



Dadon, J.R., N. Boscarol, A.J.A. Monti, M. C. García, E. Verón, J. C. de Haro, R. Fèvre, V. J. Beltrán, A. M. Raimondo, A. L. Lara, & Carlos A. Lasta. 2020. Manejo federal de la zona costera Argentina. *Revista Costas vol esp.*, 1: 1-22. doi: 10.26359/costas.e101

# Manejo Federal de la Zona Costera Argentina

José R. Dadon<sup>1,2,\*</sup>, Nadia Boscarol<sup>3</sup>, Alejandro J.A. Monti<sup>4</sup>, Mónica C. García<sup>5</sup>, Eleonora Verón<sup>2,5</sup>, J. Cristian de Haro<sup>6</sup>, Roberto Fèvre<sup>1</sup>, Vilma J. Beltrán<sup>4,7</sup>, Ana M. Raimondo<sup>4</sup>, Albina L. Lara<sup>8</sup> y Carlos A. Lasta<sup>9</sup>

e-mail: dadon@fadu.uba.ar

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Centro de Investigaciones Gestión de Espacios Costeros.

<sup>2</sup> CONICET, Argentina.

<sup>3</sup> Secretaría de Gobierno de la Nación

<sup>4</sup> Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Instituto de Investigaciones Geográficas de la Patagonia.

<sup>5</sup> Universidad Nacional de Mar del Plata, Centro de Investigaciones Geográficas y Socioambientales.

<sup>6</sup> Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Grupo de Ecología del Paisaje y Medio Ambiente.

<sup>7</sup> Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable de la Provincia de Chubut

<sup>8</sup> Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Estudios de Posgrado.

<sup>9</sup> Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, Provincia de Buenos Aires

**Keywords:** coastal management, pampean coast, patagonic coast, argentine continental shelf, La Plata river.

## Resumen

La Zona Costera Argentina es un continuo fluvio-marítimo de gran diversidad climática y biogeográfica que se extiende desde el extremo norte de la cuenca del Río de la Plata hasta el extremo sur de la costa patagónica. Este trabajo analiza los cambios relacionados con la gestión costera en el período 2009-2019 en políticas públicas, normativa, competencias, responsabilidades, instituciones, instrumentos, formación, capacitación, recursos financieros, conocimiento científico, información y educación ambientales y participación ciudadana. Entre los avances más significativos se encuentran la determinación de los límites de la plataforma continental, la regulación más precisa en el Código Civil y Comercial reformado, la formulación de una Estrategia

Submitted: May 2019

Reviewed: June 2019

Accepted: August 2019

Associate Editor: Marinez Scherer

Federal de Manejo Costero y varias estrategias sectoriales, la creación de la primera área marina protegida, el aumento de los cursos de postgrado relacionados con la gestión costera y la inclusión de contenidos ambientales en todos los niveles del sistema educativo. Por otro lado, cabe destacar la escasez de recursos financieros para el fortalecimiento institucional, la baja incidencia de la participación ciudadana y la persistencia de conflictos de competencia interjurisdiccional. Se concluye que el modelo sectorial de gestión costera se ha consolidado, con una tendencia a migrar de una gestión centralizada a nivel nacional a un sistema federal con mayor capacidad de decisión para las provincias.

### Abstract

The Argentine Coastal Zone is a fluvio-maritime continuum of great climatic and biogeographic diversity that extends from the northern end of the Río de la Plata basin to the southern extreme of the Patagonian coast. This paper analyzes the changes related to coastal management in the period 2009-2019 in public policies, regulations, competencies, responsibilities, institutions, instruments, training, capacity building, financial resources, scientific knowledge, environmental information and education, and citizen participation. Among the most significant advances are the determination of the limits of the continental shelf, the more precise regulation in the reformed Civil and Commercial Code, the formulation of a Federal Coastal Management Strategy and several sectoral strategies, the creation of the first marine protected area, the increase of the postgraduate courses related to coastal management, and the expansion of the environmental contents to all levels of the education system. On the other hand, it is worth noting the scarcity of financial resources for institutional strengthening, the low incidence of citizen participation and the persistence of interjurisdictional competition conflicts. It is concluded that the sectoral model of coastal management has consolidated, with a tendency to migrate from a centralized management at the national level to a federal system with greater decision capacity for the provinces.

## 1. Introducción

A partir de la firma de la Convención del Derecho del Mar primero, y luego con la presentación del Programa 21 de Naciones Unidas, en Argentina se ha incrementado el interés en la gestión de las áreas costeras. Entre los estudios más relevantes sobre el tema deben mencionarse Brandani (1987, 1990), Álvarez y Álvarez (1999), Borthagaray (2002), Dadon y Matteucci (2002, 2009), Barragán et al. (2003), Freplata (2004), Campagna *et al.* (2006), Isla y Lasta (2006), Roccatagliata (2008), FCMPAI (2008), Dadon (2009), Dadon *et al.* (2011), Boscarol *et al.* (2016), Zaixo *et al.* (2016), Morello *et al.* 2018, Gil *et al.* (2019) y Marcovecchio *et al.* (2019).

En el contexto de la cooperación científica internacional promovida por la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado (IBERMAR), el presente trabajo analiza los cambios más significativos relacionados con la gestión de la Zona Costera Argentina durante el período 2009-2019 y, en particular, la continuidad de las políticas y el alcance de las propuestas desarrolladas en Dadon (2009) y Dadon *et al.* (2011), respectivamente. Para ello, se utiliza la metodología propuesta por la antedicha Red IBERMAR, consistente en la revisión crítica de fuentes primarias (leyes, decretos, ordenanzas, proyectos legislativos, documentos oficiales de instituciones gu-

bernamentales y académicas) y secundarias (informes técnicos, literatura académica y científica) referidas a: 1) políticas; 2) normativa; 3) competencias e incumplencias; 4) instituciones; 5) instrumentos de gestión; 6) formación y capacitación; 7) recursos financieros;

8) conocimiento e información; 9) educación; 10) participación ciudadana. Cada sección incluye en los párrafos finales recomendaciones sobre aspectos prioritarios a tener en cuenta.

## 2. Caracterización de la zona costera Argentina

La Zona Costera Argentina presenta varias singularidades. Comprende un continuo fluvio-marítimo que abarca los tramos argentinos de los grandes ríos de la cuenca del Plata (Paraguay, Paraná, Uruguay y Plata) y el litoral atlántico hasta el extremo sur de la Patagonia, con una de las plataformas continentales más anchas del océano mundial (figuras 1 y 2). Para el sector localizado al sur del paralelo 60 °S, Argentina es signataria del Sistema del Tratado Antártico.

El sector continental está compuesto por 107 municipios costeros pertenecientes a 11 provincias y la Capital Federal (figura 2). Ocupa 18,3 % del territorio continental (sin considerar los sectores insulares y antárticos) y allí habita 39 % de la población, con una densidad media (28 hab./km<sup>2</sup>) que supera 2,8 veces la del resto del país (Dadon, 2009; Matteucci y Dadon, 2016).

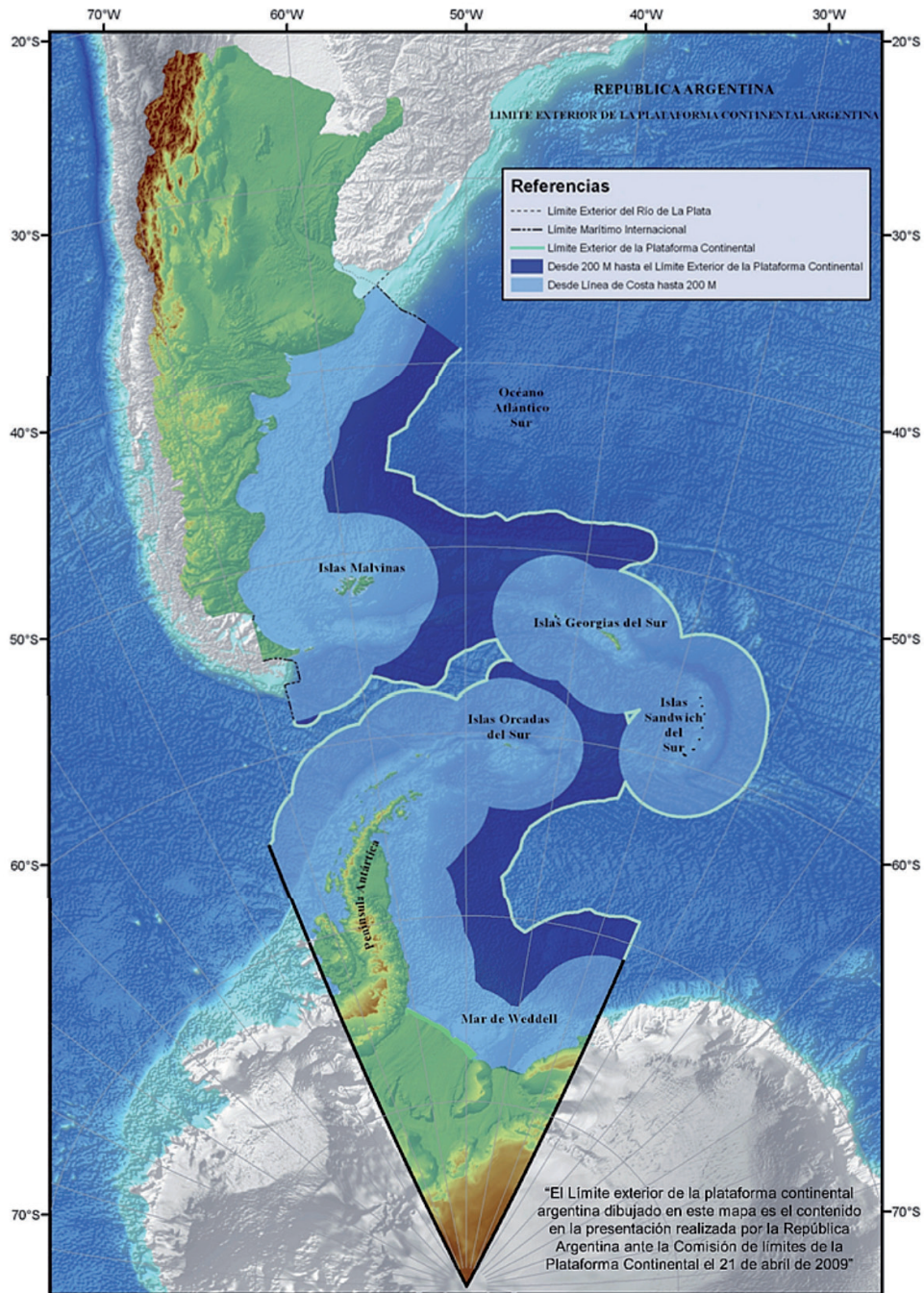
Pueden reconocerse cuatro regiones bien diferenciadas (Barragán *et al.*, 2003; Dadon, 2009): a) Gran Región Fluvial; b) del Río de la Plata; c) Pampeana; y d) Patagónica (figura 2). Con marcados contrastes entre ellas, la Región del Río de la Plata es la menos extensa, pero cuenta con la mayor densidad poblacional (139 hab./km<sup>2</sup>), en tanto la Patagónica ocupa la mayor superficie con una densidad poblacional de apenas 3 hab./km<sup>2</sup> (Matteucci y Dadon, 2016).

Los mares, el océano, los ríos y sus respectivas riberas del territorio argentino pertenecen al dominio público. Habiendo adoptado el sistema de gobierno republicano y federal, la competencia primaria corresponde a las provincias, las cuales delegan algunas

atribuciones en la administración nacional, en tanto que otorgan el manejo del territorio a las administraciones municipales. Acorde a las peculiaridades del régimen federal argentino y a la realidad compleja del esquema constitucional, la política aplicable a la zona costera se asienta en un escenario jurídico e institucional que combina normas y organismos de los niveles nacional, provincial y municipal (Dadon, 2009; MAyDS, 2016). En la década de 2009-2019 se ha consolidado el enfoque federal del manejo costero, debido al mayor protagonismo de las instituciones provinciales, así como la multiplicación de iniciativas de aplicación en sus respectivos territorios.

De acuerdo a Boscarol *et al.* (2016) y MAyDS (2016), los factores estratégicos para el manejo de la zona costera argentina son la defensa de la soberanía, la conservación de la biodiversidad nativa y la explotación de hidrocarburos; a ello se suman las actividades portuarias, pesqueras, industriales, agrícolas, turísticas y recreativas; la generación de energía; el desarrollo urbano; la gestión de efluentes y residuos sólidos.

Los problemas más extendidos en toda la zona costera son el agotamiento de los recursos renovables, la erosión inducida, las presiones sobre dominio público, la localización de actividades y usos incompatibles entre sí, la contaminación y la introducción de especies exóticas; mientras que en las áreas urbanas e industriales, se han incrementado los riesgos socio-ambientales debido al crecimiento urbano inequitativo y mal planificado, la artificialización



**Figura 1.** Plataforma continental de Argentina, entre la línea de base y la línea de las 200 millas (celeste) y entre esta última y el límite exterior (azul). Fuente: COPLA (2017).



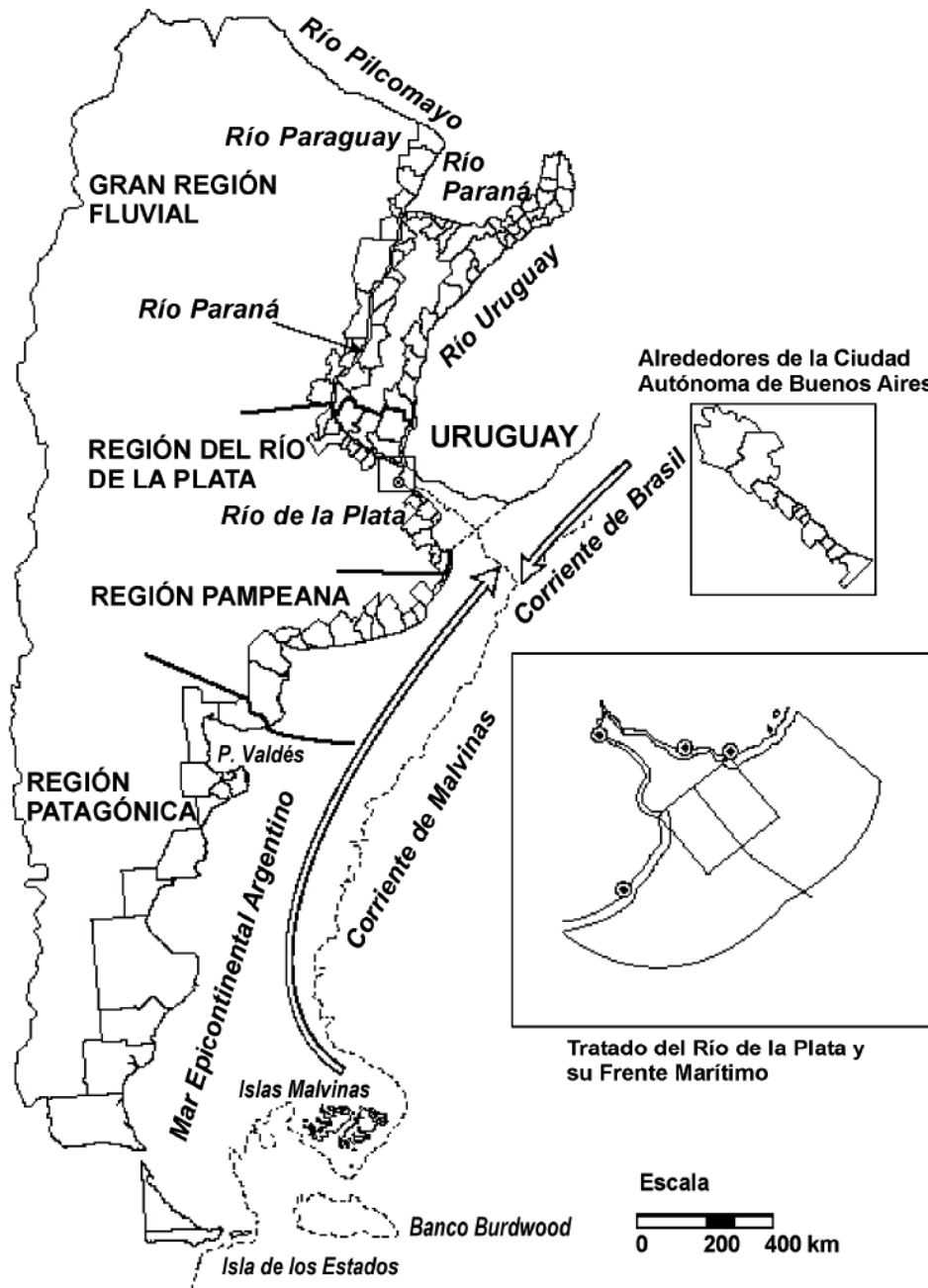


Figura 2. Regiones de la zona costera argentina. Fuente: Dadon (2009).

del hábitat, la impermeabilización de los suelos, la modificación de las geoformas por obras de infraestructura, la competencia por espacio sobre la línea de costa, y la ocupación de las áreas bajas (Barragán *et al.*, 2003; Dadon y Matteucci, 2002; FREPLATA, 2004; Campagna *et al.*, 2006; Isla y Lasta, 2006; Monti y Escofet, 2008; Roccatagliata, 2008; Dadon, 2009, 2011; Monti, 2012; MAyDS, 2016; Monti *et al.*, 2016; de Haro 2017, entre otros.). En los últimos años han cobrado especial relevancia en la agenda gubernamental los impactos del cambio climáti-

co, que incrementarse la frecuencia e intensidad de eventos extremos como la erosión e inundación de las áreas costeras.

En el plano internacional, Argentina mantiene el reclamo ante los organismos internacionales del cese de la ocupación de las islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte desde 1833. Además de la posesión del territorio insular, el reclamo se ha extendido al dominio y explotación de recursos de la zona de exclusión alrededor de las islas.

### 3. Cambios relacionados con la gestión costera durante el período 2009-2019

#### Política

La Argentina fue uno de los primeros países que destacó el alcance de sus derechos de soberanía sobre la plataforma continental en su condición de Estado ribereño, desarrollando una política de estado sostenida desde principios del siglo XX. La continuidad de dicha política, canalizada mediante la Ley 23968/1991 de Espacios Marítimos y Ley 24815/1997 a través de la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), ha llevado a la demarcación del límite exterior de su plataforma continental conforme a las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y con las Directrices Científicas y Técnicas de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC). Esta última adoptó los días 11 de marzo de 2016 y 17 de marzo de 2017, las recomendaciones sobre la presentación argentina del límite exterior de la plataforma continental realizada el 21 de abril de 2009 (figura 1), extendiendo dicha plataforma en más de 1.785.000 km<sup>2</sup> (COPLA, 2017).

En el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Argentina ratificó mediante la Ley 27270/2016 el Acuerdo de

París adoptado el año anterior en la 21a. Conferencia de las Partes.

En el nivel provincial es necesario colaborar en la construcción de políticas que respondan efectivamente al sistema federal y profundizar su pertenencia latinoamericana. Teniendo en cuenta estos incipientes avances en acuerdos hacia la definición de políticas públicas consensuadas, es recomendable fortalecer los mismos que para contribuir a la formulación de una Política Federal de Manejo Costero Integrado.

En el nivel municipal, las políticas de descentralización administrativa y financiera aplicadas a partir de la década de 1990 y la falta de incentivos son obstáculos para que los gobiernos locales adopten estrategias de manejo integrado o implementen acuerdos interjurisdiccionales (Dadon y Oldani 2017).

De acuerdo a lo que se observa en los tres niveles gubernamentales, la meta propuesta es contar con una política pública explícita orientada al Manejo Costero Integrado, formulada por las instancias gubernamentales con participación activa de las universidades, los centros de investigación, los Organismos No Gubernamentales, y los sectores productivos relacionados con la zona costera, ejecutada, evaluada y periódicamente revisada por todos los actores

con intereses político-administrativos, territoriales y sectoriales. Asimismo, resulta necesario promover el establecimiento de políticas públicas municipales, reconociendo su rol en la planificación y el desarrollo del litoral.

### Normativa

Entre los cambios destacables de la última década con incidencia directa en el manejo costero se encuentra la reforma del Código Civil y Comercial (Ley 26994/2015). En comparación con la versión anterior, el Artículo 235 que delimita el dominio público costero explicita en su inciso a) la sectorización del mar territorial establecida por la CONVEMAR. Asimismo, define taxativamente en el inciso b) las playas marítimas como “la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso”. En el inciso c) define río como “el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias”, y establece que pertenece al dominio público “toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a las disposiciones locales”. El Artículo 1974 referido al camino de sirga (calle que los propietarios de los fundos ribereños deben mantener libre de construcciones) reduce su ancho de 35 metros a 15 metros, modificación relevante dado que dicho camino es actualmente considerado de interés ambiental y eje de controversias, a partir del fallo de la Suprema Corte de Justicia en la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios” (véase por ejemplo Cappuccio *et al.* 2014, Merlinsky *et al.* 2017).

Otras normas de interés para la gestión son la Ley Nacional 27037/2014, que instituye los requisitos para la creación de áreas de diferentes categorías dentro del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas, definiendo objetivos y restricciones de usos y actividades en cada una y complementando a la Ley Nacional 22351/1980 correspondiente a las áreas protegidas terrestres. También son destacables la Ley Nacional 27011/2014 de entrada en vigencia del Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques, conocido como BWM 2004, en consonancia con normas previas como la Ordenanza Marítima 7/1998 de Prefectura Naval Argentina, referida a la prevención de la contaminación con organismos acuáticos en el lastre de los buques destinados a puertos argentinos de la cuenca del Plata.

Entre las propuestas legislativas para el ámbito nacional se encuentra el Proyecto de Ley 1356-D-2011 *Régimen de Protección de Costas sobre el Atlántico Sur y Riberas de los Ríos Interiores*, presentado en 2011 por los Diputados E. G. Macaluse, N. G. Iturraspe, V. C. Benas, L. B. Parada y V. A. Donda Pérez, el cual se suma a otros presentados desde 1995 (Dadon 2009, García y Veneziano 2011). En todos los casos perdieron estado legislativo sin haber sido tratados.

En la Provincia de Buenos Aires se presentaron iniciativas de interés para la zona costera, como el Proyecto D3580/2010 *Manejo Costero Integrado*, del Diputado Juan de Jesús, para establecer el marco rector para la gestión integral, protección, conservación, mejoramiento, restauración, determinación y recuperación de la zona costera provincial; el Proyecto D4288/2010 *Valorización y administración del litoral marítimo y Bahía de Samborombón* presentado por el Diputado Armando Abruzza, para establecer una zonificación y planificación del litoral con la participación de las comunidades costeras; y el proyecto sobre libre acceso y usos de playas (2012) del Senador

Enrique A. Dichiara. Ninguno de ellos recibió tratamiento legislativo en las respectivas cámaras.

Por su parte, elaboraron anteproyectos de manejo integrado diversos órganos de gestión con competencias específicas, como la Dirección General de Puertos de la Provincia del Chubut (Beltrán y Granada 2015) o la Unidad de Manejo Costero Integrado de la Provincia de Buenos Aires (véase más abajo). A pesar de indicar que existe permanente interés en la gestión de las costas, no lograron prosperar.

Existe una gran disparidad de criterios en la definición de zona costera y la regulación de usos y actividades litorales tanto en la legislación nacional como en las legislaciones provinciales. Por ejemplo, el Decreto 3202/2006 de la Provincia de Buenos Aires define para urbanizaciones costeras una franja de protección no menor a 250 metros desde la línea de ribera; por su parte, la Ley 2951/1996 de Costas de la Provincia de Río Negro establece una franja de protección comprendida desde la isobata de 20 metros hasta una distancia aproximada de 500 metros tierra adentro, contados a partir de la línea de altas mareas normales. Diferencias de este tipo no sólo responden a la configuración de la costa sino también a los usos, actividades, intereses y actores sociales implicados en cada caso.

La ausencia de una normativa aplicable a la totalidad del litoral fluvio-marítimo argentino se debe a que no se ha logrado todavía consenso acerca del grado de integración interjurisdiccional que debería existir entre la administración nacional y las administraciones provinciales, así como entre éstas y las municipales, y a través de qué arreglos institucionales debería ser implementado. Si bien los diversos proyectos legislativos nacionales y provinciales presentados en las últimas décadas incorporaron en su elaboración a sectores académicos, privados y asociaciones civiles, no han logrado insertarse en un contexto federal. Por ello, las futuras propuestas de normativa deberían tener en consideración la necesidad de las provincias

costeras de ordenamiento territorial atendiendo no solo la interacción de los sistemas costeros fluvio-marinos y las cuencas hidrográficas, sino también (y de manera destacada) los respectivos valores culturales, usos y actividades económicas asociados. Con ello se podría lograr un consenso de intereses de los diferentes actores institucionales y no institucionales alcanzado mediante procesos participativos que avancen en ambos sentidos, tanto desde los niveles más altos hacia abajo y como a la inversa.

### Competencias

En el enfoque sectorial que caracteriza a la Argentina, el reparto de competencias es fragmentado y ha variado bajo sucesivas administraciones, como se evidencia al comparar los estudios de Brandani (1987, 1990), Barragán *et al.* (2003) y Dadon (2009) realizados para las tres décadas precedentes. En general, las propuestas gubernamentales de manejo integrado son formuladas en dependencias nacionales localizadas bajo la órbita de una Secretaría (durante el breve período 2015-2018, Ministerio) con competencias sobre cuestiones ambientales. Desde 2018, el manejo costero integrado se cuenta entre las responsabilidades primarias explícitas de la Dirección Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos, que debe: *“Propiciar la conservación, uso sustentable y ordenamiento ambiental de los ecosistemas costero-marinos mediante iniciativas de planificación marina espacial, protección de espacios marinos representativos de hábitats y ecosistemas de relevancia, manejo costero integrado y aplicación de un enfoque ecosistémico en la pesca”* (Decisión Administrativa 311/2018 de la Jefatura de Gabinete de Ministros). Esta Dirección se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, a su vez dentro de la Secretaría General de la Nación. La posición accesorio dentro del organigrama restringe de manera considerable su capacidad de acción e intervención, siendo necesario destacar que, por primera vez, el



manejo costero integrado se instala como responsabilidad primaria en el Estado Nacional.

Las funciones de Policía de Protección Ambiental y Conservación de los Recursos Naturales corresponden a la Prefectura Naval Argentina, que actúa en mares, ríos, lagos, canales y playas. Es la autoridad de aplicación de leyes de navegación y control, planes de contingencias y emergencias frente a derrames, etc., así como de numerosos convenios internacionales (véase más arriba) que, en concordancia con una nutrida legislación, han ido ampliando sus competencias en toda su jurisdicción territorial.

Las provincias litorales mantienen desde hace décadas sostenidos reclamos al Estado Nacional acerca de sus competencias sobre el mar. El Decreto-Ley 18502/1969 subdivide el mar territorial en un área de hasta las 3 millas marinas de dominio y jurisdicción provincial y otra desde la milla 3 y hasta la 12 de dominio y jurisdicción nacional. Sin embargo, corresponde a las provincias el dominio de los recursos pesqueros (Ley 24922/1997 Federal de Pesca) y de los hidrocarburos (Ley 17391/1967 modificada por las Leyes 24145/1992 y 26197/2006) en todo el mar territorial. Se han presentado reiterados proyectos de ley por parte de los senadores M. H. A. Guinle y otros (S-883/2006), M. H. A. Guinle (S530/2008, S530/2010, S112/2012, S763/2014) y los Diputados J. M. Pais y otros (D630/2008) y J. M. Pais (D838/2012), para extender la jurisdicción provincial hasta las 12 millas, que perdieron estado legislativo sin ser tratados en las respectivas cámaras.

En la escala local, y como alternativa a los conflictos por el reparto de competencias entre Nación y provincias, se destaca el novedoso proceso de creación de áreas protegidas mediante acuerdos donde las provincias no resignan territorio, recursos naturales ni capacidad de decisión. Dichos acuerdos permitieron la creación en 2007, el Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral, mediante un tratado entre el Estado Nacional y la provincia de Chubut

aprobado por Ley Nacional 26446/2009, con plan de manejo presentado en 2018; y en 2010, de los Parques Interjurisdiccionales Marinos Makenke e Isla Pingüino, por acuerdos entre la Nación y la provincia de Santa Cruz ratificados por Decreto Provincial 234/2011 y Ley Nacional 26817/2012, y por Ley Provincial 3146/2010 y Ley Nacional 26818/2012, respectivamente. Estos ejemplos se suman a los escasos ejemplos de manejo interjurisdiccional ya mencionados en Dadon (2009), los cuales, por otra parte, han demostrado ser capaces de dar respuestas adecuadas a sus respectivos objetivos. Por ello, es ineludible fortalecer la coordinación entre organismos con competencia en el sector marino/costero y el seguimiento de los procesos de manejo implementados, de manera de permitir los ajustes de las competencias que sean necesarios. Asimismo, es clave promover la interrelación entre actores con intereses en la costa por cuanto la degradación ambiental de la interfase se debe en gran medida a tensiones y conflictos no gestionados entre los usos acuáticos y terrestres.

### Instituciones

A nivel nacional, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), creado por Ley Nacional 25675/2002 y compuesto por representantes de todas las provincias, se ha definido como el ámbito idóneo para desarrollar una Estrategia Federal de Manejo Costero Integrado (véase Políticas), en consonancia con enfoques similares del mismo Consejo respecto a cuestiones de incidencia directa sobre el ambiente. La tendencia a la integración, unificación de estrategias e instrumentos de manejo se manifiesta en varias decisiones del COFEMA, como por ejemplo la agrupación de las áreas protegidas terrestres y marinas dentro del Sistema Federal de Áreas Protegidas por Resolución 269/2013 de dicho Consejo.

A nivel provincial, la Unidad de Manejo Costero de la provincia de Buenos Aires llevó a cabo un complejo proceso consultivo (2012-2014) en el cual

participaron intendentes de los municipios costeros y representantes provinciales de los ministerios de Asuntos Agrarios, Infraestructura, de Gobierno, Producción, Jefatura de Gabinete, Autoridad del Agua, Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible y Dirección de Hidráulica, así como investigadores científicos y académicos, para la redacción de un extenso y detallado Anteproyecto de Ley de Costa Marítima para la Región Costera Pampeana (figura 2). Su versión final, presentada en 2014, no logró avanzar en el trámite ante la Legislatura provincial.

Un paso hacia la integración interjurisdiccional es la conformación de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires - COCAMBA (Decreto Nacional 1126/2016) con la finalidad de elaborar propuestas para la ciudad de Buenos Aires (figura 2) y los 26 municipios que conforman su área metropolitana. El COCAMBA ha presentado, entre otras, una propuesta de creación de un Consejo de Políticas Metropolitanas como un ámbito de coordinación de políticas locales/municipales y un equipo de gestión, así como para formular políticas públicas metropolitanas que articulen intersectorialmente las demandas, iniciativas y proyectos interjurisdiccionales que propongan los gobiernos Nacional, de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (figura 2), numerosas medidas con incidencia directa sobre la gestión ambiental y el manejo costero se encuadran en el contexto de planes de acción frente al cambio climático, cuya elaboración está encomendada a un Equipo interministerial coordinado por la Gerencia de Cambio Climático y Energía Sustentable, perteneciente a la Unidad de Coordinación de Gestión Ambiental de la Agencia de Protección Ambiental, con participación de un Consejo Asesor Externo consultivo *ad honorem* (Ley 3871/2011 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y Decreto Reglamentario 39/2014). Un Equipo Interministerial elabo-

ra políticas públicas interdisciplinarias estableciendo compromisos parciales que deben actualizarse cada cinco años, habiendo realizado varias versiones y actualizaciones del plan de acción.

Estos son ejemplos destacables que, con diferentes grados de éxito, han puesto en evidencia la necesidad de fortalecer las instituciones de gestión interjurisdiccional e intersectorial, a fin de evitar la dispersión de funciones específicamente relacionadas con el manejo costero en dependencias variadas, que lleva a una dilución de responsabilidades y desactivación de programas en ejecución para reasignar fondos propios hacia otras áreas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se propone articular instituciones como los Consejos Federales que operan sectorialmente sobre la franja costera para asegurar la continuidad de las políticas de manejos costero con una perspectiva integrada.

### Instrumentos

Argentina cuenta con numerosos instrumentos aplicables a la gestión costera, con finalidades y alcances muy diversos, aunque de índole sectorial y, en muchos casos, de aplicación restringida a una jurisdicción provincial o municipal (Dadon, 2009). Por ejemplo, instrumentos operativos como la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) están regulados por las leyes provinciales, sin que hasta el momento se hayan establecido presupuestos mínimos que deberían cumplirse a nivel nacional. Entre los instrumentos estratégicos, en la última década se han incorporado varios de especial interés para la zona costera, como la Evaluación Ambiental Estratégica, aunque hasta el momento solo es aplicable por norma en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley CABA 6014/2018). También puede mencionarse para la misma ciudad el Plan de Acción frente al Cambio Climático (PACC) 2020 que define estrategias, metas, análisis de riesgos (incluyendo el asociado a “*business as usual*”, es decir, no hacer nada) y medidas de intervención, entre ellas

numerosas referidas específicamente a los principales problemas costeros.

En la última década se han designado nuevas reservas de gran extensión como instrumentos de gestión del territorio y conservación de ecosistemas, paisajes y recursos naturales. Argentina cuenta con 63 áreas protegidas costero-marítimas, entre las que se encuentran parques nacionales, reservas provinciales, municipales e interjurisdiccionales, reservas de biosfera (MaB) y sitios Ramsar, entre otros, creados por medio de ordenanzas municipales, disposiciones, resoluciones, decretos y leyes provinciales y nacionales y, en el caso de Tierra del Fuego, incorporados a la Constitución Provincial. Para proteger y conservar espacios marinos representativos de hábitats y ecosistemas dentro de la Zona Económica Exclusiva de acuerdo a los objetivos de política ambiental, fue creado el Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas por Ley 27037/2014, modificado en 2018 por la Ley 27490. Dentro de este sistema se encuentran la Reserva Nacional Marina Estricta, Parque Nacional Marino y Reserva Nacional Marina Yaganes, que abarca 68.834 km<sup>2</sup> y la Reserva Nacional Marina Estricta y Reserva Nacional Marina Namuncurá - Banco Burdwood II (figura. 2), con una superficie de 32.336 km<sup>2</sup>. Otros instrumentos de conservación son las 13 Zonas de Protección Especial en el Litoral Argentino (ZEPLAs), designadas por la Prefectura Naval Argentina en su Régimen para la Protección del Medio Ambiente (Ordenanza 12/1998), que en parte se solapan con las áreas protegidas y las cuales han contribuido a fundamentar las propuestas de designación de sectores marinos protegidos (Giaccardi *et al.* 2008). Asimismo, se ha definido una Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y se elaboraron Planes de Acción Nacionales (PAN) para la conservación y el manejo de condriictios (PAN Tiburones); para reducir la interacción de aves con pesquerías (pan aves); para reducir la interacción de mamíferos marinos con pesquerías (PAN Mamíferos); y Pro-

grama de Acción Nacional para reducir la interacción de las tortugas marinas con las pesquerías (PAN Tortugas) (MAyDS 2016). En la costa fluvial, se destacan la creación del Parque Nacional Ciervo de los Pantanos (Ley 27456/2018) y del Parque Nacional Iberá (Corrientes) que, junto con el lindante parque provincial homónimo, abarca 712800 hectáreas.

A nivel regional, un interesante ejemplo de gestión intersectorial es el caso de la Península Valdés (42°05' - 42°53'S y 63°35' - 65°04'W; figura 2), reserva provincial designada Patrimonio de la Humanidad por UNESCO en 2012 que integra las inicialmente reservas de objetivo específico Punta Norte, Isla de los Pájaros, Punta Pirámide, Punta Delgada y Caleta Valdés creadas en 1967, el Parque Marino Golfo San José creado en 1975 y el sitio RAMSAR Humedales de Península Valdés designado en 2012. La implementación del Plan de Manejo está a cargo de la Administración del Área Natural Protegida Península Valdés, un Ente Público No Estatal (Decretos Provinciales 1328/2001, 943/2003 y 222/2004), conjuntamente con el Organismo Provincial de Turismo. Dicha Administración cuenta con un Directorio compuesto por funcionarios gubernamentales y representantes de instituciones privadas (propietarios, residentes y cámaras empresarias); y un Consejo Asesor donde participan la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, el Centro Nacional Patagónico, las Organizaciones Ambientalistas no Gubernamentales y los prestadores de servicios. El Plan de Manejo integra la gestión de las áreas protegidas con las actividades económicas que se realizan en los establecimientos privados dedicados a las actividades ganaderas, mineras (sal y áridos), turismo rural, usos residenciales, etc. (AANPV, 2018).

La planificación del manejo costero debe ser integrada y orgánica, considerando desde las primeras instancias la participación de todas las instituciones y actores con intereses y presencia en la zona litoral. La participación de los diferentes sectores en las distintas

regiones para identificar la complejidad global y los problemas locales permitirá realizar una adecuada zonificación, así como un tratamiento específico de las diferentes cuestiones emergentes como conflictivas.

Considerando la necesidad de realizar una planificación adaptativa basada en una visión ecosistémica y dinámica, se acordó la formulación de una Estrategia Federal de Manejo Costero Integrado en marco del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) que permita establecer una base común que puedan ser aplicados al conjunto de la zona costera argentina. El COFEMA, por medio de las Resoluciones 278/2014 y 326/2016, declaró de interés ambiental federal y adoptó las directrices de Manejo Costero Integrado formuladas en conjunto entre el entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y las provincias costero-marinas, para “avanzar en el desarrollo y consolidación de una Estrategia Federal de Manejo Costero Integrado”. Este abordaje federal ha recibido mejor acogida por parte de los representantes provinciales, logrando superar algunas reticencias generadas por propuestas previas, como previos proyectos de leyes de presupuestos mínimos que no lograron tratamiento legislativo (Dadon, 2009). Dicha Estrategia debería proponer el Ordenamiento Ambiental del Territorio como instrumento de gestión, considerando la interacción de los sistemas costeros fluvio-marinos y las cuencas hidrográficas, así como los respectivos valores culturales, usos y actividades económicas asociados.

Por otra parte, se debería fomentar la utilización de la Evaluación Ambiental Estratégica, herramienta de gestión ambiental que busca ayudar, en forma anticipada, a los que toman las decisiones en la identificación y evaluación de los principales impactos ambientales de Políticas, Planes o Programas. De tal manera, se incorporaría la evaluación ambiental a nivel estratégico en las propuestas de desarrollo costero.

Asimismo, las áreas protegidas bajo las distintas figuras de conservación deberían fortalecerse como instrumentos fundamentales para la ordenación del territorio y la conservación de bienes y servicios costeros y fluvio-marítimos,

### **Formación y capacitación**

El campo de conocimiento puede ser enmarcado dentro del ámbito del planeamiento, ordenación territorial y gestión ambiental, que integra transversalmente las disciplinas de las ciencias naturales, sociales, económicas y de administración, así como las técnicas portuarias, de logística, de transporte, turísticas y de dinámica de intercambio entre los medios y de construcciones costeras. En las últimas décadas, la capacitación científica y técnica ha avanzado considerablemente en los aspectos más especializados de la problemática costera.

Además de las carreras de grado relacionadas con la Oceanografía, las Ingenierías Naval y Pesquera y afines dictadas en las universidades de Buenos Aires, Nacional del Sur, Tecnológica Nacional, de la Defensa Nacional y otras, la oferta académica específicamente relacionada con la gestión costera se encuentra en posgrados universitarios. Durante el período 2009-2019 se ha creado la Maestría en Geografía de Espacios Litorales que se dicta en la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco y en la Universidad Nacional de Mar del Plata plantea constituir saberes diversos desde una mirada geográfica, holística e interdisciplinaria, articuladora de las dinámicas sociales y naturales que construyen y modifican los espacios costero-marinos y fluviales, tendiendo a consolidar un ámbito para formar profesionales idóneos para realizar proyectos de investigación asociados al diagnóstico, planificación y gestión costera integrada. Otros posgrados de interés para el manejo costero son la Maestría en Manejo de Cuencas Hidrográficas

con orientación Planificación y Gestión de Proyectos de la Universidad Nacional de La Plata; en la Universidad de Buenos Aires, la Maestría y el Doctorado en Ciencias de la Atmósfera y los Océanos, así como la Maestría Relaciones Internacionales, orientación en Derecho del Mar y el Doctorado en Derecho, Área Derecho Marítimo; la Especialización en Pesquerías Marinas de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

La experiencia acumulada posibilita cubrir la demanda para el conocimiento profesional y académico. Las universidades nacionales y privadas aportan medios propios para contribuir a la formación. Es necesario aún profundizar los canales de participación de actores académicos y técnicos de la gestión para que los procesos de toma de decisiones estén fundamentados en conocimiento científico actualizado.

### Recursos

El financiamiento para iniciativas relacionadas con el manejo costero en general es sumamente escaso en comparación con la extensión territorial y los problemas a enfrentar. Los fondos estatales destinados a la zona costera se aplican casi exclusivamente a acciones de restauración de costas, saneamiento, infraestructura portuaria y de protección costera; algunas provincias y municipios financian campañas nacionales de promoción turística. La inversión privada se concentra en emprendimientos inmobiliarios de categoría en zonas de alto poder adquisitivo, mientras que los fondos provenientes de organismos internacionales se otorgan para la formulación de estudios, proyectos, planes y programas.

A las fuentes de financiación mencionadas en Dadon (2009) pueden agregarse las siguientes, de acuerdo a Mottet (2018): Proyecto GCP/ARG/023/GFF (FMAM) “Fortalecimiento de la Gobernanza para la Gestión y Protección de la Biodiversidad Costero Marina en áreas ecológicas clave y la aplicación del enfoque ecosistémico de la pesca”, para

ampliar el conocimiento sobre los aspectos biológicos, ecológicos, sociales y económicos de los ecosistemas marinos, proteger áreas claves para la biodiversidad con la creación de nuevas áreas marinas protegidas y minimizar los impactos negativos de la pesca y el Proyecto GCP/ARG/023/GFF (FMAM) “Fortalecimiento de gobernanza para la protección de la biodiversidad a través de la formulación e implementación de la Estrategia Nacional sobre Especies Invasivas”, para establecer líneas de bases y protocolos para un sistema de detección temprana, prevención de dispersión y acción precoz en puertos y zonas aledañas. Ambos fueron implementados por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Otros proyectos (Mottet 2018) fueron el Programa de Desarrollo Pesquero y Acuícola Sustentable AR-L1159 (BID) para generar información de calidad que asegure una explotación sustentable de sus recursos pesqueros y la mejora en la capacidad y competitividad del subsector acuícola; y el Proyecto “Sistema Interjurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas” ARG/10/G47 (FMAM) implementado por la organización no gubernamental Fundación Patagonia Natural (Caille *et al.*, 2013).

Sin contar con fondos aplicables directamente a la gestión o el fortalecimiento de los agentes que deben llevar adelante a las acciones sobre el territorio, la meta propuesta es lograr que las instituciones nacionales, provinciales y municipales, así como privadas, contribuyan en la provisión de manera ininterrumpida y suficiente de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de los programas relacionados con el manejo costero consensuadas con esos mismos actores, así como colaborar en el efectivo seguimiento de los mismos. Asimismo, se deberían fortalecer las redes de colaboración para la obtención de fondos internacionales destinados a formular e implementar iniciativas de interés para el manejo costero, crear un banco permanente de proyectos e identificar recursos económicos disponibles provenientes de fuentes na-



cionales, provinciales e internacionales.

### **Conocimiento e información**

La formación académica y la capacidad científica y tecnológica aplicables al manejo costero han sido señaladas como una de las fortalezas del país, así como la distribución geográfica de universidades e institutos de investigación que abarcan toda la zona costera fluvio-marítima (véase Dadon, 2009). Esa capacidad se potencia con la iniciativa “Pampa Azul” (MCTIP 2017), que ha llevado a la creación del Programa de Investigación e Innovación en Espacios Marítimos Argentinos - PROMAR (Ley 27167/2015). Los objetivos del PROMAR son profundizar el conocimiento científico, promover innovaciones tecnológicas, implementar planes en los que se articulen proyectos interdisciplinarios que incluyan la investigación de base, la conservación de las especies y los ambientes marinos, la utilización de los recursos renovables, el desarrollo de tecnologías aplicables al mar y la producción marina; desarrollar capacidades en el contexto del cambio climático global; articular los programas nacionales con iniciativas internacionales en materia de investigación y conservación, entre otros. La ley prevé la financiación del programa mediante la creación del Fondo Nacional para la Investigación e Innovación Productiva de los Espacios Marítimos Argentinos destinado a contratar personal, proveer infraestructura, desarrollar tecnología, promover la maricultura y transferir tecnología al sector productivo. Este programa incluye a numerosas dependencias gubernamentales, centros e institutos de investigación y universidades nacionales.

Existen escasos canales de comunicación directa entre las instancias que demandan nuevos conocimientos e información (sectores público y privado) y las instituciones que responden a esos requerimientos (universidades e institutos). El conocimiento nuevo es informado a través de publicaciones académicas y científicas de escasa difusión en el país, frecuente-

mente en lenguaje técnico específico y en inglés, resultando en consecuencia poco accesibles a sus destinatarios directos (gestores, productores, empresarios, etc.).

Por ello, las propuestas referidas a conocimiento e información que se plantean para el futuro son las siguientes:

- Establecer canales permanentes de intercambio de conocimientos e información entre los distintos organismos de la administración pública de todos los niveles y las empresas privadas, por un lado, y las universidades, los Organismos No Gubernamentales y los centros de investigación, por el otro, a fin de identificar las demandas que la investigación aplicada debe satisfacer y consolidar los mecanismos de transferencia tecnológica y científica hacia sus destinatarios directos;
- Avanzar en el fortalecimiento institucional de los centros y universidades que llevan a cabo investigaciones relacionadas con la zona costera y marina;
- Promover investigaciones que permitan completar el inventario de la biodiversidad costera y la producción de conocimientos sobre el subsistema socioeconómico;
- Desarrollar sistemas de indicadores que permitan establecer un seguimiento estandarizado e intercalibrado que abarquen series de tiempo extensas;
- Facilitar el acceso público y gratuito a la información científica y técnica generada en instituciones públicas.

### **Educación para la sustentabilidad**

Argentina cuenta con una Dirección de Educación Ambiental y Participación Ciudadana, dependiente de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que articula acciones en el marco de una Estrategia Nacional de Educación Ambiental (ENEA). La educación ambiental está contemplada explícitamente en la Ley Nacional 25675/2002

General del Ambiente y diversas provincias cuentan programas de educación ambiental, como la provincia de Santa Fe desde 2017, y en algunos casos están respaldados por normativa específica, como la Ley 3247/1998 de Educación Ambiental de la Provincia de Río Negro y el Decreto 350/2012 Plan de Educación Ambiental Permanente de la Provincia del Chubut, pero ninguno está específicamente focalizado en la zona costera fluvial y marítima. Hay, sin embargo, numerosos programas, planes y experiencias educativas, tales como actividades curriculares, publicaciones didácticas, cursos de capacitación docente, programas de divulgación científica, sitios *web*, *web blogs*, etc., a cargo de entes provinciales, municipales, universidades nacionales, organizaciones no gubernamentales y museos públicos y privados, con gran disparidad en los contenidos y la calidad de la educación, las oportunidades y los recursos disponibles.

Se fortalece la tendencia a considerar que la educación para la sustentabilidad no debe limitarse al nivel universitario sino que debe extenderse a todos los niveles de la enseñanza, incluyendo la enseñanza no formal e informal, para transmitir un campo sistematizado de conocimientos que contribuya a resolver las necesidades y demandas de la población; asimismo, la elaboración de un diagnóstico participativo puede constituirse en un proceso de aprendizaje que predispone a los participantes a la acción colectiva (Raimondo *et al.*, 2016).

En consonancia con esta visión de la educación ambiental, es necesario instalar el manejo costero en las agendas gubernamentales a través del reconocimiento social y político, para lograr el desarrollo responsable y sostenible de estos espacios estratégicos y sus recursos. Si bien hay numerosas iniciativas sobre educación ambiental en localidades costeras, típicamente destinadas a limpieza de playas y difusión de buenas prácticas, suelen ser puntuales y esporádicas. Entre las más prolongadas se cuentan el Proyecto de Extensión “Gestores Costeros” (Ordenanza CS

2214/2011), los Voluntariados “Gestores Costeros” y el Proyecto Educativo “Mar, Ambiente y Sociedad”, todos de la Universidad Nacional de Mar del Plata (Alí *et al.*, 2010; Benseny 2013; García y Veneziano, 2016); los proyectos de extensión “Afianzando la Educación Ambiental en la Costa” y “Memoria, Ambiente con la gente” (Raimondo, 2013, 2014) de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco; el Programa Mar Limpio ([www.delfinaustral.com](http://www.delfinaustral.com)), destinado a detectar y evaluar los principales impactos de la actividad petrolera sobre los ambientes marinos y costeros, y generar herramientas eficientes de conservación, prevención y mitigación; el Proyecto Costas Bonaerenses de la Fundación de Historia Natural Félix de Azara; el *blogspot* Mares y Océanos ([maresyoceanos.blogspot.com](http://maresyoceanos.blogspot.com)); y los sitios web Nuestro Mar ([nuestromar.org](http://nuestromar.org)) y Municipios Costeros ([municipioscosteros.org](http://municipioscosteros.org)).

La educación ambiental, de acuerdo al Tratado sobre Educación Ambiental para Sociedades Sustentables y Responsabilidad Global (Foro de ONG, 1992), afirma valores y acciones que contribuyen a la transformación humana y social y a la preservación ecológica. Las metas propuestas son lograr que el manejo costero sea incluido de manera permanente en las agendas políticas nacional y provinciales; y que la educación orientada a la sostenibilidad de costas y mares esté al alcance de todos los ciudadanos. El reconocimiento social constituye un proceso político y no exclusivamente académico, ya que la educación desarrolla un campo sistematizado de conocimiento para resolver necesidades y demandas. Las nociones de integración de conocimientos, investigación dentro de los procesos complejos del desarrollo, generación de capacidades de pensamiento totalizador son algunas de las bases de la sustentabilidad. La elaboración de conocimientos se dirige hacia la contextualización más que hacia la abstracción para alcanzar mayor conciencia planetaria e incrementar la capacidad de resolución local, para mejorar la eficacia en la

aplicación de los conocimientos.

Considerando que las carreras de posgrado implementadas en los últimos años han demarcado el campo con experiencia inter y transdisciplinaria, una propuesta de gran alcance es incluir el campo disciplinar del Manejo Costero Integrado y la sustentabilidad en los niveles primarios y secundarios de la educación formal; los antecedentes en algunas localidades costeras han sido promisorios; desarrollo de cursos y materiales específicos para formación de formadores en la educación no formal e informal, utilizando los diversos canales e instrumentos que permitan fortalecer las capacidades de los actores involucrados.

### Participación ciudadana

La participación ciudadana está considerada explícitamente en la Ley 25675/2002 General del Ambiente, “principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados” (Art. 21). Por tratarse de una ley nacional de presupuestos mínimos (Art. 1), las respectivas provincias deben “compatibilizar e instrumentar en sus jurisdicciones la legislación ambiental” (Anexo II.IV) y son las que determinan las formas y alcances efectivos de la participación ciudadana en su territorio. De ello resulta una gran diversidad de situaciones.

En términos generales, la participación ciudadana se expresa en las primeras etapas de planificación estratégica (Fèvre y Dadon, 2011), en la formulación y revisión de iniciativas de manejo (*e.g.* Monti y Escofet, 2008; Monti, 2012; Beltrán y Granada, 2015) y en las audiencias públicas obligatorias que son parte del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Numerosos ejemplos dan cuenta de la realización de talleres de consulta y de transferencia y el planeamiento estratégico de ciudades y áreas costeras, como

los realizados en Caleta Córdova, Comodoro Rivadavia, Playa Magagna, El Doradillo, Río Gallegos, Ushuaia, Mar del Plata, Miramar, Claromecó, Bahía San Blas, Villa Gesell, Mar Chiquita, La Costa, entre otros. Sin embargo, estos procesos participativos son discontinuos y sus resultados no son vinculantes para las autoridades convocantes, pudiendo derivar en conflictos que obstaculicen o retrasen la implementación de programas costeros (Fèvre y Dadon, 2011), así como contribuir a la consolidación de riesgos ambientales (Monti, 2013).

Otras formas de participación son permanentes, como las defensorías del pueblo. En algunos municipios se ha puesto en marcha la figura de una banca supernumeraria permanente en el órgano legislativo local (por ejemplo, *Banca 25* en General Pueyrredón, cuyo Concejo Deliberante cuenta con 24 miembros) para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones y demandas.

Entre las organizaciones no gubernamentales que promueven la participación ciudadana, articulan saberes académicos, tradicionales y científicos y organizan talleres y foros sobre temas costeros, se encuentran, a nivel nacional, Fundación Vida Silvestre, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Naturaleza para el Futuro; a nivel regional, Fundación Patagonia Natural, Foro para la Conservación del Mar Patagónico, Fundación Ciudad, Fundación Metropolitana, Fundación de Historia Natural Félix de Azara y Fundación Humedales entre otras. Existen además numerosas organizaciones vecinales que actúan a nivel local.

Un aspecto relevante de la legislación vigente es que habilita a los ciudadanos a presentar demanda de daño ambiental colectivo y a solicitar acción de amparo para la cesación de actividades generadoras de dicho daño (Art. 30), lo que ha permitido que numerosos proyectos costeros que potencialmente serían causantes de daño ambiental hayan sido revisados o abandonados por la acción de organizaciones

no gubernamentales, asociaciones vecinales o directamente residentes afectados. Si bien el caso más resonante es la ya mencionada “Causa Mendoza”, pueden enunciarse los conflictos y presentaciones ante la justicia por proyectos como la remodelación del Puerto de Olivos, en el municipio homónimo; la construcción del barrio cerrado “Nueva Costa del Plata” en Quilmes y Avellaneda; el complejo Colony Park Lagos, en Tigre; el Vial Costero en Vicente López; el deterioro o eliminación de médanos por obras edilicias en Puerto Madryn, Villa Gesell, Pinamar, La Costa y otras localidades.

Con frecuencia, el reconocimiento de los problemas y conflictos encuentra considerable resistencia por parte de las administraciones gubernamentales. La discusión entre lo global y lo local incide mucho en la visión sobre la costa y la formación del capital cultural que impulsa la participación. El sistema participativo es de por sí, lábil, mostrando firmeza en los períodos críticos, pero reduciendo su aporte una vez superada la crisis; también se subestiman los recursos financieros y la extensión temporal necesarios para llevar a cabo procesos participativos continuos y exitosos. Por ello, para que la gobernanza del espacio costero-marino esté a cargo de una sociedad que participe activamente en su gestión orientada hacia la sostenibilidad se propone:

- Establecer los mecanismos que garanticen que los procesos de manejo costero integrado incluyan en su presupuesto la financiación y el tiempo

suficientes para implementar de manera completa procesos participativos genuinos;

- Profundizar la investigación vinculada a formas participativas de gestión y efectuar el seguimiento de los procesos de participación ciudadana, evaluando su grado de efectividad, ejemplificando los beneficios y definiendo pautas específicas e incrementales para participación responsable, efectiva y vinculante, sustentadas en el fortalecimiento de la educación, el conocimiento y la información;
- Promover la institucionalización de la participación ciudadana en todos niveles de la administración pública y privada e incluir los temas costeros en la agenda de los organismos con representatividad de la comunidad, como defensorías y organismos descentralizados y profesionales;
- Poner en valor los mapas de actores a diversas escalas de gestión costera para implementar de manera completa nuevos procesos participativos genuinos;
- Generar propuestas con legitimación fortaleciendo los mecanismos de consulta y participación interinstitucional e intersectorial permanentes en organismos públicos en diferentes escalas, industriales, gremios, comunidad científica y sociedad civil, que contribuyan a la elaboración e implementación de una política de manejo costero integrada y consensuada.

Manejo de la Zona Costera Argentina: Una Síntesis	
Aspecto	Diagnóstico general
1. Política	Se ha consolidado el modelo de manejo costero sectorial migrando desde un esquema centralizado en el nivel nacional hacia un sistema federal. En la última década, Argentina ha desarrollado una política de mayor presencia en la plataforma continental, realizando relevamientos e investigaciones que resultaron en la redefinición de los límites y ampliación de la Plataforma Continental aprobada por unanimidad por la Organización de las Naciones Unidas.
2. Normativa	La legislación reciente define y delimita con mayor precisión la configuración de la costa, subsanando previos vacíos normativos. Se fortalecieron el enfoque sectorial y las normas federales.
3. Competencias	En el ámbito marino, las competencias se reparten entre el estado nacional y los estados provinciales. Persisten reclamos de los segundos para extender su jurisdicción, aunque se han establecido algunas áreas costero-marinas bajo manejo interjurisdiccional conjunto. En el ámbito terrestre, la competencia primaria corresponde al nivel provincial, delegando en el municipal el manejo del territorio. Hay disparidad en las autoridades de aplicación y los mecanismos de articulación entre gobiernos provinciales y municipales.
4. Instituciones	En la última década se consolidaron de los Consejos Federales sectoriales como ámbitos para promover nuevas estrategias de gestión costera.
5. Instrumentos	Se aplican instrumentos sectoriales operativos en todo el territorio (nacional o provincial, según el caso), aunque no específicamente diseñados para la zona costera. Se crearon nuevas figuras de protección ambiental, aumentando considerablemente las áreas y recursos costero-marítimos protegidos.
6. Formación y Capacitación	Se ha ampliado la oferta académica específica y especializada a nivel de posgrados universitarios.
7. Recursos	Los recursos públicos son destinados a infraestructura, protección de costas y regeneración de playas. Los fondos internacionales, a diagnósticos, investigación y conservación. Las inversiones privadas financian grandes proyectos urbanos.
8. Conocimientos e Información	Las universidades e institutos de investigación se localizan en todo el litoral marítimo, estructurados en un programa común y con excelente nivel de formación técnica y científica. Se cuenta con diagnósticos integrados de las grandes regiones y los respectivos ecosistemas.
9. Educación y Sostenibilidad	Existen numerosos programas nacionales y provinciales de educación ambiental, con calidades dispares. Se incrementaron los contenidos específicos en la oferta educativa no formal e informal para todos los sectores de la población, con énfasis en los problemas locales.
10. Participación	Se instrumenta a través de convocatorias establecidas por normas legales para procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, planeamiento estratégico y planes de manejo de áreas protegidas, en todos los casos, los resultados no son vinculantes. Existe participación no institucionalizada en numerosos foros, talleres, jornadas, asambleas, etc. organizados por ONGs y universidades.



#### 4. Referencias

- AANPV. 2018. Plan de Manejo del Área Protegida Sistema Península Valdés (1999 y revisiones posteriores). Puerto Madryn: Administración Área Natural Protegida Península Valdés.
- Ali, F.A., Campos Echeverría L., Cohen M.D., Delgado C., Dieguez F., Maresca M., Padilla N., Pontrelli Albisetti N.A., Ramos M., García M.C. (docente), Benseny G. (docente), Verón E. (coord.), Richeri P. (coord.), Eraso M.M. (dir.). 2010. Gestores costeros: una propuesta desde el voluntariado universitario a la educación ambiental en áreas litorales. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Álvarez, J.A., Álvarez S.M. 1984. Conceptos básicos sobre manejo costero. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Barragán, J.M. (coord.). 2009. Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un Diagnóstico. Necesidad de cambio. Cádiz: Red IBERMAR (CYTED).
- Barragán, J.M., Dadon J.R., Matteucci S.D., Morello J., Baxendale C., Rodríguez A. 2003. Preliminary Basis for an Integrated Management Program for the Coastal Zone of Argentina. *Coastal Management*. 31(1):55-77.
- Benseny, G. (coord.). 2013. Gestores Costeros. De la teoría a la práctica: una aplicación en áreas litorales. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Beltrán, V.J., Granada J. 2015. Generación de normativas para la gestión integrada del litoral marítimo de la Provincia del Chubut (República Argentina). Una propuesta metodológica. *Contribuciones Científicas GEA*. 27:25-38.
- Borthagaray, JM (ed.). 2002. El Río de la Plata como Territorio Buenos Aires. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Boscarol, N, Fulquet G, Preliasco S. 2016. Aportes para una estrategia federal en manejo costero integrado: Estado de la gestión costera en el Litoral Atlántico Argentino. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Brandani, A. 1987. The Coastal Zone of Argentina: Environments and Institutions. *Coastal Management*. 15:43-59.
- Brandani, A. 1990. La Zona Costera de Argentina: Perfil Ambiental e Institucional. En: *El Manejo de Ambientes y Recursos Costeros en América Latina y el Caribe*. Departamento de Asuntos Científicos y Tecnológicos de la OEA, 1, Washington; p. 37- 53.
- Caille, G., Musmeci J.M., Harris G., Delfino Schenke R. 2013. Sistema Inter-Jurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas-SIAPCM-Argentina. (Proyecto ARG/10/G47 GEF-PNUD). *Frente Marítimo*. 23:55-64.
- Campagna, C., Verona C., Falabella V. 2006. Situación ambiental de la ecorregión del mar Argentino. En: Brown A, Martínez O, Acerbi M, Corcuera J (eds.), *La situación ambiental argentina 2005*. Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre; p. 323-337.
- Cappuccio, S.M., Dadon J.R., Rodríguez Tomietto A.M., Moré M. 2014. Análisis Socioambiental, Paisajístico y Zonificación para el Saneamiento de las Márgenes de la Cuenca Matanza - Riachuelo. *Área*. 20:37-59.
- COPLA. 2017. El margen continental argentino entre los 35° y 55° de latitud Sur en el contexto del artículo 76 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Buenos Aires: Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental.
- Dadon, J.R. 2009. Manejo Costero en la República Argentina. En: *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un Diagnóstico. Necesidad de cambio* (Barragán JM, coord.). Cádiz: Red IBERMAR (CYTED); p. 233-260.
- Dadon, J.R. (ed.). 2011. Ciudad, Paisaje y Turismo. *Frentes Urbanos Costeros*. Buenos Aires: Nobuko.
- Dadon, J.R., Boscarol N., Lara A.L., Lebrero C., Fèvre R., Lasta, C.A. 2011. Sostenibilidad de la Zona Costera Argentina: Avances en el Manejo Costero. En: *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción* (Barragán JM, coord.). Cádiz: Red IBERMAR (CYTED); p. 171- 189.
- Dadon, J.R., Matteucci S.D. (eds.). 2002. Zona Costera de la Pampa Argentina. *Recursos Naturales, Sustentabilidad, Turismo, Gestión, Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Dadon, J.R., Matteucci S.D. 2009. Coastal Management of Buenos Aires (Argentina). *Ocean Yearbook* (Chircop A, Coffen-Smout S, co-eds.). International Ocean Institute, Dalhousie University Law School and Transnational Publishers. 23:361-388.

- Dadon, J.R., Oldani J.I. 2017. Interjurisdictional coastal management in metropolitan areas. *Ocean & Coastal Management*. 148:260-271.
- de Haro, J.C. 2017. Actividad hidrocarburífera *off shore* y prospecciones sísmicas en la Argentina. Impactos en la fauna marina, acciones de prevención y mitigación. *Fronteras*. 15:61-69.
- Fèvre, R., Dadon J.R. 2011. Planificación y Manejo Costero Integrado en Espacios Urbanocosteros de Argentina. *Área*. 17:55-67.
- Foro de ONGs. 1992. Tratado sobre Educación Ambiental para Sociedades Sustentables y Responsabilidad Global. Río de Janeiro: Foro de Organizaciones No Gubernamentales, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Freplata. 2004. Análisis diagnóstico transfronterizo del Río de la Plata y su Frente Marítimo, Informe Técnico. Montevideo: Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- FCMPAI - Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia. 2008. Estado de conservación del Mar Patagónico y áreas de influencia. Puerto Madryn: Edición del Foro. (Versión electrónica).
- García MC, Veneziano MF. 2011. Proyectos de ley de costas y desarrollo litoral sostenible desde la óptica geográfica. *Contribuciones Científicas G/EA*. 23:95-107.
- García, M.C., Veneziano MF. 2016. Geografía de las áreas litorales. Experiencias curriculares y aportes para la gestión costera integrada en la ciudad de Mar del Plata, R. Argentina. En: II Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales. Florianópolis: Universidad Federal de Santa Catarina. p. 826-828.
- Giaccardi, M., Tagliorette A., Reyes L., García Borboroglu P., Sapoznikow A. 2008. Áreas protegidas marino-costeras del Mar Patagónico - Argentina. En: Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia, Estado de conservación del Mar Patagónico y áreas de influencia (versión electrónica). Puerto Madryn: Edición del Foro. p. 368-370.
- Gil, M.N., Giarratano E., Barros V., Bortolus A., Codignotto J.O., Delfino Schenke R., Gongora M.E., Lovrich G., Monti A.J.A., Pascual M., Rivas A.L., Tagliorette A. 2019. Southern Argentina: The Patagonian Continental Shelf. En: *World Seas: An Environmental Evaluation*. Volume I: Europe, The Americas and West Africa (Sheppard Ch, ed.). 2a. edición. Londres: Elsevier Academic Press. p. 783 - 812.
- Isla, F.I., Lasta C.A (eds.). 2006. Manual de Manejo Costero para la Provincia de Buenos Aires. Mar del Plata: Editorial Universitaria de Mar del Plata.
- Marcovecchio, J.E., de Marco S.G., Gavio M.A., Narvarte M., Fiori S., Gerpe M.S., Rodríguez D.H., López Abbate M.C., La Colla N., Oliva A.L., Zalba S., Bazzerrica M.C., Guinder V.A., Spetter C.V., Fernández Severini M.D., Arias A.H., Botté S.E. 2019. The Northern Argentine Sea. En *World Seas: An Environmental Evaluation*. Volume I: Europe, The Americas and West Africa (Sheppard Ch, ed.). 2a. edición. Londres: Elsevier Academic Press. p. 759 - 782.
- MAYDS. 2016. Informe del estado del ambiente 2016. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- MCTIP. 2017. Horizontes Estratégicos para el Mar Argentino. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.
- Matteucci, S.D., Dadon, J.R. 2016. Diagnóstico Integrado y Regionalización de la Zona Costera Argentina. En: *La Zona Costera Patagónica Argentina*. IV. Usos y Gestión (Zaixso HE, Dadon JR, Boraso A, eds.). Comodoro Rivadavia: Instituto de Desarrollo Costero, UNPSJB-EDUPA. p. 129-168.
- Merlinsky, M.G., Scharager A., Tobías M. 2017. Composición ambiental y desplazamiento de población en Buenos Aires. Controversias sobre la liberación del camino de sirga en la cuenca Matanza-Riachuelo. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*. 22(22):53-72.
- Monti, A.J.A. 2012. Geografía de los riesgos aplicada a espacios litorales: miradas sobre pequeñas comunidades costeras patagónicas. En: *Miradas geográficas de la Patagonia: encuentros con la investigación y la docencia* (Monti AJA, Alcarraz G, Ferrari MP, coords.). Comodoro Rivadavia: EDUPA-IGEOPAT. p. 85-102.
- Monti, A.J.A. 2013. Gestión de Riesgo y Complejidad en el litoral urbanizado de Puerto Madryn. *Revista Estudios Ambientales*. 1(1): 29-44.
- Monti, A.J.A., Escofet A. 2008. Ocupación urbana de espacios litorales: Gestión de riesgos e iniciativas de manejo en una comunidad patagónica automotivada (Playa Magagna, Chubut, Argentina). *Revista Investigaciones Geográficas*. 67:113-129.

- Monti, A.J.A., García M.C., Raimondo A.M. 2016. Usos urbanos en la costa patagónica atlántica. Generalidades y casos de estudio. En: La Zona Costera Patagónica Argentina. IV. Usos y Gestión (Zaixso HE, Dadon JR, Boraso A, eds.). Comodoro Rivadavia: Instituto de Desarrollo Costero, UNPSJB-EDUPA. p. 92-127.
- Morello, J., Matteucci S.D., Rodríguez A., Silva M.E., de Haro J.C. 2018. Ecorregiones y Complejos Ecosistémicos Argentinos. 2ª edición. Buenos Aires: GEPAMA, UBA - Orientación Gráfica Editorial.
- Mottet, M. 2018. Análisis de la Gestión de las Áreas Protegidas Costero Marinas del litoral marítimo argentino en el periodo 2010 - 2018 [Tesis de Maestría]. Buenos Aires: Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.
- Raimondo, A.M. (coord.). 2013. Sentir, pensar, actuar. Educación Ambiental en la costa del barrio Stella Maris. Comodoro Rivadavia: Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.
- Raimondo A.M. 2014. Aportes de la Educación Ambiental a la reducción de la vulnerabilidad educativa del barrio Stella Maris. (Chubut, Argentina). Diseño, desarrollo y evaluación de un programa estratégico mediante investigación-acción participativa [Tesis doctoral]. Granada: Universidad de Granada.
- Raimondo, A.M., Monti A.J.A, Perales Palacios F.J., Gutiérrez Pérez J. 2016. Evaluation of an action-research project by university environmental volunteers. International Research in Geographical and Environmental Education. 26(1):54-70.
- Roccatagliata, J.A. (coord.). 2008. Argentina. Una visión actual y retrospectiva desde la dimensión territorial. Buenos Aires: Emecé.
- Zaixso, H.E., Dadon J.R., Boraso A. (eds.). 2016. La Zona Costera Patagónica Argentina. IV. Usos y Gestión. Comodoro Rivadavia: Instituto de Desarrollo Costero, UNPSJB-EDUPA.

