

# 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*

# I

## **PROPUESTA PARA UNA GESTIÓN COSTERA INTEGRADA DE LOS LITORALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA**

**Cristian Tovilla Hernández**

El Colegio de la Frontera Sur, ECOSUR, Unidad Tapachula, México

**Laura Elena Vidal Hernández**

Profesor invitado EPOMEX

**Gabriela Cruz Piñón**

Biodiversity and Macroecology, Department of Animal and Plants  
Science Group University of Scheffield

**Edith Orihuela Belmonte**

Instituto de Historia Natural, Gobierno del Estado de Chiapas

**Alejandra Serrano Pavón**

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)





## 1. INTRODUCCIÓN

Este documento contiene el resultado de un análisis del estado actual de la gestión costera en México y el diseño de una propuesta de manejo que se ha venido construyendo desde mayo del 2009 por parte del grupo México Ibermar. Este grupo está formado por académicos, gestores y ONG de diferentes instituciones como: El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), Comisión Nacional Para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), Instituto de Historia Natural (IHN), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).

Los primeros pasos de este proceso de análisis y de diseño de propuesta nunca fueron fáciles. Inicialmente debido a la falta de comprensión adecuada y homogénea de los conceptos de Manejo Integrado de la Zona Costera (MIZC) o Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL), bajo una concepción “neodesarrollista” de sustentabilidad que actualmente maneja la política gubernamental, por parte de los integrantes del grupo. Reto posterior representó hacer sinergias y coincidencias desde la perspectiva multidisciplinar, desde visiones puramente académicas, de tomadores de decisiones a nivel gubernamental central, representantes de ONG’s o de representantes de sectores como el pesquero, portuario, energético y urbanístico-turístico. Mostrando frecuentemente los tres últimos sectores, puntos de vista direccionados hacia una gestión de nuestros litorales en beneficio único para los grupos de poder nacionales y extranjeros vinculados con esos sectores de producción privada. Una dificultad adicional fue adaptar la serie de conceptos y contenidos analizados a la serie de estamentos del *Decálogo* impulsado por la Red Ibermar. Finalmente, la parte más difícil fue alcanzar después del análisis y diagnóstico (Cuadro 1) el consenso para la propuesta aquí presentada.

Además, es necesario aclarar que dicha propuesta debe ser retroalimentada y ampliada con los aportes del gran público usuario de la zona costera a nivel federal, estatal y municipal. Quedan muchas oportunidades para mejorar este documento, reto que bien podrá tomar el Grupo de Ibermar México en una posterior fase de este proceso.

**Cuadro 1. Resumen del diagnóstico del MIZCM en México**

Aspecto	Diagnóstico general
1. Política	El Manejo Integrado de la Zona Costera y Marina (MIZCM) no es prioridad en las políticas públicas nacionales, estatales ni locales de los litorales mexicanos. En 2006 se publicó la Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas (PANDSOC), con objetivos y metas orientados al desarrollo sectorizado, antes que a la generación de bienestar para la población costera.
2. Normativa	Varias normativas tutelan las decisiones en la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), zonas costeras y marinas del país y ninguna ley aplica al manejo integrado de la zona costera en México. Es necesario realizar una revisión de las normativas sectoriales existentes para crear una ley de costas o para construir un marco normativo integral marino-costero. Avances modestos se han logrado en la elaboración de ordenamientos territoriales costeros marinos. Deben actualizarse algunos instrumentos legislativos para la gestión integrada de este espacio incluyendo aspectos no legislados (vacíos) o aclarando sobreposiciones. Los instrumentos legislativos de los estados y municipios litorales no poseen ninguna identidad ambiental marino costera.
3. Competencias	El Estado concentra la mayor parte de las competencias sobre el manejo del espacio marino costero y de sus recursos naturales en favor de la Federación; por el contrario los impactos ambientales, las limitaciones de recursos y la contaminación la padecen las entidades, municipios y comunidades costeras. Esto ha provocado profundos conflictos en la gestión de estos recursos con lo cual es pertinente establecer mecanismos de coordinación y cooperación intergubernamental, intersectorial pública y privada para dirimirlos.
4. Instituciones	En 2008 se creó la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas, es una comisión acotada. Se debe crear el Instituto Nacional para la Gestión Integral del Espacio Marino Costero, una institución pública autónoma, con presupuesto propio, colegiada, encargada de la coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial.
5. Instrumentos	Existe la Estrategia Nacional para el Ordenamiento Ecológico del Territorio en Mares y Costas, es una estrategia sectorizada. Existen tres tipos de instrumentos, es necesario depurarlos y orientarlos hacia la gestión costera, incluso dar espacio a los instrumentos de tipo voluntario. El ordenamiento regional debe incluir las cuencas hidrológicas y ser una extensión de los ordenamientos a menor escala espacial. La aplicación de EIA en zonas marino costeras está limitada a obras y actividades individualizadas sin tomar en cuenta impactos regionales o en zonas de transición marino-terrestre.
6. Formación y capacitación	Se carece de una política pública para la formación complementaria de los gestores de las instituciones en MIZC; existe una oferta de postgrados en MIZC. Deben de establecerse convenios entre las instituciones gubernamentales y académicas para formar y capacitar a los gestores. Programas de intercambio entre los países de Iberoamérica son una necesidad.
7. Recursos	En el espacio costero existen fuertes inversiones en turismo e infraestructura y limitada protección de sus recursos; por el contrario no existe un presupuesto para la implementación del MIZC. Este presupuesto debe emanar del Presupuesto de Egresos de la Federación, pasar por el poder legislativo y ser ejercido por Instituto Nacional para la Gestión Integral del Espacio Marino Costero (INGIEMCO). Los gobiernos estatales y municipales no poseen mecanismos de financiación o recaudación de impuestos derivados de los usuarios de sus costas, ni aun para la atención de contingencias ambientales costeras.
8. Conocimiento e información	El sector universitario cuenta con un sistema de información científica del litoral actualizado y a diferente escala. La cooperación entre las instituciones de investigación y la administración pública es limitada. Se carece de bancos de datos que concentren la información y la hagan disponible al usuario. El uso de SIG y modelos aún es limitado.
9. Educación para la sostenibilidad	Con el programa de educación a nivel básico, medio y superior se debe transversalizar el conocimiento sobre la gestión costera integrada nacional, iniciando con la población escolar de los municipios costeros. Debe capacitarse al profesorado, para hacer de los niños los mejores difusores de la GIAL.
10. Participación	A nivel público existen algunos foros de debate sobre la gestión costera; por el contrario a escala administrativa estos espacios de debate no existen. Los espacios de participación se han orientado a la defensa, recuperación, conservación y manejo de recursos costero marinos de manera puntual.

## **2. PROPUESTA PARA UN MANEJO COSTERO INTEGRADO EN MÉXICO**

Este documento pretende servir como guía para construir un modelo para la gestión del espacio marino costero, que permita pasar de una gestión sectorizada a una que paulatinamente permita la integración política administrativa para una explotación racional de este espacio. En México con los elementos político, normativos y administrativos disponibles, no es posible realizar un Manejo Integrado de la Zona Costera y Marina (MIZCM), para ello, es necesario considerar todos los niveles de la administración pública: federal, estatal, municipal, comunitario e integrar al sector privado y demás actores sociales. Sin llegar a ser exhaustiva, esta guía debe ser un documento ágil que permita orientar el proceso y que se fortalezca con los aportes de todos los actores. Para iniciar una gestión integrada del espacio costero es necesario diseñar una serie de estrategias a corto, mediano y largo plazo, delimitados por objetivos y metas precisos. Las metas iniciales de este proceso son cuatro:

1. Partiendo de un equilibrio de competencias, establecer las alianzas necesarias para diseñar una política para la gestión integrada del espacio marino costero.
2. Contar con una normatividad y los instrumentos apropiados para establecer un modelo para el manejo integrado de las áreas litorales.
3. Crear el Instituto Nacional para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero.
4. Legislar para que los recursos para la gestión costera emanen del presupuesto de la federación y otras fuentes, para hacer funcionar el nuevo modelo de gestión.

Los cuatro elementos estratégicos se deben orientar de la forma que se propone a continuación.

### **2.1. Partiendo de nuevas competencias, establecer alianzas para diseñar una política para la gestión del litoral**

La política, las competencias (coordinación-cooperación) y la participación serían los elementos fundamentales para construir una nueva gestión del litoral. El objetivo sería identificar las instituciones gubernamentales, sector privado y colectivos de actores claves para establecer alianzas. La meta sería el trabajo conjunto para la conservación y restauración del espacio marino cos-

tero, a través de un modelo más racional del uso económico del territorio y sus recursos, que contribuya a mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes. Es necesario incorporar la gestión integrada del litoral y sus recursos en la agenda política nacional y en particular en los 17 estados y cada uno de los municipios litorales del país. Se debe articular esta gestión con una serie de problemáticas pendientes que están impactando el espacio costero como la sobreexplotación de recursos, contaminación, sobrepoblación-inmigración, abastecimiento de agua, privatización, cambio climático, etc.

### *2.1.1. Política*

1. Diseño de una *Política para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero*. Se debe rediseñar la actual Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas (PANDSOC), para construir una Política Nacional para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero (PNGIEMC), incluso particularizarla para enfrentar problemáticas a nivel regional, estatal y municipal. A este nivel convertirla en una política pública de largo plazo, la cual debe ser revisada y corregida en tiempos preestablecidos, con la participación de los tomadores de decisiones, los municipios, las comunidades y usuarios de cada sector, con especial interés en aquellas actividades que por su cuantía necesitan una vigilancia más puntual, como fuentes potenciales de amplios impactos ambientales y problemas sociales, por ejemplo la privatización de playas, industria petrolera/gas, desarrollos portuario y turísticos, flotas pesqueras, actividades acuícolas, etc. Esta política debe visualizar y dar especial cuidado a aquellas áreas costero marinas e insulares sensibles como reservas marinas, santuarios, playas de anidación y desove, arrecifes, dunas, marismas, humedales, incluso áreas con patrimonio étnico, etc., de las cuales es rico el litoral de algunos estados.
2. *Acuerdo político para la protección de la soberanía de nuestros mares y costas*. El Estado Mexicano por medio de los artículos de la constitución 27 y 42 está obligado a proteger y hacer respetar la soberanía de nuestros mares, costas e islas. Dentro de esta nueva política para la gestión del litoral el Estado Mexicano, las entidades estatales y los municipios deberán asumir un papel decisivo en la protección y restauración del espacio marino costero. Esto solo será posible por medio de un amplio acuerdo político entre la federación, los estados y municipios, iniciando por reconocer un espacio mayor de responsabilidad en

la toma de decisiones a los municipios y comunidades. Se pueden aprovechar los avances de la Estrategia Nacional para el Ordenamiento Ecológico del Territorio en Mares y Costas (ENOETMC), cuya meta principal es dejar de interpretar el litoral como un escenario de soporte de usos humanos y cambiar a la concepción del mismo como un ecosistema que produce bienes y servicios, además de un espacio para una mejor calidad de vida para sus habitantes. La Política Nacional para la Gestión Integrado del Espacio Marino Costero (PN-GIEMC) debe ser explícita y pública y dar pie al compromiso de las instituciones con la sociedad. No puede olvidarse que se trata de una responsabilidad del estado mexicano, y por lo tanto de una función, tan irrenunciable como eminentemente pública.

### 2.1.2. *Competencias*

El país carece de un esquema apropiado en la distribución de competencias en la gestión de la Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros (ZOFEMTAC). Para llevarse a cabo debe haber una concertación de acuerdos/compromisos y una articulación de instrumentos para el ordenamiento territorial y el manejo a nivel municipal y comunal del territorio. La mejor forma de lograrlo es descentralizar la distribución de competencias entre instituciones de los tres niveles de gobierno y propiciar fortalecer sus instrumentos normativos y mecanismos de aplicación normativa. Deben crearse puntos de encuentro para favorecer un diálogo continuo y más fluido entre las diferentes administraciones públicas.

3. *Ordenamiento territorial y delimitación de competencias.* Debe terminarse el ordenamiento territorial a nivel regional, estatal y municipal en un marco congruente entre ellos; y como parte del proceso, llevar a cabo un traspaso de competencias relacionadas con la gestión del espacio marino costero e insular. Esto debe implicar la delimitación de autonomías territoriales para los estados y municipios; así como delinearse las jurisdicciones de cada entidad pública. Las cuales deben quedar plasmadas en la Constitución Política Mexicana en los artículos 27 y 42.
4. *Comisión para la gestión integrada del espacio marino costero.* Actualmente existe la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (CIMARES). Esta comisión podría transformarse en un órgano colegiado, en la Comisión para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero e Insular (CGIEMCI), la cual deberá coor-

dinar el traspaso de competencias en los tres niveles de gobierno y facilitar la coordinación administrativa. La CGIEMCI, podría facilitar la creación en cada estado de una Comisión Estatal para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero, la cual estaría encargada de servir de punto de encuentro para la coordinación a nivel estatal y municipal.

5. *Convenios de colaboración entre las escalas administrativas.* En las distintas escalas administrativas (federal, estatal y municipal) es necesario fortalecer la cooperación entre las instituciones, a fin de maximizar la utilización de los recursos administrativos y económicos para la gestión integrada del espacio costero marino. En México son escasos los ejercicios de cooperación entre las instituciones; por lo que a futuro debería de realizarse una reflexión y evaluación acerca de: los resultados obtenidos, sobre el contenido de los convenios, los agentes responsables de establecer los acuerdos, el tiempo de vigencia, etc. Ello mejorará sin duda su aplicación. La cooperación institucional puede darse entre las instituciones de los tres niveles de gobierno de los sectores: desarrollo social, vigilancia, comunicación, transporte, generación de energía, pesca, etc., con injerencia en el espacio marino costero. Esta cooperación debe ser permanente, y estrecharse en los periodos de contingencias y desastres ambientales, tratando de optimizar las mejores iniciativas.
6. *Establecer Protocolos generales y elementales de coordinación y cooperación.* Se deben involucrar a las distintas administraciones federales, estatales y municipales implicadas en la gestión de las áreas litorales y sus recursos, como serían las direcciones de ecología a nivel municipal. Deben establecerse protocolos generales de coordinación y cooperación a nivel de instituciones académicas, educativas, protección del patrimonio natural, sanidad, calidad del agua y playas limpias. Este tipo de protocolo puede ser muy útil entre los tomadores de decisiones, operativos y las diferentes escalas de autoridad estatal (por ejemplo áreas pesqueras compartidas entre varias entidades y recursos pesqueros migratorios, como atún sardina, calamar, etc.). Esta cooperación puede orientarse a la investigación, educación y vigilancia para recuperar recursos agotados o en riesgo, establecer vedas y cuotas de capturas; así como para establecer capacidad de carga de visitantes a sitios críticos, o densidad de cuartos en unidades turísticas, uso del agua y calidad de las descargas. Ejemplos valiosos de cooperación son más

frecuentes entre la Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO), el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), universidades y centros públicos y privados de investigación.

### *2.1.3. Participación ciudadana en México*

En México, la participación del gran público en la gestión del espacio marino costero es limitada y generalmente es a través de grupos constituidos en: colectivos, consejos ciudadanos, asociaciones, cooperativas, redes y ONG's. Playa Balandra y El Mogote en el Estado de Baja California Sur son ejemplos, uno exitoso y otro fallido, de una amplia participación de la ciudadanía en defensa del uso público de la playa y su acceso, ante un proceso fraudulento de privatización del espacio costero. Desafortunadamente la falta de espacios de participación democráticos para la población es una de las aristas más agudas de la privatización del espacio costero.

La organización de la ciudadanía, la información transparente y oportuna al público, la educación ambiental y el grado de compromiso de los actores sociales, son elementos claves para conformar un nuevo modelo para la gestión integrada del litoral. La participación ciudadana contribuirá, como pilar principal de la alianza estratégica que se propone; incluso delineará una estrategia política a largo plazo, menos sometida a los vaivenes de la coyuntura económica, social y de los procesos electorales. La participación ciudadana equilibraría el juego de derechos en la toma de decisiones ante los sectores privados y las institucionales en la gestión del espacio marino costero e insular del país.

7. *Consejos ciudadanos para la gestión integrada del litoral.* En todos los foros está contemplada la participación del público, en la mayoría de las veces, su espacio está disminuido o es controlado. Para hacer efectiva la participación del público en la construcción de una política pública sobre la gestión costera integrada se debe favorecer y alentar la formación de los Consejos ciudadanos municipales y comunitarios, cuya característica principal sería ser órganos abiertos de consulta pública, con equidad de género, incluso con asesoría técnica y científica. Ejemplo notable en México, ha sido la organización y funcionamiento de algunas cooperativas y comunidades pesqueras en el litoral de Oaxaca y Yucatán, las cuales han mantenido espacios democráticos y de equidad de género en la toma de decisiones sobre la explotación de recursos en su área de influencia sin llegar a agotarlos.



8. *Foros ciudadanos para la gestión integrada del litoral.* Como parte de este proceso en lo inmediato, las autoridades municipales, estatales y regionales deben establecer espacios físicos para llevar a cabo foros continuos de información, que den pie al debate y la formación de opinión entre los ciudadanos. Estos foros pueden dividirse en generales y específicos para informar, discutir problemáticas y toma de decisiones sobre el espacio costero comunitario, municipal y regional.
9. *Directorios de organizaciones ciudadanas del litoral.* Para que la Política Nacional para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero (PN-GIEMC) se convierta en una política de estado, se debe contar con una amplia base social que la respalde. Debe ser legitimada mediante un registro público de las organizaciones concentradas en un directorio, en el cual deberán estar registradas cooperativas, redes y colectivos de ciudadanos, ONG's, asociaciones empresariales, comerciantes y académicos, entre otros. La elaboración de estos directorios ciudadanos puede apoyar en la formación de redes sociales que faciliten la difusión de información y fortalezcan los debates en los foros de opinión a través de los medios electrónicos.

## **2.2. Los elementos estratégicos para construir un modelo para la gestión integrada del espacio marino costero**

La construcción de un nuevo modelo para la gestión costera debe considerar los siguientes elementos: normativa, instituciones, e instrumentos. Los cuales en conjunto facilitarían la operatividad del modelo.

### *2.2.1. Normativa*

10. Diseño y publicación de la *Ley para la gestión del litoral.* En 2003 se elaboró un anteproyecto de ley de costas, el cual no fue aprobado por presiones de los desarrolladores turísticos y portuarios. Por lo que a esta distancia es necesario revisar, diseñar, actualizar y publicar una Ley para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero (LGIEMC) o temporalmente diseñar un marco normativo integrado y congruente entre los actuales instrumentos legislativos pero mejorados. En esta normativa será imprescindible que: se consideren amplios espacios para la participación pública, contenga nuevos y mejores instrumentos (incluidos los voluntarios) para la coordi-

nación y la cooperación interinstitucional, incluya nuevas reglas que regulen la participación del capital privado y otras fuentes de inversiones, armonicen con los derechos de la población y su calidad de vida, promuevan la conservación y restauración del espacio marino costero e insular, y consideren la evidente interdependencia entre las cuencas hidrológicas y el espacio costero.

En esta ley (LGIEMC) deben ser visibles y transparentes los criterios de asignación y control de recursos económicos y la presencia y regulación de los órganos colegiados.

11. Sinergias entre la LGIEMC y otras normativas existentes. Es imperativo para poder armonizar su articulado, incorporar los avances que se han alcanzado sobre ordenamiento del territorio marino, regional y municipal. La Ley para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero (LGIEMC) sustituiría algunos elementos normativos contenidos en la Ley Federal del Mar (LFM) y la Ley Federal de Pesca y Acuicultura (LFPA), así mismo vendría a fortalecer a otras normativas existentes como la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), Ley de Agua Nacional (LEAN) y la Ley General de Vida Silvestre (LGVS). La LGIEMC tendría que incluir la descentralización de algunas atribuciones de manejo, uso y conservación de recursos marino-costeros a los Estados y Municipios, y con ello propiciar el desarrollo legislativo de estos órdenes de gobierno en materias ambientales relacionadas.

### *2.2.2. Instituciones*

12. *Instituto Nacional Para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero.* Actualmente la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es la institución con más competencias en el espacio costero. Para asumir el modelo de gestión costera integrada, esta institución y otras deberán realizar reformas sustanciales para modernizar y democratizar la gestión pública, incluida la capacitación y formación del personal en esta gestión. Adicionalmente se deberá crear el Instituto Nacional para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero (INGIEMCO), institución que deberá ser pública, autónoma, con recursos propios emanados del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y estar dotado de una estructura jurídica con capacidad resolutoria inapelable.

El INGIEMCO deberá estar dotado de departamentos multidisciplinares de corte académico para llevar a cabo funciones jurídico-administrativas, de ordenamiento, vigilancia e investigación y con órganos colegiados abiertos y participativos. El INGIEMCO inicialmente deberá partir de un inventario de instituciones públicas y privadas dedicadas a la gestión del espacio marino costero y de cuencas hidrológicas a nivel nacional, regional, estatal, y local; y establecer una agenda de compromisos con objetivos y metas claras a escala espacio/temporal para cada litoral. Así mismo, deberá contar con mecanismos de simplificación administrativa en todo proceso de ejecución, evaluación, seguimiento y con resolutivos y propuestas sustentadas científicamente, donde la ética y transparencia sean el sello que lo identifique. Finalmente, a través de la Comisión para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero e insular (CGIEMCI) tendría como función implementar la Política Nacional para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero (PNGIEMC).

13. *Comisiones estatales para la gestión del espacio marino costero.* El INGIEMCO inicialmente deberá crear las Comisiones Estatales para la Gestión del Espacio Marino Costero. Sobre estas Comisiones recaería la responsabilidad de instrumentar el buen funcionamiento de los órganos colegiados y los instrumentos creados como las comisiones, convenios, consejos y foros. Su funcionamiento sería con recursos del instituto, los gobiernos estatales, municipales, donaciones e incluso del exterior. El personal estaría constituido por personal de las tres escalas administrativas, constituyendo equipos multidisciplinarios de trabajo, con representación de cada uno de los sectores: productivos, de servicios, ambientales y de protección civil. Las Comisiones serían de tamaño reducido, con oficinas ubicadas en más de un punto del litoral de cada estado cuando se requiriera (por ejemplo una en Ciudad del Carmen y otra en el Puerto de Campeche en el estado del mismo nombre), con importante control gubernamental, transparentes en su gestión, con directrices de actuación públicas y, con más énfasis en la gestión coordinada y cooperativa entre diferentes políticas, jurisdicciones y recursos interdependientes (agua, pesca, medio marino, etc.). Estas comisiones serían las encargadas de impulsar y poner en marcha la participación de la sociedad civil.

2.2.3. Instrumentos

14. *Programa Nacional para la Gestión, Conservación y Restauración del Espacio Marino Costero (PNGCREMC)*. Debe diseñarse a partir del INGIEMCO. El PNGCREMC deberá ejecutarse en cada entidad costera del país, con recursos mixtos provenientes de la federación, los estados, municipios, donaciones y recursos del exterior. Este programa debe planearse a largo plazo (25-30 años), con periodos de revisión y adecuación cada cinco años, debido a la dinámica del crecimiento de la población, los desarrollos urbanos y el impacto de las actividades humanas. Son necesarios incluir otros tipos de instrumentos para la gestión del espacio marino costero (Figura 1) y armonizar la realización del PNGCREMC. Como ejemplo se puede mencionar la preparación de Evaluaciones de impacto social y ambiental (EIS y EIA) dentro del plan para llevarse a cabo cada cinco años a lo largo del litoral por medio de las universidades y el INGIEMCO.

Figura 1. Instrumentos estratégicos, operativos y de apoyo necesarios para la gestión del espacio marino costero e insular en México.



Fuente: Modificado de Quijano y Rodríguez, 2004.

15. *Planes para la gestión integrada marino costera a nivel estatal.* A través de las Comisiones Estatales para la Gestión del Espacio Marino Costero (CEGEMC), los gobiernos estatales y municipales deberán asumir paulatinamente las nuevas competencias tomando en cuenta las diferentes actividades marino costeras en su territorio como: extracción de energía, puertos, turismo, pesquerías, agricultura y ganadería costera, etc. Es necesario delimitar y manejar las nuevas zonas de servidumbre de acceso, conservación y de protección de las costas, cuando existan; así como las zonas sensibles del litoral. Es necesario integrar en este esquema otros planes y programas que existan a nivel nacional, regional o estatal para la protección de la población, como por ejemplo, la adaptación al cambio climático, Protección Civil, Programa DN 3 ante desastres costeros.
16. *Expropiación y adquisición de tierras en el litoral.* Bajo el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejecutivo a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) puede decretar expropiaciones por causas de utilidad pública, adquirir tierras de valor ecológico para proteger el litoral y, recibir donaciones de tierras de particulares o comunitarias para conformar reservas costeras de utilidad pública (como áreas de refugio ante la subida del nivel del mar). Esto debe ser especialmente crítico en las zonas insulares donde es necesario proteger mantos freáticos, cuencas hidrológicas y humedales muy sensibles al cambio global.
17. *Zonas de Servidumbre de Protección Ecológicas (ZSPE).* Otros instrumentos válidos que pueden aumentar la reserva de tierras en la zona costera e insular son los esquemas de las servidumbres ecológicas; las cuales aseguran la conservación de un sitio a través de una serie de restricciones autoimpuestas de los propietarios de terrenos costeros con interés ambiental. Estas reservas pueden encontrarse en la periferia de áreas de naturales protegidas, incluido el territorio insular, como por ejemplo: las islas de Cozumel, Mujeres y El Carmen en el Golfo de México y Mar Caribe.
18. *Estrategia Nacional de Cambio Climático.* Esta estrategia se creó en 2007 y pretende hacer frente a los efectos provocados por el cambio climático a nivel nacional. Son de especial observancia los litorales de la región del Golfo de México y Mar Caribe, los cuales se han identificado como los litorales más amenazados por este fenómeno. Se

ha delineado una red para el monitoreo continuo, se ha provisto de tecnología, infraestructura, y diversos investigadores expertos evalúan la información oceanográfica y atmosférica con el propósito de predecir y prever eventos meteorológicos de riesgo para la población costera. Se ha pretendido elaborar planes de sensibilización y adaptación entre la población costera de mayor riesgo al cambio climático, como ya sucede en el litoral del estado de Tabasco. Especial atención se debe dar a los municipios donde este fenómeno ya está presente, como sucede con los municipios de los estados de Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo (Golfo de México y Mar Caribe). En estas zonas se debe procurar la adaptación de los pobladores a realizar nuevas actividades como la acuacultura, pesquerías y ecoturismo costero ante la inundación de áreas agrícolas y ganaderas. Es necesario que los tres niveles de gobierno estén dotados con la mayor y mejor información oportuna para la toma de decisiones cotidianas a mediano y largo plazo. Esto permitirá prevenir los efectos no deseados que en la costa se puedan producir en el mediano y largo plazo (ej. oscilaciones atmosféricas, sequías prolongadas, frecuencias e intensidad de ciclones tropicales, erosión costera y ascenso del nivel del mar). De igual modo, habría que facilitar guías de respuesta a estos municipios ante la subida del nivel del mar debido al cambio climático. Esta estrategia entre sus objetivos debe considerar el principio precautorio y de adaptación a nuevas situaciones inéditas provocadas por el cambio climático, el cual necesariamente obligará a un reordenamiento del territorio, cambios en la tenencia de la tierra, incremento de la plusvalía, competencia por espacios y recursos, e incluso el desplazamiento de los habitantes más pobres. Especial atención debe ponerse en las islas.

19. *Manejo integrado de cuencas hidrológicas y gestión del espacio marino costero.* Las cuencas hidrológicas costeras de mediano y gran tamaño pueden ser parte de la prolongación de la gestión del espacio marino costero (ejemplo: Ríos Bravo, Pánuco, Papaloapán, Coatzacoalcos, Grijalva, Usumacinta y Hondo en el Golfo de México y Mar Caribe; y los Ríos Colorado, Santiago, Balsas, Verde y Suchiate en el Océano Pacífico). Además todas las cuencas pueden ser utilizadas como límites fronterizos para la planificación urbana, para la gestión de la demanda y uso del agua, delimitación de humedales, cota de inun-

daciones, manejo de calidad de agua y de transporte de sedimentos. La cantidad y calidad del agua así como los nutrientes que discurren por una cuenca son los responsables de mantener ríos, humedales, estuarios y lagunas costeras saludables y su correspondencia en los ecosistemas marinos asociados.

En México todos los ríos cuentan con un Consejo de Cuenca (Comisión Nacional del Agua) donde participan, con diferente peso político, las tres escalas de gobierno; y en menor medida, los actores y usuarios de la cuenca. Hasta hoy estos consejos sólo han funcionado parcialmente. En este nuevo modelo de gestión costera, deben de reactivarse repartiendo las competencias además de dar nuevos espacios a la participación pública. Uno de los beneficios que puede aportar esta herramienta, es la regulación de las actividades realizadas en la parte alta y media de cada cuenca (agricultura, ganadería, minería, urbanismo, extracción de pétreos, vertido de aguas residuales y contaminantes). Puede gestionarse que estas actividades se lleven a cabo acorde con los costos/beneficios derivados de sus potenciales impactos sobre el litoral, las áreas marinas e insulares, así como sobre sus actividades económicas (pesca, turismo) y valores no monetarios (belleza escénica y biodiversidad).

### **2.3. Recursos para el funcionamiento de los instrumentos e implementar el modelo de gestión costera integrada**

Existen cuatro elementos estratégicos que deben de considerarse: recursos, administradores, educación para la sostenibilidad y conocimiento-información. El objetivo principal es proporcionar a la nueva política aquellos recursos (económicos, humanos, para la concienciación ciudadana y de información) que permitan alcanzar una mayor integración en la gestión del espacio marino costero.

#### *2.3.1. Recursos económicos*

20. *Nuevos criterios en el cobro de impuestos*, exenciones y tributos para la gestión del espacio y recursos litorales. Estos nuevos criterios serían tanto para los inscritos en la Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros (ZOFEMTAC) como para los que están en el ambiente marino en la zona de mar patrimonial. Todas las políticas de gestión socioeconómica seguida hasta la fecha tendrán que ir

cambiando en la medida que se vaya asumiendo el nuevo modelo (especialmente cuando las actividades empresariales privadas explotan recursos costeros o se asientan en la ZOFEMATAC). Es urgente hacer una valoración de los bienes y servicios que prestan los ecosistemas costeros y marinos perdidos y deteriorados en una relación de costo/beneficio y conseguir recursos económicos, equipos e infraestructura para poner en funcionamiento el Programa Nacional para la Gestión, Conservación y Restauración del Espacio Marino Costero (PNGCREMC).

21. *Fondo público para la conservación, restauración y programas de tasas cero en el espacio litoral.* Este fondo estaría apoyado por una combinación de instrumentos de tipo estratégicos y de apoyo como los descritos en la figura 1. Servirá para incentivar y canalizar la actuación conjunta entre las administraciones, los particulares y recursos del exterior. Podría nutrirse de partes proporcionales de inversiones inmobiliarias ligadas al ocio y al recreo, empresas acuícolas y actividades petroleras establecidos en los municipios costeros e insulares, y serían destinadas a la recuperación del patrimonio costero natural (ya se practica como un impuesto ecológico al 1% en hoteles y otros destinos de playas) procedente de las inversiones en obras públicas. El objetivo de establecer los programas de transferencias de tasas cero sería calcular el coste de transferencia de algunas actividades económicas a otras. A largo plazo se pretende eliminar esas transferencias negativas buscando la sostenibilidad ambiental y un reparto más equitativo del beneficio y los costos del uso de los recursos costero marinos.

### 2.3.2. *Formación y capacitación*

22. *Revisar la Relación de Puestos de Trabajo y Tabuladores de Salarios (RPT y TS).* Con la finalidad de hacer más accesible y con beneficio para los técnicos y tomadores de decisiones, será preciso revisar la relación de puestos de trabajo así como los tabuladores de salarios de aquellas instituciones como el INGIEMCO que tendría a su cargo la gestión del litoral. Debe ser prioridad para los usuarios de la costa y los ciudadanos en general asegurar un adecuado perfil profesional de los técnicos y funcionarios que trabajan en las costas.
23. *Programa permanente de formación en GLAL.* Los tomadores de decisiones y técnicos deberán contar con una oferta formativa constante



desde la perspectiva interdisciplinaria, que permita hacer uso adecuado del conocimiento sobre las dinámicas y procesos físicos y biológicos de las áreas costero marinas, y sobre contextos/procesos socio-económicos y culturales de las comunidades que las habitan. Sería deseable que los administradores dispusieran de habilidades sociales necesarias para la gestión participativa, la negociación y la solución de conflictos en la búsqueda de consenso al tomar decisiones.

24. *Manual para la GIAL*. El INGIEMCO en colaboración con las universidades y centros de investigación tendrán como uno de sus objetivos elaborar un manual para la gestión integrada de las áreas litorales, dirigido a los tomadores de decisiones y técnicos. Deberá ser escrito teniendo en cuenta las características naturales, sociales, jurídicas y económicas del litoral de cada país. En este manual se deberán recoger experiencias exitosas y fallidas en otras latitudes y en particular en la región Iberoamericana. Este manual de GIAL, deberá presentar anexos especialmente dedicados a las características regionales de cada litoral así como a las problemáticas que enfrenta cada región o entidad, estos anexos estarían encaminados a capacitar, formar y dar elementos de decisión al personal de las Comisiones Estatales para la Gestión del Espacio Marino Costero.
25. *Encuentros estatales de gestión costera*. Resulta imprescindible facilitar la relación entre los tomadores de decisiones y los técnicos. Sería beneficioso para la gestión pública del litoral mexicano que, los tomadores de decisiones y los técnicos vinculados a la gestión del espacio y recursos costero marinos de las tres escalas administrativas (federal, estatal, municipal), se reunieran de forma periódica: encuentros a nivel nacional (cada dos años), y entre los gestores a nivel regional y estatal (una vez al año), con la finalidad de intercambiar experiencias, precisar criterios de gestión y compartir información. Sería deseable que como complemento de estos encuentros, las universidades y centros de investigación con ofertas de postgrado en MIZCM organizaran simposios, congresos o foros públicos sobre la temática de la GIAL, especialmente en atención a temas que resalten la riqueza, vulnerabilidad y cuestiones legales de las zonas costeras.

### 2.3.2. Educación para la sostenibilidad

26. *Programa de concienciación pública para conocer y vivir mejor en el litoral.* La sociedad mexicana no reconoce la importancia de una gestión integrada del espacio costero, debido a que en los programas de educación básica, estos temas siempre han estado ausentes. Es necesario realizar un gran esfuerzo educativo, divulgativo para transversalizar el conocimiento sobre la gestión costera y marina a nivel nacional. Con especial énfasis para la población escolar de los 132 municipios costeros e insulares del país. Será necesario incorporar dentro de los programas educativos, la importancia de establecer un manejo integrado para la sostenibilidad y restauración del espacio marino costero. Este esfuerzo debe acompañarse con la capacitación al profesorado de todos los niveles, para hacer de los niños los mejores difusores de la GIAL. Uno de los objetivos más difíciles de alcanzar en este proceso, es la concienciación de algunos sectores de la sociedad, en especial del sector privado-empresarial y el comportamiento individual de las personas indiferentes a su relación con el espacio marino-costero. Por ello, adicional al programa de educación básica, debe llevarse a cabo un programa de concienciación social para el gran público, cuyo objetivo sería: conocer, vivir mejor y apoyar la conservación de nuestros litorales. Para favorecer su efectividad deberán participar las instituciones de los tres niveles de gobierno, agentes sociales e institucionales, ONG's, colectivos, asociaciones ciudadanas y medios de comunicación. De especial relevancia sería la participación del sector académico, los grupos ecologistas y organizaciones sin fines de lucro como Greenpeace, Pronatura, Dumac, Marea Azul, Niparajá, etc. La Secretaría de Educación Pública y el INGIEMCO podrían liderar el programa a nivel nacional; mientras que las Secretarías e Institutos de Educación Pública y las Comisiones Estatales para la Gestión del Espacio Marino Costero podrían hacer lo mismo a nivel estatal y municipal.

En forma paralela, se debe utilizar la educación informal, a través de cursos de capacitación, seminarios, talleres y foros para informar y divulgar este conocimiento entre el gran público, en especial hacia la población de las zonas costeras. También debe difundirse la educación informal a través de medios de comunicación como la televisión, radio y prensa escrita. La radio es un instrumento de divulgación muy efectivo y poderoso, debido a su bajo costo y elevada penetración dentro

de la población del medio urbano y rural costero. En este espacio se puede difundir información sobre el MIZCM, como cápsulas radiofónicas, barra de noticias, programas divulgativos, series completas sobre variadas temáticas, foros de opinión e incluso concursos.

27. *Programa para incentivar una reconversión productiva, actividades de bajo impacto, y producción inteligente en los litorales.* Para desarrollar un programa de gran visión como este, es necesario establecer programas de reconversión productiva dirigida a empresarios y a la administración, a fin de modificar, suprimir o reorientar algunas actividades de gran impacto, hacia otras de bajo impacto en el espacio costero. Es necesario establecer programas de desarrollo urbano para ordenar el crecimiento urbano (Figura 1). Así mismo, aplicar normas para el uso del territorio, los recursos y el bienestar de la población, como la capacidad de carga máxima para el turismo, recursos y energía a nivel municipal y regional.

A fin de incentivar el conocimiento, conservación y restauración de los recursos, es necesario crear estímulos y disminuir impuestos a personas o instituciones que realicen estas actividades. Dentro de estos últimos instrumentos, es necesario establecer programas a nivel nacional, con aplicación y rígida observancia a nivel regional y municipal: 1°. Programa Nacional de Reestructuración y Capitalización de las Pesquerías; 2°. Programa Nacional de Adaptación al Cambio Climático y recambio en el uso del Territorio.

Para el desarrollo de esta propuesta, sería necesario un estudio sobre la incidencia económica de los procesos naturales y los recursos costeros y marinos. Los resultados podrían utilizarse para valorar mejor algunos servicios, calcular de forma más ajustada ciertas concesiones y licencias sobre estos espacios y recursos. Pero sobre todo, ayudaría a tener más conciencia del valor económico de nuestro patrimonio costero marino para la búsqueda de nuevas formas de aprovechamiento responsable que potencien en lugar de agotar los servicios de los ecosistemas.

#### 2.3.4. *Conocimiento e información*

28. *Comisión nacional para la gestión integrada del espacio marino costero e insular (CNGIEMCI).* Esta comisión deberá implementar la Política Nacional para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero. De-

berá hacer posible y promover la coordinación y la colaboración, así como el intercambio de información y experiencias entre todos los niveles de gobierno, para la implantación gradual de un nuevo modelo de gestión inédita en el país. El liderazgo de esta Comisión debe quedar en manos del Instituto Nacional para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero (INGIEMCO).

29. *Sistema de información del litoral.* El conocimiento y la información son muy necesarios para una gestión integrada del litoral. Para ello se debe desarrollar un Sistema de Información Geográfica (SIG) aplicado exclusivamente al litoral. El mismo serviría para el establecimiento de una línea de información base y de referencia, que permita conocer el estado de conservación, deterioro, uso y hasta extinción de los recursos naturales costero-marinos; y la densidad y distribución de la población humana en el litoral. Deberá obtener un inventario sobre el territorio, observar patrones espaciales de uso y conservación y así poder evaluar los resultados de lo que se construye. El sistema sintetizaría unas 300 o más capas de información sobre infraestructura, recursos naturales, cambios del uso del suelo, población en el espacio marino costero y terrenos perdidos por la elevación del nivel del mar en México.
30. *Banco de información del litoral.* La información obtenida, podría servir de base para la creación de un órgano con fines científicos y académicos que podría denominarse Banco de información del litoral (BIL). Esta información podría radicarse en bancos de datos a nivel estatal y por regiones del litoral. Por ejemplo, para la Región del Golfo de California en las universidades públicas de Nayarit, Sinaloa, Sonora, Baja California y Baja California Sur; para la Región Golfo de México y Mar Caribe en el INECOL, EPOMEX, ECOSUR, el Instituto de Ciencias del Mar y Limnología (UNAM). El INGIEMCO sería el banco central de toda la información generada a nivel nacional, compartiéndola con el resto de usuarios. La cual podría servir de ayuda para una adaptación gradual al proceso de cambio climático en nuestro país, en las áreas críticas como el Golfo de México y Mar Caribe. El INGIEMCO sería el encargado de dar seguimiento de los indicadores, tanto del proceso como de los resultados obtenidos de la aplicación del nuevo modelo de gestión costera.

31. *Gaceta del litoral*. El INGIEMCO y el conglomerado de universidades, institutos de investigación e incluso fundaciones, a través de ciertas directrices de trabajo, elaborarían una Gaceta del Litoral, impresa y en formato electrónico, con una frecuencia de publicación trimestral. Esta gaceta contendría información relevante sobre sucesos y procesos relevantes acaecidos a nivel regional, estatal y municipal, incluso fuera del país; y que tuviera al menos una sección dedicada a las experiencias e iniciativas de los administradores de las tres escalas de gestión pública (federal, estatal, municipal), una sección dedicada a los foros públicos de discusión y otra dedicada a los encuentros nacionales, estatales y municipales de gestión costera integrada.

### 3. CONCLUSIONES

Actualmente compartimos un corolario de eventos indicativos de un modelo decadente de la actividad humana sobre el espacio marino costero y terrestre como: el colapso de las pesquerías; la extinción de especies, la muerte de ríos, humedales, bahías y mares producto de la contaminación; el agotamiento de los depósitos de agua dulce, la mayor frecuencia e intensidad de los huracanes; prolongados períodos de sequías y la elevación del nivel medio del mar provocado por las actividades humanas, el crecimiento de la población y la sobreexplotación de recursos naturales. Las causas señaladas han originado un empobrecimiento de grandes capas de la población costera, la degradación de su calidad de vida, la exclusión de los habitantes y usuarios ancestrales del espacio costero en beneficio de los más aventajados, ante la complacencia de las autoridades, la indiferencia de la sociedad y la mezquindad de las empresas.

Esto evidencia la aplicación en los últimos 300 años de un modelo desarrollista de máximo beneficio, sin importar la conservación y la sostenibilidad del uso de los recursos en este espacio. La práctica ha demostrado que la aplicación de un modelo de gestión marino-costera fragmentado seguido en nuestro país en los últimos 100 años ha puesto en grave riesgo no sólo los recursos, los servicios y bienes que ofrecen, sino también la salud y el bienestar de los habitantes, lo que finalmente ha desencadenado las crisis políticas, sociales y económicas que cíclicamente hemos padecido. Es necesario cambiar el rumbo del modelo productivo de desarrollo aplicados en las áreas litorales.

Se debe construir en México un sistema vigoroso de alianzas entre todos los actores políticos gubernamentales, el sector privado, los colectivos, ONG´s, y el gran público, a fin de diseñar un nuevo modelo para implementar la Política Nacional para la Gestión Integrada del Litoral. Apoyada en un reparto más equilibrado de competencias entre las tres escalas de gobierno, con una normatividad acorde y dirigida por medio de nuevos instrumentos estratégicos, operativos y de apoyo que aseguren la coordinación y cooperación que entraña una nueva distribución de responsabilidades entre el gobiernos federal, estatal y municipal.

Debe crearse una institución como el Instituto Nacional para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero, que por medio de las comisiones estatales aplicarían la gestión costera. Para hacer funcional este nuevo modelo es necesario la adecuada gestión de recursos económicos y la formación y capacitación de recursos humanos. Estos últimos responsables de aplicar planes y estrategias para crear nuevos protocolos administrativos para la gestión integrada, compatibles con la conservación de los espacios y recursos costeros, que además hagan una necesidad la recuperación de los ecosistemas degradados y hasta perdidos. Es necesario realizar un esfuerzo educativo y divulgativo para transversalizar el conocimiento sobre la gestión costera y marina a nivel nacional, para concientizar a la sociedad y a las empresas para invertir en la puesta en práctica de un nuevo modelo productivo. También se debe hacer acopio de información del estado en que se encuentran los recursos y espacios costeros, y aprender de los errores cometidos a fin de corregir los efectos venideros de nuestras acciones sobre nuestro planeta. Finalmente es necesario favorecer el intercambio de académicos, estudiantes, técnicos y tomadores de decisiones en Iberoamérica para conocer y compartir experiencias y conocimientos, sobre esta nueva gestión, entre nuestros países.

El cuadro 2 presenta con carácter sintético y conclusivo las propuestas recomendadas por el Grupo IBEMAR México para una nueva gestión de los espacios costeros y marinos del país.

**Cuadro 2. Resumen conclusivo de propuestas para el MIZC en México**

Metas	Elemento estratégico	Propuesta
Construir un sólido sistema de alianzas que genere una nueva política para la gestión costera.	Política	1. Diseñar una Política para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero. 2. Acuerdo político para la protección y soberanía del litoral.
	Competencias	3. Ordenamiento territorial y delimitación de competencias. 4. Comisión nacional para la gestión integrada del espacio marino costero. 5. Convenios de colaboración entre escalas administrativas. 6. Establecer protocolos generales y elementales de coordinación y cooperación entre unidades.
	Participación	7. Consejos ciudadanos litorales. 8. Foros ciudadanos litorales. 9. Directorios de organizaciones ciudadanas del litoral.
Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión de áreas litorales	Normativa	10. Diseño y publicación de la ley para la gestión integrada del litoral. 11. Sinergias entre la Ley para la Gestión Integrada del Litoral y otras normativas.
	Instituciones	12. Instituto Nacional para la Gestión Integrada del Espacio Marino Costero. 13. Comisiones Estatales para la Gestión del Espacio Marino Costero.
	Instrumentos	14. Programa de gestión, conservación y restauración del espacio marino costero. 15. Planes para la gestión integrada a nivel estatal marino costero. 16. Expropiación y adquisición de tierras en el litoral. 17. Zonas de servidumbre ecológica. 18. Estrategia nacional de cambio climático. 19. Manejo integral de cuencas hidrológicas y gestión del espacio marino costero.
Conseguir los recursos necesarios para hacer funcionar los instrumentos e implantar dicho modelo	Recursos económicos	20. Nuevos criterios en el cobro de impuestos, exenciones y tributos para la gestión del litoral. 21. Fondo público de conservación y restauración y programas de tasas cero del litoral.
	Formación y capacitación	22. Revisar la Relación de Puestos de Trabajo y Tabuladores Salariales. 23. Programa permanente de formación en GIAL. 24. Manual para la GIAL. 25. Encuentros estatales de gestión costera integrada.
	Educación para la sostenibilidad	26. Programa de concienciación pública para conocer y vivir mejor en el litoral. 27. Programa de reconversión productiva, actividades de bajo impacto y producción inteligente.
	Conocimiento e información	28. Comisión para la gestión integrada del espacio marino costero. 29. Sistema de información del litoral. 30. Banco de Información del litoral. 31. Gaceta del Litoral.

## II

# PROPUESTAS PARA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ÁREAS COSTERAS DE COSTA RICA

**Álvaro Morales R.**

**Margarita Silva**

Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR)  
y Escuela de Biología  
Universidad de Costa Rica

**Carmen González**

Escuela de Geografía / Universidad de Costa Rica

**Luis Villalobos**

Escuela de Ciencias Biológicas / Universidad Nacional de Costa Rica

**Jenny Ash**

SINAC, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones





## 1. INTRODUCCIÓN

Costa Rica posee una superficie continental de 51.900 km<sup>2</sup> y de aproximadamente 589.000 km<sup>2</sup> de superficie oceánica por la pertenencia de la Isla del Coco, situada a 530 km de su costa Pacífica. Ciertamente el país es reconocido por su sistema de áreas protegidas y lo ha convertido en un modelo regional. Sin embargo con respecto a sus recursos marinos-costeros, vivos y no vivos, el país no ha tenido en el pasado una clara visión de cómo trabajar este tema de una forma integral.

La gestión integrada costera es para Costa Rica una prioridad nacional, como se desprende de su Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marino Costeros, que significó un esfuerzo conjunto entre instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, la academia y la sociedad civil en general. Esta herramienta no solo debe de enmarcarse dentro de una serie de normativas, instrumentos operacionales, aportes académicos, procesos participativos y de formación, etc., sino debe obedecer a un nuevo modelo de desarrollo para sus zonas costeras. Es precisamente en estas transformaciones donde está el gran reto.

El presente documento de propuestas es fruto de un análisis que realizó el grupo Ibermar - Costa Rica, respondiendo a los lineamientos del documento para la formulación de los documentos nacionales de propuesta y al cumplimiento de los objetivos de la Red Ibermar, a partir del diagnóstico sobre la situación de la gestión de las áreas litorales del país (ver síntesis conclusiva en cuadro 1). Este trabajo pudo articularse precisamente por el hecho de que los miembros Grupo - País tienen diferentes posibilidades de percibir los entornos y realidades de nuestras zonas costeras, de tal forma que el trabajo fue distribuido equitativamente entre sus miembros tomando en cuenta su experiencia y relación laboral. Mucha de la información analizada se desprende del proceso de consulta nacional a través de talleres participativos que se realizaron con la finalidad de validar las propuestas para la Estrategia Nacional. Aquí hubo participación activa de todos los actores (218 personas).

Estas propuestas deben facilitar el proceso de articulación y coordinación para la implementación de las diferentes políticas y niveles de acción en que los diferentes sectores deben involucrarse.

**Cuadro 1. Resumen conclusivo del diagnóstico para Costa Rica**

Aspecto	Diagnóstico general
1. Política	Hasta el año 2008 se cuenta con la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros. Aún hay algunas debilidades en cuanto a la implementación de la normativa, sobre todo en medidas de control y protección. Falta una política real de ordenamiento territorial costero.
2. Normativa	Existe la Ley Marítimo Terrestre desde 1977, que regula las actividades dentro de los 150 metros a partir de la pleamar. Existen los Planes Reguladores que orientan las actividades a partir del uso del suelo, lo que indica un avance en políticas de ordenamiento. Pero los intereses son múltiples. La Ley Forestal (1998) regula, dentro del Patrimonio Natural del Estado, los usos permitidos con un enfoque muy conservacionista. La Ley Orgánica del Ambiente (1995) tiene dos capítulos importantes que se deben considerar: uno sobre ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible y otro sobre recursos marinos, costeros y humedales donde se dictan una serie de principios que debemos tener presentes a la hora de planificar los usos en estos ecosistemas.
3. Competencias	El Estado a través del Instituto Costarricense de Turismo tiene la mayor competencia en el área marino-costera, posteriormente las Municipalidades intervienen con los Planes Reguladores y existen otras competencias que intervienen desde otras instituciones incluso gubernamentales, se denota falta de claridad en las funciones de cada una. Además el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) tiene la rectoría de todo el tema ambiente.
4. Instituciones	El Instituto Costarricense de Turismo, Municipalidades y el SINAC son los principales encargados, se han propuesto estrategias a partir del Ministerio de Educación y algunas ONG, además de otras instituciones como INCOPECA, Servicio Nacional de Guardacostas, Ministerio de Transporte que tienen por ley responsabilidades conexas. No hay un órgano único encargado de dirigir todas las acciones en las zonas costeras.
5. Instrumentos	Hay instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) y la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marino-Costeros, también existen otras normativas desde diversos ministerios. Hace falta la capacitación a actores y a tomadores de decisiones y articulación interinstitucional, para evitar duplicación de esfuerzos.
6. Formación y capacitación	Desde los 90's, las dos principales universidades estatales (Costa Rica y Nacional) tienen programas de Posgrado en gestión y manejo de recursos marino-costeros. Sin embargo hacen falta muchos más profesionales. No hay aún una política para que el personal se capacite en esas áreas. Sin embargo, se hacen algunas iniciativas desde el Ministerio de Educación para trabajar en primaria y secundaria.
7. Recursos	No existe un ente financiero único que maneje los recursos. Las municipalidades son las encargadas de la mayoría de la infraestructura que se establece en las áreas costeras, y aportan al desarrollo de Planes Reguladores Costeros, posteriormente las inversiones privadas aportan localmente al sector turístico y todas sus actividades conexas. Por otro lado a través del presupuesto ordinario y fondos específicos, el Estado financian diferentes actividades.
8. Conocimiento e información	Aún faltan muchos estudios, para tener un buen conocimiento de los recursos que se tienen y el estado en que se encuentran, sin embargo, se ha avanzado en algunos de ellos. Hay que tener una visión más de conjunto del espacio geográfico y las múltiples relaciones de elementos físicos, sociales, económicos y políticos que se conjugan en el área marino-costera. Se debe implementar el uso de SIG's, con unificación de parámetros y escalas de representación.
9. Educación para la sostenibilidad	Desde el Ministerio de Educación, se estructura un Programa de Educación Marina, que busca introducirse en los programas formales desde el año 2008. Existen algunas iniciativas de ONG, que capacitan a poblaciones costeras en temas específicos. Pero muchas de las actividades surgen de ideas particulares de maestros que buscan motivar a sus estudiantes.
10. Participación	Las múltiples actividades y diversos intereses hacen difícil el llevar a la población a sentarse a dialogar. Deben promoverse debates donde se planteen ideas y se tomen decisiones conjuntas, buscando que todos se vean beneficiados. Recientemente la presión del sector hotelero se ha incrementado en todas las áreas costeras.

## **2. PROPUESTA PARA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ÁREAS COSTERAS DE COSTA RICA**

### **2.1. Política**

Hasta muy recientemente no había una clara política en materia de su zona costera, a pesar de que desde el año 1977 se promulgó la Ley Marítimo-Terrestre y con el tiempo otra serie de leyes sectoriales. Para el año 2008, se cuenta con una Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros de Costa Rica, que ha sido el resultado de un proceso de consulta con representantes de sectores como: conservación, turístico, pesquero, institucional y municipal. La gestión integrada de la zona costera y de los recursos marinos costeros del país es un tema de prioridad nacional, que ha requerido de la adopción de lineamientos estratégicos y políticas para orientar el accionar de las entidades públicas involucradas, así como de los otros actores de orden público y privado.

Para lo anterior, se requiere generar conocimientos y propuestas por medio de estudios sistemáticos que conduzcan a la elaboración de estadísticas e indicadores que permitan el ordenamiento, la buena gobernanza y sostenibilidad de nuestras zonas marino-costeras. Dentro de este proceso se estableció como país la misión promover la sostenibilidad de los recursos marinos y costeros, en un contexto equilibrado de responsabilidad ambiental y social que garantice su conservación y favorezca el sano desarrollo socioeconómico, mediante una gestión integrada liderada por el Gobierno con la participación de la sociedad civil. A partir de lo anterior se establecieron 8 políticas nacionales para la gestión integrada de la zona costera y de los recursos marinos costeros, 3 nudos críticos y 11 principios, desde el enfoque ecosistémico hasta la equidad de género y respeto por la cultura, haciendo hincapié fuertemente en los principios precautorios y preventivos.

El marco normativo con el que cuenta el país es amplio y dispone innumerables compromisos orientados a los fines de conservación y uso sostenible, otorga las diversas competencias a las instituciones públicas encargadas de la gestión marino costera y dispone las pautas para la regulación de actividades que se realizan en los diversos espacios del mar y la costa de manera que guarden una coherencia con la planificación estatal y la visión del desarrollo sostenible. No obstante, se denotan profundas debilidades en cuanto a la implementación de la normativa existente, principalmente en lo concerniente a medidas de control y protección.

La situación se torna más difícil al considerar el efecto de aspectos como la falta de integración del ordenamiento jurídico, la urgencia de una política real de ordenamiento territorial costero que incluya el área marina, la existencia de vacíos legales, la dispersión de normas de distinta jerarquía, la presencia de normativa obsoleta y reformada tácitamente, así como una falta de divulgación de la misma entre la sociedad civil.

## **2.2. Normativa**

Existen varias leyes (Ley de la Zona Marítimo-Terrestre, Ley Orgánica Ambiental y Ley de Planificación Urbana) que permiten la generación de planes reguladores costeros como instrumento de planificación y sienta las correspondientes responsabilidades al Instituto Costarricense de Turismo y a las municipalidades. Un plan regulador es un tipo específico de plan local para la ordenación física del territorio en la zona marítimo terrestre y terrenos adyacentes, mediante el cual se determina el uso del suelo. Actualmente para los 23 cantones costeros, existen 138 planes reguladores costeros, lo cual da cierta seguridad de protección y desarrollo planificado en las zonas costeras. Sin embargo el 90% de esos planes han sido rechazados o mal formulados por lo que no están en vigencia.

Dentro de la normativa costarricense, existen otras regulaciones importantes: definiciones constitucionales de los recursos, ley específica de la zona marino-costera (se encuentra en estudio una reforma integral de esta ley), la ley ambiental general, ley de planificación urbana, ley orgánica ambiental, leyes sectoriales de manejo costero, planes reguladores costeros (con los problemas apuntados anteriormente), unidades de manejo costero, planificación sectorial, ley de diversidad, ley forestal, estudios de impacto ambiental para proyectos (no acumulativos).

Hay que recordar que los intereses de un sector no necesariamente son los mismos de otro sector, por lo que el papel de un buen liderazgo es primordial para encontrar una adecuada resolución a los conflictos que se generan a partir de la diferencia en los intereses. De igual manera se encuentran zonas costeras dentro de categorías de protección e instrumentos importantes como los manuales de procedimientos para la formulación de planes de manejo en áreas protegidas, la propuesta del plan de ordenamiento territorial para la conservación de la diversidad (Análisis de Vacíos y Plan de Implementación). Estos instrumentos podrían solucionar paulatinamente el pro-

blema de la política de ordenamiento territorial costero. Existen documentos de apoyo a la Normativa vigente como, por ejemplo, el libro Régimen Legal de los Recursos Marino-Costeros de Costa Rica o manuales de capacitación al sector de pesca artesanal para que se entienda la Normativa en materia de Pesca (Ley de Pesca y Acuicultura).

### **2.3. Competencias**

En cuanto a la distribución de responsabilidades, existe a nivel gubernamental la disposición de que sea el Instituto Costarricense de Turismo el encargado de velar por todas las actividades y proyectos que se realizan en la costa. Sin embargo, en las municipalidades también existe la potestad de intervenir en planes reguladores, por lo tanto quedan un poco desdibujadas las acciones concretas que competen a cada entidad.

Cuando se introduce la discusión en áreas protegidas y el Patrimonio Natural del Estado que se encuentran en el área marino-costera, la competencia es del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones a través de Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Además si hablamos de recursos pesqueros o de actividades acuícolas las competencias le corresponden al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCO-PESCA).

No hay todavía un sistema apropiado y eficiente en lo referente a la gestión integrada del espacio y de todos los recursos marinos costeros, sin embargo las tareas van saliendo sin llegar a grandes problemas legales en la mayoría de los casos.

Es muy necesario, cambiar las visiones locales o de divisiones político administrativas al realizar estudios en cuenca, vista esta como una unidad natural que en mejor forma nos puede decir como se está comportando el sistema en el conjunto. Así una carga alta de sedimentos en una cuenca media o baja, nos puede decir que en las partes altas urgen medidas de protección y conservación, sobre todo si hay fuertes pendientes. Unido a este concepto, existe la necesidad de ampliar el trabajo que normalmente realizan agencias e institutos de enseñanza sobre el concepto propio de cuenca hidrográfica a las áreas de influencia de la cuenca, ya que las acciones y efectos de lo que se produce en una cuenca es llevado por medios fluviales principalmente fuera del espacio geográfico de la cuenca y si esta desemboca en el mar, todo tipo de se-

dimentos y contaminantes serán llevados al medio costero y posteriormente distribuidos por las corrientes de deriva litoral.

Debe haber una ampliación del concepto y una discusión nacional, entre los entes políticos y la sociedad, para reglamentar o llevarlo a leyes estatales y luego el posterior acatamiento por todos los organismos. Por supuesto que la mejor manera de lograrlo sería a través de un organismo nacional o ministerio que asuma completamente esa función, o en su caso que varias instituciones y con funciones bien definidas, sean las encargadas, y que tengan reuniones periódicas para que los temas sean tratados al día y no se aglomeren o incrementen las problemáticas. En cuanto al espacio geográfico, ya existe la Ley Marítimo Terrestre que establece las distancias sobre las que opera la legislación, que se establece como zona pública y como zona restringida. Esta Ley, sin embargo, que data del año 1977, debe ser reformada de manera integral, ya que después de 34 años de vigencia las condiciones de nuestras costas han cambiado sustancialmente.

#### **2.4. Instituciones**

Hay una reciente y poco divulgada Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marino-Costeros propuesta por el Estado, por tanto es difícil definir cuáles de sus objetivos y propuestas ya se están llevando a cabo. Esta iniciativa ha sido la más importante que ha ejecutado el Estado con el fin de ordenar los recursos marino-costeros del país. Muy necesaria, ante el aumento en el uso y degradación de los recursos marino costeros debido principalmente a las actividades humanas, en las partes altas de las cuencas y a los acelerados desarrollos turísticos en la costa.

Una forma de llevar a cabo las políticas de coordinación y monitoreo, por un lado, es por medio de capacitaciones y talleres, o amplias campañas publicitarias y televisivas, lo que implica amplios costos para el Estado, por otro lado el acatamiento obligatorio y punitivo, donde las personas deben acatar de forma obligatoria, las disposiciones del Estado. Podría iniciarse utilizando la división política administrativa del país, para trabajar con las poblaciones, o un método a través del Ministerio de Educación con fuertes campañas en enseñanza primaria y secundaria, donde se contemple la riqueza de recursos, y la necesidad de protegerlos ante la amenaza actual de severa alteración, contaminación y hasta desaparición de los mismos.

Es muy necesaria la creación de mecanismos de comunicación y cooperación a nivel estatal y local, para conocer las perspectivas de ambos grupos y

como ambos pueden llegar a una agenda común de uso, protección y en fin un ordenamiento territorial con vistas al desarrollo sostenible. El Estado por un lado tiene sus intereses que son diferentes según la institución, como puede ser promover la inversión extranjera y vender terrenos en la zona marítima terrestre para grandes empresas hoteleras, u otra institución que desea preservar el ambiente y la riqueza de recursos marino-costeros. Pero también están los pobladores, que han vivido en esas zonas y se han mantenido debido a la extracción de recursos de pesca y aprovechamiento del manglar, muchos de ellos con poca o ninguna restricción en cuanto a la explotación y por lo tanto, debe el Estado trabajar este aspecto con los pobladores, buscando otras alternativas económicas y venta de otros servicios, para promover la conservación de los recursos, evitar el abuso y favorecer su preservación.

Los procesos de cambio en la costa se han venido incrementando en su actuación y en la implicación de daños al medio, y han hecho falta medidas por parte de los gobiernos para regular o frenar ciertas actividades, por lo que es urgente una evaluación para conocer el estado actual de los recursos, posteriormente hacer propuestas de recuperación en los casos que aún se está a tiempo y además dar seguimiento, con proyectos de investigación conjuntos entre instituciones gubernamentales y una participación activa de las comunidades.

## **2.5. Instrumentos estratégicos y operativos**

Como ya se ha comentado, el país cuenta con la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos-Costeros y toma desde esta propuesta el tema costero como prioridad nacional. Esto ha requerido de la adopción de lineamientos estratégicos y políticas para orientar el accionar de las entidades públicas involucradas, así como de otros actores de orden público y privado, donde se incluyen entidades estatales, ministerios y organizaciones no gubernamentales (ONG). Para lo anterior, se requiere además generar conocimientos y propuestas por medio de estudios sistemáticos que conduzcan a la elaboración de estadísticas e indicadores que permitan el ordenamiento, la buena gobernanza y sostenibilidad de nuestras zonas marino-costeras. Para lograr esto, la Estrategia se fundamenta en 8 principios políticos, y 3 nudos críticos; las políticas deben de integrarse en un marco de trabajo institucional, y los nudos críticos sirven de guía para la solución sistemática de los problemas asociados al espacio marino-costero y a sus recursos tanto vivos como no vivos.



En el ámbito legal existen fortalezas, debilidades y oportunidades que ofrece el ordenamiento jurídico del país en materia de conservación y uso sostenible de los recursos marinos y costeros. Es fundamental para el buen desarrollo de la estrategia la capacitación continua de diferentes actores y tomadores de decisiones, especialmente en el ámbito de los gobiernos locales (municipalidades) y de los ministerios y/o entidades estatales que guardan una relación muy directa o en algunos casos indirecta con el espacio, actividades y recursos de la zona costera. En este sentido, a pesar de contarse con instrumentos operativos como los EIA (no acumulativos) por parte de la Secretaría Técnica Ambiental del Ministerio de Ambiente, auditorías, inspecciones y monitoreo por parte de la Contraloría General de la República, y Planes Reguladores de las municipalidades (aunque la gran mayoría de municipalidades con ámbito costero no lo tienen y si lo tienen no responden a la realidad biofísica y social de la región), en ocasiones la operacionalidad se ve limitada por la falta de definición en las responsabilidades de atención del espacio costero.

Es necesario un plan de Ordenamiento Territorial Costero que oriente mejor el desarrollo de actividades productivas en la zona costera y que es considerado un nudo crítico dentro de la propia Estrategia. Aunque los instrumentos estén y haya una normativa vigente prácticamente sectorial, la articulación inter-institucional podría no ser la más eficiente. Otros importantes instrumentos operativos son el documento sobre Análisis de Vacíos de Conservación en Costa Rica así como su Plan de Implementación para el Ámbito Marino generados por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

## 2.6. Formación

Desde inicios de la década de los 90's, Costa Rica ha promovido desde diferentes ángulos los esquemas de Manejo y/o Gestión Integrada de sus zonas costeras. A través de la academia, se promueve un Taller Regional sobre Manejo Costero Integrado (MCI) donde se distingue la necesidad, después de sendas consultas nacionales y regionales, de preparar recursos humanos en el campo del MCI.

Existe un Posgrado en Gestión Integrada de Áreas Costeras Tropicales (GIACT) creado bajo el programa ALFA de la Unión Europea y se ofrece en la Universidad de Costa Rica<sup>1</sup>. Tiene carácter multidisciplinario, multi-institucional, regional (Caribe y Centroamérica). La Universidad Nacional tiene un

---

<sup>1</sup> [www.sep.ucr.ac.cr/maestriasacademicas/giact](http://www.sep.ucr.ac.cr/maestriasacademicas/giact).

Programa de Posgrado en Manejo de Recursos Marino-Costeros. Hay esfuerzos de instituciones del Estado (Ministerio del Ambiente, Instituto de Pesca y Acuicultura, Instituto Costarricense de Turismo, entre otras) para promover la formación académica de sus funcionarios en Posgrado. De igual manera se invita a los gobiernos locales (municipalidades) para que destinen recursos en este sentido para funcionarios de sus departamentos de gestión ambiental, especialmente en aquellas municipalidades con ámbito costero. Algunas ONG se integran en estos procesos y generan espacios de reflexión y colaboran con apoyo financiero. Todos estos esfuerzos llevaron a la formulación de la Estrategia Nacional para la Gestión Integrada de los Recursos Marino-Costeros de Costa Rica. En la Contraloría General de la República se han generado foros. Pronto se iniciará un programa de capacitación a funcionarios del Sistema de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente, en especial para áreas con ámbito marino. Debido al aumento de la actividad turística en nuestro país, se han ofrecido charlas a funcionarios del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) sobre MCI y se cuenta en la Universidad de Costa Rica con un Posgrado en Gestión Ambiental y Ecoturismo.

Es relevante mencionar que el país lanzó en marzo del año 2009 el Programa Nacional de Educación Marina con un importante contenido en materia de conservación y diversidad marina y donde el trabajo de la Asociación Nacional de Educadores Marinos (EDUMAR) fue fundamental.

Faltan aún ciertas coordinaciones para intercambio de profesionales en Centroamérica que nos ayude a fortalecer en la región el MCI, en la universidad existen los procedimientos para intercambio de docentes e investigadores, pero aún falta mucho aporte desde el gobierno central en apoyo e interés nacional sobre el MCI, que puede ser a través de talleres, encuentros de trabajo o congresos.

## **2.7. Generación de conocimiento e información**

Costa Rica ha realizado esfuerzos en los últimos años con el propósito de incrementar el conocimiento de la situación actual de las zonas costeras, en términos de estudio de la estructura y función de los ecosistemas marinos y litorales. Se está avanzando en el conocimiento de los recursos y algunos procesos dentro de los ecosistemas especialmente en aquellas zonas donde el equilibrio ecológico se ha afectado por la intervención antrópica y desastres naturales. La escala es aún inferior a la que se necesitan los tomadores de decisio-

nes, ya que algunos trabajos son puntuales y no corresponden a la división política-administrativa en la cual se realizan las acciones del gobierno. Es necesario hacer estudios precisos que vayan a contribuir de forma directa al MCI, puede ser en las cuencas hidrográficas y su influencia en el espacio costero.

Es importante resaltar los diferentes esfuerzos que están realizando las instituciones encargadas de generar y procesar la información producida bajo el marco de investigaciones científicas, talleres, y congresos, en procura de reducir la dispersión de esta información. Hay algunos esfuerzos desde el Ministerio de Educación Pública, los Centros de Educación y Nutrición-Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) del Ministerio de Salud, así, como la creación de la Asociación Nacional de Educadores Marinos (EDUMAR). Debería existir una única escala de información marino costero para todo el país y a diversas escalas que permitan tomar medidas precisas locales y también se integren grandes áreas de protección y manejo.

Debe existir un equipo multidisciplinario que dé a conocer el tipo de recursos y el estado en que se encuentran y se publiquen informes o periódicos locales que tengan a la población al tanto de los recursos de la zona, y se abran espacios públicos de discusión y aporte por parte de los pobladores. El papel de las universidades estatales ha sido fundamental en la divulgación de la información a través de la organización social. La creación de Comisiones Interinstitucionales Marino-Costeras, donde trabajan en conjunto instituciones públicas y privadas; así como de la Sociedad Civil, es indispensable para elaborar planes de fortalecimiento de las zonas marino-costeras, pero también de divulgación de la información a través de los sectores turísticos, pesqueros y de la población en general, especialmente estudiantes de escuelas y colegios, para que sean los mismos usuarios y habitantes de las zonas costeras quienes propongan las políticas de fortalecimiento al Manejo Costero Integrado (MCI). De los grupos de trabajo costero deben salir ideas de divulgación por medio de talleres abiertos y participativos, tanto hacia la población como hacia el gobierno, de tal manera que ambos puedan estar bien informados y tengan participación en las ideas.

## **2.8. Recursos**

Antes de proponer los recursos económicos, debe existir en el gobierno el convencimiento de la necesidad de preservar los ecosistemas que hay en

las áreas costeras y marinas, y luego fortalecer los recursos públicos. Deberían existir asignaciones específicas dirigidas al MCI.

El Estado debe promover a los inversionistas de las áreas costeras, para que vean que la inversión que hacen se convierte a largo plazo en beneficios propios económicos y sobre todo ambientales. Deben existir controles especiales para las áreas costeras y cánones específicos para cobros y multas sobre daños ambientales.

En este momento no existen entes financieros específicos para el MCI, hay políticas aisladas, por lo que ocurre en algunos casos duplicidad de esfuerzos, hay algunas ayudas internacionales, pero son de corto plazo y generalmente para espacios geográficos reducidos que vienen más a resolver algún problema específico.

No es de conocimiento público la existencia de una entidad que maneje la información presupuestaria, solo hay hasta el momento algunos planes reguladores a nivel costero que se realizan por empresas nacionales y algunas internacionales que han incursionado en el país recientemente, pero desde el nivel político administrativo, cada municipalidad maneja su presupuesto y de ahí toman recursos para realizar sus planes reguladores.

Los planes reguladores buscan que sean conocidos los recursos que existen en el área marino-costera y se propongan actividades que estén de acuerdo a la capacidad de uso y se regule según la legislación existente, de tal manera que los recursos se vean poco alterados y en algunos casos preservados. Buscan en el fondo un ordenamiento de las actividades y es de conocimiento de toda la población.

Por otro lado, el Estado, a través de los presupuestos anuales que se aprueban para las instituciones que trabajan o ejecutan proyectos en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT), incluyen actividades que tienen que ver con la conservación y uso de los recursos vivos y no vivos.

El papel de ONG como Conservación Internacional, TNC, MarViva, entre otras, ha sido fundamental en la captación de recursos financieros para el apoyo de diversas actividades de encuentro y trabajo de diferentes actores de las zonas costeras. El tema marino-costero ha sido muy recientemente incorporado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 y vuelve a incluirse en el PND 2010-2014, lo que implica en sí que el Estado ha adquirido un compromiso serio con respecto a sus zonas costeras y marinas.

## 2.9. Educación para la sostenibilidad

Aunque Costa Rica, al igual que otros países latinoamericanos ha emprendido acciones orientadas a promover el MCI, tiene también condiciones particulares que incrementan el grado de dificultad para incorporar el tema marino costero en la vida cotidiana. Es un país de clara vocación agrícola, de manera que los procesos educativos constituyen la mejor alternativa para propiciar, desde edades tempranas, una nueva visión acerca de la importancia del manejo y uso sostenible de los recursos marinos en general. Es necesario trabajar fuertemente el sector educación, desde el Ministerio de Educación, y otros niveles formales e informales. Debe empezarse por llamar la atención de la población hacia la parte marina y luego demostrarles algunos de los problemas que requieren atención, para luego buscar alternativas conjuntas de manejo. Específicamente el Ministerio de Educación ha venido trabajando en la estructuración del Programa Nacional de Educación Marina, el cual se consolida a partir de 2008 con la creación del Departamento de Educación en Salud y Ambiente y busca generalizar la educación marina en los programas formales, en todos los niveles y en todas las regiones del país. Se enfatiza eso sí, la necesidad de impulsar procesos unificados, que respondan a las particularidades regionales de los ecosistemas aledaños, de los usos y conflictos que forman parte de la cotidianidad de los habitantes y usuarios locales.

Desde mediados de los años setenta, Costa Rica ha venido creando las condiciones para impulsar un proceso educativo que contribuya y complemente las acciones del manejo costero desde una perspectiva integrada. Las universidades públicas con la formación de cuadros profesionales capacitados y las instituciones estatales mediante la implementación de estructuras formales, permitirían sustentar un programa debidamente articulado de educación marina a largo plazo y de alcance nacional.

Por supuesto lo más urgente es trabajar con los niños, y sobre todo con los que viven cerca de la costa, para que conozcan el espacio marino costero bien y crezcan aportando ideas y resolviendo problemas que se presentan en ese que es su espacio.

Cuando esos niños crezcan y busquen estudios superiores es deseable que se especialicen en alguna área donde puedan desarrollarse en el manejo costero integrado, ya que son conocedores de todas las problemáticas que ahí se presentan y podrán con mayor propiedad aportar ideas para recuperar esos espacios y por otro lado mantener los recursos en buenas condiciones.

## 2.10. Participación ciudadana

La mejora de los procesos participativos que animan a la población deben ser promovidos por el gobierno y por las mismas comunidades costeras. Las zonas costeras han sido desde hace algunos años una fuerte atracción para el sector turístico internacional, y en gran medida promovido por el mismo Estado. Por un lado, siempre están los ciudadanos que desarrollan en su mayoría labores artesanales de pesca o pequeñas actividades dentro de las ciudades costeras; por otro, las industrias que se ubican o tienen su sitio de almacenaje y traslado ubicado en o cerca de las zonas costeras por las facilidades de traslado de los productos, y más recientemente una fuerte presión del sector hotelero y sus actividades conexas. Otro sector importante es el conservacionista, estableciendo áreas protegidas u otros mecanismos para mejorar la conservación y el uso de los recursos marino-costeros. Como se observa, cada sector ocupa un mismo espacio importante, pero sus actividades e intereses son muy diferentes, por tanto el crear la manera de vincularlos no es tarea fácil, podría intentarse por medio legal, colocando los intereses de todos y tomando decisiones conjuntas, hasta llegar a medios punitivos, en los cuales el que dañe el ambiente debe pagar. El sector político juega un papel muy importante, y podría ser un mediador, siempre que no tenga intereses propios en la región. Para iniciar en el manejo de recursos lo primero es conocer cuáles son, y cómo están distribuidos en el espacio, posteriormente hay que conocer el estado en que se encuentran, si están bien, o están amenazados y/o en peligro de desaparición.

Deben priorizarse elementos críticos que generan efectos actuales o potenciales, positivos o negativos sobre el estado de los recursos, considerando entre otros la necesidad de conservación de los principales ecosistemas costeros, estuarios, manglares y arrecifes, los efectos del desarrollo turístico en las zonas costeras, incorporando en este caso particular la gestión local como agente promotor y regulador del proceso de desarrollo. Mención especial deberá hacerse en relación con el sistema de áreas marinas protegidas, que dispone de una estructura programática debidamente diseñada, como es el Programa Marino del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el cual podría constituirse en una oportunidad idónea para incorporar las comunidades aledañas en procesos de gestión local que permitan a las comunidades asumir responsabilidades y recibir beneficios, minimizando en lo que corresponda el verticalismo estatal y los enfoques tradicionales de manejo de recursos.

Otro elemento importante es el Departamento de Ambiente dentro del Servicio Nacional de Guardacostas, el cual además de atender delitos por in-

cumplimiento a la legislación nacional, también desarrollan proyectos con comunidades para el mejor uso de los recursos y de esta forma tener una incidencia preventiva y no punitiva.

El cuadro 2 presenta la síntesis conclusiva de las propuestas aquí presentadas por el Grupo Ibermar Costa Rica orientadas a mejorar la gestión hacia la sostenibilidad del espacio costero y marino del país.

**Cuadro 2. Resumen de propuestas para fortalecer el MCI en Costa Rica**

Aspecto	Propuestas
1. Política	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementación adecuada de la Estrategia.</li> <li>2. Generar Plan de Ordenamiento Espacial Marino Costero.</li> <li>3. Promover una mayor integración del ordenamiento jurídico.</li> <li>4. Divulgación de las políticas marino costeras.</li> </ol>
2. Normativa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma integral de la Ley de la ZMT de 1977 y otras conexas.</li> <li>2. Aprobación Planes Reguladores Costeros.</li> <li>3. Aumentar la eficiencia de gestión municipal de manera integrada.</li> </ol>
3. Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mayor coordinación inter-institucional.</li> <li>2. Divulgación inter-institucional de acciones.</li> <li>3. Coordinación comisiones competentes.</li> <li>4. Generar cambios sobre las unidades de manejo (cuena hidrográfica).</li> </ol>
4. Instituciones	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumentar la eficiencia institucional.</li> <li>2. Generar programas institucionales de divulgación sobre los aspectos costeros.</li> <li>3. Mejorar la coordinación inter-institucional.</li> </ol>
5. Instrumentos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aplicar los 8 principios políticos de la ENGIRMC.</li> <li>2. Hacer operativos los Planes Reguladores aprobados.</li> <li>3. Generar el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial Marino Costero que permita una mejor planificación de las diferentes actividades de desarrollo en la zona costera.</li> </ol>
6. Formación y capacitación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover los procesos de capacitación hacia profesionales en educación, y en instituciones del Estado con competencia en el ámbito costero.</li> <li>2. Organizar foros de discusión sobre el MCI.</li> <li>3. Fortalecer y evaluar los programas de Posgrado en MCI existentes en el país.</li> <li>4. Promover, integrar y divulgar las acciones de formación y capacitación en materia de MCI.</li> </ol>
7. Recursos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reformar el régimen municipal para fortalecer las capacidades de gestión.</li> <li>2. Dotar de mayores recursos financieros de manera independiente a las municipalidades costeras.</li> <li>3. Articular, a través de la cooperación nacional e internacional, ayudas financieras en pro de una adecuada ejecución a partir de las prioridades establecidas.</li> </ol>
8. Conocimiento e información	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Generar mayor conocimiento integrado de las zonas costeras.</li> <li>2. Unir esfuerzos para la creación de un Sistema Nacional Integrado de Información Costera</li> <li>3. Llevar el conocimiento a las comunidades costeras.</li> <li>4. Generar espacios de intercambio con las comunidades costeras.</li> <li>5. Fortalecer las alianzas inter-institucionales (Un's, ONG, Estado).</li> </ol>
9. Educación para la sostenibilidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyar el Programa Nacional de Educación Marina.</li> <li>2. Articular con ONG como EDUMAR, MarViva y los Ministerios respectivos campañas de protección y conservación de las zonas costeras, sus ecosistemas y recursos.</li> </ol>
10. Participación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizar talleres participativos tanto regionales como sub-regionales</li> <li>2. Generar foros sobre gobernabilidad de las zonas costeras.</li> <li>3. Identificar algunos mecanismos de participación de la sociedad en el manejo de los recursos marino costeros.</li> </ol>

# III

## DOCUMENTO NACIONAL DE PROPUESTA PARA EL MANEJO COSTERO INTEGRADO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ<sup>1</sup>

**Humberto Garcés B.**

**Leyka Martínez**

Facultad de Ciencias del Mar

Universidad Marítima Internacional de Panamá

**Rozío Ramírez**

Departamento de Manejo Costero Integrado

Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá

---

<sup>1</sup> Con las contribuciones de los miembros de la Red Nacional MCI.





## 1. INTRODUCCIÓN

A partir de la III Reunión de Coordinadores de la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado Red Ibermar-CYTED (Rio de Janeiro, noviembre de 2009), se procedió a actualizar y conformar el grupo operativo de la Red MCI Nacional de la República de Panamá. Hasta ese entonces el grupo de la Red MCI IBEROAMERICANA en Panamá estaba conformado por personas de diversas Instituciones públicas y privadas que incluían a la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), Universidad de Panamá (UP), Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), Smithsonian Tropical Research Institute (STRI), APPLUS, Planeta Panamá y la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS). Sin embargo, dicha representación era de carácter individual y no correspondía a la realidad socio-política del estado actual del vínculo con las políticas de MCI en Panamá. En adición, luego de haber culminado con la fase de diagnóstico nacional de la situación del MCI en Panamá (cuadro 1) se levantó un listado de instituciones claves, principalmente gubernamentales, relacionadas con el MCI.

Atendiendo la nueva relación de instituciones directamente vinculadas con la gestión costero marina en Panamá, se procedió a enviar invitaciones formales a las diversas instituciones y ONG´s, incluyendo a la ARAP, Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), Autoridad Marítima de Panamá (AMP), Autoridad del Canal de Panamá (ACP), Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Comercio e Industria (MICI), Ministerio de las Obras Públicas (MOP), Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), Policía Nacional, ONG MarViva, ONG ANCON, entre otras instituciones. En la actualidad contamos con representantes oficiales o invitados de 15 instituciones en la Red MCI Panamá. Se han realizado tres reuniones generales de la Red MCI Nacional, el 9 de abril, el 29 de octubre y el 3 de diciembre de 2010 en instalaciones de la UMIP. De igual forma se mantiene una continua

comunicación con todas las autoridades, representantes e invitados ante la Red MCI Nacional desde abril 2010 y hasta la fecha, lográndose entre otros asuntos compilar la bibliografía local relevante sobre MCI, actualizar el directorio de la Red MCI Nacional, y completar la revisión de la presente propuesta nacional para el MCI.

### **Cuadro 1. Resumen actualizado del diagnóstico para el manejo costero integrado en la República de Panamá**

- Panamá enfrenta, en algunas áreas, un gran desarrollo de su litoral que ha generado impactos nocivos.
- Panamá no posee una política pública expresa orientada específicamente hacia el MCI.
- Existe una normativa sectorial compleja y superpuesta. Las competencias del manejo del litoral son centralizadas, lideradas en la actualidad por la ARAP desde su creación en el año 2006.
- Existe una gran cantidad de instituciones públicas con diferentes grados de responsabilidad en el manejo costero.
- Solo existen algunas estrategias bien desarrolladas en temas ambientales, biodiversidad o marítimos.
- Los principales instrumentos desarrollados a la fecha provienen de la ANAM.
- Falta formación profesional de los funcionarios y programas específicos orientados hacia el MCI.
- Los principales recursos invertidos en programas específicos de MCI son externos.
- El sistema de información científico-técnica de los asuntos que competen al MCI en Panamá están desorganizados y se encuentran dispersos.
- La participación ciudadana es débil, no es permanente ni estructurada, aunque ha ido en aumento en los últimos años tanto a nivel de ONG's como en los escasos cuerpos colegiados de coordinación existentes.

Fuente: Modificado de Arenas y Garcés, 2009.

## **2. PRESENTACIÓN SINTÉTICA DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS NACIONALES POR CADA ASUNTO CLAVE PARA EL MCI**

### **2.1. Política**

En Panamá sí es necesario formular una política pública explícita orientada hacia el MCI, para superar las múltiples perspectivas sectoriales, no siempre complementarias, sobre una misma área geográfica. Actualmente el MCI es un enfoque de gestión litoral que ha venido implementándose recientemente desde la creación de la ARAP (2006). Esta institución tiene la potestad legal para elaborar, ejecutar, dirigir, supervisar y evaluar los programas de MCI.

Existe a la fecha un documento borrador formulado por la ARAP con las propuestas de política sobre la pesca, acuicultura y los recursos marinos y

costeros, el cual debería incluir una política clara para el tema del Manejo Costero Integrado (MCI). Esta política debería incluir también, la clara delimitación de la zona costera, el mecanismo de implementación del MCI, la estructura organizacional, y la participación ciudadana. Para que sea esta posible política la base de la Gobernanza costera en Panamá, se requiere una fuerte divulgación y concienciación sobre este tema. Para lograr la coordinación horizontal y vertical de una política de MCI en el país se requiere formalizar legalmente la reglamentación y establecer la estructura funcional del MCI con funciones específicas y con capacidad de toma de decisiones. En esta estructura organizacional deben estar representados todos los actores de la zona marino costera panameña incluyendo la identificación de los líderes comunitarios aceptados por las comunidades costeras. Para lograr que la política de MCI, sea una política de Estado y no de Gobierno, se hace necesario sustentar la necesidad del porqué de la implementación del MCI, su importancia en la solución de los conflictos marinos costeros, los problemas, actores, y sectores involucrados. Para lograr esto último el Estado debe consignar un presupuesto específico al MCI y asignar mayor personal técnico a dicha Dirección de la ARAP. La integración de las políticas de ordenamiento territorial se da a través de los proyectos y obras que se establezcan en las zonas costeras, específicamente a través de los estudios de impacto ambiental, en donde a nivel institucional cada organización aplica sus normativas relacionadas con el litoral. Las políticas de ordenamiento territorial, no son claras en los aspectos costeros, por lo que para mejorarse se hace necesario realizar una revisión y ajuste de sus normativas, en la que quede claro el ordenamiento de los espacios marino-costeros. Los mecanismos de articulación intersectorial son más que pertinentes pues con ellos se puede contribuir a la solución de crecientes y críticos conflictos ambientales en el litoral, por la senda del desarrollo sostenible, y por consiguiente ayudando a mejorar la calidad de vida de las personas.

## **2.2. Normativa**

El único mandato en Panamá para la implementación del MCI se contempla en la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, que crea la ARAP. Lo que realmente hace falta en el país es una reglamentación de esta ley y la revisión de las otras normas relacionadas con el espacio marino costero. Particular atención se debe tener en lograr la armonización de las normas de las diversas ins-

tituciones sectoriales vinculadas a estos espacios con la futura reglamentación del MCI por la ARAP. El propósito no es otro que el cumplimiento de las normas en el litoral contribuya a la gestión integrada, a una gestión sin aristas, y pueda por tanto llevarse a cabo sin dificultad. Por consiguiente sí es necesaria la revisión de la normativa sectorial en el ámbito marino costero, para que el manejo costero sea realmente integrado. Actualmente, la ARAP tiene diseñadas ya las directrices, guías y orientaciones que ayudarán a la implementación del MCI. Esto fue solicitado a través de algunas consultorías realizadas con anterioridad. Para Panamá se considera que sí es necesaria la formulación de una *Ley General de Costas*. En la actualidad existe un borrador de posible ley para estos espacios, la cual plantea establecer una política y una norma sobre costas enmarcada dentro del documento borrador de la ley de pesca.. Dicha nueva norma debería mejorar la armonización de al menos las siguientes normativas vigentes relacionadas también con el litoral:

1. Ley N° 41 General del Ambiente de 1 de julio de 1998.
2. Ley N° 6 “Que regula el Ordenamiento Territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones.” de 1 de febrero de 2006.
3. Ley N° 44 que crea la ARAP de 23 de noviembre de 2006.
4. Ley N° 56 General de Puertos de Panamá de 6 de agosto de 2008.
5. Ley N° 80 “Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones.” de 31 de diciembre de 2009.
6. Ley N° 59 “Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones” de 8 de octubre de 2010.

El Gobierno nacional cuenta con el Plan Estratégico Nacional 2009-2014 en el cual se encuentra el denominado “eje de medio ambiente y del crecimiento sostenido de Panamá”, que incluye una estrategia para la gestión ambiental. El plan contiene diversas políticas, planes y acciones que contribuyen a sustentar la necesidad de una legislación específica para el MCI en el país, que contribuya también a la necesaria coordinación entre los diferentes niveles administrativos con competencias en estas áreas.

### 2.3. Competencias

En Panamá es pertinente que exista una mejor concertación, cooperación y articulación entre la gestión de sus cuencas hidrográficas y la gestión del litoral. La mejor propuesta de carácter competencial es que este enfoque sea involucrado claramente en la estrategia de MCI y la reglamentación subsiguiente, centralizada en la ARAP. Considerando también, que la normativa que se establezca tome en cuenta las competencias de las otras instituciones involucradas.

Se debe mantener la descentralización dependiendo de la actividad que se realizaría en la zona costera. La competencia para el planeamiento del espacio y los usos público/privados en la franja terrestre de influencia marina y viceversa debe atribuirse a la ARAP como entidad responsable de administrar esta zona. No están claros en Panamá los criterios que sustentan lo que es o no público en esta franja para su adecuada gestión y muchas veces hay grandes conflictos de intereses. Por lo cual debe ser este aspecto importante motivo de precisión en las normativas que se establezcan. Sí es pertinente considerar los límites naturales y las alteraciones globales al definir sus límites administrativos a fin de que no existan choques de competencias. El mecanismo para establecer/consolidar la coordinación y articulación necesaria sería a través de la reglamentación del MCI en el país y la estructura que se establezca. La distribución actual de competencias a nivel público del territorio en materia de gestión del litoral es la adecuada, por ello no se debe aumentar la cantidad de instituciones vinculadas con la administración de estas áreas. Una de las estrategias que se puede proponer para mejorar la gestión pública costera es que cada vez que estas instituciones propongan normativas vinculadas a estos espacios, así como proyectos y otras actividades; la planificación de tales acciones se debe hacer con la participación de todas las instituciones relacionadas y con la entidad responsable del MCI, a fin de que se eviten los conflictos competenciales. Se requiere un alto grado de coordinación entre los distintos sectores que utilizan la zona marino-costera la cual debe ser coordinada por la entidad pública responsable para el MCI. Se puede realizar a través de las estructuras de MCI ya establecidas en la ARAP como lo son los Comités Zonales, las Unidades de Conservación y Vigilancia o UCV's, u otro que se establezcan con el fin de aglutinar a los diferentes sectores que utilizan un área marino-costera. Recientemente la ARAP ha establecido Zonas Especiales de Manejo (ZEM) y Zonas de Reserva como categorías de áreas protegidas marino-costeras que conllevan un manejo distinto al que se hace a través del Sis-

tema Nacional de Áreas Protegidas de ANAM. Ambos sistemas requieren el establecer los mecanismos adecuados para que funcionen de forma coordinada y cumplan sus objetivos.

#### **2.4. Instituciones**

Nuestro país debería potenciar el hecho de que cuenta con una única institución establecida en forma reciente que debe velar por la implantación del MCI en Panamá, la cual es la ARAP. Se debería procurar que durante el proceso de implementación de dichas funciones en esa entidad, se tomen decisiones en conjunto con los sectores que involucran los recursos marinos y costeros.

Resulta imperativa la cohesión de esfuerzos y dinámicas metodológicas entre las diversas instituciones con competencias relacionadas con el MCI, *e.g.* el de Ordenamiento Ambiental Territorial (D.E. 283 de 2006). Para que se obtenga un mayor liderazgo en la capacidad de acción de la estrategia de MCI que se establezca se debería adjudicar un mayor presupuesto y personal bajo la Dirección a cargo. Sin embargo, para lograr el desarrollo integrado de la zona costera panameña sería necesario conciliar numerosos intereses multisectoriales para lo cual se requeriría concretar el establecimiento del Comité o unidad de Coordinación Interinstitucional en conjunto con las distintas entidades del estado que tiene ingerencia en la zona costera. Del inventario de instituciones públicas existentes con injerencia en la zona costera, incluyendo cuencas hidrográficas y ordenamiento territorial, se debe determinar y delimitar claramente sus funciones para evitar su duplicidad y establecer las coordinaciones pertinentes y poder así realizar acciones eficaces y eficientes. Dichas Instituciones asociadas serían la AMP, ANAM, ACP, Ministerio de Salud (MINSa), MOP, Policía Nacional, MIVIOT, Autoridad de Turismo Panamá (ATP) y MEF, entre otras.

Se deben hacer ingentes esfuerzos para que dichas instituciones conozcan la estrategia de MCI y cuál debe ser el rol de las mismas en dicho proceso. Para ello se pudiera ampliar la composición actual del Consejo Interministerial denominado Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible que coordina las políticas públicas del MICI, Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Ministerio de Educación (MEDUCA), MEF, MOP, MINSa, MIVIOT y ATP para incluir los temas relacionados con la zona costera. También se puede utilizar el Sistema Interinstitucional de los Recursos Acuáticos

(SIRA) de la ARAP, el cual establece la política nacional de pesca y acuicultura para incluir temas relacionados con la zona costera. Por otro lado, se pudieran utilizar las Comisiones Consultivas Provinciales, Comarcales y Distritales del Ambiente, en las que hay participación de la sociedad civil, para analizar los temas de la zona costera y hacer propuestas integrales a la ARAP, ANAM y AMP, entre otras. Adicionalmente se pudiera lograr que se establezcan los temas prioritarios de MCI a nivel nacional para establecer posibles convocatorias relacionadas a dicha temática por la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT).

## **2.5. Instrumentos estratégicos y operativos**

El gobierno panameño dispone de las herramientas reglamentarias generales para la gestión del territorio costero, pero carece hoy en día de las herramientas específicas para la gestión integrada de su zona litoral. La misma debe integrar las políticas desarrolladas a nivel de cuencas hidrográficas de la ANAM y otras instituciones vinculadas con el manejo costero. En la ARAP existen planes de manejo regionales, así como diversos planes de manejo locales ya desarrollados (Darién y Bocas del Toro) o en ejecución (Las Perlas y Azuero) en los cuales se incluye a los sectores productivos de la pesca y acuicultura. Se requiere implementar a nivel nacional el Ordenamiento Ambiental como instrumento para asignar el uso adecuado del territorio continental e insular ya que en la actualidad funciona de forma incipiente, poco organizada y es desconocida. Esta coordinación deberá incluir además de la ARAP, ANAM y AMP a otras instituciones o unidades que velan por estos temas como MIVIOT, MEF, MICI, MOP, etc. Se deberían ampliar los lineamientos desarrollados en la propuesta de estrategia nacional de MCI basados en los sectores productivos de la pesca y la acuicultura. Para que mejoren su capacidad se requiere la participación integral de las instituciones, sociedad civil y organizaciones, establecidas en normativas y con asignación de presupuesto para la ejecución de las actividades.

En general, la mayoría de los instrumentos estratégicos y operativos existentes, incluyendo instrumentos operativos de vigilancia, monitoreo, y estudios de impacto ambiental, funcionan en la administración pública de forma independiente sin relación al MCI. Una conformación similar a la de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible de la ANAM-CIDES se puede utilizar para darle seguimiento a las distintas estrategias ambientales incluyendo



la Estrategia Nacional Ambiental (ENA) de la ANAM, entre otras. También se pudiera utilizar la Estrategia Nacional Marítima para evaluar algunos elementos más específicos orientados al MCI en Panamá aplicados al territorio costero, insular y marítimo, incluyendo la explotación marino-costera. Por último, se puede proponer el desarrollar un Plan Nacional de Manejo Costero que provenga de la integración de las diferentes estrategias ambiental, marítima y pesquera ya desarrolladas. Más recientemente se pudiera potenciar la interacción de la ANAM-ARAP en la ejecución de la Política Nacional de Humedales y estrategia de implementación, en la cual bien pudiera insertarse algunos mecanismos de coordinación de MCI, en especial de aquellos humedales costero-marinos. También se pueden proponer convocatorias para fondos sectoriales para el MCI vía SENACYT u otras instituciones.

## **2.6. Formación y capacitación**

Se requiere en Panamá la formación y capacitación especializada de funcionarios con formaciones de postgrado y/o profesional específicamente en asuntos relacionados con el MCI. Para ello se requeriría que el gobierno panameño insista en que se reoriente la política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con quien se tiene importantes empréstitos, ya que en la actualidad el banco no permite la capacitación de funcionarios públicos que conlleve hacia la obtención de una capacitación formal, así como tampoco la obtención de una capacitación académica o título universitario de postgrado o máster, con sus préstamos. También habría que coordinar tanto con el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), con SENACYT, y con el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), la programación de una formación y capacitación en temas relacionados con la gestión pública costero marina y el mismo MCI. Por otro lado, se tendría que revisar la política nacional de capacitación y formación externa en temas vinculados con el litoral ya que en la actualidad la prioridad se circunscribe a diversas BioCiencias y al sector marítimo, entre otras.

Se debe procurar comprometer más recursos en equipo de campo para crear habilidades y destrezas con docentes y estudiantes en programas relacionados con el MCI. Sería necesario implementar a nivel nacional un máster que atendiera en forma específica el tema de MCI a nivel de una Universidad Estatal que ya ofrezca algún programa relacionado, *e.g.* UMIP, UP y UNACHI.

Sería muy recomendable plantear que dicho ofrecimiento fuera en forma conjunta en especial entre las Universidades Estatales en donde ya se desarrollan programas de pregrado y postgrado en el área de BioCiencias, Ciencias Naturales, Marinas y Ambientales. Se tendría que ampliar la oferta de formación y capacitación desarrollada recientemente por la UMIP, en temas como MCI y gestión de la zona costera, mediante conferencias, seminarios-taller, cursos, diplomados, postgrados y programas de máster, entre otros. En la UMIP se ofrece la segunda edición del Postgrado y Máster en Manejo de Recursos Marinos y Costeros y en la Universidad de Panamá (UP) el de Ecología de Zonas Costeras. Se debe considerar establecer programas de pasantías en instituciones gubernamentales a las personas que estén realizando programas de postgrado o maestrías en temas de MCI a nivel nacional e internacional con el fin de desarrollar proyectos específicos y el mismo fortalecimiento de esas instituciones. Por último, sería conveniente conformar una especialidad específica en MCI en algunos de los programas de máster existentes, *e.g.* UMIP, Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI) o UP con apoyo de SENACYT u otros organismos financieros. Hasta tanto esto último se concrete sería conveniente reorientar la capacitación especializada a nivel de becas de cursos o estudios de postgrado que se ofrezcan en el extranjero en los temas relacionados al MCI.

## **2.7. Recursos económicos**

Sería conveniente precisar y armonizar las asignaciones estatales de recursos económicos específicamente orientados al MCI en Panamá. Esto evitaría que el mismo se vea inmerso en un Presupuesto General de inversiones, o de desarrollo, llevado a cabo, de forma atomizada, por las distintas instituciones con alguna competencia de la gestión costera, a saber, ARAP, ANAM, AMP, MIVIOT, entre otras. Aunado a esto, habría que hacer algunas gestiones gubernamentales para mejorar el acceso a dicha información de uso público por los interesados o bien establecer algún mecanismo de rendición de cuentas apropiado. En la actualidad sólo se conoce de la Ley General de Presupuesto la cual es aprobada al final de cada año y la misma solo contiene los renglones generales del presupuesto sin especificar los mismos. Cada institución recibe estos montos pero puede a su vez disponer, redistribuir o reasignar a su discreción los mismos y al finalizar cada año no se sabe a ciencia cierta su correcta utilización o no en los rubros asignados. Sería conveniente con-

tar con alguna disposición legal especial que conlleve a la obtención de información precisa y que los objetos de gastos estén relacionados con cada tema, incluyendo los relacionados con el MCI.

Por otro lado, sería conveniente disponer de mecanismos financieros, presupuestarios y políticos que comprometan a las instituciones públicas que adquieran préstamos o empréstitos estatales a que se comprometan en el diseño, divulgación y seguimiento a alcanzar los objetivos acordes con la política nacional de MCI que finalmente se establezca. Se pudieran dar incentivos adicionales a las instituciones que presenten una buena evaluación de sus proyectos o programas al finalizar los mismos por la Comisión o Consejo de MCI correspondiente y en su defecto cancelar la adjudicación de nuevos fondos a aquellas instituciones que no participen en dicha evaluación o bien no obtengan una evaluación positiva. Las instituciones individuales deben proponer los programas o proyectos relacionados con el MCI para ser integrados al presupuesto de inversión en temas como capacitación, para realizar normas, estudios, proyectos, consultorías, promociones, publicaciones, divulgación, entre otros, con el fin de que cada institución cuente con un presupuesto asignado para el MCI. Por otro lado, se debe aprovechar que se está actualizando el Plan Indicativo de Inversión 2011-2015, en donde se recogen todos los proyectos y programas de inversión de todas las instituciones gubernamentales, para incorporar el MCI en atención a las competencias de esas entidades en relación con el litoral.

## **2.8. Conocimiento e información**

En el país se requiere generar los lineamientos de prioridades en aquellas áreas de investigación vinculadas con el MCI, así como tener un programa de investigación interdisciplinario y de generación de conocimiento orientado específicamente hacia la gestión integrada de sus áreas marinas y costeras. En la actualidad no existe un plan coordinado o programa interinstitucional específico de investigación a nivel nacional en MCI, y cada institución sectorial realiza las investigaciones que considera pertinentes. En la ARAP si existen planes de manejo regionales lo que permite orientar la investigación sobre la temática. Además, los planes de manejo existentes (Darién, Bocas, Las Perlas y Sur de Azuero) fueron aprobados a través de una normativa y se está por conformar una Comisión de seguimiento a los mismos.

Sería recomendable exigir nexos de cooperación entre diversas instituciones que realizan o financian diversos estudios, consultorías o investigacio-

nes en el tema de MCI. Sería conveniente establecer un sistema de información costero marino gubernamental que consolide toda la información generada por las diferentes instituciones involucradas, *e.g.* STRI, UP, ARAP, ANAM, AMP, UMIP, UNACHI, BID-CMAR, Conservación Internacional (CI), MarViva, el Laboratorio Achiotines de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, etc. Dicha información recolectada sería tanto de fuentes primarias como secundarias, incluyendo artículos científicos, documentos, folletos, leyes, boletines, noticias y otras informaciones pertinentes. Para dicho sistema de información se puede utilizar algunos sistemas de información ya establecidos como el SIRIA o bien adecuar uno nuevo que pueda acceder a otras bases de datos ya existentes. La ubicación de la misma sería conveniente que estuviera bajo el liderazgo de la ARAP en coordinación con la ANAM, AMP y MIVIOT, entre otras instituciones. Se deberían establecer mecanismos de acceso e intercambio a la información de MCI generada a nivel estatal o privado para apoyar a la toma de decisiones. Dicha información debe ser de uso gratuito entre miembros de las instituciones gubernamentales relacionadas. Por otro lado, se debe trabajar en temas de estandarización e intercambio bajo plataformas de SIG que sean compatibles entre todos los usuarios.

La divulgación de la información ambiental y marino-costera relevante debe estar diseñada para una divulgación masiva, constante, periódica y que llegue a todos los niveles posibles. Conocimiento e información científico-técnica, como también documentos, volantes y publicaciones dirigidas a todo público, especialmente a los usuarios y regentes de la zona costera. Se podría establecer una página web con todos los proyectos de MCI desarrollados por las diferentes instituciones relacionadas.

## **2.9. Educación para la sostenibilidad**

Se deben establecer planes, programas y proyectos de educación formal o no formal relacionados con la zona costera y el medio marino en Panamá. Dichas actividades siguen siendo enfocadas a nivel sectorial y no en forma interdisciplinaria ni integrada necesarias para fortalecer el establecimiento de programas permanentes de MCI a nivel nacional. Se debe fortalecer la implementación de la educación ambiental como un eje transversal dentro del currículo escolar incluyendo los temas relacionados con el MCI. Hay que reforzar la implementación de la Ley 10 que establece la Educación Ambiental como un eje transversal en la Educación Superior. Hasta ahora dicha Ley se

ha implementado a cabalidad en la oferta académica de pregrado de algunas universidades estatales y privadas, tales como: Universidad Santa María La Antigua (USMA), Universidad de Panamá (UP) y Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP). Se debe revisar dicha legislación e impulsar que se incluya aspectos relacionados al MCI a nivel nacional. Se debe establecer el MCI como área prioritaria nacional para que la SENACYT ubique becas en investigación y desarrollo dentro de sus convocatorias anuales incluyendo el Programa de Financiamiento a Maestrías Nacionales de la Dirección de Gestión.

En cuanto a educación media y premedia debe continuarse con la capacitación a nivel docente en el uso de las Guías Didácticas de Educación Ambiental. Uno de los ocho tomos de estas Guías está específicamente orientado a las Ciencias Marinas. Se debiera aprovechar la coyuntura nacional actual de implementación del programa de transformación curricular del Ministerio de Educación (MEDUCA) para insertar como eje transversal el tema del manejo y conservación de los recursos marinos y costeros. Se debe coordinar con MEDUCA todo lo relacionado con el desarrollo curricular propuesto a nivel de educación media y premedia. Muy recientemente, la UMIP ha colaborado con MEDUCA en el desarrollo y capacitación de los futuros docentes de los seis nuevos bachilleratos marítimos recientemente establecidos a nivel estatal. En una primera etapa se capacitará a 25 profesores de media que participarán como docentes en dichos bachilleratos en temas de ciencias náuticas, de transporte marítimo, de ciencias del mar, legislación marítima y ambiental e inglés técnico marítimo. Se deben incrementar las publicaciones educativas no formales a través de distintos medios de comunicación masivos como periódicos, televisión, radio, internet, entre otros. Por último, se debe revisar el pensum académico de los comunicadores sociales y desarrollar el área de periodismo investigativo a todos los niveles incluyendo el ambiental marino-costero.

## **2.10. Participación ciudadana**

Se deben hacer esfuerzos concretos para orientar la participación ciudadana hacia el logro de fines y objetivos específicos y alcanzables dirigidos hacia la sostenibilidad de los espacios costeros y marinos en Panamá. Se debe potenciar el establecimiento de las Comisiones Consultivas Provinciales, Distritales y Comarcales del Ambiente u otro mecanismo interinstitucional simi-

lar para lograr insertar la discusión ciudadana de los temas pertinentes a la gestión de la zona costera. Se requiere reforzar la promoción y participación de la sociedad civil interesada en los diversos temas relacionados con la pesca, la acuicultura, el turismo, transporte marítimo, etc. Igualmente la creación de mecanismos de coordinación y participación para el manejo costero integrado por la ARAP con otras instituciones, según sus competencias. Se debe promover el interés de la participación ciudadana mediante diversos foros, conferencias, talleres o reuniones informativas acerca del estado actual y visión a futuro de la zona costera a nivel nacional, provincial, distrital o local, según sea el caso.

Por otro lado, se deben establecer los mecanismos que permitan que las opiniones vertidas por la ciudadanía en relación a los temas que le preocupan acerca de la zona costera, se canalicen hacia el mejoramiento de la ejecución de los diferentes proyectos que se desarrollen en estas áreas. También se debe promover que se tomen en cuenta a los principales actores sociales costeros, tanto en sus opiniones o recomendaciones como en su capacitación científico-técnica, con el fin de lograr un mejor desarrollo a nivel local. Se debe seguir divulgando e informando a la ciudadanía sobre las actividades de participación de la comunidad para el mejoramiento de la misma en diversos temas relacionados al MCI, incluyendo campañas en periódicos, boletines, radio, televisión, Internet, entre otros. Se debe potenciar la capacidad científico-técnica y alcance que poseen en la actualidad algunas ONG's ambientales y fundaciones dedicadas a los temas marinos y costeros. Por último, tenemos que a nivel nacional se puede acudir a la Policía Ecológica para resolver cualquier denuncia ciudadana de tipo ecológico o ambiental. Vale destacar que el Gobierno Nacional cuenta con el nuevo Centro de Atención Ciudadana 311, en el cual se pueden presentar diversas quejas, denuncias, ideas o sugerencias a la Instituciones estatales participantes en forma directa al teléfono 311 o vía Internet (<http://www.311.gob.pa>). Se debe promover que dicho servicio pueda ser utilizado como medio de participación ciudadana en temas marinos-costeros o bien utilizando un mecanismo similar al nuevo programa de participación ciudadana lanzado por el Gobierno Nacional (<http://www.participa.gob.pa>).

El cuadro 2 presenta una síntesis conclusiva de las propuestas orientadas al fortalecimiento del Manejo Costero Integrado en la República de Panamá.

**Cuadro 2. Resumen conclusivo de propuestas para el MCI en Panamá**

Metas	Elemento estratégico	Propuesta
Construir un sólido sistema de alianzas que genere una nueva política para la gestión costera	Política	1. Creación de un modelo integrado de gestión del área costera basado en los instrumentos existentes. 2. Diseño de una política para la gestión integrada del espacio marino-costero.
	Competencias	3. Revisión y aprobación del análisis interinstitucional de las competencias en los temas marino-costeros. 4. Crear una Comisión Técnico Interinstitucional de MCI que incluya a la Red MCI Nacional.
	Participación	5. Crear los Comité Zonales. 6. Crear las Unidades de Conservación (UCV's). 7. Crear la Unidad de Coordinación Interinstitucional (UCI). 8. Fortalecer a la Policía Ecológica.
Vincular en la reglamentación del MCI la normativa de la Ley 44/06 con las normas de otras instituciones	Normativa	9. Armonizar la normativa vigente de recursos marinos y costeros con la Ley 44. 10. Reglamentar las leyes a través de procedimientos acordes a la pesca y acuicultura.
	Instituciones	11. Crear una Unidad de Enlace con otras instituciones que regulan y coordinan el MCI lideradas por la ARAP. 12. Capacitar a los sectores pesqueros de diversa índole en la normativa y MCI.
	Instrumentos	13. Promover el cumplimiento de un Plan de Ordenamiento Territorial. 14. Formular e implementar programas de gestión y conservación. 15. Aplicar la normativa vigente mediante la implementación de programas de restauración.
Integrar todas las actividades de educación ambiental de las instituciones gubernamentales que velen por el MCI	Recursos económicos	16. Identificar esfuerzos a lo interno de las instituciones de temas relacionados a la propuesta de proyecto MCI que ya se están desarrollando y procurar la asignación de presupuesto continuo fundamentado en su ejecución con resultados. 17. Presentar solicitud de presupuesto para el adecuado funcionamiento de los Comité Zonales, UCV's, UCI y la Comisión Técnico Interinstitucional de la Red MCI Nacional a nivel de la autoridad competente. 18. Búsqueda de fondos de cooperación técnica internacional para obtención de financiamiento en temas interinstitucionales de MCI.
	Formación y capacitación	19. Capacitación inicial sobre competencia de las instituciones a sus funcionarios. 20. Capacitación a lo interno sobre las estrategias, políticas y normas relacionadas con MCI. 21. Capacitación interinstitucional sobre competencias y estrategias, políticas y normas relacionadas con MCI. 22. Impulsar capacitación técnica, en grado y postgrado en temas relacionados al MCI.
	Educación para la sostenibilidad	23. Desarrollar protocolos de actuación conjunta entre ARAP, ANAM y MEDUCA para promover programas de concienciación pública en temas de MCI. 24. Integrar todas las actividades de Educación Ambiental de las Instituciones gubernamentales que velen por el MCI.
	Conocimiento e información	25. Creación de una comisión científico-técnica para la búsqueda y administración de la información en MCI. 26. Divulgación de la información apoyándose en Universidades Estatales (UMIP, UP, UNACHI) y autoridades gubernamentales con programas de MCI. 27. Realizar publicaciones de información de MCI vía boletines, periódico radio, TV, Internet, sitio web, etc. 28. Avances documentados del uso e implementación de información en MCI.

## IV

# EL MANEJO INTEGRADO COSTERO EN CUBA: PROPUESTAS PARA AVANZAR HACIA UNA IMPLEMENTACIÓN EXITOSA

**Juan Alfredo Cabrera Hernández**

**Daniel Martínez Sáez**

Oficina de Manejo Integrado Costero. Playa de Varadero.  
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Cuba

**Orlando Rey Santos**

**Teresa Cruz Sardiñas**

Dirección de Medio Ambiente  
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Cuba

**Lorenzo Brito Galloso**

**Yamilka Caraballo Díaz**

Centro de Información, Gestión y Educación Ambiental (CIGEA).  
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Cuba

**Clara E. Miranda Vera**

**María Elena Castellanos González**

**Ángel Raúl León Pérez**

Centro de Estudios Ambientales de Cienfuegos (CEAC)  
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Cuba

**Ofelia Pérez Montero**

**Celene Milanés Batista**

Centro de Estudios Multidisciplinarios de Zonas Costeras (CEMZOC)  
Universidad de Oriente. Ministerio de Educación Superior. Cuba

**Mercedes Arellano Acosta**

**Juan Mario Martínez Suárez**

**Roberto Pérez de los Reyes**

Agencia de Medio Ambiente  
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Cuba

**Ángel Alfonso Martínez**

**Froilán Dueñas Pérez**

Unidad de Medio Ambiente - Matanzas  
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Cuba

**Guillermo García Montero**

Acuario Nacional de Cuba

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Cuba





## **1. ENLAZANDO LA FASE DE DIAGNÓSTICO CON LA ETAPA DE PROPUESTAS**

Las últimas dos décadas han sido trascendentales para el desarrollo del Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC) en Cuba. Los efectos de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Rio de Janeiro en 1992, y en particular de sus pronunciamientos sobre el manejo del espacio y los recursos costeros, se han hecho muy notables. Junto a ello, hay que reconocer también que dadas sus condiciones de archipiélago, que permiten afirmar que prácticamente toda la superficie del territorio cubano es “costera” y “marino-costera”, los temas de la gestión costera siempre han sido de gran relevancia para Cuba, y ello explica su temprano abordaje en las políticas y en los marcos legales que estas políticas expresan.

Claro que estas políticas no comenzaron con una visión integrada de la gestión costera, sino que estuvieron concentradas en las actividades económicas – puertos, transporte marítimo, pesca- o se vincularon al ordenamiento del territorio costero. Las referencias específicas a un enfoque de MIZC son mucho más recientes, y tienen una primera expresión en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, que constituye la adecuación cubana de la Agenda 21, donde se aborda el Manejo Integrado de Zonas Costeras en su Capítulo 9. Protección de los recursos marinos, y se llega a formular un conjunto de objetivos y acciones que constituyen en esencia los elementos iniciales para un programa nacional de MIZC.

Desde entonces, se ha avanzado mucho. Lo más importante es que se ha ido pasando del énfasis en las descripciones y los diagnósticos de los ecosistemas costeros, a una mayor atención en cuanto a qué y cómo hacer para manejar de forma integrada estos singulares espacios, sobresalientes por su alta fragilidad, valores ecológicos, relevancia como escenario económico polifuncional con conflictivas yuxtaposiciones y como bien público, que muestran una rica historia, donde se concentran además grandes valores socio-culturales.

En una fase anterior de diagnóstico de la situación del MIZC en Cuba, que culminó a mediados del año 2009, los autores arribaron a un conjunto de Conclusiones, que pueden ser resumidas como sigue:

- Si bien no existe una política específica referida a ello, el enfoque del MIZC ha trascendido los ámbitos científicos, va alcanzando un amplio y creciente respaldo como parte integrante de las políticas públicas cubanas, y se aprecian notables avances en la implementación del MIZC, aunque constituye todavía un proceso en curso.
- Desde el año 2000 se cuenta con un Decreto-Ley de “Gestión de la Zona Costera” que consolida definitivamente el marco legal para los procesos de implementación del MIZC, con independencia de la necesidad que se identifica de cubrir determinados vacíos legales.
- A lo largo de los últimos 40 años Cuba ha visto crecer sostenidamente su sistema de instituciones en ciencias marinas y costeras, pero es preciso seguir avanzando en la coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial a favor del MIZC.
- No se cuenta con una estrategia nacional específica de MIZC, aunque ha sido significativa la influencia de la Estrategia Ambiental Nacional, que ha sido el fundamento para la elaboración e implementación de las Estrategias Ambientales por sectores de la economía y las Estrategias Ambientales Territoriales (provincias y municipios), en todas las cuales hay referencias específicas a los asuntos costeros y al MIZC.
- Existen numerosos instrumentos estratégicos y operativos que apoyan la implementación del MIZC, así como los propios Programas de Manejo Integrado Costero, en las escalas local y regional, que se han venido multiplicando a partir de la experiencia de aplicación de los “Requisitos y procedimientos para la declaración de zonas bajo régimen de manejo integrado costero”, pero es indudable que todavía hay que lograr una mayor articulación entre todos ellos.
- Se aplican un conjunto de instrumentos operativos de gestión ambiental, que han sido establecidos en las Estrategias nacionales y territoriales, pero se reconoce que es preciso lograr una mayor articulación entre todos estos instrumentos.

- La proporción de los fondos disponibles para las diversas actividades de manejo integrado costero es insuficiente, aunque se aprecia una asignación creciente de recursos financieros a través de los planes económicos del sector empresarial y del nivel público central, así como una mayor participación de proyectos de colaboración con instituciones y programas del Sistema de Naciones Unidas.
- Existe un nivel de conocimiento aceptable de los ecosistemas costeros, basado en investigaciones, evaluaciones y monitoreos realizados por numerosas instituciones científico-técnicas del país, y el proceso de toma de decisiones como regla está basado en el conocimiento científico-técnico, sobre todo en los últimos años en que se ha ganado mucha conciencia de la importancia de proteger los recursos marinos y costeros. Sin embargo se carece de un sistema que aglutine la información sobre el litoral y sobre el MIZC, y en general subsisten grandes limitaciones en la disseminación de la información.
- Ha sido muy positivo el desarrollo, desde hace varios años, de una Maestría en Manejo Integrado de Zonas Costeras que se ha extendido a tres Universidades cubanas, en el occidente, centro y oriente del país y se aprecian avances en la enseñanza postgraduada en temas de manejo integrado costero, pero no es así en el nivel de pregrado, en que predomina el enfoque disciplinar.
- Existe una vasta experiencia de trabajo y resultados significativos en la esfera de la educación ambiental, lo que se manifiesta en los últimos años con el surgimiento y desarrollo exitoso de varios proyectos, con objetivos diversos, aunque enfocados mayormente al desarrollo socio-ambiental de las comunidades costeras.
- Independientemente de las limitaciones que aún subsisten, como el predominio de políticas de planeamiento verticales y una insuficiente preparación de los actores sociales, es importante resaltar que en Cuba existen condiciones favorables de equidad y desarrollo social para una participación ciudadana creciente y eficaz en los asuntos costeros, por lo que se vienen fomentando interesantes formas de participación ciudadana en los procesos de implementación del manejo integrado costero.

Partiendo de tales Conclusiones, el colectivo de autores desarrolló durante el primer semestre del año 2010 un arduo trabajo enfocado a la formu-

lación de Propuestas para la mejora continua de los procesos de adopción e implementación del MIZC en Cuba.

Primero se conformaron pequeños colectivos de autores para cada uno de los tópicos del *Decálogo* del MIZC, los cuales analizaron las Conclusiones, así como las Fortalezas-Debilidades y Amenazas-Oportunidades identificadas durante la primera fase, de diagnóstico, desarrollada en la etapa 2008-2009, y de acuerdo con ello surgieron las primeras propuestas de acciones y medidas a incluir en esta segunda fase, acentuadamente propositiva.

Posteriormente, todas estas Propuestas, que emanaron de los autores o pequeños Colectivos de autores designados para cada uno de los aspectos del *Decálogo*, fueron intercambiadas entre todos los autores del Capítulo Cuba, para su análisis y debate abierto, y producir las correcciones y ajustes pertinentes en las Propuestas.

Este proceso metodológico se cerró con la celebración de 3 pequeños Talleres regionales, un Taller para la región occidental, coordinado por la Oficina de Manejo integrado costero- Playa de Varadero, un Taller para la región central, coordinado por el Centro de Estudios ambientales de Cienfuegos, y un Taller para la región oriental, coordinado por el Centro de Estudios Multidisciplinarios de Zonas Costeras, de la Universidad de Oriente, en todos los cuales participaron los autores y algunos profesionales y personas invitadas por su vínculo con la temática del MIZC, pudieron revisar y debatir el documento borrador, hasta llegar a un consenso para la redacción final del presente documento de Propuestas para la mejora del MIZC en Cuba.

## **2. SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS SEGÚN LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS A PARTIR DEL DECÁLOGO DE MIZC**

**Principio A. El marco político-normativo es la base de partida para que avance el MIZC, y por ello debemos revisarlo y reformularlo según sea pertinente**

1. Un fortalecimiento de las políticas públicas explícitas sobre MIZC es prioritario. Ello no implica necesariamente -aunque no excluye- de-

sarrollar una política específica bajo ese título, pero en cualquier caso la clave está en el reconocimiento más consciente del enfoque del MIZC en las políticas ambientales y de desarrollo, pues lo cierto es que MIZC es aún un concepto empleado esencialmente en el ámbito técnico más que político, con la excepción tal vez de aquellos espacios territoriales donde se ha desarrollado la experiencia de las zonas bajo régimen MIZC.

2. Para que el enfoque de MIZC cumpla la condición de ser base para la *Gobernanza* del espacio costero-marino, se requiere con urgencia que su inclusión ocurra desde las políticas sectoriales de desarrollo (turismo, pesca, agricultura, forestal, entre otras), que tienen lugar en el espacio marino costero y por supuesto en las políticas de ordenamiento territorial y ambiental.
3. Por su naturaleza integradora, una política de MIZC debe obrar como estímulo a la coordinación entre la integración sectorial (horizontal) y territorial (vertical), aunque se reconoce que esa integración, depende de las condiciones más generales en la gobernabilidad del país.
4. Para facilitar el desarrollo de la Estrategia Ambiental Nacional en este ámbito y favorecer e impulsar la introducción del enfoque del MIZC en los programas de desarrollo, sería muy importante la formulación de Principios o Directrices en que se exponga la visión futura del espacio costero y para la gestión integrada del litoral en Cuba, y se propicie la articulación entre los diferentes instrumentos estratégicos y operativos de la gestión costera.
5. Es muy conveniente continuar la práctica de que los Programas de MIZC de alcance regional, y de hecho relevantes para el futuro de las costas cubanas, sean presentados y aprobados en los más altos niveles del Gobierno. En este sentido es trascendental la experiencia reciente de presentación y aprobación del Programa de MIZC para la región sur-oriental de Cuba ante la Asamblea Nacional del Poder Popular.
6. La normativa cubana sobre costas es reciente, y su revisión no se aprecia como una cuestión urgente. Los principios básicos de la Ley están debidamente establecidos y el régimen que ella crea para determinar actividades autorizadas, prohibidas y limitadas sobre la zona

costera y su zona de protección, continúa siendo válido, aunque múltiples situaciones concretas, sugieren que se requiere cumplimentar algunos vacíos en la implementación, tales como las regulaciones para la tramitación de excepciones ante el incumplimiento de los límites de la zona costera, la identificación de los ecosistemas frágiles y la solución de controversias por conflictos de uso.

7. Al margen de lo anteriormente expresado, hay dos factores a considerar de los que puede derivar la necesidad de revisión en un tiempo no muy grande:
  - El primero de ellos tiene que ver con el cambio climático y el modo en que está influyendo en la agenda ambiental y de desarrollo en Cuba.
  - El otro factor son los cambios institucionales que están ocurriendo en el país y que deben repercutir en una mayor descentralización de la administración con peso más relevante de lo local, un número menor de organismos de la administración central del Estado y un redimensionamiento de estos en tamaño y lo que es más importante, muy focalizados en su misión de proponer y controlar políticas.
8. Respecto a la legislación sectorial, puede ser la tarea más importante y útil y tal vez bien desarrollada haga innecesario la revisión de la norma principal de costas en el corto plazo. Ello incluiría, entre otras acciones una legislación específica sobre turismo, que provea un marco para su desarrollo sostenible, y la adecuada consideración del MIZC en la revisión actualmente en curso de los marcos legales sobre los suelos y las aguas.
9. Desde el punto de vista divulgativo y para facilitar la acción de los decisores y otros involucrados, resultaría provechoso elaborar y difundir un Compendio de Leyes, Regulaciones y Normativas legales relacionadas directa e indirectamente con las zonas costeras y marino-costeras y su gestión integrada.

**Principio B. Se deben identificar las instituciones y sus funciones hasta lograr un reparto adecuado de las competencias, y sobre esta base construir un sólido sistema de alianzas y una efectiva coordinación y cooperación institucional.**

10. En las condiciones de Cuba, debido a factores internos y externos, existen una multiplicidad de mecanismos de coordinación en torno a determinados espacios o recursos naturales, que por su naturaleza involucran la zona marino costera, entre los que se cuentan el Consejo Nacional de Cuencas Hidrográficas, las Juntas de Áreas Protegidas, las Comisiones de Reforestación, la Comisión del Plan Turquino y el Frente de Bahías, entre otros, que son mecanismos de concertación que consideran el enfoque de MIZC, pero de forma aún limitada. Es por lo tanto, urgente y prioritario lograr un sistema de coordinación intersectorial asociado a MIZC, que considere todos estos mecanismos existentes y evitar solapamientos, pues de lo que se trata es que el mismo sea parte indisoluble, consciente y real del instrumental aplicado en estos espacios de coordinación.
11. A partir de lo anterior, es imprescindible fortalecer el papel del Grupo Nacional de Costas, y del Comité Oceanográfico Nacional, como entidades de coordinación y cooperación interinstitucional en la proyección e implementación de la gestión integrada de las zonas costeras y marino-costeras, respectivamente. Al propio tiempo se crearán, o fortalecerán cuando ya existen, los Grupos provinciales de MIZC que podrán asesorar técnicamente y dar seguimiento a los Programas y acciones de manejo integrado costero en los diferentes territorios y localidades. En todos los niveles estas estructuras funcionales asegurarán la participación activa de todas las instituciones relacionadas con los temas costeros y su gestión, partiendo del objeto social y las fortalezas de cada una de ellas.
12. Es conveniente elaborar un Directorio Nacional de instituciones y profesionales vinculados a las zonas costeras y marino-costeras, y especialmente al MIZC, una especie de *Whoiswho?* en temas de gestión costera, con el objetivo de facilitar el intercambio de información y de opiniones, así como la mayor participación en asesorías y los procesos de toma de decisiones. En tal sentido, se puede partir del Directorio Iberoamericano de MIZC en que ya se viene trabajando por la Red MCI-IbermarCYTED.



13. También será muy útil elaborar y difundir ampliamente un catálogo de instituciones vinculadas a las zonas costeras y marino-costeras con especial énfasis en el reparto de sus responsabilidades y competencias en cuanto a la gestión costera.

**Principio C. El MIZC está enfocado a la acción, y por ello se necesita disponer de Instrumentos estratégicos y operativos apropiados para un modelo más integrado de gestión costera.**

14. Es esencial potenciar los procesos para la Declaración de zonas bajo régimen de MIZC, como instrumento operativo para incentivar la conformación e implementación de Programas de MIZC de escala local, que con el tiempo se irán integrando hasta conformarse en Programas regionales, que posibiliten que toda la zona costera y marino-costera cubana se encuentre bajo un enfoque de gestión integrada. Debe destacarse que este procedimiento ha redundado positivamente en que, hasta julio del 2010, ya se encuentran 11 zonas declaradas bajo régimen de manejo integrado costero, con sus respectivos Programas aprobados y en plena implementación (Figura 1). Este proceso continúa, y se ha pronosticado que para el año 2015 existan en Cuba un total de 32 zonas bajo esta condición, que representarán el 74 % de la zona costera cubana. Muchas de estas zonas son colindantes y se irán integrando para conformar unidades de gestión más extensas, y todo este procedimiento debe ir enriqueciéndose con las experiencias adquiridas durante su desarrollo, cumpliendo precisamente con uno de los requisitos del Manejo Integrado Costero que es el de ser un proceso de aprendizaje adaptativo.
15. De manera particular se debe seguir trabajando en la integración del manejo de las áreas protegidas marinas con los procesos de manejo integrado costero, lo cual se ha visto potenciado por el reciente inicio del proyecto “Aplicación de un enfoque regional al manejo de áreas protegidas marinas y costeras en los archipiélagos del sur de Cuba” donde se prevé el establecimiento de 8 nuevas zonas bajo régimen de manejo integrado costero.
16. Es muy importante trabajar en la zonificación funcional de las zonas costeras, estableciendo las Unidades de manejo integrado costero,

que sean tomadas como punto de partida para la conformación e implementación de los Programas de MIZC, y a través de las cuales se propicie la articulación entre los diferentes instrumentos estratégicos y operativos de la gestión costera.

17. Muy en relación con lo anterior, y teniendo presente que la Estrategia Ambiental Nacional de Cuba ha definido un grupo de metas y acciones en relación al Ordenamiento Ambiental como instrumento de la política y la gestión ambiental, que afecta también a las zonas costeras, es necesario alcanzar mayor integración del Ordenamiento Ambiental y el Territorial y el perfeccionamiento del marco legal que garantiza una eficaz introducción de la dimensión ambiental en estos procesos.
18. Teniendo en cuenta que se proponen 4 escalas para los Modelos de Ordenamiento Ambiental (MOA): MOA Nacional (todo el país); MOA Regional (provincias y municipios); MOA Local y/o Comunitario (Consejos Populares, Comunidades, Cooperativas, etc.) y el MOA Marino-Costero, éste último debe potenciarse por su especial repercusión en la gestión integrada de las zonas costeras, pues debe definir los lineamientos y estrategias para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos de la plataforma, así como para la regulación de las actividades productivas y las obras que puedan afectar los ecosistemas marino-costeros.
19. Es prioritario potenciar Programas de monitoreo, con la mayor integralidad, que se constituyan cada vez más en la base de partida para establecer las prioridades del manejo y para los procesos de toma de decisiones.
20. Muy en relación con lo anterior, se debe crear un sistema de indicadores para evaluar los procesos de MIZC en desarrollo, los que deben tener al menos dos secciones bien diferenciadas, una que esté enfocada a evaluar la gestión en sí misma, y otra con indicadores ecológicos, y que pueden dar lugar a Observatorios Costeros, a diferentes escalas, con el objetivo de asegurar el seguimiento y reportar sobre la evolución en el tiempo de tales indicadores.

**Principio D. Es imprescindible conseguir los recursos financieros y técnico-materiales necesarios para implementar la gestión integrada de las zonas costeras.**

21. Ante todo es preciso reconocer y hacer evidente que la proporción entre los fondos disponibles para la implementación de las diversas actividades de manejo integrado costero es insuficiente, sobre todo si tomamos en cuenta el valor ecológico y socio-económico de los ecosistemas presentes en las zonas costeras, y por ello es prioritario fomentar de manera oportuna y gradual, el establecimiento de mecanismos económicos, tales como impuestos, tasas, contribuciones y otros tipos de cargos enfocados a la protección y uso racional de los espacios y recursos costeros. En tal sentido se podría valorar con las autoridades pertinentes la creación de un fondo específico para el MIZC, quizás dentro del marco del actual Fondo de Medio Ambiente de Cuba.
22. Teniendo en cuenta que las inversiones fundamentales en la zona costera han estado dirigidas a la recuperación y regeneración de playas y a la construcción de infraestructuras asociadas a los diferentes sectores de la economía, es importante procurar una diversificación en el destino de los fondos disponibles, de tal manera que se brinde atención a las diversas formas y actividades de saneamiento ambiental de bahías, incremento de la cobertura boscosa, y el conjunto de acciones previstas en los Programas de MIZC de las localidades acreditadas como zonas bajo régimen de MIZC.
23. Es imprescindible mantener la obligatoriedad de que sean las empresas y entidades solicitantes de nuevas inversiones y programas de desarrollo en zonas costeras, las que asuman los costos de los Estudios y Evaluaciones de Impacto Ambiental y el otorgamiento de una Licencia Ambiental, y en particular de las medidas de protección, mitigación, y restauración del medio costero y marino, así como las medidas de monitoreo establecidas en estos procesos regulatorios ambientales.
24. También es muy importante extender y potenciar la práctica ya iniciada en muchos casos en cuanto a prever en los planes y presupuestos económicos de los diferentes sectores y empresas los re-

cursos financieros imprescindibles para acometer inversiones y acciones que favorezcan la solución de problemas costeros concretos mediante el enfoque de MIZC. En este sentido, se deben estimular las inversiones favorables a las zonas costeras mediante la concesión de créditos blandos a mediano y largo plazo, tasas de depreciación acelerada, exención o reducción de impuestos y aranceles; así como el otorgamiento excepcional de subsidios y otros instrumentos económicos.

25. Unido a lo anterior se debe continuar priorizando la obtención de recursos financieros provenientes del extranjero, especialmente en el caso de algunas empresas mixtas que operan en el país, y sobre todo aplicando para proyectos específicos de desarrollo e investigación, que reciben apoyo financiero del exterior, mediante la modalidad de colaboración bi o multilateral y a través de instituciones, programas y mecanismos del Sistema de Naciones Unidas.

**Principio E. No podremos avanzar en el MIZC si no contamos y utilizamos adecuadamente los conocimientos básicos, y si no aseguramos una información pública suficiente para afrontar los procesos de cambio**

26. Debe entenderse, como un principio de partida, que el mejor manejo integrado y la buena gobernanza de las zonas costeras requiere de conocimiento e información de base para poder armonizar conservación y usos sostenibles, en las diferentes escalas espaciales (local, regional y nacional), y de acuerdo con lo anterior, es muy importante continuar el desarrollo de las investigaciones referentes al soporte natural y la ecología en función del manejo de la zona marino-costera, pero debe procurarse un desarrollo similar en las investigaciones de los aspectos socio-económicos, culturales y jurídico-administrativos. Para ello es vital la colaboración entre instituciones de investigación, servicios ambientales y gestión ambiental, con el apoyo decisivo de las autoridades gubernamentales en todos los territorios, pues los resultados obtenidos deben constituirse en insumos claves para la toma de decisiones. En tal sentido resultan de interés particular varios proyectos que actualmente están en desarrollo y contribuyen de manera directa a estos propósitos.

27. Es una buena experiencia en Cuba, y se debe continuar fortaleciendo en el futuro, el papel de los Gobiernos locales en la implementación de las iniciativas del MIZC, a partir de la comprensión de que apoyar e implementar esas iniciativas contribuye a su gestión política y apunta realmente hacia un desarrollo local sostenible.
28. Para producir y difundir el conocimiento y la información para el MIZC, es necesario el diseño de un sistema que facilite el aprendizaje, el ensayo y la réplica y extensión de las experiencias. En tal sentido, es muy importante que las autoridades de manejo generen y confronten informes periódicos, tal y como lo concibe actualmente el proceso de Declaración de zonas bajo régimen de manejo integrado costero, el cual puede ser un marco idóneo para la promoción del intercambio sistemático de experiencias y aprendizajes sobre metodologías y mejores prácticas de MIZC.
29. En relación con lo anterior, y teniendo en cuenta el valor que ello tiene para las autoridades públicas, es importante crecer en la generación de información en formato digital, el diseño de sitios web sobre el estado de la zona costera, el uso de un sistema de indicadores, así como el desarrollo de seminarios, talleres, eventos internacionales, y otras modalidades, en las que se puedan promover los mejores resultados, y debatir sobre las principales dificultades y obstáculos. También es conveniente el desarrollo de asesorías por parte de especialistas de los territorios costeros más avanzados del país, a otros con menos experiencias, la cual es una modalidad que debe incrementarse, así como los encuentros in situ, en aquellos territorios con mayores avances.
30. Puede resultar conveniente la conformación en cada provincia de Consejos Científicos Asesores para el MIZC, para analizar temas relevantes del conocimiento científico en apoyo al MIZC, y que contribuirán con las fases de diagnóstico e identificación de asuntos claves, así como la evaluación de la implementación de los Programas de MIZC en su radio de acción.
31. Es conveniente convocar a las instituciones académicas y científicas, y a los profesionales, profesores e investigadores, que de alguna u

otra forma hayan estado involucrados en los resultados concretos de implementación del MIZC en Cuba, para que aporten esos resultados, reflexiones teóricas y de contextualización del proceso en el país, con el fin de compilar toda esa información, ordenarla coherentemente en un cuerpo teórico y presentarlo para su evaluación ante la Academia de Ciencias de Cuba en pos de su divulgación y socialización.

**Principio F. Tenemos que asegurar una capacitación y formación técnica con una visión holística y entendiendo al MIZC como un verdadero proceso de gobernanza.**

32. A partir del Programa de Maestría en MIZC que se encuentra en desarrollo en las Universidades de Oriente, Cienfuegos y la Habana, desde hace varios años, se debe priorizar la conformación y puesta en funcionamiento de un sistema completo de Superación y Formación en materia de zonas costeras y marino-costeras, y de su gestión integrada, que abarque todos los niveles desde los Cursos y Especializaciones hasta las Maestrías y Doctorados.
33. Es importante continuar impulsando el Proyecto Formación de capacidades para el manejo costero local del sureste de Cuba, que lleven a cabo la Universidad de Oriente y la de Guantánamo, conjuntamente con la Universidad de Dalhousie (Canadá), que se desarrolla entre el 2010 y 2014, y que aportará una estrategia de formación integrada a escala del municipio costero, cuyas experiencias podrán ser generalizadas en su momento.
34. Será importante considerar con el Ministerio de Educación en Cuba que se preste especial atención a las características de los ecosistemas y recursos costeros y al MIZC en los programas y asignaturas afines, y establecer las coordinaciones pertinentes con el Ministerio de Educación Superior para evaluar la posibilidad de incorporar estos temas en asignaturas en los Planes de estudio de determinadas carreras universitarias, tales como Biología, Geografía, Química, Derecho, Sociología y Arquitectura, entre otras.

35. Dadas las problemáticas actuales, a nivel global, regional y local, es prioritario prestar especial atención a la capacitación y formación orientada al vínculo existente entre MIZC y los estudios de los cambios climáticos, los riesgos naturales, tecnológicos y sanitarios, así como a las medidas para el enfrentamiento de tales riesgos y los desastres a ellos asociados, desde el enfoque de MIZC
36. Es imprescindible establecer estrategias específicas para la superación y capacitación a escalas de los municipios costeros, procurando que los destinatarios principales de dicha capacitación sean los profesionales y los tomadores de decisión, pero también los grupos sociales más vulnerables (mujeres, niños, ancianos, jóvenes), quienes podrán reproducir sus conocimientos en los marcos familiares y comunitarios así como influir sobre las actuaciones con relación al medio costero y marino-costero.
37. Es conveniente abrir un amplio intercambio y transferencia de conocimientos entre los programas de Maestrías en MIZC, con el objetivo de lograr extrapolar las mejores experiencias y fortalecer el sistema de formación de postgrado de la región.

**Principio G. Se requiere educar para la sostenibilidad de las zonas costeras a todos los actores involucrados en los procesos de MIZC**

38. Es prioritario continuar la difusión y utilización en actividades de educación de los Folletos de capacitación en temas de Manejo Integrado Costero y otros temas afines, que fueron editados en el marco del Proyecto PNUD/GEF para la protección de la biodiversidad en el ecosistema Sabana Camagüey, con énfasis en el trabajo con los tomadores de decisión y otros actores influyentes en la gestión costera.
39. También es esencial continuar el montaje y desarrollo de actividades de los Centros de Creación de Capacidades y Aulas de Educación Ambiental, que a nivel de municipios y localidades costeras de interés, han sido fomentados en el marco del Proyecto PNUD/GEF para la protección de la biodiversidad en el ecosistema Sabana Camagüey.

40. Desarrollar programas divulgativos del medio marino-costero y del MIZC en Cuba, a través de los diferentes medios de difusión, para socializar los aspectos esenciales del MIZC en los diferentes grupos erarios, así como fomentar las campañas territoriales de Educación Ambiental enfocadas al MIZC.
41. Será muy útil crear y difundir los boletines costeros, a nivel de país y provincias, y cuando sea posible, de localidades costeras bajo régimen de manejo integrado costero, con un formato sencillo y fácil de leer, que facilite la circulación de noticias, divulgación de buenas experiencias, convocatorias de eventos y actividades, debates técnicos y otras formas de intercambio e intercomunicación en temas de MIZC.
42. Junto a lo anterior, se debe fomentar la elaboración de multimedias que brinden información sobre el MIZC desde una perspectiva contextual, destinado a diferentes públicos: decisores, estudiantes del pregrado universitario, preuniversitario, secundario y primario, agentes de servicios productivos, y ciudadano común, coadyuvando a diseminar esa información por todos los centros de documentación.

**Principio H. Es imprescindible favorecer la participación pública y una mayor implicación ciudadana para el éxito en los procesos de MIZC**

43. Es urgente y prioritario propiciar la participación de los líderes y representantes de las comunidades, como miembros permanentes, en los órganos de manejo que dirigen la implementación de los Programas de MIZC, de tal manera que haya cada vez una mayor influencia e implicación ciudadana en el desarrollo de los mismos. La conjugación de esta participación directa y el uso de la rendición de cuentas de los delegados al Poder Popular permitirán que la cantidad, legitimidad y representatividad de las distintas instancias de participación ciudadanas para el MIZC se puedan incrementar cada vez más.
44. Es necesario, como parte de los programas de MIZC, planificar y ejecutar proyectos de corta duración, que tengan impacto social y que sean bien difundidos entre la población lo que ayuda a disminuir el escepticismo y puede animar a la participación pública.



45. El conocimiento de expertos y el conocimiento tradicional deben integrarse en las actividades y proyectos que se relacionan con el MIZC, a partir del diagnóstico de las prácticas socioculturales y los talleres de participación de expertos junto a distintos grupos etarios y de género de la comunidad, aplicando técnicas de animación para crear una atmósfera socio-sicológica positiva y técnicas participativas para alcanzar los objetivos propuestos.
46. Deben establecerse estrategias que incorporen a los medios masivos de información locales (prensa, radio, televisión) teniendo en cuenta su papel en la movilización de la población local hacia la participación en las actividades relacionadas con el MIZC.
47. Será muy útil crear en cada provincia el Foro de Zonas costeras y marino-costeras como una vía de ampliar la participación ciudadana y el debate abierto y transparente sobre los temas de interés para la gestión integrada de zonas costeras.
48. Donde quiera que se encuentren Programas de MIZC en implementación se auspiciará la creación de redes como Clubes de amigos, Cuerpos de Voluntarios, Uniones de Graduados en Postgrados de MIZC, que apoyen y enriquezcan las acciones previstas en tales Programas, y se fomentarán las Campañas de amplia participación en diversas tareas de apoyo a los Programas.

### 3. CONCLUSIONES

Los autores de estas Propuestas para el MIZC en Cuba, consideramos muy importante que para lograr la implementación real de estas Propuestas se adopten una serie de medidas, entre las cuales, lograr un estrecho vínculo entre voluntad política y capacidad técnico-material, una buena estructura organizativa, formalización de compromisos de ejecución con respecto a las acciones proyectadas, un sistema de seguimiento y evaluación, una fluida intercomunicación y la movilización de todos los implicados, son esenciales.

Corresponde pues al Grupo Nacional de Costas y al Comité Oceanográfico Nacional, así como a los Grupos provinciales y locales de MIZC, organizar la implementación de todas estas propuestas, estableciendo para ello las coordinaciones y acciones necesarias, y en tal sentido estas estructuras fun-

cionales contarán con el apoyo del Colectivo de autores, que constituidos como Red de Manejo integrado costero IBERMAR- Cuba seguirá trabajando por un futuro mejor de las zonas costeras. El cuadro 1 presenta una síntesis conclusiva de las propuestas aquí presentadas.

**Cuadro 1. Resumen conclusivo de las propuestas formuladas**

Principios	Propuestas de acciones
<p><b>Principio A</b> El marco político-normativo es la base de partida para que avance el MIZC, y por ello debemos revisarlo y reformularlo según sea pertinente</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un fortalecimiento de las políticas públicas explícitas sobre MIZC es prioritario.</li> <li>2. Se requiere con urgencia la inclusión del enfoque de MIZC en las políticas sectoriales de desarrollo, y en las políticas de ordenamiento territorial y ambiental.</li> <li>3. La política de MIZC debe obrar como estímulo a la coordinación sectorial (horizontal) y territorial (vertical).</li> <li>4. Es importante la formulación de Principios o Directrices en que se exponga la visión futura del espacio costero y de la gestión integrada del litoral en Cuba</li> <li>5. Es muy conveniente continuar la práctica de que los Programas de MIZC de alcance regional, y relevantes para el futuro de las costas cubanas, sean presentados y aprobados en los más altos niveles del Gobierno.</li> <li>6. La normativa cubana sobre costas es reciente (2000) y su revisión no se aprecia como una cuestión urgente, pero se requiere cumplimentar algunos vacíos en la implementación, tales como las regulaciones para la tramitación de excepciones ante el incumplimiento de los límites de la zona costera, la identificación de los ecosistemas frágiles y la solución de controversias por conflictos de uso.</li> <li>7. Al margen de lo anteriormente expresado, hay dos factores a considerar de los que puede derivar la necesidad de revisión en un tiempo no muy grande: el cambio climático y los cambios institucionales que están ocurriendo en el país</li> <li>8. Respecto a la legislación sectorial, puede ser la tarea más importante, y ello incluiría, entre otras acciones, una legislación específica sobre turismo y la adecuada consideración del MIZC en la revisión actualmente en curso de los marcos legales sobre los suelos y las aguas.</li> <li>9. Resultaría provechoso elaborar y difundir un Compendio de Leyes, Regulaciones y Normativas legales relacionadas directa e indirectamente con las zonas costeras y marino-costeras y su gestión integrada.</li> </ol>
<p><b>Principio B</b> Se deben identificar las Instituciones y sus funciones hasta lograr un reparto adecuado de las competencias, y sobre esta base construir un sólido sistema de alianzas y una efectiva coordinación y cooperación institucional</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Es urgente y prioritario lograr un sistema de coordinación intersectorial asociado a MIZC, que considere todos los mecanismos existentes y evitar solapamientos.</li> <li>11. Fortalecer el papel del Grupo Nacional de Costas, y del Comité Oceanográfico Nacional, como entidades de coordinación y cooperación interinstitucional en la proyección e implementación de la gestión integrada de las zonas costeras y marino-costeras.</li> <li>12. Elaborar un Directorio nacional de instituciones y profesionales vinculados a las zonas costeras y marino-costeras, y especialmente al MIZC</li> <li>13. Elaborar y difundir un catálogo de instituciones vinculadas a las zonas costeras y marino-costeras con especial énfasis en el reparto de sus responsabilidades y competencias.</li> </ol>
<p><b>Principio C</b> El MIZC está enfocado a la acción, y por ello se necesita disponer de Instrumentos estratégicos y operativos apropiados para un modelo más integrado de gestión costera</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>14. Potenciar los procesos para la Declaración de zonas bajo régimen de MIZC, como instrumento operativo para incentivar la conformación e implementación de Programas de MIZC a diferentes escalas.</li> <li>15. Seguir trabajando en la integración del manejo de las áreas protegidas marinas con los procesos de manejo integrado costero.</li> <li>16. Trabajar en la zonificación funcional de las zonas costeras, estableciendo las Unidades de manejo integrado costero, que sean tomadas como punto de partida para la conformación e implementación de los Programas de MIZC.</li> <li>17. Alcanzar mayor integración del MIZC con el Ordenamiento Ambiental y Territorial, así como el perfeccionamiento del marco legal que garantiza la eficacia de estos procesos.</li> <li>18. Potenciar el modelo de ordenamiento ambiental costero (MOA Marino-Costero), que debe definir los lineamientos y estrategias para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos marinos y costeros.</li> <li>19. Potenciar los Programas de monitoreo, con la mayor integralidad, que se constituyan cada vez más en la base de partida para establecer las prioridades del manejo y para los procesos de toma de decisiones</li> <li>20. Crear un sistema de indicadores para evaluar los procesos de MIZC en desarrollo, que pueden dar lugar a Observatorios Costeros de seguimiento.</li> </ol>

<p><b>Principio D</b> Es imprescindible conseguir los recursos financieros y técnico-materiales necesarios para implementar la gestión integrada de las zonas costeras</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>21. Fomentar de manera oportuna y gradual, el establecimiento de mecanismos económicos, tales como Impuestos, tasas, contribuciones y otros tipos de cargos enfocados a la protección y uso racional de los espacios y recursos costeros.</li> <li>22. Procurar una diversificación en el destino de los fondos disponibles, de tal manera que se brinde atención al conjunto de acciones previstas en los Programas de MIZC.</li> <li>23. Mantener la obligatoriedad de que sean las empresas y entidades solicitantes de nuevas inversiones y programas de desarrollo en zonas costeras, las que asuman los costos de los Estudios y Evaluaciones de Impacto Ambiental, el otorgamiento de la Licencia Ambiental, y de las medidas de protección, mitigación, y restauración del medio costero y marino.</li> <li>24. Prever en los planes y presupuestos económicos de los diferentes sectores y empresas los recursos financieros imprescindibles para acometer inversiones y acciones que favorezcan la solución de problemas costeros concretos mediante el enfoque de MIZC.</li> <li>25. Continuar priorizando la obtención de recursos financieros provenientes del extranjero, especialmente en el caso de algunas empresas mixtas que operan en el país, y a través de instituciones, programas y mecanismos del Sistema de Naciones Unidas.</li> </ol>
<p><b>Principio E</b> No podremos avanzar en el MIZC si no contamos y utilizamos adecuadamente los conocimientos básicos, y si no aseguramos una información pública suficiente para afrontar los procesos de cambio</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>26. Continuar el desarrollo de las investigaciones referentes al soporte natural y la ecología en función del manejo de la zona marino-costera, pero debe procurarse un desarrollo similar en las investigaciones de los aspectos socio-económicos, culturales y jurídico-administrativos.</li> <li>27. Continuar fortaleciendo en el futuro, el papel de los Gobiernos locales en la implementación de las iniciativas del MIZC</li> <li>28. Generar y confrontar informes periódicos de evaluación de los procesos de MIZC.</li> <li>29. Crecer en la generación de información en formato digital, el diseño de sitios web sobre el estado de la zona costera, el uso de un sistema de indicadores, así como el desarrollo de seminarios, talleres, eventos internacionales, y otras modalidades, en las que se puedan promover los mejores resultados, y desarrollar las asesorías por parte especialistas de los territorios costeros más avanzados a otros con menos experiencias.</li> <li>30. Valorar la conveniencia de constituir y poner en funcionamiento los Consejos Científicos Asesores para el MIZC en los niveles provinciales y municipales, cuando sea pertinente.</li> <li>31. Convocar a las instituciones académicas y científicas, y a los profesionales, profesores e investigadores, con el fin de compilar toda la información acumulada sobre MIZC, ordenarla coherentemente, y presentarla para su evaluación ante la Academia de Ciencias de Cuba en pos de su divulgación y socialización.</li> </ol>
<p><b>Principio F</b> Tenemos que asegurar una capacitación y formación técnica con una visión holística y entendiendo al MIZC como un verdadero proceso de gobernanza</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>32. Priorizar la conformación y puesta en funcionamiento de un sistema completo de Superación y Formación en materia de zonas costeras y marino-costeras, y de su gestión integrada, que abarque todos los niveles desde los Cursos y Especializaciones hasta las Maestrías y Doctorados.</li> <li>33. Continuar impulsando el Proyecto Formación de capacidades para el manejo costero local del sureste de Cuba, que aportará una estrategia de formación integrada a escala del municipio costero, cuyas experiencias podrán ser generalizadas en su momento.</li> <li>34. Considerar con el Ministerio de Educación en Cuba se preste especial atención a las características de los ecosistemas y recursos costeros y al MIZC en los programas y asignaturas afines, y establecer las coordinaciones pertinentes con el Ministerio de Educación Superior para evaluar la posibilidad de incorporar estos temas en asignaturas en los Planes de estudio de determinadas carreras universitarias.</li> <li>35. Prestar especial atención a la capacitación y formación orientada al vínculo existente entre MIZC y los estudios de los cambios climáticos, los riesgos naturales y tecnológicos.</li> <li>36. Establecer estrategias específicas para la superación y capacitación a escalas de los municipios costeros, y procurando que los destinatarios principales de dicha capacitación sean los profesionales y los tomadores de decisión, pero también los grupos sociales más vulnerables.</li> <li>37. Abrir un amplio intercambio y transferencia de conocimientos entre los programas de Maestrías en MIZC, con el objetivo de lograr extrapolar las mejores experiencias y fortalecer el sistema de formación de postgrado de la región.</li> </ol>

<p><b>Principio G.</b> Se requiere educar para la sostenibilidad de las zonas costeras a todos los actores involucrados en los procesos de MIZC.</p>	<p>38. Continuar la difusión y utilización en actividades de educación de los Folletos de capacitación en temas de Manejo integrado costero y otros temas afines, que fueron editados en el marco del Proyecto PNUD/GEF para la protección de la biodiversidad en el ecosistema Sabana Camagüey.</p> <p>39. Continuar el montaje y desarrollo de actividades de los Centros de Creación de Capacidades y Aulas de Educación Ambiental, a nivel de municipios y localidades costeras de interés, fomentados en el marco del Proyecto PNUD/GEF Sabana Camagüey.</p> <p>40. Desarrollar programas divulgativos del medio marino-costero y del MIZC en Cuba, a través de los diferentes medios de difusión, así como fomentar las campañas territoriales de Educación Ambiental enfocadas al MIZC.</p> <p>41. Crear y difundir los boletines costeros, a nivel de país y provincias, y cuando sea posible, de localidades costeras bajo régimen de manejo integrado costero.</p> <p>42. Fomentar la elaboración de multimedias que brinden información sobre el MIZC desde una perspectiva contextual.</p>
<p><b>Principio H.</b> Es imprescindible favorecer la participación pública y una mayor implicación ciudadana para el éxito en los procesos de MIZC.</p>	<p>43. Propiciar la participación de los líderes y representantes de las comunidades, como miembros permanentes, en los órganos de manejo para la implementación de los Programas de MIZC, de tal manera que haya cada vez una mayor influencia e implicación ciudadana en el desarrollo de los mismos.</p> <p>44. Planificar y ejecutar proyectos de corta duración, que tengan impacto social y que sean bien difundidos entre la población, lo que ayuda a disminuir el escepticismo y puede animar a la participación pública.</p> <p>45. El conocimiento de expertos y el conocimiento tradicional deben integrarse en las actividades y proyectos que se relacionan con el MIZC.</p> <p>46. Establecer estrategias que incorporen a los medios masivos de información locales (prensa, radio, televisión) teniendo en cuenta su papel en la movilización de la población local hacia la participación en las actividades relacionadas con el MIZC.</p> <p>47. Crear en cada provincia el Foro de Zonas costeras y marino-costeras como una vía de ampliar la participación ciudadana y el debate abierto y transparente sobre los temas de interés para la gestión integrada de zonas costeras.</p> <p>48. Auspiciar la creación de redes como Clubes de amigos, Cuerpos de Voluntarios, Uniones de Graduados en Postgrados de MIZC, que apoyen y enriquezcan las acciones previstas en los Programas de MIZC.</p>



# V

## 52 RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES EN REPÚBLICA DOMINICANA

**Felicitia Heredia**

**Luis Carvajal**

Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) / Academia de Ciencias

**Jeannette Mateo**

**Marcia Beltré**

Consejo Dominicano de Pesca y Acuicultura (CODOPESCA)

**Rodrigo López**

Universidad Pablo de Olavide, Sevilla (España)

**Julia Matilde Mota**

Vice-Ministerio de Áreas Protegidas y Biodiversidad

**Pedro Mateo**

**Carmel Veloz**

Comisión Ambiental de la UASD

**Idelisa Bonnelly**

**Patricia Lancho**

FUNDEMAR

**Eleuterio Martínez**

Vice-Ministerio de Áreas Protegidas y Biodiversidad

**Venecia Álvarez**

Ciencia y Tecnología de la Cancillería

**Elfrida Pimentel**

Departamento de Biología de la UASD

**Francisco Geráldez**

**Enrique Pugibet**

CIBIMA/UASD

**José Manuel Mateo**

Vice-Ministerio de Áreas Protegidas y Biodiversidad

**Otto Cordero**

Vice-Ministerio de Recursos Costeros y Marinos/Ministerio de Medio Ambiente



Esta propuesta bañará la esperanza ambiental, como la yuca bañó al cemí Baimbra haciendo que renacieran sus miembros perdidos haya en Buyayba.

Esperamos que, como los miembros del cemí, la esperanza ambiental renazca en dominicana para volver a hacer suyo ese mar nacido de los huesos de Yayael.

## 1. INTRODUCCIÓN

La propuesta para Gestión Integrada de Áreas Litorales en República Dominicana es el tema de este documento de trabajo. Su objetivo es dar a conocer las 52 recomendaciones que pretenden sentar las bases para el diseño de la Estrategia Nacional de Manejo Costero Integrado en nuestro país.

El documento es el resultado de un proceso de consenso de experiencias y propuestas de los diferentes actores involucrados en la gestión de las zonas costeras, coordinados desde la Comisión Ambiental de la Universidad Autónoma de Santo Domingo y la Academia de Ciencias de la República Dominicana. Ambas instituciones actúan como contrapartes locales para la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado (Red Ibermar). Aún está pendiente abordar de manera sistematizada las propuestas de los habitantes de las zonas costeras como beneficiarios directos de este esfuerzo conjunto.

El diseño de las propuestas se ha realizado considerando tres hechos constatados por el Informe de Desarrollo Humano de República Dominicana 2008, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. El primero de ellos es que “solamente cuando los grupos sociales tienen capacidad de presión y pueden exhibir algún nivel de poder son tomados en cuenta en las decisiones que les afectan”. El segundo hecho es que “los mecanismos de participación real de la sociedad son débiles y es muy limitado el nivel de incidencia de éstos en las decisiones gubernamentales”. Finalmente, el tercer hecho demostrado por el citado informe es que “el empoderamiento social, la participación y la movilización son la garantía de la sociedad para tener un verdadero estado de derecho y acceso equitativo a bienes públicos de calidad”.



Lo anterior, sumado a la decisión del 30 de septiembre de 2009 de la Asamblea Nacional, en funciones de Asamblea Revisora de la Constitución, de condicionar el libre acceso a los espacios públicos a la explotación privada existente en zonas costeras de República Dominicana, refuerza la necesidad inminente de construir propuestas de Gestión Integrada fundamentadas en procesos de participación efectiva para que los habitantes de las zonas litorales de República Dominicana tengan una comprensión ilustrada de la problemática costera, que permita el posicionamiento colectivo en torno a una propuesta concreta para, posteriormente, poder ejercer su legítimo derecho a controlar la agenda política e institucional de sus representantes de gobierno.

Los 17 expertos que asumieron ese compromiso de consensuar las 52 recomendaciones presentadas a continuación son: Felicita Heredia (Coordinadora Red Ibermar en República Dominicana (UASD/ Academia de Ciencias); Luis Carvajal (Comisión Ambiental de la UASD/ Academia de Ciencias); Jeannette Mateo (Directora de Recursos Pesqueros de CODOPESCA); Marcia Beltré (Recursos Pesqueros, CODOPESCA); Rodrigo López (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla); Julia Matilde Mota (Ecoturismo, Vice-Ministerio de Áreas Protegidas y Biodiversidad); Pedro Mateo (Comisión Ambiental de la UASD); Carmen Veloz (Comisión Ambiental de la UASD); Idelisa Bonnelly (Presidenta de FUNDEMAR); Patricia Lancho (FUNDEMAR); Eleuterio Martínez (Vice-Ministerio de Áreas Protegidas y Biodiversidad); Venecia Álvarez (Ciencia y Tecnología de la Cancillería); Elfrida Pimentel (Departamento de Biología de la UASD); Francisco Geráldes (CIBIMA/UASD); Enrique Pugibet (Director del CIBIMA/UASD); José Manuel Mateo (Director de Biodiversidad, Vice-Ministerio de Áreas Protegidas y Biodiversidad); Otto Cordero (Encargado de Gestión del Vice-Ministerio de Recursos Costeros y Marinos/Ministerio de Medio Ambiente).

### **1.1. Sobre la realización de las propuestas para la Gestión Integrada en Áreas Litorales en República Dominicana**

La presente propuesta es construida sobre la base del diagnóstico realizado el año 2007 por el tesista del Máster en Gestión Integrada en Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz, MSc. Rodrigo López Vidales, y sobre la revisión que hiciera de dicho diagnóstico el equipo dirigido por la coordinadora de la Red Ibermar en República Dominicana, Lcda. Felicita Heredia Lorenzo. El resultado de la revisión fue publicado por la Comisión Ambiental de la UASD

como parte de su compromiso en la fase de diagnóstico de la Red Ibermar el año 2009<sup>1</sup>.

El marco conceptual utilizado para la elaboración del diagnóstico, y esta propuesta de manejo costero integrado, es el modelo de Gestión Integrada de Áreas Litoral (GIAL) propuesto por Juan Manuel Barragán, coordinador de la Red Ibermar. Este marco articula 10 dimensiones de análisis que, como conjunto, ha sido denominado el *Decálogo de Gestión Ambiental*. El *Decálogo*, según versa en los documentos técnicos de la Red Ibermar, “es un instrumento para conocer, exponer y valorar de manera sencilla y sintética los fundamentos de cualquier sistema público orientado al manejo costero integrado, desde el mundo de las ideas y no desde una perspectiva meramente descriptiva, a través de un ejercicio de abstracción y no únicamente de diagnóstico y enumeración. En definitiva, desde una perspectiva integrada y cualitativa, y sin olvidar la percepción histórica en el análisis. Además, este instrumento permite realizar propuestas y sugerencias concretas de mejora, así como comparaciones provechosas entre territorios/ estados”<sup>2</sup>.

De igual forma, la organización de la propuesta como capítulo de esta publicación sigue las recomendaciones de estructura diseñadas desde la Red Ibermar. En consecuencia, el capítulo está articulado en 10 apartados o dimensiones de análisis y recomendaciones (Política, competencias, participación, normativa, instituciones, instrumentos, recursos, formación, educación para la sostenibilidad y conocimiento). En cada una de ellas se expone, en primer lugar, el marco conceptual que este grupo ha utilizado, para luego enunciar las propuestas relativas a cada dimensión.

Con el fin de ofrecer una visión sinóptica, el cuadro 1 presenta el resumen del diagnóstico de GIAL de República Dominicana sobre el cual se construyen las propuestas presentadas a manera de síntesis conclusiva en el cuadro 2.

---

<sup>1</sup> Barragán Muñoz, J.M. (coord.). 2010. Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio. Red Ibermar (CYTED), Cádiz, 380 pp.  
<http://www.uca.es/grupos-inv/HUM117/Ibermar/Resultados%20y%20descargas/librodiagnosticoIbermar>

<sup>2</sup> Ibermar: los asuntos claves para el manejo costero integrado en Iberoamérica. Manual de trabajo: El Decálogo, tarea principal del primer año de la Red Ibermar, pág. 2.

**Cuadro 1. Resumen del diagnóstico de la Gestión Integrada de Áreas Litorales en República Dominicana**

Aspecto	Diagnóstico general
1. Política	No existe una política expresa oficial para la Gestión Integrada de Áreas Litorales en República Dominicana. Las políticas sectoriales que hay no están integradas. Los lineamientos generales que guían el manejo de la zona costera y marina están contenidos de manera sucinta en los articulados de la ley sobre el medio ambiente y los recursos naturales (Ley 64-00). Se prioriza el desarrollo turístico, minero y urbanístico, en detrimento de los recursos y de las comunidades costeras que dependen de ellos. Hay falta de continuidad y permanencia de las autoridades costeras y marinas. Los partidos políticos con mayor representación en el aparato legislativo de República Dominicana condicionan el derecho de acceso de la ciudadanía a playas y ríos, a la propiedad privada existente en las zonas públicas de las áreas litorales.
2. Normativa	No existe una normativa específica para la gestión integrada del litoral dominicano. Antes y después de la Ley 64-00 una serie de regulaciones son aplicadas indistintamente por la Autoridad Portuaria, Marina de Guerra, Defensa Civil, CODOPESCA, Ayuntamientos (UGAM), Turismo, los Consejos de Desarrollo Provinciales, el INDRHI, INAPA y Agricultura. La Ley 307-04 (sobre pesca y acuicultura), la Ley 202-04 (SINAPs), el Decreto n° 303 de 1987, relativo protección de los manglares, la Ley 319/1997 y la 200/1999 (concerniente a la protección de espacios marinos), requieren su revisión y adecuación. No existe una ley de ordenamiento territorial. El artículo 15 de la Constitución Dominicana condiciona el derecho de acceso a las playas a la propiedad privada existente en ella. Se han elaborado las propuestas de Ley de Ordenamiento territorial y Ley de Uso de Suelo. Con estas leyes se busca modernizar y organizar la gestión del territorio a partir de instrumentos legales basados en el potencial nacional y local.
3. Competencias	No hay una instancia creada para el Manejo Costero Integrado. Existe superposición de funciones, de competencias y poca coordinación en la gestión de las áreas litorales. Una de las principales dificultades para MCI es la falta de delimitación clara y precisa del alcance funcional de la gestión costera y marina, salvo la franja terrestre de 60 metros establecidos en la Ley 305 de 1968 y la Ley 64-00 del 2000. Esto es importante ya que para un manejo eficiente de los espacios litorales hay que considerar las actividades desarrolladas tierra adentro al menos en las provincias costeras. (El PNUMA, por ejemplo, considera incluso la cabecera de las cuencas hidrográficas). Recordar además que esa franja de 60 m frecuentemente está siendo ocupada por infraestructuras de proyectos de desarrollo que son favorecidos por el Poder Ejecutivo.
4. Instituciones	El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de su Viceministro de Recursos Costeros y Marinos, tiene un papel preponderante en el fomento del Manejo Costero Integrado. Sin embargo, se necesitan esfuerzos para lograr la necesaria coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial para la gestión integrada del litoral. En la Gestión Integrada de Áreas Litorales es de vital importancia la incorporación de las organizaciones no gubernamentales, y otros grupos organizados de la sociedad civil, sin su consideración cualquier intento de gestión ambiental no será viable.
5. Instrumentos	No existen instrumentos específicos relacionados con la Gestión Integrada de las Áreas Litorales. Los instrumentos que han sido identificados tienen relación con programas de intervención y saneamiento de algunas bahías; con programas turísticos, que sin generar sinergia, participan de un mismo espíritu desarrollista y programas pesqueros orientados a hacer más productiva la pesca de media distancia. Estos últimos empujados por financiamientos extranjeros. Como buena práctica se puede citar un manual de seguimiento al MCI. a nivel local un proyecto para el MCI desarrollado en las provincias de Azua y Barahona, durante 2001 al 2003, con el apoyo de la OEA y ejecutado por MARENA, con el apoyo científico e institucional del Acuario Nacional, Jardín Botánico, Dirección de Minería y la UASD. Otros esfuerzos se han hecho para la zona Romana-Bayahibe y Samaná, pero sin mucho éxito debido a la constante amenaza de privatización de áreas de dominio público.

6. Formación y capacitación	A pesar de los complejos problemas y de la importancia del litoral dominicano, existen serias debilidades en temáticas relacionadas al MCI a nivel superior, pero se hacen esfuerzos para llegar a este nivel, se citan: Maestrías en Ambiente en la UASD, el Diplomado sobre Medio Ambiente desarrollado por INTEC, el Programa Técnico Superior en Medio Ambiente (UNIBE), y el Curso-Adiestramiento en Manejo Costero Integrado desarrollado dentro del marco del Proyecto de Corredor Biológico. Además, a raíz de las gestiones desarrolladas en el curso de las investigaciones de Gestión Integrada en Áreas Litorales (GIAL), el Instituto Nacional de Administración Pública se ha comprometido a realizar los esfuerzos posibles para desarrollar procesos formativos en torno a la GIAL en la República Dominicana. Se cuenta con profesionales con grado de Doctor y Maestría y/o especialidad en medio ambiente y recursos naturales, en Sistemas de Información Geográfico, Educación Ambiental y Ciencias Marinas. Todos ellos se podrían incorporar en los programas de Manejo Costero Integrado. No obstante, es evidente que se requiere de más formación a niveles técnicos, de grado y postgrado en aspectos relacionados con MCI.
7. Recursos	No existe correspondencia entre los beneficios obtenidos del litoral y los recursos económicos y técnicos destinados para su manejo responsable. Las instancias de manejo de recursos costeros y marinos, incluyendo la pesca y la acuicultura, cuentan con presupuestos bajos destinados principalmente al pago del personal y a escasos proyectos de inversión. En este contexto, los planes, programas y proyectos desarrollados en la costa han sido sostenidos generalmente con el apoyo financiero de organismos internacionales que no están coordinados entre sí.
8. Conocimiento e información	El nivel de conocimiento sobre el litoral es aceptable. Aún así, la información producida se encuentra dispersa entre las diversas instancias gubernamentales, académicas y no gubernamentales, en consecuencia se dificulta su divulgación. La <i>Ley 200-04, sobre libre acceso a la información</i> , facilita llegar a los productos de las investigaciones, aunque esta información no siempre llegue de manera oportuna.
9. Educación para la sostenibilidad	Manuales, guías para maestros, módulos de educación ambiental costero marina y una estrategia para la educación ambiental han sido elaborados en diferentes instancias e instituciones relacionadas con la educación no formal. No obstante, son empleados, en general, en forma focalizada o durante el ciclo de vida de un proyecto que los financie.
10. Participación	Existen mecanismos establecidos para las denuncias ambientales. Las organizaciones ambientales y foros dan seguimiento a los abusos en la costa y ejercen presión. No obstante, se considera que los mecanismos de participación real de la sociedad son débiles e inciden poco en las decisiones gubernamentales.

## 2. RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES EN REPÚBLICA DOMINICANA

### 2.1. Política

A efectos de claridad metodológica, antes de exponer los componentes de la dimensión política de esta propuesta, quisiéramos abordar los criterios sobre los que se construye este apartado: gobernanza, gobierno (gobernación) y gestión.

En este aspecto, coincidimos con las definiciones propuestas en el marco conceptual. Es decir, el concepto de *gobernación* se vincula a la formulación de

la política pública, y el de gestión o manejo se utiliza para nombrar el proceso de llevar a la práctica la política antes definida. Eso sí, quisiéramos enunciar con meridiana claridad que este grupo de expertos considera que la *gobernación* no es monopolio de las organizaciones gubernamentales, sino que también debe caracterizarse por los aportes de los otros actores políticos y sociales con la intención de crear una estructura útil de interacción. Sobre esta base, la *gobernanza* es comprendida como la capacidad consciente, tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil, para incidir sobre las estructuras de acción política. Es decir, gobernanza es la capacidad que poseen las personas y colectivos de influir de manera consciente sobre la gestión de las reglas que organizan el espacio público.

Sobre la definición de estos criterios haremos referencia a dos hechos que grafican de manera representativa la voluntad política que existe en nuestro país para abordar los temas concernientes a la gestión integrada de las áreas litorales.

El primero de ellos es la decisión del 30 de septiembre de 2009 de la Asamblea Nacional, en funciones de Asamblea Revisora de la Constitución, de condicionar el libre acceso a los espacios públicos a la explotación privada existente en zonas costeras de República Dominicana.

El texto del artículo 15 constitucional introduce un elemento de perturbación que tiene su fundamento en el hecho que dicho texto invierte la lógica de las prioridades a proteger y garantizar, toda vez que condiciona el uso de las playas, lagos, etc., al respeto a la propiedad privada. Esto implica la asignación de una condición de preponderancia de la propiedad sobre el acceso de los bienes públicos en cuestión.

En los términos en que fue redactado el texto constitucional se confiere una base más sólida a una práctica que, si bien no tiene respaldo normativo, se traduce en que la misma impone serias dificultades de acceso real a las playas de determinadas zonas del país a las personas que no estén en condiciones de costear los servicios que ofrecen en las instalaciones hoteleras. Esta es una práctica ilegal que, si bien se ve reforzada en el nuevo esquema constitucional, no deja de estar fundada en la arbitrariedad y en un ejercicio abusivo de las prerrogativas que permiten la constitución y la Ley.

El segundo hecho es que pese a la promulgación en el año 2004 de la Ley General de Migración número 285-04, en el país no existe una política migratoria que ponga en marcha las disposiciones contenidas en la Ley. Esta

ausencia de una política en este importante ámbito de la vida pública expresa la ausencia de una voluntad política de los actores estatales concernidos para su establecimiento. La principal muestra de la falta de voluntad política en el tema migratorio la tenemos en el hecho de que, a más de seis años de promulgada la Ley, aún no se ha aprobado el Reglamento para su aplicación. Esto a pesar de que el texto del artículo 153 de esta Ley dispone que “Dentro de los (180) días de la promulgación y publicación de la presente Ley, el Poder Ejecutivo dictará el Reglamento de Aplicación de la misma”.

Adicionalmente, tampoco se ha definido, y mucho menos puesto en marcha, el Plan Nacional de Regularización mandado por el artículo 151 del mismo instrumento normativo. Esto ha llevado a la anómala situación de que en muchos aspectos, la Ley General de Migración 285-04 se implementa con un reglamento concebido para la Ley de Migración del año 1939, lo cual plantea una situación de profunda inseguridad para la situación jurídica de los inmigrantes en el país.

Lo anterior dificulta la puesta en marcha de iniciativas tendentes a facilitar la acogida en territorio nacional de los refugiados ambientales. En particular de los desplazados de los desastres naturales que recientemente han sucedido en Haití, al otro lado de la frontera.

Frente a esta situación sugerimos las siguientes recomendaciones en el ámbito de la voluntad política:

1. *Pacto político para el fortalecimiento de la institucionalidad y el marco regulatorio.* No existe una política expresa específicamente para el manejo integrado del litoral dominicano. No obstante, la normativa e instituciones existentes en el país serían suficientes para iniciar el proceso de gestión integrada de áreas litorales, siempre y cuando exista la voluntad política de hacerlo.
2. *Acuerdo político para la gestión integrada de áreas litorales.* Es necesario alcanzar un acuerdo explícito entre las distintas fuerzas políticas existentes en República Dominicana con el fin de posicionar la gestión integrada de áreas litorales en sus programas de gobierno.

## **2.2. Competencias institucionales**

La eficiencia en la gestión ambiental pública está estrechamente relacionada con esa separación de competencias sobre la formulación, imple-

mentación, seguimiento y evaluación de políticas. En consecuencia, la inclusión de esta dimensión en la propuesta busca facilitar la gestión integrada de áreas litorales por medio de la definición clara de las responsabilidades de cada institución pública que esté relacionada con la gestión del espacio y los recursos costero-marinos.

Para un modelo integrado de gestión litoral, la coordinación y cooperación interinstitucionales resultan fundamentales y deberían derivar en un diálogo periódico entre administraciones públicas.

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha creado y puesto en operación las denominadas Direcciones Provinciales de Medio Ambiente, donde en cada jurisdicción territorial cada actor institucional tiene definidas cuáles son sus respectivas competencias.

Recomendaciones:

3. *Adecuación de las Unidades de Gestión Ambiental.* Los ayuntamientos locales y las unidades existentes de Gestión Ambiental podrían ser empoderados para coordinar el diseño y la implementación de los planes de acción locales para la gestión de los espacios costeros y marinos de Dominio Público. En tal caso, los planes locales deberían formar parte de un Plan Integral de Acción Nacional para el Manejo Costero Integrado.
4. *Comisión costero marina.* En algunos casos limitados, por iniciativa del personal de medio ambiente y otras instituciones, se han formado comités de gestión ambiental constituidos por representantes de las diversas dependencias del Ministerio de Medio Ambiente y los gobiernos locales (ej. provincia Perávia). Por otra parte, en las áreas de pesca y acuicultura a nivel regional existen las Estaciones de Servicio y Administración Pesquera. Éstas son las responsables de liderar, coordinar, supervisar y monitorear las acciones delimitadas en los planes de acción anual del Consejo Dominicano de Pesca y Acuicultura (CODOPESCA) en sus zonas de influencia. Esta forma de administración local permite que sean los usuarios de los recursos quienes velen por su integridad.

Se sugiere entonces, emular las experiencias exitosas de la descentralización por medio de Comisiones Costeras Provinciales, que cuenten con la participación activa de los Ayuntamientos y de los foros con-

sultivos multisectoriales propuestos en los apartados “instituciones” y “participación” de este documento.

5. *Convenios de colaboración entre las escalas administrativas.* La experiencia y realidad dominicana demuestran que los recursos estatales (humanos y financieros) disponibles para la implementación de acciones en el ámbito ambiental son insuficientes. El área costero-marina no es la excepción. Ante esta realidad, los órganos de gestión de los diversos ámbitos del litoral deben avocarse a la búsqueda de recursos externos o a la implementación de acciones puntuales que no tiene mayor trascendencia.

En consideración de esta realidad, proponemos el desarrollo de convenios de colaboración específicos entre las diversas agencias que trabajan en el área litoral. Esto podría minimizar, al menos en el corto plazo, el solapamiento de funciones. Otro beneficio de esta medida es que, al estar trabajando bajo convenios, las instituciones públicas coordinadas evitarían el empleo innecesario de recursos sobre acciones que ya han sido implementadas por otras agencias estatales. Finalmente, por medio de estos convenios se podría establecer de manera coherente la incorporación de otros actores (administración local, consejos consultivos multisectoriales, academia, etc.).

6. *Acuerdos de co-manejo con obligaciones vinculantes y beneficios tangibles.* Este numerando busca fortalecer la coordinación de acciones a nivel local mediante el establecimiento de acuerdos de co-manejo armónicos, entre los diversos niveles de gestión. Este objetivo se puede alcanzar por medio de criterios y términos de referencia vinculantes que otorguen carácter obligatorio al cumplimiento de las acciones acordadas. Esta forma de gestión podría implementarse entre dos o más agencias gubernamentales, comunidades, grupos organizados de usuarios, etc. El co-manejo ya ha sido contemplado en algunas normativas (Ley 307-04). En el caso de las áreas litorales proponemos que este tipo de acuerdos delegue responsabilidades de manejo y otorgue beneficios tangibles a organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles.
7. *Protocolos de coordinación y cooperación entre unidades técnicas y la sociedad civil.* Proponemos la formulación de protocolos que asignen competencias de coordinación y cooperación entre las unidades técnicas de gestión ambiental y la sociedad civil.



8. *Formulación de planes y experiencias de participación ciudadana. Institución: consejos consultivos multisectoriales.* Creemos necesario establecer competencias concretas para la formulación de planes y experiencias de participación ciudadana en la planificación e implementación de programas de manejo costero integrado. Esto es necesario porque, en caso de ausencia de definición de responsabilidades en este ámbito, la coordinación de los procesos participativos podría ser asumida por personal no preparado y en consecuencia derivar en procesos participativos orientados a legitimar decisiones ya tomadas en otras instancias.

### 2.3. Participación

Los procesos de participación efectiva determinan el éxito o fracaso de cualquier propuesta de gestión ambiental que se pretenda integrada. En otras palabras, sin la participación de la gente no hay desarrollo sostenible ni conservación de los socio-ecosistemas. En consecuencia, en esta propuesta los procesos participativos están presentes en todas las dimensiones que se han abordado.

Ahora bien, a pesar de la lógica y realidad del enunciado anterior, la mayoría de los procesos participativos que se han desarrollado sobre políticas públicas ambientales han sido articulados como una simple preocupación por encontrar el apoyo reflexivo de los implicados para los objetivos delineados por un dispositivo exterior a ellos. Esta práctica se debe no solo a la intención de apartar a la población de las decisiones gubernamentales, sino también a la falta de personal capacitado para comprender y abordar la complejidad de los procesos participativos.

De ahí el gran reto de profundizar no sólo en el conocimiento técnico de la política que nos ocupa, sino también en los aspectos metodológicos de este tipo de procesos participativos. Como ya se mencionó al principio, la razón de su importancia es clara: solo la participación puede hacer realidad el compromiso social necesario para que la gestión ambiental integrada sea efectiva.

Por más que se cuente con las mejores tecnologías<sup>3</sup> disponibles para el desarrollo de un plan de trabajo en GIAL, si las personas que están implica-

---

<sup>3</sup> Tecnología: forma en que se hace o produce algo.

das en un socio-ecosistema no están involucradas en los procesos que conllevan la legitimación de dichas tecnologías, éstas nunca verán desarrollado su verdadero potencial de eficiencia y, por ende, perderán su ventaja comparativa frente a otras formas de gestión alternativas.

En este marco, nuestra propuesta considera los siguientes procesos de participación:

9. *Consejos consultivos multisectoriales.* Se propone fortalecer los Consejos Provinciales de Desarrollo para la propuesta, consulta y asesoramiento en materia técnica sobre GIAL.
10. *Foros y redes del litoral.* Estos foros podrían estar insertos en procesos de participación más amplios como la Asamblea Nacional Ambiental o los Consejos Consultivos multisectoriales de la sociedad civil). En ellos se podría debatir temas de interés ciudadano y coordinar acciones concretas de atención/defensa del litoral. La instancia incluiría ONGs, grupos organizados, prensa, academia, sector empresarial, etc.
11. *Incorporación coordinada de actores internacionales multisectoriales.* Tenemos que trabajar globalmente porque muchos de los problemas que no podemos resolver de manera local, no los podemos resolver porque funcionan en otra escala, y esa escala, global, tiene que ser una preocupación fundamental en la gestión integrada de nuestro ambiente.

Necesitamos incorporar los actores internacionales multisectoriales de manera coordinada. Eso es un hecho. Ahora, para que esta coordinación tenga sentido, lo primero que debemos hacer es tener claridad del tipo de intervenciones sociales que desde la perspectiva ambiental nosotros hacemos en situaciones y entornos concretos. Sólo así podremos interactuar de manera funcional con otros sujetos en otros lugares. Es decir, debemos pensar localmente, actuar localmente, con conciencia de la globalidad. Con la capacidad y voluntad de actuar también globalmente.

## 2.4. Normativa

El primer reto que tenemos por delante es el de estructurar un órgano que tenga los poderes y garantías institucionales suficientes para erigir límites reales a la perpetua amenaza del poder sobre la libertad, los derechos y las instituciones.

Lo anterior demanda una prudente distancia de los condicionantes e intereses políticos, económicos o ideológicos que hacen tan frágil a esa que es, al mismo tiempo, la condición más preciada en todo órgano de administración de justicia: la independencia.

La medida del respeto y de legitimidad social y política de la normativa vinculada a la gestión ambiental vendrá dada por los niveles de consenso que seamos capaces de construir en el proceso hacia su integración. Esto demanda la apertura de un amplio y transparente proceso de consulta, con la participación de todos los sectores sociales, donde se puedan presentar y defender propuestas, formular impugnaciones y someter cuestionamientos, de manera que la ciudadanía se sienta partícipe efectiva del proceso.

Recomendaciones:

12. *Reforzar el cumplimiento de las normas ya existentes.* La normativa ambiental es probablemente la norma que sistemáticamente ha sido más vulnerada en República Dominicana. Existe una amplia variedad de leyes que, a pesar de su antigüedad pudieran ser efectivas si se observara rigurosamente su cumplimiento. Es por eso que en lugar de proponer una norma específica para la gestión integrada en áreas litorales, recomendamos perfeccionar la legislación e instituciones que actualmente existen en el país.

Existe un anteproyecto de ley que establece la estrategia nacional de desarrollo. En ésta, se insertan, dentro del cuarto eje estratégico, aspectos relacionados con el fortalecimiento de la institucionalidad y el marco regulatorio, el Plan de Ordenamiento Territorial, sistemas de monitoreo y restauración de cuencas, pagos por servicios ambientales, etc.

De igual forma, dentro del subprograma “Manejo de los recursos costeros y marinos” del acápite de recursos naturales, se establecen objetivos y líneas de acción para la conservación y manejo de cuencas, sus ecosistemas y recursos naturales.

13. *Fomentar la aplicación de la Ley General de Medio Ambiente (artículos 126 y 128).* El texto del artículo 15 constitucional introduce un elemento de perturbación que tiene su fundamento en el hecho que dicho texto invierte la lógica de las prioridades a proteger y garantizar, toda vez que condiciona el uso de las playas, lagos, etc., al respeto a

la propiedad privada. Esto implica la asignación de una condición de preponderancia de la propiedad sobre el acceso de los bienes públicos en cuestión. La lógica y adecuada regulación en esta materia es la que está contenida en los artículos 126 y 128 de la Ley General de Medio Ambiente, en los que se establece el carácter público de todas las aguas del país (incluyendo las costeras), y se condiciona el otorgamiento de su uso a la armonía del mismo con el interés social.

En los términos en que fue redactado el texto constitucional en cuestión se confiere una base más sólida a una práctica que, si bien no tiene respaldo normativo, se traduce en que la misma impone serias dificultades de acceso real a las playas de determinadas zonas del país a las personas que no estén en condiciones de costear los servicios que ofrecen en las instalaciones hoteleras. Esta es una práctica ilegal que, si bien se ve reforzada en el nuevo esquema constitucional, no deja de estar fundada en la arbitrariedad y en un ejercicio abusivo de las prerrogativas que permiten la constitución y la Ley. En tal sentido, conviene explorar las posibilidades de establecer mecanismos de vigilancia, monitoreo y documentación de estas prácticas, y organizar una estrategia de reclamación judicial que contribuya a conjurar este régimen de arbitrariedades.

14. *Aplicación de la normativa ambiental contenida en los pactos internacionales de derecho.* Otra vía para resolver la distorsión que introduce la última frase del artículo 15 de la constitución consiste en revisar la normativa marco a nivel del derecho internacional ambiental. Esto es así porque de conformidad con el artículo 74.3 constitucional, las normas contenidas en los pactos internacionales de derecho tienen rango constitucional y son de aplicación inmediata en nuestro país. Adicionalmente, el artículo 74.4 constitucional dispone un sistema de interpretación de las cláusulas constitucionales en el sentido en que sean más favorables a la persona sujeta de derechos. Si resulta que en el derecho internacional ambiental se concede prioridad a la preservación del espacio público del litoral sobre su explotación privada, entonces se puede construir un sólido argumento en el sentido de que esa deber ser la interpretación que se haga primar en el derecho doméstico en República Dominicana sobre esta materia.

15. *Perfeccionamiento de la Ley General de Migración número 285-04.* Para ser capaces de afrontar los procesos migratorios originados por los desastres naturales debemos perfeccionar la Ley General de Migración número 285-04. Caso contrario los crecientes refugiados ambientales no contarán con un marco legal que regule su situación jurídica en el país. Esta situación de irregularidad dificultaría la puesta en marcha del Plan de Acogida de Refugiados Ambientales recomendado en el apartado “Instrumentos” de esta propuesta.

## 2.5. Instituciones

Las instituciones conforman el escenario donde los actores involucrados en la gestión litoral desempeñan sus roles. Como es lógico, esa estructura organizativa puede facilitar o dificultar el sistema de gestión ambiental. Entre los factores que determinan ese resultado podemos mencionar: la distribución clara de competencias y responsabilidades, asignación de recursos suficientes, el grado de profesionalización de los cargos institucionales, la independencia política de los técnicos que trabajan en las instituciones, la permanencia de los profesionales con independencia de los gobiernos de turno, la continuidad de las políticas de un gobierno a otro, el grado de coordinación que existe entre las instituciones de distintos sectores, permeabilidad y acceso a la información, incorporación efectiva de la sociedad civil, existencia de un sistema eficaz de fiscalización administrativa y la observancia de las leyes de transparencia.

En este marco, hemos consensuado las siguientes recomendaciones para las instituciones, como otro asunto clave para la GIAL:

16. *Fortalecimiento del Ministerio de Medio Ambiente.* Existe superposición de competencias dentro del Ministerio de Medio Ambiente. Por lo tanto, se propone, como parte de un proceso de reingeniería del Ministerio, un análisis detallado de los principios que guían la estructuración de cada vice-ministerio, la creación de un manual operativo o de procedimientos y el análisis y descripción de cargos de acuerdo a las necesidades del manejo costero integrado en el país.

Teniendo en cuenta que la actual estructura en el litoral está orientada básicamente a la protección y conservación de los recursos costeros y marinos, se necesitaría la adecuación de una agencia, el Mi-

nisterio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que contemple también las actividades productivas en el litoral y que sea capaz de coordinar las diversas instituciones con competencias en esas actividades orientadas a la gestión integrada del litoral dominicano.

En la actualidad, y según consignado en la ley 66-07 existe la Autoridad Nacional de Asuntos Marítimos, cuya función principal es velar por la investigación, conservación y aprovechamiento de los recursos vivos y no vivos del mar, del fondo del mar y del subsuelo del fondo del mar. Su operatividad es prácticamente desconocida. Bajo este panorama, no consideramos pertinente, sin embargo la creación de una nueva instancia de manejo, sino mas bien el empoderamiento y fortalecimiento de las ya creadas, con la excepción de la creación de comités deliberativos, como se expresa a continuación.

17. *Foros litorales.* Recomendamos la creación de foros de toma de decisiones coordinadas. Esta entidad debería estar formada por representantes de la Autoridad Marítima Nacional, Ministerio Ambiente, CODOPESCA, Ministerio de Turismo (MITUR), las Academias, Marina de Guerra, Asociaciones Empresariales, ONG's, Grupos Comunitarios, Minería, SEA, Obras Publicas, entre otras instancias.
18. *Comités consultivos multisectoriales.* Creación de organismos consultivos insertados en las direcciones de las distintas reparticiones gubernamentales con competencias en las áreas litorales. Estos consejos consultivos deberán exigir derechos y asumir obligaciones frente a las instituciones en las que participan.
19. *Centro de investigación estratégica e intervención rápida.* En República Dominicana contamos con una serie de instituciones que deberían ser un soporte de ayuda a los líderes políticos para saber cómo abordar las investigaciones básicas, las investigaciones estratégicas y las investigaciones de intervención rápida frente a desastres ambientales en ámbitos costeros y marinos: el museo, acuario nacional, diversos centros de investigación pesquera y el centro de investigación de biología marina de la UASD.
20. *Creación del Grupo de investigación en Gestión Integrada de Sistemas Insulares.* En consideración de las particularidades que presentan los sistemas insulares, proponemos la creación del Grupo de Investigación de Gestión Integrada de Sistemas Insulares. El grupo tendría

como objetivo promover la investigación conjunta de diferentes Universidades y Academias nacionales e internacionales en el ámbito de la gestión insular integrada.

## 2.6. Instrumentos

Recomendaciones:

21. *Plan de recuperación de áreas de uso público.* Proponemos crear instrumentos de conservación que faciliten a la Administración Pública la apropiación de áreas litorales para su uso público.
22. *Plan nacional de apadrinamiento de hábitats críticos.* Otra forma de protección puede ser implementada a través de acuerdos con propietarios o concesionarios privados para el apadrinamiento de áreas o hábitats críticos tanto costeros como marinos. Ej.: en áreas de playa donde se ha reportado la nidificación de tortugas.
23. *Planes locales y provinciales para el manejo integrado de las áreas litorales.* Es necesario abordar esta tarea local desde la perspectiva también del manejo integrado de cuencas hidrográficas. El fundamento de esta necesidad se encuentra en que los usos y actividades que se desarrollan aguas arriba en las cuencas hidrográficas afectan directamente a las zonas costeras.
24. *Plan nacional de acción para el manejo del litoral dominicano.* En donde estén definidas, programadas y presupuestadas las acciones necesarias para una estructura de manejo integrado del litoral de forma coherente y ajustada al conjunto de realidades locales. Dicho plan tendría una coordinación central en el Ministerio de Medio Ambiente y la implementación se haría a través de las unidades de manejo en cada región. El plan deberá tomar en consideración el litoral en toda su extensión considerando que somos un Estado Archipelágico (Ley 66-07, del 22 de mayo del 2007), con 150 islas menores. En ese sentido, ya están avanzados los trabajos de caracterización de los espacios costeros y marinos en las provincias de Azua y Barahona, Samaná, El Seibo, Hato mayor y La Altagracia. Además dentro del proyecto Corredor Biológico del Caribe se implementan los proyectos pilotos de manejo integrado de recursos costeros marinos de Monte Cristi, La Gran Laguna (María Trinidad Sánchez) y Boca Chica.

25. *Programa para la retirada controlada.* El Programa pretende hacer frente a los efectos de la subida del nivel del mar provocados por el cambio climático. Para su ejecución se propone establecer mapas comunales, provinciales y nacionales de riesgo ambiental para identificar zonas prioritarias de retirada controlada de la población ante el riesgo global. Sobre la base de esos mapas se deberían definir directrices vinculantes de ordenación y gestión territorial litoral.
26. *Plan nacional de emergencias ambientales.* Basado en planes locales y provinciales de emergencia ambiental.  
  
Es urgente perfeccionar planes de emergencia ambiental en los distintos niveles de las administraciones (local, provincial, nacional).
27. *Plan de acogida para refugiados ambientales.* República Dominicana comparte territorio insular con otro país: Haití. Esa particular condición hace necesario afrontar de manera organizada la acogida de refugiados ambientales no sólo nacionales, crónicos en dominicana, sino que también es nuestro deber planificar la estrategia de acogida de refugiados ambientales haitianos. Es necesario que la administración esté preparada, tanto en la toma de decisiones cotidianas como en las estratégicas, para prevenir o amortiguar los efectos de los desastres naturales.
28. *Plan de gestión minera de alta montaña.* Es fundamental que los planes de manejo costero integrado estén coordinados también con los usos y actividades que se desarrollan en la alta montaña. Es decir, los instrumentos especialmente diseñados para la gestión litoral deben mantener una relación estrecha con los planes de explotación minera de alta y media montaña, por sus críticos efectos nocivos en las cuencas bajas de los ríos y en el mar. Por esta razón, para este asunto proponemos la revisión y articulación de los planes de gestión minera con el fin de que esa coordinación obtenida haga posible la implementación efectiva de la gestión integrada del litoral en áreas bajas influenciadas por la actividad minera.

En este mismo marco, se propone la revisión y debida articulación con los planes de GIAL de:

29. *Plan de gestión forestal de alta montaña.*
30. *Plan de explotación agrícola - ganadera de alta montaña.*



## 2.7. Recursos económicos

Hay dos hechos constatados por este grupo de expertos. Primero, no existe correspondencia entre los beneficios obtenidos del litoral dominicano y los recursos técnicos y económicos destinados para su manejo responsable. Si las instituciones que tienen competencias sobre las áreas litorales no cuentan con los recursos económicos necesarios para su funcionamiento, es impensable que vayan a lograr su cometido. En consecuencia es necesaria una adecuada financiación para los procesos de gestión integrada en áreas litorales. Segundo, esos beneficios no son repartidos de forma equitativa. En este sentido, se hace impostergable mejorar en la distribución de los recursos, puesto que este elemento afecta de manera decisiva a las relaciones de poder del ámbito costero.

31. *Nueva economía de desarrollo humano.* En el ámbito de la Red IBERMAR, proponemos crear una nueva economía de desarrollo humano que tome en cuenta los contextos de cada país costero para formular las políticas de desarrollo guiadas por principios como la equidad, el empoderamiento y la sostenibilidad.
32. *Valoración de bienes y servicios del litoral.* Para que la gente se organice en torno a la buena gestión es necesario demostrar que los recursos ambientales son relevantes. Por esta razón es necesario conocer la valoración de los bienes y servicios que prestan los ecosistemas costero marinos. Esto facilitará demostrar, a los tomadores de decisiones y usuarios directos, que el valor intrínseco de un ecosistema se hace mayor al conservarlo que al sobreexplotarlo. Ejemplos de esto son la observación de ballenas jorobadas en Bahía de Samaná, observación de delfines en Romana Bayahibe y la observación del patrimonio cultural y natural sumergido.
33. *Fondo público de conservación y mejora del litoral.* Serviría para incentivar y canalizar la actuación conjunta entre la administración pública y el sector privado.
34. *Dotar al Ministerio de Medio Ambiente de los recursos necesarios.* Es fundamental que el Ministerio de Medio Ambiente cuente con los recursos económicos necesarios para poder llevar a cabo las competencias que la ley le atribuye, y por tanto también para la gestión hacia la sostenibilidad de los espacios costeros y marinos dominicanos.

## **2.8. Propuestas de formación y capacitación. Definición de posibles cursos/talleres formativos**

Actualmente, las propuestas de formación en gestión integrada de áreas litorales cuentan con el apoyo del Instituto de Administración Pública (INAP) de República Dominicana. La dirección del INAP, en carta fechada el 18 de diciembre de 2007, certifica: ...“que este Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de la República Dominicana tiene el placer de acoger de manera positiva el proyecto de formación en Gestión Integrada en Áreas Litorales”...

“El Gobierno de nuestro Presidente, el Dr. Leonel Fernández Reyna, reconoce la importancia de que todos los servidores públicos cuenten con programas de capacitación que sirvan para incrementar sus conocimientos y competencias, incluyendo en el área de recursos marinos”.

“Consecuentemente, el INAP apoyará, dentro de las medidas de sus posibilidades, este programa de capacitación con el fin de asegurar un mejor servicio público”.

De igual forma, las Universidades Autónoma de Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, y la Universidad Pedro Henríquez Ureña, han hecho explícito su interés por participar de los procesos formativos que son necesarios para nivelar el conocimiento de los diferentes usuarios y gestores de las áreas litorales en República Dominicana.

Proponemos algunas consideraciones respecto de las tareas formativas que recomendamos emprender:

- El 85% del personal que trabaja en el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales depende directamente de las decisiones políticas. Es decir, son puestos que tienen un alto nivel de rotación y un bajo índice de continuidad.
- Los especialistas que trabajan en las dependencias de Medio Ambiente de los distintos niveles de la Administración Pública son, en su gran mayoría, biólogos y agrónomos, dos carreras que no poseen formación sobre gestión ambiental.
- Los cursos de postgrados, históricamente privilegiados por los programas de movilidad académica internacional, están reservados para egresados de licenciaturas universitarias, con lo que este tipo de cursos estarían vedados para aquellas personas que, habiendo vivido siempre en las zonas costeras, no tengan el grado de licenciado.

En consideración de estas observaciones nos hemos propuesto las siguientes alternativas formativas:

35. *Formación en Gestión Integrada en Áreas Litorales* (urge formación para habitantes de las zonas costeras). Se recomienda ofrecer programas de formación cerrados para grupos objetivos muy definidos (staff administrativo de los partidos políticos, funcionarios públicos, organizaciones civiles interesadas, etc.). Estos deberán ser programas de formación que hagan posible cursos de postgrados con la alternativa de tomar módulos que sirvan como cursos de experto para aquellas personas que no cuenten con el grado de licenciado. De esta manera se evitará que el conocimiento quede en manos de “castas ilustradas” y permitirá la implementación y el desarrollo de sistemas de control horizontal y vertical por parte de los habitantes de las zonas litorales de República Dominicana.
36. *Formación orientada a la gestión participativa de recursos ambientales costero-marinos*, con publicación de manuales.
37. *Encuentros nacionales de gestión costera*. Los encuentros nacionales de gestión costera deberían ser el espacio de encuentro por excelencia donde los distintos actores involucrados en el Manejo Costero Integrado puedan intercambiar experiencias y propuestas de seguimiento.
38. *Programas de intercambio internacional para la formación de especialistas en Gestión Integrada del Litoral y en Participación Social*.

## **2.9. Educación para la sostenibilidad**

Recomendamos la utilización de tres ejes para el diseño de instancias educativas orientadas a promoción de la educación para la sostenibilidad en el litoral. En primer lugar, la educación formal. Este tipo de educación es estructurada y se utiliza en las distintas instituciones de educación (preescolar, escolar y universitario). En segundo lugar, la educación informal, que se caracteriza principalmente por ser espontánea y no estructurada. Finalmente, la educación no formal, que propicia los procesos educativos al margen de la escuela, favoreciendo la formación de conocimiento y valores. Se debería incentivar este tipo de educación en la vida cotidiana de las personas por medio de encuentros musicales, procesos de creación artística, exposiciones, etc.

Ahora bien, estos ejes deberían ser utilizados para crear procesos educativos con carácter inclusivo, donde se implique a toda la sociedad. La educación debería tener un enfoque amplio que promueva el pensamiento crítico e innovador, impulsando la participación y el respeto por los diferentes puntos de vista. Por otra parte, es recomendable incorporar procesos educativos en las distintas instancias de política ambiental. Finalmente, con el objetivo de lograr criterios comunes de acción y economías de escala, se deberían fomentar instancias de colaboración/coordinación en instancias supra locales.

Recomendaciones de programas educativos:

39. *Programa de educación para conocer y vivir mejor en el litoral.* Este programa se podría implementar por medio de un convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Educación. Deberían asumir el liderazgo de este proceso los Vice ministerios de Educación e Información Ambiental y de Recursos Costeros Marinos.
40. *Programa de educación de producción limpia.* El programa tendrá como objetivo dar a conocer medidas concretas de producción (tecnologías) que reduzcan el impacto en las zonas litorales. Con él se pretende dar a conocer las formas existentes para disminuir la generación de residuos en los procesos productivos. Se debería estimular la reutilización de recursos, sistemas de generación y ahorro energético, el uso de energías alternativas, etc. En el programa deberían participar la industria, la administración pública y la ciudadanía.
41. *Programa de educación sobre responsabilidad ampliada del productor.* Su objetivo sería educar sobre la responsabilidad del productor sobre los residuos que se generan, por ese proceso productivo, y sobre los desechos que se generan una vez que el bien o servicio ha sido consumido.
42. *Programa de educación sobre responsabilidad ampliada del consumidor.* En contrapunto directo con el programa de educación sobre responsabilidad ampliada del productor, este programa tiene como objetivo dar a conocer la responsabilidad que tenemos en el rol de consumidores al momento de elegir los bienes y servicios que deseamos consumir. Es necesario informar sobre los procesos productivos que tienen las diferentes empresas para que los compradores puedan ele-

gir de manera responsable los productos y servicios que menos impacto generen en el ambiente, ya sea dentro o fuera de República Dominicana.

Otra dimensión de la responsabilidad ampliada del consumidor es la que se ocupa de la disposición final de los residuos de los bienes que son consumidos.

43. *Programa de educación sobre derechos y deberes ambientales.* Si pretendemos implementar un plan de gestión integrada en áreas litorales, necesitamos educar a nuestra población en cuanto a sus derechos y obligaciones ambientales.

## **2.10. Conocimiento e información**

Para construir las propuestas sobre este asunto clave para la Gestión Integrada de Áreas Litorales hemos centrado nuestra atención en tres cuestionamientos elementales. Primero, ¿quiénes producen conocimiento?; segundo, ¿qué tipo de relaciones se establecen entre estos “productores” de conocimiento?; tercero, ¿cómo ese conocimiento se pone a disposición de la ciudadanía para su aplicación directa?

En este sentido quisiéramos destacar, en primer lugar, que la creación del conocimiento integrado no es tarea exclusiva del ámbito académico, ya que este ámbito generalmente circunscribe las investigaciones a los lineamientos de cada disciplina.

Creemos en cambio que la creación de conocimiento integrado tiene más bien carácter multidisciplinario, donde se debe incorporar la experiencia y el saber de los habitantes que se relacionan directamente con los entornos estudiados. En segundo término centramos nuestra atención no solo en los lugares y actores que generan conocimiento, sino también en el tipo de relaciones que establecen estos actores entre sí. Esto es importante puesto que la forma en que se estructuran las relaciones entre los productores de conocimiento (incluyendo por supuesto los derechos legales sobre dicho conocimiento) condicionan la capacidad de aplicación directa de los resultados de los trabajos de investigación. Este asunto está directamente relacionado con la forma en que ese conocimiento se pone a disposición de la ciudadanía para que ésta pueda apropiarse del conocimiento y aplicarlo de manera efectiva.

## Recomendaciones:

44. *Fortalecimiento Centros de Investigación existentes.* Es necesario fortalecer los centros de investigación para lograr el desarrollo y seguimiento de un plan de monitoreo basado en: desarrollo del inventario y evaluación ambiental de espacios y recursos litorales; así como el control periódico de calidad de aguas y sustratos blandos en playas y áreas costeras turísticas más concurridas. También es necesaria la evaluación de los procesos de erosión de franjas costeras críticas, seguimiento de las actuaciones públicas de ordenación, así como de la dinámica oceanográfica.
45. *Fomento de relaciones con centros y grupos de investigación internacionales.* Debemos procurar la creación, multiplicación, apropiación y aplicación del conocimiento. Con este fin, se propone fomentar las relaciones con centros y grupos de investigación internacionales con líneas de investigación vinculadas a la gestión integrada de las áreas litorales (energía, salud pública, gestión de residuos, depuración de aguas residuales, sistemas sanitarios de alcantarillado, cambio climático, procesos migratorios, derechos fundamentales, educación, participación social, etc.)
46. *Fortalecimiento del repositorio de resultados de investigación abierto a la comunidad civil.* El Vice ministerio de Recursos Costeros y Marinos hace grandes esfuerzos en materia de sistema de información. Con este propósito, en el sitio WEB del Ministerio de Medio Ambiente se ofrecen datos referentes a “Fuentes de Información Científica sobre la Investigación Costera y Marina en la República Dominicana”, proyecto que sirvió de base para aglutinar de manera sistematizada lo relativo a los proyectos de desarrollo en la zona costera. En esta página se ofrece información sobre los ecosistemas costeros de las 17 provincias del país.
47. *Cursos de formación sobre planificación y gestión de proyectos de investigación.* Estos cursos deberían proporcionar a los participantes los conocimientos y metodologías necesarios para desarrollar con profesionalidad la planificación y gestión de proyectos de investigación interdisciplinarios orientados a la gestión integrada del litoral en el país.
48. *Cursos sobre buenas prácticas en relaciones universidad-industria-gobierno-sociedad civil.* Estos cursos deberían proporcionar los conocimientos

y metodologías suficientes para implementar buenas prácticas de investigación sobre recursos y espacios litorales, en la relación universidad-industria-gobierno-sociedad civil.

49. *Cursos sobre buenas prácticas en participación social.* Como mencionamos anteriormente, para diseñar e implementar con éxito un plan de manejo costero integrado se debe no sólo prestar atención a los aspectos técnicos relacionados con la gestión del litoral, sino también debemos prestar especial atención al conocimiento existente sobre las metodologías de participación social.
50. *Programa de acercamiento de la información científica costero-marina a las bases de la organización civil.* Es necesario poner a disposición de la sociedad civil la experiencia de universidades, centros de investigación y organismos no gubernamentales. Ese proceso de divulgación debería considerar la presentación de los resultados de investigación en lenguaje común, de fácil comprensión para la población. Para poder ofrecer una visión global del estado del arte, sería importante incorporar en este Programa los resultados de investigaciones locales e internacionales sobre estos espacios.
51. *Alianza estratégica con medios de comunicación.* Con el mismo propósito de divulgación se hace necesario establecer convenios de colaboración con los medios de comunicación.
52. *Boletín del litoral.* Publicación periódica de información y actividades públicas y privadas relacionadas con el litoral dominicano.

### 3. CONCLUSIONES

En este capítulo hemos presentado 52 recomendaciones para el Manejo Costero Integrado en República Dominicana. Las recomendaciones han sido consensuadas por 17 expertos y el documento fue redactado utilizando la estructura propuesta por la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado (Red Ibermar). Esta Red ofrece una herramienta sintética de diagnóstico y proposición denominada el *Decálogo* para la gestión integrada del litoral. El *Decálogo* está formado por diez dimensiones desde las que el observador puede estructurar con facilidad un proceso de descripción analítica.

La principal conclusión que podemos extraer del proceso de construcción colectiva de este documento es que el posicionamiento de la problemática de gestión integrada de áreas litorales, como problema público de gestión ambiental, depende del grado de consenso político que se exista sobre el tema. En esta propuesta hemos presentado sólo 2 recomendaciones vinculadas a este ámbito, lo que implicaría, bajo un supuesto de equilibrio de riesgos programáticos, que cada una de esas propuestas condiciona en un 50% el éxito de la propuesta en su conjunto.

Una segunda conclusión relevante es que República Dominicana cuenta con la normativa necesaria para emprender un plan nacional de gestión integrada de áreas litorales, pero la falta de voluntad política y de un sistema administrativo dotado de los recursos económicos necesarios, hace casi imposible llevar a cabo una labor de fiscalización de dicha normativa. En consecuencia el éxito o fracaso de la implementación de la GIAL estará determinada por los consensos políticos.

Tercero, el grado de definición de competencias exclusivas sobre ciertos ámbitos del área costero-marina es la base para una buena coordinación intra e interinstitucional.

Cuarto, una buena coordinación intra e interinstitucional puede contrarrestar de manera efectiva la falta de recursos que existe en algunas instituciones de la Administración Pública.

La quinta conclusión que extraemos de la preparación del documento es que, después del consenso político, la participación ciudadana efectiva merece la definición de “elemento crucial” en todos los asuntos para la GIAL analizados. A eso se debe la importancia que tiene profundizar en su metodología.

Finalmente, y lo más importante, aún está pendiente abordar de manera sistematizada las propuestas de los habitantes de las zonas costeras como beneficiarios directos de este esfuerzo conjunto.

Los miembros de esta Red debemos seguir el ejemplo del Bouhiti, sacerdote y médico taíno.

Cuando alguien enfermaba, si el Bouhiti ordenaba una dieta al enfermo, él debía seguirla simultáneamente.



**Cuadro 2. Resumen de las recomendaciones para la gestión integrada de áreas litorales en República Dominicana**

Metas	Elemento estratégico	Propuesta
Construir un sólido sistema de alianzas que aspire a una nueva política para nuestro litoral	Política	1. Pacto político para el fortalecimiento de la institucionalidad y el marco regulatorio. 2. Acuerdo político para la gestión integrada de áreas litorales.
	Competencias	3. Adecuación de las unidades de gestión ambiental. 4. Comisión costero marina. 5. Convenios de colaboración entre niveles administrativos. 6. Acuerdos de Co-manejo con obligaciones vinculantes y beneficios tangibles. 7. Protocolos de coordinación y cooperación entre unidades técnicas y la sociedad civil. 8. Formulación de planes y experiencias de participación ciudadana. Institución: consejos consultivos multisectoriales.
	Participación	9. Consejos Consultivos Multisectoriales. 10. Foros y redes del litoral. 11. Incorporación coordinada de actores internacionales multisectoriales.
Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión de áreas litorales	Normativa	12. Reforzar el cumplimiento de las normas ya existentes. 13. Fomentar la aplicación de la Ley General de Medio Ambiente (artículos 126 y 128). 14. Aplicación de la normativa ambiental contenida en los pactos internacionales de derecho. 15. Perfeccionamiento de la Ley General de Migración n° 285-04.
	Instituciones	16. Fortalecimiento del Ministerio de Medio Ambiente. 17. Foros litorales. 18. Comités Consultivos Multisectoriales. 19. Centro de investigación estratégica e intervención rápida. 20. Creación de grupo de investigación en Gestión Integrada en Sistemas Insulares.
	Instrumentos	21. Plan de recuperación de áreas de uso público. 22. Plan nacional de apadrinamiento de hábitats críticos. 23. Planes locales y provinciales para el manejo integrado de las áreas litorales 24. Plan nacional de acción para el manejo del litoral dominicano 25. Programa para la retirada controlada. 26. Plan nacional de emergencias ambientales. Basado en planes locales y provinciales de emergencia ambiental. 27. Plan de acogida para refugiados ambientales. 28. Plan de gestión minera de alta montaña. 29. Plan de gestión forestal de alta montaña. 30. Plan de explotación agrícola - ganadera de alta montaña.
Conseguir los recursos necesarios para hacer funcionar los instrumentos e implantar dicho modelo en el país	Recursos económicos	31. Nueva economía de desarrollo humano. 32. Valoración de bienes y servicios del litoral. 33. Fondo público de conservación y mejora del litoral. 34. Dotar al Ministerio de Medio Ambiente de los recursos necesarios.
	Formación y capacitación	35. Formación de GIAL para grupos objetivos diferenciados. 36. Formación para gestión participativa de recursos ambientales con publicación de manuales. 37. Encuentros nacionales de gestión costera. 38. Programas de intercambio internacional para la formación de especialistas en Gestión Litoral y en Participación Social.
	Educación para la sostenibilidad	39. Programa de educación para conocer y vivir mejor en el litoral. 40. Programa de educación de producción limpia. 41. Programa de educación sobre responsabilidad ampliada del productor. 42. Programa de educación sobre responsabilidad ampliada del consumidor. 43. Programa de educación sobre derechos y deberes ambientales.
	Conocimiento e información	44. Fortalecimiento centros de investigación existentes. 45. Fomento de relaciones con centros y grupos de investigación internacionales. 46. Fortalecimiento del repositorio de resultados de investigación abierto a la comunidad civil. 47. Cursos de formación sobre planificación y gestión de proyectos de investigación. 48. Cursos sobre buenas prácticas en relaciones universidad-industria-gobierno-sociedad civil. 49. Cursos sobre buenas prácticas en participación social. 50. Programa de acercamiento de la información científica a las bases de la organización civil. 51. Alianza estratégica con medios de comunicación. 52. Boletín del litoral.

# VI

## **PROPUESTAS PARA UNA GESTIÓN COSTERA INTEGRADA DE LAS ÁREAS LITORALES DE PUERTO RICO**

**José Seguinot Barbosa**  
**Pablo Mendez Lázaro**  
Universidad de Puerto Rico



## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Sobre la realización de las propuestas para la GIAL en Puerto Rico

El presente documento de propuestas es el producto de un trabajo reflexivo entre varios colegas de la Universidad de Puerto Rico, así como de las administraciones públicas, otros centros de investigación, gestores, expertos, organizaciones no gubernamentales (ONGs), etc., tanto del gobierno, la comunidad y la empresa.

Desde los inicios de la Red Ibermar se planteó la necesidad de que cada país contara con una red nacional propia donde se compartieran experiencias, se intercambiase información, se generasen ideas y, en definitiva, se colaborase y se prestase apoyo con el reto de mejorar la gestión del litoral de cada estado. A partir de nuestro ingreso como grupo asociado a esta Red hemos desarrollado primeramente el Diagnóstico para una Gestión del Litoral y Política Pública en Puerto Rico, publicado por Ibermar-CYTED en 2009. El Cuadro 1 presenta una síntesis de este diagnóstico orientado a la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) del estado. De aquí surge la necesidad de elaborar esta propuesta de manejo costero integrado para las Islas de Puerto Rico.

La propuesta ha sido construida sobre la bases del diagnóstico realizado en el año 2009 y se han consultado a varios expertos y profesionales de la Universidad de Puerto Rico y de la comunidad. La misma constituye una fase inicial de proposición de alternativas y un documento de trabajo para que otras universidades, entidades no gubernamentales, científicos y administradores ambientales puedan consultarla. A través de este proyecto se ha logrado recabar una información muy valiosa de cada una de las regiones costeras, lo que se ha visto reflejado en el trabajo realizado en la presente propuesta.

De dicho proceso surgió esta propuesta estatal para alcanzar una gestión costera más integrada en el territorio de Puerto Rico, que posteriormente fue enviada a los representantes de las agencias federales y estatales que atienden asuntos relacionados al manejo de las costas.

**Cuadro 1. Resumen conclusivo del diagnóstico de la GIAL en Puerto Rico**

Aspecto	Diagnóstico general
1. Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A nivel federal no existe una política pública de GIAL explícita sin embargo sí existe el National Environmental Policy Act (NEPA) desde la década de los 70.</li> <li>- A nivel estatal tampoco existe una política, aunque le aplica la política federal y luego la Ley de Política Pública Ambiental Num.416 22 sept. 2004</li> </ul>
2. Normativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A nivel federal sí existe una ley explícita en cuanto a la gestión integrada del litoral desde 1972 (Coastal Zone Management Act 1972, CZMA). Junto a esta normativa le acompañan otras de carácter sectorial, no por ello se le resta importancia, entre ellas: Coastal Barrier Act (CBA), Clean Water Act (CWA), Oil Pollution Prevention (OPP), Coastal Barrier Resources Act (1982) (CoBRA), The Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act (1972) (MPRSA).</li> <li>- La isla cuenta entre las principales reglas del juego con la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico Artículo VI, sección 19, la Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales de 1972 y la Ley Orgánica de la Junta de Planificación y la Ley de Muelles y Puertos de 1968. Al día de hoy cuenta con abundantes leyes sectoriales, aún así no cuenta con una legislación específica para la GIAL.</li> </ul>
3. Competencias	<p>La gestión costera de la isla es de carácter compartido entre lo Federal y lo Estatal, aunque con fuertes competencias unilaterales de EEUU emanadas del mismo Congreso de EEUU por el carácter de Puerto Rico de Estado Libre Asociado.</p>
4. Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A nivel federal existen muchas administraciones (al menos 10) con jurisdicción sobre el litoral puertorriqueño de las cuales 4 de ellas suelen ser las principales. La NOAA, el Cuerpo de Ingenieros de EEUU, el USGS y FEMA.</li> <li>- De las 9 administraciones puertorriqueñas con facultad sobre el litoral, tres son principales. Entre ellas: la JP es la responsable de administrar el Proceso de Certificación de Compatibilidad Federal con el Programa, el DRNA con la División de la Zona Costanera responsable de coordinar la implantación del PMZC de Puerto Rico, y la JCA entre otras agencias gubernamentales con responsabilidades asociadas a la administración y manejo de las áreas y recursos costeros.</li> </ul>
5. Instrumentos	<p>De manera general, como se ha mencionado anteriormente, la Isla cuenta con varios planes y programas de gestión pero muchos son sectoriales. Cuenta con un Programa de Manejo de la Zona Costanera, pero el mismo no es <i>Integral</i>, es creado con otros intereses distintos de los del pueblo puertorriqueño y muchas de las decisiones indicadas son hechas por un poder gubernamental muy distante.</p>
6. Formación y capacitación	<p>Se observa en la isla una homogeneidad de disciplinas profesionales que trabajan en los altos cargos administrativos, entre ellos destacan los Ingenieros, Ingenieros Ambientales, Abogados y Arquitectos. No obstante, en el ámbito de la gestión suelen ser puestos ocupados por biólogos, geógrafos, geólogos, oceanógrafos, etc.</p>
7. Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Una aportación federal canalizada a través de la NOAA</li> <li>- Un pareo estatal proporcionado por el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales Las actividades de implantación se realizan a través de proyectos o tareas que se reflejan en el Plan de Trabajo anual aprobado por ambas agencias.</li> </ul>
8. Conocimiento e Información	<p>El conocimiento del territorio costero-marino ha registrado en Puerto Rico un gran salto cualitativo en los últimos 40 años. Aunque la tarea no ha sido fácil, el avance obtenido, gracias a la consolidación del sistema científico y técnico de investigación, así como a la red universitaria orientada al conocimiento del medio litoral y marino, ha sido más que significativo.</p>
9. Educación y sostenibilidad	<p>La implantación de la agenda 21 en Puerto Rico ha sido una responsabilidad compartida entre las universidades y varias agencias de gobierno.</p>
10. Participación	<p>Existen en Puerto Rico, respaldados por la ley, distintos foros de Vistas Públicas, donde se pueden realizar debates con las administraciones encargadas de realizar o permitir la actividad propuesta. Estas vistas son publicadas con anticipación en algún medio de comunicación como la prensa nacional (un periódico). De igual manera se encuentran también colgadas en las páginas Web de las administraciones.</p>

Al presente, se han recibido y se han incorporado las sugerencias/aportaciones de algunas de estas agencias tales como Sea Grant, el Programa de Zona Costanera del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Scuba Dog Society, Coralina, Programa de Estuario de la Bahía de San Juan, Comunidades Contra la Contaminación, Servicio Forestal Federal (US Forest Service), Agencia Federal de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency- EPA) y Junta de Planificación, entre otros.

## **2. PROPUESTAS PARA UN MANEJO COSTERO INTEGRADO EN PUERTO RICO**

Este documento constituye una propuesta preliminar cuya característica fundamental es proponer un modelo de gestión basada en la integración y cohesión de los elementos participantes. En nuestro país no es posible un modelo de Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) sin tomar en consideración todas las escalas (federal, estatal, municipal) de la administración pública y los actores y agentes sociales tales como comunidades, ONGs y entidades sin fines de lucro. Los elementos prioritarios de la presente propuesta son: 1. Establecer una Ley de Costas que no existe, 2. Aprobar una Ley de Política Pública Costera ya sea esta insertada dentro de una Ley de Costas o como una ley independiente 3. Integrar las diferentes escalas de gestión.

Cualquier solución permanente a los problemas de gestión planteados obligan a marcar una estrategia que, a largo plazo, se proponga las siguientes metas:

- a. Construir un sólido sistema de alianzas que aspire a una nueva política para el litoral,*
- b. disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión de áreas litorales,*
- y c. conseguir los recursos necesarios para hacer funcionar los instrumentos e implantar dicho modelo.*

A grandes rasgos los elementos estratégicos se orientarían de la forma que se propone a continuación.

### **2.1. Construir un sistema de alianzas y nueva política para el litoral en Puerto Rico**

Los tres elementos estratégicos que intervienen son: política, competencias (coordinación-cooperación) y participación. La relación entre los tres resulta evidente. La meta sería identificar las instituciones y personas que, de

forma conjunta, deseen trabajar en la conservación de nuestro litoral a través de un modelo más racional de uso económico y disfrute social. Sobre el primer elemento cabe afirmar que su objetivo primordial sería incorporar la gestión del litoral, y sus recursos, a la agenda política de Estados Unidos y Puerto Rico. De igual forma trata de ubicar el tema de la gestión en el marco de otros temas que se han situado recientemente como centros de interés emergente (agua, cambio climático, etc.).

### 2.1.1. Política

1. *Política para la Gestión Integrada de Áreas Litorales.* El primer objetivo debe ser definir una política para la GIAL, específica, dado que esta propiamente no existe a nivel estatal. Esta debe ser mucho más ambiciosa que la federal en sus pretensiones de conservación, más detallada en su formulación, abordada metodológicamente como política pública (interpretada como un ciclo), formalizada y, por tanto, incluida en el esquema institucional, concretada con la ayuda y experiencia de los propios administradores, en la que se incorporen temas no siempre fáciles o cómodos (perfil de las instituciones y técnicos, por ejemplo), con la que se pueda influir sobre sectores de actividad que necesitan más control (planeamiento urbanístico) o coordinación (pesquero, portuario, etc.). La misma también debe atender aquellas singularidades del litoral puertorriqueño, que dada a su naturaleza de escala espacial tan amplia, no puede responder la escala federal.
2. *Trazar la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) y apoyar un pacto para la protección de nuestros mares y costas.* En esta propuesta el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA), la Junta de Planificación (JP) y otras agencias estatales y federales juegan un papel tan decisivo como el protagonismo que deseen adquirir en el cambio de paradigma; éste implicaría, claro está, pasar de interpretar el litoral como escenario para el soporte humano a la concepción de un ecosistema que produce bienes y servicios, además de un espacio para una mejor calidad de vida. Es posible que ello exija un amplio acuerdo político para la protección de nuestros mares y costas, en el que por descontado que habría que incorporar, con facilidades, a las entidades locales. Para ello es imprescindible, como se mencionaba con anterioridad, la política de GIAL explícita y pública, un verdadero compromiso de las instituciones con la sociedad. No puede olvidarse que se

trata de una responsabilidad, y por lo tanto función, tan irrenunciable como eminentemente pública.

### 2.1.2. *Competencias*

En relación a este aspecto es necesario un modelo más integrado de gestión litoral. Para ello la coordinación y la cooperación resultan fundamentales y debe promoverse un diálogo más fluido entre las diferentes administraciones públicas. Igual deben crearse diferentes instancias como espacios de encuentro.

3. *Delimitación de competencias.* Además, de delimitar la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) deben definirse las competencias en este espacio y delimitarse las jurisdicciones de cada entidad pública.
4. *Programa de Manejo Zona Costanera (PMZC).* En términos generales el PMZC debe asumir las labores de coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales y académicas. El PMZC debe auspiciar la coordinación, donde estuvieran representadas las tres escalas de gestión (nacional, estatal, municipal), por lo cual podría facilitar la tan necesitada coordinación administrativa. No obstante, la base legal del PMZC sufrirá cambios debido a la nueva Ley de Permisos, así como su Reglamento Conjunto. Las decisiones que se tomen en el marco de esa nueva ley y reglamento continuarán configurando el tipo de desarrollo que exhiban nuestras costas, por tanto es importante que los gestores, científicos y analistas estén al tanto de la realidad legal, institucional así como físico-natural y socioeconómica de lo que ocurre en nuestro litoral.
5. *Convenios de colaboración entre las escalas administrativas.* La cooperación interinstitucional es una línea de trabajo necesaria para maximizar la utilización de los recursos administrativos en el manejo integrado de las costas. En Puerto Rico hay buenas y malas experiencias colaborativas por lo cual ameritan una reflexión y evaluación acerca de los resultados obtenidos, sobre el contenido, sobre los agentes responsables de buscar los acuerdos, etc. Ello llevará, sin duda, a la mejora de su aplicación. La cooperación institucional debe reflejarse en la optimización de las iniciativas que, partiendo de diferentes instituciones, y aspirando al mismo fin, consigan mejores resultados juntas que separadas.



6. *Protocolos elementales de coordinación y cooperación.* Deberían involucrar a las distintas administraciones federales, estatales y municipales implicadas en la gestión de las áreas litorales y sus recursos. También cabe la posibilidad de hacer lo propio entre los Agentes Operativos y de la Autoridad (ej.: policías municipal, vigilantes de Recursos Naturales, Policía Estatal, Guardia Costera o Coast Guard). La División de Manejo de Zonas Costaneras del DRNA tiene acuerdos formales existentes entre estos gobiernos y algunos municipios. Al presente, se han sometido y ya han sido firmados múltiples acuerdos con varios de los 44 municipios costeros de Puerto Rico y se mantiene un registro de organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitaria a las cuales se consulta sobre las prioridades programáticas bajo las diferentes áreas de gestión que el DRNA administra.

### 2.1.3. *Participación*

La participación se construye a partir de una concepción democrática de la gestión pública. Aunque, por lo general la participación se contempla en todos los foros administrativos, no es menos cierto que en muchas ocasiones ésta se controla y se manipula. Cabe subrayar la necesidad de que la ciudadanía constituya la base sobre la que se construye el nuevo modelo de gestión costera. De esta manera la participación ciudadana contribuirá, como pilar principal de la alianza estratégica que se propone, a que perdure en el tiempo una política menos sometida a los vaivenes de la coyuntura económica, social y de los partidos políticos.

Es de conocimiento general, que un gran número de participantes involucrados en la toma de decisiones no sólo son las administraciones públicas sino que inversores y entidades privadas también (desarrolladores, propietarios de inmuebles y terrenos, bienes raíces, residentes y hosteleros). Para lograr una eficaz participación deben integrarse las distintas entidades que representen un colectivo en la sociedad (ej. Asociaciones de Pescadores, representantes de las comunidades costeras y de las organizaciones no-gubernamentales, comerciantes y administradores).

7. *Consejos litorales.* Proponemos la puesta en marcha de los Consejos litorales como órganos de composición abierta, para la consulta y el

- asesoramiento científico. Un buen ejemplo de consejos litorales existe desde 1995, en el estado de California, con el *Coastal Watershed Council*, organización sin fines de lucro enfocada en la educación, conservación de cuencas costeras a través de iniciativas comunitarias.
8. *Foros litorales*. Estos constituyen espacios más amplios para el debate ciudadano y la formación de opinión. Sirven como base para educar y transmitir toda aquella información de relevancia actual sobre los temas costeros. Los foros así como los consejos pueden representar las diferentes escalas existentes (nacional, estatal, municipal y comunitaria).
  9. *Directorios del litoral*. La idea central responde a la necesidad de implicar a una amplia base social: organismos no gubernamentales, asociaciones empresariales o productivas, académicos, etc. La elaboración de los Directorios del litoral persigue integrar los diferentes grupos de acción en las redes sociales gracias a las nuevas tecnologías de la información.

## **2.2. Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión de áreas litorales**

Los elementos estratégicos, o asuntos claves a tener en cuenta serían: normativa, instituciones, e instrumentos para la gestión litoral. En conjunto deberían constituir un ensamblaje instrumental que promoviera y facilitara la operatividad.

### *2.2.1. Normativa*

10. *Aprobación de la Ley de Costas*. En este momento existe un proyecto de Ley de Costas para Puerto Rico (presentado ante los cuerpos pertinentes el 10 de agosto de 2009). El mismo ha sido sometido en varias ocasiones y aún no ha sido aprobado. Este proyecto de ley es muy abarcador y completo. Su mayor oposición surge de los sectores con intereses económicos en la costa puesto que se verían afectados de aprobarse la ley. A su vez, este proyecto establece más órganos de participación pública, mejores opciones instrumentales de coordinación y cooperación interinstitucional. Esta es la 4ta versión del documento original que se sometió por primera vez en 1996.

Aunque esta legislación tendría el mérito de institucionalizar y promover la política pública de Puerto Rico en algunos asuntos de interés, se reconoce en todos los borradores la existencia del *Programa de Manejo Zona Costanera* (PMZC), ya que existe una normativa que reconoce la normativa federal para ese ámbito que no puede ser obviada.

11. *Ley de Gestión Integrada de Áreas Litorales*. Existe una necesidad de crear una verdadera ley de GIAL de modo que la definición jurídica y administrativa del litoral otorgue mayores facilidades operativas, la sociedad civil y los instrumentos voluntarios estén más presentes, aparezcan los criterios de asignación y control de recursos económicos, se regulen los diferentes órganos colegiados, etc. Cabe destacar que el apéndice B del documento PMZC de 1978 establece la base legal que permite a Puerto Rico la gestión de los espacios, recursos marinos y costeros dentro del ámbito de jurisdicción, 1 km tierra adentro o distancias adicionales así designadas como Reservas Naturales (41 en total) y Áreas de Planificación Especial (8 en total), todos los manglares, humedales y cuerpos de aguas interiores.
12. *Ley de Política Pública Costera*. Hace falta una Ley sobre la política pública ambiental de las costas que defina los principios y paradigmas fundamentales mediante el cual se protegen y utiliza el litoral.
13. *Ley Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico*. Siendo las zonas costeras una de las áreas geográficas que mayor transformación han sufrido en las últimas décadas, la isla solo cuenta con planes urbanísticos y de ordenación territorial obsoletos (del 1970) que no responden a las realidades socio-económicas y mucho menos contempla las necesidades y retos del S. XXI. Por ello urge la reactivación del nuevo Plan Uso de Terrenos para Puerto Rico (2006) y su armonización con el Plan de Desarrollo Integral y con los Planes de Ordenamiento Territorial.

### 2.2.2. Instituciones

14. *Agencias de gestión costero marina*. Urge armonizar las competencias de las diferentes agencias que intervienen en la gestión costera. Igual es necesario crear una estructura de diálogo y comunicación entre estas agencias. Estas instituciones que ya tienen su misión definida por

ley deben procurar el buen funcionamiento de los órganos colegiados y los instrumentos creados o implantados (comisiones, convenios, consejos y foros).

### 2.2.3. Instrumentos

15. *Plan de Manejo de la Zona Costanera.* Es de mucho valor contar con un Plan Estatal de Manejo Costero (1978), no obstante este Plan tiene que ser revisado con una mayor frecuencia para atemperarlo a la realidad social y económica cambiante. Igualmente se requiere de la preparación de una Evaluación Estratégica Ambiental (EEA) actualizada para este Plan cuando menos cada 10 años con tal de asegurarse que se le está dando cumplimiento a las leyes y reglamentos existentes. Desde la perspectiva local, es importante que además del análisis del documento del Programa de Manejo de la Zona Costanera (PMZC) adoptado en 1978, como elemento costero del Plan de Uso de Terrenos, se revisen los cambios rutinarios al Programa realizados durante los primeros 30 años. Esta revisión deberá incluir también la revisión integral del Plan que se llevó a reuniones públicas en siete regiones de Puerto Rico, incluyendo Vieques y Culebra, lo cual ha resultado en un documento que se encuentra en proceso de discusión con la National Oceanic and Atmospheric Administration's (NOAA).
16. *Planes de gestión para la ZMT y la Zona de Servidumbre de Protección (ZSP).* Una tarea urgente es la de asumir, de forma organizada, el nuevo reparto competencial que maneje las diferentes actividades costeras (comercio, industria, turismo, etc.) que se llevarán a cabo en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT). De igual manera es necesario delimitar y manejar las nuevas zonas de servidumbre de acceso, conservación y de protección de las costas. Aquí conviene crear e integrar los diferentes programas que existen para manejos de desastres costeros. Entre ellos el Programa de tsunamis, el de la Defensa Civil y el de la Agencia para el Manejo de Emergencias.
17. *Adquisición de tierras para el litoral.* Bajo la Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales esta agencia puede adquirir tierras de valor ecológico para proteger el litoral isleño. A través de compras de la administración pública o de donaciones particulares, el DRNA y el estado pueden disponer de un patrimonio de

tierras o bienes inmuebles con finalidad de exclusivo uso y beneficio público. La Ley de Servidumbres de Conservación provee para la firma de acuerdos voluntarios con propietarios de terrenos costeros de interés ambiental situados en las costas o en las inmediaciones de algún hábitat crítico.

18. *Programa para enfrentar riesgos naturales y el ascenso del nivel del mar.* El Programa pretende hacer frente a los efectos provocados por el cambio climático en la región del Caribe en general y Puerto Rico en específico. Bajo un monitoreo continuo, se ha provisto de tecnología, infraestructura, y técnicos expertos que evalúan datos e información oceanográfica con el propósito de predecir y prevenir eventos. Es necesario que la administración esté dotada con la mayor cantidad de información válida y de calidad para, de esta manera estar preparada, tanto en la toma de decisiones cotidianas como en las estratégicas. Esto permite prevenir o amortiguar los efectos no deseados que en la costa se puedan producir en el mediano y largo plazo (ej. oscilaciones atmosféricas El Niño, frecuencias e intensidad de los ciclones tropicales y ascenso del nivel del mar). De igual modo, habría que facilitar a los municipios directrices (por fachadas, por tramos o accidentes costeros) de respuesta ante la subida del nivel del mar debido al cambio climático.
19. *Relacionar planes de manejo de recursos hídricos con planes de manejo de zonas costeras.* Existe un interés en utilizar las cuencas hidrográficas como límites fronterizos para la planificación urbanística. Estos enfoques de gestión ya existen en el estado de California y en Texas con programas dirigidos a Cuencas Hidrográficas Costeras. El subcomponente del PMZC denominado Plan de Fuentes Dispersas tiene como jurisdicción la totalidad de las islas y de las cuencas hidrográficas. Siendo Puerto Rico una isla con 70 cuencas costeras, esta herramienta sería de gran ayuda y puede ser utilizada para el manejo integrado de su litoral. La misma puede trabajar desde la demanda y uso del agua, inundaciones, calidad de agua y transporte de sedimentos. La cantidad y calidad del agua así como los nutrientes que discurren por una cuenca son los responsables de mantener estuarios saludables y muchos otros ecosistemas costeros.

Uno de los beneficios que puede aportar este enfoque es en las regulaciones de las actividades realizadas en la parta alta de la cuenca (urbanismo, extracción de corteza terrestre, agricultura, vertido de aguas usadas, industrias, etc.) exigiendo que las mismas se lleven a cabo en acorde con los potenciales impactos que ello puede representar sobre el litoral, sus principales actividades económicas, como pesca y turismo, y las áreas marinas.

### **2.3. Conseguir los recursos necesarios para hacer funcionar los instrumentos e implantar dicho modelo**

Los elementos estratégicos que habría que considerar son: recursos, administradores, educación para la sostenibilidad y conocimiento-información. Tampoco aquí caben dudas razonables sobre el grado de relación e interdependencia entre ellos. El objetivo principal de este apartado es proporcionar a la nueva política aquellos recursos (económicos, humanos, para la concienciación ciudadana y de información) que permitan alcanzar una mayor integración en la gestión del litoral en Puerto Rico.

#### *2.3.1. Recursos económicos*

20. *Nuevos criterios en tasas, cánones y tributos que afectan al espacio y recursos litorales.* Estos criterios aplicarían a los que están inscritos en la Zona Marítimo Terrestre, así como para los que están fuera del mismo, pero en la franja de un km que define la Ley Federal de Costas. Es fundamental analizar la conveniencia de conseguir recursos económicos que habría que destinar a la recuperación de ecosistemas perdidos o deteriorados. Es igualmente necesario una mejor valoración de los bienes y servicios que prestan los ecosistemas costero marinos.
21. *Fondo público de conservación y mejora del litoral.* Dicho instrumento servirá para incentivar y canalizar la actuación conjunta entre las administraciones y los particulares. Podría nutrirse, además, de partes proporcionales de inversiones inmobiliarias ligadas al ocio y al recreo de los municipios litorales, que serían destinadas a la recuperación del patrimonio costero natural.

#### *2.3.2. Formación y capacitación*

22. *Revisar la Relación de Puestos de Trabajo (RPT).* En cuanto a los administradores es preciso revisar la RPT de aquellas instituciones que

tienen a su cargo la gestión del litoral. Debe primar la necesidad de los usuarios de la costa, y los ciudadanos en general, respecto al perfil profesional de sus técnicos y funcionarios.

23. *Programa permanente de formación de GLAL.* Los administradores deberán contar con una oferta formativa que permita el conocimiento sobre las dinámicas y procesos físico naturales de las áreas costero marinas. De igual modo, habrá que valorar si convendría que éstos dispusieran de habilidades sociales necesarias para la gestión participativa, de técnicas para la negociación y la gestión de conflictos, para la búsqueda de consenso, etc.
24. *Manual para la GLAL.* La edición de este manual irá dirigida a los administradores. Debe ser escrito teniendo en cuenta las características naturales, sociales, jurídicas y económicas del litoral puertorriqueño.
25. *Encuentros estatales de gestión costera.* Otro aspecto que resulta imprescindible tener en cuenta es el de facilitar la relación entre los propios administradores. Sería muy beneficioso para la gestión pública del litoral isleño que, los técnicos y funcionarios vinculados a la gestión del espacio y recursos costero marinos, de las tres escalas administrativas (federal, estatal, municipal) se reunieran de forma periódica (una vez al año, por ejemplo) para: intercambiar experiencias, precisar criterios de gestión, compartir información, etc.

### 2.3.3. Educación para la sostenibilidad

26. *Programa para conocer y vivir mejor en el litoral.* Para desarrollar un Programa de Educación Ambiental costera hace falta una integración social como los que desarrolla *Sea Grant*, DRNA, distintas universidades y las iniciativas tomadas por algunos grupos y organizaciones sin fines de lucro (ej. Vida Marina, Comité Caborrojeños Pro Salud y Ambiente, Sierra Club y *Scuba Dogs Society*, por mencionar algunos). Los objetivos de un Programa de este tipo son compartidos por diferentes agentes sociales e institucionales, gubernamentales y no gubernamentales, asociaciones ciudadanas, medios de comunicación, etc. Solo hace falta conseguir el liderato de dicho programa (de largo plazo y amplio espectro de destinatarios). En este sentido *Sea Grant*, en coordinación con NOAA y DRNA, han desarrollado una iniciativa de estas características.

27. *Programa de producción inteligente.* Para el desarrollo de esta propuesta, sería necesario un estudio sobre la incidencia económica de los procesos naturales y los recursos costeros. Esto ayudaría a tener más conciencia del valor económico de nuestro patrimonio costero para la búsqueda de nuevas formas de aprovechamiento responsable que potencien en lugar de agotar los servicios de los ecosistemas. Iría dirigido a empresarios y administración.

#### 2.3.4. *Conocimiento e información*

28. *Comisión de Gestión Integrada de Áreas Litorales (COGIAL).* Este esfuerzo se justifica por la importancia de la coordinación y la colaboración, así como el intercambio de información y experiencias, para la implantación de un modelo de gestión integrada de áreas litorales más sostenible en Puerto Rico. El liderato de esta Comisión debe quedar en manos del DRNA, NOAA a través del Programa *Sea Grant* y la Junta de Planificación (JP).

29. *Sistema de información del litoral.* Sobre el conocimiento y la información necesaria para una gestión integrada del litoral se justifica el desarrollo de un Sistema de Información Geográfica (SIG) aplicado exclusivamente al litoral. El mismo serviría para el establecimiento de una línea de información base y de referencia que permita conocer lo que se tiene, obtener un inventario sobre el territorio, observar patrones espaciales y así evaluar los resultados de lo que se construye. El sistema sintetizaría unas 300 capas de información sobre la infraestructura, recursos naturales y población que ubica en la franja costera de Puerto Rico.

30. *Observatorio del litoral.* La información conseguida podría servir de base para la creación de un órgano con fines científicos y académicos que podría denominarse Observatorio del litoral. A dicho ente se le confiaría, también, el seguimiento de los indicadores, tanto de proceso como de resultados obtenidos por el nuevo modelo de gestión.

31. *Boletín del litoral.* De la institución anterior, que podría radicar en un conglomerado de universidades o institutos superiores, e incluso fundaciones, con ciertas directrices de trabajo, se esperaría un boletín del litoral que informaría de aspectos relevantes acaecidos dentro y fuera de nuestro país; y que tuviera al menos una sección dedicada a las experiencias e iniciativas de los administradores de las tres escalas de gestión pública (federal, estatal, municipal).



### 3. CONCLUSIONES

Lo acontecido en las últimas décadas en el litoral puertorriqueño, tanto terrestre como marino, evidencia una vez más el preocupante desequilibrio entre la conservación y el desarrollo. Es muy notable hablar en términos de crisis del uso, acceso y conservación de los espacios y recursos costeros. La historia ha demostrado que el modelo de gestión fragmentado seguido en nuestro país no resulta ser el más adecuado a nuestras circunstancias políticas, sociales y económicas. El problema mayor surge del reparto competencial que la Constitución prevé entre las tres escalas (federal, estatal y municipal) de la administración pública. En Estados Unidos, la escala federal suele ser muy amplia y por ello incapaz de responder en áreas y recursos naturales específicos. Además, la misma puede establecer regulaciones conforme a los estados pero no puede exigir y hacer valer la cooperación inter-agencial entre estatal y local (municipal).

En la escala estatal, la isla aún no cuenta con una ley de costas que le permita trabajar de lleno con la singularidad y los retos de la costa puertorriqueña en el s. XXI. En muchos de los estados costeros de EE.UU., las administraciones estatales se han visto más involucradas en el manejo costero. Algunos como California con leyes de costas desde 1976, enmendadas tan reciente como en 2010 y Nueva York en 2001. A escala local (municipal), quizás el mayor inconveniente en la isla es que la gestión litoral responde a intereses de la población municipal en cuanto a impuesto, turismo y empleo, haciendo que en muchas ocasiones se atiendan los problemas con beneficios inmediatos, a corto plazo.

Por otro lado, al no existir un claro reparto de competencias surgen lagunas y duplicidad de esfuerzo en quién, cómo y cuándo debe atender determinado asunto costero. A esta situación se añade una muy baja conciencia de valoración y protección de los ecosistemas costero marinos por parte de la sociedad y de las empresas. Todo ello aconseja, de forma apremiante, un profundo cambio y mejora en el modelo de gestión de las áreas litorales.

Dicho cambio implica, por un lado, que los asuntos sean tratados, en lo administrativo, con la misma unidad y coherencia que el litoral impone desde el punto de vista físico-natural y socio-económico. Lo anterior solo será posible con decisiones de cierto calado que implican, antes que nada, la incorporación de la GIAL en la agenda política isleña: definiéndola como una política pública específica que requiere prioridad.

Ya han tenido lugar iniciativas y llamamientos internacionales, tanto por parte de la Unión Europea (Recomendación del Parlamento Europeo sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC), la Directiva Marco del Agua, medio marino, etc.), como del sistema de Naciones Unidas (Protocolo de GIZC del Mediterráneo). Inclusive, amparados en el Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) nació el *Caribbean Environment Programme* (CEP por sus siglas en inglés), de donde han surgido iniciativas tan importantes como el Convenio de Cartagena para la Protección del Medio Marino (1983) y sus tres protocolos que incluyen los siguientes: Protocolo sobre el Derrame de Hidrocarburos (1986), Protocolo sobre Áreas de Flora y Vida Silvestre Especialmente Protegidas (2000) y el Protocolo sobre Fuentes Terrestres de Contaminación Marina (1999).

Las experiencias de otros países constituyen una base fundamental para el diseño de un nuevo modelo de gestión del litoral en Puerto Rico. Este debe caracterizarse por ser mucho más integrado desde una perspectiva ambiental, social y económica; y por supuesto administrativa. La descentralización del Estado puertorriqueño en conjunto con sus formas de interacción sobre una base territorial con los Estados Unidos requiere por necesidad una mayor integración y comunicación entre las instituciones federales y estatales. Si se crean las entidades propuestas en este proyecto entendemos que se puede facilitar la coherencia administrativa, científica y educativa que una gestión del litoral orientada al desarrollo sostenible requiere.

El cuadro 2 presenta una síntesis conclusiva de las propuestas para la GIAL en la Isla.

**Cuadro 2. Resumen conclusivo de las propuestas para el MCI en Puerto Rico**

Metas	Elemento estratégico	Propuesta
Construir un sólido sistema de alianzas que aspire a una nueva política para nuestro litoral	Política	1. Política para la Gestión Integrada de Áreas Litorales. 2. Trazar la zona costera y apoyar un pacto político para la protección de nuestros mares y costas.
	Competencias	3. Delimitar las competencias. 4. Programa de la Zona Costanera. 5. Convenios de colaboración entre las escalas administrativas. 6. Protocolos elementales de coordinación y cooperación.
	Participación	7. Consejos litorales. 8. Foros litorales. 9. Directorios del litoral.

Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión de áreas litorales	Normativa	10. Aprobar la Ley de Costas. 11. Ley de Gestión Integrada de Áreas Litorales. 12. Crear Ley de Política Pública para la gestión costera. 13. Activar Ley Plan Uso de Terrenos de Puerto Rico.
	Instituciones	14. Agencias de gestión costero marina.
	Instrumentos	15. Plan de manejo de la Zona Costanera. 16. Planes de gestión para la ZMT y la ZSP. 17. Adquisición de tierras para el litoral. 18. Programa para enfrentar el ascenso del nivel del mar. 19. Planes de manejo de recursos hídricos y planes de manejo de zonas costeras.
Conseguir los recursos necesarios para hacer funcionar los instrumentos e implantar dicho modelo	Recursos económicos	20. Nuevos criterios en tasas, cánones y tributos que afectan al espacio y recursos litorales. 21. Fondo público de conservación y mejora del litoral.
	Formación y capacitación	22. Revisar la Relación de Puestos de Trabajo (RPT). 23. Programa permanente de formación de GIAL. 24. Manual para la GIAL. 25. Encuentros estatales de gestión costera.
	Educación para la sostenibilidad	26. Programa para conocer y vivir mejor en el litoral. 27. Programa de producción inteligente.
	Conocimiento e información	28. Comisión de Gestión Integrada de Áreas Litorales (COGIAL). 29. Sistema de Información del litoral. 30. Observatorio del litoral. 31. Boletín del litoral.

# **VII**

## **PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN LITORAL DE UN PAÍS CON TRES COSTAS: COLOMBIA**

**Camilo Botero S.**

**Zully Sosa T.**

Universidad del Magdalena, Santa Marta. Colombia



## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento es el aporte de las instituciones miembro de la Red IBERMAR-Colombia a la construcción colectiva de propuestas para potenciar el Manejo Costero Integrado (MCI) en nuestro país. Inicialmente debemos aclarar que este no es un documento oficial, sino que es un aporte propositivo de la Red IBERMAR-Colombia, sin más pretensiones que sumar en la discusión abierta y libre sobre el desarrollo de las zonas costeras de nuestro país. Las propuestas aquí presentadas tiene carácter indicativo y en ningún caso implican la posición oficial de alguna de las instituciones miembro de la red, sino al contrario, el resultado de la discusión y comentarios recibidos durante siete meses de trabajo.

Al igual que los documentos de los demás países de la Red IBERMAR, se estructura en una primera parte muy sintética, en la cual se incluye un brevísimo diagnóstico y un cuadro de debilidades y fortalezas identificadas para el MCI en Colombia. Posteriormente, se incluyen las propuestas urgentes y preferentes que han resultado de la comunicación mantenida con las más de 50 entidades convocadas a hacer parte de la red, las cuales fueron ajustadas en detalle durante el Taller Anual de la Red IBERMAR-Colombia, realizado el 25 de Junio del 2010, en el Distrito de Santa Marta (Magdalena, Colombia). Por último, se condensa en seis sencillas conclusiones los aspectos más relevantes a tener en cuenta para las futuras actuaciones a realizar en las costas colombianas.

### 1.1. Síntesis del proceso metodológico

Este documento parte de la revisión y actualización del diagnóstico realizado en el bienio 2008-2009 (Cuadro 1), en el marco de los compromisos nacionales de los miembros de la Red IBERMAR. Para su desarrollo se contó con el apoyo de los miembros de la red en Colombia, quienes actuaban en representación de las instituciones a las cuales están vinculados, además de nue-

vas instituciones del orden nacional, regional y local que se vincularon durante el año 2010.

Partiendo del documento obtenido en el diagnóstico, se realizó una síntesis que contiene las fortalezas y debilidades para Colombia en temas de Manejo Integrado Costero. Este análisis se basó en cada uno de los aspectos del *Decálogo* IBERMAR, otorgando una valoración entre 1 - 5, siendo 1 muy poco avance del país en dicho aspecto y 5 un avance relevante. El cuadro resultante de este ejercicio fue compartido a los miembros de la red en Colombia, quienes intervinieron con sus comentarios y aportes de acuerdo a su visión y experiencia institucional. Estos comentarios sirvieron de base para la elaboración de las propuestas.

Una vez recibidos los comentarios de los miembros al cuadro de debilidades y fortalezas, se comenzó la redacción de las propuestas que de manera más integral ayudarán a fortalecer los puntos débiles del manejo costero integrado en Colombia, a la vez que se asegurará el mantenimiento de los puntos fuertes. Este proceso tardó tres meses, en los cuales se mantuvo contacto permanente con los miembros de la red.

Una vez definidas las propuestas en los diez asuntos del *Decálogo*, se realizó la socialización y discusión de las propuestas en el marco del Taller Anual de la Red IBERMAR – Colombia, a finales de Junio de 2010. Durante el taller se discutió la viabilidad de las propuestas planteadas en un documento realizado de forma previa y se hicieron propuestas adicionales. Aunque la asistencia al taller no fue masiva, principalmente por razones de desplazamiento de los miembros, se contó con varias de las instituciones más relevantes para el manejo costero integrado en Colombia.

Con los resultados del taller, desde la coordinación nacional se redactaron las propuestas finales en borrador, para ser enviadas en una última revisión a los miembros de la red. De la inclusión de los comentarios recibidos se hizo la redacción final de las propuestas que son presentadas en este documento.

Se destaca que para esta III fase (propositiva) de la red, se han vinculado nuevos miembros al grupo/país, pertenecientes a instituciones públicas y privadas involucradas con el MCI en Colombia. La interacción con los miembros se hizo mediante plataformas virtuales y presenciales creadas para la comunicación permanente y fluida durante los más de 7 meses de trabajo continuo.

## 1.2. Síntesis del diagnóstico

**Cuadro 1. Síntesis sobre el diagnóstico de los asuntos claves para el MCI en Colombia**

Aspecto	Avance	Debilidades	Fortalezas
Política	4	1. Las políticas costeras PNAOCI y PNOEC aún no se han elevado a nivel normativo.	1. Existen dos políticas costeras. 2. Se establece el aprovechamiento del territorio marino-costero de forma eficiente y sostenible por el DNP en el documento <i>Visión Colombia 2019</i> .
Normativa	3	1. Falta de una ley que reconozca el litoral como una unidad geográfica para su ordenamiento, protección y utilización. 2. El cumplimiento de las leyes es muy bajo.	1. Existe un conjunto de normas (Leyes y Decretos) que se encuentran relacionados con el tema costero. 2. Propuesta del Plan Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras.
Competencias	1	1. Las responsabilidades para la gestión del espacio y los recursos costeros en Colombia no se encuentran claramente repartidas. 2. La cooperación y coordinación entre las diferentes escalas territoriales de gestión es incipiente.	1. Según la PNAOCI se tienen en cuenta límites naturales y ecosistemas para las competencias.
Instituciones	2	1. No existe una estructura institucional que permita un enfoque unitario o sistemático al MIC. 2. Los ministerios, aparte del MAVDT, e instituciones involucradas en este proceso legalmente, no disponen de políticas que les permitan formular planes para el MIC. 3. Algunos de los organismos relacionados con el MIC no tienen poder de decisión, lo que implica que solo pueden llegar a recomendar acerca del asunto que los convoque.	1. La formulación de la PNAOCI marcó un hito en asuntos de liderazgo de instituciones para el MCI. 2. Desarrollo de las actividades propuestas en la política abanderada por el Ministerio de Ambiente. 3. El INVEMAR ha acompañado la formulación de la mayoría de los planes que involucran el MIZC. 4. Han surgido órganos con el fin de crear diálogo interinstitucional.
Instrumentos estratégicos y operativos	3	1. La mayoría de los planes son de carácter sectorial. 2. Son pocos los planes de Manejo Costero Integrado que están en ejecución en la actualidad.	1. El instrumento estratégico y operativo para el MCI en el país son los PMIZC, como el de Guapi y del Sinú y Golfo de Morrosquillo. 2. Existen una cantidad de planes, aunque sectoriales.
Formación y capacitación	5	1. El documento no muestra debilidades importantes para el país en este sentido.	1. Programas de pregrado relacionados con la investigación intersectorial de algunos temas costeros. 2. Desarrollo de posgrados como el de Administración en Zonas Costeras de la UJTL y la maestría en Manejo Integrado Costero de la UNIMAG. 3. Ayuda y financiación de las instituciones extranjeras.



Recursos económicos	2	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actualmente los fondos disponibles destinados de forma específica para la gestión costera, son prácticamente inexistentes.</li> <li>2. No existen los medios para conseguir los recursos necesarios en forma periódica.</li> <li>3. No se han refinanciado algunos planes de acción.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En general la mayor parte de los recursos son públicos.</li> <li>2. existe cooperación internacional como el caso de la recuperación de la CGSM con apoyo de la GTZ y reubicación del Municipio de Tumaco por tsunami, financiado por la Comisión Europea.</li> </ol>
Conocimiento e información	4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La información generada está concentrada en el subsistema físico natural.</li> <li>2. A pesar de la existencia de los grupos, no se puede decir que hayan logrado formar una masa crítica de conocimientos aceptable para entender los subsistemas costeros.</li> <li>3. Aún se toman decisiones sobre el sistema costero sin el conocimiento básico para realizarla.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El INVEMAR, El CECIMAR y la UJTL han logrado información de excelencia en el campo de la biología marina.</li> <li>2. Generación de dos grupos de investigación específica de MIC y muchos otros con temas sectoriales con el apoyo de COLCIENCIAS.</li> <li>3. Existen otros grupos de investigación relacionados con temas costeros que incluyen temáticas relacionadas al MCI.</li> <li>4. La mayoría de la información generada es publicada en los sitios web de las instituciones.</li> </ol>
Educación para la sostenibilidad	1	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las iniciativas de educación ambiental y cívica no formal, es quizá la mayor debilidad del MCI en Colombia.</li> <li>2. No cumplimiento de políticas como la de educación ambiental y la PNOEC en su apartado de cultura y educación marítima.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Publicación de medios de capacitación para los estudiantes de primaria y secundaria como la cartilla "El Tesoro Azul" y el texto "El Océano en las Ciencias Sociales y Naturales" de la CCO.</li> <li>2. Las CAR y ONG's realizan actividades puntuales ligadas a proyectos o intervención en las costas.</li> <li>3. Se destaca la actividad de escuelas normales de la Liga Marítima, denominada "De las montañas al mar".</li> </ol>
Participación ciudadana	2	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hasta la fecha no existen iniciativas ciudadanas para solicitar procesos de ordenación territorial, ni de gestión y manejo de los espacios costeros.</li> <li>2. No se ha podido construir con el ciudadano y las comunidades costeras un proceso que permita la conservación, uso y manejo adecuado de los bienes públicos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realización de campañas para la protección del medio marino.</li> <li>2. Planes de ordenamiento étnico que han permitido su supervivencia a través de la pesca, la agricultura y un manejo de su territorio.</li> <li>3. Las CAR y otras instituciones públicas y privadas han trabajado en la participación activa y descentralizada, facilitando herramientas y espacios para la toma de decisiones en el territorio costero.</li> </ol>

## **2. PROPUESTAS PARA LOS ASUNTOS CLAVES DEL MA- NEJO COSTERO INTEGRADO EN COLOMBIA**

### **2.1. Política**

#### *Propuestas urgentes*

En el país existe, desde el año 2000, una Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI), siendo necesario fortalecer su implementación aumentando el compromiso de las entidades con competencias en la costa, en especial el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Esta tarea debe ser prioritaria en los cuatro años del nuevo gobierno nacional. Dentro de este compromiso, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el MAVDT también deben liderar la actualización del documento CONPES 3164 del año 2002, el cual establece el plan de acción de la PNAOCI.

Con relación a la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC), se debe formular y aprobar un documento CONPES que le otorgue viabilidad a las propuestas que allí se definen. Esta tarea debe contar con la participación activa del DNP, para que se garantice su implementación en el corto plazo. Esta política requiere mayor divulgación y participación institucional en todas las escalas geográficas, además de definir los mecanismos para su implementación efectiva.

La Comisión Colombiana del Océano (CCO), como organismo articulador de las entidades relacionadas con el océano y los espacios costeros, debe buscar la integración de las políticas existentes relacionadas con las zonas costeras del país, a través de una masiva y adecuada divulgación en todos los niveles de gobierno, desde lo ministerial hasta lo local en el marco de la reglamentación de la PNOEC.

#### *Propuestas preferentes*

En Colombia hay que evaluar el cumplimiento que se ha hecho de los tratados internacionales y de los temas fronterizos y su influencia en el MCI como consecuencia de la implementación de las políticas costeras. La evaluación debe ser realizada por medio de un informe técnico que contenga las convenciones, tratados, protocolos y declaraciones concernientes a la zona marino-costera en las cuales el país se ha ratificado mediante ley.

## 2.2. Normativa

### *Propuestas urgentes*

En razón de que Colombia tiene un menor avance en los aspectos normativos, que en aquellos de política, se debería elevar a nivel de ley o decreto la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros - PNOEC además de aquellos apartes de la PNAOCI que se considere que no están incluidos en la PNOEC. Esta tarea debe ser liderada por la CCO, con apoyo del MAVDT y la participación activa de las entidades del Sistema Nacional Ambiental - SINA, las universidades y los sectores involucrados. Esta propuesta de ley debería ser presentada en el corto plazo, de manera que el gobierno actual alcance a reglamentarla y empezar su implementación.

Por otra parte, se debe considerar la formulación y aprobación de un decreto que reconozca las áreas costeras como unidad geográfica particular, que requiere un ordenamiento territorial diferenciado y específico. Esto debe integrarse con la actual legislación en ordenamiento territorial, de manera que no entre en conflicto con otras normas, sino que las complemente y enriquezca. Igualmente, sería importante la aprobación de una norma que regule la ocupación y el uso de las áreas costeras. Estas dos iniciativas deberían ser enmarcadas en el Comité Técnico Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras (Comité Nacional MIZC), que coordina la CCO, como parte de sus acciones prioritarias.

Por último, se considera importante la creación de una ley orgánica que le otorgue mayor responsabilidad y claridad a las competencias de los órganos de la administración que tienen incidencia en las zonas costeras colombianas. Teniendo en cuenta que el reparto de las responsabilidades genera conflictos al momento de articular las políticas marino-costeras, esta propuesta debería estar iniciada en el menor plazo posible.

### *Propuestas preferentes*

En el país existe una amplia normativa relacionada con los temas marino-costeros, la cual debe ser revisada en su totalidad para hallar los vacíos y duplicación de acciones, con el objeto de recomendar a cada ministerio la adecuación de su legislación sectorial y formular instrumentos de articulación de cada sector de forma interna.

### 2.3. Competencias

#### *Propuestas urgentes*

Las administraciones de los entes territoriales con zonas costeras en su jurisdicción deben integrar dentro de sus Planes de Ordenamiento Territorial – POT el componente costero, en atención a que son ellos en primera instancia quienes aprovechan los recursos; esta propuesta se complementa con la aplicación de la PNAOCI y una futura Ley de Costas. Por otra parte, las competencias en MCI al nivel local y regional deberían recaer en las Entidades Territoriales, quienes deberán crear una dependencia responsable del MCI; se podrá tomar como referencia la Ley 768/02 (Ley de Distritos). La coordinación de estas dependencias locales deberá sujetarse a un comité regional y las dependencias regionales al Comité Nacional MIZC.

Debido a los conflictos que en la actualidad se presentan con relación a la repartición de competencias, se debe estudiar la repartición de las mismas y la jurisdicción de las entidades públicas en los asuntos costeros a escala nacional, regional y local; dicho estudio lo debería liderar la CCO con el apoyo de las universidades. En ese mismo orden de proponer una repartición y/o articulación más efectiva, se debe tener en cuenta las dimensiones culturales y ecosistémicas acordes con la realidad colombiana. Esta evaluación se recomienda realizarla en el corto plazo, para ser discutida en el taller anual de la Red IBERMAR-Colombia, con el fin de proponer los ajustes que hagan más operativo y funcional el MCI en el país.

De la necesidad de presentar proyectos de ley en beneficio de las zonas costeras, que sean debatidos y aprobados por el Congreso de la República, es recomendable crear una comisión encargada de presentar ante los congresistas provenientes de las zonas costeras del país, la urgencia de legislar más específicamente sobre el tema del Manejo Costero Integrado en Colombia. Esta comisión debería ser creada en el menor tiempo posible al interior del Comité Técnico Nacional MIZC.

#### *Propuestas preferentes*

Los planes territoriales con incidencia en las zonas costeras (Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, Planes de MIZC y Planes de manejo de Áreas Protegidas, entre otros), deben integrarse regionalmente a través de mecanismos de cooperación, en un proceso liderado por la Comisión Colombiana del Océano y el MAVDT en un plazo inferior a dos años.

## 2.4. Instituciones

### *Propuestas urgentes*

Se propone la creación de un solo organismo adscrito al gobierno central, que reúna las funciones dispersas en las instituciones existentes y que posea mayor poder decisorio y de ejecución de las políticas costeras en Colombia. Este órgano puede ser creado mediante acto administrativo del gobierno central o mediante ley, acogiendo una propuesta que debe ser formulada por los comités locales, regionales y el Comité Técnico Nacional MIZC y que debería estar lista en el mediano plazo.

Con relación a la importante función del DNP, esta institución debería crear una dependencia exclusiva para los asuntos de mares y costas, de manera que se asegure desde el nivel central la planificación integrada de las zonas costeras y marinas. La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Colombiana del Océano – SECCO, puede ser quien asesore en los temas que deben ser incluidos para dicha planificación integrada. Este debe ser un aspecto prioritario para realizarse en un plazo inferior a dos años.

En cuanto a las instituciones actuales que tienen competencia en el Manejo Costero Integrado en el país, se deben fortalecer de manera que puedan cumplir sus funciones eficientemente; cada institución deberá adelantar su propio programa de fortalecimiento, pero en coordinación con la SECCO y los comités locales, regionales y nacional MIZC, quienes velarán por mantener la coherencia entre los programas de cada entidad. Los programas de fortalecimiento deben ser planteados por cada institución antes de terminar el actual gobierno nacional.

### *Propuestas preferentes*

Desde la academia se recomienda analizar la estructura institucional actual en MCI en Colombia y proponer ajustes puntuales para la implementación efectiva de las actuaciones en las zonas costeras. Esta tarea debería soportarse en las tesis de postgrado que se generan en las universidades del país, principalmente aquellas que se empiecen a partir de 2011.

## 2.5. Instrumentos estratégicos y operativos

### *Propuestas urgentes*

Antes de crear nuevos instrumentos estratégicos y operativos, se debe evaluar la integración y real aplicación de los múltiples instrumentos operativos que aplican al MCI en el país, como el documento CONPES 3164 que

aprobó la PNAOCI, de manera que se defina su real utilidad para el manejo costero y se propongan ajustes técnicos e institucionales que los optimicen. Esta evaluación debe ser liderada por la academia y los institutos de investigación, quienes deberán incluirla en sus procesos investigativos y curriculares.

En cuanto al diseño de instrumentos, se propone la creación de uno jurídico que le permita al poder judicial administrar justicia de forma consecuente con las particularidades de la zona costera. También es importante crear un instrumento que le de reconocimiento a las Unidades de Manejo Integrado-UMI y a las Unidades Ambientales Costeras-UAC, creadas por la PNAOCI, como elementos de ordenamiento y planificación de las zonas costeras. Este instrumento debería establecer los mecanismos de articulación de estas unidades de manejo con los proyectos y programas sectoriales, con el fin de reducir la duplicación de esfuerzos y optimizar el uso de los recursos financieros y humanos.

Por último, los planes de vida de las comunidades indígenas y los planes de manejo de los consejos comunitarios de negritudes se deberían articular con los procesos de manejo costero integrado y de ordenamiento territorial, de manera que se reconozca el carácter especial de estas áreas.

#### *Propuestas preferentes*

Se recomienda replicar a escala regional los Planes de Manejo Integrado de Zonas Costeras, para lo que es indispensable que las entidades relacionadas con temas costeros divulguen sus experiencias a todas las escalas; la divulgación es un proceso inicial que no debe tardar más de un año.

Dado el bajo cumplimiento de las normas, se hace necesaria la búsqueda de mecanismos de control y vigilancia para el cumplimiento de los requisitos mínimos de construcciones en la primera línea de playa, es decir los primeros 200 metros tierra adentro a partir del dominio público marítimo terrestre. Con esta medida se busca proteger el valor paisajístico de las zonas costeras y reducir los riesgos a las infraestructuras por construcciones en altura más allá de la capacidad de soporte del suelo y la acción del oleaje.

## **2.6. Formación y capacitación**

### *Propuestas urgentes*

Es prioritario formar personal en temas relacionados con la gestión costera y marina por parte de las instituciones que se relacionan con el MCI en el

nivel nacional. Esto incluye a las instituciones que tienen funciones de política, planificación, coordinación, ejecución, asesoría y/o control. Esta propuesta se debe apoyar en la creación de programas de postgrado en MCI en los centros de toma de decisiones, especialmente las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla, que es donde se deciden los asuntos más relevantes en temas costeros del país.

#### *Propuestas preferentes*

Es importante promover la creación de nuevos programas académicos de educación formal y no formal relacionados con la gestión y el manejo integrado de espacios y recursos costero- marinos. En una primera etapa se sugiere que sean las universidades ubicadas en las costas las que inicien este proceso, como actores determinantes en el nivel local, para en una segunda instancia pasar al nivel nacional y lograr suficiente cobertura.

El fortalecimiento la internacionalización en los programas universitarios relacionados con el MCI, liderado por las Oficina de Relaciones Internacionales de las instituciones de educación superior, es una estrategia que debe materializarse a más tardar en el año 2012. La internacionalización potenciaría los programas y el flujo de conocimientos, lo cual, sumado a la creación y fortalecimiento de estímulos y programas de becas en MCI, conllevaría al cumplimiento del objetivo de aumentar la masa crítica de profesionales con alto nivel de formación en temas costeros.

Los programas de maestría en MCI existentes deberían promover, como parte de la formación de funcionarios públicos, el ofrecimiento de becas de estudio a quienes laboran en las instituciones competentes con el manejo de las zonas costeras. Estas becas se podrían viabilizar por medio de convenios interinstitucionales que doten de recursos a la iniciativa, justificados en el objetivo central de repercutir en la toma de decisiones más acertadas e integradas en las costas.

## **2.7. Conocimiento e información**

#### *Propuestas urgentes*

Los trabajos de grado de los programas académicos existentes en MCI deberían suscribirse preferiblemente a un plan de manejo integrado o a un proyecto en mayor escala que se piense implementar o que ya se esté realizando por las instituciones que hacen MCI en el país. Con esta propuesta se

busca evitar la generación de información aislada y viabilizar financieramente estas investigaciones. Esta propuesta debería ser implementada por los programas académicos y los grupos de investigación en MCI. Se debe resaltar que el fortalecimiento y apoyo financiero son claves para lograr este objetivo.

Por otra parte, se considera prioritaria la creación de un portal nacional web o plataforma virtual que integre y clasifique la información de instituciones que obtienen productos científicos relacionados con las zonas costeras colombianas, el cual puede estar en el marco de la Red Ibermar. Este sistema de información costero tendría aplicación a escala nacional y sería actualizado y nutrido permanentemente por parte de las instituciones que generan la información científica, de acuerdo a parámetros internacionales. Esta podría ser una excelente herramienta para que los tomadores de decisión tengan acceso ágil a la información, para lo cual debe ser construida de manera que sea acorde con el nivel de conocimiento del usuario.

Una última propuesta prioritaria es el establecimiento de una red universitaria orientada al conocimiento del medio litoral marino, la cual tendría como resultado la integración de la investigación sectorial que actualmente puedan estar realizando las universidades y sus grupos de investigación a nivel nacional en los temas marino- costeros. Esta red universitaria debería estar apoyada por el Sistema Universitario Estatal y organizaciones de educación superior, como la Asociación Colombiana de Universidades-ASCUN.

#### *Propuestas preferentes*

Crear un programa de fortalecimiento a los grupos de investigación en temas específicamente de MCI, de manera que la masa crítica se aumente en el mediano plazo. El fortalecimiento propuesto debe sustentarse en una fuerte promoción de la interdisciplinariedad. Simultáneamente, se debería fortalecer la investigación en temas legales, socio-culturales, económicos y de gobernabilidad en las costas, por medio principalmente de la creación de grupos de investigación dirigidos a este campo. El resultado de estas dos propuestas deberá redundar en la generación de productos científicos basados en enfoques alternativos como la Investigación-Acción-Participativa y las ciencias de la complejidad, además de incrementar el conocimiento en temas cruciales para las zonas costeras, como el cambio climático, la gestión del riesgo y las áreas marinas protegidas.



## 2.8. Recursos económicos

### *Propuestas urgentes*

Además de la formulación y aprobación de un documento CONPES que sustente la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros-PNOEC, se debe cuantificar el costo que tendría la aplicación de las dos políticas costeras (incluyendo por tanto la PNAOCI), de manera que se establezcan las estrategias de financiación pública y privada. Esta cuantificación debe incluir tanto los bienes y servicios de mercado, como aquellos de no-mercado, que son a la postre los más importantes para un país megadiverso como Colombia.

Urge reglamentar un cobro proporcional a las utilidades brutas de las concesiones y tasas de uso que se otorguen en las zonas costeras del país, además de crear un fondo de compensación de daños por las actividades impactantes. Estos recursos deberán designarse exclusivamente para las siguientes acciones: a. Generación de capacidades locales en manejo costero en el área de influencia de la concesión o la tasa de uso; b. Seguimiento al impacto costero de las concesiones; c. Generación de información para la toma de decisiones en futuras concesiones y tasas de uso de las mismas características; d. Compensación al ambiente y comunidades afectadas.

En adelante, los planes de ordenamiento territorial realizados por las alcaldías municipales deberían incluir el componente marino-costero en la asignación concreta de recursos económicos, que se verán reflejados luego en los planes de desarrollo. A nivel territorial también se debe promover que las acciones de Responsabilidad Social Empresarial - RSE estén articuladas con las instituciones responsables del manejo costero, logrando así mejorar el asesoramiento y puesta en marcha de proyectos referidos al MCI.

### *Propuestas preferentes*

Fortalecer el control y vigilancia de la ciudadanía en la asignación y manejo de los recursos económicos públicos invertidos en las zonas costeras. Este fortalecimiento debe realizarse con representantes comunitarios de los sectores productivos con la formación profesional requerida para realizar los procesos de veeduría. Una acción complementaria sería la elaboración de un programa nacional de cooperación internacional para proyectos en temas de MCI, que facilite la consecución de recursos en el nivel regional y local.

Desde el punto de vista operativo, se deberían diseñar instrumentos económicos específicamente para la financiación de los procesos de MCI en los niveles nacional, regional y local, tales como la sostenibilidad de áreas protegidas, los planes de MCI, los planes de manejo de recursos costeros, el uso eficiente de los espacios costeros, entre otros.

## **2.9. Educación para la sostenibilidad**

### *Propuestas urgentes*

Se debería implementar en el corto plazo una cátedra obligatoria en temas marinos y costeros para todos los ciclos de educación formal: preescolar, básica y media. Esta actividad se debería enfocar en las regiones costeras del país, aunque sin descartar una aplicación en las zonas interiores del país en un futuro cercano.

En relación a las universidades que hacen presencia en las costas colombianas, se deberían ofrecer en todos los programas de pregrado cátedras de aplicación de los conceptos de formación base en desarrollo sostenible y bienestar de las comunidades que habitan el litoral, además de revisar y reformar sus Proyectos Educativos Institucionales-PEI.

### *Propuestas preferentes*

Se deberían producir documentos con un nivel de lenguaje cercano para la comunidad, con contenidos lúdicos comprensibles para niños y jóvenes, en busca de aumentar el conocimiento de la población de los recursos costeros. Las cartillas producidas por las entidades relacionadas con los temas marino-costeros deben ser distribuidas en las instituciones de educación formal y no formal en las zonas costeras del país, al igual que a la comunidad en general. Igualmente, todos los materiales de educación producidos por estas entidades deben publicarse en la web, como ya lo ha hecho la Comisión Colombiana del Océano desde hace años.

En cuanto al trabajo directo con la comunidad, se deberían implementar procesos de sensibilización de la importancia social, ambiental y económica de las zonas costeras, con énfasis en las zonas interiores del país y las ciudades capitales del área andina, liderado por organizaciones de base. Esta estrategia busca el reconocimiento de los espacios costeros y marinos como áreas de enorme riqueza y valor natural y cultural, lo cual después de doscientos años de vida republicana no ha sido suficientemente asumido.

Una última propuesta es la creación de parques culturales interactivos o museos etnográficos, donde halla muestras de las costumbres propias y la cultura representativa de las ciudades costeras colombianas, en especial las de importancia turística; igualmente, los actuales museos y parques culturales deberán considerar la inclusión de los temas costeros.

## **2.10. Participación ciudadana**

### *Propuestas urgentes*

Debido a la enorme relevancia que tienen las comunidades costeras para el MCI, se debe fortalecer decididamente el control y vigilancia de los procesos de participación ciudadana en la gestión de los recursos costeros, de manera que se garantice su eficiencia y eficacia, además de la continuidad en estos ejercicios de participación.

Por otra parte, se hace indispensable fortalecer la participación de todos los intervinientes en la formulación, implementación y evaluación de los Planes de Manejo Integrado de Zonas Costeras de las UAC y UMI. La aplicación se debe hacer en los planes actuales y en los propuestos para los años siguientes, difundiendo todo el proceso en las páginas virtuales de las instituciones públicas que acompañen su desarrollo.

### *Propuestas preferentes*

Si bien la Constitución Política crea varios mecanismos de participación ciudadana, se deben reforzar los instrumentos para su efectiva inclusión en los procesos de MCI, pues ello es clave para la participación de las comunidades costeras en la toma de decisiones.

Las entidades territoriales deberían destinar presupuesto de sus planes de desarrollo para que las comunidades puedan formular y gestionar proyectos de manejo de los recursos costeros; estos proyectos estarían bajo la supervisión y asesoría de instituciones competentes, dándoles prioridad por su interés e involucramiento en el tema. En este proceso, la capacitación a las comunidades costeras en los mecanismos de participación existentes contribuye a su efectiva inclusión en los procesos de MCI.

## CONCLUSIONES

A partir del riguroso ejercicio desarrollado entre Enero y Julio de 2010 por los miembros de la Red IBERMAR-Colombia, se pueden extraer seis conclusiones principales que enmarcan las propuestas para fortalecer el Manejo Costero Integrado en el país. La primera conclusión es la urgente necesidad de crear oficinas responsables del MCI en todas las entidades territoriales (municipios y departamentos), las cuales sean responsables de liderar los procesos de manejo costero en sus áreas de jurisdicción; esta conclusión emerge de la evidente debilidad que tiene Colombia en términos de integración institucional y ausencia de normativa específica para el tema.

Una segunda conclusión se enfoca en la creación y mantenimiento a largo plazo de los comités locales y regionales de MCI, los cuales deberán asumir dos funciones principales: a. Ser el interlocutor del Comité Nacional MIZC en la escala local y regional, dando coherencia a las decisiones que se tomen en el nivel central, y b. Coordinar todas las acciones e instituciones relacionadas con asuntos costeros, de manera que haya unidad de acción en un marco de toma de decisiones informadas. La creación de estos comités no debe ser ligada obligatoriamente a la creación de las Unidades de Manejo Integrado-UMI, aunque es lo deseable.

La tercera conclusión prioritaria es el fortalecimiento de los procesos de educación y participación en temas costeros en todo el territorio nacional. Para llevar a cabo esta acción se puede empezar por las poblaciones costeras, pero en el mediano plazo se debe permear totalmente los centros de toma de decisiones que están en el interior del país. La anterior conclusión se enlaza con la siguiente, enfocada en la promoción de una participación ciudadana más acentuada de las comunidades costeras, pues el enfoque de arriba hacia abajo (top-down) que se ha utilizado en el país ha demostrado ser altamente ineficaz; se considera que solo serán efectivas las acciones que surjan de la misma comunidad local, pues las decisiones tomadas desde el interior del país no gozan de legitimidad en las zonas costeras.

Por otra parte, es prioritario optimizar la vigilancia y control de las políticas y normativas en MCI, pues el nivel de cumplimiento de las normas en Colombia es marginal. Esta conclusión se soporta en la innumerable cantidad de contravenciones en las zonas costeras, las cuales van desde construcciones en áreas de bajamar hasta usos inequitativos de los recursos costeros por métodos ilegales. Por último, pero no por ello menos importante, es la urgente aproba-

ción de una ley integradora para el MCI, en la cual se unifique la dispersa legislación vigente, se definan claramente las competencias institucionales y se otorgue recursos específicos para el manejo integrado de las zonas costeras.

Los miembros de la Red IBERMAR-Colombia consideran que el país ha iniciado un buen camino en la implementación del MCI desde el año 2000, sin embargo se requiere redoblar los esfuerzos en estos seis aspectos arriba indicados. A este esfuerzo desde la academia y las instituciones técnicas, se debe unir la voluntad política de un nuevo gobierno en ejercicio con una amplia mayoría y capacidad de generar cambios; el reto está planteado, será mérito de los propios colombianos lograr integrarse y trabajar en equipo para avanzar hacia la ansiada meta.

## **AGRADECIMIENTOS**

La coordinación nacional quiere reconocer y agradecer los aportes, comentarios y expresiones de interés de todos aquellos que durante los siete meses de trabajo participaron en la elaboración de este documento, en especial a: Andrés Osorio, Francisco Avella y Elizabeth Parra (Universidad Nacional de Colombia); Luisa Niño y Aminta Jauregui (Universidad Jorge Tadeo Lozano); Iván Darío Correa (Universidad EAFIT); Silvia Burgos, Sandra Vylardi, Yury Naranjo, Jenni Contreras y Jair Mendoza (Universidad del Magdalena); CF Juan Francisco Herrera (Capitanía de Puerto de Santa Marta); JT Hector Fabio Guevara (Capitanía de Puerto de Riohacha); Jhon Agamez (Capitanía de Puerto de Turbo); Ismael Acosta (CORPAMAG); Jairo Guillermo Vásquez (CORPOURABA); Julio Cesar Rodríguez (CRC); Pedro Barros (CORPOGUAJIRA); CC Leonardo Marriaga (CIOH); Ángela López, Paula Sierra y David Alonso (INVEMAR); Laura Bermudez (UAESPNN); Diana Vargas (CCO); Yuri Hurtado (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). Sin ellos este documento nunca hubiera sido un verdadero esfuerzo colectivo y la demostración de un trabajo en red.

## **ACRÓNIMOS**

CAR: Corporación Autónoma Regional

CCO: Comisión Colombiana del Océano

COLCIENCIAS: Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación

CONPES: Consejo Nacional de Planeación Económica y Social

CTN MIZC: Comité Técnico Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras

DIMAR: Dirección General Marítima

DNP: Departamento Nacional de Planeación

INVEMAR: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “Jose Benito Vives de Andreís”

MAVDT: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

PNAOCI: Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia

PNOEC: Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros

SECCO: Secretaría Ejecutiva de la Comisión Colombiana del Océano

UAC: Unidades Ambientales Costeras

UJTL: Universidad Jorge Tadeo Lozano

UMI: Unidades de Manejo Integrado

UNIMAG: Universidad del Magdalena



# VIII

## ALGUNAS ORIENTACIONES PARA EL MANEJO COSTERO INTEGRADO EN CHILE

**Consuelo Castro**

**Claudia Alvarado**

Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica

**Roberto de Andrade**

Fundación Biomar

**Carlos de la Maza**

Subsecretaría para las Fuerzas Armadas

**Rodrigo Guijón**

Ministerio de Medio Ambiente

**Cecilia Godoy**

Consultora Ambiental

**Gustavo Labbé**

Oficina Técnica del Borde Costero, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas

**Fernando Peña**

Universidad Católica de Temuco

**M.<sup>a</sup> Constanza Viejo**

Subsecretaría de Desarrollo Regional. Santiago

**Roberto Villablanca**

Ministerio de Medio Ambiente, Región de Antofagasta

**Fabiola Zamora**

Gobierno Regional Región Metropolitana

**Jorge Urrea**

Gobierno Regional del Biobío





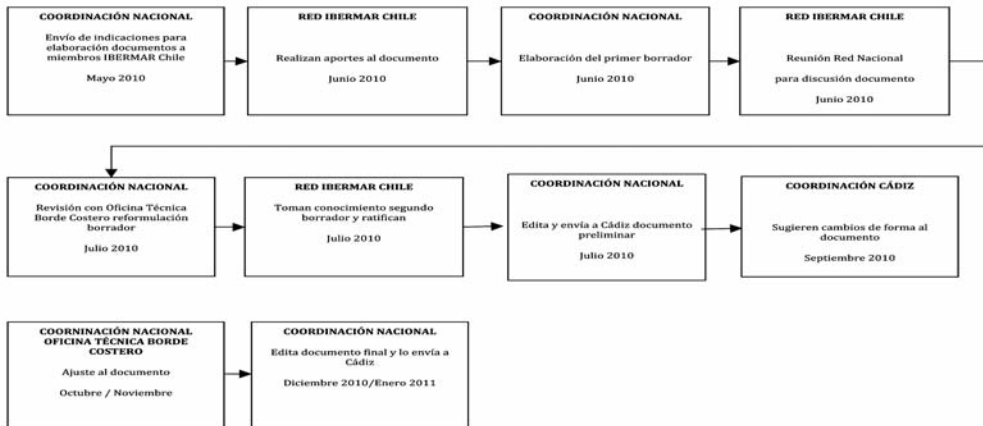
## 1. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO

Este documento fue elaborado en conjunto por los miembros del grupo chileno de la Red IBERMAR. Las acciones desarrolladas fueron las siguientes:

La Coordinación Chilena envió a todos los miembros de la red nacional los siguientes documentos necesarios para elaborar los lineamientos del Manejo Costero Integrado: *Decálogo* MCI, Guión para la elaboración de Propuestas y el Diagnóstico sobre la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) Chile 2009<sup>1</sup> (Cuadro 1).

Entre los meses de mayo y julio del 2010, se realizaron tres reuniones de discusión del Documento. En este proceso las revisiones y las sugerencias efectuadas por miembros de la Oficina Técnica del Borde Costero fueron esenciales en la búsqueda de orientaciones de Manejo Costero que sirvan al desarrollo sustentable de nuestras costas.

A continuación, se presenta un esquema que sintetiza el proceso de elaboración del presente documento:



<sup>1</sup> Castro, C. y Alvarado, C. 2009. "La gestión del litoral Chileno: Un Diagnóstico". En *Manejo Costero Integrado y política pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*. CYTED, Cádiz. España. pp. 211-234; Red Ibermar, 2008. "Los asuntos claves para el manejo costero integrado en Iberoamérica: Manual de trabajo: el decálogo" (Documento interno de trabajo); Red Ibermar. 2010. "Guión para la formulación de los documentos nacionales de propuesta" (Documento interno de trabajo).

**Cuadro 1. Resumen del diagnóstico de la gestión costera en Chile**

Asunto	Diagnóstico
<b>Política</b>	La promulgación en el año 1994 de la <i>Política Nacional de Uso del Borde Costero</i> ha sido el paso más importante dado por Chile para el inicio de una gestión del litoral. A más de quince años de su promulgación, se comprueba que su aplicación ha sido compleja. A la fecha hay acciones concretas de aplicación de esta Política, como son los procesos de Zonificación Regional, como un instrumento de planificación, ordenación y gestión de estas áreas.
<b>Normativa</b>	El marco legal para la administración del litoral chileno se soporta en el DFL 340/1960 referido a las <i>Concesiones Marítimas</i> , Decreto Ley 1.939/1997 referido a la administración del <i>Borde Costero</i> y el Decreto Supremo 475/1994 correspondiente a la <i>Política Nacional de Uso del Borde Costero</i> . Se cuenta además con un amplio marco normativo sectorial, importante es la Ley General de Pesca y Acuicultura.
<b>Competencias</b>	Históricamente el país ha tenido una tendencia centralizadora que ha dominado las decisiones nacionales, por ello las regiones han tenido un rol relativo en la toma de decisiones. Cinco instituciones concentran las competencias y atribuciones que condicionan el uso del litoral: Subsecretaría de las Fuerzas Armadas (ex Subsecretaría de Marina), Subsecretaría de Pesca, Ministerio del Medio Ambiente (ex Comisión Nacional del Medio Ambiente), Ministerio de Bienes Nacionales, Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante. Recientemente hay esfuerzos del Estado que tienden a la descentralización.
<b>Instituciones</b>	El Sistema Integrado de Administración del Borde Costero en Chile se centra en el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas (ex-Subsecretaría de Marina), dentro de sus funciones están la fiscalización y control del Borde Costero. También participan la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, el Servicio Nacional de Pesca y el Ministerio de Medio Ambiente.
<b>Instrumentos estratégicos y cooperativos</b>	Chile posee diversos instrumentos de carácter estratégico para la gestión del litoral como: zonificación del borde costero regional y comunal, instrumentos de planificación territorial (Planes Reguladores Comunales e Intercomunales), de planificación/gestión del patrimonio público (sistemas de concesiones), de los recursos costeros, instrumentos económicos, y figuras de protección de espacios naturales protegidos.
<b>Formación y capacitación</b>	En casi todas las regiones del país existen centros de nivel superior de enseñanza e investigación de las ciencias del mar y del litoral, pero son escasos los cursos específicos de MCI. Urge fomentar programas de postgrado en gestión costera integrada en el país
<b>Recursos</b>	Los recursos públicos han sido tradicionalmente insuficientes para ejecutar diversas tareas, entre ellas, la zonificación del litoral que señala la <i>Política Nacional de Uso del Borde Costero</i> . Cooperación internacional y fondos multilaterales han sido claramente importantes en el pasado en este proceso. Un convenio suscrito en 2007 entre la actual Subsecretaría de Fuerzas Armadas y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, puso en marcha el Programa Nacional de Zonificación del Borde Costero. Por primera vez en Chile, se destina una cantidad tan grande de recursos financieros para el desarrollo de un “Instrumento de Planificación y Ordenamiento Territorial Costero”.
<b>Conocimiento e información</b>	Las Universidades y Centros de Investigación han sido históricamente generadores de conocimiento científico de los espacios marino costeros de Chile, asimismo en las últimas década las ONG han cumplido un rol importante en el desarrollo de investigaciones marinas/oceanográficas y costeras especialmente en el sur del país. A nivel gubernamental existe el <i>Programa de Observación del Ambiente Litoral -POAL-</i> orientado a conocer y evaluar la calidad del medio marino y fluvial, el sistema cartográfico del litoral y de cartas náuticas del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada y la compilación de estudios sobre el uso del litoral promovida por la <i>Comisión Nacional de Uso del Borde Costero</i> . Destaca también el proyecto SPIMCAM (Red de Información y Datos del Pacífico Sur para el Apoyo a la GIAL) que establece un marco de Indicadores en GIZC en los países del Sudeste Pacífico (Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú).
<b>Educación para la Sostenibilidad</b>	Es actualmente el Ministerio de Medio Ambiente quién fomenta programas de educación ambiental, pero estos programas dirigidos a los espacios marino-costeros son escasos. Las ONG’s cumplen un rol importante en el desarrollo y difusión de programas de Educación Ambiental de espacios marinos-costeros que realizan con fondos propios o concursables. Estos se restringen a casos aislados en las distintas regiones del país.
<b>Participación ciudadana</b>	La participación ciudadana y el acceso a la información ambiental se incluyeron en Ley 19.300/1993 <i>Bases Generales del Medio Ambiente</i> y actual Ley 20.417 del 2010 que modifica la 19.300, Ley General de Pesca y Acuicultura y la Ley que creó los Espacios Costeros Marino de Pueblos Originarios (ECMPO). Los procesos de zonificación del borde costero en Chile corresponden a un proceso participativo temprano tanto de organizaciones públicas como civiles.

## 2. ORIENTACIONES PARA EL MANEJO COSTERO INTEGRADO EN CHILE

Para cada uno de los 10 asuntos claves del *Decálogo* se exponen a continuación las sugerencias tendientes a orientar el Manejo Costero Integrado en Chile.

### 2.1. Política

En el año 1994 en Chile se promulgó la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República (PNUBC)<sup>2</sup>, generando las condiciones para el inicio de una nueva etapa en la planificación y gestión de los espacios costeros y marítimos.

Actualmente su principal tarea corresponde al desarrollo del Proceso Zonificación del Litoral Chileno. En este contexto las propuestas se centran principalmente en revisar y relevar la Política Nacional de Uso del Borde Costero<sup>3</sup> para la sustentabilidad del ámbito costero y marino que permita:

- Otorgar protagonismo a las regiones y comunas en la planificación y gestión territorial.
- Incorporar la identidad de las regiones en sus particularidades físicas, sociales y culturales.
- Reconocer y promover la articulación y coordinación público privada, especialmente a nivel regional.

### 2.2. Normativa

Chile cuenta con un amplio marco normativo para la gestión del espacio y los recursos litorales. Es a través de la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas y su Oficina Técnica de Borde Costero quien coordina la institucionalidad y sus respectivas normativas sectoriales. Esta normativa, generalmente es de carácter indicativo, pero actuales leyes como la Ley 20.417, Ley de Pesca y Acuicultura, entre otras, reconocen por ejemplo el Instrumento de Zonificación del Borde Costero. Aún es necesaria una Ley de Ordenamiento de Borde Costero que refuerce todos los instrumentos sectoriales. Por lo anterior se propone de forma urgente:

---

<sup>2</sup> DS N° 475 1994.

<sup>3</sup> DS N° 475 1994.

- Fomentar el diseño de una Ley de Ordenamiento Territorial del Borde Costero que aborde al menos los siguientes problemas específicos, sin perjuicio de otros que surjan o sean relevantes.
- Procurar que la normativa sea flexible, y reconozca la fragilidad y diferencias geográficas del litoral chileno.
- Determinar el espacio acogido a normativa (límites naturales / límites administrativos) y definir los conceptos de borde costero, zonas costeras, áreas litorales, como forma de lograr una integración/complementariedad entre usos permitidos en el ámbito terrestre y en el ámbito marítimo.
- Reforzar la coordinación entre instrumentos de planificación costera e instrumentos de planificación territorial y sectorial terrestre, como por ejemplo: Estrategias Regionales, Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU), Planes Reguladores Intercomunales (PRI) y Planes Reguladores Comunes (PRC), los futuros Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) y políticas y planes de desarrollo sectorial en materia minera, energética, de obras públicas o turística, entre otros.
- Incluir los artículos que reconozcan la Gestión Integrada de Costas en el reglamento de evaluación de impacto ambiental, con el objeto que los proyectos que se desarrollen en espacios costeros cuenten con un análisis de compatibilidad del proyecto con las normas y zonificaciones definidas en la zonificación del borde costero.
- Incorporar criterios de gestión de riesgos naturales y vulnerabilidad de los habitantes.
- Establecer incompatibilidades de usos de los espacios costeros, o determinar criterios claros de compatibilidad entre uso, siempre diseñados bajo una mirada integral y de fácil implementación. Estos asociados a la integración de los instrumentos de planificación terrestres presentes en los territorios.
- Regular, fiscalizar y controlar eficazmente el acceso público a playas y demás espacios del borde costero, sin vulnerar el derecho de propiedad privada.
- Junto a lo anterior es preciso incorporar el conocimiento sobre la dinámica costera y los riesgos naturales en la normativa, a fin de zonifi-

car y restringir el uso en espacios frágiles o de alta peligrosidad ante la ocurrencia de fenómenos naturales destructivos.

- Articular los instrumentos de planificación en el borde costero con los instrumentos de fomento o financiamiento de programas de forma de facilitar la viabilidad y gestión de los planes.

### **2.3. Competencias**

Chile ha avanzado en su proceso de descentralización, otorgando a las regiones más atribuciones para la toma de decisiones. El programa de Zonificación del Borde Costero es un ejemplo exitoso de este proceso de descentralización del Estado; a través del convenio de cooperación entre la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, desde 2007, las regiones tienen un equipo técnico para la ejecución de las Zonificación del Borde Costero.

Este proceso de zonificación impulsado hace 16 años por la Política Nacional del Uso del Borde Costero, requiere en la actualidad el fortalecimiento de la capacidad técnica y el impulso de recursos económicos para las regiones y municipios costeros.

### **2.4. Instituciones**

Chile tiene una institucionalidad clara con referente a la Administración del Borde Costero, que recae en la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas, y su Oficina Técnica de Borde Costero que se rige por la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC), frente a este panorama se propone:

- Dotar a la PNUBC de respaldo político y recursos. La Ley de Ordenamiento del Borde Costero mencionada en el punto 3.2 debiera ser el instrumento de política pública que respalde al decreto 475.
- Promover mecanismos de consulta para mejorar la vinculación institucional de las distintas escalas de la administración pública, privada, incluida la sociedad civil.
- Impulsar la creación de un Observatorio de la Costa, que tenga como funciones hacer el seguimiento del quehacer público sectorial; tenga un cuerpo mediador en conflictos territoriales de la zona costera, proponga u organice Comités o Comisiones temporales o permanentes

para materias especialmente conflictivas, pero que garanticen su carácter técnico. Este observatorio podría llevarse a cabo a través de acuerdos de cooperación entre los distintos organismos que tengan competencias explícitas en el borde costero.

Dicha iniciativa podría ser factible gracias a la reciente preparación, ejecución y desarrollo del proyecto SPINCAM<sup>4</sup> (Red de Información y datos del Pacífico Sur para el apoyo de la gestión integrada del área costera) en Chile, cuyos objetivos son:

- Establecer un marco indicador enfocándose en el estado del entorno costero y marino y las condiciones socioeconómicas, que le proporcionarán a las partes interesadas la información sobre la sostenibilidad de las prácticas existentes y futuras de manejo y desarrollo costero.
- Desarrollar indicadores, su representación espacial y la divulgación de los recursos y experiencias del Manejo Costero Integrado.

## **2.5. Instrumentos estratégicos y cooperativos**

La zonificación en el marco de la Política Nacional de Uso del Borde Costero, constituye un instrumento de ordenamiento territorial del mismo, el cual establece preferencias de usos.

Se sugiere fortalecer las competencias de las Oficinas Técnicas Regionales de Borde Costero, que tienen dificultades técnicas y económicas para realizar la Zonificación Regional.

Es necesario que el Instrumento de Zonificación de Uso del Borde Costero tenga el carácter vinculante u obligatorio de manera que éstos sean compatibles con los instrumentos de planificación territorial, generando una complementariedad en los usos. Para perfeccionar los instrumentos relativos al borde costero las orientaciones apuntan a lo siguiente:

- El sistema de soporte para toma de decisiones actual, corresponde al Sistema Integrado de Administración del Borde Costero (SIABC), el cual se puede potenciar a partir de indicadores geográficos-ambientales y de riesgo natural, con el fin de disponer de información que apoye la toma de decisiones en un territorio de alta dinámica y fragilidad.

---

<sup>4</sup> [www.bordecostero.cl](http://www.bordecostero.cl).

- Disponer de un centro de datos que sea una plataforma periódica de seguimiento y control de gestión para evaluar los resultados que producen las decisiones administrativas y determinar si cumplen con sus objetivos. Estos indicadores forman parte de las funciones del Observatorio de la Costa señalado en el punto 3.4 y el Proyecto SPINCAM.

## 2.6. Formación y capacitación

En relación a la calidad y estado actual de la formación y capacitación para la gestión del litoral, se puede señalar que en casi todas las regiones de Chile existen centros de nivel superior de enseñanza e investigación de las ciencias del mar y del litoral, pero orientados a estudios específicos, con una escasa mirada integrada de la gestión del litoral.

Los estudios realizados por Líderes sin Fronteras (2006)<sup>5</sup>, señalan un escaso contenido en los planes y programas del Ministerio de Educación en temas de gestión costera, o simplemente de borde costero.

Para mejorar y/o educar en torno a las temáticas del borde costero se propone lo siguiente:

Incorporar las temáticas de borde costero, litoral, mar entre otros, en los programas de estudios de la educación pre-básica, básica y media.

Promover en las Instituciones de Educación Superior de regiones y comunas costeras los programas de Manejo Costero Integrado, u otros relacionados al litoral fomentando la identidad local, que permita generar masa crítica en estas materias y así traspasar la frontera de la academia a los espacios profesionales y de implementación de políticas públicas.

Potenciar los programas de postgrado que aborden la dimensión territorial, la incorporación de las temáticas de Manejo Costero Integrado, reconociendo las diversas capacidades y realidades regionales.

Fortalecer las capacidades técnicas a escala municipal, formando y capacitando gestores municipales.

Incentivar la carrera pública, a través de programas y cursos, en cooperación con organismos privados, universidades, fundaciones, centros de investigación entre otros.

---

<sup>5</sup> Líderes Sin Fronteras. 2006. *Barrido curricular: Orientaciones para la contextualización de planes y programas de educación parvularia, básica y media en el tema de las áreas marinas costeras de múltiples usos*. Asesoría al proyecto GEF marino.



## 2.7. Recursos económicos

Durante el año 2008, en Chile se dio un fuerte impulso a la zonificación del borde costero a través del acuerdo de cooperación entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Subsecretaría de las Fuerzas Armadas (ex Subsecretaría de Marina), consistiendo en aportes financieros y técnicos para conformar las Oficinas Técnicas Regionales del Borde Costero que tienen la responsabilidad de la zonificación. Puesto que los recursos económicos han sido insuficientes para llevar a cabo este proceso, se sugiere:

- Articular los instrumentos de fomento o financiamiento de proyectos, estudios y programas públicos con los instrumentos de planificación territorial, de manera que facilitan la viabilidad y gestión de las iniciativas.
- Gestionar el financiamiento privado de proyectos de interés público en el borde costero.
- Captar e insertar en universidades recursos dirigidos a becas de estudios para la especialización de profesionales en la materia.
- Fortalecer las actuales institucionalidades, en la asignación económica de recursos técnicos y humanos para potenciar su desempeño.
- Establecer convenios de cooperación público-privados, para el diseño y proyección de planes y/o programas de Manejo Costero Integrado a corto y mediano plazo.

## 2.8. Conocimiento e información

Actualmente el conocimiento e información del borde costero a escala nacional y regional, se encuentra disperso en varias instituciones tanto públicas como privadas dificultando el acceso a los datos. Considerando el futuro Proyecto SPINCAM, contribuirá a mejorar el estado actual y futuro del conocimiento del litoral chileno, se sugieren lineamientos tendientes a:

- Desarrollar mecanismos de cooperación y vinculación entre las universidades y el sistema público y las Fuerzas Armadas.
- Establecer convenios de cooperación público-privados para el traspaso de información.
- Contribuir a la difusión de conocimientos e información utilizando un lenguaje de comunicación accesible a quienes toman decisiones y para la ciudadanía.

- Utilizar los elementos y potencialidades de la Tecnología de la Información (TIC's) en la enseñanza y difusión de información costera y marina.

## **2.9. Educación para la sostenibilidad y el manejo integrado de zonas costeras**

En los Programas de Educación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, dirigidos a la educación formal e informal, se observa una escasez de temáticas específicas dirigidas a los espacios marino-costeros. Por su parte las ONG's, con fondos propios o concursables, tienen un rol importante en el desarrollo y difusión de programas ambientales de espacios marinos-costeros en algunas regiones del país. Por lo anterior es conveniente:

- Formular una política pública clara y explícita que fomente la educación ambiental de la zona costera a los ciudadanos, a través de medios pedagógicos diversos para difundir su relevancia.
- Incorporar el concepto de Manejo Costero Integrado y riesgos naturales a los programas educativos del Ministerio de Educación, destacando el significado del Borde Costero, como un espacio de desarrollo sustentable que compatibiliza el resguardo y conservación junto con las actividades recreativas y productivas tales como puertos e instalaciones, industrias entre otros usos y actividades.
- Difundir e incentivar la formulación de proyectos de gestión costera al Fondo de Protección Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente u otros como EXPLORA-CONICYT (Programa Nacional de Educación No Formal en Ciencia y Tecnología).

## **2.10. Participación ciudadana**

Actualmente el programa de Zonificación del Borde Costero (ZBC) se articula sobre la base de la participación ciudadana pública-privada temprana. La fuerza de la zonificación es que tiene una amplia base participativa lo cual hace legítimos sus resultados. Por lo anterior, es perentorio fortalecer las capacidades de las regiones para la resolución de conflictos, las negociaciones, entre otros. Para su fortalecimiento se sugieren iniciativas como las siguientes:

- Fomentar los Programas de Educación Ambiental de la zona costera en la ciudadanía, para el empoderamiento de este espacio.

- Promover la educación y formación de la conciencia individual y colectiva a través de la participación ciudadana, con acciones como visitas a colegios, foros virtuales de organismos públicos o privados entre otros.
- Apoyar a las ONG's que trabajan en temas costeros, propiciando la coordinación entre ellas y el sector público-privado. Algunas acciones específicas posibles de implementar corresponden a programas de información, bases de datos compartidas, canales permanentes para propuestas o consultas de las ONG's entre otros.

# IX

## SOSTENIBILIDAD DE LA ZONA COSTERA ARGENTINA: AVANCES EN EL MANEJO COSTERO

**José R. Dadon**

CONICET

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,  
Universidad de Buenos Aires (UBA)  
Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, UBA

**Nadia Boscarol**

Facultad de Ciencias Exactas y Naturales UBA

**Albina L. Lara**

Fundación Ambiente y Recursos Naturales;  
Facultad de Ciencias Económicas, UBA;  
Universidad Nacional de La Matanza

**Carlos Lebrero**

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA

**Roberto Fèvre**

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA

**Carlos A. Lasta**

Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero



## **1. MANEJO DE LA ZONA COSTERA ARGENTINA: UNA SÍNTESIS**

En el territorio de la República Argentina, los mares, el océano, los ríos y sus respectivas riberas pertenecen al dominio público. La competencia primaria corresponde a las provincias, delegando algunas atribuciones en la administración nacional y el manejo del territorio en las administraciones municipales.

Hasta el momento no se han establecido políticas públicas explícitas, leyes u organismos específicos nacionales de gestión costera integrada, aunque existen algunas iniciativas provinciales. El manejo costero es sectorial y se focaliza en los recursos pesqueros del ambiente oceánico (a cargo de las administraciones provinciales conjuntamente con la nacional) y en el ordenamiento territorial (a cargo de las administraciones municipales, con un régimen propio para cada provincia). A escala nacional, no existen instituciones públicas encargadas específicamente de la gestión integrada de los espacios y recursos costeros, ni instrumentos estratégicos u operativos. A escala provincial, se ha creado recientemente una unidad de coordinación en la Provincia de Buenos Aires.

La financiación pública se destina mayormente a infraestructura, urbanización, protección de costas y regeneración de playas, mientras que las inversiones privadas se concentran en emprendimientos inmobiliarios de categoría en zonas de alto poder adquisitivo. Un sistema de centros de investigación cubre todo el litoral marítimo argentino, con cantidades crecientes de científicos y técnicos, y existen buenos diagnósticos integrados de grandes regiones y ecosistemas particulares, en particular en los aspectos físico naturales. La formación y capacitación técnica no es específica, aunque sí es variada; existe una oferta amplia y de excelente nivel académico en las orientaciones tradicionales relacionadas con los sistemas marino costeros.

No se dictan programas nacionales de educación ambiental y existe una gran disparidad en la calidad de la educación ambiental brindada en las dis-

tintas provincias con litoral marítimo. Existen algunas iniciativas de alcance regional realizadas por instituciones gubernamentales como el programa de capacitación “Aportes para el Aula” de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, sobre temas ambientales relacionados a los ecosistemas costero-marinos patagónicos, así como otras promovidas por organizaciones no gubernamentales como Fundación Patagonia Natural, Fundación Educambiente y Fundación Vida Silvestre en relación con los espacios costeros y ribereños.

La participación ciudadana todavía es incipiente, con mayor influencia en el manejo costero a escalas municipal y regional. Los mecanismos formalmente reconocidos para dicha participación son los procesos de evaluación de impacto ambiental y de planeamiento estratégico, mientras que entre los no institucionalizados pueden mencionarse diversos foros y talleres organizados por organizaciones no gubernamentales y universidades nacionales y privadas.

## **2. PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA ZONA COSTERA ARGENTINA**

### **2.1. Política**

La meta propuesta es contar con una política pública nacional explícita orientada al Manejo Costero Integrado (MCI), apropiada, formulada por las instancias gubernamentales, las universidades, los centros de investigación y los sectores productivos relacionados con la zona costera, ejecutada, evaluada y periódicamente revisada por todos los actores político-administrativos, territoriales y sectoriales.

El aumento de la población, el crecimiento urbano inequitativo y mal planificado, el incremento de los usos y actividades sin pautas de gestión ambiental adecuadas, la mayor cantidad e intensidad de los conflictos, la sobreexplotación de recursos naturales y la disminución de la calidad ambiental son algunos de los problemas que afectan a algunas áreas litorales, los cuales son agudizados por la implementación de políticas sectoriales. Se denota así la necesidad de formular políticas públicas de desarrollo integral sostenible con participación ciudadana fundamentadas en el conocimiento, la ciencia, la tec-

nología y la innovación. Al mismo tiempo, y debido a la organización institucional del país, es necesario colaborar en la construcción de un país auténticamente federal y profundizar su pertenencia latinoamericana.

El único Proyecto de Ley Nacional de Política Costera que al presente conserva estado parlamentario al año 2011 (Proyecto 1318/2010 de los Senadores Adela Rosa Segarra y Juan Dante González) tiene por objeto establecer directrices en todo el territorio nacional junto con los mecanismos institucionales para que éstas sean ejecutadas de manera participativa, homogénea y coordinada. Las líneas directrices propuestas son: a) el desarrollo sustentable a fin de garantizar su uso a la población y sus generaciones sucesivas; b) la protección y restauración de la zona costera; c) el tratamiento específico de las zonas costeras, contemplando su fragilidad y su diferenciación de los ecosistemas terrestres; d) el abordaje ordenado e integrado de las zonas costeras y marinas; e) la prevención, reducción y control de la degradación del medio marino debido a las actividades marítimas y costeras; f) la reducción del impacto socio-ambiental en la utilización de los recursos naturales costeros y marinos; g) el reconocimiento del Estado Nacional como responsable de la ordenación integrada y garante del desarrollo sostenible de las zonas costeras marinas, mediante el apoyo técnico y/o financiero a las provincias, a efectos de que éstas ejerzan efectivamente sus responsabilidades en la zona costera; h) el reconocimiento de las provincias como responsables del manejo integrado y sustentable de sus áreas costeras.

En este contexto general, las propuestas que deberían considerarse son las siguientes:

- Fomentar acuerdos entre los distintos estamentos de la administración pública, en los niveles nacional y provincial, que contribuyan a la formulación de una Política Nacional de MCI.
- Generar un proceso de discusión intersectorial que lleve a la definición de políticas públicas consensuadas en materia de MCI en el marco del gobierno federal.
- Formular una Política de MCI que promueva el desarrollo sustentable y la integración de las actividades y los usos costeros; la conservación de los recursos costeros; la preservación de la calidad ambiental; y que garantice a toda la población el uso y goce, de manera adecuada y sostenible, de los accesos y espacios públicos para propósitos de recreación.



## 2.2. Normativa

La meta propuesta es disponer de una normativa orientada a la sostenibilidad ecológica y socioeconómica que regule adecuadamente la gestión de los recursos naturales, las actividades y los usos costeros.

En la legislación nacional argentina no existe ninguna norma que defina qué es la costa ni establece un criterio para la delimitación de la línea de ribera. En las legislaciones provinciales hay algunas normas especiales al respecto; por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, la línea de ribera se fija por un criterio mixto que contempla varios procesos naturales (Ley 12.257/1999 y Decreto 10391/1997, artículos 2 y 3).

Por otra parte, existe una profusa normativa sectorial, tanto de alcance nacional como para las distintas provincias, que regula los usos y actividades litorales. Diferentes proyectos de normas nacionales para lograr un cierto grado de integración en el manejo costero no prosperaron y han perdido estado legislativo. Los mismos planteaban considerable variedad de enfoques, proponiendo en algunos casos presupuestos mínimos y en otros mecanismos de adhesión, así como diferentes autoridades de aplicación, diferente alcance geográfico, etc. Las mayores dificultades para la aprobación de una normativa nacional aplicable a la totalidad del litoral fluviomarítimo argentino se deben a la falta de 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.

Las propuestas a considerar son las siguientes:

- Realizar un análisis comparativo de los proyectos presentados por los poderes legislativos nacionales y provinciales, reuniendo a legisladores, con los representantes del poder Ejecutivo Nacional y de los ejecutivos provinciales, con participación del sector académico, representantes de los sectores privados con intereses en la zona costera y de las asociaciones civiles, a fin de proponer un proyecto de ley que cuente con el consenso de los diferentes representantes legislativos nacionales. Dicha ley debería constituir un marco general común en el cual puedan encuadrarse iniciativas en el nivel provincial, las cuales podrían incluir las problemáticas específicas de sus correspondientes áreas costeras.

- Avanzar en la formulación de leyes de presupuestos mínimos que garanticen para la protección de los recursos naturales, el uso y goce públicos de la zona costera, la ordenación del territorio y el manejo sociocultural, ambiental y económico sostenible de los sistemas costeros.

### 2.3. Competencias

La meta propuesta es contar con un esquema de distribución de responsabilidades públicas apropiado y eficiente en relación con la gestión integrada del espacio y los recursos costero marinos.

La Constitución Nacional establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (art. 124). Complementariamente, el artículo 41, en su párrafo tercero, afirma que la nación dictará las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección sin que alteren las jurisdicciones locales y las provincias, las necesarias para complementarlas. De lo establecido en ambos artículos, se deduce que los Constituyentes en ningún momento establecieron a favor de la Nación competencia en materia de ambiente y recursos naturales, sino que sólo instaron a que el Congreso de la Nación sancione una norma determinando mínimos de cuidado general de los recursos.

En materia de aguas la Constitución Nacional realiza claramente el deslinde de competencias. En este sentido los Constituyentes delegaron a la Nación la regulación de todo lo concerniente a la navegación interior y exterior en los artículos 26, 75, inciso 10 y 126, reservándose el resto de las competencias. El art. 125 establece que las provincias pueden, entre otras cosas, promover la explotación de sus ríos, por leyes protectoras y con sus propios recursos.

En el caso específico de la costa, la misma es regulada por las jurisdicciones locales. Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Roca Magdalena c/Provincia de Buenos Aires s/Inconstitucionalidad”, determinó que la competencia y jurisdicción sobre la zona costera y los recursos que allí se encuentran es local (de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Si bien la demarcación territorial es provincial, la gestión territorial costera es de competencia municipal. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Provincial 11.723/1995 (Ley Inte-

gral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales), la gestión municipal tiene competencia en cuanto a la realización de Evaluaciones de Impacto Ambiental en el caso de la instalación o emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos, balnearios, etc. La Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (Decreto Provincial 6769/1958) por su parte, establece que son recursos municipales los obtenidos por las concesiones y permisos otorgados para el uso de las playas y riberas (art. 226). A pesar de lo antedicho cabe aclarar que, si bien el uso de la playa a los fines de la instalación de balnearios es de competencia municipal, el permiso para la extracción de arena tanto de las playas marítimas como de los terrenos colindantes con ellas, corresponde a la provincia a través de la Autoridad Minera teniendo en cuenta los lapsos de reposición del áridos para poder otorgar los permisos, según Decreto-Ley Provincial 8758/1977 y el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental específico para actividades mineras definido en el Decreto 968/1997.

En vista de lo anterior, las propuestas a considerar son las siguientes:

- Promover la coordinación entre todos los organismos con competencia en el sector marino/costero, a través de procesos participativos de los actores gubernamentales en aquellos temas en que se manifiesten los principales problemas a resolver.
- Establecer un seguimiento de los procesos de manejo coordinado iniciados, de manera de permitir los ajustes de las competencias que fueran necesarios.

#### **2.4. Instituciones**

La meta propuesta es disponer de un marco institucional público que fortalezca de forma armónica y expresa la gobernanza costero-marina en todos los niveles de la administración pública, así como sus relaciones con el sector privado; en particular, se enfatiza la necesidad de promover la integración interjurisdiccional e intersectorial.

A escalas nacional, provincial y municipal, las instituciones relacionadas con la zona costera y sus recursos son numerosas, sus funciones son esencialmente sectoriales y se asignan generalmente al rango de Secretarías o Direcciones dentro del organigrama correspondiente. Existe una tendencia a de-

sagregar funciones específicamente relacionadas con el manejo costero en dependencias variadas, llevando a una dilución de responsabilidades y desactivación de programas en ejecución para reasignar fondos propios hacia otras áreas. Esta primacía del criterio sectorial sobre el abordaje integrado genera una gran dispersión en el tratamiento de los problemas costeros y un sesgo marcado en las soluciones propuestas. Uno de los pocos antecedentes destacados de enfoque integrador entre unidades municipales es la Unidad de Coordinación de Manejo Costero Integrado de la Provincia de Buenos Aires (creada por Decreto 1802/2008), a cargo de un directorio de cuatro Directores, encargada del diseño de la estrategia general del Plan Provincial de Manejo de Costas, la cual incluye la diagramación de un Plan Estratégico de Costas, considerando la activa participación de los gobiernos municipales; un Plan Maestro de Obras; una macro zonificación del litoral bonaerense y la creación de un Comité Técnico que coordine las actividades en cada una de las regiones y temáticas a considerar.

Otro antecedente de interés es la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, ente interjurisdiccional de derecho público creado por la Ley Nacional 26.168/2006 adherida por las Legislaturas de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene a su cargo la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Está integrada por un Consejo Directivo presidido por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y los representantes de las tres jurisdicciones, un Consejo Municipal con representantes de los 14 municipios que conforman la cuenca, y una Comisión de Participación Social como espacio de articulación del Plan con la sociedad civil, abierto a su integración por cualquier organización con intereses en el ámbito territorial de la cuenca.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se propone:

- Establecer claramente en cada nivel de la administración pública cuáles son las instituciones y/o dependencias responsables del manejo costero, cuáles son sus funciones específicas y qué personal, recursos e instrumentos financieros son asignados para garantizar el cumplimiento de dichas funciones.
- Promover acuerdos interjurisdiccionales entre y dentro de los distintos niveles de la administración, a fin de proveer una mayor integración, estabilidad y previsibilidad al manejo costero.

## 2.5. Instrumentos

La meta propuesta es disponer de instrumentos estratégicos y operativos efectivos que orienten y posibiliten una acción conjunta y armónica de las instituciones públicas y privadas para el MCI.

La planificación del manejo costero integrado debe ser abarcativa 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 permitirá identificar la complejidad global y los problemas locales, permitiendo 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 propone la formulación de un Plan Nacional de Manejo Costero Integrado que permita establecer una base común y una serie de presupuestos mínimos que puedan ser aplicados al conjunto de la zona costera argentina.

Asimismo, y de acuerdo a lo establecido en el art. 41 de la Constitución Nacional, se propone la promulgación de una Ley Federal de Presupuestos Mínimos de Protección y Desarrollo Costero para la protección y el uso sostenible de la zona costera, a fin de garantizar el uso y goce públicos de la zona costera; promover el manejo sostenible, sociocultural, ambiental y económico de los ecosistemas costeros y de sus recursos naturales asociados; proteger las zonas sensibles y de importancia por los servicios ambientales que prestan y ordenar el territorio regulando los usos del espacio costero.

Dado que al presente la evaluación de impacto ambiental (EIA) corresponde a las jurisdicciones provinciales, registrándose la necesidad de realizar una armonización de los términos de referencia, se propone formular una Ley Federal de Presupuestos Mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental, acordados a nivel federal para las distintas actividades y/o zonas especiales.

Es necesario además contar con una estrategia de desarrollo de la zona costera como un sistema ambiental integrado, tomando en consideración las interrelaciones entre los ecosistemas de las cuencas de drenaje, las lagunas costeras, sistemas de ríos y estuarios, y el océano adyacente, así como proteger los recursos naturales, y en especial los pesqueros, excluyendo la pesca destructiva; determinar a pedido del sector público y/o privado la línea de ribera; poner

en marcha un sistema de seguimiento permanente; e implementar un sistema de observaciones costeras tendientes a estimar tasas de erosión y cambios en la zona costera.

## **2.6. Formación y capacitación**

La meta propuesta es lograr que el sistema nacional y los provinciales tengan una apropiada capacidad para formar y capacitar a sus gestores y administradores públicos con responsabilidades orientadas al MCI.

En la actualidad existen profesionales e investigadores con experiencia sobre áreas costeras, con estudios que permiten abordar la complejidad del tema. La integración sirve para iniciar una nueva demarcación del campo disciplinar. En este caso no se debe perder la especialidad que otorga el origen profesional por la amplitud de los temas involucrados, siendo el objetivo ampliar la forma de abordar la complejidad.

La demanda de conocimiento profesional dentro del campo se ha generado por las situaciones de impacto ambiental y los conflictos emergentes, reconocidos y difundidos por los medios. En nuestro medio se produce una visualización pública del cambio de paradigma con el caso de la pastera Botnia sobre el río Uruguay y el Caso Mendoza y otros, en el Riachuelo, ambos con judicialización, uno a nivel internacional y otro nacional. En este proceso el tema se transforma en cuestión o nudo problemático social.

La propuesta más importante en este asunto clave es el desarrollo de áreas específicas de formación y capacitación que atiendan a estos complejos emergentes.

La zona costera marina y el litoral fluvial argentinos son similares en extensión y se observa en ellos una relación similar con respecto a los problemas que ambos presentan. Por ello, sería conveniente que el conocimiento del sistema costero marítimo fluvial sea desarrollado en conjunto, como parte de un sistema de gestión, de intercambio y funcional unificado. El campo de conocimiento puede ser enmarcado en los temas de la gestión ambiental, que integra las disciplinas de las ciencias naturales, sociales, económicas y de gestión. Las técnicas portuarias, de logística, de transporte, turísticas y de dinámica de intercambio entre los medios y de construcciones costeras, debieran formar parte de la casuística dentro de este marco. Por otra parte, el enfoque costero siempre lleva a atender en términos espaciales los medios que participan en la

interfase, teniendo en cuenta la extensión que requiera el enfoque implementado.

La factibilidad para conformar grupos de formación y capacitación en la educación no sólo depende de la importancia del tema sino también de la experiencia acumulada, que posibilite disponer del cuerpo docente que cubra las expectativas de la demanda para el conocimiento profesional y académico.

Los gestores y administradores deberán ser formados mediante convenios entre la Universidad y los sistemas de gobierno con jurisdicción en los temas costeros. Los sistemas de gestión nacional y provinciales carecen en la actualidad de una apropiada estructura para enfrentar esa necesidad y por lo tanto la formación deberá ser impulsada por los organismos competentes articulados con el medio académico para su efectiva implementación.

## **2.7. Recursos**

La meta propuesta es lograr que la administración pública nacional disponga de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de los compromisos internacionales y nacionales relacionados con la implantación del MCI, y que los mismos sean asignados periódicamente por el presupuesto nacional específicamente para ese objetivo.

El financiamiento para iniciativas relacionadas con el manejo costero en general es sumamente escaso en comparación con la extensión territorial y la problemática en cuestión y se ha destinado casi exclusivamente a acciones de restauración de costas e infraestructuras y a la formulación de estudios, proyectos, planes y programas, sin contar con fondos para la gestión o el fortalecimiento de los agentes que deben llevar adelante a las acciones sobre el territorio.

Si bien hay algunos ejemplos notables de proyectos específicos llevados a cabo con financiación nacional e internacional, la capacidad de las administraciones municipales para formular e implementar iniciativas de manejo costero integrado está muy limitada por la falta de programas nacionales o provinciales de financiamiento específico y por la dificultad de acceso a recursos económicos provenientes de organismos internacionales. En ese sentido, persiste todavía la tendencia a financiar proyectos que responden a intereses sectoriales en lugar de encarar iniciativas de manejo costero integrado, las cuales no han logrado consolidarse como propuestas alternativas.

El creciente interés y participación ciudadana en cuestiones relacionadas a las zonas costeras canalizado a través de numerosas organizaciones no gubernamentales está colaborando a instalar la problemática costera en las agendas gubernamentales, pero a pesar de ello, existe una marcada dificultad para constituir organizaciones multiactorales público privadas que sean capaces de captar fondos para nuevas iniciativas.

El análisis de distintas iniciativas que pueden considerarse como ejemplos de manejo costero integrado indica que sólo recibieron financiamiento las etapas iniciales, destinadas a la elaboración de diagnósticos y formulación de planes, programas y proyectos. Las etapas posteriores, destinadas a implementación, seguimiento y evaluación, debieron en la mayor parte de los casos ser suspendidas por falta de financiación debido a reasignación de fondos a otros programas y a falencias en la generación e integración de fuentes de financiamiento público privadas de diversas fuentes.

Las propuestas a considerar son las siguientes:

- Crear y mantener líneas de financiamiento destinadas específicamente al manejo costero integrado que aseguren la implementación, el seguimiento y la evaluación de proyectos, planes y programas, fortalezcan la gestión costera y posibiliten el logro de sus objetivos.
- Establecer los acuerdos interjurisdiccionales y las articulaciones público – privadas que permitan acceder a nuevas fuentes de financiamiento.
- Crear un banco permanente de proyectos de manejo costero de distinta envergadura e identificar recursos económicos disponibles provenientes de fuentes nacionales, provinciales e internacionales.

## **2.8. Conocimiento e información**

La meta propuesta es contar con los conocimientos científicos y técnicos actualizados sobre los sistemas costeros en todas las disciplinas relacionadas con el manejo costero; y asegurar que la información pública generada sea accesible para todos los sectores implicados.

La demanda de conocimientos científicos es permanente y proviene tanto del sector público (ámbitos municipal, provincial y nacional y compromisos internacionales asumidos por la Nación) como del sector privado (en especial, empresas que explotan los recursos vivos y no vivos).



El sistema de centros de investigación brinda cobertura a todo el litoral marítimo y a gran parte del litoral fluvial, con una planta de investigadores científicos que crece desde la década de 1960. En términos generales, el conocimiento de los procesos físicos, químicos, biológicos y ecológicos, incluyendo pesquerías, es adecuado. Existen diagnósticos actualizados de los grandes sistemas (Cuenca del Plata, Mar Argentino) e inventarios razonablemente adecuados, aunque incompletos, de los recursos naturales renovables y no renovables. La urbanización costera genera cambios en los procesos naturales cuyos efectos sobre la sustentabilidad ecológica no han sido aún correctamente evaluados. Tampoco son todavía bien conocidos los procesos sociales, económicos y culturales que tienen lugar en los municipios costeros, en especial en aquellos donde la economía local es casi exclusivamente dependiente de la industria petroquímica, actividades portuarias y actividades turísticas, estas últimas signadas por su marcada estacionalidad.

Al presente, no existen canales permanentes 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). Por otra parte, los conocimientos generados son informados/publicados en ámbitos académicos y científicos de escasa o nula difusión en el país, frecuentemente en idiomas extranjeros y escritos con terminología excesivamente disciplinar; por ende, resultan poco accesibles a sus destinatarios directos (gestores, productores, empresarios, etc.).

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

- 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 mejorar la capacidad predictiva de los modelos aplicables a la explotación sostenible de recursos naturales y a la adaptación al cambio global, así como incluir en el enfoque ambiental la producción de conocimientos sobre el subsistema socioeconómico.
- Completar las cuentas patrimoniales de los recursos costeros tangibles e intangibles.

- Desarrollar sistemas de indicadores que permitan establecer un seguimiento estandarizado e intercalibrado acerca del estado de la costa a lo largo del tiempo, generando bases de datos que abarquen series de tiempo extensas para modelar el sistema costero y planificar su futura evolución. Llevar a cabo estudios detallados de la dinámica de los procesos territoriales, sociales y económicos en la zona costero marina y analizar el impacto de la expansión urbana sobre los mismos.
- Promover la producción de conocimiento e información en relación con programas de producción limpia para los sectores económicos costeros, especialmente pesca y petróleo.
- Realizar estudios que permitan poner en valor el patrimonio físico natural y los recursos intangibles (paisaje, calidad escénica, etc.) y promuevan la conservación del patrimonio cultural *sensu lato*.
- 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 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.

## 2.9. Educación para la sustentabilidad

Las metas propuestas son que la sociedad reconozca la pertinencia de la gestión integrada costero-marina para lograr la sostenibilidad de estos espacios estratégicos; que el manejo costero sea incluido de manera permanente en las agendas políticas nacional y provinciales; que la educación orientada a la sostenibilidad de costas y mares esté al alcance de todos los ciudadanos.

Se puede considerar que el reconocimiento social constituye un proceso de tipo político y no exclusivamente académico sobre el que la educación desarrolla un campo sistematizado de conocimiento para resolver las necesidades y demandas planteadas. La educación no hace que la sociedad se apropie del tema sino que el tema transformado en cuestión política demarca el campo del conocimiento. El cambio de paradigma que tiene base productiva y social impulsa el cambio en el conocimiento.

Para actualizar el estado actual de la educación para la sustentabilidad existen dos alternativas: incluir el tema en las diversas materias de la currícula o en un primer estadio, para demarcar el campo de conocimiento, desarrollar materias que aborden de forma específica la problemática. La formalización de la educación académica implica un proceso de investigación, experiencia y evaluación que no siempre se corresponde con la urgencia de las demandas.

Por otra parte, existe una tendencia creciente a considerar que la educación para la sustentabilidad debe estar presente en todos los niveles de la enseñanza por constituir el cambio de paradigma que incluye la responsabilidad trans-generacional. Las nociones de integración de conocimientos, investigación dentro de los procesos complejos del desarrollo, y generación de capacidades de pensamiento totalizador son algunas de las bases de la sustentabilidad. Esta nueva forma de abordar los conocimientos cuestiona la integración del ámbito científico a la problemática de un planeta en el límite de recursos. La elaboración de conocimientos se dirige hacia la contextualización más que hacia la abstracción para alcanzar mejor visión global e incrementar la capacidad de resolución local, para mejorar la eficacia en la aplicación de los conocimientos.

Una propuesta de gran alcance es que incluir el campo disciplinar del MCI y la sustentabilidad en todos los niveles de la educación formal. Los cambios pueden ser abordados en los diferentes niveles con cursos de posgrado; formación en el grado universitario, lo cual requiere la transformación de los perfiles profesionales; inclusión de la problemática costera fluvial y marítima en los niveles primarios y secundarios de la educación como parte de la currícula (los antecedentes en este sentido llevados a cabo en algunas localidades costeras han sido promisorios) desarrollo de cursos y materiales específicos para formación de formadores. En relación con la educación no formal e informal, utilizar los diversos canales e instrumentos que permitan fortalecer las capacidades de los actores involucrados de forma directa o indirecta en el manejo costero.

Considerando que la inserción de nuevos campos de conocimientos se realiza con recursos humanos formados en el tema con experiencia inter y transdisciplinaria, es necesario demarcar el campo de conocimiento en la educación superior con investigación y carreras de especialización de grado y posgrado que permitan la participación integrada de las profesiones que intervienen en el tema.

## 2.10. Participación ciudadana

La meta propuesta es que la ciudadanía participe en la toma de decisiones para el manejo costero integrado y que la gobernanza del espacio costero-marino se mantenga a cargo de una sociedad que participe activamente en su gestión orientada a la sostenibilidad.

La institucionalización de la participación ciudadana en instancias de consideración y revisión de cuestiones ambientales, tales como la evaluación de impacto ambiental, la formulación de planes estratégicos y planes de manejo, etc., la implementación de proyectos con fondos internacionales, especialmente proyectos GEF, que requieren la participación ciudadana en algunas de sus etapas, y la existencia de organizaciones no gubernamentales interesadas en la zona costera permiten asegurar una mayor incidencia de los procesos participativos en manejo costero. El grado de participación ciudadana también se ha incrementado gracias a la acción de las defensorías del pueblo, la realización de talleres de consulta y de transferencia por parte de distintas iniciativas relacionadas con el manejo costero integrado y con el planeamiento estratégico de ciudades y áreas costeras.

El reconocimiento de los problemas y conflictos costeros encuentra considerable resistencia por parte de los organismos de gestión, que se ven obligados a diseñar nuevos arreglos institucionales e instrumentos. La información pública permite que cuestiones que podrían ser menospreciadas alcancen estado público y generen presiones sobre las administraciones competentes. Por ello, frecuentemente se interpreta de manera incorrecta, e incluso se tergiversa, el papel de la participación ciudadana en los procesos de manejo costero integrado, generando desconfianza en los sectores gubernamentales y empresarios. A ello contribuyen la escasa difusión de las oportunidades de participación, la ausencia de mapas de actores que permitan conocer sus características y establecer relaciones mutuas, y el desconocimiento de los beneficios derivados de su participación por parte de la mayoría de los actores que deberían involucrarse. Estas dificultades frecuentemente tornan imprevisibles a los procesos de participación o resultan en proposiciones con grandes sesgos sectoriales que exceden a las áreas de decisión local.

La discusión entre la visión global y la visión local incide mucho en la visión costera y la formación del capital cultural que impulsa la participación. El sistema participativo es de por sí lábil. Tiene firmeza frente a los períodos críticos pero, tiende a disminuir su producción una vez superadas las crisis. La le-

gitimación de los procesos se produce en el encuentro entre la participación social, los actores de gestión oficial involucrados, la academia y los organismos profesionales.

Por otra parte, existe una confusión entre participación ciudadana e información pública; si bien el acceso a información actualizada, completa y fidedigna constituye un elemento indispensable para lograr una participación genuina, esta última no se limita a cumplir un rol pasivo. También se subestiman los recursos financieros y la extensión temporal necesarios para llevar a cabo procesos participativos continuos y exitosos.

De acuerdo con lo anterior, se propone:

- Desarrollar conocimientos vinculados a formas participativas de gestión por parte de la investigación. Efectuar el seguimiento de los procesos de participación ciudadana, a fin de evaluar su grado de efectividad, ejemplificar los beneficios que representa la solución de problemas costeros y definir pautas específicas para los procesos de manejo costero con el fin de lograr una participación efectiva y vinculante. Dichas pautas deben ser incrementales y estar sustentadas en el fortalecimiento de la educación, el conocimiento y la información.
- Promover la institucionalización de la participación ciudadana en el manejo costero en todos niveles de la administración pública y privada, así como plantear los temas costeros en los organismos con representatividad de la comunidad, como defensorías y organismos descentralizados y profesionales que tienen como objetivo la promoción de la participación pública. Generar propuestas en las que siempre figuren aspectos de legitimación participativa en la gestión. Fortalecer los mecanismos de consulta y participación interinstitucional e intersectorial permanentes (organismos públicos en diferentes escalas, industria, gremios, comunidad científica y sociedad civil) que contribuyan a la elaboración e implementación de una política de MCI.
- Incrementar la disponibilidad de información costera (físico/biológica, ambiental, tecnológica, territorial, socioeconómica y cultural) a los distintos actores y la comunidad en general. Acelerar el proceso participativo con la utilización de los nuevos medios de comunicación para evitar la burocratización, la corrupción y las prácticas clientelares.

- Elaborar un mapa de actores relacionados con el manejo costero a diversas escalas de análisis.
- Establecer los mecanismos que garanticen que los procesos de manejo costero integrado incluyan en sus presupuestos la financiación y el tiempo suficientes para implementar de manera completa procesos participativos genuinos.

### 3. METODOLOGÍA UTILIZADA

Para el análisis de la situación actual de la zona costera argentina y la selección de propuestas referidas a los asuntos clave del *Decálogo* se llevaron a cabo las siguientes etapas:

1. Etapa diagnóstica: Se realizó una actualización crítica de los diez asuntos clave en el Taller de expertos de la Red MCI – Argentina / IBERMAR realizado en Buenos Aires el 24 de junio de 2010. Los participantes, provenientes de diferentes campos de especialización y con experiencia personal en la gestión de las zonas costeras, presentaron ponencias individuales sobre temas de su competencia previamente asignados. A través de distintas intervenciones, cada uno de los asuntos clave fue analizado, llegándose a un consenso acerca de las modificaciones a incorporar en el diagnóstico final.
2. Etapa propositiva: En el mismo taller se estableció por consenso la utilización de una matriz OFAE para la selección de las propuestas y la fundamentación respecto de su pertinencia, relevancia y factibilidad. La metodología original de la matriz OFAE fue modificada para adaptarla a los fines del análisis de los obstáculos, los facilitadores, los aciertos y los errores relacionados con cada propuesta.
3. Elaboración del documento nacional de propuesta: Una vez identificados los componentes de la matriz OFAE para cada asunto clave, se elaboraron las propuestas que respondían al análisis efectuado. El conjunto de las propuestas fue sometido a la revisión de todos los expertos hasta lograr un consenso completo.



**X**

**DOCUMENTO NACIONAL DE  
PROPUESTA: URUGUAY**

**Mónica Gómez Erache**  
Programa EcoPlata

**Daniel Conde**  
Universidad de la República

**Mónica Guchin**  
**Cristina Quintas**  
Programa EcoPlata





## 1. SÍNTESIS DEL PROCESO METODOLÓGICO

En Uruguay el Programa EcoPlata (1997–2010) apoya la Gestión Integrada de la Zona Costera<sup>1</sup> dentro de un marco de actuación interinstitucional e interdisciplinaria permitiendo alcanzar niveles de articulación y coordinación adaptados al contexto único de su territorio costero (Gómez et al, 2010). EcoPlata busca proporcionar el medio a través del cual puedan discutirse los temas costeros a escala local y nacional, negociando también su orientación hacia el futuro. Es así que la identificación de actores relevantes, su implicación en el proceso y su participación constructiva en reuniones y talleres generó las bases para la definición de un marco conceptual de gestión costera integrada. La facilitación de talleres permitió desarrollar enfoques adaptados a los diversos temas planteados por la red Ibermar y a los modelos de gobernanza aplicables a la realidad de la costa Uruguaya. Además, de estas instancias participativas se produjeron documentos, basados en investigación-acción a medida que se avanzaba en el proceso.

La facilitación de talleres en los que participaron actores de diversa procedencia, actores locales, tomadores de decisión, académicos y técnicos exigió la aplicación de técnicas ajustadas al caso, contribuyendo al desarrollo de

---

<sup>1</sup> El Programa EcoPlata constituye una iniciativa a largo plazo (1997- actual) tendente a fortalecer a las instituciones, a la comunidad científica, a los gestores y al público en general, en los aspectos vinculados con la Gestión Integrada de la Zona Costera Uruguaya. Este emprendimiento se basa en un acuerdo inter-institucional entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, representado por las Direcciones Nacionales de Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial, y Agua y Saneamiento; el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, representado por la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos; el Ministerio de Defensa Nacional, representado por el Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada y la Prefectura Nacional Naval; el Ministerio de Turismo y Deporte; las Intendencias de los departamentos costeros (Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado, Rocha); la Universidad de la República, representada por Facultad de Ciencias, Ciencias Sociales, Ingeniería y Arquitectura; la Dirección de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación y Cultura.

enfoques adaptados a diversas necesidades. El ciclo general metodológico se implementó tanto con las autoridades (reuniones mensuales de Mesa Ejecutiva), técnicos y académicos (Grupos Técnicos Temáticos<sup>2</sup>) como de los grupos de actores locales involucrados (Proyectos Piloto<sup>3</sup> y Foros de Desarrollo Sustentable de la Zona Costera). Sobre la base de información compartida y con el fin de establecer un proceso interdisciplinario, interinstitucional y con participación pública se aplicó un modelo basado en los siguientes componentes:

- Análisis de base
- Promoción del debate
- Enriquecimiento y validación de la evidencia y la agenda de trabajo
- Desarrollo de capacidades
- Síntesis participativa
- Elaboración y presentación de recomendaciones
- Seguimiento y aprendizaje institucional

La experiencia recogida durante las consultas favoreció el desarrollo de conocimiento sobre la construcción de modelos de gobernanza adaptables a situaciones similares de estructura social compleja que interactúan con un ambiente ecológico sensible a las intervenciones humanas en la zona costera uruguayana.

Respecto a la generación de una Política Nacional referida al ambiente y en especial a la zona costera se consideraron dos fuentes de información: el documento “Acuerdo Multipartidario sobre Medio Ambiente y Cambio Climático” generado por el Grupo Asesor Consultivo Interpartidario de Medio Ambiente (Presidencia de la República, 2010) y la “Evaluación Comparada del MVOTMA” que incluye previsiones de política y gestión sobre los mismos temas presentada ante el Consejo de Ministros (Presidencia de la República, 2010).

---

<sup>2</sup> Grupos Técnicos Temáticos convocados: Vulnerabilidad, Pesca Artesanal, Monitoreo, Intendencias y Participación.

<sup>3</sup> Proyectos Piloto: Colonia de Sacramento, Kiyú, Comité de Playas de Montevideo, Parque del Plata, Maldonado y Valizas.

Tabla 1. Síntesis del diagnóstico país actualizado

Temática	Diagnóstico general
1. Política	El manejo costero integrado no cuenta con una institucionalización política de estado. Sin embargo, existen iniciativas sustentadas en Programas y Proyectos centradas en los Ministerios con competencia sobre el ambiente y los recursos costeros. El Gabinete Ambiental (MVOTMA) definió a la gestión integrada de la zona costera y marina como línea estratégica para el período de gestión 2010 – 2015. En el 2010 se elaboró el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático definiendo como línea estratégica la protección de la biodiversidad y de los ecosistemas costeros. Actualmente se están elaborando las medidas de adaptación en torno a las acciones prioritarias para la zona costera. Se ingresaron dos nuevas áreas costero-marinas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. A iniciativa de la nueva gestión de Gobierno (2010-2015) se generó un Grupo Asesor Consultivo Interpartidario de Medio Ambiente el cual establece la gestión ambiental del territorio marítimo como una de la línea de acción prioritaria dentro del eje estratégico Gestión Ambiental. Se presenta a consideración del Parlamento Nacional (2011) las Directrices Nacionales del Espacio Costero (DNEC).
2. Normativa	La gestión de los recursos terrestres y acuáticos, de la zona costera, está regulada por un conjunto de leyes que abordan temas territoriales, ambientales y de sustentabilidad. La reciente Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible aprobada en el 2008 es un instrumento del ámbito nacional que delega a los Gobiernos Locales la evaluación del uso, la ocupación, el ordenamiento y la gestión del territorio. En su artículo n° 10 se recomienda la generación de las Directrices Nacionales del Espacio Costero (DNEC). La ley sobre Política Nacional de Aguas aprobada en 2009 crea los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH) a los cuales les compete planificar y deliberar sobre los temas referidos a la gestión de cuencas, entre las cuales se encuentra el CRRH que abarca toda la zona costera uruguaya. Se decretó la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que configura un tercer nivel de gestión como autoridad local denominado Municipio.
3. Competencias	Las responsabilidades de la gestión del espacio costero y sus recursos recaen sobre el Gobierno Central a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Pero otras entidades ministeriales como ser el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Turismo y Deporte y los Gobiernos Locales comparten competencias de gestión y uso del territorio. El Gabinete Ambiental (MVOTMA) declaró la voluntad de conformar una División de Gestión Costera y Marina.
4. Instituciones	El manejo costero es realizado por instituciones sectoriales, con competencias más amplias que las referidas a la zona costera: Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medioambiente: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Dirección Nacional de Medioambiente, Dirección Nacional de Agua y Saneamiento; Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca: Dirección Nacional de Recursos Acuáticos; Ministerio de Defensa Nacional: Servicio de Hidrografía, Oceanografía y Meteorología de la Armada; Prefectura Nacional Naval; Ministerio de Turismo y Deporte; Administración Nacional de Puertos; Gobiernos Locales: Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha.
5. Instrumentos	Las DNEC constituirán el instrumento general de la política pública en la materia y cuyo objeto será el establecimiento de los principales objetivos estratégicos nacionales, la definición de la estructura territorial y las modalidades de uso y gestión de los recursos naturales. Las DNEC han estado en proceso de elaboración y discusión intersectorial desde el año 2000 y actualmente (2011) se han presentado a consideración como proyecto de ley en el Parlamento Nacional.

6. Formación y Sostenibilidad	Desde 2007 existe en la UdelaR un programa interdisciplinario de Maestría en Manejo Costero Integrado (MCISur) cuyo objetivo es formar profesionales que estén especialmente cualificados para abordar el manejo costero desde una perspectiva crítica, interdisciplinaria y participativa.
7. Recursos	La Gestión Costera cuenta con una partida fija de recursos anuales incluida en la Rendición de Cuentas del Gobierno Nacional. Esta partida es ejecutada en actividades de coordinación interinstitucional, comunicación, educación ambiental y generación de un Sistema de Información Costera.
8. Conocimiento e Información	El grado de conocimiento e información acerca de la zona costera uruguaya es parcial. La existente, está dispersa y necesita una actualización constante. Los centros de investigación universitarios son los que concentran la mayor parte de la información e investigación generada en el país. Recientemente, la creación del Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero del Cono Sur en la UdelaR, con la participación de EcoPlata, genera un nuevo ámbito de investigación, capacitación y extensión en el país, y con una proyección regional. El Programa EcoPlata compiló la información existente y construyó un Sistema de Información Ambiental Costero inserto en la plataforma web de la DINAMA.
9. Educación y Sostenibilidad	La Educación Ambiental a nivel nacional es un proceso reciente. Los temas costeros no son identificados como tales en los programas curriculares. El esfuerzo principal está centrado en iniciativas de Proyectos y Programas como EcoPlata en cuya agenda cuentan con una estrategia de efectiva implementación.
10. Participación	La participación pública no se efectúa en un ámbito que centralice los temas y los problemas costeros. Actualmente existen cuatro comisiones asesoras del MVOTMA que abarcan por separado los temas como territorio, ambiente, agua y áreas protegidas. El carácter multidisciplinario e interinstitucional en el abordaje de los temas costeros no posee un espacio de tratamiento a nivel público. Cabe destacar que toda la normativa generada en los últimos tres años destaca la esencialidad de la participación pública en la toma de decisiones y la gestión de temas ambientales.

## 2. PROPUESTAS PARA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS EN URUGUAY

### 2.1. Política

Siguiendo la clasificación de Chircop (2006), que agrupa a los distintos países del mundo según el grado de avance en el proceso legislativo costero, bajo este criterio, es posible incluir a Uruguay, en el grupo de países que tienen Estatutos del Agua, en virtud de la aprobación del Código de Aguas (1978). A su vez, nuestro país tiene Legislación Ambiental, siendo la más relevante la Ley n° 17.283 General de Protección del Ambiente (LGPA, 2000) que establece el Marco Regulador de la Política Ambiental, sin perjuicio de la existencia de otra normativa ambiental, nacional y departamental. Por otra parte, Uruguay se insertaría en el grupo de países

que tienen Legislación de Planificación. Ello en mérito a las Leyes n° 10.723 y 10.866 de Centros Poblados (1946) y a la Ley n° 18.803 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS, 2008) y su Decreto Reglamentario n° 221/2009, que regula la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE, 2009), además de la normativa departamental existente en lo que a planificación territorial y urbanística respecta (Rocha Decreto Departamental n° 12/2003).

No obstante, Uruguay no estaría incluido en el grupo de países que tienen Estatutos específicos de Manejo Costero y Oceánico Integrado, si bien actualmente se está elaborando la futura “Directriz Nacional del Espacio Costero” y han existido con anterioridad otras iniciativas legislativas (Proyecto de Decreto: Política Nacional del Espacio Costero). Asimismo, no es posible incluirlo en el grupo de países que tienen un Estatuto de Protección Costera por cuanto si bien existe en nuestro país normativa de protección costera la misma está dispersa, no está codificada y es notoriamente fragmentaria. Por su parte, Barragán (2001) agrupa los distintos países latinoamericanos según su nivel nacional de desarrollo en la gestión costera. Uruguay es clasificado entre los países que si bien no existen estructuras organizativas y administrativas complejas se dan las condiciones imprescindibles para avanzar hacia un grado más complejo en el proceso de gestión.

La adopción formal del esquema de gestión es el fin de un proceso de legitimación iniciado desde la fase de identificación preliminar del manejo integrado de la zona costera (Gómez 2011). EcoPlata inicia el proceso en 1991 a través de la firma de un Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Uruguay y la Universidad de Dalhousie de Canadá, con el fin de integrar equipos de investigadores e instituciones con competencia en el área de Ciencias del Mar de ambos países. En sus inicios, el principal objetivo fue contribuir al fortalecimiento de los recursos humanos, tanto académicos como del sector pesquero, para prevenir la degradación de los recursos marinos del Río de la Plata. A partir de 1997 se explicitan los recaudos necesarios a nivel sectorial y territorial para la mejora de la gestión de la zona costera a través de la firma de un Convenio Interinstitucional entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Defensa (MDN) y la Universidad de la República (UdelaR). Se establecen las bases para el apoyo a la investigación, la planificación y formulación de políticas, promoviendo la sensibilización pública y desarrollando mecanismos de financiación perdura-

bles. Gracias a este proceso de concertación y de legitimación, EcoPlata fue generando compromiso social frente a los responsables locales de uno o varios territorios, que sin lugar a dudas ofició de marco teórico para la construcción de una estrategia nacional de gestión integrada de la zona costera, siendo reconocida la implementación de dicha concepción a nivel nacional (EcoPlata, 2007).

Actualmente (2006–2009), EcoPlata determinó institucionalizar y fortalecer el proceso del manejo costero a fin de consolidar una protección eficaz de las áreas sensibles y asegurar la sustentabilidad en los distintos usos sociales y productivos de la costa. En cuanto al área temática Gobernanza se avanzó en el análisis, recomendación y promoción de un modelo que permita el funcionamiento de una estructura institucional de toma de decisiones en los asuntos costeros, con participación de la comunidad y apoyada por EcoPlata. Al respecto, entre las actividades ejecutadas se destaca la adhesión al Programa de actores claves como ser los Gobiernos Departamentales de la zona costera, el Ministerio de Turismo y Deporte, la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento, la Dirección de Recursos Naturales Renovables, la Prefectura Nacional Naval y las Facultades de Arquitectura e Ingeniería; con quienes se están promocionando acuerdos específicos para la realización de trabajos conjuntos en áreas de interés común (EcoPlata 2007).

## **2.2. Normativa**

No existe un marco legal específico con relación a las zonas costeras uruguayas, aunque sí existen normas e instituciones que tienen que ver con su manejo. En la actualidad, la gestión se determina por normas sectoriales específicas en materia de pesca, turismo, puertos, transporte marítimo, áreas protegidas, ordenamiento territorial, evaluación de impacto ambiental, las cuales, aunque brindan un marco legal no tienen una visión integradora para la solución de conflictos. Según Oribe Stemmer y Flores (2003) la zona costera reúne un conjunto de características que conducen a que las sociedades consideren necesario someterlas a un estatuto jurídico particular. Nuestro Código Civil incluye entre los bienes nacionales de uso público a los “puertos, obras, ensenadas y costas del territorio oriental, en la extensión que determinen las leyes especiales”, los “ríos o arroyos navegables” y sus riberas. Aunque la preocupación por la protección del medio costero es de larga data se ha incrementa-

do la generación de leyes y normas en los últimos años<sup>4</sup>. A través del Decreto s/n de 23 de mayo de 2001 se creó la Comisión Coordinadora de Apoyo a el manejo costero integrado, conformado por los actores nacionales y departamentales con competencia en los asuntos costeros listados en el ítem Instituciones de este documento. La secretaría de la misma la ejerce la Unidad de Gestión del Programa EcoPlata y los objetivos de la comisión son el facilitar la ejecución de tareas u obras propuestas por los grupos de trabajo del Programa EcoPlata y aprobadas por su Junta Directiva; facilitar la coordinación de las actividades que sobre temas costeros realizan las mencionadas instituciones con el objeto de la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos costeros; crear un ámbito de seguimiento no resolutivo a los problemas costeros en el área de referencia; apoyar las experiencias de los grupos de trabajo que desarrolla el Programa EcoPlata en el área mencionada; proponer a la Junta Directiva del Programa EcoPlata las acciones tendentes a solicitar el apoyo de instituciones públicas o privadas con experiencia en el tema, para contribuir con sus fines; definir lineamientos de gestión costera para las áreas de referencia a ser propuestos a las instituciones competentes respetando las competencias de cada organismo, previa aplicación por la Junta Directiva del Programa EcoPlata y fomentar la participación de las comunidades locales en la resolución de los problemas de gestión costera. En 2008 fue aprobada por el Poder Legislativo la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (n° 18.308). Como instrumento del ámbito nacional su elaboración corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la DINOT. Desde el punto de vista de la gestión de la zona costera su importancia radica en lo establecido en su artículo 10 que establece la elaboración de las Directrices Nacionales Costeras. Las mismas constituyen el instrumento general de la política pública en la materia y tendrán por objeto, entre otros, el establecimiento de los principales objetivos estratégicos nacionales, la definición de la estructura territorial, la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas, la determinación de espacios sujetos a un

---

<sup>4</sup> Ley de Centros Poblados (1946), Ley n° 10.723; Código de Aguas (1978), Ley n° 14.859, Ley n° 16.170 (1990), Artículo n° 47 de la Constitución de la República, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (n° 160466, 1994) y su decreto reglamentario (349/05), Ley n° 17.283 que declara de interés general la protección del medio ambiente, Ley n° 17.234, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008) n° 18.308, Ley de Políticas Nacional de Aguas (2009) n° 18.610 y Decreto 238/009 crea el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad, Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (2009) n° 18.567. El Gobierno Departamental de Rocha aprobó el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica.



régimen de protección especial y las modalidades de uso y gestión de los recursos naturales.

### **2.3. Competencias**

Las responsabilidades de la gestión del espacio costero y los recursos recaen sobre el Gobierno Central a través del MVOTMA. Pero otras entidades Ministeriales como son el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Turismo y Deporte y los Gobiernos Locales comparten competencias de gestión y uso del territorio.

Los asuntos costeros en Uruguay imponen un abordaje articulando e integrando las dimensiones ambiental, social y económica e incluyendo estilos participativos para la implementación de estrategias.

La institucionalización del MCI a escala nacional ha sido evaluada en varios ámbitos y niveles de gobierno. EcoPlata se encarga de generar las bases conceptuales junto con los espacios de diálogo y discusión del proceso de institucionalización. La adopción formal de la propuesta, así como el montaje institucional van acompañando los procesos de desarrollo de políticas tanto a nivel Nacional (anteproyecto de Ley de elaboración de las DNEC) como Municipal (Ley nº 15.567 Descentralización Política y Participación Ciudadana).

### **2.4. Instituciones**

En lo que respecta a la organización político-administrativa territorial nuestro país es unitario. Administrativamente está dividido en 19 departamentos, existiendo en consecuencia tres escalas administrativas: nacional, departamental y municipal.

En Uruguay no existe una institución con competencia específica en gestión costera. A nivel nacional el organismo público que se encarga de dicha gestión es el MVOTMA el cual está integrado por cuatro Direcciones Nacionales tres de las cuales están directamente vinculadas con la gestión costera (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial -DINOT-, Dirección Nacional de Medio Ambiente -DINAMA- y la Dirección Nacional de Aguas -DINGUA-), así como sus respectivas Comisiones Asesoras.

De conformidad con la Ley General de Protección del Ambiente, al Poder Ejecutivo, a través del MVOTMA, le compete la coordinación exclusiva de la gestión ambiental del Estado y de las entidades públicas en general. Por su competencia; a dicho Ministerio le corresponde coordinar con ministerios como, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), principalmente a través de: Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) y Dirección General de Recursos Naturales Renovables (RENARE); Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD); Ministerio de Defensa Nacional (MDN), a través del Servicio de Hidrografía, Oceanografía y Meteorología (SOHMA), Prefectura Nacional Naval y Dirección Nacional de Meteorología, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a través de la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH); Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) a través de la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE); Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) a través de: Dirección de Asuntos Límítrofes y Marítimos (Comisión Administradora del Río de la Plata y Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo); y Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a través de: Comisión Uruguaya de Oceanografía (CUO). A su vez, existen entes autónomos y servicios descentralizados vinculados directa o indirectamente con la gestión costera, a saber, la Universidad de la República (UdelaR), Obras Sanitarias del Estado (OSE), Administración Nacional de Carburantes, Alcohol y Portland (ANCAP) a través de la División Medio Ambiente, Seguridad Industrial y Gestión de Calidad y Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) a través de la Unidad de Gestión Ambiental y la Administración Nacional de Puertos (ANP). A nivel departamental, la competencia en gestión costera corresponde a los Gobiernos Departamentales, y respecto al marco institucional, es interesante destacar que en Maldonado y Rocha se crearon Unidades de Gestión Costera, que funcionan respectivamente en la órbita del Departamento de Desarrollo Ambiental y el Departamento de Ordenamiento Territorial y Planeamiento Urbano, respectivamente.

Esta superposición de competencias y de jurisdicción conlleva a una ausencia de articulación interinstitucional y de dificultades para la coordinación que genera en ocasiones conflictos a la hora de planificar y ejecutar acciones concretas en pro de la solución de los problemas costeros. Cabe destacar la existencia de iniciativas internacionales que han venido promoviendo la investigación y gestión ambiental y/o costera (IDRC, PNUD, UNESCO, PNUMA). Principalmente destaca el Programa EcoPlata (1991–2010, IDRC), el cual ha colaborado en la institucionalización de la gestión costera. La adop-

ción formal de la propuesta, así como el montaje institucional fue acompañando los procesos de desarrollo de políticas tanto a nivel nacional como municipal expresadas en el apartado políticas y normativa. EcoPlata fue generando compromiso social frente a los responsables nacionales y locales ofreciendo de marco teórico para la construcción de una estrategia nacional sobre la gestión de la costa. Como expresión de este aporte, recientemente el MVOTMA (2010) conformó el Gabinete Ambiental (DINAMA, DINOT, DINAGUA) el cual declaró que la gestión integrada de la zona costera es un área estratégica y que sustenta la propuesta de creación de una División de Gestión Costera y Marina dentro del MVOTMA. Además, en el marco de la reciente Ley Nacional de Aguas (n° 18.160/2009) se creó el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio (art. 23) el cual coordinará la delimitación de competencias a través de Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH, art. 29). En especial destaca la CRRH-Costa la cual promoverá la formación de la Comisión de la cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo con el objetivo garantizar la sustentabilidad de la gestión local de los recursos y la administración de potenciales conflictos de uso atendiendo a los criterios de manejo de cuenca.

## **2.5. Instrumentos estratégicos y operativos**

Desde 2008 rige en nuestro país la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS). A efectos de planificación y ejecución territorial, la ley prevé en su artículo 8° distintos instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Además, en el ámbito nacional prevé: directrices y programas nacionales; en el ámbito departamental: directrices y ordenanzas departamentales y planes locales; en el ámbito regional: estrategias regionales y en el ámbito interdepartamental: planes interdepartamentales. A su vez, prevé instrumentos especiales que son los instrumentos complementarios o supletorios de los anteriores: planes parciales, planes sectoriales, programas de actuación integrada, catálogos e inventarios y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

Asimismo, la LOTDS fue reglamentada por el Decreto 221/2009 en lo que tiene que ver con la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) prevista en la ley con carácter novedoso para nuestro país. A dichos efectos los Instrumentos de Ordenamiento Territorial deberán contar con una EAE aprobada por el MVOTMA a través de la DINAMA. Estableciendo que estos procedi-

mientos ambientales se integrarán en la elaboración del correspondiente instrumento y que los instrumentos especiales que tengan por objeto una superficie de terrenos superior a 10 hectáreas requerirá autorización ambiental previa, sin perjuicio de la legislación vigente.

Es de destacar que la futura Directriz Nacional del Espacio Costero (2011) prevé que sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 50 de la LOTDS, en aquellas zonas fraccionadas del espacio costero de baja intensidad de uso, o no consolidados, o de interés para la conservación se impulsarán programas de fusión de lotes para obtener nuevos predios de área mayor. Asimismo, en las zonas de intervención sostenible del espacio costero se estudiarán los efectos acumulativos, ajustándose el instrumento de ordenamiento territorial respectivo, para garantizar la eliminación de impactos negativos, la reversión del fraccionamiento o el parcelamiento.

En este marco normativo se establecen entonces, diferentes lineamientos estratégicos referidos a la sustentabilidad del ambiente y tendientes a garantizar la evolución de la costa de acuerdo con los conceptos de desarrollo sostenible del territorio y de funcionalidad de los ecosistemas, propendiendo a una optimización de uso de los valores costeros establecidos en los instrumentos de ordenación específicos. Sin embargo, el país aún no cuenta con una estrategia nacional referida al MCI. EcoPlata está orientando un proceso de consulta interinstitucional con participación pública para la elaboración de un documento estratégico fundado en la nueva legislación y en la nueva institucionalización del tema costero en el MVOTMA. A la fecha se ha consensuado un conjunto de principios fundamentales dirigidos a asegurar la formulación, concertación y adopción de políticas orientadas al ordenamiento ambiental del territorio costero y del recurso acuático adyacente. Los mismos en términos generales se pueden resumir en (EcoPlata, 2010):

- El desarrollo del país depende en parte del incremento en la utilización y gestión de los ecosistemas y recursos costeros
- El área costera nacional constituye un sistema único de recursos que requiere enfoques especiales de manejo y planificación. La armonización de la planificación de la base natural costera es indispensable para proteger y conservar las características estructurales y funcionales de sus ecosistemas
- La biodiversidad costera y marina es patrimonio de la nación y tiene un valor estratégico para su desarrollo presente y futuro. Su conservación

y uso sostenible requieren enfoque intersectorial y deben ser abordados en forma descentralizada, incluyendo la participación del Estado en todos sus niveles y de la sociedad civil

- De la conservación de los procesos naturales que sustentan la capacidad de proveer bienes y servicios de los ecosistemas de la zona costera, depende la rentabilidad en el mediano y largo plazo de las actividades productivas sectoriales como turismo, pesca, comercio, navegación y puertos, agricultura y otras actividades económicas, así como los diversos usos tradicionales de las comunidades locales
- La coparticipación decisoria multisectorial y de los actores sociales interesados para la definición de los problemas costeros, aporta al establecimiento de los objetivos de manejo y los medios para alcanzarlos, siendo un requisito indispensable para propiciar un equitativo, transparente y dinámico proceso de gobierno
- La mejor información que genera el conocimiento interdisciplinario sobre cómo funcionan los ecosistemas marinos y costeros, y sobre cómo responden éstos a las actividades humanas debe ser siempre accesible
- La elección de las estrategias de ordenamiento ambiental y manejo integrado de los espacios costeros y marinos, está basada en una perspectiva sistémica que reconoce las interconexiones entre los distintos ecosistemas

## **2.6. Formación y capacitación**

En los últimos años, autoridades nacionales y departamentales y la sociedad en general incluyendo a la UdelaR, han desarrollado acciones para la protección y la gestión ambiental sustentable de la costa. A nivel universitario existen numerosos antecedentes de actividades en materia de investigación y acción social y ambiental en la zona costera, a lo que se suma la existencia de un programa interdisciplinario de capacitación en MCI entre cinco servicios universitarios (Maestría en Manejo Costero Integrado, MCISur).

La Maestría MCISur está fundada alrededor de un enfoque integrado, abarcando la enseñanza, capacitación, investigación y una fuerte participación comunitaria. El programa está destinado a graduados universitarios interesados en desarrollar una formación interdisciplinaria en manejo costero,

principalmente administradores y tomadores de decisiones del área pública y privada con responsabilidades en la costa, así como profesionales y docentes universitarios de diversas disciplinas que busquen fortalecer su formación en esta temática.

La consolidación actual del programa ha generado el potencial para ampliar el campo de acción hacia la investigación y la extensión universitarias en estas temáticas. Estos antecedentes, la favorable situación nacional de apoyo a la investigación y la innovación, y particularmente el novel proceso de descentralización de la UdelaR en la región Este, justificaron recientemente la creación de una entidad académica denominada “Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero Integrado del Cono Sur (C-MCISur), en el Centro Universitario Regional del Este (CURE) y en cooperación con el nuevo “Espacio Interdisciplinario” de la UdelaR. Se aspira a consolidar una entidad de excelencia con proyección regional que contribuya a la gestión integrada de la zona costera mediante actividades interdisciplinarias de educación, investigación, extensión y apoyo a tomadores de decisión y comunidades costeras. La propuesta tiene un carácter netamente regional y cuenta con la participación de instituciones académicas de Brasil, Argentina, Chile, México y el apoyo de la Universidad de Dalhousie (Canadá).

Las funciones del centro se focalizan en los siguientes ejes temáticos: i) adaptación de la zona costera frente al cambio climático; ii) fragilidad ecosistémica y transformación antrópica del espacio costero; iii) gobernanza y manejo costero/marino; iv) manejo basado en ecosistemas y comanejo; v) desarrollo económico sustentable; vi) planificación territorial adaptativa; vii) herramientas y soportes para el manejo costero.

Se espera que C-MCISur contribuya significativamente a la gestión sustentable de la costa de Uruguay y del Cono Sur, provea credibilidad y especificidad geográfica a la descentralización universitaria, y al proceso de manejo costero que el país esboza. Se espera que actúe además como un modelo unificador en la región y ejemplo de cooperación innovadora en materia ambiental sustentable.

## **2.7. Conocimiento e información**

Las estrategias de desarrollo sustentable son influenciadas por las opiniones y percepciones de la gente más allá de la situación científica real con

respecto al estado del medio ambiente y de los temas prioritarios. Un asunto pasa a ser prioritario para un gestor político a partir de que la población lo ve como problemático, más allá de la situación real del mismo. Es por esta razón que las instancias de comunicación y participación con las comunidades locales determinan el éxito de las estrategias de desarrollo sustentable ya que se definen prioridades a partir de la participación ciudadana y por lo tanto generando estrategias que enfrenten estas percepciones.

Al relevar la información acerca de la valoración sobre la importancia de la zona costera, en especial a través de una encuesta efectuada específicamente en los departamentos costeros, se pone de manifiesto la enorme importancia que en general se le adjudica a dicha zona en Uruguay. En este sentido, existe una amplia mayoría que la considera como importante o muy importante, cifra que alcanza el 90 % de la población. El uso más frecuente de la costa por parte de la población se vincula con el ocio y el turismo, que en total concentran el 38 % de las respuestas. A su vez, dentro de éstas se destacan como uso más frecuente los paseos, abarcando un 13 % de las preferencias. Otros tipos de usos, vinculados al trabajo y a la pesca alcanzan tan solo un 3 % del total.

Finalmente, la necesidad de disponer de información adecuada para apoyar la toma de decisiones contribuirá a desarrollar la capacidad de generar conocimiento científico orientado a la resolución de problemas, fortaleciendo a las instituciones con competencia en el espacio costero.

En colaboración con la DINAMA, el programa EcoPlata desarrolló el Sistema de Información Ambiental Costero (SIAC) que tiene por objetivo la generación de conocimiento, el apoyo en el proceso de toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible de la zona costera.

El SIAC permite la captación, estructuración, acceso y difusión de información relativa al medio ambiente de la zona costera. Éste cuenta con bases de datos, sistema de información geográfica (SIG) en línea, biblioteca virtual, pronóstico numérico del tiempo, y enlaces a otros sistemas de información ambientales.

De los componentes con que cuenta el SIAC, el SIG es el más importante por ser un visualizador de mapas en línea totalizando unas 70 capas de información que pueden ser consultadas por intendencias, instituciones estatales, especialistas, y público en general. El visualizador de mapas se desarro-

lló con el uso de software de código abierto y libre<sup>5</sup>. El SIG es el resultado de un proceso de integración de información medioambiental proveniente de diferentes instituciones, disciplinas y sectores, así como información generada por el propio programa EcoPlata.

## **2.8. Recursos económicos**

La gestión costera en el país cuenta con una partida fija de recursos anuales incluida en la Rendición de Cuentas del Gobierno Nacional. Esta partida es ejecutada en actividades de coordinación interinstitucional, comunicación, educación ambiental y generación de un sistema de información costera. Desde el año 1995 a la fecha el país ha contado además con fondos de la cooperación canadiense a través de la Agencia IDRC, los mismos son ejecutados en partidas destinadas a la investigación, la educación ambiental, la difusión y el sostén de una Unidad Ejecutora del programa EcoPlata.

La Maestría MCISUr y el Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero Integrado del Cono Sur se financian con partidas propias universitarias, del gobierno central (Convenios ministeriales y Fondo de la Agencia Nacional para la Innovación e Investigación) e internacionales (CIDA, etc.). El presupuesto anual cuenta con un aporte del 60% institucional y 40% extrapresupuestario. El proyecto global cuenta por 5 años (hasta 2011) con apoyo extra de la Cooperación Canadiense CIDA.

## **2.9. Educación para la sostenibilidad**

Se puede lograr un avance significativo en la consolidación de las estrategias formuladas para la conservación de ecosistemas y recursos costeros y el desarrollo de actividades productivas sustentables a través de iniciativas de educación organizadas entre los gestores y especialistas. Parte de la estrategia será la estructuración de una campaña educativa que transmitirá los conocimientos sobre los ecosistemas costeros y las implicancias de las tendencias y condiciones ambientales y sociales.

Para configurar un ámbito institucional que coordine e integre el MCI es necesario estimular el conocimiento activo como factor orientativo hacia la acción y la colaboración en la gestión de una franja costera que parte de nuestro patrimonio cultural. Para poder diseñar una estrategia nacional del MCI se

---

<sup>5</sup> <http://www.ecoplata.org/monitoreo-y-evaluacion/siac/sistema-de-informacion-geografica/>.



debe tener una idea lo más cercana posible sobre la situación actual en materia de conciencia pública sobre temas vinculados con la zona costera y su cuidado.

Según diferentes análisis de opinión pública realizados en diferentes años (2005-2009), surge que si bien la mayoría de los uruguayos expresan que consideran que los temas ambientales son muy o bastante importantes, pero a la hora de transformar esas opiniones en acciones, la situación cambia sustancialmente. Este punto es importante porque la falta de información, en algunas ocasiones, así como la falta de conocimiento preciso sobre aspectos generales del territorio y del ambiente nacional, es un enemigo de cualquier intento de implementación de las estrategias de desarrollo sustentable.

Las políticas de educación ambiental resultan fundamentales para que la población cuente con herramientas para determinar los asuntos prioritarios de la franja costera, sus principales características y las formas de cuidar y mantener el medioambiente de su localidad. Esto significa conocer los problemas de desarrollo, valorar la necesidad de acción sobre estos problemas para remediarlos o para prevenirlos. Las herramientas que genera la educación son necesarias para el éxito de los procesos de gestión del desarrollo sostenible.

La capacitación y la educación para la participación y responsabilidad ciudadana en MCI debe tener como objetivo la formación de capacidades en los agentes locales sobre la problemática de la zona costera, así como en lo que implica un adecuado manejo adaptativo de este recurso. Para efectivizar la toma de decisiones informadas se debería cumplir las siguientes acciones:

- Elaborar un Programa Nacional de Formación y Capacitación para el MCI destinado a gestores locales y nacionales en colaboración con la Maestría de MCISur
- Promover la educación ambiental como herramienta para la participación y responsabilidad ciudadana a través del adecuado manejo de información y conocimiento, transmisión de buenas prácticas y lecciones aprendidas. Esta actividad debería desarrollarse en colaboración con la Red de Educación Ambiental de la Universidad de la República
- Capacitar a docentes de los niveles primario y secundario en la temática del Río de la Plata y su franja costera. Esta actividad debería de-

sarrollarse en colaboración con el Consejo Directivo Central de Educación Nacional y la Administración Nacional de Educación Primaria

- Capacitar y sensibilizar a comunicadores sobre la potencialidad de la franja costera y las problemáticas que la afectan. Promover la responsabilidad social de los medios de comunicación en relación a la conservación de la franja costera
- Desarrollar procesos y mecanismos integrales para acceder y disseminar información relacionada a temas costeros (cursos a distancia, espacios virtuales, actualización de los contenidos del sitio web de Eco-Plata)

Se considera que tanto la educación para la sostenibilidad como la comunicación son necesarias para que los gestores y las comunidades locales sean “guardianes” y usuarios comprometidos con la conservación de los recursos costeros y para que los problemas existentes sean conocidos y abordados desde una perspectiva que involucre las dimensiones ambiental, social y económica.

## **2.10. Participación**

El Uruguay, se encuentra en un contexto inmejorable para fortalecer el manejo costero integrado y en especial para consolidar la participación ciudadana en este proceso y en la gestión ambiental toda. Como lo plantea el documento del Grupo Asesor Consultivo Interpartidario de Medio Ambiente (2010) y lo ratifica el MVOTMA (2010)<sup>6</sup>, la participación ciudadana se convierte en eje estratégico de una histórica Política Ambiental de Estado.

En primer lugar, cabe destacar que desde la década de los 90 a nuestros días, varias son las normas que incluyen el concepto de participación ciudadana en la gestión ambiental. A su vez, es contemplada en las diferentes estrategias nacionales sobre cambio climático, recursos hídricos y áreas protegidas. Por otro lado, en la actualidad existe voluntad política clara expresada en este documento interpartidario, retomada como se expresó por el MVOTMA.

Dentro de ese buen contexto para fortalecer la participación ciudadana y la investigación orientada a la MCI, aparte del funcionamiento de la MCISur,

---

<sup>6</sup> [http://www.mvotma.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=952:2010-06-25-se-presento-ante-el-consejo-de-ministros-la-priorizacion-del-trabajo-ambiental-para-el-quinquenio&catid=1:ltimas](http://www.mvotma.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=952:2010-06-25-se-presento-ante-el-consejo-de-ministros-la-priorizacion-del-trabajo-ambiental-para-el-quinquenio&catid=1:ltimas).

se crea el Centro Interdisciplinario de Manejo Costero, ambos en el ámbito de la Universidad de la República. En esa misma línea, desde las organizaciones sociales se registra una demanda creciente para una gestión más sostenible y participativa.

Sin embargo aún existen muchos desafíos. En primer lugar, tanto el enfoque de la normativa ambiental, como en la práctica cotidiana aún se entiende la participación como mera información, y en el mejor de los casos asume el carácter de consulta. Es necesario entonces, definir y generar el debate sobre los alcances de la participación ciudadana en la gestión ambiental y costera. En este caso, se la asume como un derecho ciudadano y un proceso (Guchin, 2010):

- La ciudadanía, incluye el derecho a participar y apropiarse responsablemente de su entorno
- La participación, un proceso y no sólo un momento o espacio para la información y consulta
- Es así, un elemento inherente a una gestión integrada de la zona costera

En esa misma línea, a nivel nacional se destaca un importante proceso de institucionalización que facilita a *nivel formal* la participación ciudadana, la educación ambiental y el libre acceso a la información, herramientas esenciales para la gestión ambiental. Esto brinda una buena base para facilitar procesos; siendo necesario entonces reforzar y generar otros mecanismos para incentivar esa participación y hacerla menos aislada, más efectiva y ampliar su base social, más allá de determinado grupo de organizaciones sociales muy comprometidas. La pregunta es inevitable, ¿es necesario entonces crear nuevas estructuras asesoras, de consulta para el manejo costero integrado? A su vez, ¿están en condiciones los organismos gubernamentales de responder las demandas y sostener las exigencias y expectativas que el proceso participativo genera? ¿Tienen los actores de la sociedad civil, las capacidades para incorporarse y de qué forma en el mismo?

La situación actual presenta entonces una multiplicación de instancias formales y de actores para la consulta y el asesoramiento por parte de la sociedad civil a las autoridades rectoras de la política ambiental. Los desafíos, más allá de cumplir con lo estipulado por la legislación, son buscar los mecanismos para fortalecer a las instituciones y a las capacidades de los diferentes

actores; así como buscar nuevas instancias y mecanismos participativos si los vigentes no están a la altura de las nuevas realidades y fortalecer una participación y compromiso real y efectivo para la toma de decisión y gestión de los recursos ambientales. Entendemos que es necesario caminar hacia un *proceso de articulación y de concentración de instancias de mecanismos de consulta*. Eso también es válido para el marco institucional que contemple la participación ciudadana para un manejo costero integrado y adaptativo (Guchin, 2006).

Desde ahí para fortalecer la participación ciudadana en la gestión costera integrada es necesaria:

- Consensuar que se entenderá por gestión costera participativa y qué características asumirá esta participación para contribuir a fortalecer el proceso
- Avanzar en la generación de un modelo de gestión participativa para la zona costera
- Capacitar a las instituciones y a la sociedad civil
- Institucionalizar la gestión participativa de los temas costeros a nivel local y nacional

Este proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana contribuye a la revalorización de la zona costera como recurso estratégico y patrimonio natural y cultural hacia un Uruguay sostenible. Para ello es necesario<sup>7</sup>:

- Afianzar en la agenda política la temática del desarrollo sostenible de la zona costera
- Definir agendas socioambientales locales fuertes y genuinas
- Fomentar el debate sobre la participación de la sociedad civil: cómo una sociedad civil fuerte puede ser también un actor fuerte capaz de interactuar con el estado

Desde un comienzo, el programa EcoPlata entendió necesario integrar a diferentes actores en la identificación, tratamiento y prevención de los problemas ambientales de la costa. Aunque la perspectiva adoptada en sus inicios respondía a una mirada sobre participación, acotada a determinados actores y

---

<sup>7</sup> Definido en la Mesa de trabajo “Asuntos prioritarios para el desarrollo sostenible de la zona costera según la sociedad civil organizada”, en el marco del II Foro de Desarrollo Sustentable de la zona costera. 13 y 14 de octubre de 2009.

problemáticas. Es por ello que desde 2009 se comienza a implementar lo que se denominan *Iniciativas piloto para la gestión integrada costera local*. Se proponía generar un proyecto configurado entre las Intendencias costeras, con activa intervención de las comunidades locales. Asumir una mirada más integral del proceso, donde más allá de la intervención concreta<sup>8</sup> se buscara el involucramiento de los actores desde el inicio del proyecto, el fortalecimiento de redes, así como generar estrategias de comunicación y educación ambiental locales. Más allá de los diferentes niveles de desarrollo de estas experiencias, habilitaron la generación de lecciones aprendidas sobre las particularidades y desafíos locales para la identificación de modelos participativos hacia una gestión costera.

Desde estas experiencias se generó un *Grupo técnico “participación ciudadana para la gestión costera”*. Este tiene como núcleo duro a ONGs socias del Programa y busca aportar a la generación de este modelo, reflexionar sobre los conceptos de gobernanza, participación y gestión participativa, para desatar los nudos en la labor de una gestión ambiental participativa.

Dentro de esta estrategia, se define como una herramienta que consolidará la gobernanza costera, la generación de *Foros locales de desarrollo sostenible*. Estos tendrán el propósito de:

- Definir agendas socioambientales locales fuertes y genuinas
- Fortalecer ONG y redes locales
- Avanzar hacia la gestión integrada (gobierno- actores sociales)
- Institucionalizar gestión participativa temas costeros nivel local /nacional

Estos Foros locales, aportarán a su vez y se enmarcan dentro del *Foro Nacional de Desarrollo Sostenible*, que a nivel nacional en el 2010 irá por su III edición. Los mismos sirvieron de plataforma para recabar los intereses y propuestas de los actores que tienen competencia en los temas costeros y su gestión hacia la construcción colectiva de lineamientos para una futura *Estrategia país*.

---

<sup>8</sup> <http://www.ecoplata.org/gestion-participativa/iniciativas-piloto/>.

### 3. CUADRO CONCLUSIVO PROPOSITIVO

Abreviaturas utilizadas:

- Evaluación de la viabilidad de la propuesta (VP): (PV) Propuesta viable; (PMV) Propuesta muy viable; Propuesta inviable (PI).
- Criterio espacial considera el ámbito geográfico de influencia (CE): (TTN) Totalidad de territorio nacional; (CRDP) Cuenca del Río de la Plata; (COA) Cuenca del Océano Atlántico; (ZCD) Zona costera del departamento; (MC) Municipio costero; (BC) Balneario costero.
- Criterio temporal analiza el tiempo requerido para su implementación (CT): (CTT) Criterio temporal trimestral, (CTS) Criterio temporal Semestral; (CTA) Criterio temporal anual; (CTQ) Criterio temporal quinquenal, (CTD) Criterio temporal decadal.
- Criterio jerárquico (CJ): (CJU) Criterio jerárquico urgente; (CJP) Criterio jerárquico preferente.

Temática	Propuesta	VP	CE	CT	CJ
Política	1.1. Conocer el estado del ambiente (línea de base, monitoreos) aún mientras se desarrolla un Sistema de Información Ambiental Costero.	PMV	CRDP COA	CTA	CJU
	1.2. El Poder Ejecutivo asignará los recursos materiales y humanos para consolidar la gestión orientada a implementar una política de estado en lo ambiental y en la generación de lineamientos estratégicos para la zona costera.	PV	CRDP COA	CTQ	CJU
	1.3. Concretar un programa integrado de cuencas y recursos hídricos con protección de los acuíferos y ecosistemas.	PV	CRDP COA	CTQ	CJU
	1.4. Avanzar desde la gestión costera hacia la gestión de cuencas y la gestión del ambiente marino continental.	PV	CRDP COA	CTQ	CJU
	1.5. Integrar efectivamente la política ambiental con las políticas de desarrollo económico y social.	PV	TTN	CTD	CJP
	1.6. En un marco donde las áreas protegidas se conciben como áreas con regulaciones especiales, se debe progresar en el análisis de las restricciones de los derechos de los actores y su compensación.	PV	TTN	CTD	CJP
	1.7. Particular atención requiere la gestión ambiental del territorio marítimo y costero frente a las demandas potenciales de explotación de sus recursos, para lo cual se necesita un conocimiento adecuado del ambiente de este territorio.	PVM	CRDP COA	CTQ	CJU
Normativa	2.1. Aplicar la Evaluación Ambiental Estratégica	PMV	TTN	CTA	CJU
	2.2. Se considera necesario y conveniente contar con un Texto Ordenado de la Normativa Ambiental.	PMV	CRDP COA	CTA	CJU
	2.3. Aprobar y reglamentar las Directrices Nacionales del Espacio Costero.	PMV	CRDP COA	CTA	CJU

Competencias	3.1. Definir competencias claras y avanzar hacia una efectiva coordinación interinstitucional, en el marco de la elaboración de una Estrategia Nacional del Espacio Costero.	PV	CRDP COA	CTQ	CJU
	3.2. Apoyar los procesos participativos de planificación a través de la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo social previstos en la ley n° 18.308 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible). Así como en la formulación, implementación y evaluación de planes y políticas que prevé la ley n° 18.610 (Política Nacional de Aguas).	PV	ZCD MC	CTQ	CJP
	3.3. Elaborar manuales de procedimientos unificados que orienten la aplicación por parte de las instituciones evitando la discrecionalidad, conflictos de competencias, y posibiliten coordinar las normas que regulan la zona costera.	PMV	TTN	CTA	CJU
Instituciones	4.1. Creación del Sistema Nacional Ambiental.	PMV	TTN	CTQ	CJU
	4.2. Consolidación del Gabinete Ambiental del MVOTMA (DINAMA – DINOT – DINASA).	PMV	TTN	CTA	CJP
	4.3. Institucionalizar la Comisión Integrada de Planificación Ambiental gerenciada desde el Gabinete Ambiental del MVOTMA.	PV	TTN	CTQ	CJP
	4.4. Descentralización territorial a través del Consejo Regional de Recursos Hídricos Costa integrado por los Comités de Cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo.	PMV	CRDP COA	CTA	CJU
	4.5. Descentralización territorial a través de los Municipios costeros de las Intendencias Costeras.	PMV	CRDP COA	CTA	CJU
	4.6. Crear una División de Gestión Costera y Marina en el marco de la reingeniería del MVOTMA.	PV	TTN	CTQ	CJU
	4.7. Institucionalización del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático.	PMV	TTN	CTA	CJP
Instrumentos	5.1. Se recomienda la formulación de una estrategia nacional para el manejo costero integrado	PMV	CRDP COA	CTA	CJU
	5.2. Los planes locales referidos a zonas costeras generados en concordancia con las Directrices Departamentales deberían incluir el manejo costero integrado como método de gestión.	PMV	CRDP COA	CTA	CJU
	5.3. Se debe fortalecer el monitoreo de las actuaciones efectuadas en la zona costera. Implementar la aplicación de multas en acuerdo con la PNN.	PMV	CRDP COA	CTA	CJU
Fórmación y sostenibilidad	6.1. Consolidar en las estrategias nacionales de investigación llevadas adelante por ANII a través de Fondos Sectoriales y del Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI), las necesidades de generar conocimiento sobre los temas costeros y su gestión integrada y participativa.	PV	TTN	CTQ	CJP
	6.2. Promover la investigación sobre el vínculo entre la sociedad y los recursos naturales costeros como forma de ahondar en los mecanismos de preservación y participación (Observatorio Socioambiental).	PV	TTN	CTQ	CJP

	6.3. Fomentar y desarrollar en la academia líneas de investigación acordes a las necesidades de la gestión costera.	PV	CRDP COA	CTQ	CJU
	6.4. Mejorar la capacitación de recursos humanos en manejo costero.	PMV	CRDP COA	CTA	CJP
	6.5. Promover la interacción entre las comunidades locales, la labor científica y la capacitación.	PMV	CRDP COA	CTQ	CJP
Recursos	7.1. Incluir en el Presupuesto Nacional y fondos específicos para la implementación de una Estrategia Nacional del Espacio Costero y definir e implementar mecanismos alternativos de financiamiento que apoyen la ejecución de la misma.	PMV	CRDP COA	CTA	CJU
	7.2. Incorporar en los planes locales de desarrollo líneas de acción para promover el turismo responsable.	PMV	CRDP COA	CTQ	CJU
	7.3. Movilizar al sector turismo y asociaciones del sector empresarial para apoyar programas de conservación de hábitat costero que contemplen el uso de energías renovables y tecnologías amigables con el medio ambiente, fortaleciendo la responsabilidad social de las empresas.	PMV	CRDP COA	CTA	CJU
	7.4. Apoyar los procesos de identificación y desarrollo de oportunidades económicas, de reconversión productiva y capacitación para las comunidades de pescadores artesanales, en asociación con MGAP (DINARA), MVOTMA, MIDES, Intendencias costeras, Prefectura Nacional, ANEP, ONGs.	PV	TTN	CTQ	CJP
	7.5. Apoyar programas de apoyo técnico y financiero que les permita a las organizaciones generar iniciativas de aprovechamiento y mejora de las cadenas de comercialización en beneficio de las comunidades costeras.	PV	CRDP COA	CTQ	CJP
	7.6. Promover el desarrollo de alternativas económicas estacionales para mitigar el impacto de épocas de bajo flujo económico.	PV	TTN	CTQ	CJP
	7.7. Identificar e incorporar posibles fuentes de recursos de cooperación internacional y nacional.	PV	CRDP COA	CTQ	CJP
	7.8. Consolidar apoyos presupuestales (universitarios y/o nacionales) fijos para la consolidación de los programas de capacitación terciaria en manejo costero y en la investigación interdisciplinaria en la temática, como apoyo a la gestión.	PV	CRDP COA	CTQ	CJP
Conocimiento e información	8.1. Diseñar e implementar un sistema de indicadores para el monitoreo de la implementación y los resultados del MCI a nivel nacional y local.	PMV	CRDP COA	CTA	CJU
	8.2. Institucionalizar el sistema de indicadores de desarrollo sostenible, así como el sistema de información ambiental costero.	PV	CRDP COA	CTQ	CJP
	8.3. Fortalecer y adecuar el Observatorio Socio-ambiental de la zona costera para monitorear las percepciones de la población relativa a la GIZC y al desarrollo sostenible.	PV	CRDP COA	CTQ	CJU
	8.4. Proveer las herramientas de gestión necesarias para la toma de decisión en la zona costera	PMV	CRDP COA	CTQ	CJU



Educación para la sostenibilidad	9.1. Elaborar un Programa Nacional de Formación y Capacitación para el MCI destinado a gestores locales y nacionales.	PV	CRDP COA	CTA	CJP
	9.2. Promover la educación ambiental como herramienta para la participación y responsabilidad ciudadana a través del adecuado manejo de información y conocimiento, transmisión de buenas prácticas y lecciones aprendidas.	PMV	TTN	CTT	CJU
	9.3. Capacitar a docentes de los niveles primario y secundario en la temática del Río de la Plata y su franja costera.	PV	TTN	CTA	CJU
	9.4. Capacitar y concientizar a tomadores de decisión respecto al valor de la franja costera y su vulnerabilidad, así como sobre la importancia de generar normativas que contribuyan a un manejo integrado.	PV	CRDP COA	CTA	CJU
	9.5. Promover la responsabilidad social de los medios de comunicación en relación a la conservación de la franja costera.	PV	CRDP COA	CTA	CJP
	9.6. Desarrollar procesos y mecanismos integrales para acceder y diseminar información relacionada a temas costeros (cursos a distancia, espacios virtuales, actualización de los contenidos del sitio web de EcoPlata).	PMV	TTN	CTS	CJU
	9.7. Capacitar y sensibilizar a comunicadores sobre la potencialidad de la franja costera y las problemáticas que la afectan.	PMV	CRDP COA	CTS	CJP
Participación	10.1. Consolidar un modelo participativo de gestión costera hacia su manejo integrado, que contemple las necesidades y realidades locales.	PMV	CRDP ZCD	CTQ	CJU
	10.2. Generar herramientas y capacidades que fortalezcan el trabajo conjunto entre la comunidad y las unidades de gestión con competencia en temas costeros hacia la implementación de un modelo de MCI.	PV	CRDP ZCD	CTQ	CJU
	10.3. Fortalecer las unidades de gestión con competencia en temas costeros de las Intendencias Departamentales.	PV	CRDP ZCD	CTQ	CJU
	10.4. Instaurar Foros Locales de Desarrollo Sustentable de la zona costera, a nivel departamental como instancias locales de discusión colectiva, planificación y coordinación de esfuerzos de la sociedad civil organizada para un manejo costero integrado.	PV	CRDP ZCD	CTQ	CJU
	10.5. Consolidar redes locales entorno a la gestión costera integrada, así como promover el voluntariado ambiental.	PV	CRDP ZCD	CTQ	CJP
	10.6. Consolidar y promover la generación de redes de voluntarios ambientales sobre los temas costeros a través de iniciativas que incluyan a diferentes grupos étnicos y de género.	PV	CRDP ZCD	CTQ	CJP
	10.7. Propiciar el fortalecimiento institucional de las redes nacionales de organizaciones socio-ambientales para definir agendas locales sobre temas costeros, fomentar la participación local y velar por el cumplimiento de la normativa ambiental, generando así capacidades para el MCI.	PV	CRDP ZCD	CTQ	CJP

## 4. BIBLIOGRAFÍA

- Barragán, J.M. 2001. The coasts of Latin America at the end of the Century. *Journal of Coastal Research*, 17(4): 885-899.
- Chircop, A. 2006. “Legislación para el manejo costero integrado y el manejo oceánico. Tendencias globales”. En MCISur. *Conferencia regional: Fortalecimiento de capacidades para el manejo costero integrado*, 13 y 14 de Diciembre de 2005, Montevideo, Uruguay. Proyecto “Sustentabilidad de la zona costera uruguaya (AUCC – CIDA), Universidad de la República, Montevideo y Dalhousie University, Halifax. 119 pp.
- EcoPlata. 2007. *Elaboración de una estrategia para la gestión costera integrada en el Uruguay. Plan de acción*. Publicación periódica, EcoPlata. 51 pp. /www.ecoplata.org/
- EcoPlata. 2010. *Estrategia nacional para la gestión integrada, períodos 2010 – 2015. Un paso adelante en la gobernanza costera*. Publicación periódica EcoPlata, 31 pp. /www.ecoplata.org/
- Gómez, M. 2011. “Un cambio en el modelo de gestión de la zona costera uruguaya. El programa EcoPlata”. En: López, R.A. y Marcomini, S.C. (Eds.) *Problemática de los ambientes costeros. Sur de Brasil, Argentina y Uruguay*. Editorial Croquis, Buenos Aires. Pp. 95 – 105.
- Gómez, M., Conde, D. y Villarmarzo, R. 2010. *Sostenibilidad de la gestión costera integrada del Uruguay*. Conectando el conocimiento con la acción. Publicación periódica, EcoPlata. 72 pp.
- Guchin, M. 2006. *Participación ciudadana para la implementación del Programa de Acción Estratégico del Río de la Plata y su Frente Marítimo*. Montevideo: Documento de trabajo FREPLATA. Mimeo.
- Guchin, M. 2010. *La participación ciudadana en la Gestión Integrada de la Zona Costera*. Montevideo: Documento de trabajo EcoPlata. Borrador.
- Oribe Stemmer, J. y Flores, M. 2003. *Estudio comparativo sobre instrumentos jurídicos relativos a la protección del medio ambiente del Río de la Plata y su Frente Marítimo*. Informe técnico del proyecto FREPLATA “Protección ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y control de la contaminación y restauración de hábitats”. 126 pp.



# XI

## DOCUMENTO NACIONAL DE PROPOSTAS: BRASIL

**Marinez Scherer**

Agencia Brasileira de Gerenciamento Costeiro y  
Universidad Federal de Santa Catarina

**Martinus Filet**

Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro

**Manuel Sanches**

Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro y  
Universidad Federal de Rio de Janeiro

**Antonio Eduardo Poleti**

Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro

Colaboración:

**Nelson Gruber**

Agência Brasileira de Gestão Costera y  
Universidad Federal de Rio Grande do Su



## 1. INTRODUCCIÓN

A fim de realizar uma revisão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e de outras iniciativas de gestão costeira, para que as mesmas abarquem diretrizes práticas e factíveis e contribuam de maneira consistente para a conservação dos recursos costeiros e marinhos e a melhoria da qualidade ambiental costeira, a Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro adotou a realização de um ciclo de debates denominado *Cidades Costeiras Sustentáveis*. Esses eventos temáticos por região e/ou município costeiro foram realizados ao longo da costa brasileira. O objetivo destes eventos foi o de fomentar a discussão sobre a gestão costeira no Brasil, com participação da sociedade civil, e extrair subsídios para a formulação do próximo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

A série de discussões em torno do tema *Cidades Costeiras Sustentáveis* (CCS), de iniciativa da Agência Costeira, em parceria com uma série de organizações não governamentais e universidades, teve o objetivo de contribuir para a análise e discussão da condição atual do gerenciamento costeiro no Brasil e para a proposição de iniciativas relacionadas a sua implementação e operacionalização. Tal contribuição ocorreu em pelo menos dois aspectos: (1) apresentando e discutindo as demandas, experiências e ações espontâneas de gerenciamento costeiro que ocorrem em vários municípios costeiros, como uma forma de aportar elementos e propostas de melhoria dos planos estaduais e federais e (2) expondo um elenco de boas práticas de gestão costeira que podem ser formalmente reconhecidas e eventualmente incorporadas na forma de execução dos programas estaduais ou regionais pelos gestores que conduzem os programas e projetos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro.

Foram realizados sete eventos *Cidades Costeiras Sustentáveis*, sendo estes:

1. CCS Santos – Desenvolvimento Sustentável e a Proteção Ambiental das Praias: desafios face às mudanças climáticas e à elevação do nível do mar (2007).
2. CCS Florianópolis – Desenvolvimento e ordenamento urbano com sustentabilidade ambiental e social (2008).

3. CCS Cubatão – Modernização e Revitalização dos Portos e sua integração com as Cidades (2008).
4. CCS Fortaleza – Portos, Turismo e Atividades Econômicas de Base Comunitárias (2009).
5. CCS Belém – Integração Gerenciamento Costeiro e Bacias Hidrográficas (2009).
6. CCS Curitiba – O papel das Unidades de Conservação na gestão costeira (2009).
7. CCS Final /ENCOGERCO (2009).

Os eventos foram de dois a três dias, estruturados em formato de painéis específicos com debates ao final de cada painel. Parte do último dia de cada evento foi sempre reservada para discussões abertas e apresentação de propostas para a melhoria da gestão costeira. Em cada evento também se distribuiu um questionário que procurou identificar o grau de conhecimento e informação do público sobre os processos de gestão costeira no Brasil e sobre o seu marco legal. Importante ressaltar que os eventos foram gratuitos e abertos à participação de todos os atores costeiros – sociedade civil, empresariado, acadêmicos e órgãos governamentais.

Em 2009 foi realizado o evento final do ciclo, como parte do ENCOGERCO - Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, no qual foram discutidas as contribuições e propostas obtidas durante os eventos CCS, resultando numa síntese destas propostas.

A oportunidade de participação da sociedade civil, empresas e órgãos governamentais (município, estado e união), em uma discussão que interessa a todos os atores que moram, trabalham e tem lazer no litoral foi única. A conexão da teoria com a prática, passando por processos de avaliação dos sistemas de gestão aplicados, é imprescindível para a gestão adaptativa e a garantia do desenvolvimento duradouro. Assim, espera-se que com essa metodologia inovadora e participativa obtenha-se uma aproximação dos processos de gestão costeira desenvolvidos no âmbito do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro e da gestão costeira aplicada na prática pelos municípios e pela sociedade civil organizada.

As propostas discutidas e aprovadas foram organizadas por temas e enviadas a todos os membros da Red Ibermar Brasil para possíveis contribuições adicionais. A seguir apresentamos um quadro resumo da atual situação da gestão costeira no Brasil, de acordo com o *Decálogo* (Quadro 1).

**Quadro 1. Resumo – Gestão Costeira no Brasil**

<i>Decálogo</i>	<b>Situação da gestão costeira no Brasil-Resumo</b>
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional para os Recursos do Mar</li> <li>• Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC I (1990) e PNGC II (1997)</li> <li>• GI-GERCO – Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro</li> <li>• CIRM – Comissão Interministerial para os Recursos Do Mar</li> <li>• CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente</li> </ul>
Normativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei 7.661, de 1988 - Lei Nacional de Gerenciamento Costeira</li> <li>• Decreto 5.300 /2004 – Regulamenta Lei Nacional</li> <li>• A zona costeira é patrimônio nacional pela Constituição Federal</li> <li>• Lei 8.617, de 1993 - Mar Territorial</li> <li>• Lei 9.433, de 1997 - Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos.</li> <li>• Lei 9.636, de 1998, dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.</li> <li>• Resoluções do CONAMA</li> <li>• Lei 11.428 de 22 de dezembro de 2006 - Lei da Mata Atlântica.</li> </ul>
Responsáveis e Competências	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração nacional - elaborar esboço de metodologia básica, coordenar, supervisionar e avaliar o trabalho de ordenação das zonas costeiras, a liberação de recursos financeiros, etc.</li> <li>• Administração estadual - realizar as tarefas que o GERCO define para os estados. Se trata de "adaptar, e assumir a responsabilidade, em uma escala administrativa intermediária, da iniciativa política federal."</li> <li>• Administração municipal – “incorporar as propostas do programa estadual para o gerenciamento costeiro, fazendo com que os planos diretores municipais de ocupação da terra se façam de acordo com as propostas do Estado nacional para o gerenciamento costeiro”.</li> </ul>
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federal: Ministério do Meio Ambiente / Gestão Costeira difusa em diferentes secretarias (Secretarias de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável; Mudanças Climáticas E Qualidade Ambiental; e Biodiversidade e Florestas); Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GIGERCO; IBAMA</li> <li>• Estadual: Órgãos regionais de meio ambiente e/ou planejamento territorial</li> <li>• Municipal: Órgãos municipais de meio ambiente e/ou planejamento territorial</li> </ul>
Instrumentos Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonamento Ecológico Econômico da Zona Costeira (ZEEC)</li> <li>• Plano de Gestão da Zona Costeira (PGZC)</li> <li>• Sistema de Informação para a Gestão Costeira (SIGERCO)</li> <li>• Sistema de Monitoramento Ambiental (SMA)-Relatório de Qualidade Ambiental (RQA)</li> <li>• Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro</li> <li>• Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro</li> <li>• Plano de Ação Federal (PAF)</li> <li>• Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto ORLA)</li> </ul>
Instrumentos Operacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades de Conservação</li> <li>• Terrenos de Marinha</li> <li>• Programas e Projetos de Conservação da biodiversidade</li> </ul>
Formação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Formação e capacitação de recursos humanos para pesquisa, dentro do Programa Plurianual (PPA) do Governo Federal no contexto do Plano Setorial para os Recursos do Mar.</li> <li>• Programa Train-Sea-Coast (desativado).</li> <li>• Cursos em Universidades.</li> <li>• Curso Virtual para Gestores Costeiros (em planejamento).</li> </ul>



Recursos Económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPA 2008-2011 = conservação e recuperação da biomassa de Brasil.</li> <li>• PPA 2008-2011 = Drenagem Urbana e Controle da erosão marítima e fluvial.</li> <li>• Fundo Nacional de Meio Ambiente.</li> </ul>
Conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicações Governamentais: REVIZEE – Programa de Levantamento dos Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva; MDZCM - Macrodiagnóstico da Zona Costeira; Ações prioritárias para Conservação da Biodiversidade das zonas marinhas e costeiras; Publicação sobre a erosão na costa brasileira.</li> <li>• Produção de universidades e instituições públicas ou privadas como FURG, UFSC, UNESP, UFRJ, UFBA, UFPE, UFCE, Univali entre outras</li> </ul>
Informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Informações de Manejo Costeiro e Marino - SIGERCOM</li> <li>• Página do MMA (<a href="http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&amp;idEstrutura=78">http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&amp;idEstrutura=78</a>)</li> <li>• Página da Agencia Costeira (<a href="http://www.agenciacosteira.org.br">www.agenciacosteira.org.br</a>)</li> <li>• Projeto Observatório do Litoral (UFSC) (<a href="http://observatoriodolitoral.ufsc.br/">http://observatoriodolitoral.ufsc.br/</a>)</li> </ul>
Educação para a Sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas Conduta Consciente (MMA)</li> <li>• Programa Barco Azul (Agencia Costeira e UNISANTOS) e Programa Bandeira Azul (IAR e Agencia Costeira)</li> </ul>
Participação Cidadã	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Há pouca participação da sociedade nas ações de gerenciamento costeiro.</li> <li>• Projeto Orla prevê um Comitê de Gestão Costeira nos municípios que venham a aderir ao projeto.</li> <li>• Foro das zonas costeiras (CE)</li> <li>• Encontro Nacional de Gestão Costeira –ENCOGERCO (Agência Costeira)</li> <li>• Seminários Cidades Costeiras Sustentáveis</li> </ul>

## 2. PROPOSTAS CONFORME ROTEIRO METODOLÓGICO

A segunda parte deste documento está dividida em dois tópicos: propostas de melhoria da gestão costeira conforme roteiro metodológico da Red IBERMAR e propostas organizadas por temas, conforme discutidas e aprovadas na ampla discussão que se deu na costa brasileira através dos eventos CCS e do ENCOGERCO.

As propostas foram organizadas de maneira a refletir seu grau hierárquico (urgente, preferente, outros); escala de implantação (nacional, regional, local, setorial) e prazo (curto – até 12 meses, médio – de 12 a 36 meses ou longo – mais de 26 meses).

### 2.1. Política

Proposta	Hierarquia	Escala	Prazo
Revisar Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro incluindo as propostas obtidas durante os CCS e ENCOGERCO	Urgente	Nacional	Curto
Elaborar Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro e de Planos de Gestão associados aos Planos Diretores e aos Planos de Manejo das UCs	Urgente	Local/nacional	Longo
Desenvolver Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura - PLDM em conexão com os Planos de Saneamento Básico, Planos Diretores Municipais e zoneamento marinho.	Premente	Local/estadual	Médio
Incentivar o estabelecimento dos planos de manejo e respectivos conselhos gestores nas UCs costeiro e marinhas	Outros	Nac/est/local	Médio
Discutir a matriz energética e sua relação com a ZC	Outros	Nac/est	Médio
Considerar cenários futuros para balizar as ações definidas hoje	Outros	Nac/est/local	Médio
Atuar para que as políticas de mudanças climáticas federal, estaduais e municipais considerem a contribuição do gerenciamento costeiro	Premente	Nac/est/local	Médio
Atuar para que as políticas municipais de gerenciamento costeiro passem a considerar as mudanças climáticas	Premente	Local	Médio
Inserir do tema Mudanças Climáticas e elevação do nível do mar nos projetos de implantação, ampliação e revitalização de áreas portuárias	Outros	Nacional	Médio
Garantir o livre acesso às praias	Outros	Nac/est/local	Curto
Incentivar a criação de UCs municipais nas cidades costeiras (para contribuir na minimização dos efeitos dos Gases de Efeito Estufa e na conservação da biodiversidade)	Outros	Nac/est/local	Médio
Fomentar planos de ordenação de pesca nas UCs de Uso Sustentável – integração com a cadeia produtiva	Outros	Nac/est/local	Médio
Adotar sistema de classificação de qualidade ambiental de praias considerando indicador de saúde pública e qualidade ambiental, incluindo qualidade de água e areia	Premente	Nac/est/local	Curto

Incentivar programas de desenvolvimento para o turismo comunitário/rural	Outros	Nac/est/local	Médio
Elaborar Planos Diretores Portuários em conjunto com os Planos Diretores das Cidades	Outros	Nac/est/local	Médio
Implantar ações de capacitação em conjunto com os programas de expansão das atividades portuárias	Outros	Nac/est/local	Médio
Incentivar a aplicação de conceitos da reserva da biosfera urbana nos planos diretores e necessidade de criação de corredores ecológicos	Outros	Nac/est/local	Médio
Elaborar Planos de Gestão orientados às regiões metropolitanas	Outros	Est/local	Médio

## 2.2. Normativa

Proposta	Hierarquia	Escala	Prazo
Criar legislação específica para limitar ocupações de segunda residência e empreendimentos turísticos em municípios costeiros.	Preferente	Local/nacional	Médio
Criar legislação que limite a aquisição de grandes áreas costeiras, por instituições/empresas estrangeiras.	Urgente	Nacional	Médio
Promover a regularização fundiária das UCs.	Premente	Nac/est/local	Médio
Alterar a lei 7.661/88 quanto à exigência de EIA/RIMA e definição do tipo de avaliação de impacto ambiental a ser feita conforme o tipo e impacto do empreendimento.	Premente	Nacional	Médio
Incentivar apoio à aprovação do Projeto de Lei da Política Nacional de Resíduos Químicos e Sólidos.	Urgente	Nacional	Médio
Estabelecer mecanismos de efetividade das normas de uso das praias.	Outros	Nac/est/local	Médio
Regulamentar a retirada de areia das praias.	Outros	Est/local	Médio
Estabelecer normas ambientais e de infra-estrutura para marinas.	Outros	Est/local	Médio
Normatizar e incentivar a regularização fundiária dos terminais portuários e turístico.	Outros	Nac/est/local	Médio
Incluir a variável ambiental na lei de parcelamento do solo.	Outros	Local	Médio
Incentivar a que mais municípios adotem o Projeto Orla.	Outros	Local	Médio

## 2.3. Competências e instituições

Proposta	Hierarquia	Escala	Prazo
Incentivar a parceria/colaboração/contratação com universidades e ONGs e empresas para monitoramento das UCs e outras áreas da costa.	Outros	Nac/est/local	Médio
Efetivar a Integração GERCO com a gestão das bacias hidrográficas.	Premente	Nac/est/local	Longo
Integrar as diferentes esferas de governo como, por exemplo: maior interlocução entre o Ministério do Turismo (MTur) - política de turismo nos destinos indutores e os demais órgãos que trabalham na ZC – governamentais e não governamentais.	Outros	Nac/est/local	Curto
Integrar o Comitê Gestor do Turismo e do Comitê Gestor do Projeto Orla.	Premente	Local	Curto
Formatar de um projeto “orla” fluvial.	Outros	Nacional	Médio

Incentivar uma maior participação da Marinha do Brasil em comitês, planos de gestão, conselhos e câmaras técnicas.	Premente	Nac/est/local	Longo
Definir e esclarecer as competências nas áreas da união, incluindo águas costeiras.	Premente	Nacional	Médio
Usar o G17 (coordenadores estaduais) como canal de diálogo para o fórum da zona costeira.	Outros	Nac/est	Médio
Realizar diagnóstico do Gerenciamento Costeiro nos Estados e Municípios para avaliar quais instrumentos foram implementados e quais os resultados.	Premente	Est/local	Médio
Repensar a conformação e representatividade do GI-GERCO e PAF / Fortalecimento.	Outros	Nacional	Curto
Reavaliar o gerenciamento costeiro e sua estrutura de gestão no Brasil.	Urgente	Nac/est/local	Longo

## 2.4. Instrumentos

Proposta	Hierarquia	Escala	Prazo
Incentivar a incorporação dos instrumentos do GERCO (federal e estadual) nos planos diretores municipais	Premente	Local	Médio
Realizar Macrozoneamento na escala da união, identificando áreas não aptas a atividades como portuária, extração petróleo, carcinicultura, etc.	Premente	Nacional	Médio
Exigir a Avaliação Ambiental Estratégica de políticas públicas como pré-requisito para ZEEC.	Urgente	Local/est adual/ Nacional	Longo
Incentivar elaboração dos zoneamentos ecológicos e econômicos regionais como forma de planejamento estratégico e territorial	Premente	Local/est adual/ Nacional	Médio
Desenvolver a metodologia de Zoneamento Econômico Ecológico da área marinha	Urgente	Nacional	Curto
Definir de que forma o município poderia participar do ZEE marinho	Urgente	Local	Curto
Integrar Plano de Ordenamento Náutico ao ZEEC	Premente	Local	Médio
Estabelecer zonas de amortecimento e/ou zonas de exclusão de edificações na linha de costa	Outros	Nac/est/ local	Longo
Estabelecer ZEEC com base na biodiversidade e áreas prioritárias	Outros	Nac/est/ local	Longo
Incluir UCs Costeiro Marinhas como instrumentos de gerenciamento costeiro	Premente	Nac/est/ local	Longo
Implantar protocolos de monitoramento nas UCs Costeiro Marinhas	Outros	Nac/est/ local	Longo
Criar novas UC Costeiro Marinhas de acordo com os compromissos já assumidos frente à convenção da biodiversidade.	Premente	Nac/est/ local	Curto
Incluir UCs Costeiro Marinhas como instrumentos de minimização dos efeitos das mudanças climáticas e seus impactos sobre a zona costeira.	Premente	Nac/est/ local	Curto
Criar UCs marinhas como forma de conservação dos recursos pesqueiros e cultura tradicional	Premente	Nac/est/ local	Curto
Exigir do Estado a realização de estudos ambientais estratégicos para a elaboração do ZEEC	Outros	Nac/est/ local	Longo
Exigir estudos de impacto cumulativo e de alternativas locais e técnicas dos empreendimentos	Outros	Nac/est/ local	Longo

Exigir avaliação de impactos socioambientais dos passivos de empreendimentos desativados	Outros	Nac/est/local	Longo
Incentivar que nas Agendas 21 municipais das cidades costeiras considerem a questão das mudanças climáticas	Outros	Nac/est/local	Longo
Estabelecer programa de monitoramento ambiental e de ações gerenciais, com definição e divulgação dos indicadores	Outros	Nac/est/local	Longo
Criar rede de monitoramento da zona costeira	Outros	Nac/est/local	Longo
Estabelecer um Programa de Controle e Monitoramento da erosão costeira	Premente	Nac/est/local	Longo
Criar sistemas de alarme precoce sobre eventos climáticos	Premente	Nac/est/local	Longo
Fortalecer na gestão costeira instrumentos de regulamentação da pesca	Outros	Nac/est/local	Longo
Realizar Avaliação Ambiental Estratégica para a implantação, ampliação e revitalização de áreas portuárias	Premente	Nac/est/local	Longo
Estabelecer e executar a gestão ambiental portuária, dentro da política ambiental portuária e gestão SMS - Saúde, Meio Ambiente e Segurança nos portos, com definição de metas a serem alcançadas	Premente	Nac/est/local	Longo
Obrigar a implantação de SGA para marinhas e portos desportivos	Outros	Nac/est/local	Longo
Estabelecer programas de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos portuários e turísticos	Outros	Nac/est/local	Longo
Implantar diagnóstico, avaliação e monitoramento de impacto sócio ambiental dos portos em funcionamento	Outros	Nac/est/local	Longo
Realizar o planejamento urbano com metodologia dos cenários	Outros	Nac/est/local	Longo
Definir áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade na escala do estado/município	Outros	Est/local	Médio
Implantar imposto progressivo para os imóveis da orla.	Outros	Local	Médio

## 2.5. Formação e capacitação / educação para a sustentabilidade / conhecimento e informação

Proposta	Hierarquia	Escala	Prazo
Desenvolver ações de educação ambiental e informação sobre as atividades portuárias para os municípios (moradores) e trabalhadores do porto	Premente	Nac/est/local	Longo
Disponibilizar informações para a sociedade e gestores públicos através de campanhas de valorização da costa e do mar, conduta consciente, valorização dos ecossistemas costeiros e UCS, etc.	Premente	Nac/est/local	Longo
Realizar campanha de informação/comunicação sobre a zona costeira e o GERCO / Plano estratégico de comunicação dos instrumentos do gerenciamento costeiro aos estados e municípios	Premente	Nac/est/local	Longo
Incentivar programas e projetos de sensibilização sócio ambiental na ZC, priorizando ações como o programa conduta consciente para outros ambientes costeiros (além do ambientes recifais) e os planos de manejo das áreas protegidas costeiro-marinhas	Urgente	Nac/est/local	Longo

Inserir temas relevantes à gestão costeira nos currículos escolares	Outros	Nac/est/local	Longo
Fomentar e disseminar o conhecimento sobre os ambientes marinhos	Outros	Nac/est/local	Longo
Instituir o Programa continuado de mentalidade marítima	Outros	Nac/est/local	Longo
Utilizar a valorização dos ecossistemas costeiros das UCs como instrumento de sensibilização	Outros	Nac/est/local	Longo

## 2.6. Recursos econômicos

Proposta	Hierarquia	Escala	Prazo
Destinar Royalties de petróleo para a conservação marinha e estabelecer linha de fomento da Agência Nacional do Petróleo para aparelhamento e pesquisa nas UCs Costeiro Marinhas	Urgente	Nacional	Médio
Estabelecer Incentivos fiscais e financeiros para edificações e áreas de intervenção urbana que comprovem eficiência energética, eficiência e reuso de água e separação de resíduos para reciclagem, etc.	Outros	Nac/est/local	Longo
Destinar porcentagem dos recursos de incentivo ao turismo na ZC ao desenvolvimento de turismo comunitário	Outros	Nac/est/local	Longo
Definir fontes de recursos para as ações de gestão ambiental portuária	Urgente	Nac/est/local	Curto
Estruturar, fortalecer e dar condições de atuação a órgãos e instituições de formação de conhecimento	Outros	Nac/est/local	Longo
Incentivar programas e linhas de financiamento para a implantação de sistemas de saneamento ambiental alternativo, popular e de domínio público para comunidades costeiras	Outros	Nac/est/local	Longo

## 2.7. Participação cidadã

Proposta	Hierarquia	Escala	Prazo
Manter e incentivar reuniões e fóruns de discussão sobre gerenciamento costeiro, em especial com gestores estaduais e municipais	Outros	Nac/est/local	Longo
Empoderar a sociedade civil para participação em fóruns, conselhos, etc.	Outros	Nac/est/local	Longo
Incentivar a participação democrática da sociedade na definição das áreas prioritárias para as atividades portuárias, valorizando a função ambiental, cultural, étnico, tradicional, histórico e social dos ambientes costeiros	Outros	Nac/est/local	Longo
Implantar Fórum da Sociedade Civil, academia e usuários/atores na ZC e que tenha cadeira nos fóruns de discussão governamental (GI-GERCO, CIRM), permitindo a participação democrática da sociedade em todas as instâncias	Outros	Nac/est/local	Longo

### **3. PROPOSTAS CCS E ENCOGERCO PARA MELHORIA DA GESTÃO COSTEIRA NO BRASIL**

As propostas relacionadas abaixo foram aprovadas durante as plenárias de discussões dos eventos Cidades Costeiras Sustentáveis (2007 a 2009) e do Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro (2009). Todas elas foram incorporadas ao modelo anterior sugerido pela Coordenação Geral da Red IBERMAR que inclui, também, outras sugestões de diversos membros da Red IBERMAR Brasil (item 1 - propostas conforme roteiro metodológico). Neste Item 2 elas estão relacionadas e agrupadas conforme foram aprovadas no Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro.

As propostas encontram-se organizadas por temas/setores, ainda que uma mesma proposta possa ser enquadrada em diferentes temas/setores.

#### **3.1. Planejamento urbano - gestão territorial**

- Elaborar Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro e de Planos de Gestão associados aos Planos Diretores e aos Planos de Manejo das UCs.
- Incentivar a incorporação dos instrumentos do GERCO (federal e estadual) nos planos diretores municipais.
- Aplicar conceitos da reserva da biosfera urbana nos planos diretores e necessidade de criação de corredores ecológicos.
- Indicação e manutenção, pelos municípios, de áreas não impermeabilizadas para infiltração, segundo os tipos de solo e critérios técnicos.
- Estabelecer Incentivos fiscais e financeiros para edificações e áreas de intervenção urbana que comprovem eficiência energética, eficiência e reuso de água e separação de resíduos para reciclagem, etc.
- Implantar imposto progressivo para os imóveis da orla.
- Incluir a variável ambiental na lei de parcelamento do solo.
- Incentivar para que mais municípios adotem o Projeto Orla.
- Pesquisar novas alternativas arquitetônicas de desenho urbano para as cidades costeiras para aumentar eficiência energética, promover a mobilidade, facilitar o saneamento básico, melhorar a paisagem, etc).

- Criar legislação específica para limitar ocupações de segunda residência e empreendimentos turísticos de grande porte em municípios costeiros.
- Elaborar planos de gestão orientados às regiões metropolitanas.
- Definir áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade na escala do estado/município
- Fazer chegar ao Congresso uma Legislação que limite a aquisição de grandes áreas costeiras, por instituições/empresas estrangeiras.

### 3.2. Zoneamento

- Estabelecer zonas de amortecimento e/ou zonas de exclusão de edificações na linha de costa.
- Desenvolver Macrozoneamento na escala da união, identificando áreas **não aptas** a atividades, ao invés de somente indicar áreas **aptas**.
- Exigir Avaliação Ambiental Estratégica como pré-requisito para ZEEC.
- Estabelecer ZEEC com base nas áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade.
- Incentivar a elaboração dos zoneamentos ecológicos e econômicos regionais como forma de planejamento estratégico e territorial.
- Desenvolver Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura - PLDM em conexão com os Planos de Saneamento Básico, Planos Diretores Municipais e zoneamento marinho.
- Desenvolver a metodologia de Zoneamento Econômico Ecológico da área marinha.
- Estabelecer parâmetros básicos para o ZEEC com realização do zoneamento terrestre e marinho conectados.
- Definir de que forma o município poderia participar do ZEE marinho.
- Integrar Plano de Ordenamento Náutico ao ZEEC.
- Definir o zoneamento marinho na retroterra (até aonde vai a influência marinha).



### **3.3. Unidades de conservação**

- Criar UCs marinhas como forma de conservação dos recursos pesqueiros e proteção da cultura tradicional.
- Criar novas UC Costeiro Marinhas de acordo com os compromissos já assumidos frente à convenção da biodiversidade.
- Incluir UCs Costeiro Marinhas como instrumentos de dos efeitos das mudanças climáticas e seus impactos sobre a zona costeira.
- Incluir UCs Costeiro Marinhas como instrumentos de gerenciamento costeiro.
- Incentivar a criação de UCs municipais nas cidades costeiras (para contribuir na minimização dos efeitos dos Gases de Efeito Estufa e na conservação da biodiversidade).
- Desenvolver parceria/colaboração/contratação com universidades e ONGs e empresas para monitoramento das UCs e outras áreas de interesse da costa.
- Implantar protocolos de monitoramento nas UCs Costeiro Marinhas.
- Incentivar o estabelecimento dos planos de manejo e respectivos conselhos gestores nas UCs costeiro e marinhas.
- Promover a regularização fundiária das UCs.
- Destinar Royalties de petróleo para a conservação marinha e estabelecer linha de fomento da Agência Nacional do Petróleo para aparelhamento e pesquisa nas UCs Costeiro Marinhas.

### **3.4. Avaliação de impactos ambientais**

- Exigir do Estado a realização de estudos ambientais estratégicos para a elaboração do ZEEC.
- Buscar a alteração da lei 7.661/88 quanto à exigência de EIA/RIMA e definição do tipo de avaliação de impacto ambiental a ser feita conforme o tipo e impacto do empreendimento.
- Exigir estudos de impacto cumulativo e de alternativas locacionais e técnicas dos empreendimentos.
- Exigir avaliação de impactos sócio-ambientais dos passivos de empreendimentos desativados.

- Discutir a matriz energética e sua relação com a ZC.
- Atuar para que as políticas de mudanças climáticas federal, estaduais e municipais considerem a contribuição do gerenciamento costeiro.
- Atuar para que as políticas municipais de gerenciamento costeiro passem a considerar as mudanças climáticas.
- Incentivar que nas Agendas 21 municipais das cidades costeiras considerem a questão das mudanças climáticas.
- Formatar um modelo de Avaliação Ambiental Estratégica para a Zona Costeira.

### **3.5. Indicadores de monitoramento ambiental**

- Estabelecer programa de monitoramento ambiental e de ações gerenciais, com definição de indicadores e divulgação dos resultados.
- Criar rede de monitoramento da zona costeira.
- Estabelecer um Programa de Controle e Monitoramento da erosão costeira.
- Criar sistemas de alarme para os eventos climáticos extremos.

### **3.6. Governança**

- Manter e incentivar reuniões e fóruns de discussão sobre gerenciamento costeiro, em especial com gestores estaduais e municipais.
- Estruturar, fortalecer e dar condições de atuação a órgãos e instituições de formação do conhecimento e difusão tecnológica.
- Capacitar a sociedade civil para participação em fóruns, conselhos, etc.
- Institucionalizar um fórum da sociedade civil para tratar dos assuntos da zona costeira

### **3.7. Saneamento básico**

- Implantar de saneamento básico adequado em áreas rentáveis e não rentáveis para o operador do sistema.

- Incentivar programas e linhas de financiamento para a implantação de sistemas de saneamento ambiental alternativo, popular e de domínio público para comunidades costeiras.
- Considerar a conexão das Estações de Tratamento de Efluentes com as bacias hidrográficas e quando possível, não permitir que emissários levem efluentes para corpos receptores fechados ou de baixa energia.
- Apoiar a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

### **3.8. Praias**

- Garantir a aplicação da legislação de livre acesso às praias.
- Estabelecer mecanismos de efetividade das normas de uso das praias.
- Regular a retirada de areia das praias.
- Adotar um sistema de classificação de qualidade de praias considerando indicadores de saúde pública e qualidade ambiental, incluindo qualidade de água e areia.

### **3.8. Pesca**

- Fortalecer na gestão costeira instrumentos de regulamentação da pesca.
- Fomentar planos de ordenação de pesca nas UCs de Uso Sustentável – integrada com a cadeia produtiva.

### **3.9. Turismo**

- Apoiar as redes de turismo comunitário já existentes no Brasil.
- Destinar porcentagem dos recursos de incentivo ao turismo na ZC ao desenvolvimento de turismo comunitário.
- Incentivar programas de desenvolvimento para o turismo comunitário/rural.

### **3.10 Portos e marinas**

- Incentivar a realização de Avaliação Ambiental Estratégica para a implantação, ampliação e revitalização de áreas portuárias.

- Inserir os temas de Mudanças Climáticas e elevação do nível do mar nos projetos de implantação, ampliação e revitalização de áreas portuárias.
- Considerar demais projetos e equipamentos existentes na região, na elaboração dos projetos de revitalização portuária
- Promover a participação democrática da sociedade na definição das áreas prioritárias para as atividades portuárias, valorizando a função ambiental, cultural, étnico, tradicional, histórico e social dos ambientes costeiros
- Elaborar Planos Diretores Portuários em conjunto com os Planos Diretores das Cidades.
- Promover a adoção de Sistema de Gestão Ambiental para portos, segundo legislação vigente.
- Promover a adoção de Sistema de Gestão Ambiental para marinas e portos desportivos.
- Definir fontes de recursos para as ações de gestão ambiental portuária.
- Promover a regularização fundiária dos terminais portuários e turísticos.
- Estabelecer programas de fiscalização e monitoramento ambiental dos empreendimentos portuários e turísticos.
- Realizar diagnóstico, avaliação e monitoramento de impacto sócio ambiental dos portos em funcionamento.
- Estabelecer normas ambientais e de infra-estrutura mínima para o funcionamento de marinas.

### **3.11. Capacitação, informação, conscientização**

- Desenvolver ações de educação ambiental e informação sobre as atividades portuárias para os municípios (moradores) e trabalhadores do porto.
- Implantar ações de capacitação em conjunto com os programas de expansão das atividades portuárias.
- Disponibilizar informações para a sociedade e gestores públicos através de campanhas de valorização da costa e do mar, conduta consciente, valorização dos ecossistemas costeiros e UCS, etc.

- Realizar campanha de informação/comunicação sobre a zona costeira e o GERCO / Plano estratégico de comunicação dos instrumentos do gerenciamento costeiro aos estados e municípios.
- Incentivar programas e projetos de sensibilização sócio ambiental na ZC, priorizando ações como o programa conduta consciente para outros ambientes costeiros (além do ambientes recifais) e os planos de manejo das áreas protegidas costeiro-marinhas.
- Inserir temas relevantes à gestão costeira nos currículos escolares
- Fomentar e disseminar o conhecimento sobre os ambientes marinhos.
- Institucionalizar um programa continuado de mentalidade marítima.
- Valorizar ecossistemas costeiros das UCs como instrumento de sensibilização.

### 3.12. Institucional

- Efetivar a Integração GERCO com a gestão das bacias hidrográficas.
- Integrar as diferentes esferas de governo como, por exemplo: aumentar a interlocução entre o Ministério do Turismo (MTur) - política de turismo nos destinos indutores e os demais órgãos que trabalham na ZC – governamentais e não governamentais.
- Integrar Comitê Gestor do Turismo e do Comitê Gestor do Projeto Orla.
- Formatar um projeto “orla” fluvial
- Incentivar uma maior participação da Marinha do Brasil em comitês, planos de gestão, conselhos e câmaras técnicas.
- Definir e esclarecer as competências nas áreas da união, incluindo águas costeiras.
- Reavaliar o gerenciamento costeiro e sua estrutura nacional de gestão
- Repensar a conformação e representatividade do GI-GERCO e PAF / Fortalecimento.
- Implantar Fórum da Sociedade Civil, academia e usuários/atores na ZC e que tenha cadeira nos fóruns de discussão governamental (GI-GERCO, CIRM), permitindo a participação democrática da sociedade em todas as instâncias.

- Realizar diagnóstico do Gerenciamento Costeiro nos Estados e Municípios para avaliar quais instrumentos foram implementados e avaliar os resultados.
- Usar o G17 (grupo dos coordenadores estaduais de gerenciamento costeiro) como canal de diálogo para o fórum da zona costeira.

#### **4. METODOLOGIA DAS PROPOSTAS**

As propostas apresentadas foram compiladas durante uma série de eventos denominados *Cidades Costeiras Sustentáveis* (CCS). Esses eventos, organizados pela Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro e parceiros, foram realizados ao longo da costa brasileira, sendo temáticos por região e/ou município costeiro. O objetivo destes eventos foi o de fomentar a discussão sobre a gestão costeira no Brasil, com participação da sociedade civil, e extrair subsídios para a melhoria da gestão costeira.

Tal contribuição ocorreu em pelo menos dois aspectos: (1) apresentando e discutindo as demandas, experiências e ações espontâneas de gerenciamento costeiro que ocorrem em vários municípios costeiros, como uma forma de aportar elementos e propostas de melhoria dos planos estaduais e federais e (2) expondo um elenco de boas práticas de gestão costeira que podem ser formalmente reconhecidas e eventualmente incorporadas na forma de execução dos programas estaduais ou regionais pelos gestores que conduzem os programas e projetos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro.

Os eventos CCS foram de dois ou três dias, realizados durante os anos de 2007, 2008 e 2009 em seis cidades do litoral e uma do interior, de maneira que todas as regiões estivessem representadas. Os eventos tiveram sempre um foco em um tema específico, tais como alterações climáticas e erosão costeira, urbanização, saneamento, portos, turismo e áreas naturais protegidas. Os painéis foram estruturadas com especialistas na área, seguido por discussões após cada painel. O último dia de cada evento foi sempre reservado para as discussões e conclusões, que foram levados ao plenário para aprovação. Em 2009 foi realizado o evento final do ciclo, juntamente com o ENCOGERCO - Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, no qual foram discutidas as contribuições e propostas obtidas durante os eventos CCS, resultando numa síntese destas propostas.

A oportunidade de participação da sociedade civil, empresas e órgãos governamentais (município, estado e união), em uma discussão que interessa a todos os atores que moram, trabalham e tem horas de lazer no litoral foi única. Foram compiladas 167 propostas para melhorar a gestão das zonas costeiras, devidamente aprovadas como resultado de uma discussão com mais de 1.000 participantes. A análise das propostas foi realizada através de uma matriz de avaliação, a fim de determinar quais as propostas que poderiam ser agrupados e quais são as propostas prioritárias conforme o número de vezes que foram citadas em diversos eventos.

As propostas organizadas por temas ainda foram enviadas a todos os membros da Red Ibermar Brasil para possíveis contribuições adicionais.

# **XII**

## **PROPOSTA PARA UMA GESTÃO COSTEIRA E MARINHA INTEGRADA: PORTUGAL**

**Filomena Cardoso Martins**

**Paulo Correia Silva**

Universidade de Aveiro





## 1. INTRODUÇÃO

No contexto do objectivo geral da Rede Ibermar (Rede Ibero-Americana de Gestão Costeira Integrada), “... *desenvolvimento de cooperação e apoio que contribua para a eficácia ecológica, social e económica das iniciativas de cooperação internacional em Gestão Costeira integrada para a América Latina, bem como o fomento da aproximação entre a ciência e tomada de decisões sobre os assuntos públicos marinhos-costeiros*” e no quadro da programação faseada para a sua concretização, foi desenvolvido o trabalho que agora se apresenta.

Este documento sintetiza o resultado de uma análise do estado actual da gestão costeira integrada em Portugal e a formulação de uma primeira versão de propostas, construída em referência ao modelo metodológico previamente estabelecido pela Rede.

Na sequência deste referencial metodológico e à semelhança do que foi realizado no documento “*Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio*” (Fase I, Diagnóstico 2008-2009), publicado em 2009, também este documento segue uma estrutura comum a todos os documentos elaborados pelos restantes membros da Rede. Para além do enquadramento, metodologia do trabalho e quadro síntese do diagnóstico, apresentado na introdução, o corpo central do documento é composto pela apresentação das propostas organizadas em função dos eixos estratégicos: *Construção de um sistema de alianças para o desenvolvimento de uma nova política de gestão do litoral*, onde são analisadas as componentes política, competências e participação e cidadania; *Instrumentos de suporte à construção de um modelo de gestão integrada das áreas costeiras e marinhas*, focalizados sobre os aspectos normativos, institucionais e instrumentais e *Recursos de suporte ao funcionamento dos instrumentos e implementação do modelo*, centrado nos recursos económicos, formação e capacitação, educação para a sustentabilidade e conhecimento e formação. Por último apresentam-se algumas das conclusões possíveis e os agradecimentos a todas as entidades e peritos que a nível ins-

titucional e pessoal respectivamente, contribuíram para a construção do mesmo.

### 1.1. Metodologia

A formulação de contributos para a elaboração de propostas de Gestão Integrada Costeira e Marinha partiu da análise e diagnóstico realizado na primeira fase de trabalho (2008-2009). Esse documento de trabalho foi sujeito à análise e discussão, realizada em colaboração com os intervenientes políticos, institucionais e administrativos que detêm responsabilidades sobre a formulação e implementação das políticas públicas direccionadas para as áreas costeiras e marinhas, aos diferentes níveis de actuação e ainda com outros sectores da sociedade civil que têm sido envolvidos de forma directa ou indirecta na gestão das áreas costeiras e marinhas. Como resultado da discussão (ainda em curso), surge o presente relatório cuja função é contribuir, no quadro de análise comparada da Rede IBERMAR e tendo em conta a realidade nacional, com algumas propostas de reforço da política de gestão integrada costeira e marinha. Ao longo deste processo foi ainda possível actualizar a análise e diagnóstico anteriormente elaborado (Quadro 1.2).

**Quadro 1.2. Síntese de diagnóstico**

Aspecto	Diagnóstico geral
1. Política	A GIZC (MCI) foi um dos assuntos prioritários do <i>XVIII Governo de Portugal</i> , tendo sido aprovada a Estratégia Nacional de Gestão Integrada das Zonas Costeiras (ENGIZC) em 2009, após a definição das Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional (BEGIZCN) em 2007 ainda durante o <i>XVII Governo de Portugal</i> . O <i>XIX Governo de Portugal</i> tomou posse no passado dia 30 de Junho de 2011, não havendo até ao momento informação disponível que permita manter ou alterar os resultados do diagnóstico anterior.
2. Normativa	Não existe uma Lei de Bases da Zona Costeira. Esta é uma das opções estratégicas mencionadas tanto na BEGIZCN (2007), referida novamente pela ENGIZC (2009). Existem uma série de documentos legais que regem o litoral, o quadro jurídico tem vindo a ser reformulado, garantindo a integração e articulação dos vários diplomas existentes, de acordo com o estipulado no Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT, 2007)
3. Competências	Com o processo de reforma da administração central, a implementação do processo de integração e articulação dos vários diplomas que integram o quadro jurídico e a transposição da Directiva 2000/60/CE (DQA) que fundamenta a criação das Administrações de Região Hidrográfica (ARH), algumas das competências sobre as zonas costeiras estão a ser transferidas da Autoridade Nacional da Água (INAG) para as Administrações de Região Hidrográfica. A elaboração dos POOC (Planos de Ordenamento da Orla Costeira) e dos POE (Planos de Ordenamento de Estuários) é da competência das ARH. A administração local, nomeadamente os Municípios, devem incorporar e obedecer aos princípios e regras estabelecidos pelos Planos Especiais de Ordenamento do Território aquando da elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT).

4. Instituições	A Autoridade Nacional da Água (INAG) e as Administrações de Região Hidrográfica (ARH), organismos tutelados pelo Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território (MAOT) No XIX Governo de Portugal o MAOT, face à reestruturação governativa passou a designarse Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT) são as instituições responsáveis pelos processos de promoção, protecção e gestão integrada das zonas costeiras.
5. Instrumentos	No que se refere aos instrumentos estratégicos, foram aprovadas e encontram-se em execução a Estratégia Nacional de Gestão Integrada das Zonas Costeiras (ENGIZC, 2009), a Estratégia Nacional para o Mar (ENM, 2006), sendo a primeira assegurada pela Autoridade Nacional da Água e a segunda por uma Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM). Actualmente os principais instrumentos existentes são os POOC (Plano de Ordenamento da Orla Costeira) em processo de revisão, o POEM (Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo) que se encontra para aprovação e publicação, após o processo de consulta pública (29 de Novembro de 2011 a 22 de Fevereiro de 2011), os POE (Planos de Ordenamento de Estuários) previstos para os rios Douro, Vouga e Tejo e os diplomas legais referentes à regulação do uso do Domínio Público Hídrico, no qual se integra o Domínio Público Marítimo.
6. Formação e capacitação	A formação em Gestão Integrada das Zonas Costeiras ‘GIZC’ em Portugal já não é recente, existindo nomeadamente ao nível da formação pós-graduada, verificando-se inclusivamente, nos últimos anos, um reforço das ofertas formativas. No entanto, evidenciam-se a necessidade de reformular, reforçar e ampliar a aprendizagem nos diversos níveis de ensino, através da integração curricular das temáticas sobre a zona costeira.
7. Recursos	O Plano de Acção para o Litoral 2007-2013, identifica as principais prioridades de intervenção, tendo em conta a análise efectuada pelos coordenadores regionais dos POOC e ainda tendo em conta as recomendações das BEGIZCN. Este plano de acção associa-se o Programa “Polis Litoral – Operações Integradas de Requalificação e Valorização da Orla Costeira” (2008) direccionado para espaços litorais de intervenção prioritária (zonas de risco, áreas naturais degradadas).
8. Conhecimento e informação	Existe já um elevado grau de conhecimento e informação acerca das zonas costeiras nacionais, este conhecimento tem vindo a ser reforçado através do desenvolvimento de projectos e redes de investigação No entanto este conhecimento e informação para além de necessitar de uma actualização constante encontra-se ainda muito disperso, pouco acessível e sem mecanismos consolidados de transferência desse conhecimento entre as entidades de investigação e as entidades de gestão e vice-versa.
9. Educação para a sustentabilidade	Existem dois programas de educação ambiental de grande impacto. São eles o <i>Coastwatch</i> e o programa <i>Bandeira Azul</i> . Outros projectos e actividades vão sendo desenvolvidas, por diferentes organismos estatais (INAG, ARH, ICNB) autarquias e ONG quer de forma isolada, quer em colaboração. No entanto, é necessária uma reflexão estratégia para a efectiva implementação do processo de educação para a sustentabilidade nas zonas costeiras e marinhas.
10. Participação e cidadania	A participação pública é ainda um processo muito recente em Portugal, é assegurada por lei em todos os processos de elaboração de Instrumentos de gestão territorial (estratégicos e operacionais) aos diferentes níveis de gestão administrativa (nacional, regional e local). Como tal, é necessário incentivar e promover acções que fomentem uma participação mais activa da população e que a alarguem para além dos momentos de consulta pública institucionais

## 2. PROPOSTAS PARA UMA GESTÃO INTEGRADA COSTEIRA E MARINHA

### 2.1. Construção de um sistema de alianças para o desenvolvimento de uma nova política de gestão do litoral

Na definição ou renovação de uma política de gestão integrada costeira e marinha emergem como fundamentais: a política, as competências e a participação dos cidadãos. Estes elementos consubstanciam a vontade e capacidade de trabalho conjunto, para a prossecução dos objectivos de protecção e conservação dos sistemas costeiros e marinhos, através de um modelo de uso do território e dos recursos, mais racional que contribua para uma melhoria da qualidade de vida.

#### 2.1.1. *Política*

A Gestão Integrada das Zonas Costeiras e dos Espaços Marítimos tem sido recorrentemente afirmada como assunto prioritário da política pública de sucessivos programas de governo. A sua abordagem segue no entanto um modelo de enquadramento destes assuntos num quadro mais abrangente, relacionado com o desenvolvimento sustentável e qualidade de vida, nomeadamente no que diz respeito ao ordenamento do território, à conservação da natureza e biodiversidade e ao aproveitamento dos recursos. A expressão desta política pública surge pois diluída num conjunto de outros tantos assuntos prioritários, não lhe sendo conferida uma visibilidade específica. Neste contexto um primeiro objectivo será dotar esta política pública duma maior visibilidade que fundamente o reforço da sua importância na agenda governativa e simultaneamente a consolidação e continuidade dos meios da implementação da mesma.

#### 2.1.2. *Competências*

A condição pouco clara de definição de competências, seja por fragmentação das mesmas, seja por sobreposição de áreas e âmbitos territoriais de intervenção, está globalmente identificado nas zonas costeiras e marinhas. Portugal não foge a esta condição, sendo no entanto de reconhecer o esforço que tem sido desenvolvido no sentido de clarificação e articulação das mesmas, aproveitando o contexto referenciado no quadro síntese. Considera-se assim como primeiro objectivo o reforço deste processo acompanhado de uma maior visibilidade junto da sociedade, para que a adaptação e resposta desta

possa ir também evoluindo no mesmo sentido. Considerase ainda que face à exigência dum processo desta natureza, tendo em conta a diversidade de agentes institucionais, áreas sectoriais, níveis administrativos e de governação, bem como âmbitos territoriais de intervenção faz sentido a existência de um grupo coordenador nacional, à semelhança do que foi concebido no âmbito do Programa Finisterra, aproveitando as lições aprendidas (positivas e ou negativas) desta experiência. A título de exemplo parece-nos importante o reforço da presença das regiões autónomas para que esta política tenha efectivamente uma expressão nacional, pese embora as especificidades próprias dos espaços insulares e o respeito pela autonomia regional.

### *2.1.3. Participação e cidadania*

Os actuais mecanismos institucionais de participação pública, consagrados por lei, não garantem o cumprimento dos objectivos que lhe estão consignados. Sendo no entanto este um elemento fundamental na implementação da cidadania activa e dos modelos colaborativos de governação e gestão que configuram os esteios da aliança estratégica proposta considera-se como objectivo primeiro a melhoria das condições de exercício desse direito / obrigação, nomeadamente através da melhoria e adaptação das metodologias e dos recursos de suporte, à diversidade de agentes e de condições de participação. Os mecanismos de participação já implementados devem ser objecto de avaliação de resultados como ponto de partida para a eventual adopção de novas metodologias. Uma vez mais se reconhece que embora de forma tímida tem sido feito algum investimento no sentido da melhoria e renovação dos processos, aproveitando por exemplo a introdução de novos instrumentos de gestão territorial (POE – Planos de Ordenamento de Estuários) para a introdução acompanhada dessas inovações metodológicas. Considera-se por outro lado que há ainda muita possibilidade de melhoria dos mecanismos existentes, no sentido de que estes possam efectivamente cumprir os seus objectivos.

## **2.2. Os Instrumentos de suporte à construção de um modelo de Gestão integrada das áreas costeiras e marinhas**

### *2.2.1. Normativa*

Neste âmbito, retoma-se como proposta a necessidade de formulação e aprovação de uma Lei de Costas ou Lei do Litoral ou Lei das Zonas Cos-

teiras, tal como tem sido repetidamente assinalado em vários documentos e estudos sobre a matéria. Considera-se que a aprovação dum documento legal desta natureza será um reforço para a visibilidade da Política de Gestão Integrada Costeira e Marinha que se mencionou no ponto 2.1.1. Por outro lado consideramos ainda como objectivo relevante a consolidação e implementação do processo de revisão do ordenamento jurídico nacional que tem vindo a ser realizado no sentido de actualizar e reforçar a objectividade e coerência entre estes instrumentos legais, uma vez que este processo se reflecte nas condições e qualidade da GICM (Gestão Integrada Costeira e Marinha).

### *2.2.2. Instituições*

A quantidade de instituições que aos diferentes níveis de governação (nacional, regional e local) e em relação a diferentes assuntos detêm responsabilidades sobre as zonas costeiras e marinhas é muito grande, como tal é fundamental a clarificação de responsabilidades entre as instituições existentes. Uma tarefa que se considera complementar e simultaneamente reforçadora deste processo de clarificação é a identificação e inventariação de instituições públicas / privadas que às diferentes escalas territoriais trabalham directa ou indirectamente em GICM. Na sequência dessa clarificação e à semelhança do que foi já referido no ponto 2.1.2 deverão ser criados / consolidados mecanismos de coordenação / cooperação interinstitucional aos vários níveis de intervenção. Por fim e tendo em conta as características da GICM considera-se pertinente a consolidação da liderança do MAMAOT (Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente do Ordenamento do Território) com a consequente adequação do suporte financeiro às responsabilidades atribuídas.

### *2.2.3. Instrumentos estratégicos e operativos*

Os instrumentos associados à GICM, em Portugal, enquadram-se no conjunto de instrumentos estratégicos e operativos aplicados ao ambiente, aos recursos e ao território. A diversidade temporal em que foram criados e ainda a necessária integração de novos assuntos, e.g. adaptação às alterações climáticas, integração dos riscos, tem suscitado uma particular atenção ao processo de implementação e à articulação dos mesmos, tanto do ponto de vista sectorial como aos diferentes níveis operativos. Neste contexto considera-se particularmente relevante dar continuidade e reforçar a implementação efectiva dos instrumentos existentes reforçar

os mecanismos de monitorização e de avaliação dos mesmos e criar condições para uma efectiva melhoria na articulação entre os diferentes níveis operativos.

### **2.3. Os Recursos de suporte ao funcionamento dos instrumentos e implementação do modelo**

#### *2.3.1. Recursos económicos*

A este respeito e em termos gerais consideramos fundamental o reforço, adequação temporal e manutenção dos recursos afectos à GICM para que seja possível uma efectiva implementação da política e instrumentos de GICM. No entanto se atentarmos à dimensão e muitas vezes tendência para a intensificação de alguns dos assuntos com que os gestores têm de lidar (e.g. erosão costeira) torna-se evidente a necessidade de encontrar novos mecanismos de financiamento desta política pública, para além do OE (Orçamento do Estado), do PIDDAC (Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central), do FPRH (Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos) e da TRH (Taxa de Recursos Hídricos). O recurso ao financiamento europeu é uma prática que tem permitido a concretização de algumas acções programáticas e que poderá eventualmente ser ainda mais aproveitada através do fortalecimento dos processos de parceria com outros agentes (públicos e privados) no sentido da diversificação do acesso aos programas de financiamento europeu. Intensificação do processo de aplicação do *novo* REFRH - Regime Económico e Financeiro dos Recursos Hídricos (Decreto-Lei nº 97/2008, de 11 de Junho) sobretudo no sentido de uma reposição da legalidade e de equidade social. Para além destas consideramos ainda o interesse da orientação da RSE (Responsabilidade Social das Empresas) para acções programáticas no âmbito da GICM. Ao nível da governação local e seguindo a linha de actuação subsidiária que tem vindo a ser fomentada no âmbito da aplicação dos IGT (Instrumentos de Gestão Territorial), parece-nos relevante a análise da aplicação do IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis), no sentido de integrar na sua valoração a condição de território costeiro.

#### *2.3.2. Formação e capacitação*

As instituições públicas responsáveis pela gestão costeira e marinha agregam nos seus quadros, técnicos com diferentes formações, muitas das



vezes herança de anteriores modelos e estruturas de gestão. Por outro lado confrontam-se com a necessidade de intervir num espaço muito complexo, dinâmico e em constante mudança. Neste contexto é particularmente relevante o desenvolvimento de programas formativos que respondam à necessidade de perfis técnicos que correspondam ao actual paradigma de gestão integrada e por outro capacitem os gestores em exercício para os desafios a que estão ou vão ser confrontados. Assim sendo considera-se importante a consolidação da oferta formativa que se tem vindo a desenvolver, ao nível do 1º, 2º e 3º ciclos do ensino superior, o reforço da oferta formativa profissionalizante, bem como a adequação dessa mesma oferta às necessidades da administração promovendo assim a empregabilidade na área da gestão costeira e marinha. Considera-se ainda que o envolvimento da sociedade, nos processos de decisão associados à Gestão Integrada Costeira e Marinha -GICM- exige a capacitação dos cidadãos, através de programas de educação formais e informais. Para isso é importante a capacitação dos docentes para o ensino da temática, integrada em alguns dos planos curriculares do ensino básico e secundário, bem como em programas informais de educação para a sustentabilidade.

### *2.3.3. Educação para a sustentabilidade*

Tal como se referiu no documento de análise e diagnóstico, sinteticamente apresentado no ponto 1.2. o *Coastwatch* e *Bandeira Azul* são dois projectos em desenvolvimento de forma contínua ao longo de décadas que têm um grande impacto educacional. Estes projectos têm vindo a intensificar não só a componente de sensibilização e educação, mas também a abordagem de gestão integrada costeira e marinha. As entidades / instituições responsáveis incorporam projectos / programas educacionais (e.g. INAG – Instituto da Água, ICNB – Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade). Ao nível local também têm surgido vários projectos desta natureza, promovidos por municípios, associações de municípios e entidades privadas, muitas das vezes em acções colaborativas de tipo público-privado. Face à diversidade de abordagens, âmbito territorial e recursos considera-se importante, no sentido dum reforço e amplificação dos investimentos já realizados, apostar no processo de concertação das acções / programas que têm sido desenvolvidos, através da implementação de redes de cooperação. Considera-se ainda importante a incorporação da abordagem de gestão integrada, nos planos curriculares do ensino básico e secundário (os temas mar e litoral são já objecto de referência dos pla-

nos curriculares destes níveis de ensino), bem como a articulação entre as diferentes perspectivas disciplinares e a evolução sequencial entre os diferentes níveis de ensino.

#### *2.3.4. Conhecimento e informação*

A produção de conhecimento acerca de assuntos costeiros e marinhos tem vindo a sofrer um incremento ao longo das últimas décadas, facto a que não é estranho a criação e financiamento de unidades de investigação e laboratórios associados (e.g. IMAR – Instituto do Mar, CESAM – Centro de Estudos de Ambiente e Mar) ligando universidades em rede e em torno de projectos de investigação comuns. Este incremento tem sido sobretudo orientado para as áreas científicas das ciências naturais e exactas, mantendo-se a necessidade de um incremento semelhante nas áreas científicas das ciências sociais e humanas aplicadas às áreas costeiras e marinhas e um reforço e adequação dos programas financeiros de apoio à investigação de carácter transdisciplinar.

A produção, sistematização e acesso à informação tem registado também, nas últimas décadas significativas melhorias, nomeadamente através da criação e disponibilização de bases de dados em ambiente *www* (*world wide web*) por parte dos organismos estatais responsáveis pela gestão costeira e marinha, como pelos próprios centros de investigação. Neste contexto consideramos que este processo deverá ser reforçado no sentido de uma melhoria na acessibilidade e navegação, bem como na articulação entre as páginas dos diferentes organismos.

### **3. CONCLUSÕES**

As conclusões gerais que podemos evidenciar, do exercício sinteticamente apresentado, são de que:

- Em quase todos os elementos estratégicos, considerados na prossecução das metas definidas no modelo metodológico de análise, estão em curso acções para a sua implementação;
- As propostas enunciadas se focalizam sobretudo, no reforço das condições e meios para a execução dessas acções (ajustamento dos recursos humanos e financeiros aos objectivos programáticos a atingir), na necessidade de manter a continuidade dessas acções, não as deixando

à mercê de ciclos políticos desajustados à concretização das metas aí identificadas ou de contextos económicos menos favoráveis, na necessidade e oportunidade da consolidação de condições internas que possibilitem uma maior independência de factores externos de financiamento, optimizando e rentabilizando os recursos dos diferentes agentes, através de reforço de processos de concertação, cooperação e parceria.

- A excepção que emerge neste contexto prende-se com a formulação e aprovação de uma Lei de Costas, desígnio consecutivamente referenciado e sucessivamente adiado.
- Por último assinalamos o facto de as propostas estarem interligadas e se reforçarem, muito embora a sua apresentação, organizada de acordo com as tipologias dos elementos estratégicos, lhes confira uma aparentemente fragmentação. Esperamos com esta reflexão contribuir para o processo de desenvolvimento e implementação da política de Gestão Integrada Costeira e Marinha nacional e dos restantes países ibero-americanos.

**Quadro 2. Síntesis as conclusões dessa proposta para melhorar a GICM em Portugal**

Metas	Elemento estratégico	Propostas
Construção de um sistema de alianças para o desenvolvimento de uma nova política de gestão do litoral	Política	Maior visibilidade da política pública . Consolidação e continuidade dos meios de implementação.
	Competências	Clarificação e articulação de competências interinstitucionais. Grupo coordenador nacional.
	Participação e cidadania	Melhoria das condições de exercício da cidadania. Avaliação dos mecanismos de participação implementados. Adopção de novas metodologias.
Os Instrumentos de suporte à construção de um modelo de Gestão integrada das áreas costeiras e marinhas	Normativa	Lei de costas. Consolidação e implementação da revisão do ordenamento jurídico nacional aplicado às áreas costeiras e marinhas.
	Instituições	Clarificação de responsabilidades entre as instituições existentes. Identificação e inventariação de instituições públicas/privadas que directa ou indirectamente em actuam no contexto de GICM. Criação/consolidação de mecanismos de coordenação/cooperação interinstitucional.
	Instrumentos	Dar continuidade e reforçar a implementação efectiva dos instrumentos existentes. Reforçar os mecanismos de monitorização e de avaliação. Melhoria na articulação entre os diferentes níveis operativos.
Os Recursos de suporte ao funcionamento dos instrumentos e implementação do modelo	Recursos económicos	Reforço, adequação temporal e manutenção dos recursos afectos à GICM. Fortalecimento dos processos de parceria com outros agentes (públicos e privados) para diversificação do acesso a programas de financiamento europeu. Intensificação do processo de aplicação do novo REFRH - Regime Económico e Financeiro dos Recursos Hídricos. Orientação da RES – Responsabilidade Social das Empresas para acções programáticas no âmbito da GICM.
	Formação e capacitação	Consolidação da oferta formativa existente (1º, 2º e 3º ciclos) do ensino superior. Reforço da oferta formativa profissionalizante. Adequação da mesma oferta às necessidades da administração com a promoção da empregabilidade em GICM. Capacitação dos docentes para o ensino da temática nos ensino básico e secundário, e programas informais de educação para a sustentabilidade.
	Educação para a sustentabilidade	Concertação das acções / programas existentes, através da implementação de redes de cooperação. Incorporação da abordagem de gestão integrada, nos planos curriculares do ensino básico e secundário. Articulação entre as diferentes perspectivas disciplinares e a evolução sequencial entre os diferentes níveis de ensino.
	Conhecimento e informação	Incremento do apoio à investigação nas áreas científicas das ciências sociais e humanas aplicadas às áreas costeiras e marinhas. Reforço e adequação dos programas financeiros de apoio à investigação de carácter transdisciplinar. Melhoria na acessibilidade e navegação, bem como na articulação entre as páginas de internet dos diferentes organismos.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos a todos<sup>1</sup> os que de forma voluntária, das mais variadas formas e em contextos diversos contribuíram para a elaboração deste trabalho e se mostraram disponíveis para dar continuidade a esta reflexão. Duma forma particular queremos agradecer ao Eng. António Relvão (ARH-Centro), ao Prof. Doutor António Campar (CEGOT – Universidade de Coimbra), à Prof.<sup>a</sup> Doutora Teresa Fidélis (ARH-Centro) e ao Eng. António Mota Lopes (Projecto SIARL) pelo especial contributo que deram na formulação e validação metodológica.

## ACRÓNIMOS

ARH Administração de Região Hidrográfica  
BEGIZCN Bases para Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional  
CEGOT Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território  
CESAM Centro de Estudos de Ambiente e Mar  
DQA Directiva Quadro da Água  
ENGIZC Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira  
ENM Estratégia Nacional para o Mar  
FPRH Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos  
GICM Gestão Integrada Costeira e Marinha  
GIZC Gestão Integrada Zonas Costeiras  
ICNB Instituto Conservação da Natureza e Biodiversidade  
IGT Instrumentos de Gestão Territorial  
IMAR Instituto do Mar  
IMI Imposto Municipal sobre Imóveis  
INAG Instituto da Água  
MAOT Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território  
MCI Manejo Costero Integrado  
OE Orçamento do Estado  
ONG Organização Não Governamental  
PIDDAC Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central  
PMOT Planos Municipais de Ordenamento do Território  
PNPOT Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território  
POE Plano de Ordenamento de Estuário  
POEM Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo  
POOC Plano de Ordenamento da Orla Costeira  
RSE Responsabilidade Social das Empresas  
SIARL Sistema de Informação de Apoio à Reposição da Legalidade  
TRH Taxa de Recursos Hídricos

---

<sup>1</sup> Qualquer discrepância entre as opiniões manifestadas pelas entidades e peritos que generosamente colaboraram nas discussões realizadas em torno deste assunto são da total responsabilidade de primeira signatária deste documento.

# **XIII**

## **LA GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES EN ESPAÑA. PROPUESTAS PARA UN CAMBIO DE RUMBO**

**Juan Manuel Barragán Muñoz**

**Juan Adolfo Chica Ruiz**

**María Luisa Pérez Cayeiro**

**Javier García Onetti**

**Javier García Sanabria**

Universidad de Cádiz



## **1. LA GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES COMO RESPUESTA A LA CRISIS NACIONAL DE LOS ESPACIOS Y RECURSOS COSTERO MARINOS**

No parece que haya duda respecto al valor ambiental de las áreas litorales españolas. Entre otras razones porque se trata de una de las zonas más relevantes de transición entre ecosistemas (ecotono) que se desarrollan en las Zonas Templadas. Ello se traduce en la existencia de diversos ecosistemas que proporcionan servicios de gran trascendencia para nuestra economía y para el bienestar humano. A pesar de lo anterior, los problemas que amenazan su conservación son de extrema gravedad; la mayor parte de ellos derivados de la aplicación de fórmulas inadecuadas de aprovechamiento del espacio y los recursos costero marinos. Y es aquí donde la gestión integrada de áreas litorales (GIAL) debe tener un papel relevante.

La GIAL, expresión castellanizada de la *Integrated Coastal Zone Management* anglosajona, se sustenta en dos pilares fundamentales. El primero de ellos hace referencia al ámbito geográfico de actuación y el segundo a su propia concepción. Respecto a la noción espacial parece claro que la incorporación del medio marino, a los tradicionales ámbitos terrestre e intermareal, supone una novedad crucial. Entre otras razones porque muchos de los problemas observados provienen de considerar, de forma separada, litosfera e hidrosfera salada; algo que en este ecosistema de frontera está indisolublemente unido por potentes flujos de energía, que se traducen en una alta diversidad de ecosistemas costeros y de formas de vida asociada.

Por otro lado, la interpretación teórica de la gestión integrada ha sido propuesta a través de dos versiones, igual de válidas por no ser excluyentes y sí complementarias: una que la considera como disciplina técnica, basada en un conocimiento científico complejo, y otra que la propone como una nueva filosofía dentro del ámbito público de la administración. Esta última resulta especialmente valiosa en España; donde el Estado inició un proceso de descen-



tralización hace casi cuatro décadas; que aún perdura; que todavía no está cerrado y, que, como se verá en páginas venideras, tampoco se ha resuelto de forma acertada en todos los órdenes de la función pública.

Pero la GIAL debe considerarse, sobre todo, como una posible respuesta a los crecientes problemas derivados de la desacertada acción humana. Conviene recordar que esta disciplina surge para transitar caminos que interesan, y mucho, a la conservación de la biodiversidad. En efecto, las dos metas que casi siempre aparecen en proyectos de GIAL plantean, al mismo tiempo, la necesidad de proteger los ecosistemas y los procesos que los sustentan, así como la conveniencia de orientar las iniciativas de desarrollo humano hacia modos más sostenibles. No es de extrañar, por tanto, que los instrumentos más importantes relacionados con la conservación de la biodiversidad o del medio marino, del sistema de Naciones Unidas, de la Unión Europea, etc. mencionen la GIAL como una de las formas más eficaces de protección.

Además de este reconocimiento de utilidad es preciso insistir en la urgencia de su aplicación. El caso del último ciclo de expansión económica de España es muy ilustrativo al respecto. En menos de quince años el litoral ha concentrado las consecuencias más negativas, e irreversibles, de un disparatado modelo de crecimiento. Pero lo más lamentable es que la pérdida ambiental no se ha visto reflejada en beneficios sociales de amplia base y duraderos desde el punto de vista económico. Por todo lo expuesto, la GIAL supone una vía de solución que todavía no ha sido ensayada suficientemente en nuestro país.

Cuando se analizan los resultados de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, llevada a cabo por Naciones Unidas entre 2001-2005, los biomas costeros son los peor parados. Durante los últimos 50-100 años, el impacto de cada generador sobre la biodiversidad (cambios de hábitat, sobreexplotación, especies invasoras, contaminación y cambio climático), ha sido considerable. Y la tendencia marca un progresivo y generalizado aumento; siendo los dos primeros los que indican una situación más desalentadora.

Es bastante probable que España refleje circunstancias parecidas. Aunque todavía no se ha concluido un ejercicio parecido al citado en el párrafo anterior (se inició en 2009 desde la Fundación Biodiversidad), los indicadores de presión y estado que se citan en las fuentes de información o

la bibliografía nacional, inducen a pensar en tal sentido<sup>2</sup>. En la tabla 1 se han seleccionado algunos pensando, a modo de orientación, en el potencial del mensaje que transmiten. En cualquier caso parece que playas, dunas, marismas, lagunas costeras y fondos someros, constituyen los ecosistemas o ambientes que más han sufrido los efectos de nuestro insostenible modelo de desarrollo.

**Tabla 1. Algunos indicadores de presión y estado del litoral español**

Dato	Fuente	Año
En algunas Comunidades Autónomas más del 75% de los terrenos colindantes al mar son urbanos o urbanizables y casi el 25% del litoral es costa artificial	Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	2009
España ha perdido el 59% de sus humedales costeros	Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife)	2009
En el periodo 1991-2006 en las costas españolas se han producido 129 accidentes de buques petroleros (vertidos de más de 7 toneladas por accidente)	Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	2008
La proporción que corresponde a sistemas dunares de la Península Ibérica que requieren algún tipo de actuación es de un 80% del total, y tan sólo un 20% de ellos se encuentra en buen estado	Medina, R.	2007
Entre el Cabo de Gata y el de San Antonio se estima que 15.000 tortugas son accidentalmente capturadas por la flota palangrera (WWF/Adena, 2003)	Marcos, P (WWF)	2005
En España se ha llegado a estimar que el 90% de su litoral padece problemas de erosión	Ministerio de Medio Ambiente	2001
El 70% de las lagunas costeras están alteradas	González Pérez <i>et al.</i>	1999

<sup>2</sup> Como adelanto de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio en España, sirva la siguiente afirmación: mientras los indicadores de Presión y Respuesta son numerosos, detallados y se encuentran fácilmente, con los de Estado no ocurre lo mismo; más bien al contrario. Ello podría inducir a pensar que el gran desarrollo de los dos primeros constituye el resultado de la lógica reacción de las políticas públicas cuando algunos servicios que prestan los ecosistemas litorales merman o desaparecen (sobre todo los de regulación a favor de los de abastecimiento y culturales).

## **2. RAZONES EVIDENTES: USOS SOCIALES Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

Tampoco cabe duda razonable de que ciertos usos sociales y actividades económicas son más responsables que otros del deterioro sufrido por el espacio y recursos del litoral. En tal sentido se establece una íntima relación entre la evolución socioeconómica de España, y los cambios territoriales acaecidos durante el último medio siglo. En pocas décadas la población pasa del medio rural al urbano, de vivir en el interior a asentarse en las costas peninsulares, de un modelo económico asociado al sector primario a otro en el que predomina el terciario. Como consecuencia del drástico cambio descrito surge una demanda que explica la desbordante concentración de equipamientos e infraestructuras en el borde costero. El escenario final que se dibuja es, en términos generales, un país de ocupación periférica y costera.

En la tabla 2 se han resumido los problemas que aquejan al litoral español. Si se analiza con detenimiento se observa que las actividades económicas que han facilitado nuestro crecimiento en el pasado, son las mismas que generan, en el presente, una crisis del espacio y los recursos costeros. Desarrollo turístico, pesca extractiva, agricultura intensiva, industria portuaria, transporte marítimo, etc. han generado una serie de efectos negativos que amenazan los servicios que proporcionan los ecosistemas costeros y marinos.

Pero conviene aclarar que no se trata de dar la espalda a las imprescindibles actividades humanas. Y menos teniendo en cuenta dónde y de qué vive gran parte de la población. Probablemente un modelo más sostenible consista en detectar los umbrales en los que el ecosistema pueda seguir conservando sus funciones. En cualquier caso, son esos mismos problemas, y sus diferentes orígenes o causas, los que contribuyen a definir los objetivos operativos de la GIAL (Tabla 2). Una vez se tiene el horizonte al que se aspira resulta imprescindible reconocer, con cierto detalle, los caminos que la Administración Pública de una sociedad organizada tiene por recorrer.

**Tabla 2. Principales problemas del litoral español**

<b>Problemas</b>	<b>Origen – causa</b>	<b>Objetivo operativo</b>
Homogeneización del paisaje	Desarrollo excesivo de ciertos usos y actividades económicas (urbanización residencial y turística, agricultura, industria), etc.	Frenar los procesos de urbanización generalizada y limitar determinadas actividades económicas intensivas en el litoral.
Alteración de los procesos naturales	Aumento de infraestructuras públicas (paseos marítimos, grandes diques, puertos, etc.), construcción de embalses y regulación de los cauces fluviales, extracción de áridos, dragados, ocupación urbana, etc.	Suscitar el replanteamiento de determinadas obras públicas, las infraestructuras y los procesos de urbanización, en relación a su emplazamiento, diseño y tipología.
Contaminación de las aguas litorales	Vertidos de residuos sólidos y líquidos, urbanos, agrarios o industriales, sin depurar, aumento tráfico marítimo, etc.	Mejorar la calidad de las aguas litorales.
Pérdida de calidad y cantidad de los recursos hídricos	Aumento incesante de la demanda para la agricultura intensiva, el desarrollo urbanístico y turístico, contaminación y salinización de acuíferos etc.	Racionalizar la utilización de las aguas continentales y disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda.
Agotamiento de las poblaciones de especies marinas de interés pesquero	Sobreexplotación de los caladeros propios, sobredimensionamiento de la flota respecto al esfuerzo pesquero, utilización de técnicas inapropiadas, etc.	Aprovechamiento sostenible de las especies marinas de interés pesquero.
Degradación de hábitats naturales y pérdida de la biodiversidad	Intensa urbanización, desarrollo de diferentes modelos de agricultura intensiva, uso público indiscriminado, introducción de especies exóticas, residuos sólidos, infraestructuras costeras, regeneración de playas, artes de pesca inapropiados, etc.	Conservar y restaura ecosistemas y recuperar la diversidad funcional de los ecosistemas litorales terrestres y marinos.
Pérdida de posibilidades futuras de desarrollo económico	Modelo de desarrollo económico no sostenible: desaparición de recursos naturales para un futuro desarrollo competitivo y duradero.	Asegurar el desarrollo económico futuro del litoral español a través de la protección y conservación de los procesos y recursos naturales más importantes.
Pérdida de patrimonio público: natural y cultural	Modelo de desarrollo no sostenible en lo social: degradación del patrimonio público que puede sustentar actividades productivas en el futuro y que son imprescindibles para la calidad de vida.	Administrar de forma sostenible el patrimonio público del litoral, tanto natural como cultural.
Transferencia de costes entre actividades y usuarios	Modelo de desarrollo injusto y no equitativo: privatización de los beneficios generados, conflictos entre usuarios de recursos litorales, reposición de áreas y bienes degradados por parte de la Administración Pública.	Promover una distribución equitativa de costes y beneficios entre las actividades económicas desarrolladas en el litoral y los usuarios de los servicios de sus ecosistemas.

### **3. RAZONES SUBYACENTES: MODELO DE GESTIÓN DE ÁREAS LITORALES EN ESPAÑA**

Resulta paradójico que muchos esfuerzos bienintencionados, como aquellos que pretenden proteger nuestro capital natural y conservar el patrimonio cultural, apenas superen el estadio de un buen diagnóstico de situación y propuestas de tipo operativo. Esto resulta imprescindible pero no es suficiente. Es preciso ahondar, todo lo posible, en las razones subyacentes que explican la pérdida o degradación del capital y el patrimonio costero marino. Por ello se acude al denominado “decálogo de gestión”, con la pretensión de abordar las causas profundas de un estado de cuestiones insostenibles. Y todo lo anterior en el único contexto capaz de encuadrar de forma adecuada lo que sucede: el ámbito de las políticas públicas. Porque eso es la GIAL, un tipo específico, singular si se prefiere, de política dentro del ámbito público de actuación. A continuación se esbozan los principales rasgos de dicho decálogo para el período comprendido entre 1988 (fecha de aprobación de la vigente Ley de Costas) y 2008 (final de la última legislatura).

#### **3.1. Política**

La GIAL ha sido antes un rótulo anunciador para nuevas instituciones e iniciativas de planificación que una verdadera práctica de gestión. No ha sido asunto prioritario en las políticas de ninguna de las tres escalas públicas de administración. Ello se agrava por la ausencia de políticas costeras explícitas, bien definidas y mejor difundidas. Esto es: no abundan los documentos de fácil acceso para el ciudadano, que fijen metas, recursos, instrumentos, criterios de inversión, forma de evaluación, etc. (como sí ocurre en otros países mucho más desarrollados que España en este tema).

En términos generales se ha concedido una desmesurada prioridad al crecimiento económico antes que a un desarrollo que lleve implícito la conservación del funcionamiento ecológico del litoral y, por tanto, de los servicios de sus ecosistemas que el ser humano utiliza en su beneficio. Incluso podría afirmarse que, en bastantes ocasiones, Estado, Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades Locales (EELL), han puesto éstos al servicio, entre otras, de actividades ligadas al turismo, al ocio y recreo. Tampoco se aprecia una cultura política que conceda el mismo rango e importancia a los temas costero marinos, que la otorgada a otros asuntos de interés social.

Algunas mejoras del modelo descrito se observaron entre 2004 y 2008, especialmente dentro de la Administración General del Estado (AGE). Es probable que todo lo anterior ocurra porque la misma sociedad no conoce ni valora suficientemente nuestro litoral. La cuestión es que ninguna Administración Pública ha destacado por una política ambiciosa de protección del litoral, basada en el conocimiento de cómo funcionan sus ecosistemas y cómo interaccionan entre sí.

### **3.2. Responsabilidades y normativa**

Entre 1988 y 2008 el reparto de competencias entre la AGE y las CCAA ha variado de forma sustancial. Hoy día, los nuevos Estatutos de Autonomía de varias regiones españolas reconocen nuevas e importantes funciones asociadas a la gestión de los recursos hídricos, del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT), etc. Y nos referimos a estas solo porque, con anterioridad, nuestra Constitución ya les asignaba funciones de enorme trascendencia para la costa (ordenación del litoral, espacios protegidos, pesca, acuicultura y marisqueo en Aguas Interiores, puertos pesqueros y deportivos, etc.). En tal sentido solo cabe reconocer una evolución acorde con lo que sucede en bastantes lugares del mundo desarrollado: las escalas intermedias de gestión cada vez concentran más responsabilidades ligadas a la gestión de las áreas litorales.

Por otro lado, tanto en la AGE como en las CCAA existe abundante legislación sectorial que afecta al espacio y al capital natural ligado a los ecosistemas litorales. Pero no se puede hablar de que haya formado un cuerpo legal coherente y adecuado a sus características o necesidades. Y por descontado que se echa en falta un texto específico para la GIAL. Nuestro punto fuerte es, sin duda, la normativa nacional sobre el DPMT. Pero, a la luz de las nuevas competencias de las CCAA, convendría disponer de más y mejores mecanismos y espacios de encuentro, como mínimo, para las tres escalas de la Administración Pública. Aunque durante mucho tiempo la situación ha sido la contraria, justamente ahora y gracias sobre todo a una Directiva Europea<sup>3</sup>, la regulación del medio marino ha dejado de ser un obje-

---

<sup>3</sup> Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina). También ha contribuido la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco de Aguas).

tivo pendiente (con la aprobación, por ejemplo, de la Ley estatal de Protección del Medio Marino). Solo en Cataluña se detectan iniciativas regionales de naturaleza normativa vinculadas a la gestión integrada del litoral y del medio marino.

### **3.3. Instituciones para la gestión costero marina**

Existe una administración específica de costas dentro de la AGE que se adscribe, por primera vez en 1996, a un Ministerio de Medio Ambiente, y no a uno vinculado a la construcción de equipamientos e infraestructuras. De todas formas su origen seguirá marcando, durante mucho tiempo, su forma ingenieril de entender la gestión ambiental de la costa y el mar. La organización se estructura desde un organismo central (hoy denominado Dirección General de la Sostenibilidad de la Costa y el Mar) que se implanta en el territorio a partir de 23 unidades periféricas (Demarcaciones o Servicios Provinciales). Conviene resaltar que, lamentablemente, es casi la única entidad de la AGE que no cuenta con órganos colegiados internos para su gestión. Otras instituciones dependientes del Estado, y de gran interés para la gestión costera, han modernizado su administración (puertos, por ejemplo); para ello han incorporado instrumentos muy útiles (fórmulas de empresa pública), se rigen a través de órganos colegiados abiertos y participativos, han hecho de la planificación estratégica una cultura corporativa, difunden de manera sistemática la información que les concierne y sus resultados de gestión, etc. La situación de las CCAA varía de una a otra: algunas poseen instituciones específicas para la gestión de sus respectivos litorales y otras no. Esta situación tan dispar resulta preocupante, marcada además por la alta variabilidad de sus estructuras administrativas. Por su parte, y más allá de los departamentos o servicios de playas, las EELL no suelen disponer de instituciones específicas para la administración de su litoral.

### **3.4. Coordinación y cooperación**

Con el reparto de responsabilidades descrito en nuestras costas, muy propio de estados federales, era de esperar una cultura creciente de coordinación y cooperación interinstitucional. Los veinte años estudiados no avallan tal expectativa. Más bien la contraria: los enfrentamientos y conflictos se

registran demasiado a menudo en el litoral terrestre o marino. En algunas ocasiones la causa se asocia a las competencias, pero en otras muchas el deterioro de la costa ha venido de la mano de la falta de diálogo y colaboración. La iniciativa que intentó, con suerte desigual, corregir dicha situación tiene lugar en la legislatura de 2004-2008. En efecto, la AGE puso en marcha diferentes Convenios de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y algunas CCAA. Los convenios de más enjundia (Galicia, Canarias, Asturias y Cantabria), conviven con otros menos ambiciosos o muy limitados en su alcance (Baleares, Valencia y Murcia) y otros que nunca se firmaron (Andalucía, Cataluña y País Vasco). No se conocen iniciativas de cooperación y coordinación entre CCAA colindantes, ni se ha generalizado la cooperación entre las anteriores escalas de gestión pública y los EELL (salvo en Andalucía y Cataluña).

### **3.5. Estrategias e instrumentos estratégicos**

Es, sin duda, uno de los puntos más débiles, y preocupantes, de la gestión costera española. Ni en la AGE ni en las CCAA existen Estrategias de GIAL vigentes y en desarrollo. Y no ha sido por falta de iniciativas. Se puede abrir la casuística con la “Estrategia española de Gestión Integrada de Zonas Costeras” redactada como respuesta a la Recomendación del Parlamento Europeo de 2002. Pero se puede seguir con las de Valencia, Asturias, Cataluña, Andalucía, etc. En todas ellas confluye un elemento común, independientemente de una formulación más o menos lúcida: no facilitaron la acción política de una forma concertada y organizada. Se convirtieron en poco más que un texto escrito. Tampoco la AGE, que ostenta una larga trayectoria en obras públicas costeras, ha sido capaz de aprobar un plan de actuaciones (ni en 1999 con el ya olvidado Plan Nacional de Actuaciones en la Costa, ni en 2005 con el abandonado Plan Director para la Gestión Sostenible de la Costa). Es posible que, en la actualidad y desde hace tiempo, aunque de manera no formal, este último sea la guía oficial para abordar las inversiones en la costa española por parte de la AGE. Claro que esta es la hipótesis más favorable. En ninguna CCAA existe un Programa o Plan Regional de GIAL aprobado, vigente y en aplicación.



### 3.6. Instrumentos operativos

Los instrumentos reglamentarios son muy numerosos y de diversa naturaleza en todas las escalas de la administración. Los instrumentos más efectivos se asocian a diferentes sectores de la actividad pública que afectan a la gestión del litoral (deslindes, concesiones y autorizaciones del DPMT, espacios protegidos, puertos, pesca, acuicultura, urbanismo, etc.), pero no siempre se aplican de forma coordinada. Durante los últimos años (2004-2008) la AGE ha intentado corregir déficits históricos: relacionados con los deslindes de la costa española, con los criterios de aplicación para las actuaciones en el borde costero o en las playas, con la incorporación de nuevos mecanismos que funcionaban en otros países desde hacía mucho tiempo (compra de tierras), etc. El mayor fracaso de los instrumentos aplicados en la costa española se sitúa en la esfera de actuación del planeamiento urbanístico. En dicho ámbito las administraciones públicas, CCAA y EELL sobre todo, han sido incapaces de frenar la vertiginosa, e insostenible, práctica de cementar y asfaltar buena parte del litoral español. Por otra parte, los instrumentos voluntarios presentan escasa relevancia, lo cual confirma una cultura de gestión burocrática. Instrumentos de gran interés como la creación de observatorios litorales o la elaboración de estándares para una gestión normalizada se vinculan a iniciativas académicas o particulares.

En las escalas intermedias de gestión la mayor parte de los numerosos instrumentos de carácter operativo relacionados con la gestión del litoral están asociados a la ordenación del territorio (Tabla 3).

**Tabla 3. Instrumentos relevantes para la gestión costera en las regiones costeras españolas**

CCAA	Instrumento	Estado
Galicia	Ley 6/2007 de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia	Aprobado por Ley 6/2007 del 11/05/2007.
	Plan de Ordenación del Litoral Gallego	En elaboración. Disponible un avance desde 2010.
Asturias	Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA)	Aprobado en mayo de 2005
	MAREA: Estrategia Marítima del Principado de Asturias	Elaborado en 2008. Sin aprobar.
Cantabria	Plan de Ordenación del Litoral	Aprobado por Ley 2/2004 del 27/09/2004.

País vasco	Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco (PTS)	Aprobado por Decreto 43/2007 del 13/03/2007.
Cataluña	Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Cataluña	Elaborado en 2004. Sin aprobación institucional.
	Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (PDUSC)	PDUSC I: Mayo de 2005. PDUSC II: Diciembre 2005.
Valencia	Ley 4/2004 de la Generalitat de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP) <i>(Directrices básicas en la ordenación del litoral)</i>	Aprobada por Ley 472004 del 30/06/2004.
	Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana - PATLICOVA	Exposición Pública el 17/02/2006. Sin aprobar.
	Estrategia Territorial Valenciana <i>(Con capítulo específico de GIZC y de gobernanza).</i>	Aprobada por Decreto 1/2011.
Murcia	Estrategia Regional de Diversidad Biológica <i>(Incluye la GIZC entre sus prioridades)</i>	Aprobado en Consejo de Gobierno el 21/11/2003.
	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia	Aprobado por Decreto 57/2004 del 18/06/2004
Andalucía	Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (EAGIZC)	Propuesta presentada en 2008. Sin aprobar.
	Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional de Comarcas Litorales	9 Aprobados. 4 En tramitación. 1 Aprobado en revisión.
	Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 de Andalucía (EDA) y Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004 – 2010 (PMA). <i>(Incluyen la GIZC entre sus prioridades)</i>	Aprobadas: 2003 (EDA) 2004 (PMA)
Balears	Ley 4/2008 de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible de las Illes Balears (Gobierno Regional)	Aprobado por Ley 4/2008 del 14/05/2008.
	Planes Territoriales Insulares (Consells Insulars)	Todas las islas con Plan Insular aprobado.
	Plan Insular de la Costa de Menorca (Consell Insular de Menorca)	En periodo de elaboración desde 2010.
Canarias	Directrices de ordenación del territorio (DOT) y Directrices de Ordenación del Litoral (DOL) (Gobierno de Canarias)	DOT: Ley 19/2003, de 14 de abril. DOL: En elaboración desde 2004 (avance disponible)
	Planes Insulares de Ordenación del Territorio (PIOT) (Cabildos insulares)	Cada isla cuenta con uno, aunque algunas están en proceso de adaptación a las DOT.

### **3.7. Administradores**

La formación de los administradores en el organismo de costas del MARM sesga, en gran medida, hacia la ingeniería de obras públicas. En las CCAA, al ser estas de nuevo cuño, no existe tradición en gestión costera. Por esa razón, y por no tener instituciones específicas, el perfil profesional es más variado pero más alejado del conocimiento costero marino. En general, los administradores costeros carecen de formación en GIAL. Las EELL son las que acusan las mayores deficiencias formativas en el sentido que se comenta. Se conocen muy pocos programas institucionales permanentes de formación de postgrado en GIAL. No se valoran, como en otros países, las habilidades sociales (técnicas de negociación, búsqueda de consenso, resolución de conflictos, etc.) necesarias para practicar una gestión más integrada y eficiente en las áreas litorales.

### **3.8. Recursos**

La procedencia de los recursos sigue siendo casi exclusivamente pública. Por el momento, la institución costera de la AGE es el principal vehículo para las inversiones en el DPMT. Aunque su cuantía es todavía muy reducida, en comparación a las inversiones productivas, su evolución es ascendente. Todavía persiste la voluntad de destinar buena parte de las inversiones del Ministerio de Medio Ambiente a ámbitos urbanos y con una finalidad productiva (paseos marítimos y regeneración de playas asociadas a destinos turísticos), y en bastante menor medida a la protección y recuperación de nuestro capital natural. Afortunadamente, el gasto destinado a actuaciones de tipo conservacionista en ámbitos naturales crece de forma progresiva. Los criterios geográficos y tipológicos que utiliza el organismo estatal costero para la asignación de recursos no son de público conocimiento. En las CCAA y en las EELL resulta muy difícil encontrar información sobre los recursos económicos destinados a la protección y salvaguarda del litoral.

### **3.9. Conocimiento e información**

No hay un sistema integrado de información vinculada a la gestión del litoral español. Por una parte, dicha información se encuentra

dispersa, fragmentada y es muy desigual (coexisten CCAA que cuentan con magníficos sistemas de información litoral con otros que no tienen herramientas de este tipo). Tampoco las CCAA han establecido mecanismos para compartir y reunir la información de bastantes aspectos de su competencia. Piénsese, por ejemplo, la dificultad que habría para establecer indicadores nacionales de gestión para algunas funciones públicas costeras que están en manos de las CCAA. Por otro lado, se observan, en todas las escalas de gestión pública, graves carencias en lo que se refiere a la información disponible sobre la gestión costera que se realiza (monto y criterios de inversión, proceso de tomas de decisiones, acuerdos institucionales, evaluación de políticas públicas, etc.). Ello orienta sobre la necesidad de aumentar la transparencia que existe al respecto. En cuanto al conocimiento que se tiene del sistema litoral, éste presenta graves carencias en el ámbito marino.

### **3.10. Educación para la sostenibilidad de la costa y participación**

Las actuaciones realizadas al respecto pueden adjetivarse de escasas, intermitentes en el tiempo y corresponden a iniciativas desarrolladas en el marco de las CCAA. La AGE abandonó hace años algunas interesantes campañas de concienciación y sensibilización sobre los valores ambientales, sociales, jurídicos y económicos de la costa española. Solo el impresionante impacto de la ejecución de las obras públicas costeras es merecedor de atención de cara a su difusión pública.

No se han encontrado órganos colegiados o foros, en ninguna escala de la administración, donde se puedan debatir, de manera específica y periódica, las posibles soluciones de los problemas que aquejan a las costas de nuestro país. Tan solo aparecen unos pocos ensayos cuya iniciativa está asociada a instituciones universitarias (Andalucía) y a Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (Cataluña).

## 4. SALIDA DE LA CRISIS NACIONAL: TRABAJANDO PARA UN ESCENARIO CON FUTURO

Cualquier solución duradera a los problemas de gestión planteados obligan a marcar una estrategia que, a largo plazo, se proponga las siguientes metas: a) construir un sólido sistema de alianzas que aspire a una nueva política para nuestro litoral, b) disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión de áreas litorales, y c) conseguir los recursos necesarios para hacer funcionar los instrumentos e implantar dicho modelo.

**Tabla 4. Ejemplos de iniciativas de interés para la GIAL en las CCAA costeras españolas**

CC.AA.	Iniciativas de interés
Andalucía	Propuesta de Estrategia Andaluza de GIZC (2008)
	Proyecto de Gestión Integrada del Litoral ‘CAMP Levante de Almería’ (2010)
	Máster en GIAL de la Universidad de Cádiz (desde 2005)
Canarias	Reservas marinas de interés pesquero
	Canarias por una costa viva (ULPGC – MIMAM)
	Foro Canacosta (ICCM - COPRANET)
Murcia	Estrategia Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (2003)
	Comisión interadministrativa del Mar Menor (2007)
	LIC/ZEC Medio Marino de Murcia (ES6200048) (2000)
Valencia	Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa (EVGIZC, 2002)
	Criterios para Gestión de la Zona de Servidumbre de Protección del DPMT, Infraestructura verde, Parques Litorales y Proyecto Costa-Natura
	Estrategia Territorial Valenciana (en fase de consulta)
Cataluña	Consorci Colls i Miralpeix – Costa del Garraf (2006)
	Plan Estratégico del Litoral de la Región Metropolitana de Barcelona (2005)
	Xarxa Custodia del Territori y Grupo de Trabajo de Custodia Marina
Illes Balears	Plan Insular del Litoral de Menorca (en elaboración)
	Agenda 21 (desde 1997) y Plan Integral del Litoral del municipio de Calviá (PILC, iniciado en 2001)
	Sistema de Observación Costero de las Illes Balears (SOCIB, creado en 2009)
Galicia	Plan de Ordenación del Litoral de Galicia
	Reservas Marinas de Interés Pesquero y los Grupos de Acción Costera
	Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística (2002)
Asturias	Plan de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA, 2005)
	Estrategia MAREA (elaborado en 2008, sin aprobar)
	Figura de parques playa (creados por el POLA, 2005)
Cantabria	Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (aprobado por ley en 2004)
	Máster Oficial en Gestión Integrada de Zonas Costeras (Instituto de Hidráulica Ambiental, Universidad de Cantabria)
País Vasco	Plan Territorial Sectorial del Litoral (2007)
	Programa de Educación Ambiental Azterkosta (desde 1992)

Antes de precisar algunas ideas conviene insistir respecto de algo importante: No se trata de una propuesta pensada solo para que actúe el Estado o una CA determinada. Muy al contrario: si solo una escala de gestión intenta abordarla, de forma individual, estaría abocada al fracaso. En España no es posible un modelo de GIAL sin tener presentes a todas las escalas de la Administración Pública; incluyendo, por supuesto, al resto de los agentes sociales. Sin embargo, ello no quiere decir que no sean convenientes, ni recomendables, iniciativas de esta naturaleza surgidas desde cualquier ámbito de la gestión pública. Tampoco pretendemos facilitar una lista exhaustiva de actuaciones que es preciso abordar al completo. Apenas deben considerarse apuntes que pretenden sugerir posibilidades de mejorar el actual modelo de gestión. A grandes rasgos los elementos estratégicos se orientarían de la forma que se propone a continuación:

#### **4.1. Construir un sólido sistema de alianzas que aspire a una nueva política para nuestro litoral**

Los tres elementos estratégicos que intervienen son: política, coordinación-cooperación y participación. La relación entre los tres resulta evidente. La meta a establecer trataría de buscar instituciones y personas que, de forma conjunta, deseen conservar nuestro litoral a través de un modelo de uso sostenible y valorización social. Sobre el primer elemento cabe afirmar que su objetivo primordial sería incorporar la gestión del litoral, y sus recursos, a la agenda política de España; de igual modo que otros temas se han situado recientemente como centros de interés emergente (agua, cambio climático, etc.).

Lo anterior conduciría, a su vez, a definir una *Política para la Gestión Integrada de Áreas Litorales*, específica, mucho más ambiciosa que la actual en sus pretensiones de conservación, más detallada en su formulación, abordada metodológicamente como política pública (interpretada como un ciclo), formalizada y, por tanto, incluida en el esquema institucional, concretada con la ayuda y experiencia de los propios administradores, en la que se incorporen temas no siempre fáciles o cómodos (perfil de las instituciones y técnicos, por ejemplo), con la que se pueda influir sobre sectores de actividad que necesitan más control (planeamiento urbanístico) o coordinación (pesquero, portuario, etc.).

Aquí la AGE y las CCAA juegan un papel tan decisivo como el protagonismo que deseen adquirir en el cambio de paradigma; éste implicaría, claro está, pasar de interpretar el litoral como escenario soporte de usos humanos a la concepción de un ecosistema que produce bienes y servicios, además de un espacio para una mejor calidad de vida. Es posible que ello exija una especie de amplio *acuerdo o pacto político para la protección de nuestros mares y costas*, en el que por descontado que habría que incorporar, con facilidades, a las EELL. En cualquier caso es imprescindible una política de GIAL explícita y pública, un verdadero compromiso de las instituciones con la sociedad. No puede olvidarse que se trata de una responsabilidad, y por lo tanto función, tan irrenunciable como eminentemente pública.

Por su parte, la coordinación y la cooperación, como segundo elemento de un modelo más integrado de gestión litoral, debería derivar de un diálogo más fluido entre administraciones públicas, fijando espacios de encuentro. En una primera etapa habría que abordar, como objetivo urgente, el *adecuado traspaso de competencias* relacionadas con la gestión del DPMT en aquellas CCAA donde los nuevos Estatutos de Autonomía hayan incorporado estas funciones. En términos generales la AGE debe asumir, y no será tarea fácil ni grata en ocasiones, labores de coordinación entre ella misma y las CCAA, pero también debe auspiciar como algo irrenunciable la vinculación entre éstas últimas. La *Comisión Costero Marina* (nacional y regionales), como órganos colegiados para la coordinación, donde estuvieran representadas las tres escalas de gestión, podría facilitar la tan necesitada coordinación administrativa. De especial relevancia deben considerarse las Comisiones Costeras Provinciales, sobre todo porque es donde convergen las entidades periféricas de la AGE y de las CCAA. Pero también porque allí se llevan a cabo las actuaciones y confluyen las diferentes versiones de la Administración Local (Diputaciones Provinciales, Mancomunidades de Municipios, Ayuntamientos).

La cooperación interinstitucional tiene una línea de trabajo abierta con los *Convenios de Colaboración* de la pasada legislatura. Estas experiencias, tanto las exitosas como las fracasadas, merecen una reflexión y evaluación acerca de los resultados obtenidos, sobre el contenido, sobre los agentes responsables de buscar los acuerdos, etc. Ello llevará, sin duda, a la mejora de su aplicación. Consideramos que es una vía abierta en la buena dirección para un estado descentralizado como el nuestro. La aplicación de los *Convenios litorales* a las EELL contribuiría a la transferencia de recursos, al tiempo que se influiría en un mejor modelo urbanístico para el litoral. Estos dos aspectos, ín-

timamente relacionados entre sí, explican de forma conjunta, que no justifican, la pérdida de patrimonio costero en España durante las últimas décadas. Por último, la cooperación institucional debe reflejarse en la optimización de las iniciativas que, partiendo de diferentes instituciones, y aspirando al mismo fin, consigan mejores resultados juntas que separadas (ej. en Cataluña existen tres proyectos distintos sobre praderas de fanerógamas, con poca o ninguna relación entre sí, financiados por la administración regional: portuaria, pesquera y ambiental).

La interpretación del papel del tercer elemento, *participación*, no se hace solo a partir de una concepción democrática de la gestión pública. Por supuesto que ello es así. Pero también cabe subrayar la necesidad de que la ciudadanía constituya la base sobre la que se construye el nuevo modelo. De esta manera la participación ciudadana contribuirá, como pilar principal de la alianza estratégica que se propone, a que perdure en el tiempo una política menos sometida a los vaivenes de la coyuntura económica, social y de los propios partidos. Al mismo tiempo se profundiza en un concepto clave de las sociedades maduras: la corresponsabilidad que deben asumir los agentes sociales e institucionales en la gobernanza del litoral español. Iniciativas para la puesta en marcha de los *Consejos litorales* (órganos de composición abierta, especializada pero reducida para la propuesta, consulta y asesoramiento) o los *Foros litorales* (espacios más amplios para el debate ciudadano y la formación de opinión), que tan buenos resultados han dado en otros países, deben inspirar nuestras actuaciones futuras. Las posibilidades de aplicación entre las que se podría elegir, también presentan un espectro escalar muy amplio (nacional, regional, provincial, comarcal, local). De igual modo resulta imprescindible la implicación de una amplia base social: organismos no gubernamentales, asociaciones empresariales o productivas, académicos, etc. La elaboración de *Directorios del Litoral*, donde se procuran configurar redes sociales gracias a las nuevas tecnologías de la información, serán de gran utilidad. Por descontado que también habría que consolidar o auspiciar aquellas iniciativas de gran valor e interés que parten de ONG.

#### **4.2. Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión de áreas litorales**

Los elementos estratégicos a tener en cuenta serían: normativa, instituciones, e instrumentos para la gestión litoral. En conjunto deberían constituir



un ensamblaje instrumental que promoviera y facilitara la operatividad. Respecto a la normativa, no nos cabe duda de la conveniencia de *revisar la vigente Ley 22/88 de Costas*; se podría conservar bastante de lo referido a la definición y protección del DPMT, pero también resulta imprescindible que una ley nacional establezca más órganos de participación pública, mejores opciones instrumentales de coordinación y cooperación interinstitucional, etc. También las CCAA deberán enfrentarse a la necesidad de contar con una verdadera *ley de GLAL* (Cataluña parece que ya está cuestionándose esta posibilidad), para que la definición jurídica y administrativa del litoral otorgue mayores facilidades operativas, para que la sociedad civil y los instrumentos voluntarios estén más presentes, para que aparezcan los criterios de asignación y control de recursos económicos, para que se regulen los diferentes órganos colegiados, etc.

También las instituciones públicas deberían llevar a cabo reformas sustanciales, tanto en la AGE como en las CCAA. En la primera habría que modernizar y democratizar la gestión pública; en las segundas adaptar el modelo institucional a la elevada concentración de competencias sobre el litoral que ahora existe. En ambos casos parece interesante decantarse por organismos que hagan de lugar de encuentro entre agentes sociales e institucionales, con una filosofía de facilitación y con ágil operatividad. Se les podría denominar *Agencia nacional costero marina* o *Agencia de gestión litoral* (para el caso autonómico).

Serían instituciones más cercanas al modelo actual portuario, de tamaño reducido, con importante control gubernamental, transparentes en su gestión, con órganos colegiados abiertos y participativos, con directrices de actuación públicas, en las que exista una clara separación y dependencia respecto de la construcción de obras públicas, con más énfasis en la gestión coordinada y cooperativa que en la ingeniería, donde se pueda facilitar la coordinación y cooperación entre diferentes políticas, jurisdicciones y sectores interdependientes (agua, pesca, medio marino, etc.). Estas instituciones tendrían, entre otras, la misión de procurar el buen funcionamiento de los órganos colegiados y los instrumentos creados o implantados (Comisiones, Convenios, Consejos y Foros). Las denominadas *Agencias provinciales de gestión del litoral*, serían unidades de composición y financiación mixta, de la AGE y de cada CA, donde trabajarían, conjuntamente, y, de forma coordinada y cooperativa, los técnicos estatales y autonómicos (se formarían equipos multidisciplinares donde estarían representadas las principales instituciones vinculadas a la costa:

ambientales, pesqueras, portuarias, territoriales, etc.). Ellas serían las encargadas de impulsar y poner en marcha actuaciones en las que la sociedad civil y las EELL tuvieran especial protagonismo. Somos conscientes de las dificultades que conlleva un experimento administrativo de este calibre pero la situación del espacio y del capital costero marino exige innovadoras respuestas de gestión integrada.

También las respuestas innovadoras deberían orientarse hacia niveles escalares supralocales o subregionales. Hay muchos ejemplos en el mundo donde inspirarse para una mejor organización institucional. Los Consejos Costeros de Sidney (Australia), por ejemplo, estructurados a través de varios órganos colegiados (Pleno o representación local delegada, comité ejecutivo, comité asesor, comité técnico y grupos de trabajo), muestran interesantes formas de encarar una gestión costera más integrada desde el punto de vista institucional.

Sobre los instrumentos, es posible realizar algunas sugerencias. En primer lugar sería de mucha utilidad contar con un *Programa nacional de gestión costero marina*, así como con *Planes regionales de GLAL* (en la escala comarcal o subregional parece que la Ordenación del Territorio hace contribuciones relevantes). No se trata de planes de obras públicas sino de un marco que facilite y de coherencia a buena parte de las iniciativas de gestión descritas con anterioridad. El tan retrasado en el tiempo CAMP (Coastal Area Management Programme) del Levante de Almería, que en 2010 retomó sus actividades, debería aspirar a constituirse en una referencia para otros ámbitos subregionales de España.

Otra tarea urgente es la de asumir, de forma organizada, el nuevo reparto competencial. Se trata de que las CCAA que tengan nuevas competencias vinculadas al DPMT las asuman con criterios, medios y objetivos claros. Es preciso recordar que esto no siempre ha ocurrido así. Habría que disponer, por ejemplo, de *Criterios o planes de gestión, tanto para el DPMT como para la correspondiente ZSP*. Posibilidades instrumentales añadidas pueden venir de la mano de la aplicación del Protocolo para la GIZC del Mediterráneo, o de experiencias de interés realizadas en otros países o CCAA: creación del *Banco de tierras para el litoral*, *Programa para la retirada controlada*, *Programa para el fomento de la custodia terrestre y marina, etc.*

### 4.3. Conseguir los recursos necesarios para hacer funcionar los instrumentos e implantar dicho modelo

Los elementos estratégicos que habría que considerar son: recursos, administradores, educación para la sostenibilidad y conocimiento-información. Tampoco aquí caben dudas razonables sobre el grado de relación e interdependencia entre ellos. El objetivo principal de este apartado es proporcionar a la nueva política aquellos recursos (económicos, humanos, para la concienciación ciudadana y de información) que permitan alcanzar una mayor integración en la gestión del litoral español.

Sobre los de tipo financiero habría que establecer *nuevos criterios en las tasas, cánones y tributos que afectan al uso del espacio y los recursos del litoral*, tanto para los inscritos en el DPMT como para los que están fuera del mismo. Algunas cuestiones para el debate: ¿están suficientemente valorados los bienes y servicios que prestan los ecosistemas costero marinos?; (teniendo en cuenta que la urbanización es el principal impulsor de la degradación de las costas españolas), ¿las segundas residencias en los municipios litorales deben tributar igual que en el resto del territorio? ¿y en los 500 metros de la Zona de Influencia del DPMT? El objetivo que se persigue es contar con recursos suficientes para crear un *Fondo público de conservación y mejora del litoral*. También debería abordarse qué hacer con aquellas actividades económicas que de forma sistemática transfieren sus costes productivos sobre otras o sobre los recursos del litoral (*Programa transferencia de costes 0*).

En cuanto a los administradores es preciso *revisar la Relación de Puestos de Trabajo (RPT)* de aquellas instituciones que tienen a su cargo la gestión del litoral. Habrá que enfrentarse algún día a la necesidad de los usuarios de la costa, y los ciudadanos en general, respecto al perfil profesional de sus técnicos y funcionarios. En alguna ocasión habrá que pensar, también, en el conocimiento mínimo que éstos deberían tener sobre las dinámicas y procesos biofísicos de las áreas costero marinas. De igual modo, habrá que valorar si convendría que éstos dispusieran de habilidades sociales necesarias para la gestión participativa, de técnicas para la negociación y la gestión de conflictos, para la búsqueda de consenso, etc. En cualquier caso resulta imprescindible responder a las necesidades formativas con un *Programa permanente de formación de GLAL*. ¿Tan caro y difícil resultaría redactar un *Manual para la GLAL* adaptado a las características físico naturales, socio económicas y jurídico administrativas de España?

Otro aspecto que resulta imprescindible tener en cuenta es el de facilitar la relación entre los propios administradores. En otros países se llevan a cabo *Encuentros nacionales de gestión costera*. Sería muy beneficioso para la gestión pública del litoral español que, los técnicos y funcionarios vinculados a la gestión del espacio y recursos costero marinos, de las tres escalas administrativas, pero como mínimo de la AGE y de las CCAA, se reunieran de forma periódica (una vez al año, por ejemplo) para: intercambiar experiencias, precisar criterios de gestión, compartir información, etc.

Una de las cuestiones más cruciales de la GIAL en España hace referencia a la educación para la sostenibilidad de la costa y del mar. Esta sí que es una tarea difícil, sobre todo en lo que corresponde a dos esferas principales de destinatarios: el sector empresarial y el comportamiento individual de las personas. Sobre este último cabe conjeturar un hecho probable: si la ciudadanía hubiera tenido otra sensibilidad respecto a su relación con la costa y el mar, no habría participado ni permitido que la costa española se hubiera urbanizado de la manera que se ha hecho a lo largo de los últimos veinte años. Para trabajar en ese sentido podría desarrollarse un *Programa de concienciación social para conocer y vivir mejor en el litoral*. Es posible que este mismo objetivo sea compartido por bastantes agentes sociales e institucionales, gubernamentales y no gubernamentales, asociaciones ciudadanas, medios de comunicación, etc. Lo cual nos lleva a la búsqueda del liderazgo de dicho programa (de largo plazo y amplio espectro de destinatarios). En este sentido la AGE, en coordinación con las CCAA, podría abordar una iniciativa de estas características. Otros países lo hacen con relativo éxito social (National Trust británico, por ejemplo). Al anterior es preciso añadir un *Programa de producción inteligente*, con objeto de que los ecosistemas costero-marinos puedan mantener de forma continuada el flujo de servicios que prestan a la sociedad.

Sobre el conocimiento y la información necesaria para una gestión integrada del litoral español podría trabajarse en varios frentes. Uno de ellos serviría para el establecimiento de una línea de base y de referencia que permita saber qué tenemos y evaluar los resultados de lo que se haga. En consecuencia, habría que empezar por la realización de un *Inventario de ecosistemas litorales y de las funciones y servicios que estos ofrecen*. La información conseguida podría constituir el germen para un órgano al que podría denominarse *Observatorio del Litoral*. A dicho ente se le confiaría, también, el seguimiento de los indicadores, tanto de proceso como de resultados obtenidos por el nuevo modelo de

gestión. En este punto sería imprescindible un acuerdo general entre AGE y CCAA. No tendría sentido que en un medio tan dinámico, desde el punto de vista natural, social y económico, como el costero marino, la información estuviera en formatos diferentes, obtenidas con criterios distintos, con una cronología que no fuera coincidente, etc. De dicha institución, que podría radicar en un conglomerado de universidades o institutos superiores, e incluso Fundaciones, con ciertas directrices de trabajo, se esperaría un *Boletín del Litoral* que informara de aspectos relevantes acaecidos dentro y fuera de nuestro país; y que tuviera al menos una sección dedicada a las experiencias e iniciativas de los administradores españoles de las tres escalas de gestión pública. El conocimiento científico también tendría que ser convertido en información útil para remitirlo a los que toman las decisiones en el ámbito público de actuación, para facilitar una gestión adaptable en el contexto de las dinámicas socioeconómicas, culturales y ecológicas de los espacios litoral y costero.

## 5. CONCLUSIONES

Lo acaecido en las últimas décadas en el litoral español, tanto terrestre como marino, evidencia un más que preocupante desequilibrio entre conservación y desarrollo. No sería exagerado hablar en términos de crisis nacional del espacio y recursos costeros. También sería razonable pensar que el modelo de gestión, por fracasado, no resulta ser el más adecuado a nuestras circunstancias políticas, sociales y económicas. El interés y los esfuerzos aplicados a negociar el reparto competencial que la Constitución prevé entre las tres escalas de la Administración Pública, no han tenido réplica en otros destinados a asegurar la imprescindible coordinación y cooperación que entraña la nueva distribución de responsabilidades. A esta situación se añade una muy baja conciencia de valoración y protección de los ecosistemas costero marinos por parte de la sociedad y de las empresas. Todo ello aconseja, de forma apremiante, un profundo cambio y mejora en el modelo de gestión de las áreas litorales.

Dicho cambio implica, por un lado, que los asuntos sean tratados, en lo administrativo, con la misma unidad y coherencia que el litoral impone desde el punto de vista físico-natural y socio-económico. Lo anterior solo será posible con decisiones de cierto calado que implican, antes que nada, la incorporación de la GIAL en la agenda política española: definiéndola como política pública específica que requiere prioridad.

Ya han tenido lugar iniciativas y llamamientos internacionales, tanto por parte de la Unión Europea (Recomendación del Parlamento Europeo sobre GIZC, Directivas Marco sobre agua, medio marino, etc.), como del sistema de Naciones Unidas (Protocolo de GIZC del Mediterráneo). Ahora resta esperar la reacción de la AGE y de las CCAA, primero, pero de las EELL a continuación. Porque son ellas, las administraciones públicas en su conjunto, las que tienen que liderar un cambio que facilite a sociedad y empresas otra interpretación de cómo vivir en la costa y producir en ella. Y este paso, de gran envergadura, será posible solo en el marco de los grandes acuerdos políticos que persigan importantes transformaciones sociales.

Las experiencias de otros países constituyen una fuente de inspiración para el diseño de un nuevo modelo de gestión del litoral en España, mucho más integrado desde una perspectiva ambiental, social y económica; y por descontentado que administrativa. Respecto a este último aspecto, no se entendería de otra forma que, el avance que ha supuesto la descentralización del Estado, no funcionara para algunos temas importantes de la vida pública. Y con esta

intención se apuntan diferentes instrumentos y opciones, organizadas a partir de tres grandes líneas de trabajo. Cada una de ellas, con sus aportaciones, puede alimentar el imprescindible debate de cómo abordar los retos descritos para la presente centuria.

**Tabla 5. Resumen conclusivo de las propuestas para GIAL en España**

Metas	Elemento estratégico	Propuesta
Construir un sólido sistema de alianzas que aspire a una nueva política para nuestro litoral	Política	1. Política para la Gestión Integrada de Áreas Litorales. 2. Acuerdo o pacto político para la protección de nuestros mares y costas.
	Competencias	3. Adecuado traspaso de competencias. 4. Comisión costero marina. 5. Convenios de colaboración entre las escalas administrativas. 6. Protocolos elementales de coordinación y cooperación entre unidades técnicas clave.
	Participación	7. Consejos litorales. 8. Foros litorales. 9. Directorios del litoral.
Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión de áreas litorales	Normativa	10. Revisión de la Ley 22/88 de Costas. 11. Ley de gestión integrada de áreas litorales.
	Instituciones	12. Agencias de gestión costero-marina. 13. Agencias provinciales de gestión del litoral.
	Instrumentos	14. Programa nacional de gestión costero marina y Planes regionales de GIAL. 15. Criterios o Planes de gestión para el DPMT y la ZSP. 16. Banco de tierras para el litoral. 17. Programa para la retirada controlada. 18. Programa para el fomento de la custodia terrestre y marina
Conseguir los recursos necesarios para hacer funcionar los instrumentos e implantar dicho modelo	Recursos económicos	19. Nuevos criterios en tasas, cánones y tributos que afectan al espacio y recursos litorales. 20. Fondo público de conservación y mejora del litoral. 21. Programa transferencia de costes 0.
	Formación y capacitación	22. Revisar la Relación de Puestos de Trabajo (RPT). 23. Programa permanente de formación de GIAL. 24. Manual para la GIAL. 25. Encuentros nacionales de gestión costera.
	Educación para la sostenibilidad	26. Programa de concienciación social para conocer y vivir mejor en el litoral. 27. Programa de producción inteligente.
	Conocimiento e información	28. Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL). 29. Inventario de ecosistemas litorales y de las funciones y servicios que estos ofrecen. 30. Observatorio del litoral. 31. Boletín del litoral.

Tabla 6. Resumen del diagnóstico

Aspecto	DIAGNÓSTICO GENERAL
<b>1. Política y Estrategia</b>	La GIAL ha sido antes un rótulo anunciador para nuevas iniciativas que un asunto prioritario en las políticas de ninguna de las tres escalas públicas de gestión. Esto se refleja en la ausencia de políticas costeras explícitas y bien definidas, o en la falta de integración de las políticas sectoriales. El modelo de desarrollo en el litoral ha concedido prioridad al crecimiento económico, sin atender lo suficiente la necesidad de conservar las funciones y servicios de los ecosistemas que lo sustentan.
<b>2. Normativa</b>	Existe abundante legislación sectorial asociada al litoral, pero todavía no se ha conformado un cuerpo legal coherente y adecuado a su complejidad. Si bien el Estado cuenta con una importante (aunque no suficiente) Ley de Costas, se echa en falta un texto específico de GIAL. En la actualidad empiezan a afrontarse dos tareas pendientes: la regulación del medio marino, sobre todo con la reciente aprobación de la Ley de Protección del Medio Marino, y la creación de normas regionales relacionadas con la GIAL (con algún impulso, todavía incipiente, en regiones como Cataluña).
<b>3. Competencias</b>	Las escalas intermedias de gestión cada vez concentran más responsabilidades ligadas a la gestión de las áreas litorales. En los últimos años el estado está cediendo a los gobiernos regionales nuevas e importantes funciones asociadas a la gestión de los recursos hídricos y del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT). El complejo reparto competencial ha suscitado algunos conflictos entre distintas escalas administrativas. Estos desencuentros son causa última de algunos problemas de deterioro de la costa. Es conveniente disponer de más y mejores mecanismos y espacios de encuentro para las tres escalas de Administración Pública, fomentando la cultura de diálogo para la coordinación y cooperación entre escalas territoriales así como entre municipios y CCAA colindantes.
<b>4. Instituciones</b>	Existe una administración específica de costas adscrita al Ministerio de Medio Ambiente (AGE). Su origen asociado a la construcción de equipamientos e infraestructuras de defensa costera determina todavía su forma de entender la gestión ambiental de la costa y el mar. Precisa de un proceso de modernización de su administración. La dispar situación en las distintas CCAA resulta preocupante, sobre todo por la alta variabilidad de sus estructuras administrativas (en especial de las instituciones asociadas al medio ambiente). En las EELL normalmente no se dispone de instituciones específicas para el litoral (más allá de las relacionadas con playas). Es necesario mejorar la coordinación y cooperación entre instituciones sectoriales incluso cuando se trata de una misma escala territorial de gestión.
<b>5. Instrumentos</b>	Ni en la AGE ni en las CCAA existen Estrategias ni Programas de GIAL vigentes y en desarrollo. Hay múltiples iniciativas en este sentido, si bien son, por ahora, poco más que textos escritos. Hay numerosos instrumentos operativos asociados a todas las escalas administrativas y a diferentes sectores de actividad pública que inciden en el litoral, pero no se aplican de forma coordinada ni surgen de una planificación estratégica o política institucional previa que les otorgue coherencia global en su definición y un contexto común para su desarrollo. El mayor problema se observa en la gestión desarrollada por las CCAA y los EELL en relación al planeamiento urbanístico en el litoral. Aún son muy escasos los instrumentos voluntarios de gestión.
<b>6. Formación y Capacitación</b>	En el organismo de costas de la AGE domina una formación centrada en la ingeniería de obras públicas. En las CCAA el perfil de los administradores es muy variado, pero con escasa tradición en gestión costera y todavía alejado del conocimiento costero marino. La formación específica en GIAL es escasa y se conocen pocos programas institucionales permanentes de formación con perspectivas a cambiar esta situación. No se trabajan las habilidades y técnicas sociales asociadas a la gobernanza y a la práctica de una gestión integrada.
<b>7. Recursos</b>	La procedencia de los recursos es casi exclusivamente pública. La finalidad última de la mayor parte de éstos todavía tiene carácter productivo (paseos marítimos y regeneraciones de playas asociadas a destinos turísticos...), frente al asociado a asegurar la conservación y el mantenimiento de los ecosistemas que proveen a dichas actividades. Deben mejorarse la transparencia y difusión de los criterios de asignación de recursos en la gestión del litoral.
<b>8. Conocimiento e Información</b>	No existe un sistema integrado de información vinculada a la gestión del litoral español, y en las distintas CCAA no se han establecido suficientes mecanismos para compartir y reunir la información de los múltiples aspectos que les competen. La información está excesivamente dispersa y fragmentada, y en muchos casos no está disponible en el formato adecuado que asegure su utilidad para el gestor y el ciudadano. Debe mejorarse en transparencia y disponibilidad de información de los procesos de gestión costera de la administración. Se observan carencias en el conocimiento del medio marino.
<b>9. Educación y concienciación</b>	Las actuaciones en este campo son escasas, intermitentes y corresponden a iniciativas desarrolladas en el marco de las CCAA. Si bien se ha avanzado en programas de educación ambiental, en el litoral se concentran todavía muchos esfuerzos en la difusión de la ejecución de obras públicas costeras, mientras que otro tipo de aspectos (recuperación o protección de la naturaleza...) tienen todavía escasa proyección en la sociedad.
<b>10. Participación</b>	No se ha logrado identificar órganos colegiados o foros de carácter abierto y participativo en ninguna escala administrativa, donde se puedan debatir, de manera específica y periódica, los complejos problemas de las áreas litorales.



## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barragán, J. M.; Chica, J. A. y Pérez, M. L. 2011. “Gestión integrada de áreas litorales”. Biodiversidad en España. Bases de la sostenibilidad ante el cambio global. OSE, Madrid, 380-389 pp.
- García Sanabria, J. y García Onetti, J. 2011. *Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales en España. Materiales para un debate sobre gobernanza*. J. M. Barragán (Dir.). Fundación Biodiversidad y Universidad de Cádiz, 220 pp.
- González Pérez, S. *et al.* 1999. “La estrategia española para la conservación de los humedales” en *Limpiuco*, nº 9.
- Marcos, P. 2005. *Conservando nuestros paraísos marinos. Propuesta de Red Representativa de Áreas Marinas Protegidas en España*. WWF, Madrid, 29 pp.
- Medina Santamaría, R. (coord.) 2007. *Manual de restauración de dunas costeras*. Dirección General de Costas, Madrid, 19 pp.
- Ministerio de Medio Ambiente. 2001. *Sistema español de indicadores ambientales: subárea de costas y medio marino*. Secretaría General de Medio Ambiente, Madrid, 75 pp.
- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2009. *Perfil Ambiental de España 2008. Informe basado en indicadores*. Madrid, 381 pp.
- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2008. *Perfil Ambiental de España 2007. Informe basado en indicadores*. Madrid, 373 pp.
- Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife) en *El País* (elpais.com) 02/02/2009.



**Segunda reunión de coordinación de la Red IBERMAR,  
noviembre de 2008 (Varadero, Cuba)**





**Tercera reunión de coordinación de la Red IBERMAR,  
noviembre de 2009 (Río de Janeiro, Brasil)**





**Cuarta reunión de coordinación de la Red IBERMAR,  
septiembre de 2010 (Aveiro, Portugal)**







Manejo Costero Integrado

CYTED *Ibermar*

*Red Iberoamericana*

A stylized, hand-drawn map of the Iberian Peninsula, including parts of France and the British Isles, rendered in black ink with a sketchy, textured appearance.

Manejo Costero Integrado

CYTED *Ibermar*

Red Iberoamericana



[www.ibermar.org](http://www.ibermar.org)