, D. y G.P. Macey. 2003. Community Environmental Policing: Assessing New Strategies of Public Participation in Environmental Regulation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22 (3): 383-414.
- Ortiz, C., M. Pérez, y L. Muñoz. 2007. Los cambios institucionales y el conflicto ambiental: El Caso de Los Valles Del Río Sinú y San Jorge. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ostrom, E. 2009. A general framework for analysisg sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325 (5939): 419-122.
- O'Toole, L.J., Jr. .2000. Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2): 263–88.
- Oyono, P. R. 2005. Profiling local-level outcomes of environmental decentralizations: The case of Cameroon's forests in the Congo Basin. *Journal of Environment & Development*, 14(2), 1-2.
- Pabón, N. 1994. “El problema del ordenamiento territorial de Risaralda”, en Comisión de Ordenamiento Territorial, Colombia hacia el Milenio, Memorias del taller sobre el sistema de Ordenamiento territorial, Autonomía y descentralización, Bogotá.
- Pallero, C., J.M. Barragán y M. Scherer. 2018. Management international estuarine systems: The case of the Guadiana river (Spain-Portugal). [Environmental Science & Policy](#) (80): 82-94.
- Parsons, W. 1995. Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Edward Elgar Pub, [Cheltenham](#). 704p.
- Peters, B. G. 2001. The future of governing. University Press of Kansas. 272p.
- Pomeroy, R., J. Parks, R. Pollnac, T. Campson, E. Genio, C. Marlessy, E. Holle, M. Pido, A. Nissapa, S. Boromthanasarat, N. Thu Hue. 2007. Fish wars: conflict and collaboration in fisheries management in Southeast Asia. *Marine Policy*, 31 (6): 645-656.
- PonetteGonzález,A.G., K.A. Brauman, E. MarínSpiotta, K.A. Farley, K.C. Weathers, K.R. Young, y L.M. Curran. 2014. Managing water services in tropical regions: from land cover proxies to hydrologic fluxes. *Ambio*, 44 (5): 367-375.
- Pressman, J. y A. Wildavsky. 1984. Implementation, Tercera edición. University of California Press, Berkeley, CA. 283p.
- Pressman, J y A. Wildavsky. 1973. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. University of California Press. Berkeley.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Informes de consultorías. Documentos de trabajo. Bogotá.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. Afrocolombianos: sus territorios y condiciones de vida. Colección Cuadernos INDH 2011. Unión Gráfica, Bogotá. 109p.
- Quist, L.M y A. Nygren. 2015. Contested claims over space and identity between fishers and the oil industry in Mexico. *Geoforum*, 63: 44-54.
- Raj-Paudel, N. 2009. A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, Vol. xxv, No.2 : 36-54
- Restrepo, D. 1995. La participación social como construcción del interés público entre el Estado y la sociedad. *Nómadas* (3).
- Revuelta-Baquero, B. 2007. La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 21 (16): 136-156.
- Rivera- Franco, J.E. 1987. La Asociación Nacional de Pescadores Artesanales de Colombia. *Revista de Idelcoop*, 14 (54).
- Ross J.P. 1998. Status Survey and Conservation Action Plan: Crocodiles (segunda ed.), IUCN/SSC Crocodile Specialist Group. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Roth-Deubel, A. N. 2002. Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Auroras, Bogotá. 232p.
- Roux, D. J., Rogers, K. H., Biggs, H. C., Ashton, P. J., y Sergeant, A. 2006. Bridging the Science-Management divide: Moving from Unidirectional Knowledge Transfer to Knowledge Interfacing and Sharing. *Ecology and Society*, 11 (1): 4.
- Ruiz Ochoa, Mauricio, Bernal, Gladys, & Polanía, Jaime. (2008). INFLUENCIA DEL RÍO SINÚ Y EL MAR CARIBE EN EL SISTEMA LAGUNAR DE CISPATÁ. *Boletín de Investigaciones Marinas y Costeras - INVEMAR*, 37(1), 29-49.
- Saavedra-Díaz, L.M., A.A. Rosenberg, y B. Martín-López. 2015. Social perceptions of Colombian small-scale marine fisheries conflicts: Insights for management. *Marine Policy*, 56: 61-70.
- Saavedra-Díaz, L.M., R. Pomeroy, y A.A. Rosenberg. 2016. Managing small-scale fisheries in Colombia. *Maritime Studies*, 15 (6): 21p.
- Sabatier, P. 1986. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6 (1): 21-48.
- Sabatier, P. y D. Mazmanian. 1979. The Conditions of Effective Implementation. *Policy Analysis*, 5 (4): 481-504.
- Salazar-Vargas, C. 1999. Las políticas públicas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Salcedo-Hernández, D. 2011. Análisis de la acción colectiva en el uso y manejo del mangle en la zona de uso sostenible del sector estuarino de la Bahía de Cispatá en el Departamento de Córdoba. Tesis de maestría en Desarrollo Rural. Universidad Javeriana. Bogotá. 121p.

- Saldaña, J. 2015. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. SAGE, Edición 3. 368p.
- Sánchez, H., G. Ulloa, H. Tavera & W. Gil. 2005. Plan de manejo integral de los manglares de la zona de usos sostenible del sector estuarino de la Bahía de Cispatá. Departamento de Córdoba-Colombia. Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS), Corporación Nacional de Investigaciones y fomento forestal, OIMT. Bogotá D.C. 202pp.
- Sánchez-Jiménez, A., A. Morales- Ramírez, J. Samper- Villareal, C. Sánchez-Noguera. 2014. Percepción comunitaria y procesos de Gestión Integrada de Zonas Costeras en el Pacífico Norte de Costa Rica. *Rev. Biol. Trop.*, 62 (4): 139-149.
- [Santiapillai, C.](#) y [de Silva, M.](#) 2001. Status, distribution and conservation of crocodiles in Sri Lanka. [Biological Conservation](#) , 97 (3): 305-318.
- Santos, A. 2015. Fisheries as a way of life: Gendered livelihoods, identities and perspectives of artisanal fisheries in eastern Brazil. [Marine Policy](#), (62): 279-288.
- Santos de Lima, L., T. Krueger, Y J. García-Márquez. 2017. Uncertainties in demonstrating environmental benefits of payments for ecosystems services. *Ecosystems services*, 27(A): 139-149.
- Sartori, G. 1993. *¿Qué es la Democracia?* Trad. Miguel Ángel González Rodríguez. Editorial Patria, Ciudad de México. 342p.
- Sayce, K., C. Shuman, D. Connor, A. Reisewitz, E. Pope, M. Miller Henson, E. Poncelet, D. Monié, y B. Owens. 2013. Beyond traditional stakeholder engagement: public participation roles in California's statewide marine protected area planning process. *Ocean Coast. Manag.*, 74: 57-66.
- Schwartz, M. S., y Schwartz, C. G. 1955. Problems in participant observation. *American Journal of Sociology*, 60(4), 343-353.
- Secretaría del Convenio de Diversidad Biológica. 2015. *Integrated Coastal Management for the Achievement of the Aichi Biodiversity Targets: Practical Guidance for Implementation Based on Experience and Lessons Learned from Coastal and Ocean Governance in the Seas of East Asia*. Montreal, Technical Series No. 76, 108p.
- Secretaría de la Convención de Ramsar. 2010. *Manejo de las zonas costeras: Cuestiones concernientes a los humedales y manejo integrado de las zonas costeras*. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, vol. 12. Gland, Suiza. 52p.
- Shipman, B. 2002.. *Increasing the Effectiveness of Coastal Zone Management (CZM) Projects; Optimal Conditions vs. Practical realities*, Proceedings of MAP/METAP Workshop, Coastal Area Management Programmes, Improving the Implementation. Malta, January 17–19, 2002.
- Soefftestad, L.T. y L.M. Alayón. 2007. *Institutions, organizations and poverty: Challenges to coastal zone management in Colombia and Ghana*. Annual conference of the Norwegian

- Association for Development Research. Theme: Making institutions work for the poor? Bergen, Noruega. 35p.
- Sorensen, J. 1993. The international proliferation of integrated coastal zone management efforts. Ocean & Coastal Management, 21, (1-3): 45-80.
- Starling, G. 1988. Strategies for Policy Making. The Dorsey Press, Chicago.
- Steer, R., Arias-Isaza F., Ramos A., Sierra-Correa P., Alonso D., Ocampo P. 1997. Documento base para la elaboración de la "Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas". Documento de consultoría para el Ministerio del Medio Ambiente. Serie publicaciones especiales No.6, 112p.
- Subirats, J., P. Knoepfel., C. Larrue y F. Varone. 2008. Análisis y gestión de políticas públicas. Grupo Planeta. 300p.
- Sudara, S. 1999. Who and what is to be involved in successful coastal zone management: a Thailand example. Ocean & Coastal Management, 42: 39- 47.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile (SUBDERE). 2011. Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos. Torrealba y Asociados Ltda, Santiago de Chile. 58p.
- Surlemont, K.P. 2014. Changing Livelihoods and Environmental Degradation in an area for Sustainable Mangrove Management A case study in the Bahía de Cispatá, Colombia. Tesis de maestría. Universidad de Copenhague. 97p.
- Sutton, A. M y Rudd, M.A. 2016. Factors Influencing Community Fishers' Leadership Engagement in International Small-Scale Fisheries. Front. Mar. Sci., 3 (116): 1-17.
- Tamayo Sáez, M. 1997. "El análisis de las políticas públicas" en La Nueva Administración Pública, Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.) Alianza Editorial S.A, Madrid. 312p.
- Tesfamichael, D., T.J. Pitcher, y D. Pauly. 2014. Assessing Changes in Fisheries Using Fishers' Knowledge to Generate Long Time Series of Catch Rates: a Case Study from the Red Sea. Ecology and Society, 19 (1): 18.
- Thorbjarnarson, J., F. Mazotti, E. Sanderson, F. Buitrago, M. Lazcano, K. Minkowski. 2006. Regional habitat conservation priorities for the American crocodile. Biological Conservation, 128: 25-36.
- Ting, Z., G.P. Shivakoti, C. Haiyun, y D. Maddox. 2012. A survey-based evaluation of community-based co-management of forest resources: a case study of BAishuijiang National Reserve in China. Environ., Dev. Sustain., 14: 197-220.
- Tokrisna, R., Boonchuwong, P. and Janekarnkij, P. (1997) A Review on Fisheries and Coastal Community-Based Management Regime in Thailand. Fisheries Co-management Project Working Paper 32. ICLARM, Manila.
- Torjman, S. 2005. What is policy? Caledon Institute of Social Policy. Ontario, Canadá. 20 p.

- Trimble, M y D. Johnson. 2013. Artisanal fishing as an undesirable way of life? The implications for governance of fishers' wellbeing aspirations in coastal Uruguay and southeastern Brazil. *Marine Policy*, (37): 37-44.
- Tuyen, T.V., D. Armitage, y M. Marschke. 2010. Livelihoods and co-management in Tam Giang lagoon, Vietnam. *Ocean Coast. Manage*, 1-9p.
- Uluwaduge , P., K. V. D. Edirisooriya Menike , E. M. T. K. Senevirathnab y G. C. L. Pathirana. 2018. Mitigating the Human-Crocodile Conflict in Sri Lanka: A Study Based on the Nilwala River Area in Matara District. *Procedia Engineering* 212 :994–1001
- Van Meter, D. and Van Horn, C.E. 1975. 'The policy implementation process: A conceptual framework', *Administration and Society*, 6 (4): 445–88.
- Vargas-Velásquez, A. 1999. Notas sobre el estado y las políticas públicas. Almudena Editores, Bogotá. 196p.
- Velásquez, F. y E. González. 2003. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona, Bogotá. 455p.
- Velásquez -Gavilanes, R. 2009. Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20: 149-187.
- Vilardy, S., y González, J.A. 2011. Repensando la Ciénaga: Nuevas miradas y estrategias para la sostenibilidad en la Ciénaga Grande de Santa Marta. Universidad del Magdalena y Universidad Autónoma de Madrid. Santa Marta, Colombia. 228 p.
- Villareal-Martínez, M.T. 2009. La acción colectiva de las organizaciones civiles autónomas. El caso de Monterrey. Ponencia presentada en el 53° Congreso Internacional de Americanistas. Realizado en México, julio 2009. 20p.
- Vogt, W. P. 1999. *Dictionary of Statistics and Methodology: A Nontechnical Guide for the Social Sciences*. Sage, Londres.
- Wates, N. 2000. *The Community planning handbook*. Earthscan, Londres. 230p.
- Wielgus, J., Poon, S., del Río, E. C., Muñoz, D., Whittle, D., y Fujita, R. 2014. Fishery cooperatives in Cuba: Potential benefits, legal feasibility, and governance preconditions. *Marine Policy*, 45: 128-137.
- Wilson, W. 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2): 197-222.
- Winter, S. C. 1990. Integrating Implementation Research, eds. Palumbo, Dennis J, & Calista, Donald J, 1990, *Implementation and the Policy Process, Opening the Black Box*, Greenwood Press.
- Wynne, B. 1992. Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science. *Public Understanding of Science*, 1 (3): 281-304.

- Yaffee, S. 1997. Why environmental policy nightmares recur. *Conservation Biology*, 11 (2): 328-337.
- Yin, R.K. 2009. *Case Study Research*. Cuarta edición. SAGE Publications, Inc. 217p.
- Yin, R.K. 2011. *Qualitative research from start to finish*. The Guilford Press, Nueva York.
- Zainal, Z. 2007. Case study research method. *Jurnal Kemanusiaan (Revista de Humanidades)*,9: 1-5.
- Ziccardi, A. 1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*. Miguel Ángel Porrúa, México. 237p.