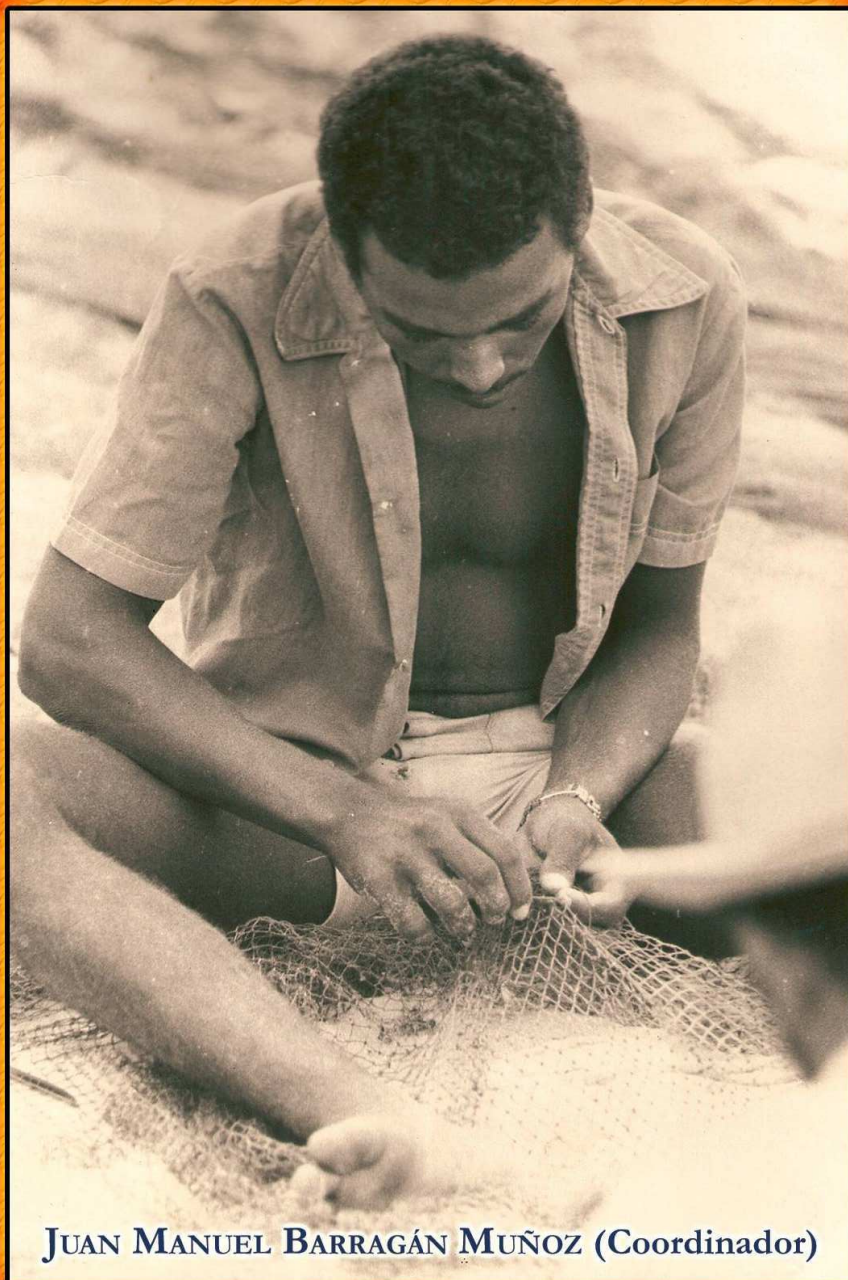


# Manejo Costero Integrado en Iberoamérica: Diagnóstico y propuestas para una nueva política pública



JUAN MANUEL BARRAGÁN MUÑOZ (Coordinador)









# Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado

# RED IBERMAR



Citación correcta de este libro:

Barragán Muñoz, J.M. (coord.). 2012. *Manejo Costero Integrado en Iberoamérica: Diagnóstico y propuestas para una nueva política pública*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 152 pp.

Citación correcta de un capítulo (ejemplo):

Arenas Granados, P. 2012. “Manejo Costero Integrado y sustentabilidad en Iberoamérica: aproximación a un diagnóstico”, Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado en Iberoamérica: Diagnóstico y propuestas para una nueva política pública*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, pp. 21-68.

Coordinación General: Juan Manuel Barragán Muñoz

Edición: Juan Adolfo Chica Ruiz

Edita: Red IBERMAR (CYTED)

© 2012 Los autores

Foto portada: Moacir Madruga

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

ISBN13: 978-84-695-1018-6

Depósito Legal: CA-579/11

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 EN  
IBEROAMÉRICA: DIAGNÓSTICO Y  
PROPUESTAS PARA UNA NUEVA  
POLÍTICA PÚBLICA**

**2012**

# Mapa 1

## Actuales Países y Estados miembros de la Red IBERMAR



# ÍNDICE

---

INTRODUCCIÓN .....	9
I. LA RED IBEROAMERICANA DE MANEJO COSTERO INTEGRADO ( <i>RED IBERMAR</i> ): OBJETIVOS Y METODOLOGÍA .....	11
1. JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS Y ALCANCES .....	14
2. METODOLOGÍA DE LA RED IBERMAR .....	17
3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	20
II. MANEJO COSTERO INTEGRADO Y SUSTENTABILIDAD EN IBEROAMÉRICA: APROXIMACIÓN A UN DIAGNÓSTICO ( <i>Pedro Arenas Granados</i> ) .....	21
1. INTRODUCCIÓN .....	23
2. ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	28
3. ELEMENTOS PARA UN DIAGNÓSTICO REGIONAL: LA PROBLEMÁTICA DEL LITORAL IBEROAMERICANO .....	32
4. ELEMENTOS PARA UN DIAGNÓSTICO REGIONAL: EL MANEJO COSTERO INTEGRADO .....	48
5. SÍNTEISIS DIAGNÓSTICA Y REFLEXIONES FINALES .....	58
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	62
III. INICIATIVA IBEROAMERICANA DE MANEJO COSTERO INTEGRADO: IDEAS PARA EL PROGRESO DE UNA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA ( <i>Juan Manuel Barragán Muñoz</i> ) .....	69
1. INTRODUCCIÓN .....	71
2. SITUACIÓN DE PARTIDA .....	75
3. ANTECEDENTES REGIONALES Y SUBREGIONALES EN IBEROAMÉRICA COMO APORTACIÓN A UN NUEVO MODELO DE MCI .....	79
4. PROPUESTAS DESDE OTRAS ESCALAS TERRITORIALES DE MCI EN IBEROAMÉRICA. APORTACIONES DE IBERMAR Y EL DECÁLOGO PARA LA GESTIÓN COSTERA .....	88
5. INICIATIVA IBEROAMERICANA DE MCI COMO PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO .....	97
6. APORTACIÓN AL CONTENIDO, A LA ESTRUCTURA Y AL PROCESO DE UNA INICIATIVA REGIONAL PARA EL MCI .....	103



7. REFLEXIÓN FINAL.....	115
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	117
IV. ANEXOS.....	129
ANEXO I. GUIÓN PARA LA FORMULACIÓN DE LOS DIAGNÓSTICOS NACIONALES.....	131
ANEXO II. GUIÓN PARA LA FORMULACIÓN DE LOS DOCUMENTOS NACIONALES DE PROPUESTA.....	137
ANEXO III. MIEMBROS Y COLABORADORES DE LA RED IBERMAR.....	143

## INTRODUCCIÓN

---

Las páginas que a continuación se suceden constituyen el tercer tomo de un trabajo colectivo que se interesa por el Manejo Costero Integrado del espacio iberoamericano. En el primero se sentaron las bases del estado de la cuestión del MCI a partir de una metodología común: *El Decálogo para la gestión costera*. En el segundo se hicieron propuestas concretas para mejorar el estado del MCI en sus respectivos países.

En este tercer volumen que el lector tiene en sus manos se incorporan el diagnóstico regional y las propuestas para una iniciativa de Manejo Costero Integrado en Iberoamérica. El trabajo se inicia con un breve resumen que incluye los objetivos de Ibermar así como la metodología utilizada para el diagnóstico y propuestas de Manejo Costero Integrado de cada uno de los países que forman parte de la Red Ibermar.

El presente texto ha sido redactado con el deseo de que constituya objeto de debate por parte de los miembros de la Red Ibermar de CYTED (Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo) para el Manejo Costero Integrado; así como por otras instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, y personas que, a título individual, quieran aportar sus opiniones y sugerencias. Con la misma intención, se presentará al I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales (Cádiz, enero de 2012).

El proceso completo y los resultados conseguidos, a lo largo de cuatro años, por académicos, científicos y gestores costeros de los trece países iberoamericanos agrupados en Ibermar se encuentran en [www.gestioncostera.es](http://www.gestioncostera.es). Nuestra meta es el progreso, en términos de gobernanza, de los ecosistemas costero marinos en Iberoamérica. Al servicio de dicha meta trabajamos con la pretensión de un manejo costero marino más integrado.

El resultado final se remitirá a todos aquellos organismos internacionales que podrían estar interesados en su desarrollo (SEGIB, CEPAL, Oficina Regional de Ciencia para ALC de la Unesco, Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente). Previamente se enviará, para su co-

nocimiento, a la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se reunirá en Cádiz (España) en 2012.

Las propuestas presentadas no aspiran a ser consideradas las bases de un plan o programa sobre MCI para Iberoamérica. En cambio sí pretenden constituir un aporte, en forma de ideas, reflexiones y sugerencias, al debate y la acción de los representantes institucionales y la sociedad civil en relación al progreso del manejo de los ecosistemas costero marinos. Por cierto, en estos se considera, de forma protagónica, a las personas y a su bienestar.

# I

## **LA RED IBEROAMERICANA DE MANEJO COSTERO INTEGRADO (RED IBERMAR): OBJETIVOS Y METODOLOGÍA**



En mayo de 2007 la Coordinación General del Grupo de Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz (España) junto con docentes, investigadores y gestores de otros ocho países iberoamericanos (España, Portugal, México, Colombia, Panamá, Cuba, Chile, Argentina y Brasil), presentó en el marco de la Convocatoria CYTED<sup>1</sup> 2007, una solicitud de cofinanciación para la creación de la red temática *Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado* (Red Ibermar). En diciembre del mismo año el *Secretario General del Programa CYTED* comunicó formalmente que el *Consejo Directivo del Programa CYTED*, constituido por los delegados de los 21 países iberoamericanos que conforman el Programa, decidió en su reunión del 6 de diciembre financiar la creación de la Red IBERMAR. Seis meses después, y gracias al apoyo económico adicional del *Aula Universitaria Iberoamericana* de la Universidad de Cádiz, se logró la vinculación a la Red de personas e instituciones que trabajan en gestión costera integrada de otros cuatro países/estados de la región: Uruguay, Costa Rica, República Dominicana y Puerto Rico.

Después de concluida la primera etapa de la Red Ibermar con financiación del CYTED (período 2008-2011), se considera oportuno compartir la metodología que guió el trabajo colectivo exitoso de al menos 110 investigadores/gestores pertenecientes a más de 70 instituciones de 13 países/estados de la región. Este es el objetivo central de este documento. El texto está dividido en dos apartados, además de esta introducción. En el primero se señalan los objetivos, antecedentes y la justificación de la Red, y el segundo aborda la metodología acordada y aplicada tanto por los coordinadores y coordinadoras nacionales, como de sus miembros e instituciones en cada uno de los grupos estado/país. Detalles de la metodología se indican en dos anexos finales.

---

<sup>1</sup> El Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) fue creado en 1984 mediante un Acuerdo Marco Interinstitucional suscrito por 19 países de América Latina, España y Portugal. El Programa CYTED se define como un programa internacional de cooperación científica y tecnológica, multilateral, de ámbito iberoamericano con carácter horizontal, orientado al desarrollo y que cubre todas las fases de la I+D+I bajo una misma coordinación, desde la cooperación en investigación básica y aplicada hasta la cooperación en innovación.



## 1. JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS Y ALCANCES

La Red IBERMAR ha pretendido contribuir tanto a evidenciar las causas últimas que están detrás del deterioro ecológico, de la pérdida de la biodiversidad marina, de la desigualdad social y de la pobreza creciente que se evidencia en la mayor parte del litoral iberoamericano, como a proponer e impulsar el enfoque interdisciplinario y complejo del Manejo Costero Integrado –MCI–, en el marco de los convenios y acuerdos globales y regionales que urgen un verdadero desarrollo sostenible de este singular y esencial territorio.

Pretende entonces sumarse de forma sustancial a los aún heterogéneos esfuerzos que se hacen en el planeta, pero en especial en Iberoamérica, para llevar el discurso ambiental, y de la sustentabilidad, más allá de las propuestas habituales de compromiso y de la desgana de revisión conceptual del medio-ambientalismo en boga.

No fue al azar la selección de España, Portugal, México, Colombia Panamá, Cuba, Chile, Argentina y Brasil, como los primeros estados con grupo/país vinculados como fundadores de la Red y responsables de la obtención de resultados útiles de esta primera etapa. A más del común acervo histórico formado por los valores, principios y cultura iberoamericana; estos países ejemplifican la diversidad ecológica, socioeconómica, cultural, y la misma diversidad en la organización política administrativa territorial, de los litorales de la región. Estados ibéricos, mesoamericanos, caribeños, suramericanos tropicales, subtropicales, continentales e insulares, están aquí representados.

La propuesta se enmarcó en el resultado central del encuentro de los *Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, en su *XV Cumbre en Salamanca* (14 y 15 de octubre de 2005). Entre los compromisos establecidos por las 22 naciones en la *Declaración de Salamanca*, se destaca la puesta en marcha de la *Secretaría General Iberoamericana -SEGIB-*, como órgano permanente para impulsar los objetivos encaminados a fortalecer la cooperación iberoamericana, la cohesión interna y la proyección internacional de la *Comunidad Iberoamericana de Naciones*. Tres aspectos son insistentemente señalados en la *Declaración* por su pertinencia: La urgencia de enfrentar los desafíos crecientes de la pobreza y la desigualdad, el de diseñar e implementar políticas públicas de inclusión social, y el de lograr un *verdadero desarrollo sostenible*.

El Manejo Costero Integrado (MCI) es el instrumento del desarrollo sostenible específicamente concebido para estas zonas dinámicas, de transición, frágiles y complejas. Pretende en verdad atender la *Declaración* citada que

aboga por *la urgente necesidad de adoptar nuevas tecnologías, mayores recursos y nuevos métodos para la gestión integrada de los recursos hídricos* (incluido los recursos litorales y marinos), expresando su voluntad de incorporar este y otros temas ambientales en las políticas de desarrollo regionales.

El MCI se entiende como lo señala Barragán (2003 y 2004), y como es aquí asumido, en un proceso que es tanto arte, como sinergia de disciplinas y saberes orientado tanto al desarrollo humano, a su dignificación incluyente y por tanto a su libertad; y al mismo tiempo orientado a la restauración, conservación y protección de la base natural costera y de su patrimonio cultural. Su enfoque integrado es su elemento más distintivo. Enfatiza por ejemplo la relevancia de la perspectiva de cuencas para comprender y gestionar los problemas resultantes en el litoral por el uso inadecuado del suelo tierra adentro. Y que para frenar la pérdida de diversidad biológica, tan importante en ámbitos marino-costeros, y favorecer así el cumplimiento de los objetivos del *Convenio sobre Diversidad Biológica*, se demanda también identificar, valorar y comprender los vínculos que atan la pobreza creciente, con la sobreexplotación de estos recursos en muchos litorales de Iberoamérica. El MCI reconoce en tanto, que esta perspectiva integrada es básica para buscar soluciones ecológicamente duraderas y socialmente justas. Lo dicho explica porque la metodología para la constitución y desarrollo de Ibermar incluye procesos de coordinación, análisis, formación, planificación y difusión que se caracterizan por su interdisciplinariedad, por su perspectiva eminentemente geográfica y por la visión integrada, y por lo tanto compleja, que demanda en verdad el reto de la sostenibilidad.

El MCI considera al habitante costero como el centro y sujeto principal de su razón de ser, sin olvidar su atención a la resolución de conflictos y sinergias entre las distintas actividades productivas con asiento en el litoral, como al desarrollo de un proceso continuo orientado a la conservación/restauración de la dimensión biofísica de la zona costera, al tiempo que se mantiene su biodiversidad como practica de *desarrollo sostenible*.

Entre los docentes, científicos, administradores públicos, gestores e investigadores que hicieron parte de los grupo/país que soportaron la propuesta inicial de Ibermar, quedaba claro una serie de obstáculos que han frenado la real implantación del enfoque del MCI en la región:

- Falta de apoyo político.
- Falta de acceso a información.
- Deficiencias en la planificación.

- Escases de recursos.
- Falta de personal debidamente calificado.
- Políticas de carácter reactivas, de carácter sectorial y no transversal.
- Desconocimiento de capacidades existentes.

Así entonces Ibermar persigue contribuir a brindar soluciones duraderas a esta problemática. La Red reconoce el necesario énfasis que debe hacerse en el intercambio de experiencias, en la creación de condiciones institucionales para la cooperación, al establecimiento de un programa formal de MCI para la región, y a la realización de actividades de capacitación, creación y mejora de las capacidades nacionales y locales.

### **Objetivo general**

La Red Ibermar pretende contribuir al cumplimiento de los compromisos globales y regionales, relacionados con del espacio marino-costero iberoamericano, y el uso de sus recursos abióticos y biodiversidad, por la vía de la sostenibilidad, suscritos por los países iberoamericanos en:

- *Capítulo 17 de la Agenda 21* (1992).
- Numeral IV. *Protección de nuestro entorno común. Declaración del Milenio* (2000).
- Los numerales 30 a 38 del *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* (Johannesburgo, 2002).
- Numeral 6. *Declaración de Salamanca. XV Cumbre Iberoamericana* (2005).
- *Declaración de Buenos Aires. VI Foro iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente* (2006).
- Los numerales 18 y 19. *Declaración de Montevideo. XVI Cumbre Iberoamericana* (2006).

Debe Ibermar por tanto brindar la asistencia y apoyo que contribuya a la eficacia ecológica, social y económica de las iniciativas de cooperación internacional en Manejo Costero Integrado para Iberoamérica, en especial a la agenda ambiental de la *Secretaría General Iberoamericana*, así como a los procesos de políticas públicas en la región orientadas a la gestión hacia la sostenibilidad del espacio litoral.

La Red fomenta el acercamiento entre la ciencia y la toma de decisiones, reduciendo la divergencia que tradicionalmente existe entre el conocimiento científico y la gestión integral (ecológica, socioeconómica y cultural) de los asuntos públicos marino-costeros.

Atiende finalmente, de manera especial, la necesidad de la participación conjunta de autoridades/gestores, academia/centros de investigación, movimientos sociales, en la apropiación y aplicación del enfoque integrado para la gestión y desarrollo sostenible del espacio marino-costero iberoamericano.

### **Objetivos específicos**

1. Establecer la plataforma de interacción/coordinación del espacio iberoamericano, para el intercambio de conocimiento y experiencias orientadas al manejo costero integrado –MCI–.
2. Formular, consensuar a escala regional, y proponer a la *Secretaría General Iberoamericana* (SEGIB) el establecimiento del *Programa Iberoamericano de Cooperación y Transferencia Científica y Tecnológica en Manejo Costero Integrado*, como programa oficial de cooperación en la región.

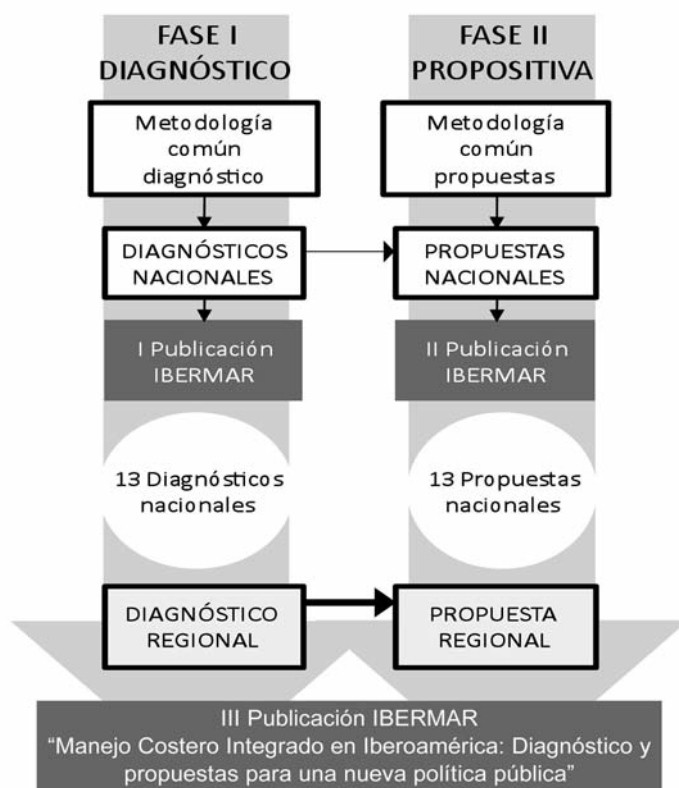
## **2. METODOLOGÍA DE LA RED IBERMAR**

IBERMAR ha operado como una estructura de procesos en red orientada a fortalecer la implantación de la visión compleja e integral que demanda lograr la sostenibilidad ecológica, socioeconómica y cultural de los litorales en Iberoamérica. El proceso corresponde entonces a una serie de actividades continuas, complementarias y armónicas, asumidas por cada grupo/país, para alcanzar unos resultados comunes, claramente definidos, que tiene a su vez momentos centrales (hitos). Estos últimos han correspondido a las reuniones anuales de coordinación que impulsan, orientan y revitalizan, entre todas las partes, las sinergias, metas comunes y el intercambio de conocimiento y experiencias para contribuir significativamente al cumplimiento del objetivo general. Se estableció así una serie de hitos regionales, subregionales y nacionales, a lo largo de la Red y sus procesos convergentes, que han ido conformando y articulando esta primera etapa lograda con el apoyo del CYTED.

Además, IBERMAR organizó seminarios o jornadas abiertas de divulgación, como espacios de extensión de libre acceso para otros docentes, investigadores, gestores y estudiantes de la región interesados en el Manejo Costero Integrado y en los avances concretos de la Red.

Como señala la figura 1, la Red Ibermar operó en dos grades fases secuenciales durante su primera etapa de implantación (2008-2011). Una primera denominada Fase de Diagnóstico a partir del *Manual del Decálogo* (Anexo 1),

el cual permitió lograr un análisis adecuado de los aspectos relacionados con el marco jurídico y administrativo que regulan las relaciones entre los sistemas socio-económico y físico-naturales en el litoral. Este *Manual* producto del análisis y consenso logrado a comienzos del primer año por parte de coordinadores y miembros de Ibermar, no pretendió establecer una metodología para el manejo o la acción operativa en un espacio costero concreto, sino de establecer la guía común para realizar un análisis de la *gestión*, tanto a la escala nacional como regional. El *Manual* permitió identificar la situación actual de esos asuntos clave, entender las peculiaridades de las distintas realidades y observar las disfunciones que deben ser afrontadas. Los diagnósticos nacionales así logrados fueron insumos centrales para la formulación del diagnóstico regional.



**Figura 1. El proceso secuencial de la Red IBERMAR período 2008-2011**

La segunda fase de la Red, denominada Fase Propositiva, estuvo orientada a llevar el análisis de la Red desde la identificación y análisis de la problemática relacionada con la gestión integrada del litoral en los países y la región, al del establecimiento de propuestas concretas para la consolidación o

implantación del MCI como política pública que consideramos clave para la sostenibilidad de estos territorios estratégicos. El *Guión* para la formulación de los documentos nacionales de propuesta (Anexo 2) producto también de la discusión y consenso entre el equipo de coordinación general y nacionales de la Red, se convirtió así en el instrumento de trabajo para la segunda y última fase de la Red con financiación del CYTED para el cuatrienio 2008-2011.

Finalmente, y de igual forma que para la formulación de la propuesta regional, el documento de propuesta regional titulado *Iniciativa iberoamericana de manejo costero integrado: ideas apara el progreso de una política pública*, se soportó en los *Documentos Nacionales de Propuesta* elaborados por los grupos de cada Estado/País miembros de Ibermar.

La figura 2 resume las fases e hitos de la red Ibermar desde una perspectiva temporal 2008-2012. La XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana, a realizarse en Cádiz en el último trimestre del año 2012, será una oportunidad sin igual para que el anhelado logro de la sostenibilidad del litoral en la región tenga un lugar relevante en la Declaración Política que se adoptará y en particular en el Programa de Acción subsecuente.

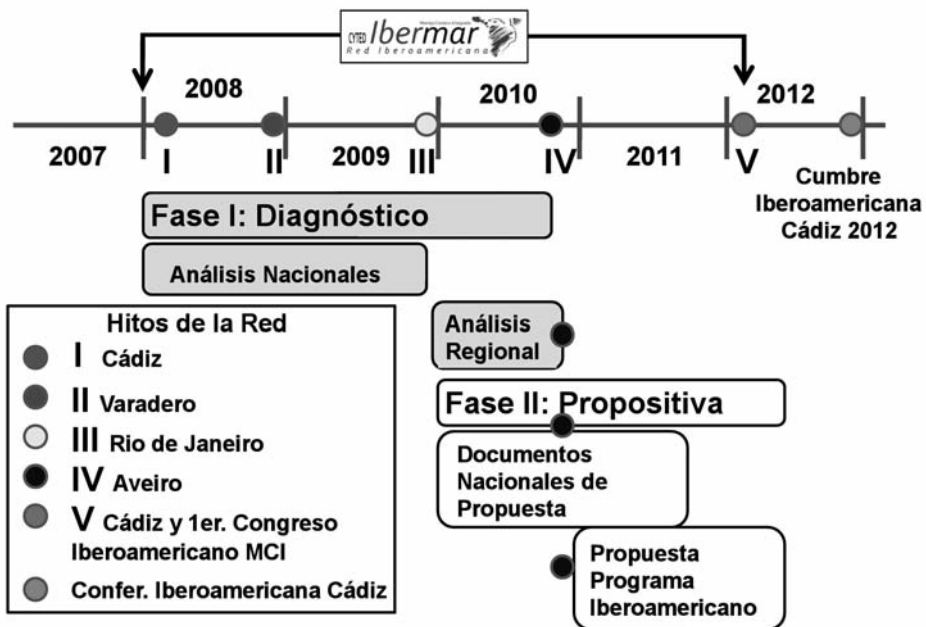


Figura 2. Fases e hitos de la Red Ibermar durante la primera etapa de financiación con recursos del Programa CYTED



### 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Barragán Muñoz, J.M. 2005.** *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica.* Servicio de publicaciones. Universidad de Cádiz, Cádiz. 198 pp.
- **Barragán Muñoz, J.M. 2004.** *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada.* Ariel Ciencia, Editorial Ariel. Barcelona. 214 p.

## **II**

# **MANEJO COSTERO INTEGRADO Y SUSTENTABILIDAD EN IBEROAMÉRICA: APROXIMACIÓN A UN DIAGNÓSTICO**

**Pedro Arenas Granados<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Profesor e investigador en el Grupo de Planificación y Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz (España). <http://www.gestioncostera.es>.



## 1. INTRODUCCIÓN

Cabría formular de entrada una precisión de carácter geográfico e histórico. La identidad iberoamericana, hoy fortalecida en el marco de la conmemoración del *Bicentenario de la Independencia de América*, se basa como bien señala Aguilar (2009), en el reconocimiento expreso de que España y Portugal fueron la matriz cultural desde donde emergieron, hace aproximadamente doscientos años, las nuevas naciones de América Latina. Iberoamérica es hoy una región cultural que afirma; a más de quinientos años de su primer encuentro; sus orígenes compartidos y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversos. La región es por tanto hoy un espacio de encuentro. Es un espacio geohistórico con un proyecto geopolítico donde múltiples sociedades y países soberanos, sustentados en una base natural aún más compleja y diversa, que reconociendo los lazos culturales comunes que atan su alianza, trabajan en sana complicidad por el bienestar duradero de sus gentes.

La *Comunidad Iberoamericana* es una alianza estratégica, sin merma alguna de sus propias y plurales identidades, que nació el 19 de julio de 1991 en Guadalajara (México) cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de 21 Naciones Iberoamericanas se reunieron para poner en valor el inestimable potencial de cooperación y entendimiento que parte de las raíces culturales comunes de seiscientos millones de personas (Fraerman, 2005). La *Declaración de Guadalajara*<sup>2</sup> suscribió entre otros asuntos, un enunciado expreso en relación con el deterioro ambiental regional y un objetivo compartido que cabe aquí recordar:

El enunciado,

*13. Ante el deterioro ecológico global, íntimamente ligado a modelos de desarrollo que han prevalecido hasta hoy, principalmente en los países industrializados, reque-*

---

<sup>2</sup> <http://www.segib.org/cumbres/>

*rimos un esfuerzo renovador en el ámbito de la cooperación multilateral... Asimismo, se deben establecer las bases de un régimen jurídico global convencional que contemple los aspectos indisociables del desarrollo y de la preservación de la naturaleza. La actual desigualdad del sistema económico internacional y sus consecuencias para gran parte de la humanidad que vive en la pobreza, requieren la creación de un nuevo orden para el medio ambiente sano y equilibrado.*

El objetivo,

*o) Impulsar soluciones al deterioro ambiental sobre la base del pleno respeto de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales y a sus políticas ecológicas, tomando en cuenta que la responsabilidad de los países es proporcional a la medida en que han contribuido a tal degradación... La Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo constituye una oportunidad singular para que se amplíe la cooperación internacional para el desarrollo y se revierta el proceso global de degradación de la naturaleza.*

Hay cuatro aspectos claves que la *Comunidad Iberoamericana* enfatiza desde su misma creación hace ya veinte años: La realidad del cambio global, las relaciones entre *desarrollo* y deterioro ambiental, la necesidad de un régimen jurídico supranacional y la pertinencia de la cooperación multilateral para confrontar los problemas complejos que se constatan.

Pues bien, cuando se busca también soluciones de fondo a los problemas ambientales del espacio costero marino, caracterizado por su dinamismo, intensa conectividad e interdependencia entre sus ecosistemas, que desborda las fronteras culturales y geopolíticas, estos cuatro asuntos toman aun más importancia. El ámbito geopolítico de las diecinueve naciones costeras de la *Comunidad Iberoamericana* (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), aunque muy valioso para abordar soluciones a la problemática, pareciera no ser siempre suficiente cuando de lo que se trata es del litoral. Un ejemplo puede contribuir a confirmar esta aseveración.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA– viene señalando desde comienzo de los años 90 (UNEP, 1994), como las altas tasas de deforestación de cuencas hidrográficas y las pobres prácticas del manejo de la tierra, asociadas a la agricultura, en muchos países del Gran Caribe, explican las altas descargas de sedimentos al mar. Solo el

río Magdalena en Colombia después de drenar una cuenca de más de 273.000 km<sup>2</sup> (CORMAGDALENA, 2007), descarga al menos una cuarta parte de los sedimentos que entran al mar Caribe y que ya eran 10.000 millones de toneladas en 1976. No hay duda de que este fenómeno se ha incrementado en los últimos treinta años (Restrepo, 2005). El impacto de estos sedimentos del Magdalena sobre ecosistemas tan sensibles a la turbidez como los arrecifes coralinos, puede percibirse en ocasiones, según la dinámica oceanográfica, incluso en aguas territoriales de los estados de Jamaica, Haití, República Dominicana o Puerto Rico. Aunque la magnitud de este problema no ha sido suficientemente evaluada, nos indica entre otros múltiples ejemplos, la pertinencia de ampliar el ámbito geográfico de la gestión pública de estos espacios. Por ello este documento no pretende acotar el espacio de análisis diagnóstico exclusivamente al litoral del conjunto de todos los países costeros pertenecientes a la *Comunidad Iberoamericana de Naciones*, sino también a todos los países, estados y territorios (tanto continentales como insulares), y no solo de lengua española o portuguesa que hacen parte de América Latina y el Caribe –ALC–. En adelante llamaremos *Iberoamérica*, en sentido amplio, al conjunto de los países, estados y territorios de ALC, más los países costeros ibéricos (España y Portugal). Creemos que una iniciativa regional de política pública orientada a la sustentabilidad de su litoral debería al menos abarcar todo este ámbito.

Pero lo dicho anteriormente no excluye el rol de liderazgo político regional de la *Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* para orientar y propiciar soluciones a los grandes desafíos ambientales, sociales y económicos, que se expresan con distintas caras y de forma creciente en el litoral. La urgencia de inducir la transversalidad en las políticas públicas y las acciones nacionales y supranacionales de los gobiernos de la *Comunidad Iberoamericana* en estas áreas (y también en las cuencas hidrográficas interiores con aportes al mar), está en la base del anhelo de lograr el bienestar duradero de las gentes, y por tanto de los ecosistemas de los cuales dependen, para toda la región concebida en sentido amplio. Por ello destacar la relevancia y utilidad del proceso iniciado a comienzos del 2008 de la *Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado* –Red IBERMAR– del *Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo* –CYTED–. La Red, a través del CYTED, está vinculada con la *Secretaría General Iberoamericana* –SEGIB–, la organización internacional que constituye el órgano permanente de apoyo institucional y técnico de la *Conferencia Iberoamericana*.



La Red IBERMAR es actualmente uno de los principales empeños de actores políticos, académicos, científicos y organizaciones no gubernamentales, orientado a establecer una plataforma de intercambio de experiencias y mutuo aprendizaje para avanzar substancialmente hacia la sustentabilidad del litoral en Iberoamérica. Contribuir al fortalecimiento y mayor aplicación de los diversos compromisos internacionales, regionales y nacionales de los gobiernos en la región dirigida al Manejo Costero Integrado<sup>3</sup> –MCI– es un objetivo central de la Red. Es más, IBERMAR busca el establecimiento de un acuerdo explícito, o *Iniciativa* de los gobiernos iberoamericanos en torno al diseño y aplicación de una estrategia específica orientada a una mejor *governabilidad* del litoral. La Red acoge y promueve la aplicación de los distintos instrumentos temáticos orientados hacia este tipo de gestión impulsados por el *Sistema de Naciones Unidas*, compartiendo al mismo tiempo las reglas y principios generales de un *Mejor Gobierno* como señalaba Grasa y Sachs (2000), entre otros autores, y la pertinencia de una *governación* compartida del gobierno en coherencia con la complejidad y descentramiento de la sociedad contemporánea (Aguilar, 2006).

El propósito de este texto es brindar algunos elementos para el diagnóstico regional, con énfasis en la primera década del siglo XXI, sobre la problemática litoral (nuestro *Objeto* de trabajo) y los procesos de política pública dirigidos al Manejo Costero Integrado (el *Objetivo*). Por lo dicho hasta aquí son insumos centrales en la elaboración de este documento los análisis nacionales de diagnóstico preparados por los miembros de los grupos nacionales/estatales de IBERMAR durante la primera fase de la Red (años 2008-2009)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Se considera en este trabajo vocablos sinónimos en castellano los referidos a *Manejo Costero Integrado* (MCI), *Gestión Integrada de Áreas Litorales* (GIAL), *Gestión Integrada de Zonas Costeras* (GIZC), *Manejo Integrado de Zonas Costeras* (MIZC), *Manejo Integrado Costero* (MIC) y *Manejo Integrado de Áreas Costeras* –MIAC–. Como sinónimos también los vocablos en inglés *Integrated Coastal Zone Management* (ICZM), *Integrated Management of Coastal* (IMC) y *Sustainable Management of Coastal Zone* (SMCZ).

<sup>4</sup> En la Red IBERMAR participan actualmente miembros de trece países/estados de la región. Para detalles de los análisis diagnóstico sobre la problemática del litoral y la política pública para el Manejo Costero Integrado se recomienda consultar para Argentina (Dadon, 2009), Brasil (Scherer, Sanchez y Hees de Negreiros, 2009), Colombia (Avella *et al*, 2009), Costa Rica (Morales, Silva y González, 2009), Cuba (Cabrera *et al*, 2009), Chile (Castro y Alvarado, 2009), España (Arenas, 2009), México (Tovilla, Pérez y Arce, 2009), Panamá (Arenas y Garcés, 2009), Portugal (Martins y Albuquerque, 2009), Puerto Rico (Seguinot y Méndez, 2009), República Dominicana (Heredia, 2009) y Uruguay (Gómez, 2009).

Pues bien, en Iberoamérica cerca de trescientos cincuenta millones de personas residen permanentemente en el litoral<sup>5</sup>. La longitud de su línea de costa es de al menos 75.000 km. A una distancia tierra adentro no mayor a 100 km habitan hoy cerca del 60% de la población, que se estima sería del 68% en 2020 (Lucena, 2009; PNUD, 2009; Arenas, 2010). La población se cuadruplica a su vez en muchas áreas costeras en atención a los intensos flujos turísticos de sol y playa. En este espacio no mayor al 5% del extenso ámbito continental, peninsular e insular iberoamericano, salen y llegan la gran mayoría de los crecientes intercambios económicos y comerciales aupados por la globalización. El crecimiento demográfico y del consumo, con su también creciente huella ambiental, deja y acumula sus nocivos impactos en esta estrecha franja entre la tierra y el mar, que corresponde a su vez a una de las porciones territoriales más valiosas, estratégicas y ecológicamente frágiles.

En coherencia con la magnitud espacial del área costera de interés, este trabajo no pretende de manera alguna presentar un análisis exhaustivo. Su fin en cambio es señalar para la región en conjunto la situación en que se está, y no para cada una de sus naciones/estados con frente marítimo. Se confronta, por una parte, la realidad actual físico-natural y socioeconómica del litoral iberoamericano con su compleja problemática y, por otra, utilizando algunos ejemplos, el avance o no del MCI en relación con las políticas públicas y otros asuntos claves de esta gestión orientada a solucionar los conflictos y disfunciones en este espacio.

Este documento está organizado, incluida la presente introducción, en cinco apartados. El segundo indica los aspectos metodológicos relevantes del análisis. En el tercero se hace una síntesis sobre el objeto de trabajo siguiendo la diferenciación que hace Barragán (2004). Aquí se describe de manera somera aquellos aspectos más relevantes sobre la dimensión físico-natural y socio-cultural (y por tanto también económica) del litoral iberoamericano. Se

---

<sup>5</sup> No deja de ser siempre problemática la definición de costa o litoral. Como señala Vallejo (2001) se ha pasado de una concepción de litoral muy restringida suscrita a los límites entre las mareas, a otra más genérica y muy amplia que incluye las cuencas vertientes que drenan al mar y de allí hasta el final de la plataforma continental. Aunque sin duda esta última tiene una concepción espacial más integral, no favorece la gestión de esta área a efectos prácticos, pues su dimensión transversal continental-marítima podría extenderse miles de kilómetros. Por ello utilizar criterios políticos administrativos para favorecer su gestión, como señala Barragán (2004), es más apropiado. Así la concepción de litoral, aquí utilizada, es la comprendida en el continente emergido hasta los límites interiores de los municipios costeros (incluidos municipios costeros sin frente marítimo) y el límite exterior del Mar Territorial, hasta donde llega la plena soberanía territorial y de recursos del Estado.

hace énfasis en la altísima complejidad y diversidad natural de este espacio geográfico, reconociendo al mismo tiempo también su unidad cultural, aún sus propias y plurales identidades, en relación al contexto global. Particular atención se brinda al análisis general de la problemática ambiental: de los problemas directamente relacionados con la base natural costero-marina de sustentación, como del bienestar de las gentes que viven y dependen de las costas y el mar. El cuarto apartado se centra en el análisis diagnóstico del objetivo: el propio MCI. Aquí el análisis regional se apoya especialmente en los diagnósticos nacionales elaborados por la Red IBERMAR (Barragán, 2009) sobre los asuntos claves del subsistema jurídico-administrativo orientados a esta gestión. El quinto y último apartado, de carácter conclusivo, presenta la síntesis diagnóstica integrada y propone algunas ideas que consideramos claves para contribuir al diseño de una iniciativa orientada al mejor gobierno del litoral en la región iberoamericana.

## 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Varios métodos interrelacionados fueron utilizados para el análisis en consideración a dos asuntos: el carácter espacial del objeto de estudio y al carácter cíclico del Manejo Costero Integrado por su identificación dentro de la teoría de ciclo en el tiempo de las políticas públicas<sup>6</sup> ya señalado por varios autores (Clark, 1996; Vallega, 1999; Olsen, 2003).

En este trabajo el objeto específico de análisis es el litoral iberoamericano en atención a la extensión y delimitación ya señalada. Es entonces de carácter eminentemente geográfico, y por lo tanto es desde la teoría de la geografía como *ciencia de la organización del espacio* (Chica, 2008), donde se encuentra la guía metodológica general para comprender los acontecimientos biofísicos, socioeconómicos, culturales y políticos que allí tienen lugar. Esta teoría señala dos caminos posibles, la inductiva y la deductiva. Ambos métodos han sido utilizados<sup>7</sup>. El primer camino ha permitido por ejemplo el análisis de ex-

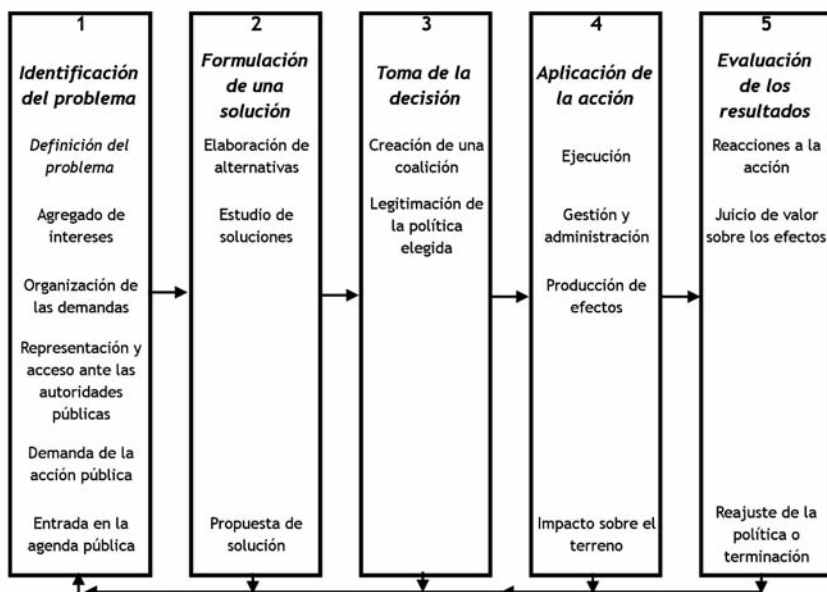
---

<sup>6</sup> Se entienden aquí por *Política Pública* el resultado de la actividad dinámica de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental (Olmeda, 2000).

<sup>7</sup> El estudio de políticas públicas, las cuales tienen en una u otra medida una incidencia sobre el territorio, puede enfocarse a su vez desde dos perspectivas como señala López y Del Pozo (1999). Una que atiende a la *finalidad* y otra que se refiere al *método* empleado. En el primer punto de vista se plantea el estudio de las políticas públicas con finalidades prescriptivas o bien con un enfoque explicativo. En el segundo, orientado a comprender el método del proceso de políticas públicas. En el presente trabajo ambas perspectivas fueron consideradas.

periencias u otros diagnósticos previos existentes. El segundo ha logrado el análisis regional de los asuntos claves para el MCI siguiendo la metodología del *Decálogo* estrechamente relacionada con el proceso de las políticas públicas (ver figura 1).

Figura 1. El proceso de las políticas públicas.



Fuente: López y del Pozo (1999)

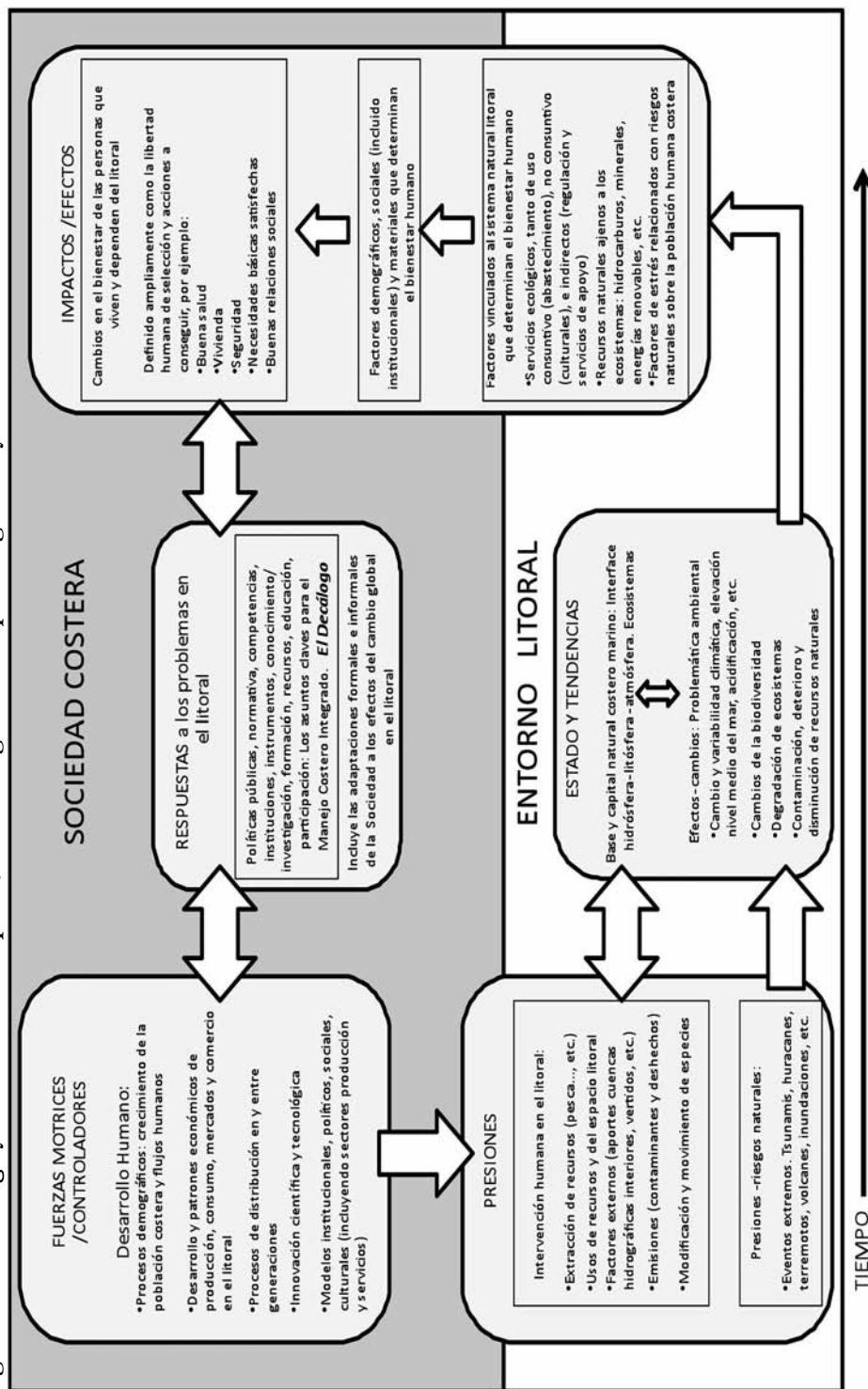
El *Decálogo* fue propuesto por Barragán (2001 y 2004), impulsado por el *Grupo de Gestión Integrada de Áreas Litorales* de la *Universidad de Cádiz*, siendo comprobado y perfeccionado no solo en España y Portugal sino en varios países del norte de África y ALC (Barragán, 2005, Bello *et al.*, 2005, Chica, 2008 y Arenas, 2010). Es un instrumento eficaz y sencillo que a partir de diez elementos estructurales<sup>8</sup> del subsistema jurídico-administrativo de una determinada escala territorial de la administración pública, permite valorar y comparar entre distintos niveles la situación de esos espacios costeros en relación

<sup>8</sup> Estos elementos estratégicos para el MCI son: la política pública (voluntad), la normativa (reglas), las competencias (responsabilidades), el tipo y grado de convergencia de las instituciones públicas (la administración), los instrumentos o formas de intervención pública (las herramientas), la oferta y el tipo de formación de los gestores públicos vinculados al MCI (los administradores), el presupuesto y las inversiones públicas estatales implicadas (los recursos), el conocimiento disponible para la toma de decisiones que afectan al litoral (la información), la educación de los ciudadanos relacionada con la sustentabilidad (educación) y finalmente, los mecanismos de interacción para la toma de decisiones entre la administración pública y la ciudadanía (la participación).

con el objetivo de su MCI. Los miembros de los trece países/estados costeros participantes en la Red IBERMAR-CYTED realizaron los diagnósticos, tanto del espacio litoral como de su gestión, utilizando la metodología del *Decálogo* a partir de un *Manual de Trabajo* previamente acordado. Sus resultados publicados en Barragán (2009) son un aporte central para este trabajo. Se debe aclarar sin embargo que algunos países/territorios de la región no fueron objetos del análisis diagnóstico de la Red (Perú, Ecuador, Venezuela, además de varios estados de Centroamérica y el Caribe). No obstante la contribución de IBERMAR es particularmente útil si se considera que más del 75% de la línea de costa del litoral iberoamericano fue incluida en sus análisis.

Otro enfoque metodológico especialmente utilizado en este trabajo es el de Fuerzas motrices-Presión-Estado-Impacto-Respuestas –FMPEIR– impulsado desde el año 1995 por los informes *Global Environment Outlook –GEO–* del PNUMA. Este enfoque analiza la interacción entre el cambio ambiental a lo largo del tiempo, para distintas escalas espaciales, permitiendo además la proyección de posibles escenarios futuros. Su utilidad en este estudio consiste en su contribución a la integración de los análisis para reflejar mejor la causa y el efecto de la problemática costero marina iberoamericana, caracterizada por su complejidad y multidimensionalidad espacial y temporal, y las respuestas actuales de la sociedad (entre ellas las políticas públicas) para solucionar los retos ambientales (y por tanto también sociales) que estos espacios enfrentan. El marco conceptual *GEO* supera el obsoleto enfoque que enfatizaba en evaluaciones y políticas ambientales centradas exclusivamente en ecosistemas, a otro integrado que cubre tanto el entorno bio-geofísico en su totalidad y su íntima interacción con la sociedad. Este modelo conceptual y metodológico contribuye por consiguiente a comprender mejor los vínculos entre los ecosistemas, desarrollo, bienestar humano y la vulnerabilidad al Cambio Global. Coloca los problemas sociales, económicos y del medio ambiente en la categoría de “impactos”, y no solo en concordancia exclusiva con las categorías “fuerzas motrices” o “presión”, contribuyendo así a clarificar mejor las causas en la interacción Sociedad-Naturaleza que explican los problemas. Creemos que en la medida que se avance en precisar mejor las causas primeras de la problemática costero marina, que presentaremos en síntesis en las páginas siguientes, contribuirá y mucho a la identificación de soluciones más duraderas. Para detallar las características y el alcance del enfoque y modelo metodológico *GEO* se recomienda consultar PNUMA (2007 y 2010a). La figura 2 muestra para el litoral iberoamericano, el modelo conceptual temático del presente análisis a partir del enfoque genérico *GEO*.

Figura 2. El *Decálogo* y el modelo conceptual/metodológico GEO para la gestión y el análisis del litoral iberoamericano



Fuente: Modificado a partir de PNUMA, 2007 y 2010a.

### 3. ELEMENTOS PARA UN DIAGNÓSTICO REGIONAL: LA PROBLEMÁTICA DEL LITORAL IBEROAMERICANO

El cuadro 1 presenta algunos elementos relevantes para una contribución a la caracterización integrada de los países/estados costeros de Iberoamérica, y por tanto también del Gran Caribe, atendiendo la definición espacial de trabajo ya indicada. Con la intención de aproximarnos adecuadamente a su magnitud física debe decirse que esta región vastísima abarca al menos 75.000 kilómetros lineales de costa, más de 3 millones km<sup>2</sup> de plataforma continental y aproximadamente 20 millones de km<sup>2</sup> de Zona Económica Exclusiva –ZEE– (Barragán, 2001 y Arenas, 2010). De carácter medio es su valor del *Índice de litoralidad*<sup>9</sup>, siendo muy similar la extensión de la ZEE y el total de su superficie regional emergida.

Una caracterización detallada no es requerida para los propósitos de este trabajo. Basta resaltar que la altísima complejidad y diversidad ecológica existente en Iberoamérica se explica por la variabilidad de ecozonas climáticas que constituyen la base de sus grandes ámbitos geográficos: de Frontera, Tierras Altas Tropicales, Tierras Bajas de la Costa del Pacífico, Tierras Bajas de la Costa Atlántica, Amazonia, Tierras Altas y Cono Sur seco y templado en América Latina y el Caribe (BID, 2000); y Eurosiberiana, Mediterránea y Macaronésica en la ibérica (IGN, 2004). Atendiendo la clasificación propuesta por Sherman *et al.*, (2009), la región contiene 13 de las 64 grandes unidades para la gestión costero oceánica basada en ecosistemas del globo: Corriente de California, Golfo de California, Golfo de México, Mar Caribe, Litoral Pacífico América Central, Corriente de Humboldt, Plataforma Patagónica, Plataformas del sur, este y norte de Brasil, Litoral Ibérico, Mar Mediterráneo y Corriente de Canarias.

La región alberga prácticamente todos los tipos de ecosistemas costeros como resultante de la orientación de las costas en América Latina en el sentido de los meridianos y el rango de variación latitudinal regional. Entre ellos destaca los fondos marinos rocosos o blandos, costeros o de la plataforma; sistemas de acantilados y playas; sistemas dunares; humedales costeros, entre los que se incluyen las rías, estuarios, deltas, manglares, marismas y albuferas, mar-

---

<sup>9</sup> El *Índice de litoralidad* contribuye a determinar el carácter físico litoral de una unidad territorial costera. Corresponde al logaritmo del cociente entre la superficie continental e insular emergida y la línea de costa.

jales, lagunas costeras, salinas, lechos de pastos marinos y arrecifes coralinos. Por su importancia ecológica y social cabe dar algunos ejemplos de la extensión de algunos ecosistemas sujetos a crecientes tensiones: 4,2 millones de hectáreas de bosques de manglar (el 25% de la cobertura global en el 2005) con una tasa de desaparición superior al 1% anual y estimaciones de pérdida cercanas al 35% en las últimas dos décadas (EEM, 2005; UNEP, 2006; FAO, 2007); y 25.960 km<sup>2</sup> de área estimada de arrecifes coralinos en el Caribe, principal sostén de su salud económica y social, donde un tercio está amenazado por las presiones asociadas al desarrollo costero, incluyendo descargas de las aguas residuales, aguas de drenaje urbano, construcción y el desarrollo turístico (WRI, 2005). No se dispone de estimaciones generales a nivel regional (y también mundial) de pérdidas de otros hábitat, aunque se ha informado de grandes pérdidas de hábitat de pastos marinos en el Mediterráneo y en el Caribe, además de la contaminación y degradación de los muy extensos ecosistemas de fondos blandos, especialmente asociados a núcleos urbanos e industriales en prácticamente toda la región.

En una primera aproximación al subsistema socioeconómico se constata que la población regional, principalmente mestiza, afrodescendiente, blanca, indígena y gitana, se ha incrementado en cerca de 250 millones de personas en los últimos veinte años (PNUD, 2010a), estimándose que alcance los 720 millones en 2030. El obvio incremento de la presión por espacio para asentamientos humanos y recursos naturales se comprende mejor si se considera que en el 2010 el 80% de la población de ALC (unos 470,5 millones de personas) se concentraba en áreas urbanas, y solamente el 21% de la población total en áreas rurales (CEPAL, 2010). La duplicación en Latinoamérica de la población urbana en las últimas cuatro décadas es una tendencia que se confirma en toda la región iberoamericana.

Pero es en el litoral donde más se evidencia la problemática asociada a la creciente densificación demográfica, a los procesos de producción sectorial, mercados y consumo impulsados por las fuerzas motrices de la sociedad tras el desarrollo humano. Al menos el 60% de la población en Iberoamérica está localizada a menos de 100 km de la línea de costa y es en la red urbana costera donde se concentra la mayor parte de ella. Ciudades puerto o con infraestructura portuaria periférica son muy comunes: Lisboa, Barcelona, Ciudad de Panamá, La Habana, Santo Domingo, San Juan de Puerto Rico, Barranquilla, Caracas, Guayaquil, Lima-Callao, Santiago, Buenos Aires, Montevideo, Sao Paulo-Santos y Rio de Janeiro. Varios de estos centros políticos, indus-



Cuadro 1. Síntesis caracterización integrada de las naciones/estados costeros del ámbito espacial de trabajo (1)

Pais / Estado costero	Superficie continental emergida (km <sup>2</sup> ) (2)	Línea de costa (km) (3)	Índice de litoralidad. Relación sup. cont./línea de costa (km <sup>2</sup> /km) (4)	Población 1990 (millones de habitantes) (5)	Población estimada 2010 (millones de habitantes) (6)	Población estimada 2030 (millones de habitantes) (7)	Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita (PPA en US\$ de 2008) 2010 (8)	Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2010 (9)	Huella ecológica del consumo (ha per cápita) 2007 (10)
Argentina	2.791.810	4.800	2,8	32,5	40,7	47,3	14.603	0,775	2,60
Bahamas	13.940	1.800	0,9	0,3	0,3	0,4	25.201	0,784	sin datos
Barbados	430	sin datos	sin datos	0,3	0,3	0,3	21.673	0,788	sin datos
Belice	22.960	420	1,7	0,2	0,2	0,4	5.693	0,694	sin datos
Brasil	8.547.403	8.700	3,0	149,6	195,4	217,1	10.607	0,699	2,91
Chile	742.068	4.200	2,2	13,2	17,1	19,8	13.561	0,783	3,24
Colombia	1.141.748	3.100	2,6	33,2	46,3	57,3	8.589	0,689	1,87
Costa Rica	51.900	1.470	1,5	3,1	4,6	5,8	10.870	0,725	2,69
Cuba	110.860	5.980	1,3	10,6	11,2	11	sin datos	sin datos	1,85
Ecuador	283.560	3.300	1,9	10,3	13,8	16,7	7.931	0,695	1,89
El Salvador	21.040	307	1,8	5,3	6,2	7,2	6.498	0,659	2,03
España	506.030	8.000	1,8	38,8	45,3	49,8	29.661	0,863	5,42
Guatemala	108.809	403	2,4	8,9	14,4	21,7	4.694	0,560	1,77
Guyana	214.970	sin datos	sin datos	0,7	0,8	0,7	3.302	0,611	2,38
Haití	27.750	2.000	1,1	7,1	10,2	13,2	949	0,404	0,68
Honduras	112.090	844	2,1	4,9	7,6	10,5	3.750	0,604	1,91
Jamaica	10.990	650	1,2	2,4	2,7	2,9	7.207	0,688	1,93
México	1.964.375	11.600	2,2	83,4	110,6	126,5	13.971	0,750	3,00
Nicaragua	129.494	923	2,1	4,1	5,8	7,4	2.567	0,565	1,56
Panamá	75.517	3.000	1,4	2,4	3,5	4,5	13.347	0,755	2,87
Perú	1.285.220	4.500	2,5	21,8	29,5	36	8.424	0,723	1,54
Portugal	92.074	1.853	1,7	10,0	10,7	10,6	22.105	0,795	4,47
Puerto Rico	9.104	800	1,1	3,0	3,8	4,2	sin datos	0,853	sin datos
Rep. Dominicana	48.670	1.600	1,5	7,4	10,2	12,4	8.273	0,663	1,47
Suriname	163.270	510	2,5	0,4	0,5	0,6	7.093	0,646	sin datos
Trinidad y Tobago	5.128	330	1,2	1,2	1,3	1,4	24.233	0,736	3,09
Uruguay	176.215	714	2,4	3,1	3,4	3,6	13.808	0,765	5,13
Venezuela	912.050	3.970	2,4	19,7	29	37,1	11.846	0,696	2,89
TOTAL	19.569.475	74.974	2,4	477,90	625,50	726,40	--	--	--

(1) Incluye en la región Caribe naciones o estados mayores de 400 km<sup>2</sup> de superficie emergida. (2) Fuentes: Barragán, 2009; WRI, 2005; Webs oficiales de los respectivos gobiernos. (3) Fuentes: Barragán, 2009; WRI, 2005; Rodríguez y Windevoxhel, 1998. (4) *Índice de Litoralidad*. Log10 Superficie continental emergida (km<sup>2</sup>) / Línea de costa (km):  $\geq 1$  Muy alto;  $1 < \leq 2$  Alto;  $2 < \leq 3$  Medio;  $3 < \leq 4$  Bajo y  $< 4$  Muy bajo. Fuente: Propia (5), (6) y (7) Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD, 2010 a. (8) Los datos de INB per cápita son proporcionados por el Banco Mundial, ajustados por la paridad del poder adquisitivo (PPA). Fuente: PNUD, 2010a. (9) IDH: Medida sinóptica de tres dimensiones del desarrollo humano: vida larga y saludable, educación, y nivel de vida digno según Naciones Unidas. Fuente: PNUD, 2010a. (10) Huella ecológica de consumo: Superficie terrestre y marítima biológicamente productiva que un país necesita para producir los recursos que consume y para absorber sus desechos expresados en hectáreas per cápita. Fuente: Ewing *et al.* (2010).

triales y comerciales de primer orden, acusan también procesos insostenibles de ocupación del suelo, de crecimiento desordenado, con precarios asentamientos de la población más pobre y marginal en áreas de riesgo, además de los consecuentes problemas de erosión, contaminación y degradación ecológica.

La población en Iberoamérica, y por tanto también la litoral, padece de una crítica desigualdad en la distribución de las oportunidades de vida digna, de bienestar humano, entendido este en sentido amplio como la libertad de acción y elección para conseguir por ejemplo seguridad, buena salud, cobertura necesidades básicas, buenas relaciones sociales (ver figura 2). Esta inequidad que sigue expandiéndose, la cual se agudiza entre países /estados de América Latina y el Caribe, y al interior mismo de muchas naciones, se constata con solo una mirada somera a los valores comparativos del Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita<sup>10</sup> indicados en el cuadro 1. Aunque el INB presenta profundas limitaciones como indicador de bienestar real de una población, nos permite aproximarnos a la comprensión de una realidad marcada por las profundas diferencias en las relaciones entre *Desarrollo Humano* y *Libertad*. Estos dos son los elementos esenciales que deberían ir unidos, como cita el Nóbel de economía Amarta Sen (2001), y asumido a cabalidad por el PNUMA y los informes GEO, para un desarrollo con equidad. El enfoque que compartimos insiste en que esto es necesario no solo como responsabilidad moral, sino como forma de garantizar los avances sociales alcanzados en algunas partes del planeta y para posibilitar que otros puedan también alcanzarlos alguna vez. Esta *Libertad* de oportunidades para el bienestar humano se halla en orillas diametralmente opuestas para iberoamericanos (de acuerdo a la amplia definición espacial de este trabajo), según vivan por ejemplo en el litoral de Haití o de España, de Nicaragua o de Bahamas, o de Guyana o de Portugal.

La heterogeneidad de los niveles de bienestar entre las gentes en Iberoamérica se constata de nuevo si comparamos ahora (cuadro 1) el *Índice de Desarrollo Humano* –IDH– que ha hecho común el *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* en sus informes anuales desde 1980. Profundos contrastes se evidencian entre países/estados con un IDH muy alto o alto como España, Portugal, Puerto Rico o Chile y países con IDH bajos o medio-bajos como Haití, Guatemala, Nicaragua y Honduras. En América Latina y el Caribe –ALC–, y entre sus sociedades nacionales, las tendencias de este índice seña-

<sup>10</sup> Cálculos basados en INB per cápita y PIB per cápita en PPA en US\$ (precios actuales y constantes) del Banco Mundial y tasas implícitas de crecimiento del PIB per cápita del Fondo Monetario Internacional (PNUD, 2010 a).

lan nuevamente la pertinencia de actuar hoy sobre el futuro acometiendo romper *la transmisión intergeneracional de la desigualdad* (PNUD, 2010b). Esta realidad deja también profundas huellas en el litoral. Huellas que no solo deja la pobreza y la marginalidad de los muchos iberoamericanos sujetos/objetos de los procesos económicos de producción, consumo, mercados y comercio, sino del impacto directo sobre la *infraestructura* natural de estas fuerzas motrices o *controladores* del desarrollo humano como señala Naciones Unidas (PNUMA, 2007).

Un análisis comparado del indicador *huella ecológica de consumo* a partir de Ewing *et al.* (2010), ubica a cualquier país iberoamericano por fuera de las naciones consideradas como grandes consumidoras de recursos de la biosfera (Unión de Emiratos Árabes, Qatar, Dinamarca o EEUU). No obstante España, Portugal y Trinidad y Tobago hacen parte entre otros del segmento alto del indicador; Uruguay, Chile, México y Brasil del medio-alto; Perú, Nicaragua y otros del medio-bajo; y Haití finalmente como el único país de la región con valor bajo de huella ecológica (cuadro 1). Esta mayor o menor presión de uso y abuso sobre los ecosistemas entre países en la región, es diferente cuando lo que se valora es la tendencia temporal de incremento o no de la huella ecológica: claramente incremental en al menos la última década, en la mayoría de países de Iberoamérica según los reportes disponibles de Global Footprint Network<sup>11</sup>.

Pues bien, llegados a este punto y a partir de algunos elementos someros sobre la caracterización y diagnóstico del litoral iberoamericano, arriba presentados, podemos ahondar a continuación en el análisis de la problemática del espacio costero marino en la región, como *objeto* de trabajo. Atendiendo el marco conceptual GEO, seguiremos entonces el proceso cíclico e interdependiente entre el entorno litoral iberoamericano y su sociedad allí asentada, siguiendo el modelo metodológico específico propuesto en el diagrama de la figura 2. El análisis indicará entonces primero las **Fuerzas motrices** indirectas o subyacentes (los *controladores*) en referencia a los procesos fundamentales en la sociedad costera regional que creemos dirigen las actividades con un impacto sobre el litoral, en segundo lugar las **presiones** humanas atadas a estas fuerzas y que generan cambios ambientales (deseados o no) sobre el sistema bio-geofísico de interés, en tercer lugar los **Efectos/Tendencias** de la intervención humana entendidos como los impactos negativos o problemas

---

<sup>11</sup> Website: <http://www.footprintnetwork.org>

que generan los cambios no deseados sobre la base y el capital natural costero-marino, y finalmente en cuarto lugar los **Impactos** o problemas directamente relacionados con cambios en el bienestar de las personas que viven y dependen de la oferta de bienes y servicios ambientales en el litoral iberoamericano. El siguiente estadio del análisis (las **Respuestas**) corresponden al núcleo del próximo apartado diagnóstico, el análisis del *objetivo*: el Manejo Costero Integrado como política pública clave dirigida a brindar respuestas duraderas a la vulnerabilidad tanto de las personas como del medio ambiente litoral, proporcionando a su vez oportunidades para reducir la vulnerabilidad humana y para mejorar el bienestar de los habitantes costeros. En otras palabras su contribución al logro de la *Sustentabilidad*<sup>12</sup> en este espacio geográfico.

Primero señalar, en relación con las Fuerzas Motrices, que se identifican dos grupos como procesos hoy reconocidos necesarios para el *desarrollo humano* y que causan Presiones, y por lo tanto también problemas e Impactos positivos o no sobre el entorno litoral y la sociedad costera regional. El primer grupo está constituido por los procesos sistémicos más generalizados y dominantes en la sociedad actual a escala global. De estos procesos centrales se derivan, a través de una compleja red, otras fuerzas motrices secundarias, también enunciadas por el PNUMA (2010a) que creemos constituyen en su conjunto la *matriz* de la problemática que con múltiples caras se evidencia, como veremos, en las áreas costeras y marinas de la región. El impacto de algunas de estas fuerzas, en los planos social, económico y ecológico-ambiental, va mucho más allá de las fronteras regionales y se deja sentir en otras regiones y países por la vía de los marcos institucionales supranacionales, como también de los intercambios comerciales, financieros, culturales y otros que se han reforzado notablemente en el actual contexto de globalización.

Cuatro son las Fuerzas Motrices primarias o fundamentales relacionadas con el *desarrollo humano*, como procesos culturales, sociales y políticos dominantes en la sociedad iberoamericana, de los cuales creemos derivan las otras

---

<sup>12</sup> El autor acepta la diferencia conceptual enunciada por distintos autores (Dixon y Fallon, 1991, Ángel, 1998 y la *Red de Formación Ambiental para América Latina* del PNUMA), entre los términos *sostenido*, *sostenible* y *sustentable*, tan en boga en la retórica del *desarrollo* y como adjetivo indistinto del *nuevo desarrollo* (el *Desarrollo Sostenible*). *Sostenido* es lo que se sostiene por sí mismo, o sea, aquello que ha llegado a un equilibrio que permite la prolongación de la estructura. Tal es el caso de un ecosistema. *Sostenible* se refiere a algo que “tiene que ser sostenido”. Se refiere, por tanto a un sistema en desequilibrio que exige inducciones externas para lograr la sostenibilidad. Y el término *Sustentable* referido fundamentalmente a los esfuerzos inducidos para lograr el equilibrio dentro de un sistema. Por ello parece más válido y apropiado este último término.

fuerzas y Presiones (deseadas o no) que generan Impactos sobre su entorno litoral como sobre sus sociedades:

- a. *Crecimiento demográfico*: incremento de la población residente, migración-emigración y flujos turísticos. Esta fuerza motriz difiere sustancialmente entre los países ibéricos y la mayor parte de países/estados en ALC cuando lo que se considera es la dinámica de población vinculada al incremento reproductivo. La mayor parte de los países llamados *en desarrollo* se enfrentan todavía con el crecimiento de la población, mientras que los países *desarrollados* se enfrentan con una población decreciente y en proceso de envejecimiento. Por otro lado el crecimiento demográfico vinculado a la migración y al turismo costero son muy importantes en la península ibérica, sin excluir otras áreas y subregiones costeras en ALC vinculadas estrechamente a este sector económico. La demanda de recursos costero-marinos está sujeta también a la dinámica poblacional, influyendo sobre los ecosistemas y el entorno litoral y por tanto induciendo cambios ambientales.
- b. *Procesos económicos* relacionados tanto con los patrones culturales de satisfacción de necesidades básicas de las sociedades que tradicionalmente han dependido de la oferta de bienes y servicios del litoral, así como de la producción sectorial del *Desarrollo* y el crecimiento económico de los sectores vinculados a la economía *estándar*<sup>13</sup>. Este último proceso vinculado al mercado y al consumo, atado a las ideas políticas de los liberalísimos, ejerce importantes presiones sobre los ecosistemas costeros y marinos y en general sobre el entorno litoral a todas las escalas.
- c. *Procesos de innovación, ciencia y tecnología*. Incluye las fuerzas motrices orientadas a la generación de conocimiento e información en distintos campos, desde la investigación básica hasta el desarrollo tecnológico y la innovación, como instrumentos de la cultura, entendida esta en sentido amplio. Estos procesos presentan diferentes perspectivas y visiones, según los enfoques que dominan, así como las diferentes problemáticas.
- d. Las pautas socioeconómicas de *distribución y acceso* al capital natural costero-marino así como también de la riqueza material en y entre

---

<sup>13</sup> Llamamos aquí economía *estándar* a la economía prácticamente hegemónica del discurso y practica del *Desarrollo* vinculada a las ideas del liberalismo político según Escobar, 1996; Antón, 2002 y Naredo, 2008.

generaciones. Incluye los mecanismos sociales, culturales y políticos de transmisión intergeneracional de los logros para el bienestar humano, así como las restricciones operativas vinculada por ejemplo con la salud, la nutrición, la escolaridad, etc.

En el grupo de las fuerzas motrices de segundo orden se hallan varios *controladores*, que atendiendo al marco conceptual GEO, deben considerarse también como **Impactos** relacionados con el bienestar de las sociedades costeras en Iberoamérica. En el plano social destacan la pobreza e inequidad (PNUD, 2010b), el proceso de urbanización costera, la dinámica poblacional rural-urbana y continental-litoral, los crecientes flujos migratorios (PNUD, 2009), los desafíos en materia de seguridad alimentaria, la evolución de los cuatro indicadores<sup>14</sup> del *Índice de Desarrollo Humano* (PNUD, 2010a) y los desafíos culturales relacionados por el impacto entre la globalización y las muy diversas culturas autóctonas litorales en la región.

En el plano económico se identifican las siguientes Fuerzas Motrices de segundo orden: la misma dinámica del crecimiento económico regional y subregional en el actual contexto de crisis, las tendencias de integración o de la fragmentación de la economía regional (UE, MERCOSUR, CAN, UNASUR, CARICOM, SICA, ALBA, entre otros.), el consumo y su cultura relacionada con la invención constante de nuevas necesidades y nuevos referentes de bienestar, la evolución de la deuda externa y las inversiones extranjeras directas tanto en América Latina y el Caribe como en los países ibéricos, el progreso o retraso tecnológico con referencia a los patrones de producción y consumo predominantes, los indicadores de innovación/competitividad, y la brecha tecnológica, y finalmente la dinámica energética referida a la presencia de las distintas fuentes (combustibles fósiles, biocombustibles, energía nuclear y otras) en el balance energético regional, el avance o retroceso en materia de eficiencia energética, así como el vínculo entre energía y *desarrollo* (PNUMA, 2010a).

El análisis conjunto de las Fuerzas motrices, Presiones y Estados/Tendencias aplicadas al medioambiente litoral y a nuestro ámbito de trabajo permiten acercarnos a responder a la pregunta ¿qué le está pasando al entorno costero iberoamericano y porqué? Las fuerzas arriba señaladas causan Presiones más concretas sobre la base natural marino costera al menos en dos categorías: las vinculadas a las actividades económicas de los *sectores* públicos y priva-

---

<sup>14</sup> Esperanza de vida al nacer, años promedio de instrucción reales y esperados, e ingreso nacional bruto per cápita.

dos con asiento en el litoral y en las cuencas hidrográficas con aportes al mar, y las que llamaremos de *influencia humana* originadas por todas las actividades de las personas no necesariamente vinculadas a la producción, el mercado y el consumo. Ambas categorías, cada vez más interdependientes en el contexto actual de la globalización, generan cambios ambientales en el litoral. Entre las primeras debe destacarse la pesca y la acuicultura de carácter industrial, el turismo de sol y playa, la agricultura costera, silvicultura, el desarrollo urbano litoral, vías, puertos, navegación, energía, industria, seguridad y defensa, entre otros. Entre las segundas se deben indicar las emisiones, vertidos y desechos contaminantes tanto de origen terrestre como marítimo, los usos de la tierra y las aguas litorales, la extracción de recursos (marisqueo, pesca de bajura, extracción maderera, etc.), así como la modificación o movimiento de organismos asociados por ejemplo a actividades de maricultura o a la introducción accidental o no de especies exóticas. A las anteriores se debe añadir otra muy importante categoría de Presión, por sus efectos sobre las personas y los ecosistemas pero vinculada con procesos físicos naturales: las presiones y riesgos relacionados con sismos, tsunamis, huracanes, inundaciones, etc., de tan alto impacto en las zonas costeras en la región.

Con lo hasta aquí señalado podemos abordar ahora mejor el análisis de la problemática de la base natural costero marina en la región, y por lo tanto de los principales cambios ambientales que se identifican en la interface dinámica tierra-mar-atmosfera. Son las presiones indicadas, y las fuerzas motrices que les preceden, las que creemos explican el cambio climático, así como los procesos de cambio del Estado/Tendencias de los ecosistemas litorales, que se expresan en la degradación ecológica y pérdida de la biodiversidad como elementos también constitutivos del cambio global que se constata (Duarte, 2006; CEPAL-BID, 2010).

Siguiendo el enfoque y modelo metodológico GEO, podemos ahora, a partir de los análisis diagnóstico nacionales/estatales realizados por los miembros de trece países/estados costeros iberoamericanos participantes en la Red IBERMAR-CYTED<sup>15</sup>, identificar los principales problemas vinculados con

---

<sup>15</sup> Para mayor información se recomienda consultar para Argentina (Dadon, 2009), Brasil (Scherer, Sanches y Hees de Negreiros, 2009), Colombia (Avella *et al*, 2009), Costa Rica (Morales, Silva y González, 2009), Cuba (Cabrera *et al*, 2009), Chile (Castro y Alvarado, 2009), España (Arenas, 2009), México (Tovilla, Pérez y Arce, 2009), Panamá (Arenas y Garcés, 2009), Portugal (Martins y Albuquerque, 2009), Puerto Rico (Seguinot y Méndez, 2009), República Dominicana (Heredia, 2009) y Uruguay (Gómez, 2009).

el Estado/Tendencias del entorno litoral regional. Estos cambios constituyen a su vez factores ambientales que sumados a factores sociales, demográficos y materiales, generan cambios (Impactos) en el bienestar de las personas que residen tanto de forma permanente como temporal en el área (figura 2). El cuadro 2 presenta una síntesis tanto de los cambios ambientales sobre el capital natural litoral identificado por IBERMAR, así como de los Impactos directos o indirectos de esta problemática sobre los habitantes costeros.

**Cuadro 2. Síntesis de la problemática en el litoral de países/estados miembros Red IBERMAR-CYTED**

País /estado	Síntesis diagnóstica
México	Impactos del desarrollo socioeconómico: Pérdida del capital natural, fragmentación, urbanización, erosión, contaminación y degradación de los ecosistemas. El crecimiento de la población ha originado una demanda creciente de recursos naturales y agua dulce. Deforestación, erosión, uso intensivo de agroquímicos, contaminación de ríos y aguas costero-marinas. Deseccación de humedales y salinización. Desarrollo industrial, vertidos y contaminación atmosférica. Disminución de las pesquerías y pobreza de pescadores artesanales. Degradación del paisaje costero. Desarrollo sector turístico asociado a desregulación urbana, deterioro y pérdida de ecosistemas e inequidad en la distribución propiedad de la tierra en el litoral.
Costa Rica	Desfase entre las actividades económicas productivas y el control ambiental. Uso inmobiliario desordenado en algunas áreas marino-terrestres. Crecimiento expansivo en el uso del territorio, ausencia de planificación y escasa preocupación por mitigación de impactos ambientales. Disminución de las pesquerías e impacto pescadores artesanales y pobreza. Avance incontenible del desarrollo turístico, el cual está ejerciendo gran presión sobre los recursos costeros.
Panamá	Disminución gradual de la pesca industrial y artesanal debido a la sobrepesca. Degradación de las zonas costeras debido al desarrollo industrial y urbano. Amenaza a la biodiversidad marina debido a factores humanos y climáticos. Contaminación marina por desechos domésticos e industriales. Extracción de los recursos costeros no renovables, en especial arena y grava. Incumplimiento de las reglamentaciones internacionales por vertidos del transporte marítimo. Cambios climáticos en especial la elevación del nivel del mar.
Cuba	Degradación de los suelos, ocupación inadecuada de suelos deterioro del saneamiento y las condiciones ambientales en asentamientos humanos, contaminación de las aguas terrestres y marinas, deforestación, degradación de ecosistemas y pérdida de biodiversidad. La contaminación, la sobrepesca, la erosión costera, el aumento de la salinidad en aguas someras, la degradación de hábitat y la pérdida de la biodiversidad en ciertas áreas, son los principales problemas específicos del medio ambiente costero y marino. A ellos se suma la vulnerabilidad al cambio climático.
República Dominicana	La diversidad de problemas son el producto de las violaciones a la Ley 64 00 sobre medio ambiente y recursos naturales y de las leyes sectoriales y los reglamentos que de ellas se derivan. A lo anterior se agrega la debilidad institucional, la pobre relación interinstitucional y los niveles de pobreza de los pobladores, entre otros problemas que enumeramos a continuación: Contaminación, privatización del litoral, desregulación urbana y turismo masivo, deforestación, degradación de ecosistemas, erosión, pérdida biodiversidad, modificación del paisaje costero, disminución de la pesca y desastres naturales.
Puerto Rico	Deforestación, inadecuada planificación urbano-costera, modificación del paisaje y turismo expansivo. Inequidad en la distribución de la tierra. Deseccación humedales, dragados y rellenos, erosión playas, destrucción de barreras protectoras, contaminación industrial y por vertidos urbanos. Minorías privilegiadas y privatización de los recursos públicos. Falta de acceso a las playas, pérdida de recursos pesqueros, degradación de ecosistemas costeros y vulnerabilidad a los riesgos naturales. Desplazamiento de comunidades costeras tradicionales.



Colombia	Degradación de ecosistemas marinos, manejo inadecuado de los recursos pesqueros, contaminación marina, deforestación, erosión costera, inadecuada planificación urbano-costera, pérdida de la biodiversidad y pobreza generalizada en el litoral. Orden público, narcotráfico y problemas asociados con el tráfico ilegal. Corrupción y debilidad en la gestión pública integrada del litoral.
Chile	Fragmentación de ecosistemas. Contaminación de las aguas litorales por vertidos urbanos sin depurar y residuos sólidos, además de los vertidos industriales y mineros. Las fuentes oceánicas de contaminación marina incluyen los derrames de petróleo y efectos piscicultura. Disminución de la biodiversidad y sobreexplotación de algunos recursos pesqueros. Disminución de hábitats críticos por la expansión urbana y por el incremento de las actividades turísticas y de ocio.
Argentina	Ocupación, dominio y explotación de territorio insular y su zona de exclusión. Contaminación orgánica de frontera. Agotamiento de los recursos renovables, erosión inducida, presiones sobre dominio público, carencia de políticas específicas; contaminación de origen urbano e industrial. Destrucción del hábitat, impermeabilización de suelos, modificación del paisaje, contaminación por hidrocarburos e impactos especies exóticas, deposición de residuos sólidos, pérdida del espacio público, y localización de actividades y usos incompatibles entre sí. Impactos asociados al turismo: contaminación, pérdida biodiversidad, inadecuado uso del suelo.
Uruguay	La zona costera está sometida a impactos de origen humano: erosión costera, uso de la tierra y fertilización de las cuencas de drenaje, forestación con especies exóticas, expansión urbana e industrial, contaminación, tendencias de eutrofización de los ecosistemas acuáticos costeros y disminución de las pesquerías, floraciones algales y vulnerabilidad al cambio climático.
Brasil	En La costa los problemas más importantes se relacionan con la ocupación desordenada del suelo y de La explotación intensiva de los recursos naturales, generando graves impactos socio ambientales, entre los que se destaca: Contaminación hídrica por falta de saneamiento básico aumentando los niveles de riesgo para la salud; accidentes en áreas de riesgo ocupadas por La población más pobre; pérdida de la biodiversidad por la disminución de la superficie de hábitat críticos y fragmentación de ecosistemas; disminución de la productividad primaria, debido a la supresión de la Mata Atlántica, de la vegetación de restinga y, principalmente, de manglares; erosión costera, deterioro del patrimonio histórico-cultural costero; dificultades crecientes en el acceso a los bienes de uso público, como las playas; pérdida de patrimonio público; contaminación química de los ecosistemas por vertidos de la industria petrolera y de la actividad portuaria y reducción de la diversidad de los paisajes naturales.
Portugal	Excesiva concentración poblacional que ejerce una fuerte presión sobre la zona costera. Esta excesiva concentración demográfica genera problemas sobre los recursos naturales: degradación del paisaje, la sobreexplotación de los recursos y la polución del aire, del agua y de los sedimentos, la alteración del uso del suelo, como también su impermeabilización para la construcción de infraestructuras, con implicaciones en los niveles de las escorrentías y drenajes naturales. Otro gran problema es la erosión debida a la excesiva concentración de construcciones en el litoral, presiones de las actividades de visitantes y turistas, a la excesiva explotación de inertes en los ríos, estuarios y en el litoral, además de dragados portuarios.
España	La "litorización" y "artificialización" de la costa especialmente en el Mediterráneo y en los archipiélagos de Baleares y Canarias. Contaminación de las aguas en algunos tramos, erosión, déficit de agua, sobreexplotación pesquera, algunos efectos ya evidentes del cambio climático, y de manera relevante un modelo público de gestión de la costa que debe revisarse por su fragmentación sectorial y administrativa. Frecuentes ejemplos de degradación ambiental del litoral por expansión turística, urbana y portuaria. Modelo fallido de expansión turística y uso del suelo en el litoral.

Fuente: Barragán (Coord.), 2009.

Al menos diez problemas claves del espacio costero marino iberoamericano, relacionados tanto con cambios en el estado de su entorno y en el bienestar de las personas que dependen del litoral, emergen del examen conjunto de los diagnósticos preparados por la Red (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Cambios en el litoral iberoamericano**

Cambios sobre el entorno litoral (Estado/Tendencias)
Degradación de los ecosistemas (incluyendo selvas y bosques no halófilos)
Pérdida de la biodiversidad
Efectos del cambio y la variabilidad climática sobre el sistema ecológico
Erosión costera y desbalance sedimentario
Incremento de la producción de residuos sólidos, contaminación y polución sobre aire, agua, sustrato y recursos vivos. (incluye pérdidas en la cantidad de agua de consumo)
Cambios en el bienestar de las personas que viven y dependen del litoral (Impactos)
Disminución progresiva y crítica de los recursos pesqueros
Incremento de presión de espacio para los asentamientos humanos. Densificación urbana litoral. Impactos nocivos de la urbanización desregulada y turismo masivo
Homogenización del paisaje litoral. Expansión generalizada del modelo urbano-turístico
Homogenización y pérdida de patrimonio cultural
Persistente desigualdad en la distribución de ingresos. Desaceleración en el proceso de reducción de la pobreza. Indigencia e inequidad social creciente

**3.1. Cambios sobre el entorno litoral (Estado/Tendencias)**

*Degradación de los ecosistemas.* Esta problemática es resultante de otros cambios de estado vinculados con la pérdida de biodiversidad, contaminación y polución del medio litoral, así como cambios inducidos en la dinámica oceanográfica y en el balance sedimentario. Ejemplos de estos impactos son citados por Tovilla, Pérez y Arce (2009) en México para lagunas costeras y manglares como consecuencia de la presión demográfica y demanda creciente de recursos; por Cabrera *et al.* (2009) en Cuba asociados entre otras causas a la intensiva deforestación que fue tan común en la isla hasta la primera mitad del siglo XX; por Heredia (2009) en República Dominicana para arrecifes coralinos como consecuencia de la extracción indiscriminada de souvenirs; por Seguinot y Méndez (2009) en Puerto Rico para manglares causados por la expansión manufacturera desde los años 60 y el crecimiento urbano; por Castro y Alvarado (2009) en relación con la fragmentación de playas, dunas y humedales; y en España (Arenas, 2009) en relación a impactos causados sobre praderas de pastos marinos por la construcción indebida de puertos deportivos.

*Pérdida de la biodiversidad.* La extinción de algunas especies de fauna y flora costero marina, así como la creciente disminución de sus poblaciones (y por tanto de su diversidad genética) es un problema relevante en el litoral de la región. De este asunto dan debida cuenta todas las evaluaciones nacionales realizadas por la Red IBERMAR. Por ejemplo Dadon, (2009) enfatiza para Argentina en los procesos de desaparición de la fauna nativa en playas como consecuencia de actividades asociadas al turismo (como la extracción de bivalvos); Morales, Silva y González (2009) sobre la pérdida de la biodiversidad marina

costarricense reaccionada con la explotación, pesca ilegal, no regulada ni reportada, además de la extracción de especies arrecifales ornamentales, y Scherer, Sanches y Hees de Negreiros (2009) sobre la pérdida de la biodiversidad costera en Brasil por la disminución de la superficie de hábitats críticos y su fragmentación ocasionada por distintas actividades humanas (turismo, pesca, etc.).

*Efectos del cambio y la variabilidad climática sobre el sistema ecológico.* La evidencia científica muestra que el calentamiento global, asociado al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de actividades antropogénicas exógenas y endógenas a las naciones, está ocasionando cambios apreciables sobre la ecología, sobre la economía y sobre la sociedad en general. La magnitud y extensión de su impacto actual y esperado hacen que deba considerarse también como una Fuerza Motriz directa en el modelo conceptual GEO. Esta evidencia también se hace sentir en cambios de estado y tendencias para la base y el capital marino costero en Iberoamérica. Ejemplos de este impacto vinculados con la elevación del nivel del mar son citados por Arenas y Garcés, (2009) para Panamá, por Gómez (2009) en Uruguay en relación a los considerables efectos que se esperan por el incremento de la temperatura o el aumento en la descarga fluvial en la cuenca del Río de la Plata y su vulnerabilidad crítica al aumento del nivel del mar en sus costas pobladas; y por Arenas (2009 y 2010) sobre sus efectos más importantes en las playas españolas por la variación en la cota de inundación y un retroceso, o en su caso avance, de la línea de costa.

*Erosión costera y desbalance sedimentario.* Los cambios en las propiedades de los sedimentos así como en su cantidad y dinámica afectan a la calidad del hábitat litoral lo que reduce a su vez la biodiversidad del área impactada. Las perturbaciones locales del fondo provocadas por dragados o extracciones minerales provocan la pérdida o fragmentación del hábitat además de reducciones en la productividad primaria de los ecosistemas. Por ejemplo Martins y Albuquerque (2009) señalan la gravedad de los problemas de erosión en la zona costera portuguesa ocasionada por concentración excesiva de construcciones en el litoral, explotación de inertes, dragados y mal uso del suelo en las cuencas; y Cabrera *et al.* (2009) sobre las repercusiones ecológicas y económicas para Cuba por el retroceso crítico de la línea de costa en ciénagas costeras y playas turísticas.

*Contaminación y polución sobre aire, agua, sustrato y recursos vivos.* La contaminación del litoral y sus sistemas ecológicos tanto por fuentes desde tierra como desde el mar son un problema central en la región. No obstante su gravedad

no coincide al compararla de manera general en el litoral ibérico y en el de América Latina y el Caribe. La intensidad de esta problemática la señala por ejemplo Tovilla, Pérez y Arce (2009) para algunas áreas del litoral mexicano receptoras tanto de agroquímicos, residuos urbanos e industriales además de emisiones y vertidos asociados a la explotación y transporte de hidrocarburos; o Castro y Alvarado (2009) en Chile en relación con las aguas litorales por vertidos urbanos, industriales, mineros, acuícolas y también por la perforación y el transporte de petróleo.

Cabe ahora señalar que los cinco problemas arriba anotados, aunque pueden explicar a su vez otros problemas para escalas espacio-temporales de resolución detallada, constituyen básicamente el conjunto de cambios ambientales sobre los ecosistemas costeros y marinos en Iberoamérica. El análisis de causalidad de estos problemas evidencia el carácter eminentemente no lineal y en cambio sí complejo e interdependiente del sistema litoral, en relación con las presiones antrópicas que les preceden e inducen.

### **3.2. Cambios en el bienestar de las personas del litoral (Impactos/Efectos)**

*Disminución progresiva y crítica de los recursos pesqueros.* Además de que la sobrepesca tiene impactos directos en la productividad de los ecosistemas costeros y marinos, así como en la biodiversidad y en las redes tróficas, el agotamiento progresivo y el colapso de algunas pesquerías en la región generan fuertes impactos sobre las sociedades costeras. El exceso de capacidad de extracción, la expansión de las zonas de alta mar que antes no se explotaban, hoy caladeros activos, y la venta al mejor postor de los recursos pesqueros de los países *en desarrollo* contribuyen a acentuar esta problemática. Ejemplos de estos impactos son citados por Morales, Silva y González (2009) para Costa Rica en relación a la pesca y el *aleteo* de tiburones, debido a su gran importancia en las redes alimentarias y su vulnerabilidad a las prácticas y presiones pesquera actuales; por Arenas y Garcés (2009) y Avella *et al.* (2009) sobre la evidente disminución de las pesquerías artesanales e industriales en Panamá y Colombia, respectivamente; y en Brasil por Scherer, Sanches y Hees de Negreiros (2009) quienes destacan que el 80% de sus recursos pesqueros se hallan sobreexplotados.

*Incremento de presión de espacio para los asentamientos humanos. Densificación urbana litoral. Impactos nocivos de la urbanización desregulada y turismo masivo.* El patrón

desigual de crecimiento económico, la situación de pobreza de parte de la población, la urbanización desordenada, el desarrollo de asentamientos humanos precarios, la infraestructura insuficiente y la ocupación de zonas de alto riesgo generan altos niveles de vulnerabilidad para la mayor parte de la población asentada en el litoral en ALC. A esto se suman los crecientes procesos de *litorización* y *artificialización* en las últimas décadas de las costas ibéricas impulsadas por la burbuja inmobiliaria y el turismo masivo de sol y playa. Cuenta de esta situación dan por ejemplo Dadon (2009) en relación a las deficiencias de la planificación urbana en varios tramos de la costa Argentina; o Cabrera *et al.* (2009) para Cuba en referencia a los problemas pasados y actuales sobre la ocupación inadecuada de la zona costera; y Heredia (2009) sobre las notables dificultades que se evidencian para el acceso del público a la costa y a los recursos de los medios costero y marino en algunos tramos del litoral dominicano.

*Homogenización del paisaje litoral. Expansión generalizada del modelo urbano-turístico.* El paisaje litoral cargado de valoración estética y por tanto de importancia subjetiva, expresa las herencias históricas que representan las sucesivas y continuas relaciones localizadas entre la sociedad costera y el entorno costero marino. Pero el litoral contemporáneo es hoy objeto de una instrumentalidad mercantil que viene multiplicando exponencialmente formas y objetos geográficos vinculados a un modelo de desarrollo urbano-turístico expansivo que está borrando dichas herencias. La homogenización creciente del paisaje litoral es un problema que se evidencia con contundencia en muchos tramos de la península ibérica (Martins y Albuquerque, 2009; Arenas 2009) y que cada vez es más común en algunas áreas costeras en ALC con economías basadas en este modelo. Referencias por ejemplo sobre este asunto son indicados para México por Tovilla, Pérez y Arce (2009); para Puerto Rico (Seguinot y Méndez, 2009) y para Argentina por Dadon (2009).

*Homogenización y pérdida de patrimonio cultural.* El conocimiento, las innovaciones y las prácticas tradicionales de comunidades indígenas y locales vinculadas a la costa y al mar en Iberoamérica, son un patrimonio valioso para el manejo sustentable del litoral. No obstante la pérdida de estas tradiciones, como la merma de sus comunidades costeras, se está haciendo común en la región por cambios ambientales o presiones sociales impulsadas por el modelo económico. Igualmente el patrimonio cultural litoral tangible constituido por recursos, objetos, lugares y paisajes históricos, arqueológicos, culturales están sujetos a fuertes presiones que han llevada incluso a su desmantelamiento y ex-

poliación. Esta problemática es citada por varios autores vinculados a la Red IBERMAR, como Avella *et al.* (2009) en relación con el saqueo y vulnerabilidad de algunos sitios arqueológicos sumergidos en el Caribe colombiano y sus respectivos planes de mitigación, por Scherer, Sanches y Hees de Negreiros (2009) en relación al deterioro del patrimonio histórico-cultural costero en Brasil y Castro y Alvarado (2009) por la regresión en Chile de ciertas actividades tradicionales compatibles con la conservación del medio costero y sus recursos.

*Persistente desigualdad en la distribución de ingresos. Desaceleración en el proceso de reducción de la pobreza. Indigencia e inequidad social creciente.* Sobre la relevancia y persistencia de esta problemática ya nos hemos referido al comienzo de este apartado. De ella también hacen mención varios autores vinculados a la Red IBERMAR. Basta señalar que según estimaciones de CEPAL (PNUMA, 2010a), la pobreza en América Latina y el Caribe alcanza el 35.1% de la población, esto es 189 millones de pobres. En tanto se observa que un 13,7% se encuentra en situación de indigencia. Al menos una tercera parte de la población pobre se asienta en el litoral. Aunque el Índice de Desarrollo Humano señala que esta situación es muy diferente para la Península Ibérica, la dinámica económica en el actual contexto de crisis viene acentuado la exclusión de niveles de bienestar humano altos ya logrados, a segmentos de la población litoral, que cada vez se hallan fuera de los circuitos de producción y consumo.

Pues bien siguiendo el modelo y enfoque GEO (ver figura 2), creemos también que hemos podido aproximarnos a responder a la pregunta ¿cuáles son las consecuencias para el entorno litoral y la sociedad costera iberoamericana de las presiones y fuerzas motrices que sobre este espacio se ejercen? Varios de estos elementos diagnósticos sobre el litoral como *objeto* de interés han sido considerados también por valiosos análisis previos subregionales o regionales (CEPAL, 1999; Lemay, 1998; Comisión Europea, 1999a; Yañez-Arancibia, A., 1999; Barragán, 2001). Creemos no obstante que el enfoque metodológico GEO contribuye a la interpretación sistémica de los conflictos del espacio litoral en la región, a un diagnóstico más integrado, y por tanto más profundo y amplio de sus causas, base fundamental para sustentar mejor una iniciativa regional de gestión orientada a su sustentabilidad.

En resumen la problemática relacionada con el entorno litoral y la sociedad costera en Iberoamérica está estrechamente vinculada con los efectos inducidos del cambio global por la actividad humana sobre el sistema coste-

ro-marino y por los impactos de un modelo económico insostenible que disminuye la libertad de acción y elección de la mayoría de los habitantes costeros para el logro de su bienestar duradero. Como seguro se conoce, estos problemas de primer orden han sido ya expresados con distintos énfasis y enunciados, tanto para la escala global y regional, por múltiples informes del Sistema de Naciones Unidas y de la misma Unión Europea en la última década. Aunque aquí no se puede presentar una relación detallada de tales referencias, basta señalar entre otros el apartado *Los grandes problemas que debemos resolver* (numerales 11-15) de la *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible* (ONU, 2002), la justificación de la *Estrategia Comunitaria de Desarrollo Sostenible – Gotemburgo* (2001) y de la *Declaración de principios rectores para el Desarrollo Sostenible* (2005) de la UE, el apartado sobre *Fuerzas Motrices y Presiones para el Cambio Ambiental* del informe GEO ALC 3 (PNUMA, 2010a), o la introducción diagnóstica de la propuesta para Rio+20 *Hacia una Economía Verde* del PNUMA (2011).

A partir de lo hasta aquí presentado nos cabe hacer ahora un análisis general de las **Respuestas** de la sociedad, y en particular de sus instituciones públicas, a los cambios ambientales y del bienestar de los habitantes costeros en la región. Y es precisamente el *Decálogo*, como enfoque conceptual y metodológico orientado a evaluar los avances hacia el Manejo Costero Integrado, el que se constituye en la mejor herramienta de trabajo.

#### 4. ELEMENTOS PARA UN DIAGNÓSTICO REGIONAL: EL MANEJO COSTERO INTEGRADO

En este apartado queremos contribuir a responder a la pregunta ¿qué hemos hecho en Iberoamérica y cuan eficaces han sido estas medidas para confrontar y revertir los cambios ambientales en el litoral y en el bienestar de las personas establecidas en este espacio? En otras palabras, y siguiendo el marco conceptual y metodológico GEO, ¿Cuales han sido las **Respuestas** que incorporan las acciones humanas para enfrentar la situación ambiental en el área de interés, las presiones que explican los impactos y los impactos en sí mismos?

Por los elementos de diagnóstico esbozados en las páginas anteriores, podemos responder primero sobre la **eficiencia** de las respuestas en relación al litoral como *objeto* de análisis: todos los países/estados y territorios iberoa-

americanos (en consideración al ámbito extenso de análisis aquí considerado) comparten la pérdida o deterioro de sus ecosistemas litorales que han afectado la calidad y cantidad de los servicios que proporcionan a la población. Estos cambios en los ecosistemas, aunados con otros factores estrictamente sociales (vinculados con procesos económicos, demográficos, políticos, institucionales, etc.) han inducido cambios no deseados sobre el bienestar humano. En *general*, y desde la perspectiva temporal, los cambios no han hecho otra cosa que acrecentarse hasta el presente en la región.

Pero hacemos énfasis en lo *general* de este diagnóstico, porque los procesos exitosos que se han constatado de mejora de los ecosistemas e incrementos reales del bienestar de los habitantes costeros han tenido como denominador común la aplicación del enfoque del Manejo Costero Integrado –MCI– como **Respuesta** efectiva a las presiones e impactos en algunas áreas concretas y delimitadas en la región. La fortaleza así evidenciada de este enfoque para confrontar y revertir cambios indeseados sobre los ecosistemas costeros y marinos y sobre el bienestar de las personas ha sido reconocida y promovida entre otros, por el Sistema de Naciones Unidas (PNUMA, 1992), la Unión Europea (COMISIÓN EUROPEA, 1999b), el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (PNUMA, 2002a), la banca multilateral (WB, 1996 y BID, 1998), e importantes organizaciones no gubernamentales de la escala global y regional (IUCN, 1993 y RAMSAR, 2007, etc.). Cabe entonces preguntarse ¿porqué han sido entonces notablemente insuficientes las iniciativas para frenar y revertir la creciente problemática litoral a escalas superiores al ámbito local, o en el mejor de los casos al ámbito subregional de las naciones? Creemos que al menos una de las causas está vinculada con el poco o nulo reconocimiento de que soluciones duraderas a los problemas complejos del litoral deben ser objeto de prioridad en las agendas políticas nacionales. Y por tanto al reconocimiento expreso de que la mayor parte del litoral, según la definición espacial aquí precisada, corresponde a áreas de dominio público y con mayor razón sujetas al poder político otorgado por los ciudadanos y a la consecuente acción del Estado. Es esta acción del Estado, como la de todas las autoridades públicas en todas las escalas político administrativas territoriales, el que evalúa con carácter propositivo el *Decálogo* con sus asuntos claves dirigidos al Manejo Costero Integrado, como instrumento para cambiar las **Tendencias** ambientales y los Impactos sociales no deseados. Creemos que el MCI es el instrumento para la *Sustentabilidad* de estos espacios, que requiere sin duda la voluntad y constancia de todos los actores so-



ciales vinculados al litoral, pero donde es insustituible el liderazgo del Gobierno.

Esta insuficiencia de los gobiernos iberoamericanos para abordar con decisión y energía la concepción, consenso y sobre todo el liderazgo en la aplicación de políticas públicas expresas para el MCI contribuye a explicar porqué han logrado también lentos avances los genuinos instrumentos supranacionales de cooperación orientados a brindar respuestas concretas a la problemática. Como sabemos han existido múltiples iniciativas subregionales orientadas al MCI en Iberoamérica desde los años 70, pero en especial después de la Cumbre para la Tierra de Río de 1992. No obstante la realidad actual de los ecosistemas costeros en la región y los cambios no deseados en relación al bienestar de las personas señalan con contundencia que fueron insuficientes.

El éxito de varios esfuerzos actuales de la cooperación subregional/regional sobre MCI pasan entonces por el establecimiento o consolidación de políticas públicas nacionales, y los otros asuntos del *Decálogo*, dirigidos a la gestión hacia la *Sustentabilidad* de estos espacios. Existen varios ejemplos importantes, que sin pretender ser exhaustivos, deben ser indicados: la aplicación en los países ibéricos de la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Relativa a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Una Estrategia para Europa* (COM/2000/547); los elementos expresos sobre *manejo integrado de los recursos y ecosistemas costeros* incluidos en la *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible* adoptada por el *Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe* e incorporada en el *Plan de Acción* aprobado por la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo* (2002); la *Línea estratégica de acción en manejo marino costero y sus recursos* impulsada por este mismo *Foro* en el *Plan de Acción Regional 2010-2011* (PNUMA, 2010b); la de Argentina y Uruguay en el marco del *Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo*, y el proyecto subregional *AtlaSur* también con Brasil y la UNESCO, la aplicación entre Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile del *Convenio para la Protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste* y su *Red de información y datos del Pacífico Sur para el apoyo a la Gestión Integrada del Área Costera –SPINCAM–*; el programa para la protección y manejo de zonas costeras impulsado por la *Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*; o el proyecto GEF-IWCAM, del *Convenio de Cartagena*, con énfasis en trece pequeños estados Insulares del *Programa Ambiental del Caribe* del PNUMA.

Pues bien, considerando la relevancia del nivel nacional para el MCI, debemos ahora abordar el análisis diagnóstico de los diez elementos estructurales del subsistema administrativo / jurídico, siguiendo el modelo del *Decálogo*, para que a partir de los resultados de la Red IBERMAR, avancemos en el análisis regional sobre las **Respuestas** a los cambios ya indicados. El cuadro 4 presenta una síntesis diagnóstica del MCI en Iberoamérica a partir de los trabajos nacionales realizados por la Red<sup>16</sup>. Insistimos en que estos análisis no abarcan todas las naciones, estados y territorios costeros Ibéricos y de América Latina y el Caribe. No obstante ellos consideran al menos las tres cuartas partes del litoral en relación con la longitud de su línea de costa, y además la población de los países analizados corresponde a más del 80% de la región. Reconocer explícitamente y por descontado, la necesidad de extender el análisis de la Red a todas las entidades político-territoriales costeras en la región, tarea que aún el esfuerzo que demanda no debe aplazarse más en el tiempo.

**Cuadro 4. Síntesis diagnóstica del Manejo Costero Integrado en Iberoamérica**

Aspecto	Diagnóstico general
POLÍTICA	Pocos países/estados costeros cuentan con una política expresa orientada al MCI. En las políticas públicas relacionadas con las costas y el mar sigue primando el tradicional enfoque sectorial: energía, turismo, puertos, pesca y acuicultura, transporte, medio ambiente, etc. Entre las experiencias valiosas en relación con el proceso de política pública de MCI se destacan las de Costa Rica, Colombia, Chile, Brasil y Portugal.
NORMATIVA	No es generalizado que los países/estados costeros dispongan de una ley específica para la gestión integrada de su territorio costero marino. Algunos esfuerzos destacados se hallan en Costa Rica, Cuba, Puerto Rico, Brasil y España. Es común la perspectiva sectorial entre las normas para ordenar el uso del espacio y los recursos en estas áreas. Se evidencia un muy heterogéneo grado de desconocimiento por la sociedad de sus objetivos y de aplicación misma de estas normativas.
COMPETENCIAS	Se evidencia que en la mayoría de los países las competencias para el MCI están aún centralizadas pero con algunas tendencias hacia la descentralización. Es común la fragmentación de responsabilidades, reconociéndose no obstante esfuerzos para corregir conflictos competenciales en el litoral. Se constata en varios países (en los ibéricos y en Chile por ejemplo) que el estado viene incrementado sus competencias en el ámbito marino, siendo las escalas territoriales regionales las que asumen cada vez más las de planificación y gestión de la costa y las aguas interiores.
INSTITUCIONES	Los países vienen desde la década de los años 90 estableciendo un marco institucional más apropiado para el MCI en atención a lo indicado en el Capítulo 17 de de la <i>Agenda 21</i> . No obstante predomina la organización institucional múltiple sectorial, reconociéndose no obstante algunos esfuerzos muy valiosos de coordinación y articulación interinstitucional. Entre ellos debe destacarse el <i>Programa Ecoplata</i> en Uruguay, el <i>COGERCO</i> en Brasil, la <i>Comisión Nacional Marino Costera</i> en Costa Rica, o la <i>Comisión Colombiana del Océano</i> en Colombia.

<sup>16</sup> Recomendamos consultar la primera publicación de la Red IBERMAR (Barragán, –Coord.–, 2009) y por tanto cada uno de los trece análisis diagnósticos nacionales sobre MCI citados anteriormente.

INSTRUMENTOS	En Iberoamérica se detectan numerosas iniciativas de MCI en los niveles regionales y locales que se constituyen en los principales instrumentos para la aplicación de políticas o normas. Muy pocos países cuentan con un programa nacional de MCI. Todos los países tienen numerosos instrumentos operativos de carácter medio ambiental o relacionados con el uso del suelo y los recursos naturales costero-marinos que requieren complementarse mejor con los programas estratégicos de MCI existentes a las distintas escalas.
FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN	La región presenta actualmente muy importantes avances en el establecimiento y consolidación de programas de formación de maestrías y postgrados en MCI. Se echa en falta la existencia de mecanismos de cooperación entre los programas específicos nacionales y regionales. En Iberoamérica es débil aún la formación en MCI entre los gestores y funcionarios públicos.
RECURSOS	Es común y generalizada la escasez de recursos económicos destinados en forma específica a programas de MCI en Iberoamérica. Predomina la financiación pública orientada a planificar y gestionar el desarrollo sectorial productivo. La mayoría de los países han contado ocasionalmente con fondos externos destinados en forma específica al MCI provenientes de la cooperación internacional y en menor grado de préstamos bilaterales o multilaterales (BID y BM). Se constata que no están suficientemente desarrollados y /o aplicados los instrumentos impositivos o recaudatorios vinculados al uso del litoral.
CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN	La situación en la región es muy heterogénea aunque se perciben mayores esfuerzos en la generación de información útil para la toma de decisiones y mejor gestión del espacio y recursos marino-costeros. Varios aspectos pueden destacarse: La academia es el motor por excelencia en la generación del conocimiento, existen escasos programas interdisciplinarios de investigación, el conocimiento científico disponible y útil para el MCI mantiene aún un lenguaje de difícil comprensión para gestores y ciudadanía, es común la incorporación lenta del conocimiento adquirido en la gestión pública, existe abundancia de información sectorial, generalmente dispersa, reconociéndose carencias comparativas sobre información socioeconómica versus físico-natural, y es frecuente la falta de información con registros históricos que permitan establecer tendencias para prever cambios.
EDUCACIÓN Y SOSTENIBILIDAD	En Iberoamérica existe un creciente interés de iniciativas de educación ambiental sobre medio costero y marino. Desde las administraciones nacionales, la educación para la sostenibilidad depende mayoritariamente de los ministerios de medio ambiente, universidades, organismos navales y municipios. No obstante son las ONG's, a diferencia de las instituciones públicas, las que cada vez más van asumiendo iniciativas de producción y difusión de materiales y programas de educación no formal dirigidos hacia la sostenibilidad del litoral.
PARTICIPACIÓN	En la región los estados vienen cada vez mas imponiendo, mediante un marco legal específico y de políticas públicas, el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en la toma decisiones relacionadas con la planificación y usos del espacio y los recursos costeros. No obstante su real aplicación es muy heterogénea. Se contrastan relevantes avances al mismo tiempo que esfuerzos muy exiguos. Las organizaciones comunitarias locales vienen obteniendo cada vez mayor y mejor capacidad para participar activamente en la gestión integrada de su litoral.

Fuente: Barragán (Coord.), 2009.

Las naciones y estados en Iberoamérica no han tenido una **voluntad política** expresa para el Manejo Costero Integrado. Con algunas excepciones, el espacio costero marino ha sido muy poco considerado como objeto prioritario de una política pública. Aunque el que cuente un país con una política expresa para MCI no es garantía de éxito para solucionar los complejos problemas costeros, sin duda concreta un compromiso de gobierno que orienta la acción de su administración, de las autoridades municipales, etc., tras el logro de la *Sustentabilidad*. Pero debemos llamar la atención sobre un aspecto. Inclu-

so en los pocos casos donde existen políticas expresas, los logros son especialmente muy circunscritos, indicando el poco peso en las agendas políticas nacionales de los asuntos dirigidos a resolver a escalas mayores los cambios ambientales del entorno litoral y sus efectos. Con demasiada frecuencia estas políticas (incluyendo las estrategias nacionales de MCI), no son asumidas con decisión en las acciones de los gobiernos más sujetos a las Fuerzas Motrices y Presiones vinculadas a patrones económicos de producción sectorial y a políticas compartimentadas. Como señala el PNUMA (2010a) *ha llegado el momento de dejar de lado las políticas sectoriales, desarticuladas y de corto plazo y trabajar en la consolidación de políticas ambientales integrales y transversales que centralicen la sostenibilidad*. La Unión Europea enfatiza también en el asunto en el texto de su Política Marítima Integrada: *Cambiará nuestro modo de hacer política y de tomar decisiones: en todos los niveles ha dejado de ser adecuada una política y toma de decisiones dividida en compartimentos estancos* (Comisión Europea, 2007).

Un mecanismo que ha probado su conveniencia para el MCI, es el que se cuente con **reglas** de orden superior para brindar una estructura legal armónica que oriente la acción conjunta de todos los actores políticos, institucionales y sociales costeros. En Iberoamérica las experiencias de España, Brasil, Costa Rica, Cuba, Puerto Rico, etc., lo confirman. No obstante los análisis realizados por IBERMAR señalan también que es generalizada una profusa y sobrepuesta normativa relacionada con la gestión pública del territorio costero, marítimo e insular en la mayor parte de las naciones. La fuerte y muy generalizada perspectiva sectorial de estas normas es un ejemplo más de políticas tradicionales compartimentadas que no reconocen el carácter espacial y complejo del litoral. No obstante, se constata que existen algunos esfuerzos legislativos por lograr una mayor integración y complementariedad de estas normas.

La claridad sobre las responsabilidades o **competencias** para la gestión costera integrada y las **instituciones** o administraciones para impulsarla son otros dos asuntos claves que se enmarcan en el *Decálogo*. Más allá de lo presentado en la síntesis diagnóstica del cuadro 4, dos aspectos deben destacarse desde una perspectiva regional: la común fragmentación de las responsabilidades para la gestión de los recursos y el espacio litoral entre múltiples instituciones sectoriales de la administración pública de las naciones y estados y la frecuente centralización competencial, y por tanto de las decisiones, en los más altos niveles de esa administración. Obviamente que de las características propias de la organización política territorial de las naciones se sujeta la ar-

quitectura pública administrativa, sin embargo indicar dos criterios que parecen comunes a experiencias exitosas de MCI: la existencia de mecanismos adecuados de coordinación y cooperación entre instituciones y entes territoriales, así como su presencia resolutive constata y cercana de cara a los problemas allí en lo local.

Las administraciones nacionales/estatales en Iberoamérica con injerencia en el espacio costero-marino tienen múltiples **instrumentos** de carácter operativo y menos de tipo estratégico para la ordenación del territorio de interés y el manejo integrado. Algunos instrumentos están dirigidos expresamente al MCI. Entre estos últimos deben ser destacados los citados para Colombia por (Avella, *et al*, 2009), Cuba (Cabrera *et al*, 2009), Panamá (Arenas y Garcés, 2009), Brasil (Scherer, Sanches y Hees de Negreiros, 2009) y Portugal (Martins y Albuquerque, 2009). Dos falencias en relación a los instrumentos estratégicos en los países de la región deben indicarse: la ausencia generalizada (unas pocas excepciones) de planes nacionales de MCI y los escasos mecanismos para la armonización de los instrumentos de gestión de cuencas hidrográficas, del litoral y de áreas costeras y marinas protegidas.

Se evidencia una relación muy positiva entre la consolidación de programas de **formación** de postgrado en gestión integrada del litoral en varias universidades iberoamericanas y avances notables en el **conocimiento e información** que demanda una acertada gestión de estas áreas. No obstante los cambios ambientales no deseados tanto en los ecosistemas costero marinos, como en relación al bienestar de las gentes del litoral refleja, entre otros problemas, que los conocimientos científicos (y también tradicionales) requeridos para el MCI han ido por delante al gobierno de estas áreas. Parece entonces que hay en la región más conciencia técnica que conciencia política para actuar sobre la realidad costera y cambiarla. Pero existen aun dos debilidades relacionadas con la formación en MCI que deberían superarse: la ausencia de mecanismos para actualizar y reciclar la formación en MCI de funcionarios públicos y gestores y la aún muy débil cooperación interuniversitaria para el establecimiento de programas de formación superior subregionales en la disciplina.

En relación a los **recursos** económicos dedicados a impulsar programas de MCI en Iberoamérica, es claro primero su recurrente escasez, y por el otro su alta dependencia con fuentes externas de la cooperación internacional

y la banca multilateral. Es muy común que la corriente de beneficios sobre los ecosistemas y las personas en el litoral, generados en su momento por estos programas, no continúen después de concluida las fases de esa cooperación externa. El que se disponga o no de recursos propios nacionales y de mecanismos de cooperación económica regionales para el MCI, es la mejor señal para identificar el lugar relevante o no de los problemas litorales en la agenda política.

Finalmente destacar sobre los dos últimos asuntos del análisis, la **educación para la sostenibilidad** y la **participación**, los notorios avances que se están constatando en varios países de Iberoamérica. Sin embargo debe matizarse en general, y en relación al primer asunto, sobre el papel secundario de la administración pública frente al protagónico de las ONG's en la tarea de sensibilizar a la sociedad frente a los desafíos del cambio global y sus efectos en el litoral. Igualmente en la pertinencia de fortalecer la participación social para el Manejo Costero Integrado, dados los heterogéneos resultados hasta ahora obtenidos.

Hemos analizado de forma sintética y desde una perspectiva regional, a partir del *Decálogo* para la gestión costera utilizado por la Red IBERMAR, y siguiendo el enfoque GEO, si han sido suficientes y adecuadas las **Respuestas** implementadas por algunas naciones/estados de Iberoamérica a los **Impactos/Efectos** en el entorno litoral y los cambios en el bienestar humano. Las insuficiencias aquí identificadas serían útiles en la medida que puedan contribuir a establecer y consolidar, en atención al proceso de políticas públicas, un nuevo ciclo de actuaciones para confrontar mejor los desafíos ambientales y sociales de estas áreas. Estos procesos, en las escalas nacionales, creemos son los pilares a partir de los cuales se debe construir una posible iniciativa regional de MCI.

Finalmente, para cerrar este apartado, cabe hacer énfasis sobre tres asuntos, a partir de lo hasta aquí señalado, que contribuyen a explicar la escasa efectividad en general de las políticas públicas (incluyendo por tanto la legislación, instituciones, instrumentos, etc.) para confrontar los problemas del litoral en la región: el débil reconocimiento en la acción pública de la inherente complejidad y dinámica de estos espacios, sobre el papel de la Sociedad Civil en las Respuestas que se aplican y sobre la limitada inserción de estas políticas ambientales en los planes y políticas de *Desarrollo*.

La complejidad, dinamismo e interdependencia de los procesos físicos, ecológicos y culturales es una característica inherente del litoral como espacio vital de transición y cambio. Por ello la necesidad del reconocimiento primero por parte de partidos políticos y gobiernos nacionales/estatales de este carácter sistémico y complejo, y después al impulso de procesos expresos y secuenciales de política pública. Creemos que estos asuntos son decisivos tras la anhelada *Sustentabilidad* y por tanto bienestar duradero de las personas que habitan estos espacios. La problemática hasta aquí presentada nos permite atrevernos a aseverar que estamos en la región aún lejos de lograr un *buen gobierno* de estas áreas. En este contexto el diseño, asunción y ejecución de una política pública nacional explícita de Manejo Costero Integrado, que reconociendo expresamente esta complejidad, aborde objetivos, metas y acciones para confrontar los problemas interdependientes con indicadores que evalúen su progreso; se considera más que pertinente. Es más, políticas regionales e incluso globales parecen ahora también imprescindibles dada la evidencia de factores exógenos a las naciones (ambientales, económicos, culturales) que explican en la actual era del *Antropoceno* y del *Cambio Global* muchos problemas que se constatan en el ámbito local litoral.

El análisis íntegro de las políticas públicas relacionado con el MCI en los países estudiados por la Red IBERMAR señala primero que el nivel estatal/nacional para la delimitación de la *política interior* se considera insuficiente para la investigación y comprensión de un elevado número de problemas ambientales, económicos y socio-culturales que traspasan las fronteras nacionales. Esta última situación es particularmente notable entre estados costeros colindantes, o en aquellos que comparten un mar interior, en consideración al dinamismo e interacción de los procesos biofísicos costero-marinos. Dinamismo que también se impone para bien o para mal sobre el subsistema socioeconómico litoral en el contexto actual de la globalización. Esta interdependencia se acentúa además entre estados como España y Portugal que comparten un proyecto político supraestatal como miembros de la Unión Europea, entre varios países, estados y territorios del Caribe en el marco del CARICOM, o por ejemplo entre Argentina, Brasil y Uruguay como miembros del MERCOSUR. Es claro también que el análisis conjunto y comparado de las políticas públicas relacionadas con el MCI, entre países geográficamente contiguos, brinda oportunidades para la mejor comprensión de la causalidad de sus problemas, y para el intercambio de mecanismos de gestión pública que se evidencian más exitosos de esta forma, que centrados exclusivamente en cada estado/nación.

Señalar brevemente la importancia creciente de la Sociedad Civil para el MCI. Los actores sociales no gubernamentales en Iberoamérica han demostrado su capacidad creciente para cuestionar las decisiones relacionadas con el litoral por parte de las autoridades, logrando incluso revertirlas. Aún sus éxitos todavía dispersos y momentáneos, constituyen una oportunidad innegable e imprescindible para la *Gobernanza* del espacio marino costero en la región. Sin embargo, aún los progresos, estamos distantes de la institucionalización de mecanismos de participación de la sociedad civil en el diseño, aplicación, toma de decisiones, y efectivo seguimiento de políticas públicas relacionadas con la *Sustentabilidad* del litoral.

Debe insistirse ahora que ha sido prácticamente fallida la real integración y transversalización de las políticas de MCI, explícitas o no, en las políticas nacionales y sus respectivos *planes de desarrollo*. El recrudecimiento de la problemática del litoral en general en Iberoamérica, sin desconocer progresos puntuales, demuestra que la política pública aplicada y orientada al bienestar perdurable de la población del litoral, así como con la restauración y conservación de sus ecosistemas, ha sido subalterna, o al menos secundaria de las políticas de *desarrollo*. Como consecuencia, las políticas de MCI han sido insuficientes para frenar y revertir las tendencias indeseadas. Es claro que esta gestión debe implicarse más en su contribución para sentar las bases de un modelo más sustentable de desarrollo, que internalice y considere los beneficios y costos de oportunidad de proteger y conservar los ecosistemas costero-marinos y los servicios ambientales que éstos ofrecen.

Finalmente señalar que es evidente la inexistencia hasta ahora en la región de una iniciativa, programa o ámbito de encuentro público y colectivo agendado en las políticas de sus gobiernos nacionales/estatales, orientada explícitamente hacia la *Sustentabilidad* del litoral, en coherencia por ejemplo con la alianza geopolítica plasmada hace veinte años en la *Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. Sin embargo, debe claramente decirse que se constata la existencia de muy valiosos esfuerzos de cooperación subregional en la temática. Ellos constituyen, sin duda, piezas y experiencias claves para la conformación colectiva y horizontal de un instrumento regional que creemos pertinente. La iniciativa podría brindar la oportunidad para marcar el punto de inflexión hacia una gestión pública con pasos ciertos hacia un progreso con equidad y ecológicamente duradero en estas áreas.



## 5. SÍNTESIS DIAGNÓSTICA Y REFLEXIONES FINALES

Este diagnóstico creemos no tiene valor por sí mismo. Su valor está sujeto a su posible contribución para afianzar la voluntad y la toma de decisiones dirigidas hacia la remoción de las causas que originan la problemática del litoral iberoamericano. Se ha querido presentar una aproximación analítica y sintética de los procesos que explican la problemática actual del ámbito costero marino en la región en relación con sus subsistemas bio-geofísicos, socio-económicos y político-administrativos. Aún su vastedad física y su extrema diversidad ecológica, socio-cultural y política se constatan disfunciones cada vez más comunes, como resultante de unas pocas Fuerzas Motrices y Presiones dominantes que generan fuertes cambios ambientales e Impactos sobre el entorno litoral y las sociedades costeras. Cambios que se caracterizan por sus vínculos no lineales, complejos e interdependientes.

El modelo conceptual *GEO* y su inserción en él *Decálogo* ha demostrado su utilidad para el análisis de las Respuestas que la política, la legislación, las instituciones han brindado en la región para mitigar y solucionar estos cambios en el área. La figura 3 presenta el diagnóstico integrado del litoral considerando las relaciones complejas y dinámicas de este espacio para distintas escalas. Las Fuerzas Motrices intervienen, eso sí con distinto acento, en la configuración de toda la problemática. Igualmente los Efectos-Impactos señalados retroalimentan estas Fuerzas y Presiones. Excepción a ello son los riesgos naturales, no sujetos a la acción humana, pero obviamente incluidos como otra Presión, y cada vez más vinculados con el Cambio Global y sus efectos sobre las personas y los ecosistemas.

Creemos que la principal utilidad del enfoque y modelo metodológico utilizado es permitir no solo la precisión de los problemas claves que se evidencian, sino la identificación de la red de causalidades que les preceden y que mejor los explican. Ello es fundamental para la concepción y aplicación de nuevas políticas públicas dirigidas a lograr soluciones justas y duraderas a los problemas que nos aquejan. Aquí el Manejo Costero Integrado tiene también la responsabilidad, por su potencia demostrada, de inducir estas nuevas políticas involucrándose en su ejecución, monitoreo, evaluación y ajuste. La existencia de marcos políticos y de cooperación con liderazgo regional, de valiosos esfuerzos subregionales de gestión costera, incluidos los logrados en el proceso mismo de la Red IBERMAR, hacen posible iniciar el diseño de un instrumento regional de política integrada para el litoral.

Cuatro aspectos configuran a manera de síntesis la compleja problemática del litoral iberoamericano: los Efectos e Impactos del Cambio Global; la profunda asimetría en la distribución de las pérdidas y la localización restringida de los beneficios del *desarrollo* y su medida: el crecimiento económico (con sus efectos ambientales y sus impactos sociales); la divergencia entre *desarrollo* y Libertad que entraña el diferencial de bienestar humano y por tanto los Impactos sobre la población del litoral; y finalmente, como Respuesta a la problemática, un modelo de gestión pública fragmentado y con bajos niveles de gobernanza.

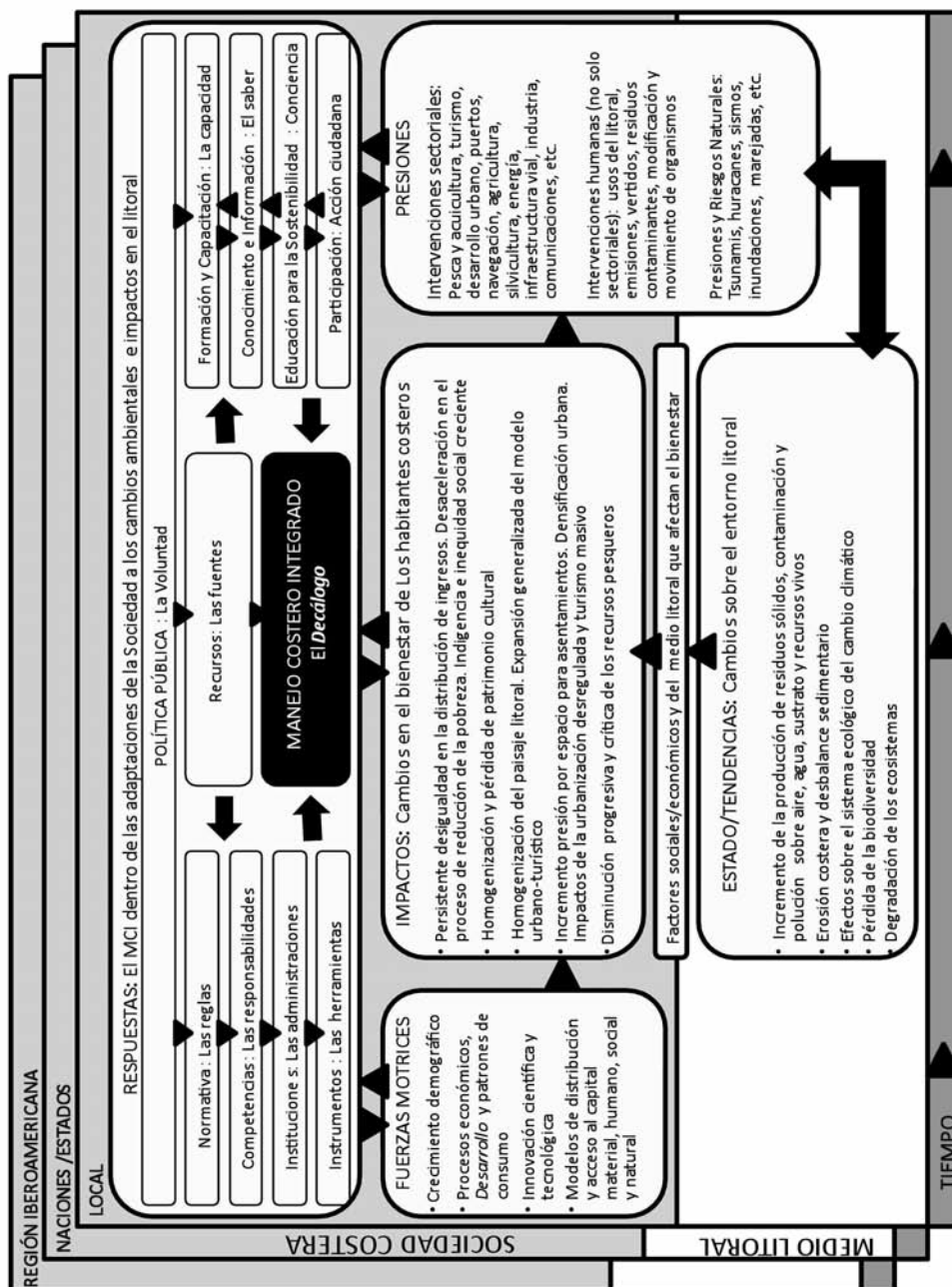
Insistir ahora en la capacidad cada vez más restringida del estado-nación soberano para enfrentar las Fuerzas Motrices y Presiones generalizadas, como los efectos del Cambio Global en el medio marino, y sujetar o controlar a la globalización de los mercados de capital en el actual contexto de mundialización de las relaciones sociales. Esta situación fuerza a las instituciones políticas supranacionales (gubernamentales o no gubernamentales) a la concepción y aplicación de nuevas políticas basadas a su vez, como lo señala Campillo (2008) en un nuevo concepto de lo político en la sociedad global. Creemos por ello que la construcción colectiva de un mecanismo o iniciativa orientada a solucionar de fondo los problemas del litoral en la región debería también enmarcarse en un nuevo tipo de articulación entre la economía y la política, acentuado la relación dialéctica entre los procesos de formulación y coordinación de políticas públicas a escala macro con la aplicación, resultados y enseñanzas derivadas de concretas experiencias de gestión costera integrada allí en el lugar, en lo local.

Los crecientes problemas de contaminación costera asociados a núcleos urbanos en aumento, la erosión, la degradación por ejemplo de manglares, marismas, arrecifes coralinos y pastos marinos, la disminución progresiva de la pesca, o la pobreza y desigualdad social vienen siendo comunes hoy en múltiples áreas costeras de la región. Soluciones duraderas a esta problemática por supuesto que está íntimamente relacionadas con un *buen gobierno* del litoral en las escalas locales, subregionales y nacionales. Pero ello obliga, en la búsqueda de efectivas Respuestas a la problemática, a revisar y corregir también las causas primeras ligadas al modelo económico vigente de apropiación y explotación de los recursos costeros y marinos. El Cambio Global, como hecho social que es, tiene en la práctica de las ideas del *desarrollo* su principal motor. Por esto parece necesario, como ya claman diversos actores sociales en la región, sobre la urgencia de cuestionar primero y después revertir, estas arrai-

gadas ideas que prioriza sus objetivos de acumulación y desarrollo de mercados por encima de objetivos sociales y ambientales. La insostenibilidad que genera este modelo, ya desenmascarado, demanda que el Manejo Costero Integrado se implique también en la concepción e implantación gradual de otras alternativas, ahora incluyentes. No es suficiente un MCI centrado únicamente en mitigar y subsanar los recurrentes conflictos sobre la sociedad y los ecosistemas por el acceso, uso y abuso de los limitados recursos costero marinos por parte de los sectores económicos del *desarrollo*.

Parece claro que el enfoque de la disciplina asumido desde finales de la década de los años 80 y rubricado en la *Cumbre de Rio*, hace casi veinte años, debe ser superado. Poca duda queda sobre que los objetivos de este *desarrollo* han pretendido revitalizar el viejo mito desarrollista promoviendo la falacia de un crecimiento económico sostenible sobre la naturaleza limitada del planeta y por tanto de sus costas y océanos. El MCI debería entonces poner distancia con ese modelo económico, tecnológico y cultural que ha depredado la naturaleza, negando al mismo tiempo otras culturas, en el sentido antropológico del término. Los estilos insustentables de vida y de producción que pretenden ser hoy hegemónicos han dejado también profundas huellas a lo largo de las costas de la región. Por ello la transición hacia la *Sustentabilidad* del espacio costero y marino en Iberoamérica, basada en una nueva agenda política común, creemos debería sustentarse en un enfoque posmoderno de la gestión del litoral. Enfoque que promueva, como señala el *Manifiesto por la Vida* (PNUMA, 2002b), *una nueva alianza naturaleza-cultura fundando una nueva economía, reorientando los potenciales de la ciencia y la tecnología, y construyendo una nueva cultura política fundada en una ética de la sustentabilidad*. Las propuestas en torno a una *Economía Verde* que viene preparando el Sistema de Naciones Unidas de cara a la nueva Cumbre de Rio+20 para el año 2012 nos brindan la ilusión de que vamos por la senda correcta.

Figura 3. Síntesis diagnóstica y modelo de análisis: Manejo Costero Integrado y procesos de cambio en el litoral iberoamericano



Fuente: Modificado a partir de PNUMA, 2007.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Aguilar, H.** 2009. “Lecciones de la Independencia”. 347-256 pp. En: González, F. 2009. *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*. Fundación Carolina. Siglo XXI editores. Madrid. 407 pp.
- **Aguilar, L.F.** 2006. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. Colección Obras de Administración Pública. México D.F. 500 pp.
- **Ángel, A.** 1998. “Desarrollo sustentable o cambio cultural. Una reflexión sobre el desarrollo agrario”. 102-121 pp. En: *La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto del desarrollo sostenible*. Ecos, n° 5. ECOFONDO-CEREC. Bogotá D.C. 135 pp.
- **Antón, J.** 2006. “El Liberalismo”. 103-122 pp. En: CAMINAL, M, 2006. *Manual de ciencia política*. 3a edición. Ediciones Tecnos. Madrid. 645 p.
- **Arenas, P.** 2010. *Manejo Costero Integrado y Sustentabilidad: Un análisis propositivo de políticas públicas en las dos caras atlánticas (España-Portugal y Colombia-Panamá)*. Tesis doctoral. Departamento Historia, Geografía y Filosofía, Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales, Universidad de Cádiz (España). 414 pp.
- **Arenas, P.** 2009. “Gestión del litoral y política pública en España”. En: Barragán Muñoz, J.M., (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 353-380 pp.
- **Arenas, P. y Garcés, H.** 2009. “Diagnóstico de la gestión del litoral en la República de Panamá”. En: Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 71-90 pp.
- **Avella, F., Osorio, A., Burgos, S., Vilardy, S., Botero, C., Ramos, A., Mendoza, J., Sierra, P., López, A., Alonso, D., Reyna, J. y Mojica, D.** 2009. “Gestión del litoral en Colombia. Reto de un país con tres costas”. En: Barragán, J.M., (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 175-210 pp.
- **Barragán, J.M.** 2009 (Coord.). *Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), 380 pp.
- **Barragán, J.M.** 2005. *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Servicio de publicaciones. Universidad de Cádiz, Cádiz. 198 pp.

- **Barragán, J.M.** 2004. *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Ariel Ciencia, Editorial Ariel. Barcelona. 214 p.
- **Barragán, J.M.** 2001. “The Coasts of Latin America at the End of the Century”. *Journal of Coastal Research*, 17(4). 885-899 pp.
- **Bello, E., Anfuso, G., Macías, A., Nachite, D., Benavente, J. y Barragán, J.M.** 2005. *Estudios previos para una propuesta de gestión integrada de las costas mediterráneas de Marruecos: el tramo Ceuta-Cabo Negro*. Junta de Andalucía-Universidad de Cádiz. 95 pp.
- **BID.** 2000. *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 219 p.
- **BID.** 1998. *El manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe. Estrategia del Banco*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. ENV-128. Washington, D.C. 41 pp.
- **Cabrera, J.A., García, G, Rey, O., Alcolado, P., Pérez, R., Martínez, J.M., Miranda, C., Castellanos, M., León, A., Salabarría, D., Alfonso, A., Dueñas, F. y Martínez, D.** 2009. “El manejo costero integrado en Cuba: un camino, grandes retos”. En: Barragán, J.M., (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 91-120 pp.
- **Campillo, A.** 2008. *El concepto de o político en la sociedad global*. Ed. Herder. Barcelona. 268-286 pp.
- **Castro, C. y Alvarado, C.** 2009. “La gestión del litoral chileno: un diagnóstico”. En: Barragán, J.M., (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 211-234 pp.
- **CEPAL-BID.** 2010. *Cambio climático una perspectiva regional*. Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe Riviera Maya (México) 22 y 23 de febrero de 2010. Naciones Unidas, CEPAL-BID. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Santiago de Chile. 24 pp.
- **CEPAL.** 2011. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2010*. LC/G.2483-P, Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- **CEPAL.** 1999. *Una visión regional del desarrollo del capítulo 17 del Programa 21 en*

- América Latina y el Caribe: 1992-1998*. LC/R.1881, Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Informe preparado por D. Jairo Escobar, 63 pp.
- **Chica Ruiz, J.A.** 2008. *Conservación y desarrollo en el litoral español y andaluz: Planificación y gestión de espacios protegidos*. Colección Universidad en Español. CEP editorial. Madrid. 381 pp.
  - **Clark, J.R.** 1996. *Coastal Zone Management Handbook*. Lewis Publishers. New York. 694 pp.
  - **Comisión Europea.** 2007. *Una política marítima integrada para la Unión Europea*. COM(2007) 575 final. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 10.10.2007. 16 pp.
  - **Comisión Europea.** 1999a. *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 101 pp.
  - **Comisión Europea.** 1999b. *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas. Documento de reflexión*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 32 p + apéndices.
  - **Cormagdalena.** 2007. *Plan de Manejo de la Cuenca del Río Magdalena – Cauca. Segunda Fase – Informe Final*. Proyecto FFEM-CORMAGDALENA. Fluidis Servicios Asociados. ONF Andina. Colombia 19 pp.
  - **Dadon, J.** 2009. “Manejo costero en la República Argentina”. En: Barragán Muñoz, J.M., (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 235-260 pp.
  - **Dixon, J.A. y Fallon, L.** 1991. “El concepto de sustentabilidad: sus orígenes, alcance y utilidad en la formulación de políticas”. 49-65 pp. Vial, J. (comp.) *Desarrollo y medio ambiente. Hacia un enfoque integrador*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica –CIEPLAN–. Santiago de Chile. 228 pp.
  - **Duarte, C.** (Coord.) 2006. *Cambio global. Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas –CSIC–. Colección Divulgación. Ministerio de Educación y Ciencia. 167 p.
  - **EEM.** 2005. *Los Ecosistemas y el Bienestar Humano: Humedales y Agua. Informe de Síntesis*. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. World Resources Institute, Washington, DC. 80 p.

- **Escobar, A.** 1996. *La invención del tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Serie Vitral. Grupo Editorial Norma. Cali. Colombia. 397-424 pp.
- **Ewing B., Moore D., Goldfinger S., Oursler A., Reed A. and Wackernagel, M.** 2010. *The Ecological Footprint Atlas 2010*. Oakland: Global Footprint Network. USA. 113 p.
- **FAO.** 2007. *The world's mangroves 1980–2005*. FAO Forestry Paper 153. Global Forest Resources Assessment. FAO's Forestry Department, Rome. Italy. 9-13 pp.
- **FRAERMAN, A.** 2005. *Iberoamérica. El mañana es hoy*. Editorial Comunica. MAE-AECI. Junta de Extremadura. Fundación Nido. SEGIB. Madrid. 386 p.
- **Gómez, M.** 2009. *Los asuntos claves para el manejo costero integrado en Iberoamérica: Uruguay*. En: Barragán Muñoz, J.M., (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 261-290 pp.
- **Grasa, R. y Sachs, I.** 2000. *Ecodesarrollo y Gobernabilidad: Sugerencias para la aplicación de nuevas estrategias de desarrollo*. 91-126 pp. En: GRASA, R. y A. ULIED (Eds.) 2000. *Medio Ambiente y gobernabilidad. Diagnóstico y sostenibilidad en el Mediterráneo*. Icaria-Antrazyt. ICM. Bracelona. 342 p.
- **Heredia, F.** 2009. *Manejo integrado costero marino en la República Dominicana*. En: Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 121-144 pp.
- **IGN.** 2004. *Atlas Nacional de España. El Medio Marino*. Ministerio de Fomento – Instituto Español Oceanografía. 1ra edición formato PDF. Sección III. Madrid. 44p.
- **IUCN.** 1993. *Cross-sectoral, Integrated Coastal Area Planning (CICAP): Guidelines and Principles for Coastal Area Development*. International Union for Conservation of Nature. Gland. 63 p.
- **Lucena, M.H.** 2009. *Atlas Histórico de Latinoamérica. Desde la prehistoria hasta el siglo XXI*. Ed. Síntesis. Madrid. 224-252 pp.
- **Lemay, M.H.** 1998. *Manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe*. Informe Técnico, Washington, D.C., N° ENV-128, 66 pp.
- **López, L. y del Pozo, M.** 1999. *Geografía Política*. Cátedra editorial. Geografía Menor. Madrid. 304 p.
- **Martins, F.M. y Albuquerque, H.** 2009. *Gestao do litoral e politica pública em Portugal: um diagnóstico*. En: Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero In-*



*tegrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 331-352 pp.

- **Morales, A., Silva, M. y González, C.** 2009. *La gestión integrada de la zona costera en Costa Rica: experiencias y perspectivas*. En: Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 41-70 pp.
- **Naredo, J.M.**, 2008. *Crecimiento insostenible, desarrollo sostenible*. 421-476 pp. En: Romero, J. (Coord.). 2008 *Geografía humana*. Ariel, Barcelona. 476 p.
- **Olsen, S.** 2003. *Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives*. *Ocean & Coastal Management* 46 (2003) 347–361 pp.
- **Olmeda, J.A.** 2000. *Ciencia de la Administración. Volumen I. Teoría de la Organización y Gestión Pública*. Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Nacional de Educación a Distancia. UNED. Madrid. 792 p.
- **ONU.** 2002. *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002*. Organización de las Naciones Unidas. A/CONF.199/20. Nueva York. 3 pp.
- **PNUD.** 2010a. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Edición y producción: Communications Development Incorporated, Diseño de la información: Bounford.com, Traducción y composición: LTS Mundo y Tilt Diseño. Mundi-Prensa Barcelona. 262 p.
- **PNUD.** 2010b. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1a. ed. San José, C.R.. 208 p.
- **PNUD.** 2009. *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Edición y diagramación: Green Ink Diseño de la información: ZAGO, Traducción y composición: LTS Mundo y Tilt Diseño. Mundi-Prensa Barcelona. 233 p.
- **PNUMA.** 2011. *Hacia una economía verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. UNEP. 1-5 pp.
- **PNUMA.** 2010a. *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe GEO ALC 3*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. ONU. Ciudad de Panamá. 380 p.

- **PNUMA.** 2010b. *Informe Final de la XVII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Ciudad de Panamá, Panamá 26 al 30 de abril de 2010.* Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. UNEP/LAC-IG.XVII/6. 93 p.
- **PNUMA.** 2007. *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. GEO4. Medio Ambiente para del Desarrollo.* Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 1ra. edición, Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 4-34 pp.
- **PNUMA.** 2002a. *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible.* Primera Reunión Extraordinaria del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Johannesburgo, Sudáfrica 31 de agosto de 2002. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. UNEP/LAC-SMIG.I/2. 11 p.
- **PNUMA.** 2002b. *Manifiesto por la Vida. Por una ética para la sustentabilidad.* 315-331 pp. En: *Ética, vida y sustentabilidad.* Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe. Pensamiento Ambiental Latinoamericano 5. México. 331 p.
- **PNUMA.** 1992. *Programa 21. Capítulo 17: Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos.* Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (Rio de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992). Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 191-195 pp.
- **Restrepo, J.D.** 2005. *Los sedimentos del río Magdalena: Reflejo de la crisis ambiental.* Fondo Editorial. Universidad EAFIT. Medellín. Colombia. COLCIENCIAS. 267 p.
- **Rodríguez, J.J. y Windevoxhel, N.J.** 1998. *Análisis regional de la situación de la zona marina costera centroamericana.* División de Medio Ambiente, Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. BID. ENV-121. Washington, D.C. 107 p.
- **Scherer, M., Sanches, M. y de Negreiros, D.H.** 2009. *Gestao das zonas costeiras e as políticas públicas no Brasil: um diagnóstico.* En: Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio,* Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 292-330 pp.
- **Seguinot, J. y Méndez, P.** 2009. *Gestión del litoral y política pública en Puerto Rico: Un diagnóstico.* En: Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio,* Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 145-174 pp.

- **Sen, A.** 2001. *Desarrollo y Libertad*. Serie Documento. Editorial Planeta. Bogotá. D.C. 440 p.
- **Sherman, K., Aquarone, M.C. y Adams, S.** (Editores) 2009. *Sustaining the World's Large Marine Ecosystems*: Union for the Conservation of Nature (IUCN), NOAA, UNDP, UNIDO, FAO. Gland.
- **Tovilla, C., Pérez, J.C. y Arece, A.M.** 2009. *Gestión litoral y política pública en México: un diagnóstico*. En: Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 15-40 pp.
- **UNEP.** 2006. *Marine and coastal ecosystems and human wellbeing: A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment*. United Nations Environment Programme. 80 pp.
- **UNEP.** 1994. *Regional Overview of Land-based Sources of Pollution in the Wider Caribbean*. CEP Technical Report, n° 33. United Nations Environment Programme UNEP, Caribbean Environment Programme, Kingston. (E. F &S). 80 pp.
- **UNITED NATIONS.** 1993. *Agenda 21, a blueprint for action for global sustainable development into the 21<sup>st</sup> century*. En: *Agenda 21: Programme of action for sustainable development, Rio declaration on environment and development, Statement of forest principles. The final text of agreements negotiated by Governments at the United Nations Conference on environment and development (UNCED)*, 3-14 June 1992, Rio de Janeiro, Brazil. New York, United Nations Department of Public Information. 13-288 pp.
- **Vallega, A.** 1999. *Fundamentals of Integrated Coastal Management*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers. 288 pp.
- **Vallejo, I.** 2001. *Tipos de costa y delimitación de espacios litorales*. 41-51 pp. En: Suárez de Vivero, J.L. (Dir. científ.). *Los océanos. Medio ambiente, recursos y políticas marinas*. Ediciones del Serbal. Colección La Estrella Polar, 25. Barcelona. 308 p.
- **WB.** 1996. *Guidelines for integrated coastal zone management*. J. C. Post y C.G. Lundin (editores). Environmentally Sustainable development studies and monographs Series No. 9. The World Bank. Washington D.C., 4 pp.
- **WRI.** 2005. *Reefs at Risk in the Caribbean*. World Resources Institute. Washington, D C. 84 p.
- **Yañez-Arancibia, A.** 1999. *Terms of reference towards coastal management and sustainable development in Latin America: introduction to Special Issue on progress and experiences*. *Ocean & Coastal Management* 42, 77-104 pp.

# III

## INICIATIVA IBEROAMERICANA DE MANEJO COSTERO INTEGRADO: IDEAS PARA EL PROGRESO DE UNA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA

Juan Manuel Barragán Muñoz<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales, UCA (España). Coordinador General de la Red IBER-MAR (CYTED). <http://www.gestioncostera.es>.

## **Nota aclaratoria**

El presente texto ha sido redactado con el deseo de que constituya objeto de debate por parte de los miembros de la Red IBERMAR para el Manejo Costero Integrado de CYTED (Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo); así como por otras instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, y personas que, a título individual, quieran aportar sus opiniones y sugerencias. Con la misma intención, se presentará al I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales (Cádiz, enero de 2012).

El proceso completo y los resultados conseguidos, a lo largo de cuatro años, por académicos, científicos y gestores costeros de los trece países iberoamericanos agrupados en IBERMAR se encuentran en [www.gestioncostera.es](http://www.gestioncostera.es). Nuestra meta es el progreso, en términos de gobernanza, de los ecosistemas costero marinos en Iberoamérica. Al servicio de dicha meta trabajamos con la pretensión de un manejo costero marino más integrado.

El resultado final se remitirá a todos aquellos organismos internacionales que podrían estar interesados en su desarrollo (SEGIB, CEPAL, Oficina Regional de Ciencia para ALC de la UNESCO, Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente). Previamente se enviará, para su conocimiento, a la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se reunirá en Cádiz (España) en 2012.

Conviene anticipar que las páginas que a continuación se suceden no aspiran a ser consideradas las bases de un plan o programa sobre MCI para Iberoamérica. En cambio sí pretenden constituir un aporte, en forma de ideas, reflexiones y sugerencias, al debate y la acción de los representantes institucionales y la sociedad civil en relación al progreso del manejo de los ecosistemas costero marinos. Por cierto, en estos se considera, de forma protagónica, a las personas y a su bienestar.

## 1. INTRODUCCIÓN

La situación actual no deja duda sobre la necesidad de mejorar la gestión de los espacios y ecosistemas costeros en casi todo el mundo (UNEP, 2002; Agardy y Alder, 2004; UNEP, 2006; PNUMA 1999, 2002, 2007). Los países iberoamericanos no constituyen una excepción respecto del proceso de pérdida de servicios asociados a los mismos. Algunos diagnósticos recientes confirman la continuidad, cuando no agravamiento, del proceso de deterioro y merma de capital natural (PNUMA, 2000, 2003, 2010a); en especial cuando se han realizado, con detalle, a la luz de la perspectiva metodológica de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (Barragán y Borja, 2011).

Y es que para Iberoamérica el área costero marina es de vital importancia en casi todos los órdenes de interés social. Así, desde el punto de vista demográfico concentra más de la mitad de la población total, muchos de los grandes núcleos o regiones urbanas (las más dinámicas en cuanto a crecimiento vegetativo y que actúan como polos de atracción) se localizan en ámbitos litorales, bastantes de los centros políticos y de decisión se encuentran en la costa a o menos de 100 km de ella, buena parte de la capacidad económica y productiva está aquí alojada, incluso grandes infraestructuras de comunicación. También las áreas de mayor riesgo frente a eventos naturales, como huracanes, inundaciones o tsunamis, se encuentran en este ámbito geográfico.

Por otro lado, el Manejo Costero Integrado (o gestión integrada de áreas litorales) surge con la intención de dar respuesta a los problemas que surgen en áreas tan singulares desde el punto de vista físico y natural, y de tanta trascendencia en lo social. La búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo enfrente de forma dialéctica a esta base natural con las necesidades sociales y económicas (Clark, 1996). Y se reconoce muy cercana a la gestión basada en ecosistemas cuando los límites de las iniciativas se aproximan más a éstos que a los de tipo político administrativo (Agardy *et al.*, 2011).

El presente trabajo, cuyo esquema aparece en la Figura 1, aspira a ser una modesta aportación, en forma de ideas, a la formulación de una iniciativa iberoamericana de Manejo Costero Integrado (MCI). Ésta disciplina científico técnica se interpreta como un instrumento específico al servicio de una política pública singular. Para ello se analizarán en páginas sucesivas algunos de los planes o programas institucionales más destacados de los últimos veinte años. La intención es obtener enseñanzas que sirvan para ofrecer orientaciones de futuro. La posible novedad del enfoque radica, quizás, en la escala territorial del trabajo. Y ello es así porque son más usuales los planteamientos subnacionales, nacionales, bi o trinacionales, e incluso subregionales (que pueden coincidir, o no, con una fachada costero marina). Son escasas, aunque existen valiosas e interesantes excepciones, las iniciativas de mayor alcance. Y este aspecto de la escala no es una cuestión irrelevante; cualquier proyecto de MCI internacional tiene dificultades añadidas: las derivadas de la superación de los límites nacionales.

La primera aclaración, por tanto, habría que hacerla respecto al ámbito geográfico. A lo largo del texto se utilizarán los términos de Iberoamérica (criterio geohistórico y cultural), y de América Latina y el Caribe (criterio geopolítico y geográfico). Resulta evidente que no son sinónimos. Pero además es nuestra intención incluir a España y Portugal en el primero, como lo ha hecho por ejemplo la Secretaría General Iberoamericana –SEGIB–. Es casi seguro que el alcance geográfico de la iniciativa, por sí solo, generará debate. Pero tampoco es menos cierto que países que comparten un océano y mares comunes, además de cultura, historia, lenguas, geografía y, sobre todo, problemas en sus espacios y recursos costero-marinos, pueden cooperar.

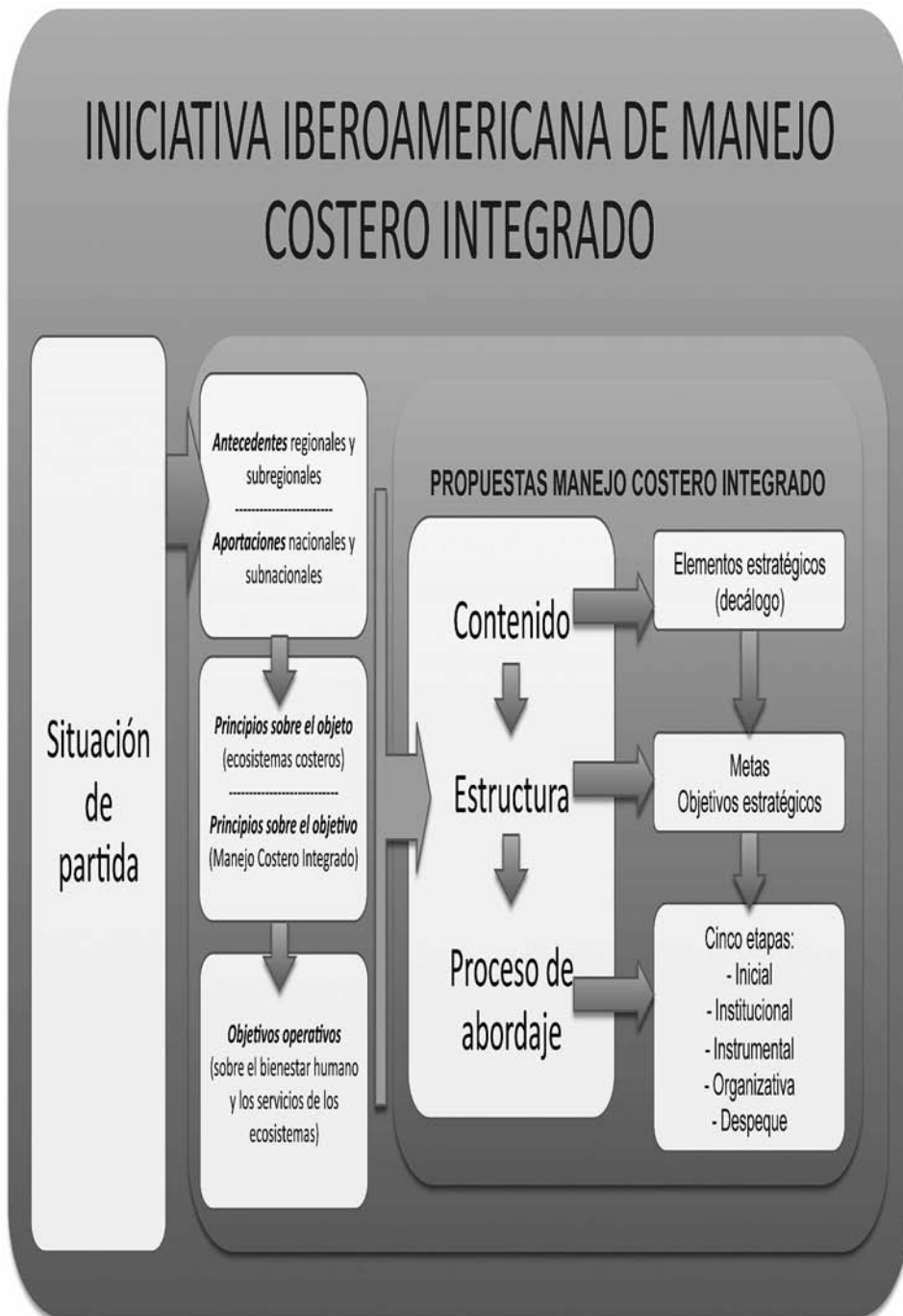
Porque se trata en realidad de plantear un proyecto cuya filosofía hunde sus raíces en la cooperación internacional de carácter horizontal. Y es preciso que se acepte, desde el principio, que también los países de mayor renta necesitan la inspiración y el ejemplo de otros que, posiblemente, tienen menos. Es decir: la cooperación debería fluir en los dos sentidos; sobre todo si nos atenemos al resultado que determinados modelos de desarrollo han tenido en las áreas litorales. Pero también debemos aclarar que el ámbito espacial de esta propuesta no se suscribe únicamente a países / estados costeros de lengua española o portuguesa en Europa y América. Esta es la verdadera razón que justifica la necesidad de superar ciertas reservas de naturaleza técnica o académica.

Por lo hasta aquí expuesto se deduce que nos referiremos a Iberoamérica como el conjunto de todos los países pertenecientes a la Comunidad Iberoamericana de Naciones (según la SEGIB), y también a todos los países, estados y territorios (tanto continentales como insulares) que hacen parte de América Latina y el Caribe –ALC–. En adelante llamaremos Iberoamérica al conjunto de estados y territorios de ALC, a los que se añaden los dos países ibéricos. Solo así es posible abordar un proyecto regional que de verdad sea integrador. La concreción del ámbito geográfico de esta iniciativa se manifiesta, primero, a través de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (ya que esta propuesta surge de la red IBERMAR del Programa CYTED-SEGIB) pero aspira, de forma irrenunciable, a llegar también a todas las costas y mares comunes de países, estados y otros territorios de América Latina y el Caribe. Es de esta manera como debe interpretarse el término “región” o la terminología que se acuñará a lo largo de las páginas siguientes.

Respecto al método utilizado, el análisis de casos e iniciativas del pasado reciente implica uno de carácter inductivo. También la observación de determinados aspectos de lo que se considera un modelo integrado de gestión costera, conduce a métodos de naturaleza deductiva. Esta segunda posibilidad se relaciona, por un lado, con una serie de elementos estratégicos; que hemos denominado “Decálogo para la gestión costera”. Son diez aspectos que facilitan el análisis de las estructuras de la administración costera: política, normativa, reparto de responsabilidades, instituciones, instrumentos, formación, recursos, conocimiento, educación y participación (Barragán, 2003 y 2010). Por otro lado, la identificación del MCI dentro de la teoría del ciclo de políticas públicas permite la identificación de un proceso en el tiempo (OCDE, 1995, GESAMP, 1996, Vallega, 1999, Olmeda, 1999). En consecuencia, desde el punto de vista metodológico, se procederá de forma inductivo-deductiva.



Figura 1. La iniciativa Iberoamericana de Manejo Costero Integrado



Las fuentes en las que se ha encontrado información valiosa sobre MCI en Iberoamérica son varias. Entre ellas destacan las de: a) Organismos e instituciones internacionales (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura, Comisión Oceanográfica Intergubernamental, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de Estados Americanos, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, etc.). b) Agencias de cooperación internacional de diferentes países: USAID, (Estados Unidos), CIDA (Canadá), GTZ (de Alemania, GIZ desde 2011), JICA (Japón), AECID (España), de países nórdicos (Danida, Finida, Norad...). c) Organizaciones No Gubernamentales, en especial ambientalistas como IUCN, WWF... pero también otras como Avina, o específicamente costeras como Ecocostas. d) Revistas especializadas: Ocean and Coastal Management (que cuenta, entre otras muchas aportaciones, con un número monográfico dedicado a América Latina en 1999, V. 42), Journal and Coastal Research, Coastal Management, Gerenciamento Costeiro Integrado. e) Instituciones nacionales, científicos y académicos iberoamericanos, y de la Red IBERMAR.

Precisamente de esta última red se obtiene la información más actualizada, precisa y homogénea para los trece países que la componen (Barragán, 2009 y 2011; Arenas, 2011). Llama la atención, en primer lugar, la dispersión de las fuentes de información. Pero también el hecho de que no exista una fuente común donde consultar iniciativas y proyectos de los diferentes países de la región, como ocurre en otros ámbitos geopolíticos<sup>18</sup>.

## 2. SITUACIÓN DE PARTIDA

A continuación se exponen cuatro ideas principales sobre las que se orientarán los argumentos del trabajo; parece clara la interrelación que existe entre ellas.

a. Casi todos los países iberoamericanos comparten la *pérdida o el deterioro de los ecosistemas litorales y de los servicios que proporcionan al bienestar humano*, tanto en el ámbito terrestre como en el marino<sup>19</sup>. Ello se interpreta como el resul-

<sup>18</sup> <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm>

<sup>19</sup> Véanse los diagnósticos de los trece países de IBERMAR cuyos autores coinciden en este sentido (Barragán, 2009).

tado de la práctica de un modelo económico que considera de forma insuficiente los efectos sobre la base natural en la que descansa (Arenas, 2011). Resulta evidente la merma del capital natural iberoamericano desde que se iniciaron series de inventarios globales de recursos (Estado de los Recursos Mundiales publicado desde 1986, Informes GEO de 1 a 4 (Global Environmental Outlook), Evaluación de Ecosistemas del Milenio).

Pero el patrón de desarrollo regional costero tiene más coincidencias. Según Hinrichsen (citado en BID, 1998, p.5) las ciudades concentran la población y su crecimiento. En términos generales, las tres cuartas partes de los habitantes vive en ámbitos urbanos, y 60 de las 77 mayores ciudades son costeras. Es decir, *“a medida que se urbaniza, América Latina también se está tornando mucho más costera.”* Por nuestra parte recordamos que también la zona costera aglutina el poder político y económico, así como el sistema de toma de decisiones; pero sobre todo concentra la pobreza y las necesidades humanas. No puede olvidarse que existe una estrecha relación entre asentamientos y espacios o recursos públicos, zonas de inundación y riesgo. De igual modo, los ámbitos costeros registran con frecuencia conflictos por el uso de la tierra, por las consecuencias de la degradación de las aguas, por el aprovechamiento de los servicios de ecosistemas asociados a minorías indígenas, por la sobreexplotación de los recursos pesqueros, etc. En casi todas las situaciones el verdadero asunto que subyace se vincula con la gestión que se hace de los intereses, espacios y recursos públicos.

b. *Los resultados obtenidos por las iniciativas nacionales de MCI, desarrolladas a lo largo de los últimos veinte años, han sido insuficientes para frenar el deterioro de los ecosistemas costeros.* Ello puede explicarse por la ausencia de políticas costeras específicas con voluntad, constancia y energía suficiente para cambiar las tendencias observadas. Es probable que el MCI no haya sido considerado como un asunto prioritario en las agendas políticas nacionales; al menos con el vigor y la decisión que exigen las mejoras en los diez aspectos antes citados en el Decálogo para la gestión costera. Es posible que exista relación con el hecho de que otros ecosistemas sí recibieran mayor atención (selvas tropicales deforestadas, por ejemplo).

c. *Se constata el fracaso de iniciativas regionales de MCI y el lento avance de otras de escala subregional.* La explicación puede estar relacionada con dos causas fundamentales. Por un lado, la ausencia, en muchos países, de una fuerte y decidida voluntad política en estos asuntos, que consiguen debilitar proyectos de

mayor alcance. Por otro, se reflejan las dificultades del proceso general de integración iberoamericano. Sobre la primera causa se entrará en detalle más adelante. Respecto a la segunda cabe recordar que, desde 1960, todos los países intentan reforzar sus vínculos entre sí a través de múltiples iniciativas<sup>20</sup>. También resulta evidente, a pesar de los avances conseguidos y unas pocas excepciones, que el éxito pocas veces ha coronado este proceso.

Fuerzas **centrífugas** (representadas por la tradicional inercia de los estados nacionalistas) frente a fuerzas **centrípetas** (representadas por los proyectos de integración supranacional), **concordancias** (en lo histórico y cultural, en el modelo de desarrollo) frente a **diversidad** (climática, orográfica, de ecosistemas, pero también de orígenes y culturas), son emparejamientos dialécticos inherentes a la región. Algunos autores o instituciones (SEGIB, 2006) prefieren enfatizar aquellos lazos de unión que pueden facilitar la cooperación. Esta última se interpreta como un instrumento de solidaridad frente a los grandes retos: lucha contra la pobreza y exclusión social, medio ambiente y cambio climático, etc. Esta es, no cabe duda, la opción de la Red IBERMAR (CYTED). Pero además se plantea como aportación al hecho de que comparten fronteras fluviomarinas (entre Costa Rica y Nicaragua, entre Colombia y Panamá, entre España y Portugal), accidentes geográficos (golfo de Fonseca, estuario del Río de la Plata), especies migratorias (peces de interés comercial, mamíferos marinos, tortugas), riesgos y amenazas (tsunamis en Chile, Perú; huracanes en Centroamérica y el Caribe).

No obstante lo anterior, conviene tener muy presente otras opiniones que subrayan las diferencias internas, y el carácter de “mosaico”, de la región (Yañez-Arancibia, 1999). La trascendencia de este parecer no es menor, pues expresa bastante bien las dificultades que encontrará cualquier propuesta regional que se formule: exagerado sentido nacionalista, disputas fronterizas, preferencias por relacionarse con países lejanos y ajenos a la cultura iberoamericana antes que con los propios vecinos. Estas reflexiones previas, de ca-

---

<sup>20</sup> En el último medio siglo pueden citarse, entre otras, las siguientes: Mercado Común Centroamericano (1960), Comunidad y Mercado Común del Caribe (1973), Sistema de Integración Centroamericana (1991), Asociación de Estados del Caribe (1994), Pacto Andino (1969), Comunidad Andina de Naciones (1996), Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960-1980), Asociación Latinoamericana de Integración (1980), Mercado Común del Sur (1991), Área de Libre Comercio de las Américas (1994), Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (2001), Comunidad Sudamericana de Naciones (2004), Unión de Naciones Suramericanas (2008), Tratado de Comercio de los Pueblos (2006), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELCA (2011), etc.

rácter general, constituyen el marco que condiciona las iniciativas de MCI regionales y subregionales.

d. *Una iniciativa de manejo costero para Iberoamérica puede contribuir a romper la inercia observada hasta ahora; facilitando la transición hacia modelos más integrados de gestión.* En plena coincidencia con los Objetivos del Milenio (CEPAL, 2010), la iniciativa tendría beneficiosos efectos de arrastre respecto a los distintos países involucrados en el proyecto (dotar de mayor sostenibilidad ambiental el desarrollo); haría que la ayuda exterior tuviera mayor impacto en los modelos nacionales de gestión; y también la región tendría una posición de mayor fortaleza en los foros internacionales.

Los obstáculos señalados en el apartado anterior para Iberoamérica no pueden ser ignorados. Pero al mismo tiempo coexisten con experiencias en el mundo que nos enseñan que es posible avanzar, aún de forma modesta, en el MCI entre países muy distintos. El caso del Programa Europeo de Gestión Integrada de Zonas Costeras o el Protocolo relativo a la GIZC del Mediterráneo así lo demuestran.

En el primero, países tan diferentes en sus culturas, ecosistemas, nivel económico, tradiciones jurídicas, como Finlandia y Portugal, o Reino Unido y Grecia, por ejemplo, participaron durante varios años en los trabajos liderados por la Comisión Europea (2007). Lo anterior no se contradice con el hecho de que Portugal, por ejemplo, aprovechara mucho más que España la iniciativa para avanzar. En cualquier caso, la idea que subyace es la posibilidad de avanzar más rápido cooperando que de forma aislada; y esta cooperación salvaguarda de forma absoluta la independencia y libertad que cada estado nacional tiene respecto a sus propias decisiones.

La clave del progreso de un Programa como el que se pretende está en buscar, de una forma participativa, flexible, interpretable y elegible por cada una de las partes, soluciones a problemas comunes<sup>21</sup>. Y es que en Iberoamérica, como en cualquier parte de mundo, a pesar de que algunos problemas son diferentes, el abordaje del MCI es preciso hacerlo a través de unos principios universales y, por lo tanto, válidos también para nuestra región. Para

---

<sup>21</sup> En el caso europeo los problemas señalados fueron: destrucción de hábitats costeros, pérdida de biodiversidad, contaminación de los recursos hídricos, subida del nivel del mar, erosión, crisis pesquera, etc. Estos, a su vez, provocaban la aparición de problemas socio económicos: desempleo e inestabilidad social, destrucción del patrimonio cultural, pérdida de posibilidades de empleo duradero, marginación y emigración, etc. (Comisión Europea, 2000).

avalar la afirmación anterior deben recordarse los asumidos por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (2002): perspectiva amplia y global (temática y geográfica), de largo plazo, que tenga en cuenta las características locales, que trabaje en sintonía con los procesos naturales, que intervinieran todas las partes involucradas. La pregunta siguiente es retórica ¿cuáles de estos principios universales no serían adecuados para Iberoamérica?

En la región se comparten los problemas costeros descritos y otros señalados, vinculados casi siempre al interés público. Ello nos lleva a considerar la necesidad de que también deberían compartir las hipotéticas soluciones al tiempo que las potencialidades y oportunidades. Lo anterior no implica, forzosamente, soluciones homogéneas y sí, por el contrario, adaptadas a cada situación.

### **3. ANTECEDENTES REGIONALES Y SUBREGIONALES EN IBEROAMÉRICA COMO APORTACIÓN A UN NUEVO MODELO DE MCI**

Las experiencias regionales de MCI en el mundo, sobre todo cuando abarcan un considerable número de países, son tan infrecuentes como complejas. Entre los escasos ejemplos que pueden señalarse al respecto están los ya mencionados Programa de Demostración de la Comisión Europea sobre GIZC (Comisión Europea, 1999; Burbridge y Humphrey, 2003; Sanz Larruga, 2009) y el Protocolo relativo a la GIZC del Mediterráneo. Este último aprobado o ratificado hasta 2011, entre otros, por países tan diferentes en lo ecológico, social, cultural, económico y jurídico como Siria, Eslovenia, Francia o España. El beneficio de esta última iniciativa radica en ser un caso de “soft law”; que proporciona bases conceptuales, principios y objetivos comunes, pero, sobre todo, orientaciones claras para el avance de la GIZC en los países de la Cuenca Mediterránea.

Entre las enseñanzas más interesantes de estas dos experiencias supranacionales de MCI podrían destacarse las siguientes: a) igual que sucede en cualquier otro tema de interés público, se requiere voluntad política para vencer las dificultades iniciales b) transcurre un tiempo bastante considerable entre que se plantea su necesidad y se efectúa el abordaje (Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa, 1981; Teeffelen, 1984; Ballinger, Smith y Warren, 1993). Hay que recordar que las primeras llamadas a la cooperación entre

países europeos datan de la *Resolución (73) 29 sobre la protección de las zonas costeras* del Comité de Ministros del Consejo de Europa en octubre de 1973.

Como se afirmó al inicio, el estudio de los antecedentes del MCI en la escala iberoamericana puede hacerse a través de fuentes de información muy diversas: publicaciones científicas, documentos institucionales, iniciativas de ONG's. En este trabajo se procederá de forma ecléctica. Es decir, se seleccionará cualquier fuente de información que se considere útil para conocer lo sucedido en los últimos 25 años. En primer lugar se hará un acercamiento inicial a través de la literatura científica. Como se verá más adelante, y de forma general, los análisis o trabajos subregionales son más frecuentes que los regionales.

Sobre estos últimos pueden citarse muy pocos publicados en revistas especializadas. Así, por ejemplo, Sorensen y Brandani (1987) realizan una labor descriptiva y de clasificación con 19 países de ALC. Para ello utilizan cinco criterios: orientación de la iniciativa de gestión costera, temas clave, etapa en la que se encuentra, acuerdos para la gobernanza y estrategias de gestión. Otra referencia de interés es la ya citada de Yañez-Arancibia (1999), como preámbulo a un número monográfico sobre los avances y experiencias del MCI en América Latina. En este texto se subrayan, de forma muy especial, las diferencias entre distintos países.

Por otra parte, ahora dentro del apartado de informes institucionales, la Organización de Estados Americanos (OEA), en su Foro sobre Desarrollo Sostenible, plantea en la Cumbre de las Américas de 1998, la necesidad de vincular la gestión de los recursos hídricos con los costeros y marítimos. En el documento se comentan una serie de propuestas demasiado genéricas para todo el Hemisferio; aunque su principal preocupación se centra en los países del Caribe.

Pero la iniciativa institucional más importante que se desarrolla en los años 90 es, sin duda, la que lleva a cabo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998): "Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe". Constituye, por sus consecuencias prácticas, la experiencia más ambiciosa. No debe olvidarse que ya en esa fecha el BID había donado o prestado a Ecuador, Honduras, Barbados, etc. importantes cantidades de dinero para proyectos de MCI; y estaba preparando otros nuevos para Guyana, Brasil, Barbados, de nuevo Ecuador. El documento citado se fundamenta en un informe técnico de Lemay (1998) titulado "Manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe".

De este último informe conviene recordar algunas ideas. Entre otras razones porque las asume la Estrategia del Banco: resalta el consenso mundial existente en materia de principios de MCI, insiste en la necesidad de abordar con criterios de mayor sostenibilidad las actividades realizadas en el medio costero marino (acuicultura, pesca extractiva...), menciona elementos innovadores en el modelo pretendido (procesos para evitar o resolver conflictos en las zonas costeras, el MCI como marco integrador de la inversión), las acciones estratégicas que describe contribuyen a configurar ese modelo más integrado (apoyar iniciativas locales para el manejo costero, fortalecer la capacidad institucional, promover las ciencias y tecnologías marinas centradas en el desarrollo, buscar consensos para las prioridades nacionales de MCI, aplicar buenas prácticas en las actividades costeras sectoriales).

Casi en la misma fecha, la CEPAL (1999) prepara uno de los mejores estudios de esa década sobre la situación del *Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC)* en ALC. El objetivo de dicho informe estaba relacionado con la necesidad de una visión regional del desarrollo del Capítulo 17 del Programa 21. Dos son las conclusiones generales más relevantes: por un lado, *la evolución del MIZC en la región ha sido lenta y está caracterizada por presentar etapas muy distintas de desarrollo*. Por otro, *faltan enfoques regionales y subregionales para el MIZC en ALC*.

En la primera década de la actual centuria se encuentran otros documentos e iniciativas de interés para el MCI de la región. En la literatura científica, por ejemplo, el trabajo de Barragán (2001a) ofrece criterios y argumentos que respaldan la hipótesis de que una iniciativa supranacional, además de posible, es muy conveniente. Los vínculos comunes de la mayoría de los países de ALC constituyen, precisamente, una fortaleza ante cualquier iniciativa regional. En el artículo publicado por Rivera-Arriaga (2005) se evalúan los esfuerzos de ayuda internacional para la gestión costera de ALC; que llegaron hasta los 1264 millones de dólares entre 1992 y 2000. Además ofrece sugerentes propuestas para mejorar el empleo de los recursos financieros de más de 36 agencias de cooperación u organismos internacionales. Una última referencia al MCI de escala regional en el ámbito académico se encuentra en el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), avalado por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica. Dicho programa aprueba, para el período 2008-2011, un proyecto que permite la creación de la Red IBERMAR para el MCI. De sus resultados se hablará en páginas sucesivas.



También en esta última década, y con visión regional, cabe resaltar la labor de Organizaciones No Gubernamentales. Así, EcoCostas y la Fundación Avina destacan con proyectos orientados a la concienciación y formación de líderes para ALC (Olsen y Ochoa, 2004 a y b; 2007; Olsen, Robadue y Ochoa, 2008). La Red Latinoamericana para la Acción y el Aprendizaje Colectivo en Manejo Costero Integrado (Red MCI) tiene, entre otros propósitos, contribuir con proyectos de MCI que “mejoren la gobernabilidad democrática, como alternativa al enfoque tradicional de cooperación internacional y de las grandes ONG, orientado a productos y a mejorar el desempeño administrativo de los proyectos”. Entre los importantes argumentos expuestos sobresalen aquellos relacionados con el hecho de que los esfuerzos en el manejo de los ecosistemas costeros de ALC “han producido experiencias que deben ser sistematizadas, asimiladas y aprovechadas. ...ya que Latinoamérica no dispone de una plataforma formal o informal que sostenga un diálogo estructurado y propositivo sobre el uso sostenible de sus costas. Tampoco cuenta con una iniciativa de común aceptación que sistematice métodos, aprendizajes y experiencias en manejo costero...” (Caille, Ochoa y Olsen, 2007, pp. 15 y 16). Una de las últimas (febrero de 2011) e interesantes iniciativas llevadas a cabo con el apoyo de Avina ha sido la constitución, en Paratí (Brasil), de la denominada Alianza de Sociedades Costeras Responsables de Latinoamérica y el Caribe, en la que participan más de 70 organizaciones No Gubernamentales y Gubernamentales. Los documentos que han servido en la preparación de la declaración final perfilan una concepción regional y continental de la iniciativa.

Desde la línea de acción gubernamental es posible mencionar a la Red Latinoamericana Coastman. Dependiente de la agencia de cooperación del Gobierno Federal alemán y del estado federado de Bremen, inició sus trabajos en el año 2000; desarrollando su labor en México, Colombia, Ecuador, Perú, Salvador, Chile, etc. En esta iniciativa subyace la idea de crear una red Latinoamericana para el MIZC. Su actividad se orientó a la capacitación, asesoría, investigación, generación y transferencia de conocimientos relacionados con el MIZC.

Pero la tentativa regional de MCI más importante que ha tenido lugar en la década anterior ha sido, sin duda, la organizada por la COI (Comisión Oceanográfica Internacional) y la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), con el patrocinio de la CEPAL. Denominada “Taller de Formulación de un Anteproyecto de Manejo Costero Integrado en América Latina y el Caribe”, se de-

sarrolló en Cartagena de Indias (Colombia) en 2003. A esta iniciativa asistieron 15 entes nacionales y 5 internacionales. Uno de sus principales logros se identifica con el acuerdo sobre los contenidos esenciales de un futuro proyecto regional (11 temas organizados en 3 grandes líneas de trabajo: gobernabilidad, ciencia y tecnología para la gestión, y generación y desarrollo de capacidades).

Resulta llamativo el hecho de que más de la mitad de los temas consensuados coinciden con elementos del “Decálogo de gestión costera”. Tampoco es casualidad que “se requieran diagnósticos nacionales y regionales de la institucionalidad, de las capacidades disponibles, de los proyectos ejecutados y en ejecución, así como también de las mejores prácticas existentes”<sup>22</sup> (UNESCO, 2003, p. 4). Su importancia viene, sobre todo, del nivel de concreción y avance a pesar de ser solo un Taller para formular un Anteproyecto. Este proyecto levantó ciertas expectativas pero no llegó a consolidarse porque: no se validó la iniciativa por parte de los países implicados, no se asignaron recursos financieros, había que detallar mejor la propuesta... (Salzwedel, 2005).

Por último, resulta imprescindible mencionar la reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (Panamá, 2010). En una de las disposiciones de su Informe Final (Apéndice I del Anexo II) deciden “solicitar a las agencias del Comité Técnico Interagencial que apoyen, con recursos técnicos y financieros, en la medida de sus posibilidades, la puesta en marcha del Plan de Acción Regional 2010-2011” (PNUMA, 2010b). En dicho Plan, la “Gestión de recursos hídricos” aparece como área prioritaria de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC). Esta, a su vez, tiene dos prioridades regionales: a) Manejo de Cuencas y b) Manejo Marino-costero y sus recursos. La estrategia propuesta hace referencia al “Fortalecimiento de capacidades de materia de Manejo integrado de recursos hídricos y zonas marino-costeras”.

En lo que concierne al MCI las líneas estratégicas de acción señaladas son: “a) promover estrategias y planes para la incorporación de estándares internacionales para el manejo y administración sostenibles de los ecosistemas marino-costeros, y b) Intercambiar conocimientos y experiencias en cuanto a la implementación de acciones relacionadas con el manejo de áreas marino-

---

<sup>22</sup> De forma muy positiva debe valorarse el trabajo hecho por la red IBERMAR de CYTED respondido en los trabajos publicados en 2009 y 2011 a varias de las necesidades enunciadas por UNESCO en 2003.

costeras y sus recursos (por ejemplo, a través de talleres, reuniones virtuales, redes, entre otros)". Las agencias implicadas son, entre otras, la CEPAL, BID, Banco Mundial, PNUMA, etc. Parece claro que esta reunión sirvió para explicitar las prioridades políticas que ALC tiene respecto al desarrollo sostenible en las áreas costeras y marinas.

Las propuestas de escala regional sobre MCI conviene complementarlas con las de alcance subregional. Tampoco en esta escala existe unanimidad de criterio para la configuración de las partes. Por un lado, el BID (1998) y LEMAY (1998) utilizan las unidades Atlántico Suroccidental, Gran Caribe, Pacífico Suroriental y Pacífico Central, subrayando la presencia de corrientes oceánicas y transporte de sedimentos. Por otro, los estudios e iniciativas desarrolladas durante los últimos veinte años consolidan las unidades subregionales de Centroamérica, Pacífico Sur, Gran Caribe y Atlántico Suroccidental; sin olvidar las zonas costeras de México.

Empezaremos por analizar las propuestas para Centroamérica a partir de tres documentos clave. Antes conviene recordar la urgente necesidad de mejorar la gestión de los recursos costero marinos en esta subregión ya que la situación es preocupante (Windevoxhel, Rodríguez y Lahmann, 1998). Diferentes motivos como guerras, sobrepoblación, ausencia de autoridad, desplazamiento de población indígena... explican el conflicto presente en estos espacios.

El primer informe lo realiza la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) y el Centro de Recursos Costeros (CRC) de la Universidad de Rhode Island (Foer y Olsen, 1992). La propuesta de la USAID y el CRC se centra en una serie de temas clave (estuarios y cuencas hidrográficas, turismo, pesca y hábitats), pero sobre todo en recomendar el abordaje a través de dos vías complementarias: fortalecer las capacidades de los gobiernos centrales y desarrollar planes de manejo para la escala local. El instrumento presentado para facilitar el encuentro entre la escala local y nacional es la Zona de Especial Manejo (ZEM). Los niveles de abordaje de la propuesta varían en intensidad pero también se complementan: capacitación de líderes y configuración de Redes de ZEM.

También en el año 1992 la IUCN, con apoyo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), realiza un taller sobre la problemática de los recursos costeros marinos del Caribe Centroamericano en el que intervienen todos los países del área. Partiendo del Programa de Conservación de Humedales y Zonas Costeras, la IUCN asume un especial protago-

nismo y liderazgo en el MCI de Centroamérica. Tanto es así que el BID les solicita a Rodríguez y a Windevohel (1998) la realización de un informe sobre el “análisis regional de la situación de la zona marino costera centroamericana”.

Las recomendaciones de este segundo informe se organizan en dos niveles diferentes: básico y avanzado. El primero se basa en una mejor gestión de la información, fortalecimiento de la capacitación, reformas legales, creación de sistemas de coordinación, implantación de instrumentos como la Evaluación de Impacto Ambiental, etc. El segundo nivel propone la utilización de indicadores de avance, creación de áreas de demostración y desarrollo de Programas de MCI. En cualquier caso, uno de los aspectos más interesantes que el trabajo citado aporta es que señala a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), como “la institución que cuenta con mayor respaldo y reconocimiento político en el campo de los recursos naturales. Y aunque esta no sea una entidad ejecutora de proyectos, tiene el potencial de establecer la coordinación regional necesaria para una iniciativa regional de MCI” (Rodríguez y Windevohel, 1998, p. 23).

Un tercer trabajo de gran interés sobre el MCI en Centroamérica lo realizan Ochoa, Olsen y Windevohel (2001). En esta ocasión se trata de comprobar los avances del MCI en el ámbito de actuación de PROARCA/Costas (Proyecto Ambiental Regional para Centroamérica). Este proyecto surge de la voluntad de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, por un lado, y de la Declaración Conjunta Centroamérica-USA de 1994, por otro. Una de las aportaciones más importantes es que trata de valorar lo realizado en cuatro áreas costero marinas: Golfo de Honduras, Costa Miskita, Gandoca-Bocas de Toro y Golfo de Fonseca. Además, el hecho de estar orientado a la evaluación de experiencias finalizadas o a punto de estarlo, lo hacen todavía más valioso. El resultado de los “aprendizajes” y las “buenas prácticas” dejan una base indispensable para futuras iniciativas. Pero estas se plantean a partir de la “superación de la debilidad en la capacidad de gobernar los cambios no solo en las instituciones sino en la sociedad”. También en el hecho de que “ninguna política pública se desarrolla como una práctica social sin un liderazgo público de los mandos gubernamentales”. Finalmente sugiere la posibilidad de “organizar un evento de alto nivel (auspiciada por la CCAD pero no limitado a los Ministros de Medio Ambiente) enfocado a armar una agenda regional compartida para manejar asuntos de importancia de las zonas costeras” Ochoa, Olsen y Windevohel (2001, p. 41-43).

Otro ámbito subregional en el que se han desarrollado iniciativas interesantes de MCI es el Pacífico Sur (Chile, Perú, Ecuador, Colombia). La Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS, 2006) se autodefine como “...una alianza y opción estratégica, política y operativa en el Pacífico Sudeste...” Sus diferentes líneas de trabajo, fundamentalmente orientadas a los asuntos marinos y marítimos, también consideran el manejo costero desde los años ochenta del pasado siglo. La utilización de casos piloto, bahías especialmente, ha sido una constante metodológica entre los países participantes. La realización del Plan de Ordenamiento Ambiental de las Zonas Marinas y Costeras en el Pacífico Sudeste supone un hito. Dicho Plan pretende “Fundamentar las políticas y gestión ambiental de los países del Sistema del Pacífico Sur y Panamá para el manejo adecuado de las áreas costeras y marinas del Pacífico Sudeste”, así como “Facilitar la formulación, desarrollo y aplicación de normas, directrices, principios y otro tipo de reglamentación necesaria para la adecuada administración ambiental de dichas áreas” (CPPS, 2002, p. 5). Pero más allá del propio Plan destacan los mecanismos elegidos para su desarrollo: reuniones periódicas entre las autoridades gubernamentales, entre expertos, coordinación de la iniciativa por parte de la Unidad de Coordinación Regional del Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste (CPPS), etc.

Es posible que la CPPS deba considerarse como un elemento que ha contribuido, aunque de forma lenta, al avance del MCI en la subregión. Algunas de las nuevas orientaciones sobre la disciplina, como el énfasis puesto en la integración de las cuencas hidrográficas, han encontrado eco a partir de reuniones auspiciadas por la CPPS (2004).

En el mismo marco institucional de cooperación internacional se aborda un proyecto relacionado con los indicadores de MCI: “Red de Información y Datos del Pacífico Sur para el Apoyo a la Gestión Integrada del Área Costera (SPIN-CAM)”. Con seguridad que este tipo de iniciativas obliga a los participantes a formular sus propuestas de acuerdo a objetivos de MCI que sean mensurables y de diferente naturaleza (gobernanza, ecológicos, económicos, sociales). Solo esto justifica, por sí mismo, el esfuerzo. Pero no cabe duda que otro de los logros conseguidos por los países del Pacífico Sudeste ha sido el hecho de enfrentarse, de forma crítica, a la coordinación de sus estructuras de gestión en relación a la información de los asuntos costeros. Solo basta leer el Informe de algunos talleres sobre las experiencias de varios países para darse cuenta del avance conseguido en este sentido (CPPS/COI/Flanders, 2008).

Sobre la subregión del Caribe también existe bibliografía académica y científica de gran interés para el MCI (Colmenares y Escobar, 2002; Pomeroya, McConneyb, Mahon, 2004; Seguinot, 2005; Breton *et al.*, 2006). En general, las iniciativas institucionales en este ámbito geográfico han estado más sesgadas al medio y ecosistemas marinos. Entre aquellas surgidas desde las instituciones cabe destacar la del Programa Ambiental del Caribe del UNEP (1996). Este documento propone orientaciones y directrices teóricas para la implementación de un futuro programa de MCI en el Gran Caribe: aspectos conceptuales, metodológicos e instrumentales. No hay noticias posteriores de que el proyecto se haya abordado en esa escala. Por otro lado, el UNEP/GPA (2003), revisó la adecuación de la normativa de algunos países de habla inglesa (Barbados, Belice, Jamaica, Trinidad y Tobago) en relación al MCI. En cualquier caso, la propuesta que, sobre la legislación, hace este último documento es una posibilidad que suelen estudiar con detenimiento los países que pretenden mejorar su sistema de gestión costera.

Por último, en la subregión del Atlántico Suroccidental se desarrolla la iniciativa de cooperación internacional del “Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo” (1973). Desde 1976 funcionan dos Comisiones binacionales: la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM). Estas presentan al PNUD y al GEF la solicitud de un proyecto, que se firma en 1998, para la “Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats (FREPLATA)”. Es el instrumento que Argentina y Uruguay utilizan para la gestión de ámbitos y recursos costeros marinos compartidos. La fortaleza de la propuesta de FREPLATA radica en el hecho de su vinculación a instituciones preexistentes, que funcionan con mayor o menor pulso.

En 2011 se prepara, desde la Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe de la UNESCO, el Proyecto denominado “Promoviendo la adaptación al cambio climático a través del Manejo Costero Integrado en el Atlántico Suroccidental”, ATLASUR. Con la participación de Argentina, Uruguay y Brasil, pretenden realizar un mapa de vulnerabilidad al cambio climático de la zona costera, mejorar los sistemas de alerta temprana, constituir una red para el intercambio de información, redactar un manual para el diseño de planes de adaptación, crear instrumentos de gestión que integren la adaptación al cambio climático en la zona costera, etc. La interpretación que se puede hacer del planteamiento de este proyecto es la siguiente: con propuestas muy

concretas, y necesarias, es más fácil el avance del MCI en la subregión. En otras palabras, cabe hacer una lectura estratégica del procedimiento.

#### **4. PROPUESTAS DESDE OTRAS ESCALAS TERRITORIALES DE MCI EN IBEROAMÉRICA. APORTACIONES DE IBERMAR Y EL DECÁLOGO PARA LA GESTIÓN COSTERA**

Ahora conviene analizar las propuestas que han tenido lugar en la escala nacional. Sin embargo, es probable que las experiencias subnacionales y, sobre todo, las locales sean aportaciones fundamentales. Estas dos últimas están más cerca de la realidad del territorio, de la gente y, por tanto, del aprendizaje que tanto necesita el MCI. Pero el esfuerzo al que obliga dicho trabajo obliga a aplazarlo en el tiempo. Por otra parte, el nacional es el nivel territorial en el que se deciden, y se apoyan o no, las iniciativas políticas de MCI. Algunas claves que explican las razones de esta situación se ofrecieron al exponer las características del proceso de integración regional iberoamericano. Ahora añadimos que a la fortaleza del Estado nacional suele acompañar una relativa autonomía en la escala nacional.

Se estudiarán algunas de las propuestas más relevantes de los países de la región. Para ello acudiremos a los documentos académicos e institucionales. Se observará con especial atención, aunque no de forma exclusiva, lo sucedido en el ámbito de la Red IBERMAR; dado que es la fuente de información más actualizada y estructurada para trece países/estados iberoamericanos. Su interés radica en que los trece han utilizado, de forma muy reciente, el “Decálogo para la gestión costera”, tanto en la fase de Diagnóstico como de Propuestas (2008-2011).

*Política de MCI.* Este elemento es una de las claves más importantes del sistema institucional. En la mayor parte de los textos consultados la política nacional expresa, de forma más o menos explícita, principios, metas y objetivos, líneas estratégicas e instrumentos. No quiere decir que la formulación de una determinada política costera asegure el camino hacia la sostenibilidad. Pero es probable que oriente mejor las actuaciones de los diferentes ministerios o agencias en un mismo sentido; y que garantice, en cierto modo, la asunción de un compromiso institucional. Las situaciones encontradas en Iberoamérica son casi todas las posibles: países que poseen dos tipos de políticas

sobre la costa y los océanos, una específica ambiental y otra de naturaleza más general, como Colombia (MMA, 2001; CCO, 2007), países que tienen aprobada, recientemente, su política para el “manejo integral de las zonas marino costeras” como Guatemala (MARN, 2010), países que trabajan con un esquema avanzado o borrador institucional como Ecuador o México (CI-MARES, 2010), países que utilizan “lineamientos” de carácter técnico para expresar la política institucional, como Perú<sup>23</sup> (CONAM, 2011), países que no cuentan con política definida sobre sus costas nacionales, como España, Argentina etc.

Sobre estos últimos se plantea la necesidad de disponer de una política institucional explícita y formulada entre las diferentes partes implicadas (Dadón *et al.*, 2011; Barragán *et al.*, 2003 y 2011). También se propone el fortalecimiento en su implementación cuando existe política pero los resultados podrían ser mejores (Botero y Sosa, 2011). En ocasiones se encuentran situaciones interesantes, como la de Uruguay (Gómez *et al.*, 2011), en la que el Ministerio de Vivienda, Ordenación Territorial y Medio Ambiente, declara el MCI como área estratégica en su esquema de gobierno. Es otra forma de establecer la prioridad dentro de una política institucional favorable al MCI. En algunos casos, como el de México, la política costera y marina del país está en deuda con investigadores y académicos ya que ellos tuvieron un importante protagonismo en la impulsión de la iniciativa (Azuz *et al.*, 2011). También hay países, como Brasil, en el que el Plan Nacional de Gerenciamiento Costeiro (GERCO) determina que los estados de la federación deben disponer de sus propias políticas costeras.

Como aspecto destacado de las políticas costeras se reitera en ellas, de forma muy explícita, la necesidad de erradicar la pobreza o mejorar las condiciones de vida de la población que vive en estos ámbitos (Guatemala, México, Ecuador...). En este sentido las políticas de MCI institucionales se interpretan como instrumentos que favorecen el desarrollo al tiempo que proponen la conservación de los ecosistemas y sus servicios. También suelen optar por innovaciones institucionales que se adapten mejor a la situación jurídica y administrativa de los espacios y servicios de los ecosistemas costero marinos.

---

<sup>23</sup> En 2011 la administración peruana está actualizando el documento de 2001. Será sustituido por “Lineamientos para el manejo integrado de zonas marino costeras”, de acuerdo a la Política Nacional del Ambiente, DS N° 012-2009-MINAM, donde se indica, como orientación para su desarrollo, que habrá que *fortalecer la gestión integrada de las zonas marino costeras y sus recursos con un enfoque ecosistémico.*



*Normativa que afecta al MCI.* Es común señalar la conveniencia de aprobar una normativa que fije algunos aspectos elementales sobre la gestión de las costas nacionales. Es una forma de avanzar con pasos firmes. Así lo entienden, por ejemplo, Paskoff y Manriquez (1999) para Chile o Zárate *et al* (1999) para México. Por otro lado, hay ocasiones que algunos países han observado una etapa de avance en la gestión de sus áreas litorales coincidiendo con la aprobación de un texto legal (Costa Rica, Brasil, España, Venezuela, Cuba, etc.). Lástima que eso no siempre se haya podido mantener en el tiempo, pero al menos una norma de rango superior ofrece respaldo legal a las iniciativas de MCI. Así lo entendió también Ochoa (2001) para el caso de Ecuador. Y una década después lo expresan Martins y Correia (2011) para Portugal, Tovilla *et al* (2011) para México, Garcés, Martínez y Ramírez (2011) para Panamá, Dadón *et al.* (2011) para Argentina, Botero y Sosa (2011) para Colombia, Seguinot y Méndez (2009 y 2011) para el caso especial de Puerto Rico, Gómez *et al.* (2011) para Uruguay, cuando reclaman la necesidad de contar con legislación específica para la gestión de los asuntos costeros. En este último país, el Proyecto de Ley de las Directrices Nacionales para el Espacio Costero, en su versión aprobada por el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial en marzo de 2011, augura un feliz desenlace que beneficiará al litoral uruguayo.

A veces la propuesta es más modesta, como la de Heredia *et al.* (2011) para la República Dominicana, cuando propone que la normativa vigente se aplique, y se incremente la vigilancia y el control. Esta posibilidad es compartida también por Morales *et al* (2011) para Costa Rica pero, además, proponen reformar la antigua Ley de Zona Marítimo Terrestre de 1977, o la Ley 22/88 de Costas de España (Arenas, 2009; Barragán *et al.*, 2011). En otros casos, como Chile, hacen énfasis en una norma dirigida al Ordenamiento Territorial del Borde Costero como mejor apoyo jurídico para el MCI (Castro *et al.*, 2011).

*Responsabilidades relacionadas con el MCI.* Hay cierta coincidencia en este apartado. Con alguna excepción, la mayor parte de las propuestas de los países de IBERMAR están orientadas a la descentralización de las responsabilidades del Estado Nacional. Esto se hace en favor de la participación de la escala intermedia (Provincias, Regiones, Estados en el caso de Federaciones), y local. Así lo expresan, con énfasis, Tovilla *et al.* (2011) para México, Castro *et al.* (2011) para Chile, Heredia *et al.* (2011) para la R. Dominicana, Scherer *et al.* (2011) para Brasil. Sobre los países que ofrecen un proceso de descentralización consolidado, como España, el problema es muy diferente; aquí se acentúa mucho más la necesidad de coordinación y cooperación entre entes los re-

gionales, y entre estos y el estado central. Esto se demuestra en el trabajo que ha estudiado la situación de las Comunidades Autónomas españolas y la GIAL (Oneti, Sanabria y Barragán, 2011).

*Instituciones para el MCI.* Bastantes de los países de la región tienen en común la búsqueda de un espacio para el encuentro institucional y ciudadano. Se trataría de un organismo especializado en los asuntos costeros. Facilitaría la coordinación y cooperación entre las administraciones, pero también el diálogo entre estas y los administrados, los usuarios, y cualquier interesado. Y lo más importante: contribuiría a la permanencia de iniciativas. Estas, con los cambios de gobierno, y en el peor de los casos, reducirían su intensidad de trabajo, pero no desaparecerían o serían abandonadas (Heredia et al, 2011). Las propuestas en dicho sentido se repiten: División de Gestión Costero Marina para Uruguay (Gómez *et al.*, 2011), Instituto Nacional para la Gestión Integral de los Espacios Marino Costeros en México (Tovilla *et al.*, 2011), Agencias de Gestión Integrada de Áreas Litorales en el caso del Estado y Comunidades Autónomas de España (Barragán *et al.*, 2011).

En lo referido a las instituciones cabe mencionar algunos progresos de interés en Panamá con la Autoridad de Recursos Acuáticos (Garcés, Martínez y Ramírez, 2011), o en la Provincia de Buenos Aires con la Unidad de Coordinación de MCI creada en 2008 (Dadón *et al.*, 2011). Otras instituciones ya consolidadas en el tiempo constituyen una referencia para el MCI, como en el caso de la Comisión Colombiana del Océano, del INVEMAR, de la Comisión Nacional de Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras de Colombia (Avella *et al.*, 2009). El fortalecimiento de estas, donde se incluirían las Oficinas de MCI, es una de las futuras opciones posibles para este país andino (Botero y Sosa, 2011). En esto coincide Cabrera et al (2011) cuando propone reforzar los Grupos Nacionales y Provinciales de Costas en Cuba; o Scherer *et al.* (2011) al proponer una mayor integración entre las instituciones responsables de la gestión de las costas y las cuencas hidrográficas brasileñas.

*Instrumentos para el MCI.* Como era de esperar los instrumentos más utilizados son de tipo sectorial. Los que atañen a la gestión de las áreas y servicios de ecosistemas litorales, tanto de naturaleza estratégica como operativa, son muy variados. Aparecen desde Ordenamientos Ecológicos para el ámbito marino, como en el Golfo de California, Golfo de México y Mar Caribe (Tovilla, Pérez y Arce, 2009), hasta Planes de MCI subnacionales, como en Panamá para el Darién, Bocas de Toro, Archipiélago de Perlas (Arenas y Gar-

cés, 2009). Uno de los países que presenta el mejor arsenal de instrumentos específicos para el MCI es Brasil (Scherer, Sanches y Hees de Negreiros, 2009), aunque la propuesta es una mejor aplicación de los mismos.

En la actualidad pocos programas nacionales o subnacionales de MCI se están desarrollando de forma intensa. Algunos apoyados por organismos o agencias internacionales, han tenido influencia positiva, ya sea en el conocimiento de los ecosistemas costero marinos, en el fortalecimiento de las instituciones o en la formación de los recursos humanos; como sucedió en Brasil hace algunos años (Barragán, 2001 b), o más recientemente en Cuba (Cabrera *et al.*, 2009), Argentina (Dadón, 2009), Costa Rica (Morales, Silva y González, 2009), Chile (Castro y Alvarado, 2009) o Uruguay (Gómez, 2009).

Resulta paradójico que buena parte de las propuestas nacionales sobre instrumentos de MCI se orientan a conseguir una mejor coordinación entre distintas agencias. Por esta razón se reitera la necesidad de mejorar el diálogo entre instrumentos de gestión de zonas costeras y los de cuencas hidrográficas y de ordenamiento ecológico del territorio; como en el caso de Costa Rica (Morales *et al.*, 2011), Brasil (Scherer *et al.*, 2011), R. Dominicana (Heredia *et al.*, 2011), Portugal (Martins y Correia, 2011), Puerto Rico (Seguinot y Méndez, 2011), Chile (Castro *et al.*, 2011), Colombia (Botero y Sosa, 2011). Cuando los procesos de descentralización del Estado son ya una realidad, como en el caso de España, los instrumentos deben urgentemente afrontar los déficits de cooperación entre escalas territoriales de gestión (Barragán *et al.*, 2011). En otras circunstancias, como en Perú, el excesivo sesgo o influencia de los sectores económicos más fuertes, como la pesca, comparten las propuestas de mejorar los equilibrios intersectoriales con la necesidad de agilizar los resultados en los procesos de colaboración entre el gobierno estatal y los regionales.

Otra propuesta instrumental de gran interés es la de Cuba. Con el establecimiento, en 2007, de los requisitos y procedimientos para declarar Áreas bajo Régimen de MCI, se pretende avanzar en la sostenibilidad de estos ámbitos. Para ello fija, como objetivos futuros, porcentajes del territorio acogidos a este régimen especial (Cabrera *et al.*, 2009 y 2011). Esta herramienta es de extrema utilidad para asegurar el progreso del MCI en la escala local; algo en lo que también insisten para Brasil Scherer *et al.* (2011). Por último, otros autores hacen énfasis en instrumentos de seguimiento y evaluación; tanto para la escala Federal como Estatal. Este aspecto merecería mayor atención en aquellos países en los que se han desarrollado iniciativas nacionales de larga data

como Brasil (Scherer et al., 2011) o Ecuador (Robadue, 1995). Pero también en aquellos otros caracterizados por importantes experiencias subnacionales como las antes citadas de Panamá, o las de Chile (Bío-Bío, Coquimbo, Aysén), Argentina (Proyectos GEF para Patagonia, FREPLATA).

*Formación para el MCI.* Bastantes países iberoamericanos cuentan en la actualidad, o han contado en los últimos años, con una oferta formativa superior de MCI. En algunos casos se trata de maestrías consolidadas en el tiempo (España, Portugal) o en vías de estarlo (Colombia, Uruguay, Cuba, Panamá, Costa Rica). En ocasiones el germen de estas maestrías o cursos se relacionan con proyectos apoyados por la cooperación internacional, canadiense y europea principalmente. Un caso muy representativo es el de la Maestría en MCI de la Universidad de la República de Uruguay que, desde 2007, y con apoyo de la Universidad de Dalhousie (Canadá), se desarrolla en este país (Gómez, 2009). Otro caso reciente es el proyecto Comunidad MCI Sur, en el marco de las Comunidades Comclara, dentro de la iniciativa ALICE2 (América Latina Interconectada con Europa). Participan varios países iberoamericanos (México, Chile, Brasil, Argentina y Uruguay), y orientan sus actividades a la formación, investigación y apoyo a los gestores relacionados con el MCI de la región. El postgrado en Gestión Integrada de Áreas Litorales, en la Universidad de Costa Rica, bajo el programa ALFA de la Unión Europea es otro caso a resaltar (Morales *et al.*, 2009). También la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, en Brasil, ha iniciado recientemente una maestría en MCI. Algunos países proponen de forma específica el reforzamiento de las enseñanzas de ciencias sociales y humanas para un manejo costero verdaderamente integrado (Martins y Correia, 2011). En todo caso, parece haber coincidencia en proponer un reforzamiento de los vínculos entre las instituciones responsables de la formación reglada de grado superior con aquellas de las que depende el manejo costero.

*Recursos económicos para el MCI.* Resulta interesante observar como en los países de la Red IBERMAR es bastante difícil conocer la cantidad que, de forma específica, cada país destina a financiar actividades de MCI. Por otra parte, destaca el hecho de que los fondos del BID, del GEF o de cualquier programa de Naciones Unidas, sean los más socorridos para financiar proyectos de MCI. Sucede en ocasiones que, cuando las instituciones internacionales terminan de financiar un proyecto, éste suele abandonarse, o en el mejor de los casos reducir su actividad. La corriente de beneficios generada para el país durante la etapa de cofinanciación externa, no continúa después de que esta es finalizada. La propuesta

más generalizada se orienta a la creación de un fondo económico, permanente y específico, destinado a sustentar las iniciativas de MCI.

Varios autores, proponen que dicho fondo se alimente de royalties, cánones o impuestos especiales derivados de actividades que se desarrollan en el litoral, que aprovechan sus recursos u ocupan la zona marítimo terrestre de dominio público (Barragán, Castro y Alvarado, 2005; Scherer *et al.*, 2011; Tovilla *et al.*, 2011; Botero y Sosa, 2011; Dadón *et al.*, 2011). También que las empresas privadas, a través de los instrumentos de responsabilidad social, se constituyan en una fuente más importante de ingresos para la financiación de un nuevo modelo de gestión costero marina (Martins y Correia, 2011).

*Información y conocimiento para el MCI.* El papel de las universidades y centros de investigación se vuelve a definir como fundamental para el conocimiento de los ecosistemas costeros nacionales. Algunos ejemplos, como los de Dadon y Matteucci (2002), Isla y Lasta (2006) para Argentina, o Castro y Morales (2006) para Chile, son auténticas propuestas de conocimiento sintético y ordenado dirigido al MCI. Es otra razón para vincular más a aquellas con las instituciones de MCI (Castro *et al.*, 2011; Martins y Albuquerque, 2009). También hay opiniones sobre la conveniencia de aumentar el esfuerzo en el conocimiento de aspectos sociales y en los abordajes multidisciplinarios (Botero y Sosa, 2011). Pero sobre todo interesa el hecho de que se reconozca la necesidad de que este conocimiento debe permear más sobre las instituciones y gestores responsables del MCI. (Tovilla *et al.*, 2011; Dadón *et al.*, 2011).

Se reiteran las propuestas para el desarrollo de instrumentos de gestión de la información, especialmente aquellos que permitan un seguimiento de ciertos indicadores (Gómez *et al.*, 2011, Dadón *et al.*, 2011, Seguinot y Méndez, 2011). Tampoco conviene olvidar que algunos autores valoran de forma muy especial y positiva la integración en redes que trabajen en el MCI de la región (Cabrera *et al.*, 2011). En este sentido el papel que una red puede jugar es doble: favorece el propio MCI pero también el estado del conocimiento en la materia en esos países. Por último, conviene resaltar algunos resultados de difusión del conocimiento como la información disponible en el “Atlas de sensibilidad ambiental de la costa y mar argentino”, del INVEMAR colombiano, etc. A veces, también la información disponible en la hoja electrónica institucional resulta muy valiosa y útil; el caso de la “Oficina del borde costero de Chile” es un buen ejemplo.

*Educación para sostenibilidad de las áreas litorales.* En este apartado algunos países tienen sugerentes iniciativas en marcha. En cada lugar se denomina de diferente manera pero en todos se pretende, a través de cartillas, talleres, videos o juegos, informar y concienciar a usuarios o pobladores de las áreas litorales de la conveniencia de un comportamiento responsable: “EDUMAR” en Costa Rica, “Capacidad 21” en Cuba (en el marco del GEF de Sabana Camnagüey), “Tesoro Azul” en Colombia, “Zona costera. Espacio de encuentro” en Uruguay, “Conducta consciente” en Brasil (para playas, arrecifes, ambientes costeros), Programa “Coastwatch” en Portugal (Martíns y Albuquerque, 2009) y España. En cualquier caso, hay coincidencia en la necesidad de reforzar y mantener en el tiempo estos proyectos (Cabrera *et al.*, 2011; Castro *et al.*, 2011; Morales *et al.*, 2011; Gómez *et al.*, 2011; Martins y Correia, 2011), o crearlos cuando no existan (Heredia, 2009; Tovilla *et al.*, 2011; Garcés, Martínez y Ramírez, 2011; Dadón *et al.*, 2011).

Pero la sostenibilidad de las áreas litorales debe contar con iniciativas que cubran otro universo de población además de usuarios de servicios de ecosistemas litorales. Y no nos referimos a la formación de técnicos en MCI, que ha sido tratada en un apartado anterior. Se trata de personas que, con formación universitaria, puedan contribuir a facilitar la integración de conocimientos, de instituciones formales e informales. Sería un voluntariado ambiental específicamente entrenado para el MCI de áreas litorales; como lo hacen en Argentina, por ejemplo (Eraso, 2010).

*Participación pública en el MCI.* La experiencia de Ecuador propone la necesidad de estrechar la relación entre las “audiencias”, base social o gobierno local participativo, y la iniciativa de MCI (Olsen y Arriaga, 1995). También en este apartado existe unanimidad entre los trece países de IBERMAR: es preciso fortalecer, de forma decidida, la participación pública para que avance el MCI. Algunos matices a dichas opiniones estriban en el énfasis que habría que hacer respecto de los grupos étnicos, como en el caso de Colombia (Botero y Sosa, 2011), o en el trascendente papel de las ONG’s, como en la República Dominicana (Heredia *et al.*, 2011). Resulta significativo que esta última propuesta concuerde, en lo fundamental, con la hecha por Jorge (1997) en relación a la iniciativa desarrollada con los pobladores en la Bahía de Samaná. En otros casos, donde se ha estudiado la relación entre la intensificación de los conflictos y la relativa eficacia de potentes instrumentos legales, la participación aparece como uno de las claves de la paradoja. Jablonski y Filet (2008) proponen, para el avance de la gestión costera en Brasil, la vinculación real entre normativa, participación efectiva y diseño de estrategias.

Algunas vías en la búsqueda del progreso del MCI se sugieren a partir de la creación de redes que faciliten modos diferentes de participación. Así, el “acercamiento y cooperación entre los actores sociales e institucionales”, que propugna en sus Estatutos fundacionales la Red Española para la Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL) es una forma evidente de favorecer la participación colaborativa. También la creación de instituciones no gubernamentales de interés social, como la Agencia Brasileira de Gerenciamento Costeiro, contribuyen a “empoderar a la sociedad civil para su participación en foros, consejos...” Scherer *et al.*, 2011.

Además del análisis anterior cabría hacer una lectura transversal de las propuestas contenidas en el “Decálogo para la gestión costera”. Resulta evidente que algunos países tendrán bases más organizadas y sólidas que otros. De ello se desprende, por ejemplo, que Colombia ha conseguido disponer en poco más de una década de una de las mejores capacidades institucionales para el avance del MCI de Iberoamérica: formulando políticas costeras y marinas específicas (PNAOCI, PNOEC), creando una consistente arquitectura institucional (Comisión Colombiana del Océano, Comité Nacional de MIZC...), descentralizando decisiones en favor de unidades regionales (Corporación Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Comités Regionales y Locales de MIZC), consolidando institutos de investigación como apoyo científico técnico y de la formación (INVEMAR), creando estudios de postgrado sobre MCI (U. del Magdalena), definiendo los lineamientos para la formulación del Plan Nacional de MIZC (CCO, 2011).

Finalmente, en la bibliografía científica la escala subnacional presenta aportaciones de gran interés. Algunos ejemplos los tenemos en casos como los de Bahía Carques y el estuario del río Chone en Ecuador (Arriaga, Montano y Vasconez, 1999), la Ciénaga Grande de Santa Marta de Colombia (Botero y Salzwedel, 1999), la Laguna de los Patos de Brasil (D’Incao y Reis, 2002) o la evaluación de Suman (2007) sobre el plan de MCI del Golfo de San Miguel y la provincia del Darien en Panamá. Pero casi todos los países tienen, o han tenido recientemente, proyectos e información institucional de MCI en la escala subnacional: Ecuador (Planes de las Zonas Especiales Manejo de Machala, Pto. Bolivar y Jambeli, y de San Pedro, Valdivia y Manglaralto...), Argentina (para la zona costera patagónica), Colombia (Planes Río Sinú y Golfo de Morrosquillo, de las Bocanas Guapi y Iscuandé...), Perú (Programa Regional de Piura que abarca a los subprogramas de las Bahías de Sechura, Paita y Talara; Programa Regional de Icas con las Bahías de Marcona y Paracas), Panamá

(Bocas de Toro, Archipiélago de las Perlas), Chile (iniciativas de Bío-Bío, Aysén, Coquimbo), Cuba (proyecto para Sabana Camagüey), España (Coastal Area Management Program del Levante de Almería). Sobre la escala local o municipal la información no es tan abundante o, al menos, no está tan difundida. En cualquier caso estas escalas de MCI precisan de análisis y evaluaciones que permitan la obtención de lecciones para aprender.

## 5. INICIATIVA IBEROAMERICANA DE MCI COMO PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO

### 5.1. Principios para la acción

Toda iniciativa iberoamericana de MIC, en formato de política regional, de estrategia, o de programa, debe sustentarse en unos principios ampliamente aceptados. Lo cierto es que tales principios deben abarcar tanto al objeto (espacios y ecosistemas costeros), como al objetivo (el manejo integrado); dando por evidente la íntima relación, e interdependencia, entre las dos partes de una realidad única. Siguiendo este esquema conceptual se propone, para su debate, el reconocimiento de los siguientes para Iberoamérica:

*Principios sobre el objeto (ecosistemas costeros y sus servicios)*

a. El área costera constituye una unidad geográfica de frontera entre medios de distinta naturaleza, que alberga ámbitos terrestres, intermareales y marinos, cuyo manejo requiere un enfoque especial debido a la singularidad de su funcionamiento y dinamismo. De la buena salud de los ecosistemas costeros y marinos depende el bienestar de las personas que viven en el litoral o dependen de sus servicios.

b. La interdependencia que tienen los tres ámbitos entre sí, y unos ecosistemas con otros, se refleja en un delicado equilibrio natural. Por esta razón los impactos de las actividades humanas, así como las actividades de subsistencia de las comunidades locales, tienen que ser cuidadosamente evaluados, en especial los derivados de la construcción de infraestructuras portuarias, el turismo, el desarrollo urbano, la acuicultura, la pesca.

c. Los focos de atención pueden ser varios pero destacan el borde costero y las aguas litorales. Estas últimas suelen ser el vínculo de conexión entre diferentes espacios y recursos costeros. Algunos ecosistemas, o hábitats críticos vinculados a la salud de las pesquerías artesanales, o la defensa de las cos-



tas, aportan argumentos de gran potencia para centrar la atención de las acciones a emprender (manglares y marismas, arrecifes de coral, praderas marinas...).

d. La fijación de límites en coherencia con el ámbito espacial de los conflictos más importantes resulta muy conveniente. Así se centra más la atención en áreas de interés, se evita la dispersión de esfuerzos y es más fácil concretar futuras actuaciones. Los límites de las funciones y servicios de los ecosistemas, así como aquellos otros de los cuales depende su salud y funcionamiento (cuencas hidrográficas, por ejemplo) deben ser tenidos en cuenta a la hora de su establecimiento. La mayor parte de los sistemas archipelágicos de Iberoamérica tendrían que ser considerados como áreas costero marinas en su totalidad.

e. La búsqueda de fórmulas de bienestar duradero y equitativo constituye la verdadera esencia del MCI. Para ello se considerarán los servicios que proporcionan los ecosistemas (abastecimiento, sumidero, regulación y culturales) ya que de ellos depende el bienestar humano. En consecuencia, la estructura y función de cada ecosistema costero marino será detenidamente considerado en tal sentido.

f. Se debe primar la seguridad de las personas y la protección de bienes públicos sobre otras consideraciones; poniendo especial énfasis en los eventos naturales capaces de constituir una amenaza para los usos y actividades humanas.

*Principios sobre el objetivo (el manejo integrado)*

a. Cualquier iniciativa iberoamericana de MCI será reconocida, de forma explícita, como un instrumento técnico (basado tanto en el conocimiento científico como en el tradicional) al servicio de una política pública singular.

b. Aspirará a crear las condiciones favorables para el avance hacia un modelo más integrado de manejo, orientado hacia la sostenibilidad de las zonas costeras. Se interpreta como una plataforma de progreso duradero y equitativo para dar servicio al mayor número de países iberoamericanos y de ALC posible que, voluntariamente, quieran sumarse.

c. Su abordaje formal se orientará hacia presupuestos de gestión estratégica: flexible, adaptativa, amplia perspectiva, participativa, pensada para el largo plazo, que asume escenarios adversos, que tiene en cuenta tanto el proceso como los resultados. Sobre la evaluación de estos últimos se hará especial énfasis.

d. Tiene que ser concebida para que los estados nacionales puedan desarrollarla de forma voluntaria; adaptándola a sus características ecológicas y necesidades socioeconómicas y particulares contextos culturales. Este carácter voluntario se intentará propagar, también, en forma de acuerdos, entre los usuarios de los servicios costeros, las organizaciones empresariales, las ONG, las comunidades locales y, por supuesto, entre los distintos niveles escalares de la administración pública de cada país.

e. La iniciativa regional de MCI tiene que facilitar el avance de los estados nacionales en dos direcciones complementarias: por un lado, hacia el desarrollo de iniciativas de MCI en la escala subnacional y local. Por otro, hacia la búsqueda de oportunidades de cooperación intrarregional como respuesta a tensiones fronterizas.

f. Estará basada, por un lado, en el mejor conocimiento multidisciplinar disponible de los sociosistemas ecológicos; ello exige una sólida base científica técnica pero, además, la contribución de las buenas prácticas que aporta el conocimiento tradicional de las comunidades locales, así como las lecciones que se desprenden de experiencias anteriores. Esto podría alimentar, por otra parte, a programas nacionales de educación y formación específicos.

g. La participación de todas las partes implicadas o interesadas es crucial en la búsqueda de acuerdos; y en la aplicación del principio de corresponsabilidad. Las diferentes escalas de la administración pública se registrarán por los principios de coordinación y cooperación institucional. A los representantes de la sociedad civil, de las entidades empresariales, de las organizaciones no gubernamentales, habrá que facilitarles su participación a través de mecanismos de cómodo acceso, de información contextualizada, del suministro de medios necesarios, de la habilitación de espacios para el encuentro. La población indígena, por su especial fragilidad ante el impacto de la globalización, recibirá especial atención.

h. El avance del MCI en Iberoamérica exige detectar fuentes de financiación de donde se puedan obtener recursos suficientes para abordar una iniciativa con vocación de permanencia. Se interpreta que los recursos para la búsqueda y ejecución de mecanismos orientados a la sostenibilidad costero marina deben provenir, inicialmente, de la administración pública; pero también las diferentes actividades económicas de la producción radicadas en las áreas litorales.

i. Desde el punto de vista del contenido la iniciativa se concretará y centrará en los aspectos del manejo o gestión. Sobre ello se profundizará en las páginas siguientes a través de los diez elementos estructurales o Decálogo para la gestión costera ya comentados.

## **5.2. Buscando el sentido de una iniciativa regional a través de objetivos operativos**

Ha podido comprobarse que, a lo largo de los dos últimos decenios, se ha desarrollado un considerable número de proyectos de MCI en Iberoamérica. Las propuestas de actuación en favor de la sostenibilidad, a través de un sistema más integrado de gestión, han sido, en teoría, de enorme valor. En el análisis de los resultados de estos proyectos, en su evaluación objetiva e independiente, se encuentran algunas claves prácticas para el aprendizaje social. Esto permitiría encarar nuevas iniciativas con mayores garantías de éxito; Pero también para utilizar de manera más eficiente los recursos públicos empleados.

Resulta paradójico que la atención y el trabajo hecho en este sentido no hayan sido los que merece la cuestión. En la necesidad de contextualizar qué ha sucedido recordamos que la ausencia de evaluaciones sistemáticas, es una situación demasiado usual en el devenir de bastantes políticas públicas. Es, quizás, una de las primeras tareas que debe abordar cualquier iniciativa regional de MCI: mirar atrás, escrutar el pasado, reflexionar, y aprovechar sus enseñanzas. Entre otras razones porque resulta imprescindible definir mejor los obstáculos que suelen aparecer en el camino de muchos planes o programas de MCI. Una vez conocidas las dificultades será más fácil precisar la mejor estrategia para abordar su formulación e implantación.

Afortunadamente, ahora se cuenta con propuestas de extraordinario valor. Sus autores; instituciones, investigadores o redes, han sido citados en páginas precedentes. Serán muy tenidos en cuenta a la hora de esbozar algunas ideas para una iniciativa regional de MCI. En todo caso, las propuestas que se detallan a continuación deben ser interpretadas solo como elementos que aspiran a enriquecer el debate. Por descontado que se asume el riesgo que implica cualquier intento de concreción para la situación iberoamericana. Las bases intelectuales de un futuro trabajo de MCI para la región nunca exigirían menos. Y la complejidad de su diseño no deja de sorprender ya que surgen condicionantes de muy distinta naturaleza: políticos, culturales, sociales, de pensamiento ecológico, económicos.

Algunos de tipo político ya han sido mencionados. No obstante, conviene recordar que los procesos de integración supranacional en Iberoamérica (y una iniciativa como la que nos ocupa tiene concomitancias con dichos procesos), han recorrido un largo y tortuoso camino para obtener unos resultados que conducen a la reflexión. Habrá que saber explicar muy bien las ventajas que, desde el punto de vista político, representaría una acción conjunta de los países iberoamericanos para, de forma cooperativa, gestionar mejor sus ecosistemas costeros. Por descontado que la situación social de la región debe marcar y orientar metas y objetivos operativos (Arenas, 2011). En caso contrario, se cometerán los mismos errores del pasado.

Por otro lado, también habrá que tener muy en cuenta los condicionantes ligados a la evolución de cómo se conciben los propios ecosistemas y su funcionamiento, en relación a la acción y necesidades humanas. La Evaluación de Ecosistemas del Milenio empieza a influir, cada vez más, sobre el pensamiento que se tiene al respecto. Otros condicionantes ligados a las actividades económicas y al desarrollo no pueden desconocerse. Sobre todo porque el debate alrededor de la propuesta de la denominada Economía Verde cobra cada vez más relevancia. Pero si estos condicionantes fueran pocos, o de escasa relevancia, que no es el caso, aparece la compleja relación entre ellos. En resumen: no es tarea fácil nuestro propósito, ni se espera la unanimidad en la respuesta. Pero eso sí, el debate provocado será un trascendente primer paso.

### **Cuadro 1. Ideas para la determinación de objetivos operativos de una iniciativa iberoamericana de MCI**

1. Acelerar el proceso de reducción de la pobreza, inequidad social e insostenibilidad ambiental costero marina que trae consigo el modelo de desarrollo. Afrontar las altas tasas de desempleo, o subempleo, que se han generado a partir de la crisis de las actividades litorales en las que descansaban ciertas estructuras productivas atadas al discurso y práctica del desarrollo.
2. Frenar el deterioro de las culturas indígenas nativas y etnias minoritarias. Proteger sus tierras y mares tradicionales, recursos costeros, derechos de asiento, paso y pesca, lugares sagrados y patrimonio cultural.

3. Responder a la demanda de infraestructuras y equipamientos generados por el trepidante crecimiento urbano en relación a la evacuación y depuración de aguas residuales, a la gestión de los residuos sólidos y con otras necesidades que afectan a la salud humana, o a la de los ecosistemas y sus servicios.
4. Racionalizar el proceso urbanizador que conduce a paisajes homogéneos y aumenta los riesgos naturales. Procurar que las distintas manifestaciones urbanas proporcionen más calidad de vida, oportunidades económicas distribuidas y seguridad a personas y bienes.
5. Adecuar el ritmo e intensidad en la explotación de los servicios que proporcionan los ecosistemas costero marinos a las garantías de continuidad de su aprovechamiento. Garantizar el uso múltiple y duradero de estos servicios por parte de los diferentes sectores de actividad.
6. Reforzar las medidas de protección de los hábitats críticos costeros marinos y los servicios más importantes de estos ecosistemas. Conviene estar especialmente atentos al deterioro de los servicios de aprovisionamiento (extractivos como la pesca o marisqueo), de sumidero (al límite de la resiliencia de los ecosistemas por vertidos y residuos) y de regulación (tanto morfosedimentaria, que frene la erosión, como de amortiguación de perturbaciones procedentes de los medios fluvial y marino).
7. Afrontar, con medidas de prevención y de ordenación territorial, el impacto de la subida del nivel del mar inducido por el cambio climático, y los desastres provocados por eventos catastróficos como huracanes, temporales, tsunamis, inundaciones, etc.
8. Evitar la incesante pérdida de espacios y recursos de uso o interés público; enfrentándose a los procesos de privatización que hacen disminuir la equidad en el aprovechamiento de los mismos. Garantizar los niveles de bienestar y desarrollo de la población que dependen, en gran medida, de estos espacios y recursos.
9. Interiorizar en los modelos de gestión pública y privada que la sostenibilidad del litoral depende de la conservación del fabuloso patrimonio costero, natural y cultural, de Iberoamérica. Este paso es previo, y complementario, al aprovechamiento de las oportunidades que ofrece dicho patrimonio en la búsqueda del bienestar duradero de las personas.

En cualquier caso una iniciativa iberoamericana de MIC es necesaria y urgente por un conjunto de razones que se condensan en el siguiente enunciado: es la forma de dar respuesta a los diferentes retos que están planteados en los objetivos operativos descritos en el cuadro 1.

Conviene recordar que dichos objetivos se proponen aspirando a enfrentarse, con éxito, a los problemas enunciados en los diferentes diagnósticos de las numerosas instituciones y autores citados en páginas precedentes. Además de los temas que de una forma tradicional son incorporados al MCI, es ineludible añadir aquellos en cuya solución intervenga más de un país. Cuando se comparten líneas fronterizas, estuarios o golfos, corrientes marinas, recursos pesqueros o especies protegidas migratorias, las alternativas unilaterales para solucionar ciertos problemas no son posibles. Una iniciativa supra nacional de MCI es la única vía para afrontar adecuadamente los complejos conflictos asociados a la insostenibilidad en el uso de ecosistemas costero marinos comunes a dos o más países.

## **6. APORTACIÓN AL CONTENIDO, A LA ESTRUCTURA Y AL PROCESO DE UNA INICIATIVA REGIONAL PARA EL MCI**

Teniendo en cuenta los antecedentes descritos, las propuestas realizadas en el marco del Decálogo para la gestión costera, así como los principios y objetivos operativos, se redactan algunas ideas como aportación propositiva al contenido, estructura y proceso que supondría una iniciativa de MCI para Iberoamérica. Todo ello con la única intención de que sea utilizado como material para el enriquecimiento de un diálogo constructivo entre las partes interesadas.

### **6.1. Materias primas del contenido: incorporación del Decálogo para la gestión costera al debate**

El paso siguiente al enunciado de unos principios y a la fijación de unos objetivos operativos (o relacionados con los problemas del litoral, sus ecosistemas y servicios) consiste en vincular a estos con los sistemas de gestión pública vigentes. Ello remite a tres ideas importantes: a) centra las propuestas sobre el modelo de gestión propiamente dicho; b) ayuda a concretar su contenido a través de los elementos del Decálogo que denominaremos, a partir de

ahora, Elementos Estratégicos, c) adjudica a las instituciones públicas la obligación de un liderazgo compartido (con la sociedad civil) en el proceso de cambio esperado.

Las instituciones públicas, en franca cooperación con las no gubernamentales y empresariales, deben jugar un papel protagonista, hacer las veces de agentes dinamizadores y facilitadores. El hecho de poseer legitimidad, organización, información y recursos les confiere determinadas tareas y responsabilidades. Entre estas destaca la búsqueda de nuevas fórmulas de gobernanza que permitan alcanzar la sostenibilidad del bienestar humano. Ello se consigue a través de compromisos cooperativos, con modelos diferentes de organización para la toma de decisiones y la acción.

Es este el sentido en el que se ha utilizado el mencionado Decálogo para la gestión costera. Se trata de aportar materiales que contribuyan a la concreción de un modelo iberoamericano de gobernanza de los ecosistemas costero marinos. Dichos materiales han sido obtenidos a partir de casos y experiencias iberoamericanas de indudable interés. Una vez más se reitera la intención de este aporte: servir para la inspiración de aquellos países que libremente deseen incorporar en sus políticas públicas el MCI. La idea es bastante sencilla: los elementos estratégicos (o Decálogo) facilitarán los Objetivos Estratégicos.

La última razón que se esgrime para aportar contenidos que ayuden a perfilar una iniciativa regional de MCI es apenas una hipótesis de trabajo: que la mayor parte de los anteriores intentos no llegaron a profundizar y concretar de forma suficiente un proyecto de estas características.

Los siguientes aportes se sustancian a partir de las orientaciones que proporcionan los elementos del Decálogo para el manejo costero. En especial del producto que destilan las propuestas encontradas en las fuentes de información aludidas en el primer apartado de este trabajo; aunque con mayor énfasis en las que proporcionan los trece países que componen la Red IBER-MAR. Una síntesis del mismo, con la intención de contribuir al establecimiento de objetivos estratégicos del MCI, así como referencias de interés, se encuentra en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Fijando los objetivos estratégicos de MCI en Iberoamérica**

	<b>Aportaciones y referencias de interés</b>
<b>1. Política</b>	<p>Conseguir que, aquellos países que aún no tengan políticas específicas y explícitas de MIC, dispongan de ellas como reconocimiento de la trascendencia de los ecosistemas costero marinos y sus servicios en el bienestar de su población, y el patrimonio público nacional. Habría que incorporar, lo antes posible, en la agenda política iberoamericana el MCI como asunto importante y urgente. El punto de vista con el que debería enfocarse el MCI sería el de una política pública, de carácter cíclico e integrador; ya que su interés va mucho más allá de la conservación, y alcanza de lleno al desarrollo; supera la dimensión ecológica e impacta plenamente en la social y económica. EL MCI se interpretaría, sobre todo, como instrumento para atender al derecho de la población costera a tener una vida más digna e incluyente. De forma paralela deben afrontarse cambios en las políticas sectoriales que afecten de forma negativa a los servicios generados por los ecosistemas costero marinos. Como trasfondo de lo anterior el objetivo estratégico marcado por las políticas nacionales debe interpretarse, además, en clave de cooperación internacional horizontal; entre otras razones porque afrontar la solución a varios problemas (de fronteras, del reparto entre varios países de unidades físico naturales o ecosistemas, de movilidad de masas de agua y recursos vivos) exige una visión supranacional y multilateral. Lo anterior implica la necesidad de enfoques regionales y subregionales para el avance del MCI.</p> <p><b>El itinerario seguido por Colombia en los últimos diez años puede inspirar a otros países y ofrecer sugerentes formas de abordar una política de MCI. También podrían analizarse los casos de Guatemala y México. Estos dos países, en los últimos años, están dando muestras de interés por insertar las costas y mares de forma explícita en su agenda política. Uno de los asuntos claves, más reiterados, que marcan la acción política, se orienta hacia la erradicación de la pobreza y carencias básicas en las áreas costeras (además de los países señalados pueden estudiarse los ejes de la política costera de Ecuador).</b></p>
<b>2. Normativa</b>	<p>Parece muy conveniente que todos los países de la región cuenten con un soporte reglamentario de alto rango que facilite y respalde los trabajos que exige una política pública de MCI. Existe una ventaja importante en Iberoamérica: la amplia difusión de la cultura jurídica latina en relación a los espacios y recursos públicos. Por descontado que cada país adaptaría el contenido legal a su realidad ecológica, social, económica, cultural y administrativa. El contenido de la normativa debería enfatizar la trascendencia de los bienes públicos, la conservación de los ecosistemas y sus servicios, considerar instrumentos de coordinación y cooperación entre instituciones, mecanismos para incorporar y asegurar la participación de la sociedad civil y representantes empresariales. Atención especial debería tener el apartado de seguimiento, control y revisión, en su caso, de las normas aprobadas. Un objetivo importante es que los países iberoamericanos, dadas sus condiciones de poblamiento y avance en el proceso de "litoralización" tengan normas referidas a la Ordenación Ecológica del Territorio. Este es un complemento irrenunciable para un MCI. De igual modo, las leyes de gestión de recursos hídricos deben incorporar las necesidades funcionales de las áreas costeras.</p> <p><b>En Cuba, la "Ley 212 de Gestión de la Zona Costera" ofrece orientaciones específicas y bastante bien adaptadas a las características de los ecosistemas costeros. Puerto Rico cuenta con un importante y práctico cuerpo jurídico de aplicación a la gestión de las zonas costeras. De igual modo, Venezuela, con su "Ley de Zonas Costeras" Decreto N° 1.468 de 2001, y Brasil, con su Lei N° 7.661, de 1988 y posterior regulación del Plano Nacional de Gerenciamiento Costeiro, aportan interesantes orientaciones para su posterior adaptación por parte de aquellos países que aún no cuentan con una sólida base legal. Otro caso de interés es la "Ley 22/88 de Costas" de España; debido a la prioritaria atención puesta en la determinación del dominio público marítimo terrestre (DPMT). También la "Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino" contribuirá en la parte acuática a administrar mejor los ecosistemas y sus servicios. Por último, la entrada en vigor en España, en 2011, del "Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo" complementará, y mejorará, la base legal vigente para el MCI.</b></p>



<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>3. Reparto de competencias</b></p>	<p>Un objetivo importante es, sin duda, avanzar o completar el proceso de descentralización en la toma de decisiones. Además de que en casi todos los países iberoamericanos es una aspiración de política general, para el MCI resulta clave que los estados nacionales (del que las regiones y municipios son también partes esenciales), transfiera responsabilidades a las unidades administrativas que están más cerca de los problemas, de la gente. En cualquier caso, esta descentralización debe ir acompañada de mecanismos de coordinación y cooperación institucional. Parece que en buena parte del mundo la escala subnacional consolida un papel de enorme trascendencia en el MCI. Por otro lado, y de forma progresiva, los municipios deben asumir competencias relacionadas con la gestión de la costa al tiempo que le son transferidos los recursos y las capacidades. Todo lo anterior no significa que los Estados nacionales queden despojados de sus importantes responsabilidades; implica avanzar en esquemas de gobernanza.</p> <p><b>Entre los casos que pueden servir de referencia se mencionan a: Chile, como ejemplo de país que ha conseguido considerables avances en el proceso de descentralización para diversas funciones (creación de Comisiones Regionales de Usos del borde costero, Macrozonificación de usos del borde costero en la escala regional...). Perú, porque está abordando el Programa Nacional de Manejo Integrado de Zonas Marino Costeras teniendo muy en cuenta las competencias de sus gobiernos regionales en el MCI. España, por su experiencia en procesos de descentralización del Estado (las Comunidades Autónomas concentran, cada vez más, las competencias relacionadas con la costa y sus recursos; algunas de ellas desde 2009 y 2011 incluso la gestión del DPMT); aunque resulta imprescindible fijar mecanismos específicos de coordinación y cooperación interinstitucional para atender a cuestiones básicas del MCI.</b></p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>4. Instituciones</b></p>	<p>Cada país debería tener una arquitectura institucional específica para el MCI; con un diseño adaptado a sus características político administrativas y necesidades sociales, y económicas. Se trata de instituciones permanentes, flexibles y especializadas; que sean capaces de servir de espacio de encuentro entre instituciones públicas y privadas (incluyendo organizaciones de comunidades y usuarios costero marinos). Serán centros desde donde se impulsa y organiza la acción. La filosofía operativa que debe primar en las mismas se vincula a la coordinación y, sobre todo, a la cooperación entre agentes sociales e institucionales. Aquí radicaría buena parte de su éxito; ayudaría a la Administración Pública de cada país a incorporarse en procesos de gobernanza. Serían instituciones para la orientación, facilitación, intermediación, y articulación entre sociedad, gobierno y empresas. No se trata de instituciones con un gran número de funcionarios; más bien al contrario. Pero con perfiles y destrezas profesionales muy singulares; dotados de legitimidad y recursos suficientes. En general, las reformas y mejoras en el interior de las instituciones deberían tener prioridad.</p> <p><b>Algunos países iberoamericanos han dado importantes pasos en la buena dirección. Colombia, en la última década, puede considerarse un caso que merece especial mención. El trabajo de sus instituciones, empezando por la Comisión Colombiana del Océano, ha jugado muy a favor del MCI. La Comisión Nacional de Usos del Borde Costero de Chile, aún con pocos medios, lleva trabajando, de forma ininterrumpida, desde hace casi veinte años a favor del avance del MCI. En la escala subnacional de gestión, el caso de la Unidad de Coordinación de MCI de la provincia de Buenos Aires, también podría ser motivo de reflexión. Por último, algunas iniciativas lideradas por instituciones no gubernamentales han contribuido, de forma importante, al avance del MCI en sus países respectivos; por tal razón, no debería perderse de vista el papel jugado por Ecoplata en Uruguay, y el de la Agencia Brasileira de Gerenciamento Costeiro. La alianza de cooperación interinstitucional establecida entre la Academia de Ciencias de República Dominicana y la Universidad Autónoma de Santo Domingo, a través de la Comisión Ambiental, se ha convertido en un mecanismo relevante que incide directamente en asuntos ambientales y de ordenación del territorio en el seno del Congreso de la Nación.</b></p>

<p><b>5. Instrumentos</b></p>	<p>Los programas nacionales de MCI se consideran instrumentos de extrema utilidad por específicos. Esa es la razón que anima a proponer su incentivo; siempre considerados en el marco de las políticas públicas de cada país. Lo anterior implica su institucionalización a través de un mandato. La formulación de Estrategias de MCI también exige una profunda reflexión sobre cómo conseguir los objetivos marcados en las diferentes políticas, leyes y programas de MCI. Estos instrumentos no pueden ignorar otros de naturaleza sectorial. Sobre todo cuando estos últimos suelen ser los determinantes en un sistema de gestión pública.</p> <p><b>Varios países aportan interesantes experiencias. Brasil, por disponer de un auténtico repertorio instrumental específicamente pensado para el MCI (además del Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro se destaca el proyecto Orla). Panamá, por sus planes subnacionales de MCI (Bocas de Toro, Darién, Archipiélago de Perlas). Costa Rica y Portugal, por sus Estrategias Nacionales para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros. Perú, por su decidida intención de vincular la gestión integrada de los recursos hídricos, la ordenación del territorio y el ámbito costero marino en el Programa Nacional y los Planes Regionales de Manejo Integrado de Zonas Marino Costeras. Colombia por sus planes a escala de las Unidades Ambientales Costeras y Unidades de Manejo Integrado. Y Cuba por su magnífica iniciativa denominada Áreas Bajo Régimen de MCI en la que muestra su preocupación por transmitir a los municipios litorales líneas de acción.</b></p>
<p><b>6. Formación y capacitación</b></p>	<p>Mantener la tendencia de mejora en la oferta de formación superior y capacitación sobre MCI resulta prioritario. Pero además de que los estudiantes universitarios se formen en dicha disciplina, habría que hacer un gran esfuerzo para reorientar y adaptar dicha oferta a las necesidades de los gestores, en especial para aquellos que trabajan de forma estable en las administraciones públicas. Es aquí donde se localiza la prioridad de la acción. El contenido formativo debe hacer un énfasis mayor en determinadas disciplinas y habilidades sociales: técnicas de administración pública, coordinación, facilitación, concertación, negociación, intermediación... y por descontado en un enfoque en gestión por ecosistemas. También es necesario reforzar la cooperación entre los sistemas públicos de educación superior iberoamericanos. El establecimiento de programas supranacionales, de carácter regional o subregional, orientados al MCI resulta muy conveniente.</p> <p><b>Los esfuerzos de Cuba y Colombia, así como el denominado Comunidad MCI Sur, en la que cooperan México, Chile, Brasil, Argentina y Uruguay, son de gran interés porque también pueden inspirar a futuras iniciativas. Portugal ha consolidado una interesante oferta formativa superior en MCI. Algunas maestrías en España se abordaron como oferta de formación para funcionarios y técnicos; lo cual implicó, además de reforzar sus conocimientos en MCI, una mejor relación entre las administraciones para las que trabajaban; ahora hacen las veces de profesores en esas mismas maestrías transmitiendo su valiosa experiencia.</b></p>
<p><b>7. Recursos</b></p>	<p>Los recursos destinados al MCI deben ser incrementados y asumidos, en el largo plazo, por los propios países interesados para sufragar sus necesidades al respecto, como lo harían con cualquier otra política pública. Los recursos de la cooperación internacional deberían ser solo de carácter complementario. Los fondos nacionales para el MCI deben ser, de forma progresiva, permanentes; con objeto de evitar la pérdida de los avances conseguidos por los proyectos que se iniciaron y después fueron abandonados. Para ello pueden valorarse, además de los presupuestos públicos, los provenientes del pago por usuarios de servicios de los ecosistemas costeros y marinos, así como los de empresas privadas. En cualquier caso, el interés público debe primar en el criterio de recaudación y distribución de fondos.</p> <p><b>Las enseñanzas obtenidas por Ecuador, Brasil y Panamá, en relación a préstamos bilaterales o multilaterales para el MCI, podrían inspirar a algunos países iberoamericanos en su modo futuro de actuar. El cuestionamiento sobre tasas, cánones e impuestos a los usos del espacio y servicios de ecosistemas costero marinos en México, R. Dominicana o España, puede contribuir a enriquecer la discusión en otros países.</b></p>

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">8. Conocimiento e información</p>	<p>Es crucial vincular más las universidades y centros de investigación a los procesos e instituciones responsables del MCI. Los acuerdos de cooperación se muestran como una de las estrategias más interesantes para el logro de los fines de los dos tipos de organismos públicos: completar vacíos de conocimiento sobre ecosistemas costero marinos y avanzar en el MCI. También convendría hacer más énfasis en la integración entre disciplinas y ciencias; así como estudiar con mayor detenimiento los aspectos sociales y humanos de los servicios de los ecosistemas costero marinos. Las posibilidades que se abren a través del modelo de Evaluación de Ecosistemas del Milenio (EEM) para los ámbitos costero marinos pueden explotarse, con mucha mayor intensidad, en casi todos los países iberoamericanos. Por otro lado, habría que intensificar más el seguimiento y evaluación, tanto de los procesos como de los resultados, del MCI a través de sistemas de indicadores que sean intercambiables entre países de la región. Las ventajas que implican la formación y consolidación de redes de conocimiento y experiencias en MCI, como IBERMAR, resultan cruciales. Por ello se propone reforzar esta vía de trabajo. Además, todos los países deben crear espacios virtuales donde fijar la información más relevante del proceso de manejo costero que estén desarrollando. La información tiene que ser fácilmente accesible, actualizada, detallada y comprensible. De la eficacia y transparencia de este último aspecto dependerá el carácter democrático del modelo de gestión pública de los sistemas costero marinos.</p> <p><b>Entre los centros de investigación que sirven de referencia por su destacado papel en el avance del MCI está el INVEMAR de Colombia. Algunos proyectos como el “Atlas Sensibilidad ambiental de la costa y mar argentino” constituyen referencias de interés. Tampoco debe olvidarse el papel tan destacado que juegan algunas universidades en la configuración de políticas de MCI. El caso de México es muy significativo por su aporte de información y conocimiento a dichas políticas pero también como centros impulsores de las mismas. Redes como IBERMAR o Ecocostas ayudan a consolidar y difundir los esfuerzos hechos en el MCI, y que están dispersos por Iberoamérica. La Evaluación de Ecosistemas Litorales de España y Portugal pueden servir de referencia para otras evaluaciones en el marco de la EEM. Finalmente, proyectos del tipo SPINCAM desarrollado en el seno de la CPPS contribuyen, por un lado, a integrar sistemas subregionales de indicadores pero, por otro, a que cada país se enfrente a las necesidades de sus propios sistemas de información costero marina.</b></p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">9. Educación para la sostenibilidad</p>	<p>Mantener y reforzar las iniciativas existentes orientadas a la educación para la sostenibilidad; tanto los dirigidos a la población escolar como a los usuarios de servicios de los ecosistemas costero marinos. Abrir nuevas líneas de trabajo en aquellos países que aún no hayan comenzado programas de esta naturaleza. Por el interés y la eficiencia demostrada con anterioridad, la administración pública debe apoyar más la labor educativa que realizan las organizaciones no gubernamentales. Una forma de trabajar más cooperativa entre organismos de MCI y de educación pública puede aprovechar mejor los recursos, la especialización y las ventajas funcionales de cada institución.</p> <p><b>La novedad que aporta, desde Argentina, la Red del Voluntariado Universitario a la Educación Ambiental en Áreas Litorales, resulta suficientemente sugerente como para que sea tenida en cuenta por los miembros de la comunidad iberoamericana. Algunas iniciativas, como las desarrolladas en Puerto Rico, en el marco del Programa Sea Grant, y que complementa la investigación con la aplicación de resultados en las comunidades y usuarios, podrían inspirar actuaciones en otros países iberoamericanos. También conviene conocer los programas educativos iniciados en Costa Rica, Brasil, Colombia, Cuba o Uruguay. El intercambio de materiales y resultados puede contribuir al progreso de este elemento clave del sistema de gestión nacional en bastantes países de la región. Por último, el programa educativo Coastwatch que se desarrolla desde hace tiempo en Portugal y España, conviene que sea conocido ya que en realidad no exige cuantiosos recursos e implica, además de conocimientos para la sostenibilidad, importantes aportes al conocimiento del estado de las costas nacionales (por su enfoque de investigación participativa).</b></p>

## 6.2. Aportación a la estructura organizativa de una iniciativa regional de MCI

El modelo inductivo empleado permite, a partir de una base real bien conocida como la descrita en páginas precedentes, organizar los denominados objetivos estratégicos en una estructura pensada para la acción (Figura 2). Estos últimos se determinan como respuesta a las necesidades que se exponen en el Decálogo. Así, la iniciativa regional de MCI podría plantearse a partir de tres metas estratégicas que incorporan sus correspondientes objetivos estratégicos. No hace falta insistir en la relación de interdependencia que existe entre ellos. En cualquier caso, tampoco debe perderse de vista la conveniencia de agrupar los objetivos en metas: estas últimas confieren a todas las acciones que se desprenden de aquellos, la perspectiva y el contexto sinérgico que exige un proyecto de esta envergadura.

*Meta estratégica 1. Construir un sólido sistema de alianzas que promueva un modelo de gobernanza pensado para el bienestar humano duradero en el espacio costero marino de Iberoamérica*

1.1. Apoyando la incorporación del MCI en las agendas políticas nacionales con objeto de que su progreso cristalice en políticas públicas específicas; interpretando éstas como vías de acceso a la gobernanza.

1.2. Mejorando los niveles de implicación participativa de los representantes sociales y la actividad económica en los procesos institucionales de MCI de la región; pensando qué fórmulas y mecanismos son los más integradores en cada situación.

1.3. Impregnando la relación entre los diferentes sectores y escalas territoriales de gestión pública de una verdadera filosofía de cooperación institucional; aceptando que todas forman parte de una misma realidad administrativa y físico natural que incide en el resultado final de la relación entre las personas y los ecosistemas y sus servicios.

*Meta estratégica 2. Ayudar en la búsqueda de la mejor combinación de instrumentos para el avance del MCI en Iberoamérica*

2.1. Proporcionando orientaciones sobre las distintas fórmulas reglamentarias que se han ensayado para la implantación de sistemas más integrados de manejo costero; asumiendo que se parte de nuestra propia cultura jurídica.

2.2. Prestando apoyo a la mejora o creación de instituciones específicamente pensadas para el MCI; entendiendo que una de las claves del proceso está en la adaptación y capacidad de dichas instituciones para intervenir en la

realidad de las tres escalas territoriales de manejo costero: nacional, subnacional y local.

2.3. Colaborando en la búsqueda de los instrumentos más idóneos a los particulares contextos ecológicos, culturales, sociales y económicos de cada país; reconociendo que las estrategias y programas nacionales para el MCI constituyen opciones muy a tener en cuenta junto a las que afectan a la ordenación ecológica del territorio y cuencas hidrográficas.

2.4. Favoreciendo el diseño conjunto y aplicación armónica de instrumentos estratégicos binacionales/subregionales de MCI, orientados a la resolución de problemas relevantes y compartidos por dos o más países de la región.

2.5. Incorporando instrumentos objetivos de seguimiento y evaluación del progreso de las iniciativas de MCI. De esta forma, un adecuado sistema de indicadores permitirá observar el avance existente en las escalas nacional y subnacional. Pero sobre todo será posible el análisis de un panorama regional que en raras ocasiones está disponible.

*Meta estratégica 3: Facilitar las capacidades y recursos necesarios para que la iniciativa de MCI progrese y perdure en el tiempo, llegando a todos los países y territorios de la región que deseen incorporarse*

3.1. Asistiendo a la formación de los funcionarios públicos relacionados con la sostenibilidad de los ecosistemas costero marinos; así como a técnicos y líderes de ONG involucrados en procesos de MCI; admitiendo que todos deben contar, además de conocimientos sobre ecosistemas y sobre la realidad socioeconómica, con determinadas destrezas y habilidades sociales para la: negociación, búsqueda de consenso, gestión de conflictos, intermediación y facilitación, etc.

3.2. Favoreciendo aquellos proyectos relacionados con la educación para la sostenibilidad en ámbitos costero marinos; promoviendo tanto las iniciativas radicadas en las instituciones gubernamentales, como aquellas provenientes de ONG que ofrezcan garantía de interés público y eficacia.

3.3. Aportando desde las instituciones públicas recursos iniciales destinados a sufragar iniciativas que movilicen, a su vez, nuevos recursos o constituyan fuente potencial de innovación y buenas prácticas; asumiendo el principio de que el cambio debería ser costado en el largo plazo, también, por la iniciativa privada.

3.4. Resaltando la trascendencia del papel del conocimiento (sobre los fenómenos naturales, sociales y económicos) y la información pública (sobre los procesos de gestión) en el mantenimiento de cualquier iniciativa nacional,

subnacional o local de MCI; reconociendo que los programas de comunicación refuerzan la eficacia de los proyectos, así como su viabilidad democrática.

### 6.3. Contribuciones al proceso político técnico de MCI

Por descontado que los principios, objetivos operativos, metas y objetivos estratégicos expuestos en epígrafes anteriores, son solo aportaciones para el diálogo que debe establecerse entre las partes implicadas en una iniciativa iberoamericana de MCI. Esta, entendida como proceso político técnico, debe culminar una de sus primeras fases aprobando los suyos propios. La antesala de la puesta en marcha de estos trabajos, que hace las veces de primera etapa (*inicial*), es una convocatoria institucional.

En este caso las instituciones deben ser internacionales, vinculadas a Iberoamérica (CEPAL, Oficina Regional de Ciencia para ALC de la UNESCO, Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente, etc.); donde, por descontado, la SEGIB (o su Programa de Cooperación en Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) también tendría un papel protagónico. Cualquiera de estas, o todas aquellas que acuerden establecer una alianza estratégica, contarán con el apoyo de las agencias de cooperación al desarrollo internacional que estén dispuestas a apoyar financiera o técnicamente la iniciativa.

Así se configuraría el núcleo original que impulsará el MCI en la escala regional. En principio, tendría un objetivo aparentemente modesto, pero de gran trascendencia para el desarrollo de las futuras tareas: estudiar, en profundidad, los antecedentes del MCI, así como realizar un diagnóstico general de la situación actual. Para ello cuenta ya con un material de gran valor como es el aportado por la Red IBERMAR; a este habría que añadir el de otros países que interesan por sus experiencias pasadas o presentes: Ecuador, Perú, Venezuela, Guatemala, etc.

Este diagnóstico inicial, que podría ser redactado por un equipo de expertos internacionales, serviría como base para preparar unas propuestas provisionales sobre: conceptos básicos, límites geográficos, tiempo y recursos necesarios para desarrollar la iniciativa, el enfoque a desarrollar, temas que podrían centrar el interés, perfil de los equipos técnicos, casos más relevantes en el presente que merecen especial seguimiento, sedes regional y subregionales que harían las veces de centros de impulsión. Sobre esto último hay ciudades iberoamericanas que sugieren su idoneidad, por ser sedes de organismos internacionales de interés o por cumplir un papel relevante en el avance de proyectos subregionales de MCI.

En teoría esta primera fase no parece compleja, ni debe durar mucho tiempo o requerir cuantiosos recursos para su financiación. Pero resulta obvio que las dificultades podrían surgir por ser la etapa que abre el proceso. Algunas enseñanzas sobre este asunto se obtienen a partir del acta del taller de formulación del Anteproyecto de MCI en América Latina y el Caribe, celebrado en Cartagena de Indias (UNESCO, 2003) y de las reflexiones al respecto de Salzwedel (2005). Por eso el protagonismo de los países iberoamericanos tiene que ser muy visible y ser previsto desde el principio.

Con estas aportaciones iniciales se abriría un proceso de distinta naturaleza; que constituye una suerte de segunda etapa (*institucional*). Ahora son los contactos con representantes políticos de las instituciones públicas de los países iberoamericanos, tanto del desarrollo económico como del medio ambiente y la gestión costero marina, a los que se les hace llegar el ofrecimiento para que participen libremente en la iniciativa. Resulta obvio que la propuesta debe ser recibida con interés; y para ello hay que subrayar muy bien los beneficios que obtendrían al hacerlo. Y no nos referimos, en exclusiva, a beneficios de tipo económico; especialmente hay que enfatizar los que el propio MCI aportará en su contribución decisiva a la sostenibilidad del litoral iberoamericano. El cuidado que hay que poner en esta etapa resulta extremo: no puede olvidarse que los gobiernos nacionales serán los ejecutores de sus propias decisiones. Y es en estos donde la iniciativa regional de MCI tiene que incidir, para que más tarde se concrete en los ámbitos subnacional y local.

Una tercera etapa (*instrumental*) del proceso está dirigida a encontrar casos reales de los que aprender durante el tiempo que dura el proceso; ello obliga a estudiarlos con cierto detalle. Por eso, cada país iberoamericano aportará dos casos prácticos de MCI, procedentes de la escala subnacional o local, que sean significativos de su contexto ecológico, social y económico. Lo ideal sería que al menos uno de los casos propuestos tenga ya cierto recorrido en su ejecución; el segundo empezará su desarrollo al mismo tiempo que la iniciativa regional de MCI. Se supone que durante el tiempo que dure la iniciativa este último caso real no dejará de contribuir con lecciones al proceso.

La cuarta etapa (*organizativa*) pretendería la construcción de la arquitectura institucional o mecanismo de cooperación específico; una suerte de plataforma regional para el MCI. La organización descansaría en un foro iberoamericano técnico político de debate. La configuración que se recomienda es la siguiente:

a. Conjunto de delegados nacionales de los países/territorios que participen en la iniciativa regional de MCI (sería el grupo más numeroso). Al menos debería de haber, por cada país, un representante de cada uno de los siguientes grupos: instituciones y programas formales de MCI, instituciones públicas vinculadas al desarrollo costero, instituciones públicas relacionadas con la protección y conservación de la naturaleza, ONG relacionadas con el MCI, académicos, y empresarios de sectores de actividad costero marina importantes.

b. Grupo de representantes de los casos reales incorporados, como material de enseñanza, al proceso de aprendizaje.

c. Grupo de representantes de las instituciones internacionales y agencias de cooperación al desarrollo que estén interesadas en participar en la iniciativa regional de MCI.

d. Grupo de expertos contratados para llevar a cabo, de forma permanente, los trabajos técnicos relacionados con la iniciativa regional de MCI.

e. Grupo técnico de expertos externos que serán especialistas en cada uno de los temas del Decálogo para la gestión costera.

Esta plataforma o foro regional para el MCI desarrollaría sus funciones y responsabilidades en una quinta etapa (*despegue*). Esta etapa, la más larga en el tiempo, comprende la ejecución, seguimiento y evaluación continua de la Iniciativa Regional de MCI. Entre otras se mencionan las siguientes funciones:

1. Establecer los mecanismos de funcionamiento, seguimiento, evaluación y ajuste continuo de la Iniciativa.

2. Aprobar principios generales, objetivos y metas que, a modo de criterios, deberían inspirar la iniciativa regional de MCI (y, por lo tanto, influir en las de escala nacional).

3. Proponer el mecanismo permanente para el establecimiento y mantenimiento del Fondo Regional para la Iniciativa Iberoamericana de MCI.

4. Debatir las enseñanzas de los antecedentes de MCI encontrados, de los casos subnacionales y locales aportados por los países/territorios participantes.

5. Obtener conclusiones sobre las lecciones aprendidas y difundirlas entre todos los implicados en el proceso o interesados en el mismo.

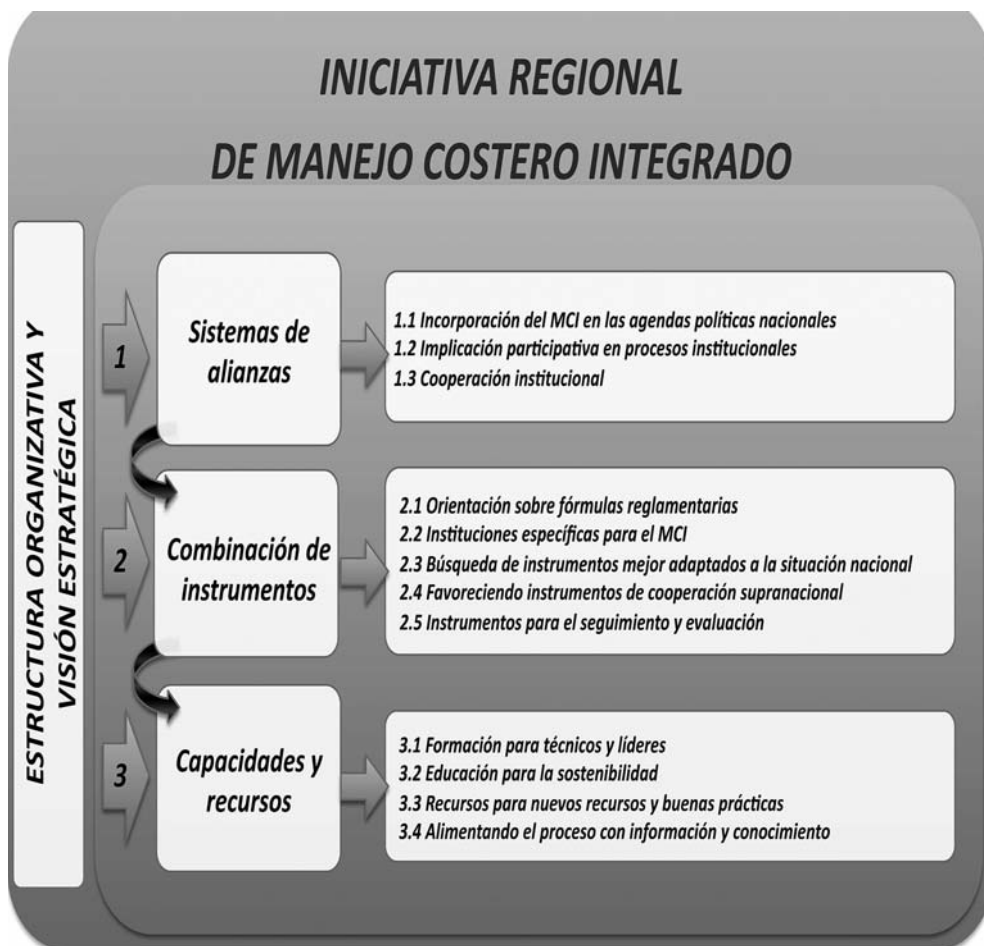
6. Impulsar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de experiencias supranacionales en MCI para áreas limítrofes entre dos o más países/territorios que compartan ecosistemas costero marinos.



7. Proponer medidas generales de acción, con base en el aprendizaje regional, para el progreso del MCI a los sistemas políticos nacionales; con la intención de que sean voluntariamente consideradas y adaptadas en sus respectivas instituciones de gobierno, parlamentos, congresos o asambleas.

8. Buscar incentivos para que los gobiernos nacionales asuman, de forma voluntaria y adaptada, las medidas que sobre el MCI sean propuestas por la iniciativa iberoamericana de MCI.

Figura 2. Iniciativa regional de manejo costero integrado



## 7. REFLEXIÓN FINAL

Este trabajo pretende contribuir al debate de ideas que debe alimentar una nueva iniciativa de MCI en Iberoamérica. No surgen dudas razonables acerca de su urgente necesidad. Las referencias bibliográficas y los antecedentes descritos indican la conveniencia de su creación con las características y alcance descritos; además de mayor determinación y ambición para los esfuerzos en curso. En el caso de países con menor grado de bienestar en relación con el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, la pérdida de servicios de los ecosistemas costero marinos resulta una gravosa hipoteca añadida. En los más avanzados, según este índice, se convierte en una amenaza a la continuidad de su bienestar. En ambos implica un serio obstáculo para lograr mayor sostenibilidad.

Un planteamiento estratégico a partir de un proyecto regional es probable que acelere los avances en las escalas nacionales; que son las principales, aunque no exclusivas, destinatarias de la iniciativa que se propone. Por tanto, y teniendo en cuenta las grandes diferencias entre los países de Iberoamérica en relación a sus ecosistemas, contextos sociales, culturales, económicos, jurídicos y logros en el MCI, se concibe esta con carácter voluntario, abierto y flexible en su interpretación y ejecución; y se basa en unos principios generales ampliamente aceptados.

Su encuadre como política pública obliga a buscar enfoques e interlocución en otros contextos; los académicos y técnicos resultan imprescindibles pero en absoluto suficientes. En consecuencia, una de las claves del éxito será saber explicar y comunicar bien el mensaje a los principales agentes políticos sociales e institucionales.

En sus inicios se puede construir una plataforma iberoamericana que sirva de espacio de encuentro. De ella se beneficiarán responsables, implicados o interesados en la búsqueda de caminos hacia la gobernanza de los ámbitos costero marinos. Sería un centro de impulsión de nuevas ideas, de detección de oportunidades para la cooperación, de intercambio de experiencias y conocimiento, de orientación y asesoramiento, donde escrutar vías alternativas para que la sociedad se implique más en aquellos cambios que le son imprescindibles. Por descontado que los proyectos o programas de MCI, finalizados o en marcha, juegan un papel trascendental en la futura iniciativa: resulta imprescindible aprender de ellos. Se trata, en definitiva, de abrir ventanas que permitan la visión de otras posibilidades y perspectivas, más allá del modelo desarrollista, hoy obsoleto por inviable.

El paisaje que se divisa desde estas ventanas abiertas deja entrever, por un lado, a instituciones que lideran la intermediación y facilitan el acercamiento entre los actores sociales; para que traten de los bienes públicos y de las actividades económicas. En cualquier caso son garantes de que, en el resultado de ese proceso participativo, prevalezca el interés común y la equidad con una perspectiva de largo plazo. Por otro lado, se observa una sociedad que se hace corresponsable de su propio destino y entorno; más protagonista del futuro gracias a las opciones que le han brindado sus instituciones públicas y los recursos puestos a su disposición.

En el transcurso de los últimos años se advierten oportunidades que precisan ser aprovechadas para avanzar en: la descentralización del proceso de toma de decisiones, la mejora de la cooperación entre instituciones públicas, la cohesión del sector no gubernamental y sus posibilidades de colaboración con instituciones públicas, la implantación de una cultura para evaluar las políticas en el ámbito público de actuación.

La concreción de acciones para el progreso del MCI en Iberoamérica exige antes un mínimo soporte institucional de carácter regional que analice, valore, consolide y atesore lo aprendido hasta el momento. Pero también que proporcione orden y coherencia entre todas las propuestas. No obstante, algunas de ellas (un Directorio de personas e instituciones vinculadas al MCI dentro de un portal específico, por ejemplo), por sencillas, poco costosas y fáciles de abordar, permitirían dar pasos importantes en un proyecto que debe concebirse, ante todo, en el marco de la cooperación intrarregional.

La función que, en una primera fase, deben asumir los organismos internacionales y supranacionales iberoamericanos es fundamental. Se espera de ellos capacidad de liderazgo, primero, y orientación, después. La intención es bien sencilla: facilitar la actuación en otros niveles escalares políticos y administrativos: nacionales, subnacionales y locales.

Por tanto, resulta evidente la conveniencia de una iniciativa basada en la difusión de información y conocimiento, en el trabajo dirigido a la mejora de las capacidades institucionales (a través de la formación), en la ayuda al cumplimiento de compromisos derivados de acuerdos y convenios regionales o internacionales sobre zonas costero marinas... y, sobre todo, en la cooperación entre partes. Para que lo anterior sea posible hay que tener, antes que nada, voluntad de hacerlo.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Agardy, T. and Alder, J.** 2004. “Coastal Systems” en *Evaluación de Ecosistemas del Milenio*, Cap. 19, 37 pp.
- **Agardy, T., Davis, J., Sherwood, K. y Vestergaard, O.** 2011. *Taking steps toward Marine and Coastal Ecosystem-Based Management –An introductory guide*, UNEP Regional Seas Reports and Studies N 189, 68 pp.
- **Arenas, P.** 2009. “Gestión del litoral y política pública en España”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, pp. 353-380.
- **Arenas, P. y Garcés, H.** 2009. “Diagnóstico de la gestión del litoral en la República de Panamá”, en Barragán Muñoz, J.M., (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, pp. 71-90.
- **Arenas, P.** 2011. *Manejo Costero Integrado, Desarrollo y Sustentabilidad en Iberoamérica: Aproximación a un diagnóstico* (en prensa).
- **Arriaga, L., Montano, M. y Vasconez, J.** 1999. “Integrated management perspectives of the Bahía de Caraquez zone and Chone River estuary, Ecuador”, *Ocean & Coastal Management*, 42, 229-241.
- **Avella, F., Osorio, A., Burgos, S., Vilardy, S., Botero, C., Ramos, A., Mendoza, J., Sierra, P., López, A., Alonso, D., Reyna, J. y Mojica, D.** 2009. “Gestión del litoral en Colombia. Reto de un país con tres costas”, en Barragán Muñoz, J.M., (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, pp. 175-210.
- **Azuz, I., Rivera-Arriaga, E., Muñoz, P. y Ortega, A.** 2011. *Política nacional para el desarrollo sustentable de océanos y costas en México: génesis y gestión*. Región y sociedad vol. XXIII, n° 50, 279-289.
- **Ballinger, R.C., Smith H.D. & Warren L.M.** 1993. “The management of the coastal zone in Europe”. *Ocean & Coastal Management* 22(1): 45 – 85.
- **Barragán Muñoz, J.M.** 2001a. “The coasts of Latin America at the end of the last century”, *Journal of Coastal Research*, vol. 17, n° 4, 885-899.
- **Barragán Muñoz, J.M.** 2001b. “The Brazilian National Plan for Coastal Management”, *Coastal Management*, 2001, vol. 29, n° 3, 137-156.

- **Barragán, J.M., Dadon, J.R., Matteucci, S.D., Morello, J.H., Baxendale, C. y Rodríguez, A.** 2003. “Preliminary Basis for an Integrated Management Program for the Coastal Zone of Argentina”, *Coastal Management*, vol. 31, n° 1, 55–77.
- **Barragán, J.M.** 2003. *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales, Introducción a la planificación y gestión integrada*, Servicio de Publicaciones de la UCA, 2003, 301 pp.
- **Barragán, J.M., Castro, C. y Alvarado, C.** 2005. “Towards Integrated Coastal Zone Management in Chile”, *Coastal Management*, vol. 33, n° 1, 1-25.
- **Barragán, J.M.** 2009 (Coord.). *Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), 380 pp.
- **Barragán, J.M.** 2010. “Coastal management and public policy in Spain”, *Ocean & Coastal Management*, 53, 209-217.
- **Barragán, J.M. y Borja, F.** 2011. “Ecosistemas Litorales” en *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España*, Madrid, Fundación Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, Cap. 13, pp. 673-739.
- **Barragán, J.M.** (coord.). 2011. *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 280 pp.
- **Barragán, J.M., Chica, A., Pérez, M., García Oneti, J. y García Sanabria, J.** 2011. “La gestión integrada de áreas litorales en España. Propuestas para un cambio de rumbo”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 253-280.
- **BID** (Banco Interamericano de Desarrollo). 1998. *Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe*. Estrategia del Banco, BID, Washington, D.C., N° ENV-128, 42 pp.
- **Botero, L. y Salzwedel, H.** 1999. “Rehabilitation of the Ciénaga Grande de Santa Marta, a mangrove-estuarine system in the Caribbean coast of Colombia”, *Ocean & Coastal Management*, 42 (1999) 243-256.
- **Botero, C. y Sosa, Z.** 2011. “Propuestas para la gestión litoral de un país con tres costas: Colombia”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 139-158.

- **Breton, Y., Brown, D. Davy, B., Haughton, M. y Ovares, L.** 2006. *Manejo de recursos costeros en el Gran Caribe: resiliencia, adaptación y diversidad comunitaria*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).
- **Burbridge, P.R. and Humphrey S.L.** 2003. “Introduction to the Special Theme Issue of the Coastal Management”, *Journal on The European Demonstration Programme on Integrated Coastal Management*, vol. 31, n° 2, pp. 121-126.
- **Cabrera, J.A., García, G, Rey, O., Alcolado, P., Pérez, R., Martínez, J.M., Miranda, C., Castellanos, M., León, A., Salabarría, D., Alfonso, A., Dueñas, F. y Martínez, D.** 2009. “El manejo costero integrado en Cuba: un camino, grandes retos” en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 91-120.
- **Cabrera, J.A., Martínez, D., Rey, O., Cruz, T., Brito, L., Caraballo, Y., Miranda, C., Castellanos, M., León, A., Pérez, O., Milanés, C., Arellano, M., Martiñez, J., Pérez, R., Martínez, A., Dueñas, F. y García, G.** 2011. “El manejo integrado costero en Cuba: propuestas para avanzar hacia una implementación exitosa” en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 71-92.
- **Caille, G., Ochoa, E. y Olsen, S.** 2007. “Para mejorar la gobernabilidad sobre los cambios en los ecosistemas costeros de Latinoamérica”, en *Ocho Caminos para la integración inter-territorial latinoamericana*, Bogotá, Fundación Avina, 13-32.
- **Castro, C. y Morales, E.** 2006. *La zona costera. Medio natural y ordenación integrada*, Santiago de Chile, Serie Geolibros n° 5, Pontificia Universidad Católica de Chile, 208 pp.
- **Castro, C. y Alvarado, C.** 2009. “La gestión del litoral chileno: un diagnóstico”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 211-234.
- **Castro, C., Alvarado, C., de Andrade, R., de la Maza, C., Guijón, R., Godoy, C., Labbé, G., Peña, F., Viejo, M., Villablanca, R., Zamora, F. y Urrea, J.** 2011. “Algunas orientaciones para el manejo costero integrado en Chile”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 159-170.

- **CCO (Comisión Colombiana del Océano)**. 2007. *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros*, Litoflash, Santa Marta, Serie de Documentos Generales, INVEMAR, N. 19, 56 pp.
- **CCO**. 2011. *Lineamientos para la formulación del plan nacional de manejo costero integrado de zonas costeras*, Comité Técnico Nacional de MIZC, 158 pp.
- **CEPAL** (Comisión Económica para América Latina y El Caribe). 1999. *Una visión regional del desarrollo del capítulo 17 del Programa 21 en América Latina y el Caribe: 1992-1998*, LC/R.1881, Informe preparado por Jairo Escobar, 63 pp.
- **CEPAL**. 2010. *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas, 231 pp.
- **CIMARES** (Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas). 2010. *Política Nacional de Mares y Costas de México, Gestión integral de las regiones más dinámicas del territorio nacional*, Propuesta de la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas, 63 pp.
- **Colmenares, N.A. y Escobar, J.E.** 2002. “Ocean and coastal issues and policy responses in the Caribbean”, *Ocean & Coastal Management*, 45, 905–924.
- **Comisión Europea**. 1999. *Lecciones del Programa de Demostración de la Comisión Europea sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 102 pp.
- **Comisión Europea**. 2000. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa Bruselas*, 27.09.2000 COM(2000) 547 final.
- **Comisión Europea**. 2007. *Comunicación de la Comisión, Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa*, 11 pp. Bruselas, 7.6.2007 COM(2007) 308 final.
- **Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa**. 1981. “Carta Europea del Litoral”, *Revista de Estudios Territoriales*, 6, 193-199.
- **CONAM (Consejo Nacional del Ambiente)**. 2001. *Lineamientos para la formulación y ejecución del programa nacional y los planes regionales de manejo integrado de zonas marino costeras*, CONAM de Perú, 20 pp.
- **CPPS (Comisión Permanente del Pacífico Sur)**. 2002. *Plan de ordenamiento ambiental de las zonas costeras y marinas del Pacífico Sudeste*, Plan de Acción para

la Protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste, Guayaquil, 23 pp.

- **CPPS.** 2004. *Taller de trabajo sobre manejo integrado de zonas marino costeras y cuencas hidrográficas (ICARM) en el Pacífico Sudeste*, Plan de acción para la protección del medio marino y áreas costeras del Pacífico Sudeste, PNUMA y CPPS, Informe de la reunión, Lima, 90 pp.
- **CPPS.** 2006. *Acta de la XIII reunión de la autoridad general del Plan de acción para la protección del medio marino y áreas costeras del Pacífico Sudeste*, Secretaria ejecutiva del plan de acción para la protección, del medio marino y áreas costeras del Pacífico Sudeste, Guayaquil, 136 pp.
- **Clark, J.R.** 1996. *Coastal zone management. Handbook*. New York, Lewis Publishers, 694 pp.
- **CPPS/COI/Flanders.** 2008. *Taller sobre experiencias en el desarrollo de indicadores de gestión en manejo costero integrado en los países del Pacífico Sudeste*, Red de Información y Datos del Pacífico Sur para el Apoyo a la Gestión Integrada del Área Costera (SPINCAM), Informe del taller, Lima, 67 pp.
- **Dadón, J.R. y Matteucci, S.D.** (edit.). 2002. *Zona Costera de la pampa argentina. Recursos naturales, sustentabilidad, turismo, gestión y derecho ambiental*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 224 pp.
- **Dadón, J.** 2009. “Manejo costero en la República Argentina”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 235-260.
- **Dadón, J., Boscarol, N., Lara, A., Lebrero, C., Fébre, R. y Lasta, C.** 2011. “Sostenibilidad de la zona costera argentina: avances en el manejo costero”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 171-190.
- **D’Incao, F. y Reis, G.** 2002. “Community-based management and technical advice in Patos Lagoon estuary (Brazil)”, *Ocean & Coastal Management*, 45, 531–539.
- **Eraso, M.M.** (dir.). 2010. *Gestores costeros. Una propuesta de voluntariado universitario a la educación ambiental en áreas litorales*, Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata, 238 pp.
- **Foer, G. y Olsen, S.** 1992. *Las costas de Centroamérica. Diagnósticos y agenda para la acción*, URI-CRC and USAID, 305 pp.



- **García Oneti, J., García Sanabria, J. y Barragán, J.M. (Dir.)**. 2011. *Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales en España. Materiales para un debate sobre gobernanza*. Fundación Biodiversidad y UCA. (Edición electrónica localizable en <http://www.gestioncostera.es/REGIAL/>).
- **GESAMP**. 1996. *The contribution of science to coastal zone management*. Roma, FAO. 66 pp.
- **Garcés, H.B., Martínez, L. y Ramírez, R.** 2011. “Documento nacional de propuesta para el manejo costero integrado de Panamá”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 55-70.
- **Gómez, M.** 2009. “Los asuntos claves para el manejo costero integrado en Iberoamérica: Uruguay”, en Barragán Muñoz, J.M., (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 261-290.
- **Gómez, M., Conde, D., Guchin, M. y Quintas, C.** 2011. “Documento nacional de propuesta: Uruguay”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 191-218.
- **Heredia, F.** 2009. “Manejo integrado costero marino en la República Dominicana”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 121-144.
- **Heredia, F., Carvajal, L., Mateo, J., Beltré, M., López, R., Mota, J., Mateo, P., Veloz, C., Bonnelly, I., Lancho, P., Martínez, E., Álvarez, V., Pimentel, E., Geraldés, F., Pugibet, E., Mateo, J.M. y Cordero, O.** 2011. “Recomendaciones para la gestión integrada de áreas litorales en la República Dominicana”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 93-120.
- **Isla, F. y Lasta, C.A.** 2006. *Manual de manejo costero para la provincia de Buenos Aires, Mar del Plata*, Universidad Nacional de Mar del Plata, 280 pp.
- **IUCN**. 1997. *Diagnóstico de los Recursos Naturales, Socioeconómicos e Institucionales de la zona costera del Golfo de Fonseca*, Resumen Ejecutivo, 20 pp.
- **Jablonski, S. y Filet, M.** 2008. “Coastal management in Brazil – A political riddle”, *Ocean & Coastal Management*, 51, 536–543.

- **Jorge, M.A.** 1997. “Developing capacity for coastal management in the absence of the government: a case study in the Dominican Republic”, *Ocean & Coastal Management*, Vol. 36, n. 1-3, pp. 47-72.
- **Lemay, M.H.** 1998. *Manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe*, Informe Técnico, Washington, D.C., N° ENV-128, 66 pp.
- **MARN (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala)**. 2010. *Política para el manejo integral de las zonas marino costeras de Guatemala*, 36 pp.
- **MMA (Ministerio del Medio Ambiente)**. 2001. *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios Oceánicos y las Zonas costeras e Insulares de Colombia*, Dirección General de Ecosistemas, Bogotá, Invemar, 95 pp.
- **Martins, F. y Albuquerque, H.** 2009. “Gestao do litoral e política pública em Portugal: um diagnóstico”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 331-352.
- **Martins, F. y Correia, P.** 2011. “Proposta para uma gestao costeira e marinha integrada: Portugal”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 239-252.
- **Morales, A., Silva, M. y González, C.** 2009. “La gestión integrada de la zona costera en Costa Rica: experiencias y perspectivas”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 41-70.
- **Morales, A., Silva, M., González, C., Villalobos, L. y Ash, J.** 2011. “Propuestas para una gestión integrada de las áreas costeras de Costa Rica”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 39-54.
- **Presidencia de la República de Ecuador.** 200?. *Propuesta de política costera de Ecuador, Programa de Manejo de Recursos Costeros (PMRC)*, 11 pp.
- **OCDE.** 1995. *Gestión de zonas costeras. Políticas integradas*. Madrid, Mundi-prensa. 204 pp.
- **Ochoa, E., Windevoxel, N. and Olsen, S.** 2001. *Avances del Manejo Costero Integrado en PROARCA/Costas*, Guayaquil, Ecuador, 60 pp.

- **Ochoa, E. 2001.** “Experiencias de gestión integrada de zonas costeras en Ecuador y Centroamérica”, *Conferencia internacional sobre gestión integrada de la zona costera uruguaya del Río de la Plata*, Montevideo, 61-69.
- **Olmeda Gómez, J.A. 1999.** *Ciencia de la Administración. Teoría de la Organización y gestión pública*, UNED, vol I, 792 pp.
- **Olsen, S. y Arriaga, L. 1995.** “Principios relevantes para la construcción del PMRC en Ecuador”, en Ochoa, E. (Ed.). *Manejo Costero Integrado en Ecuador*, Fundación Pedro Vicente Maldonado, Guayaquil, 1-25.
- **Olsen, S. and Ochoa, E. 2004a.** *Hojas de Aplicación del Marco Metodológico y Conceptual, Red de Líderes para la Acción y el Aprendizaje Colectivo*. Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island y Fundación EcoCostas, Proyecto auspiciado por AVINA, Guayaquil, 31 pp.
- **Olsen, S. and Ochoa, E. 2004b.** *Marco metodológico y conceptual para la Planeación e Implementación del Manejo de Ecosistemas Costeros*. Red de Líderes para la Acción y el Aprendizaje Colectivo, Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island y Fundación EcoCostas , Proyecto auspiciado por AVINA , Guayaquil, 23 pp.
- **Olsen, S.B. y Ochoa, E. 2007.** *El Porqué y el Cómo de una Línea de Base para la Gobernanza en los Ecosistemas Costeros*, Guayaquil, Ecuador, Ecocostas, CRC, Avina y LOIZC, Noviembre, 31 pp.
- **Olsen, S., Robadue, D. y Ochoa, E. 2008.** *El porqué y el cómo de una Línea de Base para Gobernanza en los Ecosistemas Costeros*. Hojas de Aplicación del Método, Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island y Fundación EcoCostas, Guayaquil, 42 pp.
- **Paskoff, R. y Manriquez, H. 1999.** “Ecosystem and legal framework for coastal management in Central Chile”, *Ocean & Coastal Management*, 42, 105-117.
- **Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. 2002.** *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE)*.
- **PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 1999.** *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO, 2000*, Nairobi, PNUMA.
- **PNUMA. 2000.** *América Latina y el Caribe. Perspectivas del Medio Ambiente 2000*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México DF.

- **PNUMA.** 2002. *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial*, GEO 3 Medio Ambiente para el Desarrollo, PNUMA.
- **PNUMA.** 2003. *América Latina y el Caribe. Perspectivas del Medio Ambiente 2003*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México DF.
- **PNUMA.** 2007. *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial*, GEO 4 Medio Ambiente para el Desarrollo, PNUMA.
- **PNUMA.** 2010a. *América Latina y el Caribe. Perspectivas del Medio Ambiente 2010*, GEO ALC 3, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá City.
- **PNUMA,** 2010b. *Informe final de la XVII Reunión del foro de Ministro de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, 65 pp.
- **Pomeroya, R., McConneyb, P. y Mahon, R.** 2004. “Comparative analysis of coastal resource comanagement in the Caribbean”, *Ocean & Coastal Management*, 47, 429–447.
- **Rivera-Arriaga, E.** 2005. “Assessing foreign aid efforts for coastal management in Latin America and the Caribbean regions”, *Ocean and Coastal Management*, 48, 693-720.
- **Robadue, D.** 1995. *Eight years in Ecuador: the road to integrated coastal management*, Coastal Resources Center, University of Rhode Island, USAID, Global Environment Center, 283 pp.
- **Rodríguez, J.J. y Windevoxhel, N.J.** 1998. *Análisis regional de la situación de la zona marina costera centroamericana*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., No. ENV-121, 103 pp.
- **Salzwedel, H.** 2005. *Desafíos y oportunidades de cooperación entre los países de Latinoamérica y el Caribe en Manejo Costero Integrado*, Cooperación en el espacio costero, Montevideo, Edición A. Dans y E. Salas, 25-29.
- **Scherer, M., Sanches, M., y de Negreiros, D.H.** 2009. “Gestao das zonas costeiras e as políticas públicas no Brasil: um diagnóstico”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 292-330.
- **Scherer, M., Filet, M., Sanches, M., Poleti, A. y Gruber, N.** 2011. “Documento nacional de propuestas: Brasil”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 219-238.

- **Seguinot, J.** 2005. *GeoCaribe. Ensayos sobre medio ambiente, cultura y salud en el Caribe contemporáneo*. San Juan de Puerto Rico, Ed. GEO, 258 pp.
- **Seguinot, J. y Méndez, P.** 2009. “Gestión del litoral y política pública en Puerto Rico: Un diagnóstico”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 145-174.
- **Seguinot, J. y Méndez, P.** 2011. “Propuestas para una gestión costera integrada de las áreas litorales de Puerto Rico”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 121-138.
- **SEGIB (Secretaría General Iberoamericana).** 2006. *Acervo Iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comundiad Iberoamericana*, Madrid, SEGIB, 94 pp.
- **Sorensen, J. y Brandani, A.** 1987. “An overview of coastal management efforts in Latin America”, *Coastal Management*, vol. 15, 1, pp. 1-25.
- **Suman, S.** 2007. “Development of an integrated coastal management plan for the Gulf of San Miguel and Darien Province, Panama: Lessons from the experience”, *Ocean & Coastal Management*, 50, 634–660.
- **Teeffelen, M.W.** 1984. *Stratégie européenne d'aménagement du litoral*, Conseil de l'Europe, série d'Études n° 47, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 42 pp.
- **Tovilla, C., Pérez, J.C. y Arece, A.M.** 2009. “Gestión litoral y política pública en México: un diagnóstico” en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 15-40.
- **Tovilla, C., Vidal, L.E., Cruz, G., Orihuela, E. y Serrano, A.** 2011. “Propuesta para una gestión costera integrada de los litorales de la república mexicana” en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 15-38.
- **UNEP.** 1996. *Guidelines for integrated planning and management of coastal and marine areas in the wider caribbean región*, UNEP Caribbean Environment Programme, Kingston, Jamaica, 141 pp.
- **UNEP.** 2006. *Marine and coastal ecosystems and human wellbeing: A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment*. UNEP. 76 pp.

- **UNEP/GPA.** 2003. *Review of national legislation related to coastal and marine resources management and the adequacy/inadequacy of the institutional arrangements under which this takes place.* Report prepared by Dr. Winston Anderson, 44 pp.
- **UNESCO.** 2003. *Taller de formulación de un Anteproyecto de MCI en América Latina y el Caribe, Comisión Oceanográfica Intergubernamental,* Informes de reuniones de trabajo n° 189, Cartagena, Colombia, (disponible solo en formato electrónico).
- **Vallega, A.** 1999. *Fundamentals of Integrated Coastal Management,* Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 288 pp.
- **World Resources.** 1986. *A Report by The World Resources Institute and The International Institute for Environment and Development,* Basic Books, Inc., New York, 353 pp.
- **Windevoxhel N., Rodríguez J. y Lahmann E.** 1999. *Situation of integrated coastal zone management in Central América.* Experiences of the UICN Wetlands and Coastal Zone Conservation Program, 31 pp.
- **Yañez-Arancibia, A.** 1999. "Terms of reference towards coastal management and sustainable development in Latin America: introduction to Special Issue on progress and experiences", *Ocean & Coastal Management*, 42, 77-104.
- **Zárate Lomelí, D., Saavedra Vázquez, T., Rojas Galavíz, J.L., Yañez Arancibia, A. and Rivera Arriaga, E.** 1999. "Terms of reference towards an integrated management policy in the coastal zone of the Gulf of Mexico and the Caribbean", *Ocean and Coastal Management*, 42, 345-368.



# **IV**

## **ANEXOS**





## ANEXO I. GUIÓN PARA LA FORMULACIÓN DE LOS DIAGNÓSTICOS NACIONALES

### 1. El objetivo

En este documento se muestran los diez asuntos claves estructurales y mínimos que se sugirieron en la I Reunión de Coordinadores de IBERMAR (Cádiz, abril 2008) que debían ser considerados para abordar un análisis propositivo del Manejo Costero Integrado –MCI– en los estados iberoamericanos. Análisis que se propuso como objetivo principal a realizar por los miembros Grupo /País, para su país respectivo, en el primer año de actividades de la Red IBERMAR. Los asuntos hacen un especial énfasis en los aspectos relacionados con el marco jurídico y administrativo, ya que es el sistema a través del cual se regulan las relaciones entre los sistemas socio-económico y físico-naturales en el litoral. No se trataba, por tanto, de establecer una metodología para el manejo o la acción operativa en un espacio costero concreto, sino de realizar un análisis de la *gestión*, que nos permitiera identificar sus aspectos clave, entender las peculiaridades de las distintas realidades y observar las disfunciones que deben ser afrontadas.

Utilizando de base la experiencia del *Grupo de Planificación y Gestión Integrada de Áreas Litorales* de la Universidad de Cádiz (GIAL-UCA), y se propuso este modelo de análisis que ya se ha comprobado y afinado en 29 territorios /estados (sobre todo, pero no de forma exclusiva en países iberoamericanos). Posteriormente el modelo fue ajustado por toda la Red IBERMAR, El *Decálogo* es un instrumento para conocer, exponer y valorar de manera sencilla y sintética los fundamentos de cualquier sistema público orientado al MCI, 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 de tanto interés en el contexto iberoamericano.

## 2. ¿Qué es el Manejo Costero Integrado?

Sin pretender aquí hacer un análisis exhaustivo de los distintos matices del concepto de MCI, propuso la siguiente definición para los propósitos de IBERMAR: *El Manejo Costero Integrado es la gestión y administración del espacio y los recursos orientado a la Sustentabilidad del ámbito costero-marino*. Se identifica con una *política pública* orientada a la búsqueda de modelos más equilibrados, entre conservación/restauración de los recursos y desarrollo humano, que abarca parte terrestre y marina, y que se lleva a la práctica interesando e implicando a instituciones públicas y privadas del universo ciudadano, empresarial, del conocimiento, etc.

## 3. Los apartados del análisis

El análisis de la situación del MCI en cada estado miembro de IBERMAR constaba de dos partes. Una primera parte con carácter introductorio donde, de manera breve, clara y sintética, se debía poner en contexto la importancia de las áreas costeras en cada Estado<sup>1</sup>. La segunda parte correspondía al diagnóstico de la situación del MCI a escala estatal, desarrollando para ello cada uno de los asuntos claves del modelo del *Decálogo*<sup>2</sup>.

Para este apartado se propuso una matriz específica de trabajo que sirviera de guía para el análisis del *Decálogo* y que permitiera, mediante las mismas preguntas orientativas, obtener documentos comparables.

---

<sup>1</sup> Principales características fisiográficas del país con énfasis en sus áreas costeras; síntesis de la organización político-administrativa territorial del estado; recursos naturales costero marinos más importantes; breve descripción de la realidad social y económica, enfatizando aquellos sectores-actividades económico productivas y de subsistencia más relevantes allí asentadas; patrimonio cultural costero marino más significativo; los problemas más relevantes.

<sup>2</sup> Política; normativa; competencias; instituciones; instrumentos; formación; conocimiento; información; recursos; educación para la sostenibilidad; participación.

## Los asuntos claves para el manejo costero integrado en Iberoamérica

Asunto	Objetivo	Preguntas
1. Política	Conocer si existe una <i>política institucional sobre MCI</i> que sea explícita y pública. En su defecto si se detectan iniciativas por parte de partidos políticos, ONG, Universidades, etc.	¿Existe una política institucional sobre MCI, explícita y pública, que esté formalmente adoptada? (a la que se pueda acceder a través de documentos o publicaciones institucionales, por ejemplo) ¿Lo anterior también se encuentra en alguna de las políticas públicas sectoriales? ¿Existen aprobadas algún tipo de estrategias nacionales, con carácter de política pública, relacionadas con el MCI? ¿Conoces iniciativas por parte de algún partido político, ONG, Universidad, etc. relativas a la formulación de una nueva política de MCI o alguna propuesta de política más integrada aunque sea sectorial? ¿Influyen las recomendaciones y directrices internacionales de MCI en el proceso nacional? (con trasposición de acuerdos internacionales al sistema normativo nacional, por ejemplo). ¿Se participa de manera explícita en los esfuerzos internacionales relacionados con el MCI? (con la ratificación de acuerdos internacionales relevantes para el MCI, por ejemplo). En el caso de existir una política relacionada con el MCI, ¿en qué medida se traduce en actividades concretas impulsadas por la administración pública correspondiente?
2. Normativa	Precisar la base <i>normativa que regula</i> el MCI, la gestión de recursos o las actividades costeras. Analizar la situación del campo normativo respecto al carácter integrado que requiere la gestión costera.	La gestión de los recursos costeros y marinos, ¿se encuentran regulados por una legislación específica? ¿Es adecuada para el MCI? Si no es así, ¿existe actualmente alguna iniciativa orientada hacia una legislación específica? ¿Cómo es el rango normativo: ley, decreto, orden ministerial...? Señala el año de aprobación de las leyes más importantes que afectan a la gestión del espacio y los recursos costeros. En términos generales ¿se cumplen las leyes existentes relacionadas con el MCI?
3. Competencias	Contar con un esquema de la <i>distribución de responsabilidades</i> públicas en relación con la gestión del espacio y recursos costeros. Analizar si dicho reparto facilita una gestión integrada de la costa.	¿Están claramente repartidas las responsabilidades para la gestión del espacio y los recursos costeros? ¿Sobre qué escala territorial de la Administración recae la mayor responsabilidad: Nacional, Regional o Local? ¿Hay claridad sobre las competencias? ¿Se encuentran bien definidas en el espacio costero-terrestre, intermareal y costero marino, y también para el ámbito marino en aguas jurisdiccionales? Las funciones en MCI de los agentes institucionales, ¿se encuentran claramente definidas por la legislación o actos administrativos? ¿Dirías que existen coordinación y cooperación entre las diferentes escalas territoriales de gestión sobre los asuntos costero-marinos? ¿Resultan acordes las competencias asignadas con los recursos (humanos, administrativos...) disponibles por las instituciones designadas para asumir esa responsabilidad? ¿Se considera toda la cuenca hidrográfica-marítima en la definición de competencias para la gestión del litoral? ¿Existen acuerdos para ámbitos competenciales? ¿Se tienen en cuenta los límites naturales a la hora de definir los límites administrativos?
4. Instituciones	Precisar aquellas <i>instituciones más involucradas</i> en los asuntos del manejo costero marino y realizar un análisis cualitativo de las mismas en relación al MCI.	¿Existen instituciones o agencias públicas específicamente creadas para el MCI? Señala aquellas otras existentes que consideres interesantes para el manejo del espacio y recursos costero marino. ¿Existen órganos colegiados para la coordinación y cooperación entre instituciones? ¿Qué institución asume el liderazgo de las iniciativas relacionadas con el MCI? ¿Es un liderazgo fuerte y reconocido? ¿Podría decirse que las instituciones existentes cumplen su función respecto al espacio y recursos costeros marinos? ¿Se adapta el proceso administrativo para atender a los problemas y conflictos en el litoral? ¿Supone un obstáculo a la hora de hacer integrada la gestión costera?

<p>5. Instrumentos estratégicos y operativos</p>	<p>Señalar aquellos instrumentos estratégicos y operativos que interesan al MCI. Analizar su funcionamiento respecto al MCI.</p>	<p><b>Estratégicos:</b> ¿Existe algún tipo de Plan Nacional de MCI o instrumento similar? ¿Y en otra escala territorial (regional, estatal, local...)? Señala otros Planes/Programas Maestros vinculados a la costa o al medio marino. ¿Consideras de utilidad los instrumentos estratégicos existentes? ¿Son de carácter transversal, es decir, tratan de integrar en un todo coherente las múltiples iniciativas sectoriales (o existe una estrategia sectorial dispersa que afecta al MCI)?</p> <p><b>Operativos:</b> Señala aquellos instrumentos operativos que se utilicen con frecuencia en la gestión costera de forma cotidiana (ej. Cuotas pesqueras, deslindes, espacio protegidos, concesiones en la costa, estudios de impacto ambiental...). ¿Son eficaces para los objetivos planteados?</p> <p>¿Hay proyectos específicos en fase de implementación para el MCI de algún tramo costero? ¿Existen instrumentos de evaluación o seguimiento para el MCI, en referencia tanto a aquellos diseñados para ese fin (Evaluación Ambiental Estratégica, Evaluación del Impacto Ambiental, etc.) como los incluidos dentro de cada instrumento.</p>
<p>6. Formación y capacitación</p>	<p>Aproximarse a las posibilidades que tiene el sistema nacional para <i>capacitar</i> a sus gestores/administradores en MCI. Precisar las carencias detectadas.</p>	<p>¿Existe algún título universitario que responda a las necesidades nacionales/regionales del MCI?</p> <p>¿Existen cursos de postgrado (maestrías por ejemplo) que respondan a las necesidades específicas del MCI en el país? Si es así, ¿estos cursos están orientados a los problemas y particulares contextos de las regiones costeras nacionales? ¿La Administración Pública tiene medios y da facilidades para que los administradores actualicen sus conocimientos? ¿Se observa interrelación entre científicos y gestores a la hora de organizar actividades formativas? ¿Las actividades formativas reciben ayudas o financiación de algún tipo de institución extranjera? Si es así, señalar algunas de ellas.</p>
<p>7. Recursos económicos</p>	<p>Conocer las <i>bases económico-financieras</i> sobre las que se sustenta y mueve la gestión costera, a partir de un análisis cualitativo de las mismas.</p>	<p>¿Se conocen fácilmente los recursos disponibles para la gestión sostenible de la costa? ¿Existen fondos disponibles destinados de forma específica para la gestión costera? ¿Crees que su cuantía está en proporción al papel ecológico y socioeconómico de estas áreas? ¿Su procedencia es exclusivamente pública? ¿Su disponibilidad está asegurada de forma periódica? ¿La aportación económica derivada de iniciativas o actividades privadas está contemplada? ¿Las aportaciones extranjeras son considerables? ¿Son estas inversiones eficaces y acordes con el impacto generado en la costa? ¿Se hacen a través de alguna(s) agencia(s) de cooperación internacional? ¿Sus resultados se dejan sentir sobre el manejo costero del país visto en su conjunto? ¿Se hacen evaluaciones de los reales impactos en el litoral de las inversiones adelantadas?</p>
<p>8. Conocimiento e información</p>	<p>Determinar el grado de <i>conocimiento de los subsistemas</i> costeros y la <i>información pública accesible</i> sobre el propio modelo de gestión.</p>	<p><b>Conocimiento:</b> ¿Se puede afirmar que existe un conocimiento aceptable de los siguientes subsistemas costeros? Físico y natural terrestre -Físico y natural marino, -Socio-económico-cultural terrestre - Socio-económico-cultural marino. El conocimiento existente ¿radica sobre todo en las Instituciones o Centros Universitarios y de Investigación o en las propias instituciones responsables de la gestión costera? ¿Existe cooperación entre las instituciones de gestión y las técnico-científicas? El proceso de toma de decisiones ¿suele estar basado en un conocimiento técnico científico? ¿Tiene en cuenta el conocimiento tradicional y el saber de las comunidades de base? El esfuerzo investigador ¿suele atender a las necesidades de la gestión? Los resultados de los Centros ligados al conocimiento ¿llegan a los gestores fácil y rápidamente?</p> <p><b>Información:</b> ¿Tiene la ciudadanía fácil acceso a los procesos y los resultados del sistema de gestión pública? ¿Diría que es transparente el sistema de gestión costera? ¿Existen instituciones específicas para la recopilación-centralización, organización y difusión de información relativa a los distintos subsistemas, incluido el jurídico-administrativo? ¿Existen <i>Informes de Situación o Informes Anuales sobre el MCI</i> en las instituciones costeras? ¿Existe una correcta difusión del conocimiento científico y técnico? ¿Y del tradicional o el de las comunidades de base?</p>

<p><b>9. Educación para la sostenibilidad</b></p>	<p>Saber cuáles son las principales iniciativas de <i>educación para los ciudadanos y usuarios</i> costeros en general, relacionadas con la Sostenibilidad de la costa y el medio marino.</p>	<p>¿Existen planes /programas / proyectos de educación formal o no formal relacionados con la costa y el medio marino en el país? ¿Están dentro del ámbito público de la educación? ¿A qué nivel?</p> <p>¿Las actividades realizadas son esporádicas o periódicas? ¿Qué edades principales tienen los alumnos objetivo? ¿De qué institución dependen las actividades más importantes que se desarrollan: Educación, Medio Ambiente, otros...? ¿Se enseñan e inculcan principios básicos relativos a la sostenibilidad y la importancia/funcionamiento de las costas y del mar? ¿Se educa en base al conocimiento integrado del ámbito costero-marino o predomina la visión fragmentada/sectorial (la sostenibilidad o el medio ambiente como asignatura independiente del resto, por ejemplo, o integradas dentro del sistema general de materias)?</p>
<p><b>10. Participación ciudadana</b></p>	<p>Relacionar la toma de decisiones para el MCI con la participación ciudadana.</p>	<p>¿Se aprecia que los ciudadanos cumplen con los deberes y obligaciones que les corresponden en relación a la convivencia y la corresponsabilidad por el futuro de las zonas costeras? ¿Se aprecian grupos ciudadanos/comunitarios interesados en la gestión del medio costero marino y sus recursos? ¿Estos grupos están implicados en los procesos que llevan a las decisiones públicas sobre MCI? ¿Cómo calificarías el nivel de asociacionismo y la presencia de instituciones “no formales” en las zonas costeras? ¿Existen órganos colegiados de gestión costera donde se tenga en cuenta la participación ciudadana? En caso de que las haya ¿Son tenidas en cuenta las iniciativas ciudadanas por parte de las instituciones públicas? Esos colectivos ¿son corresponsables de esas decisiones de las instituciones públicas? ¿Dirías que los colectivos ciudadanos, en los órganos colegiados de toma de decisiones, disponen de suficiente representatividad? ¿Se trata de una representatividad equilibrada respecto de otras instituciones? ¿Dirías que los representantes de estos colectivos/instituciones disponen de la legitimidad y el apoyo necesarios de los grupos a los que representan? ¿La representación ciudadana se canaliza principalmente a través de grupos conservacionistas? ¿Existen mecanismos facilitadores para la participación y/o para la denuncia/inconformidad en las instituciones? ¿Crees que son fáciles y asequibles para el ciudadano?</p>

Documento resultado de la I Reunión de Coordinación de la Red IBERMAR Cádiz, 22, 23, 24 y 25 de abril 2008.



## ANEXO II. GUIÓN PARA LA FORMULACIÓN DE LOS DOCUMENTOS NACIONALES DE PROPUESTA

### 1. Los Documentos Nacionales de Propuesta

El 23 de noviembre de 2009, en el marco de III IBERMAR, los coordinadores y representantes de la Red reunidos en Rio de Janeiro definieron los elementos de una metodología específica de trabajo para la apropiada elaboración de los *Documentos Nacionales de Propuesta* orientados a la consolidación/implantación del MCI en cada estado/país (Inicio Fase II *Propositiva* Red IBERMAR 2010-2011).

Estos elementos metodológicos obtenidos se presentaron posteriormente normalizados en este *guión*, para que se dispusiera de un marco estandarizado para la elaboración por parte de cada grupo/país de la Red, de los denominados *Documentos Nacionales de Propuesta*.

Los documentos de carácter sintético, presentaban primero los elementos propositivos que se consideran pertinentes en cada Estado / Nación, y que contribuyan de manera relevante a establecer, corregir y/o mejorar cada uno de los asuntos claves analizados en la fase previa de diagnóstico (*política pública, normativa, competencias, administración, instrumentos, formación, recursos, conocimiento e información, educación para la sostenibilidad y participación*). Los *Documentos Nacionales de Propuesta* demandaron un trabajo colectivo de todos y cada uno de los miembros de cada Grupo Estado/País de la Red con el liderazgo del respectivo Coordinador -a- nacional.

### 2. Contenidos y organización de los *Documentos Nacionales de Propuesta*

Los Documentos Nacionales de Propuesta se estructuraron en dos partes. La primera parte correspondía a una breve introducción con el proceso que se llevó a cabo en el interior de cada Grupo Estado/País, para la elaboración de estas propuestas en relación con cada uno de los elementos estructurales de los subsistemas administrativo y jurídico analizados en la fase 1 de *Diagnóstico*. Este apartado incluía un cuadro resumen actualizado de este análisis previo (El *Decálogo*) realizado en dicha fase. Ello permitiría hacer la ade-



cuada conexión entre la fase de *Diagnóstico* y la *Propositiva* a escala de cada Estado/Nación miembro de la Red.

La segunda parte se correspondía con la presentación sintética de las principales propuestas identificadas, discutidas y acordadas al interior de cada Grupo Estado/País, como resultado del proceso de análisis, consulta y discusión realizado para todos y cada uno de los asuntos claves para el MCI en atención a la metodología del *Decálogo*. De forma adicional se incluyó un cuadro resumen que señale las principales propuestas discutidas y acordadas para el fortalecimiento del MCI en la escala nacional/estatal respectiva.

A continuación se muestra la matriz específica de trabajo para la elaboración de las propuestas en relación con el diagnóstico previamente elaborado para cada asunto del *Decálogo*. Los criterios, pautas y preguntas para el diseño, discusión y formulación final de cada uno de estos apartados **tenían sólo de carácter orientativo**. Se sujetaban por tanto al particular contexto biofísico, cultural y administrativo-político de cada Estado/País. Aquí se recogen y normalizan todas las recomendaciones y elementos metodológicos surgidos de la correspondiente jornada de trabajo en III IBERMAR (Rio de Janeiro, 23 de noviembre de 2009).

#### 4.1. Criterios / pautas generales para la elaboración del *Documento Nacional de Propuesta*: hacia el fortalecimiento/consolidación del Manejo Costero Integrado en cada Estado/País.

1. **Viabilidad de la propuesta:** Cada propuesta debería sujetarse a una evaluación de la probabilidad de poder ser llevada a cabo por el actor o los actores públicos/privados involucrados.
2. **Criterio escalar:** Cada propuesta debería considerar un análisis del ámbito geográfico de influencia o de su posible dominio espacial.
3. **Criterio temporal:** Cada propuesta debería prever un análisis aproximado del tiempo requerido para su implantación y desarrollo.
4. **Criterio jerárquico:** Las propuestas deberían organizarse para cada asunto clave del *Decálogo*, clasificándolas según rangos de distinta categoría, así:
  - Urgente: Propuesta *preferente* que urge o requiere de un rápido diseño / formulación / implantación / ejecución / evaluación, etc.
  - Preferente: Propuesta que tiene primacía o ventaja por su pertinencia en relación a *otras* propuestas.
  - Otras: Propuestas que se consideran necesarias para acometer soluciones duraderas a la problemática o necesidad identificada.

## Metas y preguntas específicas para la elaboración de propuestas por cada asunto clave del *Decálogo*

Asunto	Meta	Preguntas orientativas
1. Política	<p>El Estado/País cuenta con una política pública explícita orientada al MCI que es apropiada, ejecutada, evaluada y en permanente ajuste por todos los actores político-administrativos, territoriales y sectoriales, a las distintas escalas.</p> <p>La formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política cuenta con la activa implicación de las universidades, los centros de investigación y las ONG's vinculadas con la sostenibilidad del ámbito costero-marino.</p>	<p><b>Criterio:</b> Tener presente los planteamientos del paradigma de la Gobernanza. Considerar que el concepto de gobierno se vincula a la formulación de la política pública, y que el de gestión o manejo se utiliza para llevar a la práctica la política antes definida:</p> <p><b>Perspectiva integrada:</b> ¿Es necesario formular, rediseñar y /o fortalecer la implantación de una política pública explícita estatal/nacional de MCI? ¿Qué temas debe incluir una política de MCI? Que se requiere para que sea la base para la <i>Gobernanza</i> del espacio costero-marino? ¿Cómo lograr que la política de MCI estimule la coordinación entre la integración sectorial (horizontal) y territorial (vertical)? ¿Cómo se puede lograr que la política de MCI sea una política de Estado y no solo de <i>gobierno</i>? ¿Qué tanto esa política incluye el contexto internacional?</p> <p><b>Escala territorial:</b> Se demanda diseñar/fortalecer una política de Ordenamiento Territorial del espacio costero?. Y del espacio marino? ¿Cómo se integran las políticas de Ordenamiento Territorial con injerencia en el litoral, en las diferentes escalas, con los instrumentos que las aplican? ¿Cómo repercuten las políticas de Ordenamiento Territorial en los instrumentos que las aplican? ¿Cómo pueden mejorarse?</p> <p><b>Nivel sectorial:</b> ¿Son necesarios mecanismos de articulación intersectorial? ¿Cada política sectorial requiere de mecanismos de armonización / articulación entre sectores? ¿Cuáles podrían recomendarse? ¿Cómo debería ser una política de integración sectorial costera? ¿A qué escala territorial se debería formular la política de integración sectorial?</p>
2. Normativa	<p>El Estado/País cuenta con una base <i>normativa que regula</i> adecuadamente la gestión de los recursos y las actividades marino-costeras con un enfoque orientado a la sostenibilidad ecológica, socioeconómica y cultural de este espacio geográfico.</p>	<p><b>Criterio:</b> Se debe tener en cuenta que para la aplicación de las políticas públicas y la eficiencia de las instituciones, ciertos postulados de la corriente Neoinstitucionalista subrayan la necesidad de funcionar menos en un marco de formalidad normativa y eficacia procedimental. Por el contrario, y sin negar lo anterior por necesario, recomiendan un trabajo más orientado a buscar resultados y ahondar en los actores sociales y sus relaciones.</p> <p>Considerando los diagnósticos nacionales, ¿es necesaria una revisión de la normativa relacionada con el manejo costero en general para mejorar la coherencia entre las distintas normas (distintas jerarquías, vacíos legales, cooperación y coordinación institucional, competencias, etc.)? ¿Qué se necesita proponer? ¿Es necesaria una revisión de la normativa sectorial más impactante en el ámbito costero-marino: Turismo, industria, urbanismo, transporte, agricultura, pesca, acuicultura, energía, etc.)?</p> <p>En los casos en que no hay normativa específica para el manejo costero integrado, ¿se deberían proponer unas bases para la creación de directrices, guías, orientaciones, o similares que contribuyan a la apropiación e implantación de su enfoque? ¿Es más conveniente la formulación/ajuste de una Ley de Costas / Litoral /Zonas Costeras? ¿Con que normativa nacional ya existente podría vincularse?</p>
3. Competencias	<p>Se cuenta a escala nacional/estatal con un esquema de la <i>distribución de responsabilidades</i> públicas apropiado y eficiente en relación con la gestión integrada del espacio y los recursos costero-marinos.</p> <p>El reparto competencial público contribuye a la gestión integrada de la costa.</p>	<p><b>Cuencas hidrográficas y litoral:</b> ¿Se considera pertinente que exista concertación y/o cooperación y/o articulación entre la gestión de cuencas hidrográficas y la gestión de áreas litorales y marinas? ¿Cuál sería la mejor propuesta de carácter competencial para lograrlo? ¿Centralizar en una entidad pública dicha integración? ¿O de forma descentralizada a través de la distribución de competencias entre diferentes entidades y estableciendo mecanismos de coordinación /articulación entre dichas entidades públicas (Consejos, comisiones, comités, Foros, etc.)?</p> <p><b>Litoral:</b> ¿Qué grado de coordinación/ articulación sería requerido entre las distintas entidades político administrativas territoriales con competencias en el territorio costero marino para su adecuada gestión? ¿Cuál sería el mejor marco competencial? Centralizado, descentralizado, otros.</p> <p><b>Orla / borde costero (interface terrestre y marina):</b> ¿A quién mejor debería atribuirse la competencia para el planeamiento del espacio y los usos público/privados en la franja terrestre de influencia marina y viceversa? ¿Son claros los criterios que sustentan lo que es o no público en esta franja para su adecuada gestión? ¿Es pertinente considerar los límites naturales y las alteraciones globales al definir sus límites administrativos? ¿Cuáles serían los mecanismos para establecer/consolidar la coordinación y articulación necesaria?</p> <p><b>Planificación territorial (tierra - mar):</b> ¿Es adecuada la distribución de competencias actual entre los diferentes niveles de de intervención pública territorial para la gestión integrada y ordenamiento de la franja de transición tierra-mar? ¿Qué se podría proponer para mejorarlas?</p> <p><b>Sectores productivos costero-marinos:</b> ¿Qué grado de coordinación/ articulación sería requerido entre los distintos sectores (pesca, acuicultura, defensa, transporte, turismo, energía, etc.) y entre ellos y la planificación y ordenación del litoral? ¿Cuáles serían los mecanismos o arreglos competenciales más apropiados para lograrlo?</p>

<p>4. Instituciones</p>	<p>Se dispone de un marco institucional público, a todas las escalas político administrativas-territoriales, que establece/ fortalece de forma armónica y expresa la Gobernanza costero-marina en cada Estado/País.</p>	<p>¿Sería necesario, conveniente y posible que exista una entidad pública estatal responsable por implementar la política nacional/estatal de MCI? Si existe, ¿cómo otorgarle más liderazgo y capacidad de acción? O en el caso de no existir, ¿es mejor establecer un organismo intersectorial público responsable para coordinar, impulsar, monitorear y evaluar la ejecución de dicha política? ¿O mejor crear una dependencia responsable dentro de una institución pública ya consolidada? ¿Otras alternativas, considerando el particular arreglo político administrativo territorial de cada Estado/País?</p> <p>¿Se requiere de un inventario de instituciones públicas/privadas que trabajan en algún tema relacionado con la gestión integrada costero-marina (nacionales, regionales, provinciales, locales, ONGs, otras). ¿Y una evaluación de la gestión de las diversas instituciones? ¿Qué se debería proponer? Con base en el diagnóstico, ¿sería necesaria la creación/fortalecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional, intersectorial e interescalat? ¿Entre instituciones con competencias en la gestión de cuencas hidrográficas, borde costero, litoral, planificación territorial tierra-mar y la zona marina?</p> <p>Para lograr un mejor funcionamiento y buen servicio de las instituciones públicas con competencias orientadas al MCI, ¿sería necesario revisar/ajustar los criterios participación pública, de coordinación, de articulación? ¿Los mecanismos de ejecución, evaluación, seguimiento y propuestas a futuro? ¿De simplificación de procedimientos administrativos? ¿Otras propuestas en relación a cada contexto nacional?</p>
<p>5. Instrumentos estratégicos y operativos</p>	<p>En la escala Estatal / Nacional se dispone de instrumentos estratégicos y operativos efectivos que orientan y posibilitan una acción conjunta y armónica de las instituciones públicas y privadas para el MCI.</p>	<p><b>Estratégicos:</b> ¿Existen estrategias nacionales/estatales para el MCI? Si no es así tendría sentido proponerlas? ¿De qué tipo y alcance? ¿Son de carácter transversal, es decir, tratan de integrar en un todo coherente las múltiples iniciativas sectoriales? Y si existen, ¿cómo lograr que mejoren su capacidad para ser las grandes líneas orientativas para el MCI a las escalas adecuadas según la realidad político territorial de cada Estado/País? ¿Se articulan de forma adecuada y suficiente las estrategias nacionales, en caso de existir, con otros instrumentos estratégicos (planes y/o programas) orientados también al MCI para escalas territoriales menores? ¿Cuál sería la mejor propuesta en este sentido? ¿Existen planes de MCI para las distintas escalas político administrativas territoriales de la gestión pública? ¿Es buena su articulación? ¿Qué se propone para establecerla o mejorarla?</p> <p><b>Operativos:</b> Los instrumentos estratégicos, ¿están apoyados por adecuados y suficientes instrumentos operativos (deslindes, EIA, cánones, auditorías, inspecciones, monitoreo, etc)? ¿Qué se necesita proponer para establecer/fortalecer este apoyo requerido? Los instrumentos operativos para apoyar el MCI existentes, ¿cumplen con los criterios de: Sencillez, orientados a objetivos concretos, utilidad y viabilidad? Sobre este tipo de instrumentos, ¿qué se debería proponer en atención al diagnóstico previo para cada realidad nacional/estatal?</p>
<p>6. Formación y capacitación</p>	<p>El sistema nacional / estatal / regional tiene una apropiada capacidad para formar y capacitar a sus gestores y administradores públicos con responsabilidades orientadas al MCI.</p>	<p><b>Criterio cuantitativo (Sistema de formación/capacitación insuficiente):</b> ¿Sería necesaria la creación/consolidación de programas interdisciplinarios específicos en MCI tanto a nivel académico (grado/posgrado) como de capacitación técnica no-universitaria? ¿La sostenibilidad de los programas de formación y capacitación en MCI en términos financieros a través de líneas presupuestales públicas específicas es suficiente? ¿Qué se propondría necesario en relación a la situación estatal/nacional?</p> <p><b>Criterio cualitativo (Sistema de formación/capacitación Inadecuado):</b> ¿Cómo mejorar la adecuación de los contenidos mínimos de los programas de formación y capacitación existentes o en formación, a las necesidades nacionales/estatales /regionales (en términos de las temáticas más pertinentes en atención a los principales costero-marinos)? ¿Cómo mejorar la coherencia entre los programas de formación y capacitación, con las políticas públicas y los planes/programas nacionales de desarrollo costero/marino y MCI? Y como mejorar los vínculos entre la academia y los gestores? ¿Y con los sectores productivos y ONGs? ¿Es necesario establecer/consolidar mecanismos de movilidad a nivel nacional estatal/regional, para estudiantes y académicos entre los programas de MCI de diversas instituciones educativas? ¿Y cuáles podrían ser los mejores mecanismos para promover la capacitación permanente de los gestores públicos con responsabilidades en MCI?</p> <p><b>Criterio de complementariedad (Sistema de formación/capacitación con deficiencias en la cooperación):</b> Según la realidad de cada Estado/País, ¿cuáles serían los mejores medios para fortalecer la complementariedad y cooperación entre los diversos programas existentes de formación y capacitación en MCI?</p>

<p>7. Recursos económicos</p>	<p>Existe coherencia entre la importancia que manifiesta la administración pública nacional/estatal para el cumplimiento de los compromisos globales / regionales / nacionales relacionados con la implantación del MCI, y los recursos económicos del presupuesto público asignados periódicamente para ese objetivo.</p>	<p><b>Criterio asignación adecuada de recursos:</b> <i>Lograr que se reconozca la importancia del espacio marino-costero para así poder orientar/fortalecer recursos públicos expresos para el MCI. ¿Es posible disponer de asignaciones presupuestales públicas específicas para el MCI más allá de las asignaciones sectoriales tradicionales (transporte, puertos, pesca, energía, turismo, etc.)? ¿Puede definirse una estrategia(s) que vincule de manera atractiva a los sectores productivos (públicos y privados) para que inviertan en MCI? ¿Es viable establecer / intensificar el uso de tasas o cánones que consideren el grado de uso del dominio público?</i></p> <p><b>Criterio coordinación interinstitucional:</b> <i>Coordinación entre las distintas fuentes de financiación (nacionales e internacionales) para lograr soluciones integradas a la problemática costero-marina. ¿Las fuentes de financiación disponibles consideran los elementos de políticas nacionales relacionados con el MCI en la oferta de sus programas o proyectos? ¿Existe una instancia pública nacional encargada de promover, coordinar o articular las fuentes de financiación nacionales/internacionales orientadas al MCI que evite duplicidad de esfuerzos o ausencia de ellos en áreas marino-costeras estratégicas?</i></p> <p><b>Criterio transparencia:</b> <i>Acceso ciudadano e institucional a la información presupuestaria y sus objetivos relacionadas con planes/proyectos relacionados con el MCI provenientes de fuentes nacionales/estatales y externas. ¿Es viable que exista un único sitio de acceso a la información sobre fuentes, montos, áreas de interés, objetivos, productos esperados, plazos de ejecución, auditoría, etc., de planes/ programas vinculados al MCI? Esa información disponible podría incluir una evaluación del nivel del alcance logrado durante la ejecución del presupuesto asignado para cumplir con los objetivos específicos de los planes?</i></p> <p><b>Criterio Evaluación dirigida a objetivos:</b> <i>Lograr que en la evaluación de los planes, programas/proyectos realizados con presupuestos nacionales/internacionales se contemple además, de la generalizada evaluación financiera, el grado de alcance de los objetivos previstos. Se considera en su evaluación que los resultados contribuyen a la solución de los problemas concretos y no únicamente al balance entre presupuestos previsto y ejecutados? ¿Se considera por parte del gobierno las decisiones de ampliación de programas de MCI con fuentes externas, a los resultados de su evaluación previa de eficiencia?</i></p>
<p>8. Conocimiento e información</p>	<p>El Estado/País cuenta con un apropiado y actualizado nivel de conocimiento sobre sus distintos subsistemas costeros. La información pública generada es accesible para apoyar al MCI.</p>	<p><b>Generación de conocimiento:</b> <i>¿Las investigaciones realizadas atienden las necesidades de conocimiento para el MCI? ¿La escala y detalle de estas son apropiadas para tomar adecuadas decisiones de manejo? ¿A que escalas político administrativas territoriales? ¿Qué debe mejorarse en este sentido para cada contexto? ¿Existe cooperación entre instituciones que hacen investigación relacionada con el MCI? ¿Y entre instituciones de investigación y de la administración pública? ¿A qué escalas? ¿La metodología de la investigación es coherente con las particularidades biofísicas, y socioculturales del objeto/sujeto de estudio? ¿Es necesaria la elaboración de planes/programas interdisciplinarios de investigación para el MCI? ¿A qué escalas?</i></p> <p><b>Información:</b> <i>¿Debería existir un sistema de información costero marino gubernamental? ¿A qué escala? ¿Cómo lograr la participación y debida actualización por parte de todos los actores públicos que generan información útil para el MCI? Si es necesario, ¿que se podría proponer para mejorar la información y que sea más transparente y confiable? En caso de no existir, ¿es necesario que administración pública competente genere informes periódicos sobre el estado del espacio costero-marino? ¿A qué escalas? ¿E informes periódicos sobre los avances en MCI?</i></p> <p><b>Divulgación:</b> <i>¿Cómo mejorar la accesibilidad a la información útil para los gestores públicos responsables del MCI? ¿Y para lograr que la sociedad tenga efectivamente el derecho de estar bien informada? ¿Fortalecería al MCI la adecuada difusión de buenas prácticas? ¿Qué sería necesario proponer?</i></p>
<p>9. Educación para la sostenibilidad</p>	<p>La sociedad reconoce la pertinencia de la gestión integrada costero-marina para lograr la sostenibilidad de estos espacios estratégicos. La demanda social logra que se mantenga incluido el MCI en la agenda política nacional/estatal. La educación en MCI hace que la Sociedad la apropie como una actitud, más que solo como un conocimiento adquirido. La educación orientada a la sostenibilidad de costas y mares es de alcance para todos.</p>	<p>¿Cómo transversalizar la educación en MCI para alcanzar los distintos estratos sociales? ¿Cómo incrementar el interés de la ciudadanía? ¿Cuáles son las dificultades /facilidades para la enseñanza que debe sustentar una ciudadanía favorable a la gestión integrada de sus recursos y espacios costero-marinos? ¿Existen en los programas de educación formal (Primaria, Secundaria) temas relacionados con la costa y el medio marino? ¿Es necesario incorporar el tema MCI en el pensum formal de educación primaria-secundaria para jóvenes que habitan en el litoral? En el caso de que exista una política o estrategia explícita de Educación Ambiental, ¿Es necesario que esta incluya formación/capacitación orientada al MCI? ¿Tanto para la educación formal, como la no formal? Y, ¿cuáles son las escalas más apropiadas? ¿Cómo pueden llegar los niños a ser un vehículo para la educación en MCI? Y los jóvenes como futuro más inmediato? ¿Cuáles serían las mejores propuestas, en atención al particular contexto sociocultural de cada Estado/País para alcanzar las metas indicadas?</p>

<p><b>10. Participación ciudadana</b></p>	<p>La ciudadanía participa en la toma de decisiones para el MCI.</p> <p>La gobernanza del espacio costero-marino Estatal/Nacional se soporta en una Sociedad activa que participa en su gestión orientada a la sostenibilidad.</p>	<p>¿Cómo mejorar los procesos que sistematizan, potencian y animan la participación pública necesaria para el MCI? ¿Es posible crear vínculos funcionales adecuados entre la investigación orientada al MCI, la ejecución de proyectos locales y la participación activa y corresponsable de los grupos de interés? ¿Cómo mejorar los instrumentos legales existentes para hacer efectiva la participación de los distintos agentes sociales? ¿Cómo se podría fortalecer la capacidad política de intervención de los agentes sociales que deben participar en el MCI? ¿Cómo se pueden crear mecanismos estables y permanentes de participación? ¿Cómo construir/mejorar relaciones entre los instrumentos formales de poder local y los actores costeros y sus organizaciones (cofradías, cooperativas, grupos sociales, etc.)? Si existen, ¿Cómo incrementar la cantidad, legitimidad y representatividad de distintas instancias de participación ciudadanas para el MCI? Si es el caso, ¿Cómo disminuir el impacto del verticalismo en los planes locales de MCI? ¿Qué es necesario proponer para que los actores sociales costeros puedan resistir (si es el caso) a la cooptación, burocratización y su pérdida de legitimidad, en los procesos de diseño, formulación, ejecución y evaluación de dichos planes?</p>
---	--	--

Documento elaborado con base en los resultados de la III Reunión de Coordinación de la Red IBERMAR Rio de Janeiro, 19 al 24 de noviembre 2009.

## **ANEXO III. MIEMBROS Y COLABORADORES DE LA RED IBERMAR**

### **MÉXICO**

- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental (SERNAPAM).
- Comisión Nacional Para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- El Colegio de la Frontera Sur.
- Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).
- Jardín Botánico “Dr. Alfredo de la Barrera Marín”, Puerto Morelos, Quintana Roo, México.
- Comisión Nacional del Agua (CNA).
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).
- Instituto de Historia Natural, Gobierno del Estado de Chiapas.
- Universidad Autónoma de Campeche. Instituto de Ecología, Pesquerías y Oceanografía del Golfo de México (EPOMEX).

### **COSTA RICA**

- Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR).
- Escuela de Biología y Escuela de Geografía, Universidad de Costa Rica.
- Escuela de Biología. Universidad Nacional Autónoma.
- Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.

### **PANAMÁ**

- Universidad Marítima Internacional de Panamá.
- Universidad de Panamá.

- Universidad Tecnológica de Panamá.
- Smithsonian Tropical Research Institute.
- Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.
- APPLUS.
- Planeta Panamá.

## **CUBA**

- Oficina de Manejo Integrado Costero. Playa de Varadero. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
- Acuario Nacional de Cuba. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
- Agencia de Medio Ambiente. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
- Centro de Estudios Ambientales de Cienfuegos. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
- Unidad de Medio Ambiente. Matanzas. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
- Centro de Información, Gestión y Educación Ambiental. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
- Estación Forestal de Itabo, Matanzas. Ministerio de la Agricultura.
- Centro de Estudios Multidisciplinarios de Zonas Costeras. Universidad de Oriente. Ministerio de Educación Superior.

## **REPÚBLICA DOMINICANA**

- Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- Academia de Ciencias de la República Dominicana.
- Consejo de Pesca y Acuicultura – CODOPESCA.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales – MIMARENA.
- Fundación de Estudios Marinos – FUNDEMAR.

## **PUERTO RICO**

- Universidad de Puerto Rico.
- Universidad Metropolitana.

- Programa Sea Grant.
- Programa de Zona Costanera.
- National Oceanic Administration – NOAA.
- Servicio Geológico de Estados Unidos.
- Departamento de Recursos Naturales.
- Junta de Calidad Ambiental.
- Programa Estuario de la Bahía de San Juan.
- Servicio Forestal Federal.
- Environmental Protection Agency – EPA.
- Junta de Planificación.
- Departamento de Salud.
- Agencia de Manejos de Emergencias.
- Compañía de Turismo.
- Autoridad de Puertos.
- Compañía de Desarrollo Económico.
- Sociedad Puertorriqueña de Planificación.
- Fundación Surfrider de Rincón.
- ULTRA.
- Programa Estuario Bahía de Jobos.
- Fideicomiso de Conservación.
- Municipio de San Juan.
- Scuba Dog Society.
- Coralina.
- Cataño contra la Contaminación.
- Fundación Puertorriqueña de Conservación.

## **COLOMBIA**

- Universidad Nacional de Colombia.
- Universidad del Magdalena.
- Universidad EAFIT.
- Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Universidad de Antioquia.



- Capitanía de Puerto de Santa Marta.
- Capitanía de Puerto de Riohacha.
- Capitanía de Puerto de Turbo.
- Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas.
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreís” (INVEMAR).
- Comisión Colombiana del Océano.
- Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG).
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Uraba (CORPOURABA).
- Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC).
- Corporación Autónoma Regional de La Guajira (CORPOGUAJIRA).
- Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Choco (CODECHOCO).
- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN).
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

## CHILE

- Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Proyecto GEF Marino Chile. Coordinación Nacional. Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environment Fund GEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).
- Coordinación Área Marina y Costera Protegida de Múltiples Usos. Isla Grande de Atacama. Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environment Fund GEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).
- Coordinación Área Marina y Costera Protegida de Múltiples Usos, Lafken Mapu Lahual. Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environment Fund GEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).
- Departamento de Áreas Protegidas. Ministerio de Medio Ambiente.

- Unidad de Recursos Naturales, Región de Antofagasta. Ministerio de Medio Ambiente.
- Escuela de Ciencias Ambientales. Facultad de Recursos Naturales. Universidad Católica de Temuco.
- Escuela de Geografía. Universidad de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior.
- División de Planificación y Desarrollo Regional. Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.
- Centro de Estudios Oceánicos, Insulares y Antárticos. Universidad Andrés Bello.
- Carrera de Ecoturismo Universidad Andrés Bello.
- Oficina Técnica Zonificación Borde Costero Región del Biobío.
- Oficina Técnica Zonificación Borde Costero Región de Antofagasta.

## **ARGENTINA**

- Universidad de Buenos Aires.
- Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Universidad Nacional de La Matanza.
- Universidad Nacional de la Patagonia Austral
- Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.
- Universidad de Quilmes.
- Universidad Nacional del Sur.
- Centro Nacional Patagónico.
- Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero.
- Museo Argentino de Ciencias Naturales Bernardino Rivadavia.
- Municipalidad de Necochea.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Fundación Ciudad.

## **URUGUAY**

- Programa Ecoplata.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP).
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN).
- Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD).
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC).
- Dirección de Descentralización Territorial y Gobiernos Departamentales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Presidencia de la República.
- Intendencia de Colonia.
- Intendencia de San José.
- Intendencia de Montevideo.
- Intendencia de Canelones.
- Intendencia de Maldonado.
- Intendencia de Rocha.
- Universidad de la República – UDELAR.

## **BRASIL**

- Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro - AGENCIA COSTEIRA.
- Centro de Estudos de Geologia Costeira e Oceânica, CECO,IG/ Universidad Federal de Rio Grande do Sul.
- Instituto Ambiental Ratoes.
- Universidad Federal de Santa Catarina.
- Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.
- Fundação Universidade Federal do Rio Grande.
- Universidade de Santos.
- Instituto Baía de Guanabara.
- ONG Ícaro Cunha.

## **PORTUGAL**

- Departamento Ambiente Ordenamento - Universidade de Aveiro.
- Departamento Engenharia Civil - Universidade de Aveiro.
- Universidade Nova de Lisboa.

## ESPAÑA

- Grupo de Sistemas de Gestión Costera, AENOR.
- Fundación Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria, Universidad de Cantabria.
- AZTI – Tecnalía.
- Departamento de Ciencias de la Tierra, Universidad de las Islas Baleares.
- IIDL - Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universitat de Valencia.
- Centro de Biodiversidad y Gestión Ambiental, Universidad Las Palmas de Gran Canaria.
- Universidad de Cádiz.
- Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía).
- Demarcación de Costas Andalucía Atlántico (Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Medio Marino).





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 textured, brush-stroke appearance.