

# Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción



JUAN MANUEL BARRAGÁN MUÑOZ (Coordinador)



# Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado

# RED IBERMAR



Citación correcta de este libro:

Barragán Muñoz, J.M. (coord.). 2011. *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 280 pp.

Citación correcta de un capítulo (ejemplo):

Cabrera Hernández, J.A. *et al.* 2011. “El Manejo integrado costero en Cuba: propuestas para avanzar hacia una implementación exitosa”, Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 71-91 pp.

Coordinación: Juan Manuel Barragán Muñoz

Editores:

Juan Adolfo Chica Ruiz, Pedro Arenas Granados, Javier García Onetti, Javier García Sanabria y María Luisa Pérez Cayeiro

Edita: Red IBERMAR (CYTED)

© 2011 Los autores

Foto portada: Moacir Madruga

Maquetación y fotomecánica: Jiménez-Mena, s.l.

ISBN13: 978-84-694-4844-1

Depósito Legal: CA-322/11

Imprime: Jiménez-Mena, s.l.

Impreso en España

## DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El contenido de este volumen no refleja necesariamente las opiniones o políticas del CYTED-SEGIB o de sus organizaciones contribuyentes. Las designaciones empleadas y las presentaciones no denotan en modo alguno la opinión de los autores o de las organizaciones contribuyentes con respecto a la situación jurídica de un país, territorio, ciudad o área de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites nacionales, estatales u otros.

**RED  
IBERMAR**

**MANEJO COSTERO INTEGRADO Y  
POLÍTICA PÚBLICA EN IBEROAMÉRICA:  
PROPUESTAS PARA LA ACCIÓN**

**2011**

# Mapa 1

## Actuales Países y Estados miembros de la Red IBERMAR



# ÍNDICE

---

PRÓLOGO, <i>por Stephen B. Olsen</i> .....	9
INTRODUCCIÓN .....	13
I. PROPUESTA PARA UNA GESTIÓN COSTERA INTEGRADA DE LOS LITORALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA .....	15
II. PROPUESTA PARA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ÁREAS DE COSTA RICA.....	39
III. DOCUMENTO NACIONAL DE PROPUESTA PARA EL MANEJO COSTERO INTEGRADO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.....	55
IV. EL MANEJO INTEGRADO COSTERO EN CUBA: PROPUESTAS PARA AVANZAR HACIA UNA IMPLEMENTACIÓN EXITOSA .....	71
V. 52 RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES EN REPÚBLICA DOMINICANA.....	93
VI. PROPUESTAS PARA UNA GESTIÓN COSTERA INTEGRADA DE LAS ÁREAS LITORALES DE PUERTO RICO.....	121
VII. PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN LITORAL DE UN PAÍS CON TRES COSTAS: COLOMBIA .....	139
VIII. ALGUNAS ORIENTACIONES PARA EL MANEJO COSTERO INTEGRADO EN CHILE.....	159
IX. SOSTENIBILIDAD DE LA ZONA COSTERA ARGENTINA. AVANCES EN EL MANEJO COSTERO .....	171
X. DOCUMENTO NACIONAL DE PROPUESTA: URUGUAY .....	191
XI. DOCUMENTO NACIONAL DE PROPOSTAS: BRASIL .....	219
XII. PROPOSTA PARA UMA GESTÃO COSTEIRA E MARINHA INTEGRADA: PORTUGAL.....	239
XIII. LA GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES EN ESPAÑA. PROPUESTAS PARA UN CAMBIO DE RUMBO.....	253

## PRÓLOGO

---

Hace unos años tuve el placer de conocer a Juan Barragán y ver de cerca *El Decálogo*, marco metodológico con el que su equipo profesional de la Universidad de Cádiz y la red IBERMAR caracterizan el estado de la administración pública de las costas. *El Decálogo* agrupa 10 atributos con los cuales se examinan las herramientas y capacidades con las que una administración pública responde –o falla en responder– a los múltiples, complejos y dinámicos desafíos presentes en lo que es usualmente llamado Manejo Costero Integrado (MCI).

*El Decálogo* es la base de un penetrante análisis sobre el estado de las costas en 13 naciones iberoamericanas, publicado en el primero de una serie de tres volúmenes. Este segundo volumen propone como enfrentar los desafíos identificados en el primer volumen, con propuestas detalladas en la escala nacional. El tercer volumen, en preparación, se enfocará en los beneficios que podrían derivarse de un trabajo regional basado en la colaboración y en la integración de experiencias e ideas para promover una agenda de acción común.

En su conjunto, estos volúmenes nos ofrecen no solo una línea de referencia sobre la respuesta de los gobiernos a los asuntos claves que los acelerados cambios ambientales y sociales han producido, y producen, en las costas de Iberoamérica, sino también acciones para fortalecer la tan necesaria y urgente colaboración intersectorial e interinstitucional.

La revisión de este segundo volumen me ha llevado a recordar mi propia experiencia de manejo costero en la región, iniciada en Ecuador en 1985 y desarrollada después en otros países. Recuerdo que mi primera asunción fue que el MCI era primariamente el trabajo natural de los gobiernos, entendiendo manejo (*management*) como el conjunto de operaciones por parte de un gobierno para obtener resultados deseados. Basándome en buena medida en las observaciones y diálogos durante varias décadas en Latinoamérica he llegado a la conclusión de que el concepto *governance* es más útil que *management*, para

hacer frente en este contexto regional y en otros similares, al desafío que llamamos MCI.

Esta conclusión está basada en la repetida observación de que los mecanismos conocidos y previstos de gobierno en la región no son suficientes para cambiar la trayectoria del desarrollo que en muchos lugares de la costa es siempre menos sustentable.

Cuando hablamos de *management* pensamos en manejo de negocios, manejo de parques, manejo de personal, manejo de desastres. Nos referimos a procesos para los cuales las metas, las estructuras de trabajo, los recursos materiales y las competencias son bien conocidos. Pero modificar un patrón no sustentable de desarrollo en una de las regiones más ricas, dinámicas y conflictivas del planeta nos saca del conocido campo del manejo y nos impone el rediseño de las estructuras y procesos institucionales que están en la base de la planeación y la toma de decisiones. *Governance* nos remite a los valores, políticas, leyes y cambios institucionales y sociales con los cuales conformamos la plataforma para que un determinado manejo sea posible<sup>1</sup>.

En esta definición las tres fuentes principales de *governance* son el gobierno, la sociedad civil y el mercado<sup>2</sup>. En numerosas ocasiones constatamos que el balance deseable entre estas fuerzas se rompe, y que la fuerza mayor no está en el gobierno sino en los mercados, crecientemente en los mercados mundiales, con ocasionales impactos fuertes generados por la presión de la sociedad civil.

Sin duda el MCI requiere de un mandato gubernamental y del sostenido soporte de las instituciones de gobierno conforme se detalla en el *Decálogo*. Los estudios del segundo volumen proponen con mucha claridad cuan crucial es la construcción de estos bloques gubernamentales para un efectivo MCI, pero al mismo tiempo muestran que el progreso ha sido más bien modesto, en mi opinión porque el poder necesario para hacer del MCI una realidad operativa no descansa solo en el gobierno.

---

<sup>1</sup> Olsen, S.B. 2003. "Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives". *Ocean and Coastal Management*, 46 (3-4): 347-361.

<sup>2</sup> Juda, L. 1999. "Consideration in developing a functional approach to the governance of large marine ecosystems". *Ocean Development and International Law*, 30 (2): 89-125; Juda, L. and Hennessey, T. 2001. "Governance profiles and the management of the uses of large marine ecosystems". *Ocean Development and International Law*, 32: 41-67.

Es difícil que los múltiples desafíos que surgen de los cambios acelerados en los ecosistemas costeros puedan ser exitosamente enfrentados en escala nacional o regional con políticas sectoriales a menudo contradictorias y sin mandatos gubernamentales adecuados. Este contexto explica por qué los éxitos de MCI son con frecuencia de pequeña escala.

Hoy en día en Iberoamérica hay ejemplos de inspirado liderazgo y de colaboración entre entidades gubernamentales y no gubernamentales, que muestran que es posible lograr progresos de MCI y que el apoyo político a iniciativas intersectoriales produce resultados destacados.

Algunas de estas iniciativas de pequeña y mediana escala han sido analizadas por miembros de la Red de EcoCostas, una ONG regional basada en Ecuador. Los análisis de EcoCostas complementan los de IBERMAR. El trabajo analítico y el intercambio de reflexiones entre estas dos redes refuerzan la utilidad crucial de que los manejadores costeros conozcan y entiendan profundamente cómo se conforman, funcionan y cambian los procesos y contextos en los cuales operan. Por ejemplo, en este mismo volumen, los capítulos de Argentina, Colombia y Cuba muestran cuan diferentes son sus contextos socio-ecológicos y de *governance*.

Para ser efectivas, las iniciativas de *governance* deben: 1) mantener su continuidad por largos períodos, a veces décadas, 2) adaptarse a los cambios socio-ambientales y ser flexibles aprendiendo de su propia experiencia y la de otros, 3) proveer los cambios institucionales y animar la colaboración entre los grupos e instituciones que usan los ambientes y recursos costeros. Estos atributos raramente están presentes a escala nacional a lo largo de las costas de Iberoamérica.

Este volumen me fortalece en la idea de que la creación de un programa de MCI efectivo requerirá sin duda de una base firme de soporte gubernamental, vinculado a las dos otras fuentes de *governance*. El competente manejo sector por sector continúa siendo críticamente importante, y el valor que el MCI agrega es que puede proveer una plataforma de metas, políticas y procedimientos que pueden guiar el cambio en una región de importancia crítica para la humanidad.

La colaboración y la aplicación de marcos conceptuales comunes y la comprensión profunda de los desafíos que implica la construcción de un nuevo tipo de *governance* para guiar los cambios en las zonas costeras son con-

tribuciones importantes que IBERMAR aporta a la conformación de un enfoque de trabajo internacional colaborativo basado en el aprendizaje, para beneficio de cada país y de la región. Los desafíos son urgentes y las acciones que podrían señalar un productivo camino están en los capítulos de este volumen.

**Stephen B. Olsen**

*Abril, 2011*

## INTRODUCCIÓN

---

Para quien se asoma por primera vez a la ventana de Ibermar (CYTED) le informo que este es el segundo tomo de una obra colectiva que se interesa por el Manejo Costero Integrado –MCI– del espacio iberoamericano. En el anterior, investigadores, académicos y gestores de trece países sentaron las bases del estado de la cuestión a partir de una metodología común acordada: *El Decálogo. Los asuntos claves para el manejo costero integrado en Iberoamérica*. Esta se configuró en dos partes bien diferenciadas. La que iniciaba el esquema pretendía sintetizar el contexto en el que se desarrollaba el manejo costero de cada país. Dicho contexto se identificó con el sistema litoral. Para ello se estudiaron los subsistemas físico y natural, social y económico, y jurídico-administrativo. Los problemas de las áreas litorales cerraban este apartado. En la segunda parte se abordó el análisis de los diez asuntos claves para el MCI en el sistema nacional de gestión pública: política, normativa, responsabilidades, instituciones, instrumentos, administradores, recursos, información, educación para la sostenibilidad y participación. En realidad este primer libro cumplió las funciones de diagnóstico de la situación.

En la obra que ahora tiene el lector en sus manos, continuación de la antes comentada, de nuevo, un nutrido grupo de investigadores, académicos y gestores iberoamericanos, hacen propuestas concretas para mejorar el estado del MCI en sus respectivos países. Como en el primer tomo, los documentos que aquí se presentan atienden una metodología común definida por las coordinaciones de los trece grupos/país Ibermar: el denominado *Guión para la formulación de los documentos nacionales de propuesta*. Es, sin duda, una valiosa aportación al debate sobre los caminos que son necesarios transitar. Se trata en esencia de un proceso complejo, que aspira al progreso y cohesión de nuestra sociedad, y a la conservación de nuestros ecosistemas costeros y sus servicios. En consecuencia, debemos referirnos en términos de sostenibilidad social, ecológica y económica.

En este caso nuestra aportación se concreta en una serie de propuestas organizadas gracias al *Decálogo*, que es simplemente una herramienta de análisis y síntesis al mismo tiempo. Y que sobre todo permite contribuir con sugerencias de acción dirigidas a la mejora del MCI, entendiendo a este dentro

del marco conceptual de las políticas públicas. ¿O es que se puede considerar de otra forma una disciplina preocupada por el bienestar duradero de las personas y la administración de ecosistemas y servicios, en los que están altísimamente implicados los intereses e instituciones públicas?

La lectura de las propuestas concretas de Ibermar pretende alimentar un debate abierto sobre la dirección en las que el MCI podría conducirse. No pueden esperarse fórmulas mágicas ni soluciones infalibles. No hay caminos cortos y fáciles. El cambio del estado de cosas en las áreas litorales de Iberoamérica es tan necesario como difícil e incierto. Todos los que trabajan en ciencias sociales saben que las instituciones públicas deben jugar un papel insustituible en dicho cambio; sobre todo si están democráticamente legitimadas como representantes de los intereses más generales. Tampoco se desconoce su imprescindible función articuladora con la sociedad civil y con la actividad privada. En eso radica, quizás, la búsqueda de nuevos caminos de progreso a los que nos hemos referido. Las instituciones públicas tienen la obligación de velar por esos intereses, en franca alianza con las otras dos partes. Pero este razonamiento debe concretarse. Y es ahí donde las propuestas de Ibermar intentan llegar: actuaciones que podrían emprenderse para conseguir una sociedad más integrada entre ella misma, y con su entorno.

Habrán situaciones en las que este camino sea liderado por iniciativa de las mismas instituciones públicas. Pero no hay que descartar casos en los que la propia sociedad se organice y movilice para instar a las instituciones a cumplir un papel más activo en busca de un modelo mejor de bienestar para todos y por tanto orientado a la sostenibilidad.

Después de este segundo tomo, Ibermar pretende volcar todo el conocimiento adquirido en estos últimos cuatro años de trabajo, en favor de una iniciativa común Iberoamericana para el MCI. Está previsto publicar, y es nuestro compromiso, un tercer volumen donde los diagnósticos nacionales se fundan en un diagnóstico regional, y las propuestas nacionales en una propuesta para Iberoamérica. Es posible que el abordaje de un *Programa Iberoamericano para el MCI* suene a irreal, a utopía, que recuerde a otro de tantos fracasos en los procesos de integración regional pero ¿cómo pretendemos cambiar las cosas si no somos capaces de soñar?

**Dr. Juan M. Barragán Muñoz**

*Coordinador General de la Red Ibermar (CYTED)*

*Primavera de 2011*