

**A los que han hecho posible que el proyecto de la  
Agencia Brasileña de Gestión Costera sea realidad**



## Índice

Introducción	5
Capítulo 1. Fin de siglo para las costas de Latinoamérica	9
Capítulo 2. El Plan Nacional de Gestión Costera Brasileño	43
Capítulo 3. Bases preliminares para un programa de gestión costera en Argentina	71
Capítulo 4. Hacia la gestión integrada de las zonas costeras en Chile	101
Capítulo 5. Fin de siglo para la gestión costera en España (1975-2000)	131
Capítulo 6. Política y gestión integrada de áreas litorales en España	159



## Introducción

Las páginas que tiene el lector ante sí corresponden a una colección de seis artículos que tratan sobre la gestión de las áreas litorales en Latinoamérica y España. Este es, precisamente, el punto de coincidencia temático que se establece entre ellos. Los cuatro primeros artículos abordan el estado de la cuestión en Brasil, Argentina, Chile y Latinoamérica como conjunto. Los dos restantes se centran en lo que sucede en España: uno de ellos analiza la estructura de la gestión y otro profundiza en la política costera de nuestro país. Los cinco primeros han sido publicados, entre 2001 y 2005, en dos de las revistas especializadas más prestigiosas del mundo: *Journal of Coastal Research* y *Coastal Management Journal*. El sexto artículo está siendo traducido en el momento de redactar estas líneas.

La finalidad pretendida de estos artículos es la de realizar una modesta aportación al conocimiento de la gestión nacional de las áreas litorales. Y es que esta escala administrativa tiene, en casi todos los países estudiados, gran trascendencia debido a sus competencias en la gestión de los bienes y espacios públicos. La síntesis del estado de la cuestión y la realización de algunas propuestas, es una buena forma de ayudar a preparar la acción futura de los que tienen esa responsabilidad institucional, también pública por cierto. No podemos dejar de reconocer, una vez más, que la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL), es un instrumento específico al servicio de una política pública. Porque en el fondo se trata de eso: de una política que se tiene que preocupar de administrar bienes e intereses públicos.

La estructura es parecida en varios de los artículos. Ello obedece a la elaboración de un esquema de trabajo que ha demostrado ser de gran utilidad. Este enfoque metodológico permite no solo analizar la estructura de la gestión sino también situarla en su contexto. Conviene recordar que el contexto o, mejor aún, los contextos (ambiental, social, económico, jurídico), son esenciales para dar respuestas a ciertas preguntas: ¿qué hay que hacer? ¿quién lo tiene que hacer? ¿cuándo? ¿cómo? ¿dónde?... Pero incluso en el caso de no hacer nada, el contexto nos puede ayudar al menos a comprender porqué, más allá de nuestro acuerdo o discrepancia. El lector encontrará repetido el siguiente itinerario

metodológico: a) contextos, b) estudio de los diferentes subsistemas (físico-natural, socio-económico y jurídico-administrativo), c) análisis de los problemas, d) estructura de la gestión (política, normativa, responsabilidades, instituciones, estrategias, instrumentos, recursos económicos, gestores, información y participación), e) propuestas de líneas estratégicas para un modelo más integrado de gestión en las áreas litorales.

Con la finalidad y estructura descrita hay algunas razones para editarlos en un solo libro. Una de ellas es que están publicados en inglés y en revistas de Estados Unidos; y no todos los hispanohablantes, por diversas razones, tienen acceso a estas publicaciones. Además, no debe olvidarse que constituye el resultado de una línea de investigación muy bien definida y poco usual. Puede decirse que es uno más de los frutos de nuestro trabajo en Latinoamérica; desde que iniciáramos, hace ya tres lustros, estancias temporales en estas tierras, cada año y sin interrupción.

Durante este tiempo hemos impartido cursos, participado en Maestrías, Congresos y reuniones científicas, desarrollado proyectos de investigación, dirigido Tesis Doctorales, etc. en nueve países latinoamericanos. Estas actividades académicas nos han permitido tener un relativo conocimiento de la realidad latinoamericana, de sus instituciones, de sus problemas, incluso de las posibilidades de solución. Pero sobre todo conservamos como un auténtico tesoro la amistad y el cariño que regalan nuestros amigos y hermanos del otro lado del gran océano. Este libro también es un modesto homenaje a todos ellos.

Pero todas estas actividades han sido posibles gracias a un patrocinio público. En efecto, la mayor parte de las estancias en estos países y la investigación realizada fue financiada por la Dirección General de Universidades de la Junta de Andalucía. Esta institución elaboró, hace bastante tiempo, programas específicamente destinados a reforzar los lazos de investigadores andaluces con universidades latinoamericanas. Ahora, al cabo de los años, cuando se presenta una muestra de los resultados obtenidos, y además existe perspectiva temporal, hay que reconocer que la Junta de Andalucía inició una política de acercamiento a nuestros hermanos americanos, que ha mostrado ser útil y fructífera allí y aquí.

También las instituciones públicas (y privadas en el caso de la Agencia Brasileña de Gestión Costera) de diferentes países contribuyeron a estas estancias e investigaciones: universidades, ministerios de medio ambiente, organismos autónomos de investigación, etc. Con todos ellos he contraído una deuda de gratitud. La misma que con los directores de ambas revistas y con los revisores con los que hemos discutido largamente los resultados obtenidos.

Especialmente quiero dar las gracias a dos de los coautores de estas publicaciones que hoy se editan al mismo tiempo y en español: el Dr. José Dadón de Argentina y la Dra. Consuelo Castro de Chile. Ambos me han demostrado que la mezcla de amistad, cariño y profesionalidad funciona bien porque genera más oportunidades que las estrictamente académicas. En las notas de pie de página el lector puede también ver un número más que considerable de personas a las que se ha pedido opinión antes de redactar los artículos; aprovecho de nuevo para decir gracias.

También me gustaría agradecerle al Dr. Juan Marchena que nos llevara hace quince años, a un grupo de investigadores andaluces, casi de la mano durante nuestro primer viaje al otro continente; en aquella ocasión ya me advirtió que trabajar en Latinoamérica podía no dejarme indiferente. Por último, y otra vez más entre muchas, gracias muy sinceras a mi amigo y compañero J. Adolfo Chica por la revisión y maquetación del texto; él sigue teniendo conocimientos y paciencia que a mí me faltan. Al Servicio de Publicaciones de la UCA le agradezco su incondicional apoyo en un proyecto tan especial y querido por mí.

Juan M. Barragán Muñoz  
Catedrático de la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales  
Universidad de Cádiz

**1. Barragán Muñoz, Juan M., 2001,  
The Coasts of Latin America at the End of  
the Century,  
*Journal of Coastal Research*, 17(4),  
885-899**



# Capítulo I

## Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

### Resumen

El espacio y los recursos costeros de Latinoamérica necesitan un cambio en el modelo de gestión. Durante la década de los años noventa se han puesto en marcha algunas iniciativas de gestión integrada muy interesantes. No obstante, el panorama general de la gestión costera es relativamente atrasado en comparación con otras regiones del mundo. También se observan niveles de gestión costera muy diferentes entre los distintos países latinoamericanos. A pesar de esas diferencias existen oportunidades derivadas de la homogeneidad cultural que facilitarían una iniciativa de cooperación internacional para la gestión integrada. Dicha iniciativa no sólo ayudaría a buscar un modelo latinoamericano específico de gestión; también contribuiría a mejorar los niveles de formación técnica, de conocimiento científico, de intercambio de experiencias, de cooperación Sur-Sur,... incluso cabe advertir que la eficacia de las iniciativas desarrolladas por los países más avanzados en la gestión costera, puede reducirse si los estados limítrofes no emprenden iniciativas similares.

Palabras clave: *gestión integrada, Latinoamérica, zonas costeras, programas nacionales*

### Introducción

El objetivo principal de este trabajo es ofrecer una visión panorámica sobre la gestión costera en Latinoamérica. Aunque no son numerosos en la bibliografía científica y académica, existen algunos antecedentes al respecto. Los trabajos de SORENSEN Y BRANDANI (1987) o los más recientes de LEMAY (1998) y YÁÑEZ-ARANCIBIA (1999), constituyen verdaderas excepciones a la escasa atención que se le ha prestado a la gestión costera en la escala latinoamericana de trabajo. Tan sólo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas ha llevado a cabo algunas aproximaciones muy interesantes al tema (CEPAL, 1990 y 1999a). También debe citarse el trabajo de SULLIVAN Y BUSTAMANTE (1999) para las ecorregiones marinas de Latinoamérica.

Hay autores que resaltan los aspectos diferenciadores de la gran región latinoamericana. Incluso definen a ésta como "mosaico" de experiencias, de raíces

culturales, de ecosistemas... (YAÑEZ-ARANCIBIA, 1999). Dentro de esa realidad hemos optado por buscar otra en la que destacan una serie de aspectos que unen a muchos de esos países. Entre estos aspectos sobresale la gran homogeneidad cultural, producto de la colonización española y portuguesa principalmente. La importancia de este hecho es notable; piénsese, por ejemplo, en la trascendencia del dominio público marítimo-terrestre, procedente del derecho romano, en los sistemas jurídicos de casi todos los países latinoamericanos.

Pero para el caso de la gestión costera la unión de estos países se encuentra no solo en la contigüidad de sus costas, o en el hecho de que comparten recursos naturales y ecosistemas. Desgraciadamente, también se evidencia en el reducido nivel de desarrollo social y económico, en la limitada capacidad institucional, en la insuficiente formación de sus técnicos, en la fuerte influencia de otros modelos de gestión que refuerzan esa idea de "mosaico", etc. En otras palabras: intentamos a través de esta interpretación de América Latina buscar caminos de cooperación dentro de la propia región. Evidentemente, esto no puede ni debe excluir otro tipo de cooperación.

Es probable que al utilizar esta escala de análisis se pierdan experiencias locales o subregionales muy útiles. Pero por otra parte, la escala subcontinental permite tener una idea general de lo que ha ocurrido en un área geográfica dotada de un relativo grado de homogeneidad. Esto último se interpreta como una oportunidad y no como un obstáculo a la cooperación.

Como objetivo específico se pretende hacer énfasis en una serie de experiencias nacionales interesantes que avalen nuestras hipótesis de partida. Éstas, se resumen del siguiente modo:

a) La década de los años noventa constituye un marco cronológico de referencia indispensable para comprender los cambios que están sucediendo, y los que sucederán próximamente, en la gestión costera de este ámbito geográfico.

b) Durante estos últimos diez años un número considerable de países latinoamericanos avanza, aunque de forma lenta y no sin grandes dificultades, hacia otro modelo más evolucionado de gestión costera. En consecuencia, la presente etapa histórica podría definirse, para algunos países, como de inicio o transición hacia un modelo más avanzado.

c) A pesar de esta situación general, es preciso reconocer ritmos evolutivos diferenciados que se explican a partir de situaciones sociales, económicas e institucionales también muy diferentes.

d) Algunos de los problemas planteados en el proceso descrito podrían abordarse a partir de una iniciativa de carácter supranacional diseñada específicamente para Latinoamérica.

El esquema metodológico empleado consiste, primero, en presentar la gestión costera dentro de su contexto general. Es decir, teniendo muy en cuenta esa realidad social, económica, institucional, etc. a la que antes se aludía. Estamos seguros que este marco operativo es imprescindible para comprender, en toda su complejidad, los procesos de gestión costera. La razón para este primer paso se justifica en el hecho de que los sistemas de planificación y gestión no se pueden entender de forma aislada; por sí mismos. Ante todo se inscriben dentro de las prioridades, oportunidades y posibilidades que cada país tiene con respecto a la situación de sus recursos naturales y culturales y su desarrollo.

En segundo lugar, se analiza la situación y evolución de aquellos aspectos específicamente costeros de Latinoamérica. La visión de conjunto de los tres subsistemas (físico-natural, social-económico y jurídico-administrativo), contribuye a formar una idea aproximada de los recursos existentes, de las presiones humanas sobre éstos, de los problemas originados, etc. (BARRAGÁN, 1997). El tercer paso, consiste en ofrecer un resumen de las iniciativas nacionales más interesantes y significativas. Finalmente, se proponen una serie de conclusiones que pretenden avalar las hipótesis de trabajo iniciales.

Las fuentes de información a las que se ha recurrido son de diferente naturaleza: bibliográficas, estadísticas de organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, Instituto de Recursos Mundiales, Programa Ambiental de Naciones Unidas y Banco Mundial) normativas, informes institucionales, etc., pero en especial destacan las reuniones y entrevistas con personas ligadas directamente a los procesos institucionales de gestión costera de varios países. Estas entrevistas siempre tuvieron dos niveles distintos de interlocución: por un lado se hicieron a técnicos y gestores dependientes de la administración pública. Por otro, a científicos e investigadores de diferentes universidades. En las primeras se intentaba conocer "in situ" el trabajo realizado, en las segundas la ayuda prestada o los aspectos críticos del proceso.

La utilidad de las entrevistas la consideramos de extraordinario valor ya que es realmente difícil evaluar, a través de la bibliografía, la situación de la gestión costera en la escala nacional. En muchos casos las publicaciones encontradas evalúan situaciones subregionales de un país o a veces de un solo sector de actividad costera.

## **El contexto general de los años 90**

Latinoamérica es un conjunto regional que comprende 32 países y algunos territorios autónomos que suman en total más de 20 millones de km<sup>2</sup> y 500 millones de habitantes (Cuadro 1). Algunas de las diferencias regionales más singulares que se observan se relacionan con el medio físico y natural (CUNILL, 1981): existencia de casi todos los climas y ecosistemas, contraste entre una de las cordilleras más altas y de mayor longitud del mundo (los Andes) y la cuenca hidrográfica más importante del Planeta (Orinoco-Amazonas), contraste entre un subcontinente de forma macizas (América del Sur) y un sistema de islas estructurado en archipiélagos (Antillas)...

**Cuadro 1. Información sociodemográfica de Latinoamérica**

	Superficie (miles Km <sup>2</sup> ) 98	Población (miles) 98	Densidad (Hab/Km <sup>2</sup> ) 98	Analfabetismo (%) 97
México	1.967,2	95.831	48,7	10
Grandes Antillas	221,4	33.893,2	153,1	19,2 (m)
Pequeñas Antillas	10,7	2.895	271,4	2,3 (m)
Centroamérica	511,2	34.625	67,7	26,5 (m)
América Sur	17.736,7	335.711	18,9	11 (m)
Latinoamérica	20.447,2	502.955,2	24,6	10,8 (m)

\* 1995-2000; \*\* 1990-1996; 1= 1990; 2 = 1995; 3 = 1992; m = media ponderada.

Fuente: elaboración propia a partir de El Estado del Mundo (1999) y BID (2000).

En general, puede afirmarse que el conjunto regional presenta el perfil socioeconómico propio de los países subdesarrollados o, a lo sumo, de los que están en vías de desarrollo. Así, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que además del Producto Interior Bruto (PIB) tiene en cuenta variables tan importantes como el nivel de formación y la esperanza de vida, coloca a casi todos los países latinoamericanos por encima del puesto 30. Los del Cono Sur se sitúan entre los lugares 30 y 50. Algunos países aparecen dentro del grupo de los más subdesarrollados del mundo: Haití (159), Nicaragua (123), Honduras (119), Bolivia (116), El Salvador (114)... pues la lista de Naciones Unidas en 1998 contabiliza en total 176 países.

A pesar de que la situación social y económica actual es preocupante cabe afirmar que la última década ha sido, al contrario que la anterior, positiva para el conjunto latinoamericano. Es necesario recordar que la de los 80 ha sido definida por los historiadores y politólogos como la “década perdida”.

En efecto, durante los años 90 han finalizado muchas de las crueles guerras civiles que asolaron el territorio centroamericano; la mayoría de los países que perdieron sus sistemas democráticos lo han recuperado al desaparecer las dictaduras militares; la crisis económica ha reducido su crudeza; la inflación se ha controlado hasta niveles soportables; la deuda externa, una de las mayores amenazas de la estabilidad económica de países muy dependientes de la ayuda y capital extranjero, ha sido rebajada considerablemente en relación con el porcentaje del PIB; el capital exterior vuelve a invertir en algunos países latinoamericanos; los procesos de integración supranacional, otra de las grandes debilidades de la región, se han reactivado aunque con lentitud (Mercosur, Mercado Común Centroamericano, etc.)... La Tasa Media Anual de Crecimiento del PIB per cápita es positiva entre 1989 y 1998 en todos los países excepto en cuatro (Venezuela, Surinam, Nicaragua, Haití). Incluso el ritmo de crecimiento de los del Cono Sur es realmente acelerado (5,9% en Chile).

Pero esta situación relativamente favorable contrasta con el coste social del progreso descrito. Así, se observa que la diferencia existente entre los que concentran la riqueza y los que carecen de lo elemental se ha hecho mayor. En otras palabras: el reajuste económico y sus repercusiones (privatizaciones, desaparición de las políticas sociales, incremento de las tasas de desempleo, crisis de las clases medias allí donde existían, etc.) ha provocado un aumento de la tensión social. Hasta tal punto es así que muchas de las

ciudades latinoamericanas y algunas áreas rurales (Colombianas, por ejemplo) registran los mayores índices de criminalidad y violencia del mundo. Tampoco debe pensarse que la economía latinoamericana no ha sufrido sobresaltos; basta recordar los efectos de las crisis financieras mexicanas (“Efecto Tequila” de 1995) o brasileñas (“Efecto Samba”) o la minirecesión de finales de los noventa de Chile provocada por la crisis asiática.

También Latinoamérica muestra en el sistema de sus relaciones exteriores una debilidad estructural propia de las regiones subdesarrolladas. En tal sentido cabe destacar la dependencia económica en general. Pero especialmente importante es la dependencia tecnológica, comercial y financiera. En consecuencia, nada de extraño tiene el hecho de que el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial influyan de forma muy clara en decisiones internas de política económica y social (paradigmático es el caso de Argentina).

No es conveniente extendernos más en analizar el contexto general latinoamericano. No obstante, existen otras cuestiones no resueltas y que son importantes para comprender ese contexto general: la situación indígena, la propiedad de la tierra en Centroamérica, el devastador efecto de los desastres naturales, etc.

Concluye este apartado resaltando algunas ideas: la década anterior, en general, supone un cambio positivo para muchos países latinoamericanos; debería servir para que el inicio del próximo siglo represente una nueva oportunidad de recuperar un tiempo perdido para el desarrollo. Precisamente por esto último es previsible que la recuperación económica incremente la presión sobre los recursos naturales. De esta manera la comunidad latinoamericana, y la internacional en su conjunto, tienen un reto: trabajar conjuntamente en el diseño de un modelo de desarrollo más equitativo y más sostenible desde el punto de vista ecológico, especialmente en las zonas costeras.

## **El subsistema costero físico y natural de Latinoamérica**

El análisis de la gestión costera exige un conocimiento elemental de las características del espacio y de los recursos del litoral. Por esa razón el contenido del presente epígrafe se ha esquematizado a partir del estudio, por un lado, de los principales subsistemas costeros y, por otro, de los grandes problemas observados. Para comprender mejor esa compleja realidad costera se ha procedido a subdividir el sistema costero en tres subsistemas básicos aunque interdependientes: el físico-natural, el social-económico y el jurídico-administrativo.

El primero de ellos facilita, entre otras cosas, las dimensiones de nuestro objeto de estudio: cerca de 60.000 kilómetros lineales de costa. Algunas de las características de este subsistema se comentan a continuación:

a) Aparecen repartidos de forma muy pareja entre la subregión Norte (América Central-Caribe-Méjico) y la Sur. A pesar de lo anterior, apenas cinco estados, México, Brasil, Chile, Argentina y Cuba, concentran la mitad de toda la extensión (Cuadro 2). Otra

característica de interés es que, excepto dos (Paraguay y Bolivia), todos los países de Latinoamérica son costeros. No obstante, resulta evidente el contraste geográfico entre los países que podrían considerarse “costeros” o “insulares” de América Central-Caribe y los más “continentales” de América del Sur.

Esta primera clasificación se observa en la relación entre los kilómetros cuadrados del territorio nacional y los lineales de costa: la ratio es más baja en los centroamericanos y caribeños que en los suramericanos (Cuadro 3). Ello también contribuye a explicar el hecho, paradójico, de que países como Brasil, Argentina, Perú, o Colombia, con un enorme potencial costero y marítimo, se hayan destacado históricamente por no conceder a sus recursos costeros y marítimos la importancia que tienen.

**Cuadro 2. Información general sobre las costas latinoamericanas**

	Km. Lineales de costa	Relación cont./ costa (Km <sup>2</sup> /Km)	Plataforma hasta 200 m. (miles Km <sup>2</sup> )	Z.E.E. (miles Km <sup>2</sup> )	Km <sup>2</sup> Plat./ Km línea costa	Km <sup>2</sup> Z.E.E./Km línea costa
México	9.330	210,8	442,1	2.851,2	47,4	305,6
Grandes Antillas	11.518	19,22	154,6	1848,9	20,3	162,8
Pequeñas Antillas	1477	7,2	31,9	291,1	42,6	339,9
Centro América	6.603	77,4	229,4	1117,1	36,9	179,7
América Sur	30.663	578,4	1.984,9	10.124,8	64,7	330,2
América Latina	59.591	343,1	2842,9	16233,1	52,8	280,3

Fuente: Elaboración propia a partir Instituto Mundial de Recursos (1996), El Estado del Mundo (1999) y BID (2000).

b) Otras magnitudes interesantes para conocer las posibilidades de la gestión costera y oceánica en Latinoamérica son: superficie de plataforma continental hasta la isóbata 200 metros (muy vinculado a la explotación de los recursos) y superficie de Zona Económica Exclusiva. Respecto a la primera, Argentina y Brasil concentran más de la mitad. En la segunda, además de estos dos países México y Chile destacan por su potencial acceso a los recursos de su ZEE. Otros indicadores que relacionan longitud de costa y superficie marina pueden orientar sobre la “naturaleza” más o menos litoral y oceánica de estos países.

Las características de las costas orientales, mucho más recortadas, difieren de las occidentales debido a la cercana presencia de la Cordillera de los Andes. También por esa razón la llanura terrestre cuaternaria y la plataforma marina hasta la isóbata 200 metros es más considerable en los países de la banda atlántica.

c) La orientación de las costas latinoamericanas en el sentido de los meridianos, 30° latitud Norte y 55° latitud Sur, explica que se encuentren la mayor parte de los ecosistemas costeros. Por eso están muy bien representados desde los típicamente tropicales hasta los de ambiente frío, pasando por los áridos y templados: manglares, marismas, arrecifes de coral, praderas de fanerógamas, ecosistemas propios de desierto costero... (MORELLO, 1984; MATTEUCCI, SOLBRIG, MORELLO y HALFFER, 2000). Otros fenómenos naturales como el sistema de corrientes ascendentes de

Humboldt proporciona a las costas pacíficas una riqueza pesquera considerable (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Distribución de algunos ecosistemas y recursos naturales en el litoral latinoamericano**

	Manglar*, miles has.	Ecosistemas más significativos	Grandes pesquerías	Recursos energéticos
México	1.420	Lagunas costeras, arrecifes de coral	No	Sí
América Central	571	Arrecifes de coral, estuarios	No	No
América Caribe	783	Arrecifes de coral, praderas de fanerógamas	No	No
América del Sur	4.064	Estuarios, bosques costeros	Sí (Perú, Chile, Argentina)	Sí (Venezuela, Brasil)

Fuente: Elaboración propia. \* Instituto Mundial de Recursos (1996).

d) La trascendencia de algunos ecosistemas, como el manglar, es indudable por varias razones: una de ellas radica en los servicios que proporciona a la sociedad humana: banco genético, defensa de la costa, alimentos... (LUGO, 1999). Por otra parte, no debe olvidarse que el manglar latinoamericano con alrededor de 6,8 millones de has., supone la mayor concentración de dicho ecosistema en el planeta: casi el 40% de los más de 17 millones de has. de manglar existente en el mundo, están en nuestro ámbito de estudio. Brasil, México, Venezuela, Cuba y Colombia poseen buena parte de dicha riqueza natural.

e) El subsistema físico y natural latinoamericano precisa también un breve comentario acerca de los fenómenos naturales que se observan. Su importancia no proviene sólo de la necesidad del conocimiento científico de estos fenómenos: es, sobre todo, su repercusión en la seguridad de las personas y de los bienes materiales lo que justifica su inclusión como asunto de interés (CEPAL, 1999 b). Pero tales repercusiones en el subsistema social y económico es, precisamente lo que convierte a estos fenómenos naturales en desastres naturales. Así, las inundaciones provocadas por El Niño en las costas pacíficas de Perú, Ecuador y México (en los estados de Oaxaca y Guerrero) en 1997, el devastador huracán Mitch en 1998, que arrasó Honduras y Nicaragua, o las lluvias torrenciales de Venezuela de 1999-2000, que causaron decenas de miles de muertos y billones de dólares en pérdidas materiales, o las sequías que asolaron el nordeste brasileño y Uruguay, son buena prueba del especial interés que exigen los fenómenos naturales en esta región.

## El subsistema costero social y económico de Latinoamérica

Por lo que se refiere al subsistema social y económico es preciso señalar algunos aspectos destacados:

a) El poblamiento latinoamericano, como proceso humano de ocupación, explotación y ordenación del espacio, presenta un modelo urbano y litoral. En efecto, la zona costera jugó un papel de enorme trascendencia en la organización territorial derivada del proceso colonizador. No es casualidad que, al menos en América del Sur y el Caribe, la población esté concentrada en ciudades de municipios costeros. Ello evidencia un fuerte contraste con las densidades de población del interior. Cabe afirmar incluso, según se desprende de las estadísticas de población del Instituto Mundial de Recursos para los últimos 20 años (1980-2000), que la tendencia observada se orienta hacia la progresiva concentración demográfica en las zonas costeras. Los casos de Brasil, Perú y Ecuador son los más espectaculares.

Los países sudamericanos, por ejemplo, han casi duplicado su población en aglomeraciones costeras en las últimas dos décadas pasando de 60 a 105 millones de habitantes (Cuadro 5). Algo parecido ocurre en la América del Caribe y Centroamericana: De 26 han pasado a 43 millones de habitantes en aglomeraciones costeras. También las redes urbanas y de comunicaciones viarias, con la excepción de los países centroamericanos que presentan un modelo más "interior" de ocupación, tienen una menor densidad a medida que se alejan de la costa.

**Cuadro 5. Población en aglomeraciones urbanas costeras (1989-2000) Miles**

	1980	2000	Incremento %
México	6.529	9.501	45,5
América Central	6.248	12.748	104,0
América Caribe	12.729	21.004	65,0
América del Sur	59.553	104.628	75,7
Latinoamérica	85.059	147.887	73,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Mundial de Recursos, 1996

Los núcleos portuarios fueron, y continúan siéndolo al menos en América del Sur y del Caribe, verdaderos centros neurálgicos para la población, la industria y la política nacional. No es casualidad que coincidan algunas de las siguientes características en bastantes de las ciudades costeras de Latinoamérica: Suele ser una ciudad-puerto o disponer de una infraestructura portuaria a menos de 50-100 kilómetros, existe una gran concentración de población (Buenos Aires, Sao Paulo-Santos, Río de Janeiro, Santiago-Valparaíso, Lima-Callao, Montevideo, Caracas, Santo Domingo, La Habana, Kingston, Puerto Príncipe, San Juan de Puerto Rico, etc.), también se concentra su capacidad industrial, el comercio exterior, las decisiones políticas, etc. Mientras la red mundial de

ciudades se presenta con caracteres más continentales, la red urbana de América del Sur es claramente costera (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Emplazamiento de las grandes ciudades en 1995**

Región	Entre 500.000 y 1.000.000 hab.		Entre 1.000.000 y 10.000.000	
	Costera	No costera	Costera	No costera
Centroamérica	6	9	3	8
América Sur	17	10	12	10
Mundo	124	214	108	159

Fuente: Instituto Mundial de Recursos (1996)

Algunas de estas grandes ciudades son aglomeraciones que concentran una parte elevada del total de la población nacional (hasta el 30%). Es decir, el fenómeno urbanizador se presenta en proporciones muy considerables. En muchos casos el proceso de ocupación del espacio suele caracterizarse por ser rápido, espontáneo y desordenado. Ello produce un crecimiento desorganizado que, en numerosas ocasiones, toma forma de hábitat marginal (“favelas”, “campamentos”, “ciudades de emergencia”...). Incluso es usual que esta población, el estrato social más pobre, ocupe en las zonas costeras los espacios de mayor riesgo natural (áreas de inundación fluvial o marina) o más insalubres (áreas intermareales o pantanosas). Incluso que constituyan un frente pionero de transformación en áreas de elevado valor ecológico (deltas y estuarios, manglares, lagunas costeras...).

b) El modelo urbano de poblamiento que se ha definido viene acompañado de una serie de actividades humanas a las que son especialmente sensibles las zonas costeras: creación de infraestructuras, industria, turismo, segundas residencias, etc. Y ya no sólo se trata del posible impacto de estas actividades sobre los recursos naturales. También buena parte del patrimonio cultural se encuentra en las áreas litorales. No puede olvidarse, por ejemplo, que la eficacia del modelo de colonización español y portugués descansaba, en gran medida, en una red de fortificaciones que se repartían a lo largo de toda la costa.

Estos fuertes o baluartes defendían las ciudades e instalaciones portuarias que constituían el vínculo de unión con la metrópoli. Por lo tanto, no es de extrañar que, en la actualidad, la mayoría de las ciudades costeras latinoamericanas cuenten con auténticos tesoros de la arquitectura militar de los siglos XVI a XVIII: La Habana (Cuba), Colonia de Sacramento (Uruguay), Natal y Cabedelo (Nordeste de Brasil), Cartagena de Indias (Colombia), San Juan (Puerto Rico), etc.

También el patrimonio cultural de Latinoamérica se encuentra en las costumbres y tradiciones de su población indígena. En tal sentido las costas caribeña, del Golfo de México, del Sur de Chile y del nordeste de Brasil son especialmente ricas y diversas. Sus modos de vida, muy dependientes de los recursos marinos y costeros, constituyen una referencia muy especial de patrimonio cultural.

c) Las infraestructuras, o la carencia de éstas, suponen otro aspecto importante en la caracterización de las áreas costeras latinoamericanas. Por un lado, muchas de la

infraestructuras creadas con objeto de satisfacer las necesidades de transporte terrestre han causado, debido a que su trazado transcurre muy cerca del borde costero, alteraciones importantes en la dinámica litoral (ejemplos no faltan en el sistema viario de algunos países insulares caribeños, Chile, Uruguay o Brasil).

Por otra parte, destacan las infraestructuras portuarias. En este caso no puede olvidarse la función exportadora de materias primas de muchos países latinoamericanos. Así se explica que la considerable producción agrícola, forestal, ganadera, pesquera y mineral necesite la ampliación de las facilidades portuarias. En estos momentos, para algunos países, la tarea de construcción de este tipo de instalaciones es un asunto prioritario. Brasil, Chile o Venezuela, por ejemplo, necesitan mejorar urgentemente su sistema portuario si quieren seguir con el ritmo de crecimiento de sus exportaciones.

Por lo que se refiere a las infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales, su ausencia ha determinado la aparición de verdaderos focos de degradación de la calidad de las aguas costeras. La rapidez del crecimiento de los grandes centros urbanos, la creación de polos industriales sin control de vertidos, el desarrollo de polos turísticos sin estaciones depuradoras de aguas residuales, la alteración de los canales de circulación de agua en manglares o marismas, o una agricultura que cada vez utiliza en mayor medida fertilizantes, pesticidas, etc. son los principales factores de contaminación de ríos, estuarios, bahías, lagunas y aguas costeras. Así, las Bahías de La Habana, de San Juan de Puerto Rico, de Guanabara, de Cartagena de Indias, el Lago Maracaibo o el Río de La Plata figuran entre los principales objetivos de la política ambiental nacional e internacional.

Las actividades económicas que consideramos de mayor trascendencia en Latinoamérica, y que más afectan al espacio litoral o a sus recursos son, entre otras, las siguientes: minería, pesca, acuicultura, industria y turismo. La mayoría se vincula a procesos de exportación y, por tanto, constituyen actividades estratégicas en la obtención de divisas.

d) La minería, en la cual se incluye la extracción de petróleo, tiene un gran significado en el litoral latinoamericano por dos razones: La primera es que produce un impacto directo en las zonas costeras en las que se desarrolla (minería de carbón en Brasil, bauxita en Surinam y Guyana, de cobre en Chile, de petróleo en Venezuela y México...). La segunda, como ya comentamos, es que justifica la construcción de nuevas instalaciones portuarias o la ampliación de las ya existentes.

e) La pesca extractiva artesanal es una de las actividades de mayor trascendencia para la población costera local. Supone una fuente de alimento y trabajo casi insustituible. En Centroamérica, por ejemplo, WINDEVOXHEL *ET AL.* (1997) señalan que genera alrededor de 200.000 empleos y contribuye al mantenimiento de comunidades locales e indígenas de la región (250.000 miskitos, kunas y garífunas). En términos parecidos puede hablarse de lo que ocurre en el nordeste de Brasil o en las costas chilenas. El aspecto más relevante para la pesca artesanal latinoamericana está relacionado con la disminución de las capturas; sobre todo en especies de alto valor añadido (camarón, langosta, caracol,

etc.). Dicha reducción se relaciona, sobre todo, con la sobreexplotación de algunas especies y la contaminación de las aguas litorales.

La pesca de altura también es importante para algunos países de la región. De forma muy especial para Perú y Chile. Estos dos países, que ocuparon en 1993 el tercer y cuarto puesto en el ranking mundial, capturaron 8,5 y 6 millones de Tm. respectivamente (FAO, 1995). Tales capturas supusieron el 15% del total de las pesquerías del planeta con una flota que apenas supera el 1% del número de buques y el 3% del Tonelaje de Registro Bruto (TRB).

f) También el desarrollo de la acuicultura muestra una de las facetas más negativas en la gestión de los recursos costeros. Y ello no se explica porque la región sea una potencia en acuicultura: Según la FAO (1995) ningún país latinoamericano aparece entre los 10 principales productores del mundo.

La razón obedece a que el cultivo de la tilapia o del camarón, por ejemplo, suele llevarse a cabo en áreas de manglar. Éstas son previamente deforestadas y transformadas en estanques para la acuicultura. Por otra parte, es interesante conocer que más del 90% de la producción se destina al mercado exterior. Ello implica que estamos ante otra actividad económica que genera divisas y de forma muy rápida: bastantes empresas recuperaron toda la inversión en sólo uno o dos años. Y eso que en algunos países casos como Ecuador (COELLO *ET AL.*, 1995) al menos la mitad de las camaroneras son de tipo extensivo y no utilizan la tecnología necesaria para el cultivo intensivo o semi-intensivo.

Según WINDEVOXHEL *ET AL.* (1997), a mediados de la década anterior en Centroamérica había casi 28.000 has dedicadas a camarón blanco (*Penaeus sp.*). Honduras concentra más de la mitad de la superficie de este cultivo y del tonelaje producido. Ecuador es el caso más destacado de América del Sur. Al inicio de la década de los noventa las camaroneras producían casi 120.000 Tm., utilizando cerca de 150.000 has. De éstas, casi el 10% eran ilegales (COELLO *ET AL.*, 1995). El desastre ecológico originado en este país, de proporciones mayores que los de Honduras o Panamá, se observa en buena parte de los estuarios y lagunas de la costa ecuatoriana. OLSEN *ET AL.* (1995), indican que en apenas veinte años (1969-1991) los estanques camaroneros fueron responsables de la pérdida del 20% del manglar ecuatoriano y del 88% de las salinas: En total cerca de 90.000 has.

g) Los niveles de industrialización de Latinoamérica no son todavía muy elevados. No obstante, la localización de la actividad transformadora es de gran trascendencia para comprender el deterioro de algunos recursos costeros; especialmente la calidad de las aguas. Ya se ha comentado un hecho significativo: la localización de las áreas industriales suele coincidir con las regiones urbanas costeras. El eje industrial más importante de Latinoamérica transcurre entre los polos de Río de Janeiro, Sao Paulo, Santos, Curitiba, Porto Alegre y Buenos Aires. Las industrias básicas, en especial la química y la petroquímica, arrojan a las aguas litorales buena parte de sus vertidos sin depurar.

h) El turismo costero es una de las actividades económicas que mayor dinamismo presenta en Latinoamérica. Todavía no puede hablarse de un destino que capte un porcentaje importante del mercado mundial. Los países más destacados (Cuba, R. Dominicana, Costa Rica, Brasil, México) se mueven en torno a cifras modestas; entre uno y dos millones de turistas extranjeros al año.

El área del Caribe Insular y la Península de Yucatán se han consolidado durante los años 90 como un destino turístico internacional. Los capitales extranjeros, entre los que destacan el español y el estadounidense, han invertido grandes cantidades en promover complejos vacacionales. Las áreas elegidas tienen algo en común: son de considerable calidad ambiental y muy frágiles al mismo tiempo. Lagunas costeras, playas arenosas y arrecifes de coral ofrecen la imagen paradisíaca que se le transmite al turista europeo o norteamericano.

De esta manera Varadero y Cayo Coco en Cuba, Cancún y la Riviera Maya en México, Puerto Plata, Playa Bávaro o La Romana en la República Dominicana, Isla de Margarita en Venezuela, cualquiera de las Bahamas o de las Pequeñas Antillas, son topónimos casi familiares en la oferta procedente del Caribe. En América del Sur, sobresalen destinos turísticos como los de Punta del Este en Uruguay, Mar del Plata en Argentina, Valparaíso y Viña del Mar en Chile, Florianópolis y Río de Janeiro en Brasil, Islas Galápagos en Ecuador. Exceptuando a los dos últimos, cabe considerar a estos destinos como áreas turísticas orientadas hacia el mercado regional.

Durante la década anterior casi todos los gobiernos han concedido prioridad a la política turística. Lo justifica el hecho de ser un conjunto de actividades que genera una importante cantidad de divisas. Ello también explica, aunque no justifica, que se haya puesto a disposición de las grandes empresas transnacionales valiosísimos recursos naturales; no siempre con las garantías mínimas de respeto al entorno.

Esta década también ha consolidado otras modalidades de turismo costero: deportivo, buceo y fotografía submarina en arrecifes de coral, observación de aves y mamíferos marinos, etc. Países como Costa Rica y Belice promocionan de forma especial este segmento del mercado. Bahía de Samaná en la R. Dominicana y Península Valdés en Argentina destacan en la observación de los juegos nupciales de ciertas especies de ballenas, el gobierno chileno se esfuerza en promover las bellezas escénicas de Tierra del Fuego, Chiloé, la Patagonia o el desierto de Atacama...

Todo lo anteriormente expuesto nos puede llevar a una conclusión: es muy probable que la presión a la que históricamente ha estado sometido el litoral latinoamericano tienda a ser mayor. La razón obedece, por un lado, a la actual distribución espacial de la población y de las actividades económicas tradicionales (pesca, industria,...). Por otro, a la dinámica demográfica propia de las zonas costeras y a la expansión de las nuevas actividades (acuicultura, turismo...).

## El subsistema costero jurídico y administrativo de Latinoamérica

Finalmente, conviene abordar algunos aspectos del subsistema jurídico y administrativo. Con ello se pretende conocer, de forma muy elemental, la organización institucional que afecta a la gestión costera. En primer lugar, destaca la política llevada a cabo en los diferentes países latinoamericanos respecto a estos espacios y recursos. En efecto, la política de muchos gobiernos se ha caracterizado históricamente por no prestar demasiada atención a los asuntos marinos y costeros. Si en alguna ocasión el mar ha tenido importancia en el esquema político, ha sido por su trascendencia estratégica y defensiva; no por su potencial de desarrollo. Y no debe olvidarse que una política de gestión costera debe estar pensada para ser insertada en la estrategia general de desarrollo sostenible de cada país (ARTIGAS, 1997). En general, han sido países de políticas de “tierra adentro”; de “mirada continental”. Por otra parte, es necesario comprender la actitud de los gobernantes si se tiene en cuenta que América Latina, todavía hoy, es un subcontinente que no está completamente ocupado o explotado.

En cualquier caso, lo anteriormente descrito no deja de ser una paradoja; recuérdese la estructura territorial de la población y de la economía latinoamericana, sobre todo la de América del Sur. También conviene reconocer un cambio sustancial (igual que en otros muchos países del mundo) en la última década del siglo XX. Durante este período de tiempo varios gobiernos han puesto en práctica, o han iniciado, políticas institucionales encaminadas a mejorar las prácticas de gestión del espacio y de los recursos costeros. Tales políticas se manifiestan en forma de leyes, programas de acción, creación de nuevas instituciones públicas, comisiones interministeriales, etc.

Donde primero se observa un cambio de esta naturaleza es en la propuesta o aprobación de una normativa específica. Los ejemplos citados en el Cuadro 7 son ilustrativos.

**Cuadro 7. Iniciativas normativas vinculadas a la gestión de la zona costera**

País	Ley o Normativa	Entrada en vigor o propuesta
Venezuela	Ley de Zonas Costeras	2001 (en vigor)
Brasil	Resolución 005 Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II	1997 (en vigor)
Ecuador	Decreto Ejecutivo 375 creación del Programa de Manejo de Recursos Costeros	1988
Cuba	Decreto-Ley 212 de Gestión de la Zona Costera	2002 (en vigor)
Chile	Decreto Supremo 475, Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República	1994 (en vigor)
Colombia	Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras	5-12-2000 (en vigor)
Uruguay	Política nacional del espacio costero	Proyecto de Decreto (2002)

Fuente: Elaboración propia.

Un comentario interesante respecto de estas iniciativas legislativas tan específicas es el siguiente: varias se inician después de acuerdos de cooperación internacional. Es decir, debemos reconocer una evidente influencia exterior en este proceso de cambio. Conviene tener en cuenta, por ejemplo, el papel desempeñado por el Banco Mundial en el caso de Brasil, el de la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos en el de Ecuador o el de la Dirección General de Costas española en el de Cuba.

También la mejora de la legislación general, tanto ambiental como sectorial, ha fortalecido las posibilidades de gestión del espacio y de los recursos costeros. Bastantes de las leyes que regulan la gestión de la pesca, los espacios naturales protegidos, el impacto ambiental o el uso del suelo han sido aprobadas en varios países a lo largo de los 90.

Además de los instrumentos jurídicos mencionados no puede olvidarse uno de los principales: los bienes de dominio público. En efecto, la mayoría de los sistemas jurídicos latinoamericanos son herederos de la tradición del derecho romano. Su origen, una vez más, está en el proceso de colonización. Por lo tanto, los espacios marinos, los intermareales y los terrestres hasta una determinada distancia de la máxima línea de pleamar tienen esa categoría. Aunque reciben nombres diferentes, el concepto al que se refieren es muy parecido: Bienes de Dominio Público (Argentina), Bienes de la Unión (Brasil), Bienes de Uso Público (Colombia), Bien Nacional de Uso Público (Chile), Zona Federal Marítimo Terrestre (México)...

Desgraciadamente, la eficacia de la Administración Pública en la gestión y conservación de ese patrimonio casi siempre ha dejado mucho que desear. Especialmente en la década neoliberal de los 90, durante la cual el término "privatización" se ha utilizado quizás con demasiada frecuencia. En la mayoría de las ocasiones se trata de algo más importante que una simple venta o pérdida de patrimonio público. En Nicaragua, por ejemplo, la propiedad de las tierras comunales afecta de forma directa y dramática a la vida de las comunidades indígenas. En Colombia, STEER *ET AL.* (1997) resaltan los procesos de degradación natural y las consecuencias sociales originadas por la apropiación indebida de playas o la destrucción de ciénagas y lagunas costeras.

Desde el punto de vista institucional es preciso destacar un aspecto de interés: la Armada suele estar muy presente en las iniciativas de gestión costera. En algunos países (Brasil, Chile,...) se ha observado que la Marina de Guerra, o alguna institución dependiente, se vincula, sobre todo en las primeras etapas, a los Planes o Programas de Manejo Costero. Posteriormente el Ministerio de Medio Ambiente o la Secretaría de Recursos Naturales se hace cargo de los trabajos. En otros casos la Armada preside la Comisión Interministerial correspondiente (R. Dominicana).

La organización administrativa descansa en dos escalas básicas: la nacional y la local. La primera es la más importante de cara a la gestión de la costa y sus recursos. La segunda suele ser responsable, sin fortuna en bastantes ocasiones, de la planificación y gestión de los usos del suelo. Dicho esquema administrativo se hace más complejo en países como Brasil, México o Argentina, por ejemplo, que cuentan con una escala intermedia: "Estadual", "Estatat" y "Provincial" respectivamente. Cuando existe, bastantes de las

competencias ambientales residen en esta escala de gestión. Durante la década de los noventa la reducción de los gastos del Estado Federal argentino, por ejemplo, llevó a transferir más competencias a esta tercera escala pero sin hacer lo mismo con los fondos necesarios.

Entre los instrumentos específicos de gestión de espacios y recursos costeros y marinos pueden citarse las Áreas Protegidas. Según datos ofrecidos por KELLEHER, BLEAKEY Y WELLS (1995), existen alrededor de 134 Áreas Marinas (AMP) y 190 Costeras Protegidas (ACP). De especial trascendencia resulta el ámbito caribeño para las áreas marinas y el Atlántico Sur para las costeras (Cuadro 8).

**Cuadro 8. Áreas Marinas y Costeras Protegidas (AMP)**

Región marina	Número de AMP	Número de ACP
Cuenca del Caribe	96	58
Atlántico Sur	19	98
Pacífico Sudeste	19	34
Total Latinoamérica	134	190

Fuente: KELLEHER, BLEAKEY y WELLS (1995)

Sin embargo, según el Instituto de Recursos Mundiales (1996), desde el punto de vista de la superficie marina y costera protegida, la importancia de América del Sur es sobresaliente (casi 25 millones de has.) respecto de América Central y Caribe (cerca de 2 millones de has.). La explicación reside en la política seguida por dos países, Chile (10 millones de has.) y Ecuador (9 millones de has), en relación con sus caladeros.

A pesar de que tienen un gran significado en las estructuras jurídicas latinoamericanas, su eficacia es muy desigual y, en general, dejan mucho que desear. Sobre todo porque en bastantes ocasiones todo consiste en la declaración formal de un estatus administrativo para un espacio determinado. En cualquier caso, es necesario destacar que los ecosistemas teóricamente protegidos suelen coincidir con hábitats críticos, de gran biodiversidad, muy frágiles o ambientes muy amenazados por la actividad humana: manglares, arrecifes de coral, lagunas costeras, marismas, ambientes sumergidos (praderas de fanerógamas)...

## **Problemas de la gestión integrada en las zonas costeras latinoamericanas**

No deben confundirse los problemas que afectan al espacio y a los recursos litorales con los propios de la gestión costera. La contaminación de las aguas, la destrucción de hábitats críticos, la utilización de técnicas inapropiadas en la explotación de ciertos recursos naturales, la sobreexplotación pesquera, la degradación del paisaje, la apropiación indebida de bienes de uso público o la erosión, por citar sólo algunos ejemplos, forman parte del primer grupo. Pero no debe olvidarse que algunos de ellos son consecuencia del modelo de gestión actualmente vigente.

En trabajos anteriores se ha insistido suficientemente en el concepto “gestión integrada de la zona costera” (BARRAGÁN, 1994). A pesar de ello recordamos que se trata de un “proceso público de administración, participativo y descentralizado, que trata de conservar los recursos del espacio litoral al tiempo que mejora la calidad de vida de la población”. A continuación se van a describir, de forma muy sintética, los principales problemas observados en la gestión costera en Latinoamérica.

a) No existe un nivel adecuado de concienciación pública sobre la problemática de las costas. Apenas existe una minoría que tiene conciencia real de los problemas y su trascendencia. Este foco minoritario suele concentrarse, además de los usuarios afectados, alrededor de las universidades o centros de investigación y de los grupos ecologistas. Buena prueba de ello es que sólo unos pocos países (Cuba por ejemplo), disponen de estrategias para paliar los desastres originados por fenómenos naturales (RODRÍGUEZ, 1998, PNUD, 1998).

b) Lo anterior explica, en parte, el hecho de que en muchos países no haya habido política costera hasta fechas muy recientes. Incluso todavía no existe de forma institucionalizada en Perú, Venezuela, México, R. Dominicana, etc.

c) Otro de los problemas más comunes de la gestión integrada se relaciona con el conocimiento de los recursos y procesos costeros. La información que proviene de los organismos científicos es muy reducida, pues su sistema de investigación es débil. Muchas veces no se tiene un buen conocimiento de las costas nacionales; tanto desde el punto de vista físico y natural como social y económico. En otras ocasiones se trata de que no existe una transferencia de conocimiento hacia los órganos de decisión.

A pesar de lo expuesto, en algunos países existen institutos o departamentos universitarios con tradición en líneas de trabajo relacionadas con los recursos costeros y marinos: INVEMAR en Colombia, Facultades de Ciencias del Mar o Departamentos de Oceanografía en Chile, Brasil, Costa Rica, etc. No obstante, muchos de estos centros de investigación están poco dotados de recursos. Ello implica que su papel en la gestión costera todavía puede ser más importante.

d) La formación de los funcionarios y técnicos es demasiado sectorial y convencional (biólogos, economistas, ingenieros...). No suele existir una línea de formación específicamente diseñada para la gestión integrada de zonas costeras. La dependencia formativa externa se evidencia a partir del siguiente hecho: casi todos los programas nacionales de gestión costera iniciados en los 90 necesitaron asesoramiento de expertos extranjeros (canadienses y españoles en Cuba, estadounidenses en Ecuador, Chile y Brasil, daneses y holandeses en Nicaragua, etc.)

Ello trae consigo una consecuencia de especial trascendencia: Las instituciones que se hacen cargo de dicho asesoramiento son extremadamente diversas. Gubernamentales y no gubernamentales, europeas y norteamericanas, vinculadas a bancos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), a ONG's (IUCN), a Naciones Unidas (Programa para el Desarrollo y Medio Ambiente, Programa “Train Sea Coast”), a agencias

nacionales de cooperación internacional (DANIDA; USAID, la alemana GTZ...), a universidades (de Rhode Island...), etc. Por otra parte, la accesibilidad a la formación exterior está limitada debido a que el idioma que prevalece en las universidades extranjeras especializadas en gestión costera no es el español ni el portugués.

e) Falta eficacia institucional en las iniciativas de gestión integrada. Las causas son diversas: no suelen existir mecanismos de coordinación entre las diferentes administraciones públicas; no está generalizada la cultura del seguimiento y evaluación en los proyectos; la implantación de las innovaciones en la gestión pública es extremadamente lenta; la mayoría de los programas de gestión costera no tienen asegurada la continuidad en sus fuentes de financiación (por eso se interrumpen los procesos, no se consolidan los equipos técnicos, etc.)...

f) La etapa neoliberal que se ha consolidado en los años 90 en ciertos países latinoamericanos constituye un factor negativo para la gestión integrada. Ésta, que es una función pública, desaparece cuando el Estado reduce su capacidad de actuación. En cambio, para las empresas mejoran las condiciones de explotación de los recursos naturales. De esta manera el beneficio particular, el corto plazo y la visión sectorial se enfrentan, con ventaja, al bien común, al largo plazo y a una visión interrelacionada de las cosas. Recordemos que estas últimas constituyen tres de las características esenciales de la gestión integrada de las áreas litorales.

g) La gran dependencia exterior que desde el punto de vista económico sufre Latinoamérica da lugar a una gran presión sobre los recursos de "exportación". Sólo en este contexto de consecución rápida de divisas y de Estado permisivo puede entenderse lo que ha ocurrido: Con los grandes bancos de pesca, con la destrucción del manglar para la instalación de camarónicas, con la degradación de tramos costeros que albergan proyectos turísticos que no son capaces de prosperar en los países de donde proceden los capitales...

h) No abundan los instrumentos normativos ni las instituciones específicamente destinadas a la gestión costera.

i) No existe una cultura de coordinación y cooperación entre instituciones públicas y entre las públicas y las privadas. En general, salvo unas pocas excepciones, los diferentes agentes institucionales (políticos, sociales, económicos y los pertenecientes al sistema científico-técnico), suelen trabajar por separado en los problemas y conflictos de la zona costera.

j) La sociedad tampoco está bien articulada. La acumulación de más riqueza en un menor número de personas es un proceso que se ha acentuado en los 90. Las clases medias han sido las más perjudicadas (y eran las mejor concienciadas sobre ciertos problemas ambientales). Por lo tanto, la diferencia social es cada vez mayor. Con este panorama general es difícil esperar avances notables en la participación pública.

k) No hay redes latinoamericanas que aborden la mejora de la gestión costera (CEPAL-1997 A, y 1999 A), o estas son embrionarias. Esto es perfectamente

comprensible en un subcontinente que, a lo largo de su historia, no se ha caracterizado por el éxito de sus iniciativas de integración regional. Tampoco es frecuente la cooperación Sur-Sur en la gestión costera. Y es significativo pues algunos países la practican fuera de las fronteras americanas (Brasil respecto al Programa de Gestión Costera de Mozambique, por ejemplo).

Los proyectos que superan la escala nacional son de gran interés para la ordenación del litoral. Entre otros, cabe citar algunos patrocinados por Naciones Unidas: “Estrategia de intervención para las aguas costeras del Atlántico Sudoeste y Costas Adyacentes” (1980), “Proyecto Regional de manejo ambiental de Bahías y Zonas Costeras en el Gran Caribe” (1990), “Fuentes de Contaminación de Origen Terrestre en la Región del Gran Caribe” (1994). También se constatan algunas iniciativas de carácter científico como la llevada a cabo por la Universidad de Miami, sobre “El ecosistema del manglar en América Latina y la Cuenca del Caribe: su manejo y conservación” (SUMAN, 1994). O proyectos de gestión costera que, aunque patrocinados por la Oficina de Desarrollo Internacional de EEUU (USAID), son llevados a la práctica por la Universidad de Rhode Island (junto a WWF y The Nature Conservancy). Este último ejemplo, denominado PROARCA-COSTAS, se apoya en casos muy locales de gestión costera en Belice, Honduras, Nicaragua y Panamá. Aquí el protagonismo de las ONG’s, de la capacitación local y de la difusión de la información son muy importantes. (WINDEVVOXHEL ET AL, 1997)

## **Geografía latinoamericana de la gestión integrada de zonas costeras**

Un informe de la CEPAL de 1990 ofrecía un panorama muy pobre sobre la situación de la gestión costera en Latinoamérica. Pocos países, aparte de Brasil y Costa Rica, podían describir iniciativas integradas en la escala nacional que llevaran algún tiempo desarrollándose.

GUBBAY (1996) y CICIN-SAIN & KNECHT (1998), con datos procedentes del trabajo de SORENSEN (1993), resumen la situación de Latinoamérica de la siguiente manera: de los 26 países del Caribe al menos 8 tienen iniciativas institucionales o realizan “esfuerzos de gestión integrada”; de los 7 de América Central 4 desarrollan algún tipo de instrumento; de los 11 Estados litorales de América del Sur sólo a 5 se les reconoce su “esfuerzo” de gestión integrada.

La información anterior es preciso interpretarla con cautela. El nivel que ha alcanzado la gestión costera en Brasil y Colombia, por ejemplo, son muy diferentes. Mientras el primero, después de más de diez años de trabajo, ha empezado la segunda generación de su Programa Nacional de Gestión Costera, el segundo no tiene diseñado en estos momentos su Programa Nacional. Y ambos están dentro del mismo grupo de países que realizan “esfuerzos de gestión integrada”.

A continuación proponemos la agrupación de los distintos países latinoamericanos según su nivel nacional de desarrollo en la gestión costera. Es evidente que existen obstáculos muy considerables para ser precisos y objetivos en el ejercicio que se desarrolla en las páginas siguientes. La escala de trabajo elegida y la dificultad para evaluar los resultados de los esfuerzos de cada país pueden relativizar o cuestionar los resultados. No obstante, la aproximación que se pretende, además de ofrecer una nueva dimensión territorial de la cuestión, facilita el debate y la discusión sobre el modelo de gestión costera en una parte importante del mundo.

Alguno de los criterios específicos que se han tenido en cuenta para esta primera aproximación nacional son: existencia de política costera, normativa e instituciones específicas, desarrollo de planes o programas, recursos financieros de procedencia interna, formación técnica, asesoramiento externo, descentralización administrativa de la gestión costera, política científica, creación de órganos de coordinación administrativa y sectorial, organización de equipos multidisciplinarios en las instituciones públicas, tiempo de desarrollo de las iniciativas, experiencias de escala inferior a la nacional.

Los criterios utilizados en el proceso de agrupación son los siguientes:

A) Países en una etapa de "transición" a la gestión integrada. En este grupo hemos incluido aquellos países en los que se ha observado una parte importante de los criterios específicos mencionados. Estos tienen trascendencia institucional en la escala nacional y también un cierto grado de consolidación en el tiempo. Existen estructuras organizativas y administrativas con cierto grado de complejidad. Tiene una base consistente para llegar a la madurez en el proceso de gestión integrada (Brasil, Costa Rica y Puerto Rico).

B) Países en una etapa "inicial" a la gestión integrada. En este grupo hemos incluido aquellos países en los que se han observado sólo algunos criterios específicos o se ha comprobado que existen iniciativas de interés en la escala nacional o regional. Éstas no tienen todavía una gran trascendencia institucional o no están suficientemente arraigadas en el tiempo. No existen estructuras organizativas y administrativas complejas, pero se dan algunas condiciones imprescindibles para avanzar hacia un grado más complejo en el proceso de gestión integrada (México, Belice, Ecuador, Chile, Colombia, Uruguay, Venezuela, Cuba...).

C) Países en una etapa "preinicial" a la gestión integrada. En este grupo se han incluido aquellos países en los que apenas existen criterios específicos o iniciativas concretas para la gestión costera. Si existen, están dentro del mundo académico o no han tenido gran trascendencia institucional. A veces se limitan a algún sector de actividad o problema concreto. Son los países que más apoyo necesitan para mejorar su nivel de desarrollo de gestión costera (Argentina, Venezuela, Perú, Nicaragua, R. Dominicana, Guyana, Surinam, Haití, la mayoría de las Pequeñas Antillas...).

Esta clasificación inicial no es estática. Todo lo contrario: el carácter dinámico se presenta cuando en un país aparecen nuevas circunstancias que alteran la situación analizada. Por ejemplo, la gran crisis ecuatoriana de finales de los noventa puede justificar

su inclusión en una etapa menos avanzada de la que estaba hace algunos años. Y al contrario: cuando en la década estudiada en un país se observan avances importantes y una tendencia positiva, puede estar justificada su inclusión en un determinado nivel.

## Países en una etapa de "transición" a la gestión integrada

En este apartado destacamos de una forma especial el caso de Brasil, que también ha atraído nuestra atención en trabajos anteriores (BARRAGÁN, 2001). El vigente "Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro" (PNGC o GERCO) tiene su origen en la creación de la *Comisión Interministerial para los Recursos del Mar* (CIRM), sobre la mitad de los años setenta. En 1990 el Banco Mundial inicia una prueba con seis estados costeros para implantar el PNGC. Dos años antes, el Parlamento Federal aprobaba una ley específica de gestión costera. A partir de entonces se inicia una etapa muy intensa de trabajo que ha durado diez años (MORAES, 1995 y 1999).

Afortunadamente, hemos podido tener un conocimiento muy cercano de la experiencia brasileña. Las visitas a siete Estados costeros (de los 17 existentes) y las entrevistas con técnicos y políticos responsables de los órganos ambientales federales y estatales de São Paulo, Río de Janeiro, Alagoas, Paraíba, Santa Catarina, Río Grande do Norte y Ceará (1995, 1996 y 1999) nos han permitido un buen nivel de entendimiento del programa brasileño. También nuestra participación en alguno de los Encuentros Nacionales de Gestión Costera (ENCOGERCO), en el que todos los Estados implicados exponen y evalúan la situación de sus respectivas tareas, nos concedió la oportunidad de ser testigos de la evolución del Plan Nacional de Gestión Costera. (PNGC).

La conclusión general a la que puede llegarse en principio es que Brasil dispone en la actualidad de uno de los sistemas más avanzados de gestión costera de Latinoamérica, aunque esto no significa necesariamente eficacia. Las razones en que es fundamentada esta opinión son las siguientes: 1) desde hace casi dos décadas vienen desarrollando políticas concretas sobre gestión costera; 2) disponen de legislación específica para la gestión costera en la escala federal (incluso los parlamentos de algunos estados han aprobado también una legislación específica para la gestión costera o están con proyectos de ley para hacerlo como en Sao Paulo, Santa Catarina...); 3) existe un reparto de responsabilidades sobre la gestión costera en las tres escalas territoriales (federal, estatal y municipal); 4) poseen una estructura administrativa específica y permanente para la gestión costera en casi todos los estados; 5) han creado equipos multidisciplinares estatales vinculados al programa nacional; 6) realizan encuentros periódicos cada dos años para evaluar el avance de cada estado en el programa cuyos resultados son publicados; 7) han confeccionado materiales escritos sobre aspectos metodológicos, sectoriales, instrumentales, etc.;

A continuación se señalan, de forma breve, algunos de los principales problemas detectados en el proceso de implantación del GERCO. Entre ellos cabe destacar los relacionados con: 1) la falta de homogeneidad en la metodología empleada por algunos Estados; 2) escasa información disponible; 3) los reducidos recursos técnico-financieros;

4) los equipos técnicos. ( *a) Acusada desigualdad en el tamaño, b) Necesidad de equilibrar su composición y especialización, c) Conveniencia de asegurar, en lo posible, la continuidad del personal, d) Deficiencias en el sistema de control y evaluación del trabajo*); 5) el desigual apoyo o respaldo político en algunos estados; 6) la compleja estructura jurídica; 7) la eficacia de la coordinación federal; 8) la falta de integración intersectorial; 9) la diferencia que se establece entre dos grupos de estados: los que avanzan a buen ritmo en los trabajos de implantación del GERCO y los que se quedan retrasados.

Por último, es conveniente subrayar que el principal problema que aqueja en estos momentos al Programa Nacional de Gestión Costera es de carácter económico y financiero. En efecto, entre 1997 y 2000 poco se ha podido avanzar a pesar de haberse aprobado una segunda versión: el PNGC II. Esta nueva generación del GERCO se interesa de forma especial por algunos aspectos muy concretos: 1) la redefinición de los límites del área costera, 2) el reparto de competencias en los tres niveles administrativos principales. Respecto del primero se flexibilizan los criterios de delimitación y, por tanto, aumenta el número de municipios costeros. Para lo segundo se precisa algo más de manera que cada escala administrativa (federal, estatal y local) tiene ahora un marco de referencia mejor definido.

Costa Rica inicia hace más de dos décadas una serie de acciones encaminadas a proteger su espacio y recursos costeros. La Ley n° 6043, sobre regulación de la Zona Marítima y Terrestre, supone un hito en la historia reciente del espacio litoral costarricense. Su programa de manejo costero intentó promover la gestión integrada a través de varias líneas estratégicas que lleva desarrollando desde hace años: ha mejorado el conocimiento de los recursos costeros, ha desarrollado planes reguladores de usos del suelo, ha diseñado una política de concesiones y establecido una serie de medidas de control y vigilancia. En estos momentos lidera la Red Alfa para gestión costera. Este proyecto, financiado por la Unión Europea, se lleva a cabo junto a otras universidades latinoamericanas y europeas. LEMAY (1998) también sitúa a Costa Rica entre los países donde la gestión costera se ha desarrollado más.

El caso de Puerto Rico se explica porque, al ser Estado Libre Asociado a EEUU, se integra en el sistema federal de planificación costera de dicho país. Por lo tanto, se acoge a los beneficios del Programa Federal de Gestión Costera. A pesar de lo anterior la presión que ejerce la actividad turística desborda la capacidad real de gestión de esta isla (SEGUINOT, 1998)

## **Países en una etapa "inicial" de la gestión integrada**

El ejemplo de Ecuador es de gran interés. Igual que otras iniciativas de la institución estadounidense para la cooperación internacional (USAID), entre las que cabe citar Sri Lanka o Tailandia, el país ecuatoriano es seleccionado para la instauración de un Programa de Manejo Integrado de Recursos Costeros bajo la asistencia técnica de la Universidad de Rhode Island. Para ello, ambos Gobiernos firman un Acuerdo de Cooperación en 1986. La duración inicial de dicho acuerdo era de cuatro años pero pudo

prorrogarse otros cuatro (hasta 1994). Es decir, que en la fecha de hoy la experiencia de Ecuador al respecto supera la década. A partir de éste momento el Gobierno ecuatoriano se hace responsable del mismo con apoyo de Banco Interamericano de Desarrollo (CIRC-URI, 1995).

Los detalles del modelo organizativo que propuso la USAID se pueden encontrar en MALDONADO Y ARRIAGA (1993) y OLSEN Y ARRIAGA (1995). Al principio se trabajó desde la escala nacional del gobierno. Éste inició el programa a través del Decreto Ejecutivo N. 3399. Tal acción se complementó con actuaciones sobre la población local: la denominada estrategia de los "dos caminos". Pensamos que esta iniciativa fue muy beneficiosa para Ecuador pues consiguió incorporar de una forma rápida ciertos instrumentos que favorecían la gestión integrada. Ignoramos cuál ha sido el impacto de la actual crisis ecuatoriana. Pero la cuestión clave es saber cuántas de aquellas mejoras permanecen en un país que tiene otras prioridades.

Belice presentó en 1996 un completo informe sobre su Proyecto de Gestión de Zonas Costeras, apoyado en otro anterior de PRICE, HEINANEN, GIBSON AND YOUNG (1992). Ha sido auspiciado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP, 1996). La importancia de la gestión costera en Belize resulta evidente si se tiene en cuenta que buena parte de sus ingresos en divisas tienen su origen en el turismo, por un lado, y en las industrias pesqueras, por otro. El citado Informe consta de una síntesis de la situación de la gestión costera a la que le siguen cuatro capítulos principales. Cada uno de ellos se encarga de analizar un tema básico: 1) *Estado de la zona costera: descripción de hábitats, especies amenazadas y patrimonio cultural*; 2) *Actividades de la zona costera*; 3) *Legislación* y 4) *Estrategia para la gestión integrada de las zonas costeras*. Como conclusión muy general cabe destacar que en Belize al menos se cuenta con un estudio sistemático de la problemática y las necesidades de la gestión integrada de las zonas costeras.

Chile, sienta las bases para el inicio de los trabajos de gestión costera nacional en el Decreto Supremo 475. Su título también es significativo: "*Política Nacional de uso del borde costero de la República y crea la Comisión Nacional*" (MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 1995). La síntesis del citado Decreto es fiel exponente de los propósitos chilenos de diseñar una nueva política para su borde costero. Desde la aprobación de esta normativa específica se han promovido varios Seminarios Nacionales sobre la Gestión Integrada del Borde Costero. Además, entre 1996 y 1999, se han creado las Comisiones Regionales de Borde Costero (algo muy especial si se tiene en cuenta que los niveles administrativos más importantes de Chile son el Nacional y el Municipal), y toda una batería de instrumentos legales que favorecen la conservación de la zona costera: sobre Concesiones Marítimas, sobre ingreso y tránsito de vehículos en playas, sobre "caletas" de pescadores artesanales, sobre Zona de Protección Costera a la Ordenanza General de Urbanismo, distancia del trazado de la nueva Ruta Costera a la costa, etc. También existen propuestas muy interesantes sobre la gestión integrada de la zona costera en la escala nacional (PATILLO, 1997; ALVIAL, 1997...).

Por otra parte, es preciso mencionar el hecho de que existen Programas regionales como el de Biobío en Chile Central que constituyen experiencias enriquecedoras para la

escala nacional (GALLARDO, PARRA Y CID, 1993); e iniciativas innovadoras para la realización de mapas fisiográficos aplicados al manejo de la zona costera (ANDRADE Y CASTRO, 1989).

Colombia ha desarrollado, sobre todo desde 1995, varias iniciativas muy interesantes que tienen por objeto implantar un Plan o Programa Nacional de Gestión Costera. En muchas de ellas ha tenido un papel destacado el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR). Así, por ejemplo, se presentó en 1997 el "Documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas" (STEER et al, 1997), al año siguiente se organizó el Seminario Nacional sobre Ciencia y Tecnología del Mar, en 1999 se redacta una Guía Metodológica para el Manejo Integrado de la Zona Costera (INVEMAR, 1999), en el 2000 se intenta establecer un proyecto político con la Unión Europea denominado Alianza Ambiental,...

En un trabajo de ARIAS-IZAZA *ET AL.* (1998) se proponen cuatro grandes líneas estratégicas para del futuro programa de manejo integrado de las zonas costeras colombianas: 1) fortalecimiento institucional; 2) coordinación intragubernamental (Creación de un Comité Interministerial del Manejo Costero, de una Unidad Política de Costas y Mares, de un Consejo Nacional de Política Costera); 3) descentralización de los niveles de gestión; y 4) planificación estratégica regional. Parece evidente que existe una voluntad política de crear el marco adecuado para la gestión integrada de las costas colombianas.

Al finalizar el año 2000 el Consejo Nacional Ambiental, dependiente de la Presidencia del Gobierno de la República, aprobó la Política Nacional para las Zonas Costeras. También dentro del Ministerio de Medio Ambiente se ha creado una oficina denominada de "Humedales y zona costera". Por otra parte el INVEMAR sigue organizando cursos de gestión costera para los funcionarios de las Corporaciones Regionales costeras. Incluso la Escuela Naval de la Marina de Guerra formará a sus miembros a través de una especialización en gestión costera.

México se sitúa en un nivel intermedio entre aquellos países que presentan rasgos propios de la etapa "inicial" y "preinicial". Su inclusión en el último grupo puede estar avalada porque no existe ley o programa de gestión costera, no existen administraciones específicas, ni política oficial definida. En ese sentido la gestión es muy tradicional. Los temas costeros se tratan de una forma genérica, como cualquier otro sector de la administración. Sin embargo, en la década de los noventa han tenido lugar ciertos acontecimientos que permiten pensar en cambios positivos.

De acuerdo con ZÁRATE *ET AL.* (1999), a principios de los 90 se aprobó la Ley de Bienes Nacionales; que afecta directamente a la gestión de la Zona Federal Marítimo y Terrestre. (ZFMT). Según estos mismos autores la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) ha definido recientemente un Programa Especial para la Explotación Sostenible de las Playas y la ZFMT (muy parecido desde el punto de vista metodológico al GERCO brasileño aunque para un ámbito espacial más limitado).

También en 1996 se ha modificado la estructura legal ambiental para incorporar en ella el carácter específico de la gestión de las zonas costeras. A lo anterior es preciso añadir iniciativas académicas con un cierto nivel de influencia en las instituciones públicas, como en el caso del estado de Campeche (YÁÑEZ-ARANCIBIA *ET AL.* 1999); el incremento notable de la oferta de formación técnica en algunas universidades mexicanas (Universidad Autónoma de la Baja California, Universidad Autónoma de la Baja California Sur...), la demanda explícita de una ley y un programa nacional de gestión costera (ZÁRATE *ET AL.*, 1999), etc.

Los próximos años serán decisivos para la evolución de la gestión costera en México. La definición del nuevo Plan de Desarrollo Nacional (2001-2005) marcará la tendencia hacia un modelo más o menos integrado de gestión costera: va a depender del límite impuesto a los sectores económicos que tradicionalmente han imposibilitado un desarrollo más sostenible en las zonas costeras (petróleo y turismo fundamentalmente).

Por lo que respecta a Cuba, unos de los aspectos más destacables en la actualidad es la aprobación reciente del Decreto-Ley 212 para la "*Gestión de la Zona Costera*". En él se establece un reparto más claro de las competencias administrativas; amplía casi al máximo de lo posible el límite geográfico de la zona costera; regula los usos y actividades económicas y las zonas de protección; presta una muy especial atención a los ecosistemas más frágiles de la zona costera y de protección (playas, manglares, arrecifes coralinos, cayos y penínsulas), etc.

Desde 1999 se lleva a cabo un proyecto del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF en sus siglas inglesas), en el gran archipiélago de Sabana-Camaguey para la gestión integrada de estos cayos (ALCAOLADO, GARCÍA Y ESPINOSA, 1999). El interés de dicho proyecto radica no sólo en que se trata de un ámbito coralino de más de 800 km de longitud: toda el área de arrecifes del norte sufre una enorme presión derivada de las inversiones hoteleras, españolas e italianas. No puede olvidarse que esta actividad económica es hoy día insustituible para la consecución de divisas con la que pagar el déficit energético cubano.

## **Países en una etapa "preinicial" de gestión integrada**

Los países incluidos son aquellos en los que no hemos encontrado iniciativas de escala nacional para la gestión integrada de zonas costeras. A lo sumo son iniciativas legislativas sin éxito parlamentario, o proyectos regionales que cuentan con financiación exterior pero que están aislados de la realidad institucional.

Es el grupo que cuenta con un mayor número de países. En la región del Caribe Insular, la R. Dominicana es un ejemplo interesante a efectos representativos. Así, el sistema de gestión costera de la R. Dominicana, a pesar de no tener una legislación concreta o un Programa específico de gestión costera, posee un interesante instrumento que merece ser comentado: el Consejo Técnico para la Protección Costero-marina. En una de sus reuniones hemos sido testigos presenciales de cómo se tratan y discuten los

problemas que aquejan a las costas dominicanas. En ella concurren representantes de diferentes instituciones afectadas por el desarrollo y la protección ambiental de la costa: Secretaría de Estado de Turismo, Oficina Nacional de Planificación, Dirección General Forestal, Marina de Guerra, Banco Central, Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), empresarios y promotores turísticos fundamentalmente, etc. A pesar de lo anterior su eficacia es bastante limitada.

Parece evidente la necesidad de establecer algunas medidas adicionales al sistema nacional de gestión costera que garanticen su carácter integrado. Y no sólo por la pretendida eficacia que los nuevos instrumentos podrían aportar a la situación actual. Sobre todo porque la gravedad de los problemas que aquejan a las costas dominicanas exige un nuevo modelo de ordenación. En fechas recientes, el Banco Mundial ha publicado el concurso público para la licitación de ciertos proyectos ligados a la gestión de zonas costeras y a la formación de cuadros técnicos en dicha disciplina técnica.

En el área centroamericana Nicaragua, con ayuda de técnicos daneses y holandeses, empezó a desarrollar las primeras etapas de su *Programa sobre Manejo Integral de Zonas Costeras*, MAIZCO (MARENA., 1996). A través de los Boletines Informativos del mencionado programa es posible tener noticia de la evolución del mismo. Entre los logros más destacados del Programa cabe citar el hecho de que "*MAIZCO ha logrado formalizarse como Dirección dentro de la estructura del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), lo cual permitirá una sustentabilidad insitucional de las políticas y estrategias propuestas ...*". En la actualidad el Programa se encuentra en una fase decisiva ya que el objetivo próximo a desarrollar consiste en aprobar, a través de un acuerdo ministerial, la propuesta de acciones consensuada entre las instituciones del Estado involucradas y la sociedad civil.

En América del Sur el caso de Argentina es muy significativo. A pesar de que buena parte de la población y los impactos ambientales se concentran en la parte del Río de la Plata apenas existen iniciativas para una gestión integrada de este tramo costero (BARRAGÁN, 1996). Sin embargo, entre 1993 y 1996 se llevó a cabo la primera fase del "*Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica*". Este proyecto, de alcance regional, surge a partir de un acuerdo entre el Gobierno Argentino, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (GEF-PNUMA). Ha servido para fortalecer instituciones, para la formación de recursos humanos, para obtener información, etc. (YORIO, 1999). No obstante, este proyecto tiene serias dificultades para integrarse en las instituciones públicas argentinas.

En la última legislatura del presidente Menem existió una iniciativa federal muy interesante. Se trataba del proyecto de ley del Senador Cafiero, por el que se pretendía instituir el "Sistema Integrado de Manejo Costero". El proyecto de ley entró en el Senado de la Nación en junio de 1997 pero no se publicó en el Diario Oficial hasta marzo de 1999. La cuestión es que las elecciones de octubre de 1999 abrieron otro escenario político distinto Y es muy probable que esa iniciativa se olvide.

Es posible que en Perú, Jamaica o Surinam, por ejemplo, no se den todavía las condiciones elementales para el inicio de un Plan o Programa de gestión integrada de

zonas costeras. También es probable que apenas exista concienciación institucional sobre la necesidad de gestión integrada. Por esa razón sólo se constatan algunos proyectos patrocinados por el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo o Naciones Unidas; de alcance sectorial o regional como máximo.

## Reflexiones generales

Igual que en otros lugares del mundo, la década de los años noventa señala una nueva tendencia en la gestión de las zonas costeras latinoamericanas. Es el período de tiempo que algunos países han utilizado para iniciar el cambio hacia un modelo de gestión más integrada. Otros, una minoría quizás, han podido consolidar el trabajo que comenzaron en la década de los ochenta. No obstante, todavía existe un número considerable de países que no tiene ningún instrumento específico para la gestión de sus costas nacionales. Por tanto, una de las primeras conclusiones obtenidas es que esta etapa, aunque positiva, ha reforzado las desigualdades que existen en otro orden de cosas.

El proceso de cambio observado es quizás demasiado lento respecto a la urgencia que ciertos recursos costeros tienen de ser mejor administrados. Además, las dificultades que deben superar los Planes y Programas Nacionales puestos en marcha hacen peligrar su continuidad y eficacia. Inconvenientes derivados de la escasa concienciación pública e institucional, de la escasez de fondos, de la falta de información científica, de la inadecuada formación, etc. hacen pensar en la necesidad de aumentar los esfuerzos nacionales y mantener la ayuda internacional.

En casi todas las iniciativas la ayuda exterior ha estado presente. Organismos de muy diferente naturaleza han colaborado en la tarea de implantar un Plan o Programa de Gestión Integrada. Precisamente esa diversidad en el origen de la ayuda, unida a la tradicional ausencia de cooperación regional, ha dado lugar a una falta casi absoluta de perspectiva latinoamericana. Por esa razón, a veces se asimilan modelos de gestión costera europeos o norteamericanos.

El futuro de la gestión integrada de las zonas costeras de Latinoamérica tiene varias líneas de carácter estratégico. Entre otras se citan las siguientes: a) búsqueda de un modelo propio, b) conseguir un avance más homogéneo entre los distintos países de la comunidad latinoamericana, c) afianzar lo conseguido por las experiencias que se iniciaron durante los años ochenta, d) aprovechar las lecciones aprendidas por estos últimos países, e) evaluar la eficacia de las acciones llevadas a cabo, f) sacar partido de su homogeneidad cultural.

La mayoría de las líneas estratégicas señaladas se orientan hacia la consideración de un espacio supranacional de cooperación. Y es que la gestión costera debe plantearse aprovechando ciertas oportunidades que concurren en Latinoamérica: contigüidad de las costas, escala de trabajo casi continental, homogeneidad lingüística (el castellano y el portugués se pueden utilizar indistintamente sin grandes dificultades en la formación de técnicos, en la difusión de las lecciones aprendidas o en la organización de eventos

internacionales), cultura jurídica homogénea (heredera del derecho romano y que se traduce en figuras de protección específicas para la costa), existencia de países con alguna experiencia desarrollada en la gestión costera (que posibilitaría la cooperación Sur-Sur), reactivación de los procesos de integración supranacional, etc.

La viabilidad de las oportunidades señaladas podría estudiarse en un Programa Latinoamericano para el Manejo Integrado de las Zonas Costeras. En él se fijarían posibles métodos de trabajo, estrategias, instrumentos, mecanismos, etc. Todo ello pensado para un área del mundo tan singular como Latinoamérica. Debería estar liderado por algún organismo interamericano o de Naciones Unidas (CEPAL, por ejemplo). Dicha iniciativa debería estar basada en el principio de cooperación internacional y en la libertad de participación nacional. Esta última propuesta es muy poco considerada en la bibliografía científica y académica. Por el contrario, varios informes de la CEPAL insisten en las posibilidades y en la necesidad de una iniciativa regional (CEPAL, 1997 a y b, 1999 a y c) o subregional (CEPAL, 1995).

## Agradecimientos

Quisiera agradecer los comentarios y la ayuda prestada por los técnicos de las diferentes administraciones costeras (civiles y de la Marina de Guerra) y colegas universitarios de Brasil, Puerto Rico, Argentina, Chile, Cuba, R. Dominicana y Colombia con los que he tenido el honor de trabajar durante estos últimos diez años. Al mismo tiempo resulta obligado dejar constancia que buena parte de la financiación de nuestras estancias periódicas en estos países han sido sufragadas por la Dirección General de Universidades e Investigación del Gobierno Regional de Andalucía (España), así como por diferentes Universidades y Ministerios de Medio Ambiente de los países antes mencionados.

## Bibliografía

ALCOLADO, P., GARCÍA, E. Y ESPINOSA, N., 1999, *Protección de la biodiversidad y desarrollo sostenible en el ecosistema Sabana-Camaguey*, GEF-PNUD Sabana-Camaguey CUB/92/631, 145 pp.

ALVIAL, A., 1997, Hacia el establecimiento de un Plan Integrado de Manejo de la Zona Costera de Chile, *Seminario sobre Gestión Integrada del Borde Costero*, Santiago de Chile, 22 p.

ANDRADE, B. and CASTRO, C., 1989, La carta fisiográfica aplicada al manejo de la zona costera, *Rev. Geográfica de Chile Terra Australis*, 31, 87-96.

ARIAS-ISAZA, F. et Al, 1998, Institucionalización del manejo integrado de las zonas costeras en Colombia, *Seminario Nacional de Ciencia y Tecnología del Mar*, Bogotá.

ARTIGAS, C., 1997, El desarrollo sostenible de las zonas costeras y marinas en la reciente realidad internacional, *Seminario sobre Gestión Integrada del Borde Costero*, Santiago de Chile, 8 pp.

- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1994, *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Barcelona, Oikos-Tau, 300 p.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1996, Planificación y gestión en las regiones litorales latinoamericanas: el conurbano bonaerense, *Revista de Estudios Regionales*, 45, 111-127
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1997, *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales. Guía práctica para la planificación y gestión integradas*, Barcelona, Oikos-Tau, 160 p.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 2001, The Brazilian National Plan for Coastal Management, *Coastal Management* 29, 137-156
- BID (Banco Interamericano de desarrollo).  
<http://www.iadb.org>: 80/int/sta/SPANISH /staweb/
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1990, Informe de la reunión de expertos en planificación de los usos del mar y administración de las zonas costeras en América Latina y el Caribe. LC/G.1595, Santiago de Chile, 27 pp.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1995, Informe de la reunión subregional sobre manejo costero en áreas marinas y costeras de alta biodiversidad en el Atlántico, LC/G.1856, Tamandaré, Brasil, 38 pp.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1997, a, Informe del taller sobre áreas costeras y marinas protegidas del Primer Congreso Latinoamericano sobre Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, LC/R.1770, Santa Marta Colombia, 51 pp.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1997, b, Una contribución latinoamericana a la aplicación del Convenio sobre la diversidad biológica a los ecosistemas costeros y marinos, LC/R.1755, 78 pp.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1999, a, 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 (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1999, b, Fenómenos climáticos y vulnerabilidad: La ecuación determinante de los desastres. El caso de los pequeños estados insulares en desarrollo, LC/R.1935, Informe preparado por Jairo Escobar, 42 pp.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1999, c, Informe de la reunión regional sobre la contribución de los océanos al desarrollo sostenible de la región, LC/R.1899, Santiago de Chile, 44 pp.
- CICIN-SAIN, B. and KNECHT, R., 1998, *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*, UNESCO-Island Press, 517 p.
- CRC-URI (Coastal Resources Center, University of Rhode Island), 1995, *Manejo costero integrado en Ecuador. Programa de Manejo de Recursos Costeros*, Guayaquil, University of Rhode Island, 417 pp.
- COELLO, S. and OLSEN, S., 1995, El manejo de la maricultura del camarón en el Ecuador, *Manejo Costero Integrado en Ecuador*, 389-417.
- CUNILL, P. (1981), *La América Andina*, Barcelona, Ariel, 290 pp.
- FAO, 1995, *La situation mondiale des peches et de l'aquaculture*, Roma, 57 p.
- GALLARDO, V., PARRA, O. and CID, G., 1993, *Progress in the development of an integrated CZM. Program for the Biobio Region in Central Chile*, World Coast Conference, Noordwisk, Proceedings (vol. II), 723-731.

- GUBBAY, S., (1996), "*Coastal zone management an international context*", Conferencia Internacional. El litoral, pág. 121-125
- INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES, 1996, *Población y Medio Ambiente*, Madrid, EcoEspaña, 424 p.
- INVEMAR (Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras), 1999, *Manejo integrado de zona costera. Conceptos y guía metodológica*, Santa Marta (Colombia), INVEMAR, 60 p.
- KELLEHER, G, BLEAKLEY, C., and WELLS, S., (1995), *A global representative system of Marine Protected Areas*, Washington, Great Barrier Reef Marine Park Authority, World Bank and IUCN, vol II, 93 p.
- LEMAY, M., 1998, *The Inter-American Development Bank Support for Integrated Coastal Area Management and Marine Sciences in Latin American and the Caribbean*, Conferencia Taller Pluridisciplinario TEMA sobre Redes del Gran Caribe en Gestión Integrada de Áreas Costeras, Cartagena de Indias, Colombia.
- LUGO, A. , 1999, El manglar: un ecosistema al servicio del ser humano, *Biodiversidad y uso de la tierra. Conceptos y ejemplos de Latinoamérica*, EUDEBA, 361-382
- MALDONADO, J.V. and ARRIAGA, L., 1993, Coastal zone management: The Ecuador case, *World Coast Conference*, Noordwisk, Proceedings (vol. II), 595-600.
- MARENA, (Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales), (1996), *Manejo integral de zonas costeras de Nicaragua*, Managua, Boletín Informativo 1, 2, y 3.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Subsecretaría de Marina, 1995, *Decreto Supremo 475, Política Nacional de uso del borde costero del litoral de la República de Chile y crea la Comisión Nacional que se indica*, Santiago de Chile, 8 p.
- MORAES, A.C., (1995), *The environmental management of the coastal zone in Brazil: A case study*, Brasilia, Ministry of the Environment, 14 pp.
- MORAES, A.C., 1999, *Contribuições para gestao da zona costeira do Brasil*, Sao Paulo, Hucitec, 229 p.
- OLSEN, S. and ARRIAGA, M., 1995, Principios relevantes para la construcción del Plan de Manejo Integrado de Recursos Costeros en Ecuador, *Manejo Costero Integrado en Ecuador*, C.R.C.-U.R.I., 3-25
- PATILLO, B., 1997, Política Nacional de Uso del borde costero, *Seminario sobre gestión integrada del borde costero*, (sin paginar)
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), 1998, *Desarrollo de las técnicas de predicción de las inundaciones costeras, prevención y reducción de su acción destructiva*, La Habana, I.P.F., CU/94/003, 172 p.
- PRICE, A., HEINANEN, A., GIBSON, J. and YOUNG, E., 1992, *Guidelines for developing a Coastal Zone Management Plan for Belize*, Gland, I.U.C.N., 37 p.
- RODRÍGUEZ OTERO, C., 1998, *El ordenamiento territorial en la mitigación de las inundaciones costeras*, La Habana, Facultad de Geografía de la Universidad de La Habana, Tesis de Maestría, 87 p.
- SEGUNOT BARBOSA, J., 1998, Gestión ambiental del litoral en Puerto Rico, *Comisión de Sistemas Costaneros de la Unión Geográfica Internacional*, San Juan de Puerto Rico.
- SORENSEN, J., BRANDANI, A., 1987, An overview of coastal management in Latin America, *Coastal Management* 15, 1-25
- SORENSEN, J. C., 1993, The international proliferation on integrated coastal zone management efforts, *Ocean & Coastal Management* 21, (1-3): pág. 45-80.

STEER, R., ARIAS-ISAZA, F., RAMOS, A., SIERRA-CORREA, P., ALONSO, D., ACAMPO, P., 1997, *Documento base para la elaboración de la "Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas"*, Documento de Consultoría para el Ministerio de Medio Ambiente.

SULLIVAN SEALEY, K. And BUSTAMANTE, G., 1999, Setting geographic priorities for marine conservation in Latin America and the Caribbean, The Nature Conservancy, Arlington, Virginia, 123

SUMAN, D.O., 1994, El ecosistema de manglar en América Latina y la cuenca del Caribe: su manejo y conservación, D.O. Suman Editor, Rosentiel School of Marine and Atmospheric Science, University of Miami and The Tinker Foundation, New York, 263 p.

TENKATE, A., 1999, Desarrollo industrial y el medio ambiente en México, *Economía del Medio Ambiente en América Latina*, Alfaomega, 87-120

U.N.D.P. (United Nations Development Programme), 1996, *State of the Coastal Zone Report. Belize Coastal Zone Management Project*, Belize, U.N.D.P., 255 p.

VV.AA., 1999, *El Estado del Mundo*, Akal, Madrid.

WINDEVOXEL, N., RODRÍGUEZ, J., and LAHMANN, E., 1997, *Situación del Manejo Integrado de Zonas Costeras en Centroamérica: Experiencias del Programa de Conservación de Humedales y Zonas Costeras de UICN para la región*, (ejemplar mecanografiado), 31 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

YAÑEZ-ARANCIBIA, A., LARA-DOMINGUEZ, A.L., ROJAS GALAVIZ, J.L., ZÁRATE LOMELI, D.J., VILLALOBOS ZAPATA, G.J., SÁNCHEZ-GIL, P., 1999, Integrating science and management on coastal marine protected areas in the Southern Gulf of Mexico, *Ocean and Coastal Management* 42, 319-344

YORIO, P., 1999, Zona Costera Patagónica, *Los humedales de la Argentina*, Wetlands International, Pub. 46, 137-167.

ZÁRATE LOMELÍ, D., SAAVEDRA VÁZQUEZ, T., ROJAS GALAVÍZ, J.L., YAÑEZ ARANCIBIA, A., 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

## Principales entrevistas realizadas:

**Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL):**  
Carmen Rivas (Oficial Jurídico)

**Brasil:** Oneida Divina da Silva Freire (Coordinadora Nacional del Programa Nacional de Gestión Costera, PNGC, Ministerio de Medio Ambiente), Antonio Carlos Moraes (Universidad de Sao Paulo, Consultor Principal del PNGC), Moacyr Madruga (Universidad Federal de Paraíba), Osvaldo Viégas (Universidad Federal de Alagoas, Consultor del PNGC), Antonio Eduardo Poleti (Coordinador Técnico del Programa Estatal de Sao Paulo), Luis Cruz Lima (Universidad Estatal de Ceará), Victor Philippi (Coordinador Técnico del Programa Estatal de Gestión Costera de Santa Catarina), Eduardo Sierra (Universidad Federal de Santa Catarina), Eduardo Trani (Coordinador

General del Programa Estatal de Gestión Costera de Sao Paulo), Joao Batista Dias (Técnico del Programa Estatal de Gestión Costera de Río de Janeiro).

**Argentina:** Jorge Morello (Universidad de Buenos Aires), Elsa Laurelli (Centro de Estudios Urbanos y Regionales), Claudia Natenzon (Universidad de Buenos Aires), Oscar Alfredo Forastieri (Prefectura Naval Argentina), Patricia Kandus (Universidad de Buenos Aires), Vicente Finale (Presidente de la Asociación Argentina de Peritos Navales), José Dadón (Universidad de Buenos Aires), Marcelo Ferrero (Servicio Geológico Minero Argentino)

**Chile:** Enrique Fernández Pérez-Cotapos (Jefe de la Oficina del Borde Costero), Consuelo Castro (Subdirectora del Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile), Jaime Iturriaga (Comisión Nacional de Medio Ambiente), Patricio Inostroza (Técnico de la Oficina del Borde Costero), Edgardo Fuster (Jefe del Departamento de Estudios Territoriales del Ministerio de Bienes Nacionales), Humberto Rivas (Jefe del Departamento de Planificación del Servicio Nacional de Turismo)

**Colombia:** Pedro Arenas (Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia), Francisco Arias (Consultor para la Política Nacional de Zonas Costeras y Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras, INVEMAR), Paula Cristina Sierra (Coordinadora del Grupo de Áreas Costeras del INVEMAR), Ernesto Guhl (Director del Instituto para el Desarrollo Sostenible), Rafael Steers y Amparo Rivas (Consultores para la Política Nacional de Zonas Costeras)

**Puerto Rico:** José Seguinot Barbosa (Universidad de Puerto Rico), Damaris Delgado (Director de Costas del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales), Mareliisa T. Rivera (Servicio de Pesca y Vida Silvestre), Ernesto L. Díaz (Departamento de Recursos Naturales y Ambientales)

**Cuba:** Odalys Bouza y José L. Batista (Instituto de Geografía Tropical, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente), Augusto Martínez (Centro Nacional de Áreas Protegidas), Carlos Rodríguez Otero (Instituto de Planificación Física), Elías Ramírez Cruz (Dirección de Política Ambiental), Rodolfo Claro Madruga (Instituto de Oceanología), Leandro Peñalver Hernández (Instituto de Geología)

**República Dominicana:** Venecia Álvarez y Valentín Ribas (Directores del Centro de Investigación de Biología Marina de la Universidad Autónoma de Santo Domingo), Idelisa Bonnelly de Calventi (Directora de la Fundación Dominicana de Estudios Marinos), Radhamés Lora Salcedo (Secretario del Consejo Técnico para la protección costero-marino), Zoila González de Gutiérrez (Directora del Departamento de Planificación Ambiental), Bolívar Troncoso Morales (Asesor Ambiental de la Secretaría de Estado de Turismo)

**2. Barragán Muñoz, Juan M., 2001,  
The Brazilian National Plan for Coastal  
Management,  
*Coastal Management*,  
29; 137-156**



# El Plan Nacional de Gestión Costera brasileño<sup>1</sup> (PNGC)

## Resumen

Tres partes bien diferenciadas se observan en este artículo. La primera sintetiza el Plan Nacional de Gestión Costera brasileño. La segunda ofrece una opinión crítica del proceso de implantación del mismo. Por último, se realizan una serie de reflexiones generales a modo de conclusión. De esta manera se pretende alcanzar los dos objetivos planteados: contribuir a la difusión del citado Plan así como ofrecer una opinión crítica del mismo.

**Palabras clave:** ordenación, gestión, litoral, costa, Brasil, América Latina

## Introducción

Dos son los principales objetivos que pretende alcanzar este trabajo. Por un lado, contribuir a la difusión de una de las experiencias de ordenación del espacio litoral más interesantes que en estos momentos se desarrolla en el mundo: el *Plano de Gerenciamento Costeiro* brasileño, conocido a través del acrónimo PNGC<sup>2</sup>. Por otro, esbozar nuestra opinión respecto a un proceso que, por su trascendencia ambiental, no está exento de retos y dificultades. En consecuencia, el valor dado a este artículo radica en dos supuestos: su capacidad sintética y el potencial de análisis crítico que pudiera llegar a tener.

El contexto en el que se desarrolla el PNGC es bastante desigual. YÁNEZ-ARANCIBIA (1999) define Latinoamérica como un “mosaico” de experiencias,

---

<sup>1</sup> A través de esta nota quisiera agradecer, muy sinceramente, los comentarios y observaciones que al borrador del presente trabajo han realizado mis amigos y colegas brasileños Oneida D. da Silva (Coordinadora Nacional del Programa Nacional de Gestión Costera) y Antonio .C. Moraes (profesor de la Universidad de Sao Paulo y Consultor del Programa Nacional de Gestión Costera) y a A. Poleti (Técnico del Programa Estadual de Gestión Costera en Sao Paulo) a los cuales animo a continuar su magnífica labor. También al prof. Moacyr Madruga (Universidad Federal de Paraíba) por sus opiniones críticas. A pesar de lo anterior todas las afirmaciones contenidas en estas páginas son responsabilidad exclusiva de su autor.

<sup>2</sup> A lo largo de texto se mencionarán los tres principales instrumentos de planificación y gestión para las áreas litorales brasileñas:

- a) Plan Nacional de Gestión Costera (PNGC); conjunto de normas y directrices de carácter general.
- b) Programa Nacional de Gestión Costera (GERCO); conjunto de proyectos y actuaciones destinados a la implantación y desarrollo del PNGC.
- c) Programas Estatales de Gestión Costera; conjunto de acciones y tareas ejecutadas en la escala Estatal relativas al PNGC.

ecosistemas, raíces culturales, etc. A pesar de esas obvias diferencias, la revisión de Programas o iniciativas de gestión costera (BARRAGÁN, 2001) revela, también, una cierta homogeneidad en términos de a) un relativo atraso en relación a otras áreas geográficas del mundo, b) una gran influencia exterior (en la etapa del diseño de los Programas, en los inicios de su ejecución, en la financiación, etc.)<sup>3</sup>, c) la existencia de al menos tres niveles de desarrollo de gestión costera distintos dentro de la misma región latinoamericana, y, sobre todo, d) la ausencia de un modelo de gestión costera específicamente latinoamericano.

De una forma general puede afirmarse que las zonas costeras tienen una función muy importante en la mayoría de los países latinoamericanos. Varias razones justifican esta afirmación: a) Una parte considerable de la población de algunos países (más del 50% en algunos casos) vive en las áreas costeras, b) muchas de las grandes metrópolis y capitales están situadas en la costa o a menos de 100 km (Buenos Aires, Montevideo, La Habana, Sao Paulo, Río de Janeiro, Lima, Caracas...), c) la mayoría son puertos de interés nacional o tienen puertos asociados (Sao Paulo-Santos, Lima-Callao, Caracas-La Guaira, Santiago-Valparaíso...), d) estas metrópolis y puertos suelen concentrar gran parte de la producción industrial y el comercio de productos de mayor valor, e) las áreas costeras constituyen el principal destino turístico de estos países (R. Dominicana, Costa Rica, Cuba, Brasil...).

Todo lo anterior induce a pensar que la presión sobre los recursos costeros, siendo elevada en la actualidad, tiende a ser mayor en el futuro. Por esa razón, cualquier iniciativa que pueda contribuir al uso más racional de los recursos costeros debe ser bien recibida y apoyada.

Con datos ofrecidos por GUBBAY (1996) es posible resumir la situación de Latinoamérica de la siguiente manera: de los 26 países del Caribe al menos 8 poseen Planes o Programas de Gestión Costera (PGC); de los 7 de América Central 4 desarrollan este tipo de instrumento; de los 11 Estados litorales de América del Sur sólo 5 tienen PGC.

Por nuestra parte, y con la información remitida por algunos de estos países, destacamos los siguientes aspectos desde un punto de vista cualitativo:

a) En la región del Caribe Insular, buena parte de los trabajos centran su atención en dos temas de sumo interés: la vulnerabilidad de las costas ante los riesgos naturales y el impacto del fenómeno turístico en las mismas. Cuba es fiel exponente de la situación descrita (PÉREZ, 1993)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Esta influencia exterior es comprensible teniendo en cuenta que estamos ante sociedades en las que predomina el subdesarrollo y la dependencia estructural. Dicha influencia suele canalizarse a través de algún Programa de Naciones Unidas (de Desarrollo, de Medio Ambiente...), una institución financiera internacional (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo...) o simplemente bajo la cobertura de la cooperación exterior de algún país desarrollado (Estados Unidos-USAID, Dinamarca-DANIDA, Holanda...).

<sup>4</sup> También pueden consultarse otros trabajos sobre la contaminación marina de origen terrestre; para ello véase PNUMA-1994 (Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente)

b) En la región de América Central, Costa Rica es uno de los países que más tiempo lleva trabajando, de forma específica, en un *Programa de Gestión Costera* (SORENSEN, 1990). Recientemente Belize ha presentado un completo informe sobre su naciente Proyecto de *Gestión de Zonas Costeras* (UNDP<sup>5</sup>-1996). Al mismo tiempo Nicaragua, con ayuda de técnicos daneses y holandeses, empieza a desarrollar las primeras etapas de su *Programa sobre Manejo Integral de Zonas Costeras* (MARENA<sup>6</sup>-1996). Las áreas temáticas básicas difieren en cada caso: en Belize se identifican con los distintos hábitats, recursos naturales y especies amenazadas mientras que en Nicaragua son los problemas derivados de la pérdida de la propiedad comunal de la tierra.

c) También en la región de América del Sur la situación es bastante desigual. En el caso argentino hemos encontrado sólo una interesante iniciativa de escala nacional. Es un proyecto de ley para la implantación de un “programa nacional de manejo costero”. La idea está liderada por el senador D. Antonio Cafiero, Presidente de la Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Senado argentino. El borrador del proyecto de ley se presenta en junio de 1997, pero no es hasta marzo de 1999 cuando se publica en el “Diario de Asuntos Entrados” del Senado. Además de sentar las bases del futuro programa nacional de manejo costero, se crea una interesante figura legal: el “área costera vulnerable o crítica” (capítulo iii). En estos momentos el proyecto de ley tiene un futuro incierto debido al cambio de gobierno producido en noviembre de 1999. Entre las iniciativas regionales destaca el “Programa de gestión integrada de la zona costera de la Patagonia”; iniciativa llevada a cabo entre 1996 y 1999.

Ecuador (C.R.C.-U.R.I.<sup>7</sup>,1995; MALDONADO Y ARRIAGA, 1993) y Brasil son países en los que los Programas específicos sobre gestión de áreas litorales cuentan con una tradición que supera la década. En Chile y Colombia las iniciativas de gestión costera son más recientes.

En el caso de Chile, las bases para el inicio de un Programa de Gestión Costera se establecieron con el Decreto Supremo 475, que diseña el esquema de la futura “*Política Nacional de uso del borde costero de la República y crea la Comisión Nacional que se indica*” (Ministerio de Defensa Nacional, 1995). Además existen Programas regionales como el de Biobío en Chile Central que constituyen experiencias enriquecedoras para la escala nacional (GALLARDO, PARRA Y CID, 1993). Algunos de los logros más interesantes de la iniciativa chilena hasta 1999 son: a) creación de las Comisiones Regionales de Borde Costero para que lleven a cabo el control del uso del suelo, b) establecimiento de un

---

<sup>5</sup> United Nations Development Programme. A esta referencia bibliográfica es preciso añadir un trabajo previo realizado bajo los auspicios de la "International Union for Conservation of Nature and Natural Resources" (PRICE, HEINANEN, GIBSON & YOUNG, 1992)

<sup>6</sup> Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (Nicaragua).

<sup>7</sup> Coastal Resources Center, University of Rhode Island (USA).

censo oficial de “caletas<sup>8</sup> de pescadores artesanales”, c) modificación del Reglamento sobre Concesiones Marítimas, d) incorporación de Ordenanzas que afectan a la construcción de rutas costeras e instrucciones que condicionan los desarrollos urbanos costeros y la ordenación del territorio, etc.

Por otra parte, Venezuela intenta, al menos en las áreas de mayor impacto turístico (Isla Margarita, por ejemplo), una gestión integrada a través de las Leyes de Ordenación del Territorio (M.A.R.N.R.<sup>9</sup>-1994, a y b). En último lugar, Uruguay, a través de la gestión ambiental se interesa cada vez más por la gestión específica de las zonas costeras. Un proyecto que puede citarse es el denominado Ecoplata.

Uno de los más recientes avances sobre gestión costera en Latinoamérica se encuentra en Colombia. En diciembre de 2000, el Consejo Nacional Ambiental, dependiente de la Presidencia de la República, aprobó la Política Nacional para las Zonas Costeras. También dentro del Ministerio de Medio Ambiente se ha creado una oficina denominada “humedales y zonas costeras”. El Instituto de Investigaciones Marinas (INVEMAR) ha preparado un manual titulado “Manejo integrado de zonas costeras. conceptos y guía metodológica” (1999, 80 pág.). En dicho texto se aprecia la intención de formar a cuadros técnicos intermedios para adaptarlos a las necesidades del futuro “Plan nacional de manejo integrado de la zona costera de Colombia” que se pretende iniciar.

## **Fuentes de información y características básicas del litoral brasileño**

La información básica a la que se ha tenido acceso procede de fuentes de distinta naturaleza:

a) Bibliográfica, identificada con una serie de estudios que al respecto ha publicado el Ministerio de Medio Ambiente sobre el GERCO y que se irán citando en páginas sucesivas.

b) Trabajo de campo en diversos Estados costeros y entrevistas con técnicos y políticos responsables de los órganos ambientales de São Paulo, Río de Janeiro, Alagoas, Paraíba y Ceará, Río Grande do Norte y Santa Catarina<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Asentamientos en el borde costero que implica lugar de residencia y espacio donde poder desarrollar las actividades actividades logísticas necesarias en la actividad pesquera.

<sup>9</sup> Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Venezuela.)

<sup>10</sup> A través de esta nota agradezco de manera muy sincera la invitación cursada por las Universidades y órganos ambientales de los estados referidos y a la Coordinación Nacional del GERCO del Ministerio de Medio Ambiente. Las estancias realizadas en 1995, 1996, 1997, 1999 y 2000 han permitido, junto a los innumerables comentarios y observaciones recibidos, hacernos una idea aproximada de la situación real de la planificación y gestión del espacio litoral brasileño.

c) Participación en el VII Encuentro Nacional de Gestión Costera (ENCOGERCO) celebrado en Natal (1996) en el que todos los Estados implicados exponen y evalúan la situación de sus respectivos trabajos.

Con tales fuentes de información se abordan los dos objetivos inicialmente expuestos. Una de las principales cuestiones a valorar es la trascendencia de la iniciativa brasileña. Esta se nos antoja crucial desde tres puntos de vista: territorial, demográfico y ambiental. El primero es avalado por las dimensiones del litoral brasileño<sup>11</sup>: más de 8.700 kilómetros de longitud<sup>12</sup> y 426 municipios considerados costeros que totalizan una superficie de casi 420.000 kilómetros cuadrados. En segundo lugar, la población que habita en la franja costera definida por los municipios referidos asciende a cerca de 38 millones de personas; caracterizándose por un crecimiento vegetativo muy dinámico.

En tercer y último lugar, resulta obligado señalar que los Espacios Naturales Protegidos (ENP), considerados litorales, superan los 18 millones de has. Ello permite hacerse una idea aproximada de la importancia que, desde el punto de vista ambiental, tiene para el propio país y para el resto del mundo la costa brasileña; especialmente si se piensa que existe una completa representación de todos los ecosistemas pertenecientes a los climas ecuatoriales, tropicales y templados (gracias a que su litoral se desarrolla en sentido de los meridianos entre los 4° de latitud Norte y 33° de latitud Sur). Los contrastes tan acusados entre unos Estados y otros contribuyen a definir mejor aún el perfil de este litoral (Tabla 1).

---

<sup>11</sup> Los datos aquí expuestos han sido ofrecidos por los propios Estados en el último ENCOGERCO y difieren respecto a los publicados por CARVALHO Y RIZZO (1994).

<sup>12</sup> Contabilizados sin tener en cuenta de forma minuciosa la sinuosidad de ciertas formas costeras.

**Tabla 1 - Caracterización de las costas de Brasil**

Estado	Longitud litoral (km)	Municipios costeros (n°)	Superf. (km <sup>2</sup> )	Población costera (x1000 hab.)	Densidad (hb/km <sup>2</sup> )	ENP (X1000 Ha.)
AMAPÁ	698	9	69.843	284	4	2.483
PARÁ	1.200	36	82.596	2.539	31	5.059
MARANHÃO	640	32	59.066	1.540	38	428
PIAUI	66	6	4.634	193	42	270
CEARÁ	573	29	28.173	3.046	108	21
R.G. NORTE	410	29	11.888	1.284	108	41
PARAIBA	137	12	2.640	3.201	300	54
PERNAMB.	187	19	4.410	3.117	707	49
ALAGOAS	228	23	2.279	1.061	105	37
SERGIPE	168	20	4.793	735	153	272
BAHIA	1.181	55	41.409	3.919	95	457
E. SANTO	411	18	10.547	1.531	145	152
R. JANEIRO	850	27	18.292	10.713	586	478
SÃO PAULO	700	34	20.891	1.647	79	3.624
PARANÁ	98	6	5.594	175	31	629
S.CATARINA	561	34	9.250	1.545	167	186
R.G. DO SUL	620	37	42.650	1.111	26	4.163
BRASIL	8.728	426	418.955	37.641	89,9	18.403

Fuente: Elaboración propia a partir de "Perfil dos Estados Litorâneos do Brasil", 1996

## Necesidad y objetivos de un nuevo modelo de gestión en el espacio litoral brasileño

Varios informes de carácter sectorial apuntan la urgente necesidad de una intervención ordenada y coordinada en el litoral brasileño. De manera conjunta, los efectos de la ocupación urbana, espontánea y extremadamente rápida en la mayoría de los casos, (MORAES, 1995, a), el impacto de las políticas federales de transporte (MESSIAS DA COSTA, 1995) e industria de la etapa desarrollista (GONÇALVES, 1995), los problemas derivados de la política turística (BECKER, 1995), etc., obligan al diseño de un nuevo modelo de planificación y gestión del espacio litoral.

Dicho modelo debe impedir el avance de ciertos fenómenos que algún autor (MADRUGA, 1992) han definido, de forma muy acertada, como "autofágicos". Esto es, la enorme capacidad de atracción de las costas brasileñas para actividades de muy diversa índole (en especial las vinculadas a iniciativas urbanas propiamente dichas, turísticas, de

segunda residencia, industriales...) terminan por hacer inviable el uso sostenido y equilibrado de los recursos costeros.

De ahí que el objetivo general establecido sea, según consta en el *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro* (apart. 4.0) "*sentar las bases para el establecimiento de políticas, planes y programas estatales y municipales de gestión costera*" y con carácter general (apart. 4.1) "*planificar y gestionar, de forma integrada, descentralizada y participativa, las actividades socio-económicas en la Zona Costera, de forma que se garantice la utilización, control, conservación, protección, preservación y recuperación de los recursos naturales y ecosistemas costeros*".

Los objetivos específicos pueden ser interpretados como las directrices técnicas de implantación del Plan, pero al mismo tiempo constituyen la estructura teórica de una acción política determinada sobre una parcela singular del espacio: "*obtener un correcto dimensionamiento de las potencialidades y vulnerabilidades de la Zona Costera; asegurar la utilización de los recursos naturales litorales, teniendo en cuenta su sustentabilidad permanente; compatibilizar la acción humana, en cualquiera de sus manifestaciones, con la dinámica de los sistemas costeros, de forma que se asegure el desarrollo económico y social ecológicamente sostenible, y una mejora de la calidad de vida; actuar sobre la preservación, conservación y rehabilitación de los ecosistemas litorales; ejercer un efectivo control sobre los agentes que causan la polución, en todas sus formas, y/o la degradación ambiental, que afecte, o pueda llegar a afectar a la Zona Costera.*"

El origen y la evolución del PNGC ha sido tratado en algunos estudios técnicos. En apretada síntesis puede afirmarse que, desde su inicio hasta la fecha, ha habido cambios tan sustanciales que han modificado su propia concepción filosófica. Tal evolución se manifiesta con singular arraigo en el campo metodológico.

MORAES (1995, b) destaca, en los prolegómenos del Plan, la creación de la *Comisión Interministerial para los Recursos del Mar* (CIRM), mediada la década de los setenta. Desde una perspectiva institucional se observa una especial preocupación por los recursos marinos. La causa desencadenante, y marco operativo a la vez, no podía ser otro que el de una política de carácter estratégico al socaire de las negociaciones internacionales que determinarían la nueva jurisdicción de las 200 millas de la Zona Económica Exclusiva. La banda costera sólo era una parte más, aunque importante, de un espacio de notable valor estratégico.

En consecuencia, no resulta extraño que geopolítica y "desarrollismo" constituyan el estigma de la primera andadura del pretendido nuevo modelo de gestión costera. Con posterioridad, los Planes Sectoriales para los Recursos del Mar han seguido vigentes<sup>15</sup> pero de forma separada a la evolución del GERCO. Éste, por su parte, observa bien entrados los ochenta, como su contenido se reorienta hacia la gestión territorial y ambiental mientras su diseño se perfila en los departamentos universitarios, cediendo el Gobierno y la Marina tales funciones al aparato académico. Ello supone, sin duda, un cambio estructural en lo que afecta a la política institucional sobre el espacio litoral.

---

<sup>15</sup> Tres Planes cuatrienales entre 1982 y 1993.

La metodología propuesta refleja la especial manera de manifestar la sensibilidad ambiental de aquellos años al tiempo que incurre en ciertas insuficiencias (MORAES, 1995, c): relativa definición de los objetivos, sesgo exageradamente conservacionista, profundización en los apartados técnico-metodológicos en vez de en los filosófico-metodológicos, rigidez en la escala de análisis, confusión entre la utilización instrumental y finalista del proceso cartográfico de zonificación, tratamiento excesivamente sectorial y escasamente integrado de la información temática, ausencia de un tratamiento dinámico de los fenómenos, etc.

Es muy probable que las deficiencias apuntadas empezaran a surgir a partir de los resultados de las experiencias obtenidas por los seis estados que iniciaron la implantación del Programa (1987-1990), y que contaron con financiación internacional (Banco Mundial): Río Grande do Norte, Bahía, Río de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina y Río Grande do Sul. De esta forma entendemos que se sentaban las bases en la búsqueda de un modelo alternativo de planificación y gestión del litoral brasileño. Es, quizás, la actuación más decisiva e influyente en los prolegómenos del PNGC. La trascendencia de una serie de resultados técnicos, producto de años de trabajo y discusión, debió ser considerable. El carácter estimulante que dicho ensayo general tuvo que tener sobre todas las Administraciones Públicas y aparato técnico implicado debió ser un importante aliciente en el futuro inmediato del proyecto.

Esta parte del proceso puede resumirse de la siguiente manera: a una fase inicial, decisiva pero con determinadas carencias metodológicas, le sucede otra que pretende corregir esos errores al tiempo que implantar, de una forma mucho más práctica, el PNGC en las instituciones y sociedad brasileñas.

## **Soporte jurídico, organización institucional y administrativa**

Uno de los grandes hitos de la política ambiental brasileña acontece en 1988. Ello es debido a que la nueva Constitución (art. 225.4) refuerza y da consistencia jurídica e institucional a la iniciativa, ya en ciernes, cuyo objetivo era el diseño de un nuevo modelo de gestión costera. Tres razones justifican, a nuestro juicio, tal aseveración. La primera, está relacionada con la inclusión explícita de la Zona Costera<sup>14</sup> como parte del Patrimonio Nacional. Ello tiene que interpretarse, forzosamente, como una auténtica declaración institucional de intenciones.

La segunda, porque supone un mayor detalle de los Bienes de la Unión. Entre estos figuran los recogidos en la anterior Constitución de 1967 y los que resultan de los últimos cambios en el orden marítimo internacional: islas, mar territorial, playas marítimas,

---

<sup>14</sup> Junto a los grandes ecosistemas relativamente conservados: Floresta o Selva Amazónica, Pantanal, Mata Atlántica y Sierra del Mar.

recursos naturales de la plataforma continental y de la zona económica exclusiva, terrenos de marina<sup>15</sup>, (art.20).

En tercer lugar, porque supone una mejor adaptación a las inquietudes ambientales proteccionistas para la Zona Costera que las que emanaban de Constituciones precedentes. A partir de este momento "... *su utilización se hará, de acuerdo con la ley, dentro de las condiciones que aseguren la preservación del medio ambiente, incluyendo lo que se refiere al uso de los recursos naturales*"<sup>16</sup>.

En la conjugación sincrónica de las tres razones apuntadas es posible encontrar un referente distinto para la gestión costera. Todo ello a pesar de ciertos inconvenientes derivados, por un lado, de la deficiencia o imprecisión de los límites de algunos de estos bienes<sup>17</sup>. La diferencia con la Ley 22/88 de Costas española es evidente; en ésta las dunas constituyen bienes de dominio público marítimo-terrestre "**tengan o no vegetación**". Con esta observación no queremos sugerir la conveniencia de aplicar la definición de la Ley española en un país como Brasil ya que habría estados, como Ceará, en el que la penetración de los campos dunares hacia el continente a lo largo de decenas, incluso centenares, de kilómetros, harían inviable tal propuesta. No obstante, entre las dos posibilidades podría perfilarse una intermedia más acorde con el carácter ecosistémico que las leyes de protección y conservación deben tener. Por otro lado hay que tener presentes las dificultades inherentes a la gestión de un espacio sobre el que existe una gran presión antrópica.

Casi al mismo tiempo que la Constitución es aprobada se implanta, a través de la ley 7.661/88, el *Plan Nacional de Gestión Costera*<sup>18</sup> (PNGC). Según LEME (1995) esta era la

---

<sup>15</sup> Se refiere a una medida en sentido horizontal y hacia el continente de 33 metros a partir de la línea de pleamar. También se aplica a márgenes de ríos y lagos.

<sup>16</sup> En tal sentido puede observarse un cierto paralelismo con respecto a la Constitución Española. Esta recoge en su artículo 132.2 los bienes que, en todo caso, son de dominio público estatal (zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental). Incluso en el apartado siguiente del mismo artículo indica que "*por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación.*"

<sup>17</sup> Cabe destacar, por ejemplo, los límites que se derivan de la definición de playa. Leme (1995, pág. 61) reseña la del art. 10º.3 de la Ley 7.661 que instituye al Plan Nacional de Gestión Costera: "*área cubierta y descubierta periódicamente por las aguas, a las que se añade la zona contigua de material detrítico, tales como arenas, cascajos, guijarros, pedruscos hasta el límite donde se inicie la vegetación natural, o, en su ausencia, donde comience otro ecosistema*". De sobra es conocida la relación interactiva, desde el punto de vista ecosistémico, entre playa y dunas. Con la anterior definición de playa la amplitud del dominio público perteneciente a los sistemas dunares no va a depender de la propia existencia de éstos últimos. En múltiples ocasiones por "vegetación natural" se interpreta un raquítico estrato herbáceo que, además, puede ser implantado o suprimido fácilmente. Ello explica, en gran medida, la urbanización de buena parte de los campos dunares para segundas residencias y complejos hoteleros en algunos estados del nordeste brasileño.

<sup>18</sup> Es sancionado por el Gobierno de la República el 16-5-1988 y publicado dos días más tarde en el Boletín Oficial de la Unión. El marco en el que se aprueba la Ley del Plan Nacional de Gestión Costera se inscribe en las Políticas Nacionales para los Recursos del Mar y de Medio Ambiente.

segunda vez que el proyecto llegaba al Congreso Nacional. Cuatro años antes el nuevo Gobierno de la República retiró el proyecto de ley inicial. En su breve texto (13 artículos) plasma, quizás de forma muy genérica, incluso vaga en ciertas ocasiones, los objetivos básicos así como el reconocimiento explícito de que las tres escalas administrativas (Unión Federal, Estados y Municipios) deben participar en su ejecución. También es preciso resaltar que la realización de los correspondientes Planes Estatales y Municipales de Gestión Costera (art. 5.1º) constituyen uno de los principales resultados técnicos. Por último, y en lo que respecta a esta ley, es digno de mención el especial interés que las playas despiertan para el legislador como "*bienes públicos de uso común del pueblo*" (art. 10º).

Al final de la década de los años noventa un buen número de los Planes Estatales han sido establecidos, al menos en teoría. Lo que sucede en realidad es que la diferencia de unos Estados y otros es considerable. Mientras unos (Sao Paulo, Santa Catarina, Río de Janeiro...) han llegado incluso a aprobar, o están a punto de hacerlo, en sus propios parlamentos leyes estatales para la gestión costera, otros (la mayoría del Nordeste) no han avanzado tanto. Menor progreso se observa en la escala local: casi la totalidad de los municipios costeros no tiene todavía Planes Locales de Gestión Costera.

Uno de los aspectos que más nos llama la atención, en franca coincidencia con las opiniones de CARVALHO Y RIZZO (1994) y LEME (1995), que podría estar indicando graves deficiencias en el diseño de la política nacional sobre el espacio litoral, es que dicha Ley todavía no ha sido reglamentada. Tal situación tampoco es extraña al caso español: la antigua Ley de Costas de 1969 tuvo que esperar más de diez años para contar con el correspondiente Reglamento que permitiera su correcta aplicación. Tal circunstancia mereció justificadas críticas (BARRAGÁN, 1997, a) al ser interpretado como exponente del interés real o capacidad que un sistema político-administrativo tiene respecto a una responsabilidad de carácter público.

El mayor desarrollo regulador que el PNGC ha tenido ha sido realizado por el Grupo de Coordinación de la Gestión Costera<sup>19</sup> (COGERCO). En julio de 1990 redacta un documento en el que se precisan ciertos aspectos prácticos: límites de la zona costera, directrices e instrumentos de gestión, distribución de competencias, fuentes de financiación, etc. Aunque dicho documento también es bastante genérico no cabe duda que supone un considerable avance en el establecimiento del soporte administrativo del PNGC.

Pero sería un error creer que sólo es el parlamento o la escala federal la responsable de crear un soporte jurídico aplicado a la planificación y gestión costera; ya sea de manera integrada o a través de figuras específicas de protección ambiental. Los Estados también participan activamente, sobre todo a través de la segunda posibilidad apuntada. Así, determinados ecosistemas son considerados *Áreas de Preservación Permanente* en las Constituciones Estatales de 1989 (LEME, 1995): manglares (Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Piauí, Río de Janeiro, São Paulo, Sergipe), dunas (Bahía, Espírito Santo,

---

<sup>19</sup> Creado a través del artículo 4º de la Ley 7.661

Maranhão, Paraíba, Río de Janeiro, Sergipe), estuarios (Bahía, Paraíba, Río de Janeiro, São Paulo), restingas (Bahía, Espírito Santo, Paraíba, Río de Janeiro), arrecifes (Bahía, Paraíba, Maranhão<sup>20</sup>), playas (Paraíba, Río de Janeiro).

En dichas Constituciones Estatales el tratamiento dado a la zona costera varía desde la simple autorización administrativa, como requerimiento previo a cualquier tipo de utilización, hasta el fomento de su gestión como área específica. Esto último, desgraciadamente, apenas ocurre en el Estado de Río Grande del Sur. Sólo en la constitución del Estado de Paraíba hemos encontrado una disposición normativa que regula la actuación urbanística en zonas costeras. Las posibilidades del Plan Director Municipal nos recuerda la relación establecida en España por la Ley 22/88 de Costas con respecto al tratamiento que recibe el Suelo Urbanizable Programado y No Programado, aunque en el caso paraibano con un grado de menor restricción.

Consecuencia de la situación anteriormente descrita encontramos, por un lado, una estructura jurídica que asigna diversos grados de protección ambiental a los diferentes ecosistemas costeros. La primacía entre ellos no se establece a partir de la jerarquía entre las escalas administrativas territoriales sino en función del mayor grado de restricción<sup>21</sup>. Por otra parte, se perfila un ambicioso programa de ordenación litoral que trasciende de la simple intención de protección ambiental e incorpora a dicho proceso de planificación conceptos tales como: descentralización administrativa, participación social, desarrollo sostenible, carácter integrado, etc.

Resulta evidente la importancia que la organización institucional y administrativa tiene en una iniciativa de tales características. En la actualidad el Ministerio de Medio Ambiente, Recursos Hídricos y Amazonía Legal es responsable de la coordinación del PNGC. Es decir, es el aparato administrativo federal el actor que interviene en primer lugar. A continuación, los diferentes Estados asumen una función protagónica desde el momento que son responsables de ejecutar los trabajos y trasladar a los municipios las directrices generales de los resultados.

El reparto institucional de las tareas y responsabilidades en el PNGC es el siguiente:

a) La Administración Federal debe, en la escala nacional, elaborar el esquema metodológico básico; impulsar, organizar y coordinar los trabajos, supervisarlos y evaluarlos. También tiene que velar por el ritmo de avance de los diferentes Estados, por la formación de los cuadros técnicos, por la asignación regular de los recursos financieros... En teoría, todas las funciones descritas están orientadas al desarrollo de una política de gobierno concreta respecto al espacio litoral.

---

<sup>20</sup> Pernambuco declara a los arrecifes Áreas de Interés Ambiental.

<sup>21</sup> Art. 5.2 de la Ley 7.661/88

b) Cada Estado se encarga, dentro del amplio marco de sus competencias ambientales y territoriales, de ejecutar las tareas que el Programa de Gestión Costera les asigna a través de los correspondientes instrumentos y que serán descritos en líneas sucesivas. De esta forma, las Secretarías de Estado de Medio Ambiente incorporan en su estructura orgánica y funcional un modelo singular para la gestión de su zona costera. En última instancia se trata de adaptar, asumir y responsabilizarse, en esta escala administrativa intermedia, de la iniciativa política de la Unión.

c) Los municipios, con bastantes menos medios técnicos y materiales, deberían, teóricamente al menos, incorporar a su gestión local los principios y propuestas que el Estado perfila a través del Programa. En tal sentido, se pretende que los Planes Directores Municipales se hagan eco de los resultados obtenidos en el PNGC.

En consecuencia, y debido al tipo de relación que se establece entre las tres escalas territoriales de la administración, se perfila el modelo de gestión denominado "en cascada".

## Límites, métodos e instrumentos

Uno de los primeros aspectos operativos de cierto interés radicaba en los límites de la zona costera en la que pretendidamente era necesario actuar. Para orientar al cuerpo técnico de cada Estado el PNGC, debido a que no existían criterios técnicos más consistentes, indicaba varias posibilidades: en la parte terrestre, se recomendaba la utilización de criterios topográficos (línea de cumbres), y para el caso de las planicies costeras muy extensas la influencia del mar (mareas o salinidad en los espacios estuarinos). En la banda marítima, el criterio dominante estaba sujeto a los fenómenos naturales capaces de actuar sobre la morfología costera (ondas, mareas o corrientes que puedan afectar a la sedimentación o erosión litoral).

Además, tanto para la franja terrestre como para la marítima, la intensidad de las actividades de naturaleza antrópica era otro de los criterios que debían ser considerados en el proceso de delimitación. Ante la carencia de estudios que facilitaran la información anterior, las referidas bandas se disponían de forma paralela a la línea de costa en una distancia de 20 kilómetros y 6 millas náuticas respectivamente.

Una vez hechas las propuestas sobre la delimitación había que pensar en los mecanismos e instrumentos que facilitarían el diseño y el cumplimiento del PNGC. Inicialmente se pensó que éste podría ser desarrollado gracias a una batería de instrumentos de naturaleza normativa (reglamentos, requisitos legales...) y económica (inversiones, gravámenes...). Con posterioridad, y sin descartar los anteriores, el Plan Nacional de Gestión Costera establece un orden metodológico que implica, desde un punto de vista técnico, la utilización de cuatro instrumentos básicos:

a) *"Macrozoneamento Costeiro"* ; vendría a ser la plasmación cartográfica de la grandes áreas que integran un diagnóstico socio-ambiental dinámico junto a las propuestas de uso-ocupación del suelo y utilización de las aguas.

b) *Sistema de Información de la Gestión Costera (SIGERCO)*; se identifica con la base de datos organizada a partir de la información recogida durante el proceso anterior y posterior a éste<sup>22</sup>.

c) *Sistema de Seguimiento*; supone la actualización continua de la fase inicial y la observación de la aplicación de normas y criterios ambientales. Ello implica labores de fiscalización y control en relación con las propuestas hechas para cada unidad ambiental.

d) *Planes de Gestión*; realizados a partir de resultados de los instrumentos anteriores, su significado se orienta a la acción específica de la gestión costera. En ellos participan todas las escalas administrativas y la sociedad civil organizada.

En páginas precedentes se hizo alusión a una serie de deficiencias en el planteamiento del método inicial del denominado *"macrozoneamento costeiro"*. Corregidas a principios de la presente década (MORAES, 1995, c), se establecen nuevas directrices orientadas a la flexibilidad y adaptación a la realidad natural y social de cada Estado; tanto en lo referido a la escala de trabajo como a los temas<sup>23</sup> *De lo anterior se deduce que la consecuencia de la pretendida uniformidad que se deseaba en el diagnóstico de todos los Estados chocaba frontalmente con el espíritu de la letra del PNGC. En otras palabras: es bastante probable que la rigidez estuviera, no en el texto redactado por el COGERCO sino, en la aplicación sesgada de unas recomendaciones o sugerencias. en los que se centra el diagnóstico.*

El itinerario metodológico que finalmente se propone en el documento de revisión (1992-93) es, según GRAVINA (1995, pág. 10-11), el siguiente:

- "1- Definición de las variables del medio físico y del medio socio-económico sobre las que es preciso obtener información.*
- 2- Elaboración de síntesis parciales a través de los diagnósticos sobre el medio físico y sobre el medio socio-económico.*
- 3- Elaboración del diagnóstico final o "socio-ambiental".*
- 4- Definición de unidades ambientales homogéneas.*
- 5- Composición de escenarios*
- 6- Propuesta de ordenación territorial/ ambiental (uso proyectado)."*

---

<sup>22</sup> Véase COVRE & CALIXTO, 1995.

<sup>23</sup> Las dimensiones y características socioambientales tan heterogéneas de los Estados costeros brasileños hacían excesivamente rígida la escala (1:100.000) y el listado temático (12 mapas temáticos) sugeridos en el apartado 6.1.1. del PNGC. No obstante, es necesario insistir en los términos exactos que utiliza el PNGC. En tal sentido el texto literal se expresa indicando para el primer aspecto "escala mínima de referencia", y para el segundo "se sugieren, entre otros, los siguientes temas".

Respecto al segundo instrumento, SIGERCO, después de superar una fase inicial de cierto estancamiento, intensifica sus trabajos a partir de 1994. En efecto, la ausencia de un modelo general que pudiera ser utilizado por la Coordinación Nacional y los diferentes Estados Costeros explica que hasta fecha tan tardía no se desarrolle en el órgano superior el correspondiente Banco de Datos (Delphi sobre base de Access). Aquí se almacena toda la información disponible sobre los tres instrumentos de gestión restantes ("macrozonamiento", seguimiento y planes de gestión).

Por su parte, los Estados tienen más retrasados aún los trabajos; no será hasta 1996 cuando el Programa Nacional de Medio Ambiente pueda financiar la implantación del Sistema con ayuda de una empresa privada. En principio, siete Estados (Bahía, Espírito Santo, Maranhão, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y São Paulo) desarrollan en Delphi, sobre Base de Datos en Oracle, el correspondiente Sistema de Información. Incluso está prevista la utilización del Sistema de Información Geográfico Arc-View 3.0 de ARC-INFO. La fase próxima asegurará al resto de los Estados la implantación real del SIGERCO. Además, se han establecido varios objetivos entre los que cabe destacar: integración a Internet, redacción de un Manual de acceso al SIGERCO, etc. (CALIXTO, 1997).

Para el tercer instrumento<sup>24</sup> se prepara el correspondiente Programa de Seguimiento. De forma muy sintética el esquema es, según AGRA Y VIEGAS (1995, pág. 41-43), el siguiente:

- "1- Subprograma de patrimonio ambiental.*
- 2- Subprograma de acciones impactantes.*
- 3- Subprograma gerencial-institucional."*

A cada uno se le asigna un Plan de Ejecución para el seguimiento de aquellos recursos, actividades o instrumentos de gestión ambiental, que pueden manifestar la evolución de los tres subprogramas reseñados. La estructura operativa, o medios técnicos y humanos, define las necesidades básicas para el desarrollo del Programa.

Finalmente, el cuarto instrumento, o Plan de Gestión, se aborda a través de los denominados Planes de Acción. Estos últimos tienen objetivos específicos relacionados con:

- "1- Control de actividades/ acciones impactantes.*
- 2- Recuperación/ preservación.*
- 3- Fomento de las actividades sustentables.*
- 4- Desarrollo tecnológico.*
- 5- Movilización/ participación social."*

---

<sup>24</sup> La metodología del segundo instrumento se adapta a las necesidades y estructura del primero. Cuando la disponibilidad de medios técnicos y humanos lo permite se utiliza un Sistema de Información Geográfica.

Además, inicialmente al menos, el PNGC cuenta con otras posibilidades para la aplicación de este cuarto instrumento. Así, se citan de forma explícita planes de desarrollo de las unidades de conservación, de educación ambiental, de desarrollo científico, de ecoturismo, de recuperación de áreas degradadas, de inversiones para el tratamiento de vertidos sólidos y líquidos, de gestión de pequeñas cuencas hidrográficas, etc.

Por último, es preciso señalar otro interesante aspecto de carácter operativo. Se trata de los Encuentros Nacionales de Gestión Costera (ENCOGERCO). Con una periodicidad bianual, constituyen verdaderos foros en los que se exponen y debaten los trabajos realizados por cada Estado y por la Coordinación Nacional. Siendo esto importante no lo es menos el hecho de que, por un lado, se aborda algún aspecto estructural del Programa y, por otro, se plantean las futuras líneas de actuación.

En dichos encuentros están presentes además de la Coordinación Nacional del GERCO (Ministerio de Medio Ambiente), representantes de otros Ministerios Federales (pertenecientes a diferentes sectores y actividades tales como Marina de Guerra, Transportes, Turismo...), así como una representación de cada Estado costero brasileño. También están invitados a estos Encuentros, y de hecho participan en los debates, las Organizaciones No Gubernamentales, grupos ecologistas, empresarios, expertos internacionales, etc.

El V ENCOGERCO (Florianópolis, 1992) centró sus esfuerzos en torno a los problemas metodológicos de la zonificación; el tema del VI ENCOGERCO (Vitória, 1994) trató los impactos de las políticas federales sectoriales. Finalmente, el VII ENCOGERCO (Natal, 1996) profundizó en la necesidad de coordinación interinstitucional e intersectorial<sup>25</sup>.

## **El proceso de implantación del PNGC: principales problemas**

Las líneas que ahora se suceden no pretenden ser una evaluación en sentido estricto. Para ello es imprescindible un conocimiento mucho más detallado de la realidad del Plan y del propio país. En consecuencia, sería incorrecto desde el punto de vista formal, y especialmente injusto, pretender que la presentación de estos breves comentarios se interpreten como tal. No obstante, la consulta de la bibliografía reseñada y las visitas técnicas realizadas a determinadas zonas costeras y organismos ambientales y universitarios<sup>26</sup> nos permiten expresar ciertas opiniones al respecto. Además, en la

---

<sup>25</sup> Véase la referencia bibliográfica M.M.A.-1996.

<sup>26</sup> Sobre estos últimos cabe realizar una apreciación cualitativa de enorme trascendencia: prácticamente todos los técnicos de organismos ambientales con los que se han realizado actividades diversas (conferencias en las que se contrastaban los modelos europeos de planificación y gestión del litoral, entrevistas técnicas sobre el GERCO, etc.) son responsables y ejecutores directos del Programa en sus estados respectivos. Por otra parte, algunos de los compañeros universitarios con los que se ha trabajado son autores, en calidad de consultores, de los textos

muestra seleccionada (cinco Estados costeros de un total de diecisiete) están representados tanto los Estados grandes y relativamente industrializados del Sur (São Paulo, Rio de Janeiro), como los pequeños y menos desarrollados del Nordeste (Paraíba, Ceará, Alagoas).

El fin último no es otro que contribuir de forma modesta a una de las tareas, o necesidades, más importantes que todo Programa de Gestión Costera debe prever: la evaluación que permita una posterior retroalimentación del mismo Programa en fases ulteriores (BARRAGÁN, 1997, b). Y es que las características intrínsecas de estos modernos y relativamente novedosos instrumentos de gestión costera implican continuas remodelaciones y adaptaciones. Una aclaración marginal, pero importante, es la que se refiere al objeto de análisis y evaluación. En tal sentido, reiteramos que nuestras opiniones se refieren a la implantación del GERCO como proceso de planificación y gestión, y no tanto a los resultados prácticos de éste.

Aunque nos detengamos en los aspectos más problemáticos, la idea general que debe presidir el texto redactado seguidamente respecto al GERCO brasileño es de marcado carácter positivo. Esta iniciativa, como decisión y proyecto político orientado a la acción, es de una enorme trascendencia. No puede olvidarse que constituye una más que considerable aportación al diseño del aparato administrativo que gestionará en el futuro las áreas litorales.

El primer acercamiento a la cuestión se identifica con las conclusiones obtenidas después de nuestras visitas a las instituciones responsables del Programa y las entrevistas realizadas a los técnicos encargados de la coordinación Estatal. En los cinco casos pudimos ver con relativo detenimiento el trabajo realizado. En la Tabla 2 se resumen nuestras apreciaciones personales.

**Tabla 2. Problemas del GERCO detectados en algunos Estados**

Problema	Metodol.	Informac.	Equipos técnicos	Recursos	Apoyo político	Coordin. administr.	Integrac. Sectorial	Adecuac. normativa
São Paulo			X	X	X			X
Paraíba	X	X	X	X		X	X	
Ceará			X	X		X		
Alagoas	X	X	X	X		X	X	
R. Janeiro				X	X	X		X

Fuente: Elaboración propia

básicos utilizados por la coordinación federal para la elaboración de directrices metodológicas (Moraes, Viegas, etc.) o han contribuido de forma notable en la formación del personal técnico (Madruga..). Tal matiz nos permite aseverar que la información y las impresiones obtenidas están sobradamente contrastadas; todo ello independientemente de que nuestras opiniones puedan, o no, coincidir con la de las personas vinculadas al Programa de una manera u otra.

En la Tabla 3 aparecen los principales problemas del proceso de implantación del GERCO según la opinión de los técnicos responsables del Programa Estatal<sup>27</sup>. Aunque la coincidencia no es plena ciertos aspectos se repiten. Cada uno de ellos merece un breve comentario:

**Tabla 3. Principales problemas del GERCO**

Problema	Informac.	Equipos técnicos	Recursos	Apoyo político	Coordin. administr.	Integrac. sectorial	Adecuac. normativa
Amapá				X		X	
Maranhão	X	X	X		X		
R.G.Norte			X	X	X		
Paraíba	X		X				
E. Santo		X	X	X	X		X
R. Janeiro			X		X		
São Paulo			X	X	X	X	X
R.G. Sul		X	X	X	X		X

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe "Perfil dos..."1994

**Los relacionados con la metodología empleada.** Aunque en el Informe bianual citado este aspecto no se recoge tuvimos ocasión de observar las diferencias tan acusadas que existen, desde el punto de vista metodológico, entre unos Estados y otros. Incluso aceptando la flexibilidad que MORAES (1993) propone en su documento técnico, en el que el método debe adaptarse a las características reales de cada Estado, no cabe duda que la utilización de criterios excesivamente dispares (salinidad de las aguas estuarinas, cuencas hidrográficas, límites administrativos municipales, topografía, etc.), puede conducir a procesos de delimitación territorial con resultados desiguales en extremo. Por otro lado, y esto sí resulta más llamativo, casi nunca se tiene en cuenta la franja marítima del litoral.

**Los relacionados con la información disponible.** Sobre todo en la banda marítima, pero a veces también en la terrestre e intermareal, hemos observado serias deficiencias acerca de la información básica sobre ciertos recursos naturales y fenómenos ligados a la ocupación o aprovechamientos por parte del ser humano. Tales deficiencias suelen aparecer con más frecuencia en los Estados menos desarrollados del Nordeste.

**Los relacionados con los recursos técnico-financieros.** Constituye uno de los problemas más acuciantes en casi todos los Estados de los que se dispone información. Desde el punto de vista de la financiación se acusan las siguientes carencias: ritmo irregular en la provisión de fondos, cantidades insuficientes para las necesidades planteadas (equipos informáticos, cartografía, fotografía aérea, imágenes de satélite, etc.),

<sup>27</sup> Expresadas en el Informe bianual que cada Estado debe remitir a la Coordinación Nacional: "Perfil dos Estados Litorâneos do Brasil: Subsídios à Implantação do GERCO, 1994". En el correspondiente a 1996 no aparece de forma explícita la problemática surgida.

discontinuidad de los envíos, etc. La desigualdad entre los Estados vuelve a caracterizar la situación; tanto en lo que se refiere a cantidades absolutas (Tabla 4) como a cifras ponderadas con la población de los municipios litorales o el número de hectáreas de ENP (Tabla 5).

**Tabla 4. Recursos básicos para la gestión costera en Brasil**

Estado	Recursos humanos en 1994 (Nº personas)	Recursos financieros del órgano ambiental en 1995 (103 Reales <sup>28</sup> )
AMAPÁ	8	1.757
PARÁ	s.d.	5.181
MARANHÃO	18	3.960
PIAUI	s.d.	4.295
CEARÁ	5	9.733
R.G. NORTE	12	s.d.
PARAÍBA	6	1.281
PERNAMB.	4	10.010
ALAGOAS	2	1.005
SERGIPE	s.d.	s.d.
BAHIA	15	13.144
E. SANTO	15	s.d.
R. JANEIRO	17	15.875
SÃO PAULO	20	37.619 (1994)
PARANÁ	s.d.	39.927
S.CATARINA	4	6.744
R.G. DO SUL	7	12.050
BRASIL	133	162.581

Fuente: Elaboración propia a partir de "Perfil dos Estados litorâneos do Brasil", 1994 y 1996

Prueba de la anterior afirmación es que mientras algunos Estados (Rio Grande do Norte, S. Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro) poseen potentes instrumentos técnicos (Sistemas de Información Geográfica, SIG) para la realización de los trabajos cartográficos, otros (Paraíba, Alagoas, Ceará) desarrollan sus tareas de manera más rudimentaria o están en una etapa inicial en la utilización de tales herramientas. Incluso hemos comprobado que el SIG utilizado no siempre es el mismo en todos los Estados: unos usan el patentado en Brasil por el organismo aeroespacial, otros gestionan la información con programas de tipo vectorial (ARC-INFO), incluso algunos trabajan con "software" de tipo "raster" (SPANS ó IDRISI). Aunque se están realizando importantes

<sup>28</sup> En 1996 un real equivalía, aproximadamente, a un dólar USA

esfuerzos, desde la Coordinación Nacional, para solventar el problema planteado no es tarea fácil debido al elevado coste del instrumental y la formación necesaria para su manejo.

**Cuadro 5. Indicadores de recursos para la gestión de las costas de Brasil**

Estado	Longitud/ Rec. Hum.	Superficie/ Rec. Hum.	Rec. Fin./ Nº Munic.	Rec. Fin./ Población	Rec. Fin./ E.N.P.
AMAPÁ	87,3	8.730	195	6,2	0,7
PARÁ	-	-	144	2,0	1,0
MARANHÃO	35,6	3.281	124	2,6	9,3
PIAUÍ	-	-	716	22,3	15,9
CEARÁ	115	5.635	336	3,2	463,5
R.G. NORTE	34,2	991	-	-	-
PARAÍBA	22,8	440	107	0,4	23,7
PERNAMB.	46,8	1.103	527	3,2	204,3
ALAGOAS	114	1.140	44	0,9	27,2
SERGIPE	-	-	-	-	-
BAHIA	78,7	2.761	239	0,3	28,8
E. SANTO	27,4	703	-	-	-
R. JANEIRO	50	1.076	588	1,5	33,2
SAO PAULO	35	1.045	1.106	22,8	10,4
PARANÁ	-	-	6.655	228,2	63,5
S.CATARINA	140,3	2.313	198	4,4	36,3
R.G. DO SUL	88,6	6.093	326	10,8	2,9
BRASIL	54,1	2.416	453	4,8	9,1

Fuente: Elaboración propia

**Los relacionados con los equipos técnicos.** La importancia de este aspecto es crucial. Prueba de tal afirmación es que el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas viene desarrollando un Programa específico destinado a tal fin denominado "*Plan de Acción para el desarrollo de los recursos humanos para la planificación y gestión de las áreas marinas y costeras. 1993-1997*" (UNDP-1993). Por éstos últimos entendemos todo personal que está afecto de manera permanente o con una mínima continuidad al GERCO. En este caso nuestra percepción personal no coincide con la que proporcionan los Estados en sus Informes bianuales. Nuestra opinión al respecto es que existe un problema estructural en tal sentido. Para ello se esgrimen las siguientes razones:

a) *Acusada desigualdad en el tamaño de los equipos técnicos.* En algunos Estados la plantilla disponible es mínima, tanto en números absolutos (Tabla 4) como en cifras ponderadas a partir de la longitud de costa, el número de municipios litorales o la superficie de éstos (Tabla 5); incluso a veces hemos comprobado que el número teórico de personas

dedicadas al GERCO y el real no coincide debido a que comparten ésta tarea con otras funciones del órgano ambiental responsable. Por otra parte, los ajustes de personal en los órganos públicos de ciertos Estados (Sao Paulo, por ejemplo, ha pasado de 20 técnicos a 5) han reducido el número de técnicos destinados al Programa de forma ostensible.

*b) Necesidad de mejorar su composición y especialización.* Hemos podido observar que la composición de los equipos técnicos es bastante dispar. En ocasiones no existe equilibrio entre el número de técnicos titulados en ciencias sociales y físico-naturales. Desde la perspectiva de la cualificación, rara vez nos hemos encontrado con un equipo formado por verdaderos especialistas en temas litorales o costeros. Cuando tales especialistas han intervenido han sido contratados en las Universidades o entre consultores independientes. En cualquier caso, también en este aspecto se realizan importantes esfuerzos desde la Coordinación Nacional. No debe olvidarse que la tradicional formación universitaria<sup>29</sup> (de la que provienen la mayoría de los técnicos y funcionarios) ha abordado éste tipo de formación tan específica (la que requiere la gestión costera) hace muy pocos años.

*c) Conveniencia de asegurar, en lo posible, la continuidad del personal.* Otro de los problemas más usuales tiene que ver con la discontinuidad de las personas que componen los equipos técnicos; bien sea porque no existan fondos para la renovación de los contratos, o porque el órgano ambiental del que dependen le asigne otro cometido. No es beneficioso para un trabajo tan específico como éste el hecho de que la composición de los equipos técnicos fluctúe en exceso.

*d) Deficiencias en el sistema de control y evaluación del trabajo.* Otro de los aspectos que más nos llamó la atención radica en la laxitud del sistema de control de los trabajos de cada uno de los Estados. Este sistema de control consiste, en teoría, en unas visitas que el equipo de Coordinación nacional hace a cada Estado, cada dos meses, con objeto de evaluar el avance de los trabajos. Y es que evaluar el ritmo de avance y la calidad de los resultados iniciales es imprescindible. Ahora nos referimos, no tanto al sentido estricto de la fiscalización de ciertos recursos públicos, como a la tarea de asegurar que tales trabajos se llevan a cabo de una forma técnicamente correcta. En otras palabras: sería necesario mejorar el nivel de control "in situ" con objeto de que exista una coordinación real y un conocimiento más exhaustivo de los trabajos llevados a cabo<sup>30</sup>. Todo lo anterior a pesar de que entre 1992 y 1996 existía, según nos indica la Coordinación Nacional, un sistema de seguimiento basado en visitas bimestrales a cada Estado.

---

<sup>29</sup> Tal situación se repite también en países de mayor desarrollo. En España, por ejemplo, no han existido asignaturas específicas de Gestión Costera en los Programas de alguna licenciatura (Ciencias del Mar) hasta el inicio de los años noventa. Con anterioridad, y sólo muy esporádicamente y en determinadas universidades, los Cursos de Tercer Ciclo, o Doctorado, ofrecían tal posibilidad.

<sup>30</sup> En la actualidad dicha tarea se hace, por parte de la Coordinación Nacional, a través de un Informe muy sintético que los propios técnicos de cada Estado redactan cada dos años.

**Los relacionados con el apoyo o respaldo político.** Aunque este aspecto no destacó en nuestras entrevistas, sí resulta evidente en los problemas que plantean los propios Estados en el precitado Informe bianual. En cualquier caso, no debe resultar extraña tal observación. Ante todo cualquier PGC se entiende como un proceso político-administrativo. En consecuencia, es casi incuestionable la necesidad de un decidido respaldo de esta naturaleza. Para que tal situación se produzca se precisa la concienciación y sintonía de los representantes de las escalas político-administrativas involucradas; en el presente caso Federal, Estatal y Municipal.

En ocasiones, desde el estamento político de los Estados, el GERCO se percibe apenas como una posibilidad más de conseguir recursos económicos. Pero en algún momento éstos empiezan a ser escasos o se reciben de forma intermitente. Por consiguiente, no resulta extraño que, a veces, el interés y el respaldo de la clase política descendan al mismo ritmo que la financiación del Programa. También hay que tener en cuenta dos cuestiones no menos interesantes en relación con la clase política. La primera es que un PGC se concibe como un proyecto a largo plazo mientras los representantes políticos suelen desenvolverse en el horizonte temporal del corto-medio plazo. Por dicha razón, es frecuente que los cambios que en la lógica democrática tienen que producirse suelen afectar al desarrollo del PGC. La segunda se refiere a los resultados: buena parte de los PGC empiezan a dar frutos visibles varios años después de iniciados. En consecuencia, no resulta extraño pensar que un Programa de esta naturaleza sea menos rentable, en términos políticos, que otros proyectos que producen resultados a corto plazo.

**Los relacionados con la estructura jurídica.** En último extremo se trata de introducir las propuestas técnicas en la rutina operativa de las distintas administraciones públicas implicadas en el manejo costero. Ello puede derivar en varias alternativas. Éstas van desde el reforzamiento o la introducción de pequeños cambios en la legislación vigente al establecimiento de una nueva normativa o directrices de actuación. Lo que sucede en la realidad es que el soporte legal no siempre ha podido adaptarse a las necesidades de la gestión de las áreas litorales. No es de extrañar, por tanto, que sólo el Estado de Río Grande do Norte disfrute en la actualidad de las ventajas que se le supone a una estructura jurídica diseñada de manera específica para tal menester.

El Estado de Sao Paulo por ejemplo, uno de los más avanzados en tal sentido, ha llegado incluso a redactar un Proyecto de Ley, que consta de 23 artículos y una disposición transitoria, denominado "*Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro*". No obstante lo anterior, la Cámara Estatal todavía no ha aprobado dicha Ley de Gestión Costera. Por eso cabe admitir que ante la ausencia de una base jurídica apropiada los técnicos responsables perciban situaciones de cierto desamparo legal.

**Los relacionados con la coordinación interadministrativa.** Siendo el GERCO de iniciativa Federal, por un lado, y radicando buena parte de las competencias ambientales y urbanísticas en los Estados y Municipios respectivamente, por otro, resulta evidente la necesidad de coordinar las actuaciones e iniciativas de las distintas Administraciones Públicas. Nuestra percepción del problema es, de forma resumida, la siguiente: mientras

los importantes esfuerzos realizados para favorecer el entendimiento entre el nivel Federal y Estatal han producido notables resultados, el Municipal o Local ha podido integrarse al GERCO en bastante menor medida. Los intentos realizados para transferir las recomendaciones técnicas obtenidas desde la planificación Estatal a los Planes Directores Municipales han fracasado. Una posibilidad de mejorar la gestión costera en la escala local consiste en una mayor transferencia de recursos (financieros y humanos) desde las escalas superiores (Federal y Estatal).

**Los relacionados con la integración intersectorial**<sup>31</sup>. La necesidad de incrementar los niveles de coordinación intersectorial es otro de los aspectos mencionados por algunos técnicos estatales responsables del GERCO. En esta ocasión la Coordinación Nacional ha estado atenta a dicha problemática y prueba de ello es la destacada participación en el VII ENCOGERCO de los Ministerios de: Marina, Ciencia y Tecnología, Hacienda<sup>32</sup>, Industria, Comercio y Turismo, Medio Ambiente, etc.

La realidad nos muestra que existen proyectos federales, de gran envergadura e impacto territorial, que afectan a las actividades e intereses del GERCO. El caso PRODETUR/NE (*Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste*) constituye un buen ejemplo. Con más de 1.000 millones de dólares USA de financiación, supone una de las entradas de capital exterior (Banco Mundial) más importantes destinadas a sentar las bases de un desarrollo turístico sostenible (infraestructuras de transporte, control y depuración de residuos, etc.). En las entrevistas mantenidas para la realización de este trabajo pocos técnicos conocían de forma detallada las características e impacto del PRODETUR/NE en su respectiva zona costera.

## Reflexión final

La intención de las páginas anteriores ha sido alcanzar los dos objetivos propuestos al inicio de nuestro trabajo: por un lado, sintetizar el Plan Nacional de Gestión Costera brasileño y, por otro, apuntar las principales dificultades en su etapa de implantación. Sobre la primera idea cabe recalcar la oportunidad que el PNGC representa para intentar diseñar un modelo de desarrollo sostenible en su ámbito de aplicación. Incluso cabe congratularse por dicha iniciativa en el sentido de que el Ministerio de Medio Ambiente ha sido capaz de dotarse de una moderna herramienta de planificación para las áreas litorales. Ello está permitiendo consolidar una buena base para la gestión integrada.

---

<sup>31</sup> Un interesante ensayo de mejora de la coordinación intersectorial se observa en la composición de la Comisión Interministerial para los Recursos del Mar (CIRM). En dicha Comisión están presentes los Ministerios de: Marina, Relaciones Exteriores, Transportes, Educación y Deportes, Industria, Comercio y Turismo, Minas y Energía, Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente, Planificación y Financiación, además de dos representantes cualificados de la Presidencia de la República.

<sup>32</sup> La presencia de la Secretaría del Patrimonio de la Unión está más que justificada si se recuerda que los denominados "terrenos de marinha" constituyen parte del Patrimonio Federal.

Pero al mismo tiempo que se califica de positiva tal empresa es preciso reconocer la existencia de problemas inherentes a un proceso político y administrativo novedoso. Es bastante probable que buena parte de los problemas reseñados sean comunes a proyectos similares incluso si estos se localizan en países con mayor nivel de desarrollo.

A pesar de esta afirmación no cabe duda que el papel de la Coordinación Nacional necesita ser reforzado asignándole más medios, especialmente humanos. A nuestro juicio es necesario, en esta fase de implantación, incrementar las funciones de tutoría y control, sobre todo en aquellos Estados en los que los trabajos están menos avanzados. Ello sería posible organizando un equipo técnico independiente, e "itinerante", de asesores que se encargaría de realizar visitas "in situ" a los diferentes Estados. Su cometido no sólo sería la evaluación de lo realizado hasta el momento; sobre todo centrarían sus esfuerzos en las labores de asesoramiento y orientación.

Así, por ejemplo, sería factible impregnar a todos los equipos estatales de una serie de directrices o recomendaciones que partirían desde la Coordinación Nacional. Sus informes permitirían, de una manera más realista y objetiva, la asignación o reparto de fondos suplementarios con los que asegurar que ningún Estado queda rezagado. Es decir, las tareas de éste equipo de asesores, se dirigen, por un lado, al apoyo "in situ" de los equipos técnicos estatales, y por otro, a la mejora de las tareas propias de la Coordinación Nacional. También sería de gran utilidad iniciar un programa específico para la formación de los propios recursos humanos.

A modo de reflexión final, y desde un punto de vista muy genérico, puede afirmarse que en el GERCO brasileño se empiezan a perfilar dos situaciones distintas en cuanto a las fases de realización se refiere. Por una parte, hay Estados que se encuentran todavía en las primeras etapas de diseño o implantación; son los más atrasados en el cumplimiento del Programa y, salvo contadas excepciones, se localizan en la región nordestina. Por otra, varios Estados, los más avanzados, desarrollan labores propias de un período de transición a través del cual comienzan a ejecutar las acciones del plan diseñado.

En consecuencia, una hipotética recomendación a la Coordinación Nacional<sup>33</sup> estaría encaminada a dilucidar la mejor manera de reducir las diferencias que podrían amenazar la unidad del Programa. De hecho, en estos momentos da la impresión que éste "camina" a dos ritmos distintos. Ello resulta incompatible con la unidad formal y funcional de las áreas litorales aunque éstas reproduzcan los contrastes socioeconómicos norte-sur de Brasil.

Finalmente, es conveniente subrayar que el principal problema que tiene en estos momentos al programa nacional de gestión costera es de carácter económico y financiero. en efecto, entre 1997 y 2000 poco se ha podido avanzar a pesar de haberse aprobado una

---

<sup>33</sup> Una vez reconocido que desde dicha Coordinación Nacional se están redoblando los esfuerzos por corregir fallas estructurales como son algunas de las ya citadas: integración interadministrativa, integración intersectorial, etc.

segunda versión: el PNGC II. Esta nueva generación del GERCO se interesa de forma especial por algunos aspectos muy concretos: 1) la redefinición de los límites del área costera, 2) el reparto de competencias en los tres niveles administrativos principales. Respecto del primero se flexibilizan los criterios de delimitación y, por tanto, aumenta el número de municipios costeros. Para lo segundo se precisa algo más de manera que cada escala administrativa (federal, estatal y local) tiene ahora un marco de referencia mejor definido.

## Bibliografía

- AGRA, S. & VIEGAS, O.,- (1995), "*Management Plans and Coastal Zone. Monitoring Programmes: Policy Elaboration*", Brasilia, Ministério do Meio Ambiente, 96 pp.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., (1996), "*Planificación y gestión en las regiones litorales latinoamericanas: el conurbano bonaerense*", *Rev. Estudios Regionales*, N° 45, pág. 111-127
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., (1997, a), "*Planning and management of the coastal zone in Spain*", *Coastline*, 1997-2, pág. 28-30
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., (1997, b), "*Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales. Guía práctica para la planificación y gestión integradas*", Barcelona, Oikos-Tau, 160 pp.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., (2001), "The end of the century for the coasts of Latin America, (accepted in Journal of Coastal Research for publication)
- BECKER, B., (1995), "*Study and evaluation of the federal policy for tourism and its impact on coastal regions*", Brasilia, Ministry of the Environment, 52 pp.
- CRC-URI (Coastal Resources Center, University of Rhode Island), (1995), "*Manejo costero integrado en Ecuador. Programa de Manejo de Recursos Costeros*", Guayaquil, University of Rhode Island, 417 pp.
- CALIXTO, R.J., (1997), "*O Status Atual do Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro*", 4 pp. (Informe Técnico Mimeografiado)
- CARVALHO, V. & RIZZO, H., (1994), "*A zona costeira brasileira. Subsídios para uma avaliação ambiental*", Brasilia, Ministry of the Environment, 211 pp.
- COVRE, M. & CALIXTO, R.J., (1995), "*O Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro no Âmbito do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro*", Brasilia, Ministério do Meio Ambiente, 62 pp.
- EGLER, C.G., (1995), "*The impacts of the industrial policy on the coastal zone*", Brasilia, Ministry of the Environment, 49 pp.
- GALLARDO, V.-PARRA, O. & CID, G., (1993), "*Progress in the development of an integrated CZM. Program for the Biobio Region in Central Chile*", *World Coast Conference, Noordwisk*, Proceedings (vol. II), pág. 723-731
- GRAVINA OGATA, M., (1995), "*Macrozoneamiento costeiro: aspectos metodológicos*", Brasilia, Ministério do Meio Ambiente, 26 pp.
- GUBBAY, S., (1996), "*Coastal zone management an international context*", *Conferencia Internacional. El litoral*, pág. 121-125
- INVEMAR (Instituto de Investigaciones Marinas y Pesqueras), 1999, *Manejo integrado de la zona costera, Conceptos y guía metodológica*, Santa Marta, Colombia
- LEME MACHADO, P.A., (1995), "*Direito ambiental brasileiro*", Sao Paulo, Malherios Edit., 696 pp.

MMA (Ministério do Meio Ambiente), (1994), *"Perfil dos Estados Litorâneos do Brasil: Subsídios à Implantação do Programa Nacional de GERCO"*, Brasília, Ministério do Meio Ambiente

MMA (Ministério do Meio Ambiente), (1996), *"Perfil dos Estados Litorâneos do Brasil: Subsídios à Implantação do Programa Nacional de GERCO"*, Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 301 pp.

MMA (Ministério do Meio Ambiente), (1996), *"VII Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro. Relatório final"*, Natal, Ministério do Meio Ambiente

MADRUGA, A.M., (1992), *"Litoralização: da fantasia de liberdade a modernidade autogógica"*, Universidad de Sao Paulo, Tesis de Maestrado, 155 pp.

MALDONADO, J.V. & ARRIAGA, L., (1993), *"Coastal zone management: The Ecuador case"*, World Coast Conference, Noordwijk, Proceedings (vol. II), pág. 595-600

MARENA, (Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales), (1996), *"Manejo integral de zonas costeras de Nicaragua"*, Managua, Boletín Informativo

MESSIAS DA COSTA, W., (1995), *"Research and evaluation of the Federal Transportation Policies and their impacts on the use of land on the coastal zone"*, Brasília, Ministry of the Environment, 26 pp.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Subsecretaría de Marina, (1995), *"Decreto Supremo 475, Política Nacional de uso del borde costero del litoral de la República de Chile y crea la Comisión Nacional que se indica"*, Santiago de Chile, 8 pp.

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES (Venezuela), (1994), *"Plan de Ordenación del Territorio. Estado de Nueva Esparta. Ordenamiento de playas de Isla Margarita"*, Comisión de Ordenación del Territorio, 2 vol.

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, (Venezuela), (1994), *"Plan piloto de gestión integrada de los municipios de Maneiro y Arismendi de la Isla Margarita en Venezuela"*, Documento Diagnóstico y Plan, 2 vol.

MORAES, A.C. (1993), *Configuração de metodologia para o macrozoneamento costeiro do Brasil*, Brasília, Ministério do Meio Ambiente

MORAES, A.C., (1995, a), *"The impacts of the urban policy on the coastal zone"*, Brasília, Ministry of the Environment, 33 pp.

MORAES, A.C., (1995, b), *"The environmental management of the coastal zone in Brazil: A case study"*, Brasília, Ministry of the Environment, 14 pp.

MORAES, A.C., (1995, c), *"Configuração de metodologia para o macrozoneamento costeiro do Brasil"*, Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 42 pp

PNUMA, (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), (1994), *"Perspectiva regional sobre las fuentes de contaminación de origen terrestre en la región del Gran Caribe"*, Informe Técnico del PAC, N.33, Programa Ambiental del Caribe del P.N.U.M.A., Kingston, 60 pp.

PÉREZ HERNÁNDEZ, A.L., (1993), *"Evaluation of coastal zone vulnerability by sea level rise in Cuba: case study"*, World Coast Conference, Noordwijk, Proceedings (vol. II), pág. 503-512

PRICE, A., HEINANEN, A., GIBSON, J. & YOUNG, E., (1992), *"Guidelines for developing a Coastal Zone Management Plan for Belize"*, Gland, I.U.C.N., 37 pp.

SORENSEN, J., (1990), *"An assessment of Costa Rica's Coastal Management Plan"*, Coastal Management Journal, N° 18, pág. 37-63

UNDP (United Nations Development Programme), (1993), "*Action Plan for Human Resources Development and Capacity Building for the Planning and Management of Coastal and Marine Areas 1993-1997*", World Coast Conference, Noordwijk, Proceedings (vol.I), pág. 315-346

UNDP (United Nations Development Programme), (1996), "*State of the Coastal Zone Report. Belize Coastal Zone Management Project*", Belize, U.N.D.P., 255 pp.

YANEZ-ARANCIBIA, A., (1999), Terms of reference towards coastal management and sustainable development in Latin America. Introduction to special issue on progress and experiences, *Ocean and Coastal Management*, 42: 77-104

**3. Barragán, J.M.<sup>1</sup>, Dadon, J.R.<sup>2,3</sup>, Matteucci,  
S.D.<sup>2,3</sup>, Baxendale, C.<sup>2</sup>, Rodríguez, A.<sup>2</sup> y  
Morello, J.<sup>2,3</sup>, 2003  
Preliminary Basis for an Integrated  
Management Program for the Coastal Zone  
of Argentina  
*Coastal Management*  
31: 55-77**

<sup>1</sup>. Facultad de Ciencias del Mar, Universidad de Cádiz (España)

<sup>2</sup>. Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad de Buenos Aires

<sup>3</sup>. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina)



# Bases preliminares para un Programa de Gestión Integrada de Zonas Costeras en Argentina

## Resumen

La zona costera argentina continental comprende cuatro regiones bien diferenciadas ambiental, biológica, socioeconómica e históricamente. La Región Fluvial (3.725 km) es rica en recursos naturales y presenta desarrollo económico incipiente basado en actividades agrícolas y forestales. La Región del Río de la Plata (392 km) es la más industrializada, urbanizada y poblada del país; asimismo, es la que mayor deterioro ambiental presenta. Las Regiones Pampeana y Patagónica ocupan en conjunto 4.725 km. Poseen recursos pesqueros variados. El más importante, la merluza, está actualmente explotado por encima de niveles sostenibles. La Región Pampeana concentra la mayor parte del turismo del país; en ella se encuentran además los principales puertos. En la Región Patagónica, la mayoría de los recursos naturales se mantienen en buen estado de conservación.

A pesar de las diferencias fisiconaturales y socioeconómicas, las cuatro regiones presentan varios problemas comunes que les afectan en mayor o menor grado: a) privatización del dominio público; b) planificación inadecuada de la urbanización costera; c) contaminación asociada a actividades industriales y centros urbanos; d) erosión costera producto del manejo costero incorrecto; e) sobreexplotación de recursos naturales; f) fragmentación de hábitats, pérdida de biodiversidad y espacios naturales; g) incremento de la vulnerabilidad costera. Si bien la legislación argentina es profusa en cuanto a temas ambientales, no posee sin embargo ninguna normativa jurídica ni herramienta específica relativa a la gestión de las zonas costeras.

Algunos puntos preliminares a considerar para el desarrollo de un Programa de Gestión Costera Integrada podrían ser los siguientes: a) Definición de una política gubernamental respecto al espacio y recursos costeros; b) Creación de una organización institucional específica básica; c) Asegurar la financiación del Programa; d) Establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucionales; e) Generación de modalidades de participación pública, aumento de la concienciación y educación públicas en relación a los recursos costeros; f) Desarrollo de iniciativas vinculadas a la investigación e información; g) Capacitación y formación técnica específicas; h) Fomento de la cooperación internacional para mejor aprovechamiento de la experiencia adquirida.

Palabras clave: *Argentina, gestión integrada de zonas costeras, Cuenca del Río de la Plata, Pampa, Patagonia.*

## Objetivos y planteamiento metodológico

El concepto de gestión integrada de zona costera ya ha sido definido por diferentes autores: CARVALHO Y RIZZO (1994), CLARK (1996), CICIN-SAIN Y KNECHT (1998), KAY y ALDER (1999), y con frecuencia de un modo muy parecido. En palabras de los argentinos ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ (1984), por ejemplo, equivale a “regular y coordinar las distintas actividades y usos realizados en la zona costera a efectos de lograr un uso armónico de los recursos de dichas áreas”.

El objetivo de este trabajo es caracterizar el estado de los recursos costeros en Argentina, analizar su gestión actual e identificar los ejes claves que deberían ser incluidos un futuro Programa Nacional de Manejo Integrado de la Zona Costera.

El esquema metodológico empleado ya ha sido ensayado anteriormente aplicándolo al subcontinente latinoamericano (BARRAGÁN, 2001 a). En el marco de la realidad política, institucional y macroeconómica de Argentina, se analiza la situación actual de sus recursos naturales, económicos y jurídicos. La visión de conjunto de los tres subsistemas costeros (el sistema físico-natural, el social-económico y el jurídico-administrativo; BARRAGÁN, 1997) permite estudiar sus interrelaciones mutuas. A continuación se sintetiza la problemática general observada, identificando las potencialidades y debilidades del espacio y los recursos de cada región costera. Finalmente, se proponen posibles líneas de actuación prioritarias que deberían ser consideradas en una futura planificación de la gestión costera en Argentina.

Desde un punto de vista instrumental se han dividido los casi 5.000 kilómetros de costa marina en tres grandes regiones, que coinciden con los esquemas reconocidos tradicionalmente: a) Región del Río de la Plata, b) Región Pampeana y c) Región Patagónica. Se ha incluido una cuarta región ya propuesta por algunos autores (ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ, 1984; BRANDANI, 1990): la gran Región Fluvial originada por la confluencia de tres grandes ríos sudamericanos, el Paraná, el Uruguay y el Paraguay. La importancia geopolítica y socioeconómica que en el contexto sudamericano tiene la Cuenca del Plata y su continuidad con la zona costera marina hacen indispensable tenerla en cuenta en este estudio.

## Contexto de la gestión costera en argentina

El contexto latinoamericano es una especie de “mosaico” donde se superponen diferentes experiencias, recursos, modelos de desarrollo, etc. (YÁÑEZ-ARANCIBIA, 1999). El interés y la experiencia acumulada en gestión costera presenta grandes diferencias entre los distintos países latinoamericanos. Mientras algunos, entre los que se encuentra Argentina, no poseen aún ningún instrumento específico para la gestión integrada del conjunto de sus costas nacionales, otros, como Brasil, han desarrollado iniciativas muy valiosas (BARRAGÁN, 2001 b). La planificación sectorial ha sido intentada a nivel consultivo en diferentes momentos y para ámbitos restringidos

(BRANDANI, 1990), pero no existe en el presente una planificación nacional amplia. Sólo han estado sujetos a manejo los sectores costeros de alta prioridad nacional (BRANDANI, *op. cit.*). Entre otros, dos hechos contribuyen a explicar tal situación. El primero es la escasa concienciación de la población y de la clase política sobre la importancia de la zona costera. Argentina es un país que tradicionalmente ha mirado hacia el interior del continente. Su estructura económica, básicamente agrícola y ganadera desde la época colonial, es la razón principal que justifica este comportamiento social. Entre las actividades económicas específicamente asociadas a la zona costera, sólo el turismo de playa tiene una larga tradición. La actividad pesquera, en cambio, es mucho más reciente. En relación con las actividades económicas predominantes, Argentina, después de Brasil, es el país más continental de Latinoamérica por la relación que se establece entre la superficie continental y la longitud de sus costas (Tabla 1). En consecuencia, es lógico pensar que los problemas de los espacios y recursos marinos y litorales no hayan sido hasta ahora considerados prioritarios.

**Tabla 1. El contexto nacional: datos básicos sobre el territorio, sociedad, economía y la costa de Argentina**

Superficie territorial	2.791.810 km <sup>2</sup> .
Población (previsiones 2001)	36.027.041 habitantes
Población urbana (año 2000)	89,6%
Densidad de población (2001)	13,1 habit./km <sup>2</sup>
Crecimiento de población medio (1995-2000)	1,3%
Posición en Índice de Desarrollo Humano (2000) de NNUU	34 de 162
Posición en el Producto Interior Bruto (2000)	52 de 162
Producto Interior Bruto per cápita (2000)	12.277 EEUU \$
Tasas de desempleo (1989 y 2001)	8% y 21%
Crecimiento del PIB (2000)	-0,5%
Deuda externa (1989 y 1999)	60 y 147 mill. EEUU \$
Longitud de costa	
Costa atlántica	4.725 km.
Río de la Plata	392 km.
Región fluvial	3.725 km.
Área de plataforma continental	1.164.000 km <sup>2</sup> .

Fuentes: IGM (1998), AKAL (2001).

El segundo hecho está relacionado con el modelo de desarrollo implantado en la actualidad. Las fórmulas neoliberales que rigen su economía constituyen el camino impuesto por los organismos crediticios internacionales para superar la “década perdida”. Así es como algunos autores (MONTANER, 2001) denominan el período de la década de 1980; una de las etapas más críticas desde el punto de vista económico y social de la historia argentina. De esa manera, durante la década de 1990, el Estado reduce su presencia en innumerables ámbitos de la vida pública. Las privatizaciones y la desregulación se suceden en casi todos los sectores de la gestión. Es la “década del ajuste”.

Los resultados del proceso descrito se traducen en una de las economías más abiertas del mundo aunque también se evidencian los graves desajustes sociales provocados por el modelo político-económico vigente: incremento del desempleo hasta tasas desconocidas en Argentina, sensible disminución de la clase media, reducción drástica de las políticas

sociales, aumento de las desigualdades debido a la concentración de la riqueza, etc. Como era de esperar, los recursos naturales, los espacios de dominio y uso público, entre los que destacan de forma especial los situados en la zona costera, sufren las consecuencias del fenómeno desregulador y liberalizador.

Por otra parte, no debe olvidarse que este país es el tercero en kilómetros de costa de América del Sur y el primero en superficie de la plataforma continental de toda Latinoamérica. También cabe mencionar los notables recursos pesqueros de su plataforma continental, así como los ricos yacimientos de petróleo y gas natural.

## Caracterización de la zona costera argentina

### Caracterización física y natural

#### *Región Fluvial*

Se extiende desde el ingreso de los grandes ríos a la Argentina hasta la desembocadura del Río Uruguay en el Río de la Plata y hasta el paralelo 32°45' S, en que el Río Paraná converge con el delta. Comprende los grandes ríos Paraguay, Paraná y Uruguay (Tabla 2) que forman la porción terminal de la Gran Cuenca Internacional del Plata. La porción argentina de la cuenca del Paraguay-Paraná, que incluye la subcuenca del Uruguay, es de 1.005.765 km<sup>2</sup>.

**Tabla 2. Propiedades métricas de los grandes ríos de la Cuenca del Plata en sus tramos argentinos**

	Paraná	Uruguay	Paraguay
<b>Longitud (km)</b>	1950	1.100	375
<b>Ancho del cauce (m)</b>	400 a 8.000 (13.500)	1.200 a 13.500	120-2.700
<b>Caudal (m<sup>3</sup>/seg)</b>	17.400	5.500	3.500
<b>Picos de caudal</b>	Enero a Abril	Enero a Abril	Mayo a Julio
<b>Origen de las crecidas</b>	Precipitaciones en la alta cuenca	Precipitaciones, mareas y sudestadas	Lluvias en cabecera de tributarios
<b>Aguas bajas</b>	Agosto a Noviembre	Agosto a Noviembre	Septiembre a Enero
<b>Aporte al río principal (10<sup>6</sup>m<sup>3</sup>/año)</b>	550.000 al Río de la Plata	145.000 al Río de la Plata	315.000* al Río Paraná

Fuente: Elaboración propia con datos de BONETTO Y HURTADO, 1998; ARDUINO, 1990; OEA, 1969. (\*) valores máximos.

Los márgenes de los Ríos Paraná y Uruguay constituyen la zona costera de mayor riqueza específica del país: unas 2000 especies de plantas vasculares (unas 200 son arbóreas), más de 400 familias de aves (incluyendo especies migratorias regionales y transcontinentales), unas 100 de mamíferos. Los ambientes están muy influidos por las grandes represas construidas río arriba. Estos ríos, así como el *Paraguay*, presentan interfluvios deprimidos, bordeados por los albardones. En el *Paraná* los márgenes son asimétricas, con la planicie aluvial inundable, de 6 a 57 km de ancho, sobre la margen occidental y una barranca sobre la occidental, en su tramo medio; situación que se invierte en el tramo Inferior. La vegetación natural es de bosques ribereños, bosques

diversificados de albardón, bosques de borde de ambientes anegadizos, incluyendo los palmares perilagunares; y pajonales y sabanas en bajos y lomas bajas. Se calcula que habría entre 380 y 550 especies de peces, algunas de ellas con individuos de más de 2 m de longitud y hasta 200 kg de peso. En el Río *Uruguay*, la planicie de inundación no está tan desarrollada, el río está bordeado por terrazas escalonadas y la vegetación dominante es herbácea y menos rica en especies.

Las características funcionales a tener en cuenta para la gestión son: a) estos ríos drenan amplias zonas de bajos y esteros, con los cuales intercambian nutrientes y organismos durante las crecidas; funcionan como sitio de reproducción y crecimiento de especies que habitan el río; b) los ríos y los bosques ribereños son una importante ruta de migración de propágulos vegetales, peces, aves y otros animales, lo cual ha permitido la distribución de especies de abolengo tropical a las regiones subtropicales y templadas australes; c) el carácter de subsistema terminal que tiene esta zona dentro del sistema internacional (MORELLO Y MATTEUCCI, 2000), de modo que toda acción a realizar debe garantizar su sustentabilidad a nivel internacional, ya que medidas de manejo en las represas actuales o futuras en los países vecinos podría afectar los proyectos en los tramos argentinos.

El recurso más importante de esta región son los humedales, que son fuente de recursos animales, vegetales y de agua; recarga y descarga de acuíferos; control de inundaciones; regulación del clima; reserva potencial de nutrientes; refugio de flora y fauna, en especial de las poblaciones dependientes de los pulsos de inundación; hábitat de especies endémicas, raras y amenazadas. Entre los recursos bióticos cuya persistencia depende de la dinámica de los humedales están los grandes peces de valor económico, algunos de ellos migratorios. El río es una importante ruta de migración de peces y el corredor de bosque ribereño, aves y otros animales migratorios.

#### *Región del Río de la Plata*

El Río de la Plata tiene 320 km de largo y un ancho que llega hasta 230 km en su desembocadura; genera un sistema estuarino que cubre unos 35000 km<sup>2</sup> de superficie (GUERRERO *ET AL.*, 1997), navegable sólo por los canales. Las mareas astronómicas tienen una amplitud que oscila entre 0,3 y 1 m (GUARGA *et al.*, 1991), pero las mareas meteorológicas pueden superar los 4 m. Las tormentas provenientes del sudeste ("sudestadas") son frecuentes entre julio y setiembre, y suelen producir importantes inundaciones que afectan las áreas bajas de la extensa zona urbana. La Bahía de Samborombón tiene costas bajas y anegadizas, con sedimentos finos y está ocupada por extensos cangrejales; el extremo sur de esta bahía (Punta Rasa) es un importante sitio de alimentación y descanso de aves playeras migratorias.

En esta región se incluye también la zona de Frente Marítimo del Río de la Plata. Desde el punto de vista hidrológico es una zona muy compleja y dinámica. Desde el norte ingresan las aguas cálidas de la corriente de Brasil, que se encuentran con las aguas frías de la corriente de Malvinas aproximadamente frente al Río de la Plata, conformando la Confluencia Brasil – Malvinas (LEGECKIS Y GORDON, 1982). Los recursos pesqueros

de esta región se administran conjuntamente entre Uruguay y Argentina; los más importantes son la merluza (*Merluccius hubbsi*) y la corvina (*Microgogonias furnieri*).

Desde el punto de vista de la gestión, esta es la región costera con mayor deterioro ambiental. El patrimonio biológico y paisajístico se encuentra fuertemente amenazado por la expansión urbana, que avanza sobre tierras cultivables, causando pérdida de la biodiversidad natural, erosión, consolidación artificial de la línea de costa, disminución de la calidad del agua superficial y subterránea, fragmentación del hábitat y sobreexplotación de recursos.

#### *Zona costera marítima*

El Mar Epicontinental Argentino en su totalidad tiene 1.000.000 km<sup>2</sup> (IGM, 1998); el ancho varía, alcanzando 850 km a la latitud de las Islas Malvinas (PARKER *et al.*, 1997). La mayor parte se halla bajo la influencia de la corriente de Malvinas, de aguas frías (subantárticas). Entre los recursos naturales del Mar Argentino se destacan los hidrocarburos fósiles y la pesca; en total se han reportado más de 400 especies de peces (GÓMEZ Y TORESANI, 1998). El recurso pesquero más importante es la merluza, pero también se pescan comercialmente más de una decena de especies (SUBSECRETARÍA DE PESCA, 1997). Puede dividirse la zona costera marítima argentina en dos regiones: la Región Pampeana y la Región Patagónica.

#### *Región Pampeana*

La Región Pampeana se extiende entre 35°S y 41°S y ocupa unos 230.000 km<sup>2</sup>. Las costas son de acumulación, y en ellas se localizan playas de gran desarrollo constituidas casi exclusivamente por sedimentos arenosos terrígenos y biogénicos (CODIGNOTTO, 1997).

Destacan como ecosistemas diferentes la laguna Mar Chiquita, que es la única laguna costera micromareal del país; las costas acantiladas de arenisca y cuarcita, pertenecientes al sistema de sierras de Tandilia, de hasta 25 m de altura; y las planicies de marea que se encuentran en el área del estuario de Bahía Blanca, donde aparecen bañados y cangrejales.

La sobreexplotación de los recursos pesqueros, el manejo inadecuado, la expansión urbana y turística son los puntos críticos a tener en cuenta en esta región (GÓMEZ Y TORESANI, 1998; DADON, 1999). El reemplazo programado de las comunidades nativas de las costas medanosas por forestaciones y urbanizaciones está produciendo cambios en la biodiversidad (DADON, 1999) y erosión de las costas (ver, por ejemplo, MARCOMINI Y LÓPEZ, 1997), afectando fuertemente el atractivo paisajístico y biótico de las playas naturales con mayor turismo del país.

#### *Región Patagónica*

La Región Patagónica abarca hasta los 55°S, e incluye la Isla de los Estados y las Islas Malvinas. Su superficie es de unos 750.000 Km<sup>2</sup>. Las costas patagónicas son en general

erosivas, con desarrollo de acantilados activos de gran altura (10 – 150 m); entre las formas de acumulación marina predominan las playas de grava (rodados patagónicos), más raramente son de arenas gruesas (CODIGNOTTO, 1997). Bahías y golfos (San Matías, San José, Nuevo, etc.) constituyen ecosistemas de interés particular. Las mareas astronómicas varían con la zona; las mayores se registran a la altura de Río Gallegos (hasta 12,2 m, entre las mayores del mundo).

En contraposición con las tres precedentes, la región patagónica está relativamente bien conservada (YORIO, 1998). En general sus recursos naturales se han mantenido intactos y podrían ser explotados de manera sustentable mediante pesca comercial, artesanal o deportiva, sobre todo en golfos y bahías patagónicas (CIOCCO *et al.*, 1998). Hay grandes poblaciones de aves costeras y de mamíferos marinos que constituyen un atractivo turístico internacional, así como áreas de cría de peces y crustáceos, praderas de macroalgas y bancos submareales de moluscos (YORIO, 1998). En algunos sectores, la contaminación por actividades petroleras y la inadecuada planificación del manejo costero han deteriorado localmente el estado de los recursos naturales.

### **Caracterización social y económica: usos y actividades**

La mayor parte de la población de la Argentina vive en la zona costera y allí radican también la mayoría de las industrias y servicios. La tasa de crecimiento de la población costera es más alta que la tasa de la población del interior, y lo mismo ocurre con los índices económicos. La zona costera goza de la mayor infraestructura del país; de hecho, el diseño de las redes vial y ferroviaria, así como el de las rutas aéreas, convergen hacia la Región del Río de la Plata, tradicional puerta de entrada y de salida de mercaderías y pasajeros. También lidera ampliamente el turismo interno. La siguiente caracterización económica y social de las regiones se basa en datos censales del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo), ROCCATAGLIATA (1997) y datos propios.

#### *Región Fluvial*

Tradicionalmente destacan en esta región las actividades forestales y agrícolas. La explotación forestal extractiva de especies nativas es la actividad económica más antigua. El quebracho dio origen a los primeros iniciativas industriales con la extracción de tanino y el canteado de traviesas ferroviarias. Hacia 1930 declinó del uso del tanino como cortiente, factor al que se le sumó la competencia de la producción sudafricana de la mimosa. Esto produjo una grave crisis en el sector, que llevó al cierre de más del 70 % de las fábricas y dio comienzo al ciclo algodónero. Si bien el algodón se continúa cultivando, la caída de la demanda en las últimas décadas llevó, a su vez, a sustituirlo por soja, sorgo, maíz y hortalizas, proceso conocido como la “pampeanización del Chaco”, por utilizar cultivos y técnicas propias de la región pampeana.

El aprovechamiento comercial en los tramos de los Ríos Paraguay y Uruguay es realizado mayormente por los países homónimos; las pesquerías argentinas tienden a ser de subsistencia, no aceptadas socialmente y con escaso control. El aprovechamiento deportivo de los recursos pesqueros del lado argentino es también importante en el tramo

superior del Río Paraná. Dada la poca profundidad de varios tramos, la navegación presenta serias limitaciones. Si bien el transporte fluvial ha venido decayendo junto con los seis puertos más importantes de la región, la consolidación del Mercosur se perfila como una opción crucial con miras al comercio exterior.

#### *Región del Río de la Plata*

Históricamente, esta región se ha caracterizado por poseer la mayor infraestructura del país, que se extiende como un continuo formando el frente fluvial industrial de la región pampeana. Aquí se ubica la capital y principal centro urbano de Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con 3.000.000 de habitantes. Está rodeada por 31 partidos, con los cuales conforma un conglomerado de aproximadamente 11.000.000 de habitantes conocido como Gran Buenos Aires. Allí está el principal puerto comercial e industrial del país desde la época colonial, lo que ha justificado la existencia de un diseño marcadamente radial y convergente hacia esa ciudad en el trazado de las redes viales, ferroviarias y aéreas del país. Literalmente puede afirmarse que “todos los caminos de Argentina conducen a Buenos Aires”.

La actividad industrial es la principal de la región, con predominio de una u otra rama en las diferentes áreas. Las empresas textiles, químico-farmacéuticas, del tabaco, automotrices, confecciones y calzado se ubican en el Gran Buenos Aires; los astilleros, destilerías y frigoríficos, en la porción sur; y las industrias química, material ferroviario, metalúrgicas, siderúrgica, mecánica, maquinaria agrícola, petroquímicas, elaboración de papel y celulosa, frigoríficos, destilerías, textil y plásticos en la parte norte; molinos, frigoríficos, papel y celulosa, en el centro.

#### *Región Pampeana*

Las actividades predominantes en toda esta región costera son el turismo y la actividad portuaria. Las playas atraen a la más importante corriente turística del país a una variada oferta de balnearios con características distintivas. Mar del Plata es la ciudad más grande y concentra la mayor capacidad hotelera y de viviendas en alquiler, pero además de ser una ciudad balnearia es un verdadero centro urbano multifuncional. Posee el principal puerto pesquero del país y tiene además actividad industrial, cerealera, deportiva, militar y de combustibles. Más al sur, la ciudad de Bahía Blanca actúa de cabecera regional y punto de enlace con la Patagonia. Allí se encuentra la principal base naval de la marina de guerra de la Argentina.

Los recursos ictícolas están representados principalmente por la merluza, cuya distribución se extiende desde la desembocadura del Río de la Plata hasta los 50°S; en invierno se localiza en el norte del área de dispersión y migra hacia el sur en primavera - verano. Otro recurso muy abundante es la anchoíta. Entre los crustáceos y moluscos se encuentran mejillón, langostino, camarón, calamar, almejas y cholga.

### *Región Patagónica*

En la Patagonia han existido históricamente tres ejes de poblamiento que generaron las actuales tramas urbanas: la costa atlántica, los valles fluviales transversales y los valles andinos; la zona costera ha estado afectada por los dos primeros. El eje costero no es continuo y surgió fundamentalmente ante las necesidades creadas por la actividad petrolera y el transporte de lana y carne ovinas, las dos actividades económicas más importantes de la región. La infraestructura es escasa, con dos rutas nacionales más o menos paralelas a la costa, conectadas a través de escasas rutas transversales. No existen vías férreas que comuniquen las ciudades costeras; pero sí trece puertos y once aeropuertos que unen la Patagonia con Buenos Aires. El régimen fiscal de promoción industrial favoreció la instalación en el extremo sur de fábricas para armado de aparatos electrónicos, pero actualmente este rubro se encuentra en franco retroceso.

Los recursos pesqueros son muy variados e incluyen peces, moluscos, crustáceos y erizos de mar; algunos de ellos permanecen subexplotados. La extracción de macroalgas para la obtención de gelificantes y otros usos tuvo un auge relativo pero ha decaído en las últimas décadas. El turismo incluye un alto porcentaje de visitantes extranjeros y es predominantemente de ecoturismo, aventuras, caza y pesca, destacándose los sitios de avistaje de ballenas y de observación de pingüinos y lobos marinos; caza submarina, pesca deportiva y deportes subacuáticos.

## **Caracterización jurídica y administrativa de interés para la gestión de los recursos costeros**

### *Política de gestión costera*

En algunos países latinoamericanos como Brasil, Colombia o Chile, se han aprobado documentos que proponen, de forma explícita y desde las más altas instancias gubernamentales, un nuevo modelo de gestión costera (BARRAGÁN, 2001 a). Sin embargo, no se ha encontrado en Argentina una declaración que exprese la voluntad política de un partido político responsable en las tareas de Gobierno, o de una comisión interministerial respecto a un cambio en la forma de administrar los recursos costeros. Tampoco se han encontrado directrices de ningún gabinete de Gobierno Federal o Provincial en relación a la necesidad de hacer más integrado el actual modelo de gestión costera.

### *Normativa y reparto de responsabilidades en la gestión costera*

La República Argentina adoptó para su gobierno la forma federal (art. 1 de la Constitución Nacional) y está formada por 23 provincias y una Capital Federal autónoma. Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación (art. 126) pero, por ser anteriores a ella, conservan los poderes que no le han delegado (art. 121); entre ellos, los que referente a sus territorios y sus recursos naturales. El artículo 124 establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Las provincias están divididas en Departamentos (llamados Partidos en la

provincia de Buenos Aires) y deben asegurar un régimen municipal, que puede distinto para cada una.

Argentina carece de políticas explícitas, leyes u organismos específicos referidos a la planificación, la gestión o el manejo de las zonas costeras. Existe, en cambio, una profusa normativa general en los tres niveles (nacional, provincial y municipal) con competencias superpuestas en el área costera. Es decir, la base legislativa actual para la gestión de espacio y los recursos costeros es amplia, difusa y se encuentra dispersa en multitud de códigos, leyes y decretos. Tampoco existe un organismo público específico responsable de la gestión costera o que se encargue de la coordinación entre las diferentes agencias e instituciones.

La normativa vigente de ámbito Federal con más interés para la gestión costera la hemos dividido en tres grupos: a) Grandes Códigos, b) Acuerdos y Tratados Internacionales, y c) Leyes y Decretos Nacionales y Provinciales.

*a) Grandes Códigos.* Además de la Constitución Nacional, entre los más importantes Códigos (Comercio, Minería, Penal) destaca el Código Civil de la República Argentina (Ley 340) ya que en el artículo 2340 define como bienes públicos “Los mares territoriales, los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos, ancladeros... los ríos, sus cauces... las playas del mar y las riberas internas de los ríos, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias... las islas formadas o que se formen el mar territorial o en toda clase de río...”. También precisa (artículo 2343) la posibilidad de apropiación privada de algunos recursos como los peces, plantas y yerbas que vegetan en las costas del mar, etc. Sobre el reparto de responsabilidades, las playas del mar y las riberas internas de los ríos pertenecen al dominio público Provincial (artículo 124 de la Constitución Nacional) con la reserva de la jurisdicción Nacional en lo que hace a la competencia delegada.

La lectura del Código Civil permite llegar a dos conclusiones generales: por un lado, es un texto legal que se preocupa especialmente de regular los espacios y las actividades que se desarrollan en las riberas fluviales y en las aguas continentales, muy por encima de la atención que presta a los de naturaleza costera y marítima. Por otra parte, la razón anterior explica la escasa precisión normativa con que se han resuelto las determinaciones que afectan a los espacios y recursos costeros y marinos. Ello demuestra, una vez más, que Argentina se preocupa, sobre todo, por sus espacios y recursos continentales.

*b) Acuerdos y Tratados Internacionales.* Sin embargo, muchas de las cuestiones relativas a la gestión de las zonas costeras se llevan a cabo en organismos cuyo diseño está relacionado con los tratados sobre límites internacionales. Las fronteras costeras marítimas están determinadas por la Ley de Líneas de Base y Espacios Marítimos, el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, y el Tratado de Paz y Amistad con Chile. La Ley de Líneas de Base y Espacios Marítimos (Ley 23.968/91) fue sancionada acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR), fijando las líneas de base tanto del territorio continental como del insular. Desde el punto de vista de la gestión costera, la Ley 23.968 es de crucial importancia por dos razones: en primer lugar porque

agrupa en un solo cuerpo normativo toda la legislación dispersa que hacía referencia a los espacios marítimos argentinos y, en segundo lugar, porque soluciona las contradicciones que se daban entre las normas vigentes con anterioridad.

La CONVEMAR fue aprobada en la Argentina por ley 24.543, sancionada el 13 de septiembre de 1995; luego fue ratificada y se encuentra vigente desde el 31 de diciembre de 1995. En el momento de su ratificación se efectuaron algunas declaraciones (el artículo 309 de la Convención impide formular reservas y excepciones) (WARNER, 1996). A partir de las líneas de base se fija el límite exterior del mar territorial a las 12 millas marinas, donde la Nación ejerce una soberanía plena, extensiva a su espacio aéreo, lecho y subsuelo. Las provincias sólo tienen jurisdicción concurrente con el Estado nacional hasta las 3 millas (LACIAR, 1987). La zona contigua se extiende hasta las 24 millas marinas de las líneas de base; en esta zona, las autoridades argentinas pueden prevenir y sancionar las infracciones a sus leyes y reglamentos en materia fiscal, sanitaria, aduanera y de inmigración que se cometan en su territorio nacional (CASTELLI, 1995).

La Zona Económica Exclusiva se extiende hasta las 200 millas marinas con derechos de soberanía para la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales (vivos y no vivos), tanto de las aguas como del lecho y del subsuelo; su extensión estimada es de 2.000.000 de km<sup>2</sup>. Sin perjuicio de su total adhesión a la doctrina de las 200 millas, la Argentina mantiene su tesis sobre los límites de la plataforma continental o margen continental. La masa oceánica que se encuentra sobre la plataforma estructural, generalmente limitada por la línea de costa y la isobata de 200 metros, es denominada Mar Epicontinental Argentino; su extensión estimada es de 1.000.000 km<sup>2</sup>. En relación con los recursos pesqueros cabe aclarar que por ley 20136 de 1973, el Estado nacional reivindicó la propiedad sobre los recursos vivos existentes en zonas del mar bajo soberanía argentina.

El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, firmado en 1973, establece la jurisdicción de dicho río entre Argentina y Uruguay. Sus aguas son de uso común, salvo en las franjas de jurisdicción exclusiva adyacentes a las riberas (2 millas de ancho en la parte superior del río y 7 millas en la inferior). Fuera de esas franjas costeras se reconoce el principio de libertad de pesca para los buques de ambos Estados, con la expresa exclusión de terceras banderas. Los estados ribereños se obligan a proteger y conservar el medio acuático mediante el dictado de normas apropiadas y la vigilancia de su cumplimiento. Se establece una zona común de pesca más allá de las 12 millas y se establecen normas para la navegación, la pesca, la investigación científica y el control de la contaminación (REY, 1988 Y CARLEVARI, 1993). El Tratado determina el establecimiento de dos comisiones binacionales: la Comisión Administradora del Río de la Plata y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, para la administración, manejo y preservación de intereses y recursos en ambas áreas. Este Tratado ha resultado ser un excelente instrumento de gestión, como por ejemplo, en los temas referidos a los recursos pesqueros en el área de su incumbencia (GONZÁLEZ, 1999).

La jurisdicción sobre los ríos limítrofes con Uruguay, Brasil y Paraguay ha quedado establecida con sucesivos tratados y acuerdos y existen comisiones o comités específicos

relacionados con cada área costera limítrofe en los que intervienen los países directamente implicados (Tabla 3).

c) *Leyes y Decretos Nacionales y Provinciales*. Entre las más interesantes para la gestión de las áreas y recursos costeros pueden citarse las siguientes: Ley 22.351 de Parques y Reservas Nacionales, Ley 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal, Ley 22.421 y Decreto Nacional 666/97 de Protección y Conservación de la Fauna Silvestre, Ley 23.919 sobre adhesión al Convenio Ramsar, Ley 24.375 sobre la adhesión al Convenio sobre Diversidad Biológica, Ley 24.922 de Régimen Federal de Pesca, etc.

Esta última ley mencionada, aprobada en 1997, reafirma que el dominio de los recursos vivos hasta 12 millas pertenece al estado (provincia) ribereño, mientras que pertenecen a la nación los que se encuentran en el resto de la Zona Económica Exclusiva. La autoridad de aplicación es la Secretaría de Pesca (actualmente Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación). Esta Secretaría, entre otras funciones, conduce y ejecuta la política pesquera nacional; fiscalizar las Capturas Máximas Permisibles por especie, establecidas por el Consejo Federal Pesquero; emite las cuotas de captura anual por buques, por especies, por zonas de pesca y por tipo de flota, conforme las otorgue el Consejo Federal Pesquero; y emitir los permisos de pesca, previa autorización del Consejo Federal Pesquero. Otras leyes importantes referidas a la gestión de los recursos pesqueros son las leyes 25048/98 y 25105/99, que aprueban un Convenio entre Argentina y Paraguay sobre la conservación de los recursos ícticos en los ríos Paraná y Paraguay.

También la normativa provincial es de enorme interés para comprender la compleja estructura de la gestión costera en Argentina. Entre otras razones debido a que responsabilidades como la Ordenación del Territorio recaen en esta escala administrativa. El ejemplo de la Provincia de Buenos Aires puede servir como caso ilustrativo de esa escala administrativa. En tal sentido puede citarse la Ley 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo que en su artículo 58 establece que “al crear o ampliar núcleos urbanos que limiten con el Océano Atlántico deberá limitarse una franja de cien (100) metros de ancho, medida desde la línea de pie de médano o de acantilado, lindera o paralela a las mismas, destinadas a usos complementarios al de playa, que se cederá gratuitamente al Fisco de la Provincia, fijada, arbolada, parqueada y con espacio para estacionamiento de vehículos.” En realidad no suele ocurrir así en muchos lugares, especialmente si esos lugares son áreas densamente pobladas o especializadas en servicios turísticos o de ocio (BERTONCELLO, 1993; BARRAGÁN, 1996)

Otras referencias normativas de interés para la principal provincia de Argentina son las siguientes: Ley 11.820 de Prestación de Servicios Públicos de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales, Ley 5965/58 de Protección a las Fuentes de Provisión, Cursos y Cuerpos Receptores de Agua y de la Atmósfera (prohíbe descarga de efluentes y delega la responsabilidad a los municipios), Ley 11.723 Integral del Ambiente (protección, conservación, mejoramiento restauración los recursos naturales y del ambiente), Ley 10.907 de Parques y Reservas Naturales, Ley 11.477 de Pesca, etc.

Pero especial énfasis cabe hacer sobre tres normas esenciales para la gestión costera. La primera por pretender poner cierto orden en la complicada administración ambiental: Ley 11175/91 de Ministerios a través de la cual se establecen las competencias en materia ambiental y de uso y manejo de los recursos naturales de los distintos Ministerios y Secretarías. La segunda por incidir directamente sobre el borde costero: Ley 12.257 Código de Aguas pues al tiempo que delega en los municipios la competencia primaria sobre el tema (artículos 161 y 162) prohíbe “el loteo y la edificación en una franja de 150 metros aledaña al Océano Atlántico, y la edificación sobre los médanos y cadenas de médanos que lleguen hasta el mar aún a mayor distancia”. Sin embargo, la realidad contrasta con la intención de la norma: en ciudades turísticas como Monte Hermoso, Villa Gesell, San Clemente del Tuyú, Pinamar, etc. los problemas erosivos de estas costas se han originado, principalmente, porque la fijación de dunas (debido al proceso urbanizador) descompensó el equilibrio dinámico que existía entre médanos, playas y bancos de arena submareales (ISLA Y VILLAR, 1992).

La tercera cita legislativa de interés es la Ley 11366 aprobada por el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires el 17 de diciembre de 1992. Dicha ley ratifica un convenio entre la Provincia y la Empresa Corporación Defensa Costera Sociedad Anónima (CODECO) para la ejecución de las obras de relleno y urbanización de 3.300 has. de un frente costero, inundable con las crecidas fluviomarinas, de casi 30 kilómetros situado al Sur del Conurbano Bonaerense.

Aunque dicha obra nunca se llegó a realizar, la aprobación de Ley justificó la preocupación de algunos autores (entre otros de BARRAGÁN, 1996) debido a que:

- a) Se desafecta del dominio público la superficie ganada al río cuyo destino es ser convertida en terrenos urbanos.
- b) Se eximía a la empresa del pago de los impuestos inmobiliarios correspondientes, que hubieran sido cuantiosos debido a que se era posible urbanizar y vender a terceros hasta el 70% del número total de Has. (el resto se destinaría a calles, plazas y equipamientos públicos).
- c) Se desconocía el impacto sobre el medio físico (dinámica fluvial, flora, fauna, espacios protegidos del Parque Pereira Iraola, etc.).
- d) Su repercusión en las estratégicas tomas de agua de Bernal y Punta de Lara era importante.
- e) Se cedía a una empresa privada la responsabilidad del control del nivel de las aguas y de las bombas de achique y la canalización del territorio que taponaba.
- f) Se fomentaba la aparición de nuevos asentamientos en una zona superpoblada. (BARRAGÁN, 1996, p. 124).

La estructura normativa descrita se complementa con las competencias de cada partido o municipio. Éstos, básicamente, son responsables de desarrollar el ordenamiento territorial a partir de los Planes Reguladores o Códigos Urbanísticos de Usos del Suelo. Otra función que compete a la Administración Pública Local, de gran interés para la gestión costera, es la que se encarga de la determinación del límite de la ribera interna (que sirve de referencia para señalar la ribera externa o margen costero). El propio Código

Civil establece que el deslinde de los fundos que dependen del dominio público corresponde a esta administración y, a través de la regulación de las servidumbres, se rigen por el derecho administrativo local (FRANZA, 2002).

Como ya se ha comentado, en Argentina no existen instituciones públicas pensadas especialmente para la gestión integrada de los espacios y recursos costeros. No obstante, las instituciones que en 2002 se relacionaban más con la administración de los recursos y actividades relacionadas con la costa se han descrito en la Tabla 3.

**Tabla 3. Organismos involucrados en el manejo de zonas costeras en áreas de jurisdicción compartida**

Comisión Nacional del límite exterior de la Plataforma Continental (COPLA)
Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata
Comisión Mixta Argentino Paraguaya del Río Paraná
Comisión Administradora del Río de la Plata
Comisión Administradora del Río Uruguay
Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (del Río de la Plata)
Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo
Comisión Trinacional del Río Pilcomayo
Comité intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná
Comisión Binacional del Puente Buenos Aires – Colonia
Comisión Técnica Mixta del Eje Vial Norte del Cono Sur
Ente Binacional Yacyretá

Fuente: GARCÍA (2000). En todos los casos, la parte argentina depende del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR, Subsecretaría de Asuntos Latinoamericanos).

Las normas de contenido ambiental en la Argentina son de antigua data (ZEBALLOS DE SISTO, 1987 a, b, 1994; BRAILOVSKY Y FOGUELMAN, 1991). La actual Constitución, reformada en 1994, agregó específicamente un nuevo artículo (art. 41) que establece el derecho a un ambiente “sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”, junto con el deber de preservarlo. También la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental podría ser de gran interés para algunas actividades costeras. En la década de los noventa se aprobaron algunas leyes o reglamentos que inciden directamente en la gestión costera: Declaración de Impacto Ambiental de Actividades Portuarias (Ley 24.093/93), Reglamento para la EIA en Áreas de la Administración de Parques Nacionales (1993), Consideraciones Ambientales de la Actividad Petrolera y Gasífera (1993), etc.

## Estrategias para la gestión de los recursos costeros

En las páginas iniciales de este trabajo se mencionaron las circunstancias económicas y sociales de Argentina durante las décadas 80 y 90. Resulta lógico pensar que un país que atraviesa circunstancias tan difíciles, no haya podido establecer estrategias de conservación para sus recursos. Al contrario: la mayor parte de las iniciativas de los últimos veinte años en relación a los recursos costeros, están relacionadas con la explotación y puesta en valor de dichos recursos.

Por esta razón, estrategias vinculadas a los usos del suelo, a los espacios naturales protegidos, a los recursos pesqueros, etc. han relegado a un segundo lugar su función de protección de los recursos, favoreciendo, de forma excesiva, la actividad económica. En consecuencia, algunos recursos han sufrido un deterioro importante. La ordenación del territorio en bastantes municipios costeros, por ejemplo, quedó supeditada a las posibilidades turísticas que iban apareciendo: municipios atlánticos de la provincia de Buenos Aires, municipios del entorno del delta del Paraná...

Por descontado que la red de espacios naturales protegidos quedó con muy pocos recursos para su gestión, incluyendo los declarados como Patrimonio de la Humanidad (Península Valdés, Reserva Isla de los Estados). La mayoría de las 30 áreas costeras protegidas que existen en Argentina (gran parte de ellas en la Provincia de Chubut) están afectadas por algún tipo de impacto proveniente de las actividades turísticas, extractivas, pesca deportiva, etc. (KELLEHER, BLEAKLEY AND WELLS, 1995).

La gestión de los recursos pesqueros también evidencia la necesidad de un cambio urgente. Algunos como la merluza o el calamar han sido explotados en exceso durante los últimos años. A pesar de que el deterioro de los recursos pesqueros es bien conocido, la grave situación social y económica de Argentina de los últimos años, ha provocado un aumento en la presión sobre tales recursos: los elevados cupos de pesca autorizados por el Gobierno argentino en 2001 demuestran dicha afirmación. Los criterios utilizados para determinar los cupos legales de captura para 2001 de los peces más pescados (merluza común *Merluccius hubbsi*, merluza de cola *Macruronus magellanicus*, merluza negra *Dissostichus eleginoides* y polaca *Micromesistius australis*) se determinaron en base a las Capturas Realizadas por buque entre 1989 y 1996. Los criterios son propuestos por la Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura y aprobados por el Consejo Federal Pesquero.

## Formación para la gestión integrada de las zonas costeras

Este aspecto es de crucial trascendencia en la práctica de la gestión costera. No puede olvidarse que, por un lado, son necesarios conocimientos específicos (de la zona costera) y diversos (vinculados a las ciencias naturales, económicas, jurídicas...). Y por otro lado, destrezas intelectuales (técnicas de comunicación, de negociación, búsqueda de consenso...) necesarias para alcanzar acuerdos y tomar decisiones. En Argentina no se conoce en la actualidad ninguna institución, universitaria o dependiente de la

Administración Pública, que de forma permanente se ocupe de este tipo de formación técnica tan especializado.

Este déficit de formación se ha podido constatar en algunas ocasiones. En efecto, el Grupo de Ecología del Paisaje del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires, organizó o participó, entre 1999 y 2000, varios cursos de corta duración sobre “Gestión Integrada de Zonas Costeras”, en esta misma ciudad y en Mar del Plata. La mayoría de los alumnos participantes en estos dos cursos (funcionarios públicos y técnicos de alto nivel) buscaban, desde su campo formativo tradicional (derecho, biología, economía, arquitectura, Marina de Guerra, geología, geografía...), el complemento necesario para iniciar una nueva especialidad profesional.

**Tabla 4. Instituciones de interés para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Argentina**

<b>Organismos oficiales del gobierno nacional. Poder ejecutivo.</b>	<b>Principales Organismos Dependientes relacionados con la gestión y planificación territorial</b>
Presidencia de la Nación	Secretaría Legal y Técnica. Secretaría de Turismo – Organismo dependiente la Administración de Parques Nacionales.
Jefatura de Gabinete de Ministros	Subsecretaría de la Gestión Pública. Organismo dependiente: Comisión de Coordinación Interjurisdiccional del Programa Hidrovía Paraguay-Paraná.
Ministerio del Interior	Secretaría de Asuntos Municipales. Prefectura Naval Argentina (además de sus funciones habituales, se le ha agregado la de Policía Ambiental).
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Ver Tabla 3
Ministerio de Defensa	Armada Argentina. Instituto Geográfico Militar.
Ministerio de Educación	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
Ministerio de Economía	Secretaría de Política Económica. Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas. Secretaría de Obras Públicas. Subsecretaría de Recursos Hídricos. Subsecretaría de Obras Públicas. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
Ministerio de la Producción	Secretaría de Industria, Comercio y Minería. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Subsecretaría de Transporte fluvial y marítimo.
Ministerio de Acción Social	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Subsecretaría de Política y Ordenamiento Ambiental. Sistema Costero Patagónico Dirección Nacional de Desarrollo Sustentable. Dirección de Conservación del Suelo. Dirección de Fauna y Flora Silvestres. Dirección de Recursos Forestales Nativos. Dirección de Recursos Ictícolas y Acuícolas. Subsecretaría de Infraestructura Social y Emergencia Habitacional.

Fuente: Elaboración propia.

Algunas universidades o institutos de investigación pueden desarrollar un papel importante para mejorar el nivel de la formación de los técnicos que podrían involucrarse en la gestión integrada de las zonas costeras argentinas (Tabla 4).

## Problemas de los recursos costeros

A pesar de las grandes diferencias entre las características físico-naturales, socioeconómicas, de evolución histórica, e incluso de expectativas futuras que existen entre las cuatro regiones de la zona costera argentina, hay una serie de problemas que son comunes a todas ellas. Estos problemas se manifiestan en la actualidad en mayor o menor grado, pero la tendencia general es que irán recrudeciendo en el tiempo si no existe una clara política al respecto.

### *Privatización del dominio público*

El ejemplo más complejo y mejor documentado de privatización del dominio público de áreas costeras es el de la ciudad de Buenos Aires. En ella, este problema se remonta por lo menos al año 1713, cuando se denuncian casos de ocupación de las costas bajas (BRAILOVSKY, 1995). Ya en el siglo XX, se fueron ganando tierras al río con rellenos de las excavaciones de los túneles de los subterráneos y de la ampliación de avenidas. Si bien esas tierras iban a destinarse a la recreación popular, posteriormente se construyó allí el aeropuerto de cabotaje de la ciudad. En la década de 1980 se dieron en concesión grandes extensiones para la construcción de instalaciones gastronómicas, balnearias, deportivas y de servicios (FUNDACIÓN CIUDAD, 1995). Se redujo así considerablemente el acceso libre y la vista del río. A principios de la década de 1990, en el sector norte de la Costanera quedaba sólo 5% de superficie de uso libre y gratuito. A partir de 1995 esta tendencia se ha invertido y se están recuperando terrenos por acciones legales, demolición de edificios en desuso y remodelación de áreas.

### *Urbanización de la zona costera*

La urbanización de la zona costera aumenta la presión sobre los recursos naturales, incluyendo el espacio, el paisaje, el agua potable, la vegetación nativa y los recursos pesqueros. En muchos casos se ha realizado con planificación inadecuada, sin tener en cuenta los procesos geomorfológicos pero también sin considerar criterios paisajísticos o estéticos. En consecuencia, se ha avanzado sobre tierras potencialmente agrícolas (MORELLO ET AL., 1998; MATTEUCCI ET AL., 1999); se redujeron, destruyeron o inmovilizaron los médanos, que naturalmente actúan como reservorios de arena; se impermeabilizaron con asfalto las calles; se ubicaron caminos y/o edificios cerca de la línea de retroceso de la costa; se construyeron bajadas artificiales; se invirtieron las líneas de drenaje, llevando el agua de lluvia hacia el mar; etc. Estas acciones aumentan la erosión de las costas e impiden la recarga de los acuíferos.

En muchas localidades turísticas marítimas, el diseño urbanístico no se corresponde adecuadamente con su principal actividad económica. Es muy común que la línea de edificios más altos esté ubicada directamente sobre la avenida costanera, lo que suele privar de sol a las playas desde la media tarde. El uso de las playas en muchas localidades no está sectorizado y pueden faltar servicios básicos (sanitarios públicos, salas de primeros auxilios, etc.).

### *Contaminación*

La contaminación es un problema cada vez más grave en las zonas urbanas costeras. La contaminación crónica de aguas superficiales y subterráneas tiene como origen el funcionamiento de puertos, el vertido de aguas cloacales y los desagües industriales. El área más crítica está en la región del Río de la Plata, donde confluyen residuos industriales y domiciliarios del eje fluvio-industrial, pero este problema se está extendiendo paulatinamente a la región pampeana (ISLA Y VILLAR, 1992). El tratamiento de aguas servidas es incompleto, insuficiente o inexistente en muchas localidades, observándose pulsos de contaminación local de las aguas costeras o en los campos vecinos. Las defensas costeras, en particular, las escolleras, incrementan la persistencia de la basura y de la turbidez (ISLA Y VILLAR, 1992), concentrando contaminantes precisamente en las playas turísticas.

La gestión de la basura es ineficaz en muchas localidades. Parte de los residuos sólidos se acumulan en las playas menos urbanizadas que se encuentran fuera del circuito de recolección; el agua dispersa esa basura periódicamente. En muchas localidades existen vertederos a cielo abierto ubicados en áreas inundables, por lo que suelen contaminar las napas de agua.

Los derrames de petróleo accidentales afectan en particular a la costa patagónica, pero catástrofes muy recientes como las ocurridas cerca de La Plata (Argentina), frente a las playas turísticas de Punta del Este (Uruguay) y en los Ríos Barigüi – Iguazú (Brasil) han mostrado la alta vulnerabilidad de la totalidad de la zona costera argentina.

### *Erosión de la costa*

La erosión natural es un problema recurrente en la Región Pampeana (ISLA Y VILLAR, 1992). La acción antrópica suele aumentar las tasas de erosión, la mayor parte de las veces por planificaciones deficientes o directamente por falta de planificación. En sectores de acreción natural, la urbanización y el mal manejo costero han generado problemas de erosión. Como ejemplo extremo, en Mar Chiquita la línea de costa ha retrocedido 130 m en 23 años, perdiéndose 10 manzanas de dunas forestadas y loteadas (SCHNACK, 1985). También actúan negativamente la extracción de arena de la playa y de las dunas, el incremento de la escorrentía superficial por impermeabilización del terreno debido a la urbanización y la introducción de vías de drenaje artificiales (MARCOMINI Y LÓPEZ, 1997).

En costas medanosas, la inmovilización de médanos con forestaciones o la decapitación de los médanos para nivelar el terreno interfiere con el balance dinámico natural entre playa y médano, lo que ocasiona en el mediano plazo la erosión de las playas y aumenta su vulnerabilidad frente a las tormentas. En urbanizaciones más avanzadas, suele eliminarse la primera línea de médanos para construir en su lugar la avenida costanera, que en muchos casos termina asfaltándose. La extracción de arena de las playas está prohibida en muchos partidos, pero suele tolerarse la extracción local a fin de no incrementar los costos de la construcción (ISLA Y VILLAR, 1992).

En costas de acantilado se avanza sobre el borde del acantilado, ya sea con la red vial o con la instalación de segundas residencias. La colocación de escolleras (que dificultan o impiden el libre tránsito de arena) y la fijación de médanos (que inmoviliza el sedimento), mecanismos utilizados para solucionar problemas locales, suelen generar erosión en las playas vecinas ubicadas aguas abajo. En algunas localidades pampeanas con gran afluencia turística se ha debido alimentar artificialmente las playas.

#### *Sobreexplotación de los recursos naturales*

El caso más relevante de sobreexplotación es el de la merluza, que es el principal objetivo de la industria pesquera. La disminución de las capturas, a pesar del aumento del esfuerzo de pesca, ha llevado al establecimiento de cupos y amenaza la continuidad de la flota pesquera. También debe seguirse con atención el caso del calamar, que se encuentra en la actualidad bajo explotación plena pero cuya pesca por fuera del límite de las 200 millas se efectúa sin controles de ninguna índole.

Otro caso documentado de sobreexplotación es el de la almeja amarilla (*Mesodesma mactroides*), que redujo su área de distribución conforme avanzaba la urbanización de la zona costera, desapareciendo completamente de áreas en las que era extremadamente común (DADON *ET AL.*, en prensa).

La explotación incontrolada de acuíferos en la ribera del Río de la Plata y en localidades pampeanas y patagónicas ha facilitado la intrusión salina desde la costa (BRANDANI, 1990; ISLA Y VILLAR, 1992). En el tramo norte de la región bonaerense el agua subterránea comienza a faltar hacia el fin de la temporada estival. La recarga de los acuíferos es dificultada por la urbanización creciente, ya que no sólo se ha impermeabilizado gran parte de la superficie urbana sino que además la descarga pluvial es en muchos casos canalizada hacia el mar en vez de hacia el continente.

#### *Pérdida de hábitats críticos y de biodiversidad natural*

La pérdida de biodiversidad natural no solamente es causada por sobreexplotación de especies sino también por pérdida de hábitats naturales. La agricultura, la forestación de grandes áreas para consolidar el terreno y la urbanización han reducido los hábitats naturales y fragmentado fuertemente el paisaje (DADON, 1999). Consecuentemente se ha producido un reemplazo de la biota nativa por especies asociadas a estos sistemas antrópicos. Asimismo, el establecimiento de agroecosistemas y la urbanización ha llevado a la pérdida del valor paisajístico en muchas localidades (MATTEUCCI *ET AL.*, 1999). En otros casos, sin embargo, se han realizado forestaciones que se consideran actualmente patrimonio de la comunidad.

Otra causa de pérdida de biodiversidad es la invasión de ambientes por especies foráneas. Un caso bien documentado es la penetración creciente y masiva de bivalvos asiáticos en el Río de la Plata, a partir del incremento del comercio con los países del extremo Oriente (DARRIGRAN, 1997). La expansión de estas plagas ha sido hasta ahora exponencial, y ha favorecido el establecimiento de otras especies asociadas a ellas,

desplazando las comunidades bentónicas nativas en grandes sectores del Río de la Plata (DARRIGRAN *ET AL.*, 1998).

#### *Vulnerabilidad y riesgos*

La construcción de obras de infraestructura para el manejo del agua, especialmente las grandes represas, la mayoría de las cuales están en los países vecinos, alteran la calidad, ubicación y extensión de las comunidades animales y vegetales muy rápidamente y alteran las migraciones de los peces. La falta de estudios previos detallados impide en muchos casos evaluar el cambio experimentado por esos sistemas.

La proyectada construcción de una represa en el Paraná Medio podría modificar la dinámica poblacional de los peces, al alterar los pulsos anuales de inundación y la migración de organismos entre la llanura y el río así como a lo largo de los ríos. La expansión del espejo de agua podría alterar la biodiversidad natural y hasta producir la extinción de las especies amenazadas y los hábitats en peligro. También alteraría la forma de vida de los pobladores locales. La deforestación en las altas cuencas del Paraná, del Paraguay y del Uruguay, han agravado el problema de las inundaciones; la erosión de los suelos. En cada gran inundación, la superficie inundada es mayor, y la cantidad de sedimentos arrastrados por los ríos también incrementa.

Las sudestadas generan inundaciones y erosión en la Región del Río de la Plata, arrasando asentamientos precarios e inundando campos de cultivo y cría de ganado. También erosionan las costas marítimas, produciendo el derrumbe de edificios, balnearios, defensas costeras y desplazamiento hacia el mar grandes volúmenes de arena (ISLA, 1995; LÓPEZ, 1995).

Una síntesis regional de la problemática asociada a los recursos costeros argentinos daría el resultado que a continuación se describe. En la Región Fluvial, la continuidad de los ríos a través de los países socios de Argentina en el Mercosur, conjuntamente con la riqueza de recursos naturales y la diversidad paisajística, edáfica e incluso climática de esta región, constituyen potencialidades aún no explotadas convenientemente. Como debilidades, se destacan el alto índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población, que se acentúa hacia el norte; el alto riesgo de inundaciones en las zonas agrícolas y urbanas; las alteraciones producidas por la construcción de represas.

Debido al alto grado de industrialización y urbanización de la Región del Río de la Plata, deben destacarse como problemas específicos el deterioro ambiental por contaminación crónica, la pérdida de biodiversidad natural, la destrucción de hábitats naturales, la impermeabilización de los suelos, y la vulnerabilidad a inundaciones y a invasiones biológicas. Esta región presenta el mayor grado de modificación de la línea de costa del país; estas modificaciones, concentradas en el sector norte, son producto de intervenciones sucesivas realizadas sin un enfoque regional. En contraposición, el sector sur mantiene todavía ambientes, comunidades naturales y especies emblemáticas (por ejemplo, talaes, cangrejales, venado de las pampas, aves migratorias), aunque varios se encuentran amenazados por las actividades humanas.

En la Región Pampeana, las marchas y contramarchas en la política nacional para los municipios costeros ha hecho que estos dependan casi exclusivamente del turismo de playa y de la construcción para su financiamiento. En consecuencia, esta es la región que en las últimas tres décadas ha experimentado el mayor dinamismo económico y los mayores cambios. Sin embargo, esta misma tendencia es insostenible en el largo plazo, ya que resultará incompatible con el mantenimiento de las condiciones naturales que constituyen su atractivo.

La integración territorial de toda la Patagonia fue tardía y su integración económica es aún incompleta. La baja densidad poblacional, la rigurosidad climática y edáfica, la poca diversificación de la economía y la gran distancia a los centros industriales y de consumo mantienen un alto grado de aislamiento de la región. Los recursos ictícolas no tradicionales y aptos para la explotación artesanal, así como la existencia de ecosistemas únicos (pingüíneras, loberías, etc.), ofrecen una riqueza paisajística con características distintivas que permitirían el desarrollo de opciones turísticas alternativas aptas para el ecoturismo, el turismo aventura y de observación. Estas opciones podrían combinarse favorablemente con los circuitos de turismo internacional que ya existen en la Patagonia extracostera.

## **Problemas generales e iniciativas de la gestión integrada de las zonas costeras**

Conviene recordar que existe relación entre la situación social y económica de este país, en el que se han sucedido graves crisis a lo largo de las últimas décadas, y los problemas costeros. Entre las deficiencias más importantes que presenta la gestión costera en Argentina debe citarse la ausencia de una verdadera conciencia de la población general pero, especialmente, de sus representantes políticos. Ello explica que no exista una verdadera política respecto a los espacios y recursos costeros. Tampoco existen mecanismos o instituciones especializadas que trabajen para la coordinación y cooperación entre las diferentes agencias públicas.

Consecuencia de la situación anteriormente descrita es la ausencia de instrumentos específicos para la gestión costera. Con algunas excepciones que mencionaremos a continuación, no hay Programas reconocidos oficialmente para la Gestión Integrada en ninguna escala administrativa (Federal, Provincial o Municipal). Incluso otros aspectos importantes como la formación de los técnicos o la elaboración de un sistema de información que sea útil en la toma de decisiones, tampoco están resueltos. Las condiciones descritas obligan a pronunciarse respecto de un balance bastante negativo de la gestión costera en Argentina.

A pesar del panorama descrito existen, o han existido, iniciativas de interés para la gestión integrada de las zonas costeras. En CANEVARI ET AL. (1999), por ejemplo, se citan aquellas que han afectado especialmente a las zonas húmedas. También es preciso mencionar el **“Proyecto de Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente:**

**Prevención y control de la contaminación y restauración de hábitat”** en el que participan la Comisión Administradora Río de la Plata (CARP) y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (COFREMAR).

Entre las iniciativas o proyectos de gran interés que aparecieron durante los años noventa destacan las tres siguientes:

- a) **Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica** (ARG/92/G31 - GEF/PNUD). Este proyecto fue pensado para proteger la diversidad biológica de los ecosistemas costeros patagónicos: muy productivos y atractivos económicamente. Para ello había que mejorar las capacidades locales, incrementar el nivel de coordinación y cooperación de las instituciones públicas y conseguir un compromiso de la comunidad. La primera etapa del proyecto se desarrolló entre 1993 y 1996 y se centró en la formación de los recursos humanos, en el fortalecimiento de las instituciones y en la obtención de información integrada para la toma de decisiones de los sectores más relevantes de las costas patagónicas: pesca, fauna, turismo y actividades que provocan contaminación (FUNDACIÓN PATAGONIA NATURAL, 1996).
- b) **Proyecto de Ley para instituir el Sistema Integrado de Manejo Costero** (1999). Es una iniciativa que parte del Senador Cafiero, entonces presidente de la Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Senado argentino. Aunque no fue aprobada por la Cámara debido a que se celebraron elecciones poco tiempo después de ser presentado el Proyecto de Ley, es muy significativo el hecho de que alguien presentara una propuesta de esta naturaleza. En el borrador del Proyecto, que constaba sólo de 15 artículos, se proponía la instauración de los Programas de Manejo Costero (artículos 2 y 3). Estos Programas debían contemplar el diagnóstico ambiental del tramo costero, la situación del dominio, los problemas y sus causas, las áreas de mayor interés para la conservación, los impactos sobre las especies o sobre las aguas, las estrategias de intervención más adecuadas, etc. (artículo 5). Además de hacer énfasis en las necesidades presupuestarias de los Programas (artículo 8), se definían las denominadas áreas costeras vulnerables o críticas y su declaración (artículo 9 y 10). Por último, se planteaban aspectos relacionados con la participación pública (artículo 11). A pesar de que esta iniciativa legal es muy positiva, presenta una evidente carencia en relación a los mecanismos de coordinación y cooperación institucional que propone.
- c) **Proyectos de la Fundación Ciudad** (1995-2000). La organización no gubernamental Fundación Ciudad organiza varios foros a lo largo de la segunda mitad de la década anterior. El centro de atención de dichos foros son los siguientes: “El área costera de la Capital Federal” (1995), “Ciudad y río” (1996), “La Ribera metropolitana” (1998), etc. Analizados los contenidos de dichos foros es preciso reconocer que se aplica una metodología concordante con los modelos más avanzados de planificación y gestión participativa. El espacio y los recursos costeros son tratados de manera integrada con la intención de diseñar

un “un uso sostenible de la Ribera Metropolitana”. La edición de una “Guía de Trabajo para la Tarea Grupal” contempla los siguientes apartados: análisis del río y de la ribera, la visión de los problemas y sus causas, las opciones de uso, las opciones de Planificación y Gestión, y un Plan de Acción (FUNDACIÓN CIUDAD, 2000). Los resultados prácticos de estas iniciativas son difíciles de cuantificar. No obstante, creemos que también hay que tener en cuenta a este tipo de instituciones privadas ya que facilitan la introducción de métodos innovadores en los tradicionales sistemas de planificación y gestión argentinos.

## **Algunos puntos a considerar para un programa nacional de manejo integrado de la zona costera argentina**

La problemática presentada en el punto anterior requiere herramientas específicas; en particular, se requiere una normativa que no atomice y parcialice las soluciones. La zona costera es actualmente, y cada vez más, reconocida como un ámbito donde se presentan múltiples conflictos y donde la solución de los mismos debe tener en cuenta el interés general. Para ello se requiere un enfoque integrador, lo más amplio posible. Ya se ha destacado que en Argentina no existen normativas ni organismos específicos para la gestión costera. Por ello, a continuación se señalan algunas posibilidades de actuación que se consideran interesantes para abordar un Programa Nacional de gestión integrada de la zona costera argentina. Conviene aclarar que no es intención de este trabajo enumerar de forma exhaustiva una serie de líneas de acción, sino algo mucho más modesto: aportar algunas ideas para debatir en la búsqueda del modelo argentino de gestión integrada de zonas costeras.

### **a) Definición de una política gubernamental respecto al espacio y recursos costeros**

Es importante destacar que no solamente deben enfrentarse los problemas actuales y futuros de las zonas costeras sino que existen todavía muchos recursos naturales y ecosistemas que se encuentran en un buen estado de conservación y que representan valiosas potencialidades para el desarrollo económico. Por ello, resulta conveniente que los poderes públicos democráticamente elegidos fijen de manera explícita las prioridades sobre el nivel de desarrollo económico y de conservación de recursos deseables en las zonas costeras. Asimismo, que asignen recursos financieros, engargen los diferentes frentes de la política ambiental, reorganicen las instituciones públicas y provean de ese modo un marco adecuado a la participación pública, la cual depende en gran medida de la iniciativa y apoyo políticos. Asimismo, sería conveniente la aprobación de una legislación específica, teniendo en cuenta que ya existen proyectos al respecto.

### **b) Creación de una organización institucional específica básica**

La naturaleza y complejidad de los asuntos costeros hacen aconsejable que existan instituciones públicas especialmente dedicadas a la gestión del Programa Nacional y a la coordinación de los esfuerzos de todos los agentes sociales e institucionales

(gubernamentales y no gubernamentales). Existe experiencia de base que puede ser aprovechada convenientemente.

c) Asegurar la financiación del Programa

La financiación del Programa debe estar asegurada, como mínimo, a medio plazo. El origen de los fondos inicialmente podría estar vinculado a instituciones financieras internacionales, como ha ocurrido en otros países latinoamericanos. Una vez puesto en marcha el Programa Nacional y relativamente consolidado, deberían ser fondos del Presupuesto Nacional los que aseguraran su continuidad.

d) Establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucionales

Resulta absolutamente necesario establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones e instituciones públicas. Los temas centrales detectados en la caracterización de la zona costera argentina evidencian de forma clara el elevado número de instituciones públicas implicadas. Muy a menudo la integración en la gestión se adquiere una vez se supera el carácter estanco de la tradicional gestión sectorial. Argentina, al igual que muchos otros países, no ha encontrado aún fórmulas adecuadas para que los tres niveles de la administración pública (municipal, provincial y nacional) puedan enfrentarse, de forma coordinada y cooperativa, a los problemas que presentan el espacio y los recursos costeros.

e) Generación de modalidades de participación pública, aumento de la concienciación y educación públicas en relación a los recursos costeros

Dado el elevado nivel de concienciación política general de la población argentina, no resultaría difícil encontrar mecanismos que favorezcan la participación pública. Especialmente interesante para los procesos de planificación y gestión costera sería promover la participación de instancias no gubernamentales, algunas de las cuales ya han producido interesantes iniciativas. Ello, en conjunto con un fomento de temas educativos relacionados con la zona costera, permitiría equilibrar el interés que existe en la sociedad argentina por ámbitos y ecosistemas continentales.

f) Desarrollo de iniciativas vinculadas a la investigación e información en relación a los recursos costeros

La información científica es esencial para la toma de decisiones en los procesos de gestión integrada. Algunos de los problemas que arrastra el sistema de investigación argentino desde hace tiempo se vinculan a la inestabilidad institucional y a las crisis económicas que ha mermado los fondos destinados a las Universidades e Institutos de Investigación. La creación de nuevos programas multidisciplinares de investigación que provean la información necesaria para la gestión de recursos es un importante paso a dar en este sentido.

g) Capacitación y formación técnica específicas

Los recursos humanos especializados también constituyen un elemento esencial del Programa Nacional. Dicha especialización resulta necesaria debido a la novedosa concepción integrada y de múltiple enfoque (físico, social, económico, jurídico, administrativo, etc.) que actualmente prevalece en la problemática de los sistemas costeros. No existe en la actualidad un diseño curricular que permita el perfil técnico correspondiente a esta concepción.

h) Fomento de la cooperación internacional para mejor aprovechamiento de la experiencia adquirida

Como se mencionara anteriormente, otros países latinoamericanos están desarrollando diversos Programas Nacionales de Gestión Integrada de Zonas Costeras. El futuro de estos programas tiene varias líneas de carácter estratégico. Entre otras merecen mencionarse: a) búsqueda de un modelo propio, b) afianzamiento de lo conseguido por las experiencias que se iniciaron durante las décadas 1980 y 1990, c) evaluación de la eficacia de las acciones llevadas a cabo, d) aprovechamiento de la homogeneidad cultural latinoamericana, e) avance más homogéneo entre los distintos países del continente (BARRAGÁN, 2001 a).

La mayoría de las líneas estratégicas señaladas permitirían eventualmente la creación de un espacio supranacional de actuación, aprovechando ciertas oportunidades que concurren en Latinoamérica: a) escala de trabajo continental, b) homogeneidad lingüística (español - portugués), c) cultura jurídica homogénea, heredera del derecho romano y que se traduce en figuras de protección específicas para la costa, d) experiencias previas desarrolladas que posibilitarían la cooperación Sur-Sur, e) reactivación de los procesos de integración supranacional. Es interesante señalar que podrían eventualmente aprovecharse esas oportunidades en un Programa Latinoamericano para el Manejo Integrado de las Zonas Costeras, fijando métodos de trabajo, estrategias, instrumentos, mecanismos, etc., comunes o al menos, compatibles entre sí, con la coordinación o supervisión de organismos interamericanos o de Naciones Unidas. Las diferencias geográficas, sociales y económicas que existen entre los distintos países latinoamericanos no constituirían un obstáculo insalvable. El ejemplo del camino iniciado por la Comisión Europea, a través del Programa de Demostración para la Gestión Integrada de Zonas Costeras, es un referente interesante. Durante el tiempo que ha durado esta experiencia, se ha podido observar que países mucho más diferentes desde el punto de vista institucional, cultural, jurídico y económico que los países latinoamericanos han sido capaces de encontrar fórmulas que mejoren la administración de sus recursos costeros (BARRAGÁN, 2001 a).

Chile, Brasil y Uruguay, países vecinos que están llevando a cabo sus propias experiencias sobre gestión costera, podrían ser socios muy valiosos para Argentina en cualquier iniciativa, lo que permitiría acentuar la integración regional que se está llevando a cabo desde hace algunas décadas a través del MERCOSUR (ALVIAL Y RECALÉ, 1999; MORAES, 1999; MARTÍNEZ Y FOURNIER, 1999). Existe una creciente experiencia previa en cuanto a integración socioeconómica con dichos países. A ello debe

agregarse la existencia de organismos de administración conjunta de áreas costeras entre Argentina y varios países limítrofes. Esta experiencia puede capitalizarse adecuadamente para acentuar los mecanismos de colaboración e integración regional y simultáneamente, mejorar las perspectivas a futuro de todo el frente costero meridional de Sudamérica.

## Bibliografía

- AKAL, 2001, El estado del mundo 2002, Anuario económico y geopolítico mundial, Madrid, Akal, 617 pp.
- ÁLVAREZ, J.A. y ÁLVAREZ, S.M., (1984), "Conceptos básicos sobre manejo costero", Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 174 pp.
- ALVIAL, A. y D. RECULÉ, 1999. Fundación Chile and the integrated management of the coastal zone. *Ocean & Coastal Management* 42:143-154.
- ARDUINO, G. 1990. "Hidrología de la Cuenca del Río de la Plata". *Interciencia*: 15(6): 373-377.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1996, Planificación y gestión en las regiones litorales latinoamericanas: El conurbano bonaerense, *Revista de Estudios Regionales*, 45:111-127
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., (1997), "Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales. Guía práctica para la planificación y gestión integradas", Barcelona, OIKOS-TAU, 160 pp.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 2001 a, The coasts of Latin America at the End of the Century, *Journal of Coastal Research*, 17-4, 885-899
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 2001 b, The Brazilian National Plan for Coastal Management (PNGC), *Coastal Management*, 29-3, 17-156
- BERTONCELLO, R., 1993, Configuración socioespacial de los Balnearios del Partido de la Costa (Provincia de Buenos Aires), *Territorio N°5*, 95 pp.
- BRAILOVSKY, A., 1995. "Buenos Aires, ciudad inundable". *Todo es Historia*, 332: 82-92.
- BRAILOVSKY, A. Y D. FOGUELMAN, 1991. "Memoria verde. Historia ecológica de la Argentina". *Sudamericana*. Buenos Aires.
- BRANDANI, A., 1990. "La Zona Costera de Argentina: Perfil Ambiental e Institucional". En: *El Manejo de Ambientes y Recursos Costeros en América Latina y el Caribe*, volumen 1, Departamento de Asuntos Científicos y Tecnológicos de la OEA, pp. 37- 53.
- BONETTO, A. A. y S. HURTADO, 1998. "Cuenca del Plata". En: P. Canevari et al. (eds) *Los Humedales de la Argentina*. *Wetlands International Publ.* 46, Buenos Aires, Argentina.
- CAFIERO, A. 1999. Proyecto de Ley (relacionado con la creación de un sistema integrado de Manejo Costero). *Diario de Asuntos Entrados Año XV No 11 Viernes 19 de Marzo*. Senado De La Nación Argentina, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones. Buenos Aires.
- CARLEVARI, I., 1993. "La Argentina 1993. Estructura Humana y Económica". *Macchi*. Buenos Aires.
- CARNEVARI, P., BLANCO, D.E., BUCHER, E.H., CASTRO, G. & DAVIDSON, I., (eds), 1999, *Los humedales de la Argentina: Clasificación, Situación actual*,

Conservación y Legislación, Wetlands International Publ. 46 (2ª Edición), Buenos Aires, 208 pp.

CARVALHO, V. y RIZZO, H., (1994), "A zona costeira brasileira. Subsídios para uma avaliação ambiental", Brasília, Ministério de Medio Ambiente y Amazonia Legal, 211 pp.

CASTELLI, L., 1995. "La Convención del Mar y la protección del ambiente marino". La Ley Año LIX No 238 Martes 12 de diciembre de 1995. Buenos Aires.

CICIN-SAIN, B. y KNECHT, R., (1998), "Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices", Washington, UNESCO-Island Press, 517 pp.

CIOCCO, N. F., M. L. LASTA Y C. S. BREMEC, 1998. "Pesquerías de bivalvos: Mejillón, vieiras (tehuélche y patagónica) y otras especies". En: El Mar Argentino y sus recursos pesqueros. 2. Los moluscos de interés pesquero. Cultivos y estrategias reproductivas de bivalvos y equinoideos (E. E. Boschi, ed.). pp. 143 – 166. Contribución del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero 1047, Mar del Plata.

CLARK, J.R., (1996), "Coastal Zone Management. Handbook", New York, Lewis Publishers, 694 pp.

CODIGNOTTO, J. O., 1997. "Geomorfología y Dinámica Costera". El Mar Argentino y sus recursos pesqueros, 1: 89 - 105.

DADON, J. R., 1999. "Gestión de Sistemas con Baja Biodiversidad: Las playas arenosas del noreste de la Provincia de Buenos Aires". En: Biodiversidad y Uso de la Tierra (S. D. Matteucci, O. T. Solbrig, J. Morello y G. Halffter, eds.), CEA, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 529 - 548.

DARRIGRAN, G., 1997. "Invasores en la Cuenca del Plata". Ciencia Hoy 7 (38): 17 – 22.

DARRIGRAN, G., S. M. MARTIN, B. GULLO Y L. ARMENDARIZ, 1998. "Macroinvertebrates associated with *Limnoperna fortunei* (Dunker, 1857) (Bivalvia, Mitilidae) in Río de la Plata, Argentina". Hydrobiologia 367: 223 – 230.

DIFRIERI, H. 1981 "Cuencas Fluviales". En: Historia Marítima Argentina Tomo I, Buenos Aires.

FUNDACIÓN CIUDAD, 2000, Foro Ciudad y Río, Documento Base, Uso sostenible de la Ribera Metropolitana, Fundación Ciudad, Buenos Aires, 160 pp.

FUNDACION PATAGONIA NATURAL, 1996. Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica. Borrador de Trabajo (manuscrito), 158 pp.

GARCÍA SANTOS, E., 2000. Manejo de Zonas Costeras en áreas de jurisdicción compartida. Versión taquigráfica VIII Jornadas de Defensa, Instituto Universitario Naval -Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 19/10/2000, pp. 10-18.

GOMEZ, E. S. y N. I. TORESANI, 1998. "Las regiones de humedales de la Argentina. Región 3: Pampas". En: Los humedales de la Argentina. Clasificación, Situación Actual, Conservación y Legislación (P. Canevari, D. E. Blanco, E. H. Bucher, G. Castro y I. Davidson, eds.). Wetlands International, Publ. 46, pp. 97 - 114.

GONZALEZ LEPEYRE, E., 1999. The Maritime Front of the Río de la Plata as an instrument for binational fisheries management. Ocean & Coastal Management 42:155-164.

GUARGA, R., S. VINZON, H. RODRIGUEZ, I. PIEDRA CUEVA and E. KAPLAN, 1991. "Corrientes y sedimentos en el Río de la Plata. Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP), Instituto de Mecánica de los Fluidos e Ingeniería Ambiental, Montevideo. 116 pp.

- GUERRERO, R. A., E. M. ACHA, M. B. FRAMIÑAN and C. A. LASTA, 1997. "Physical oceanography of the Río de la Plata Estuary, Argentina". *Continental Shelf research*, 17 (7): 727-742.
- INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES, 1996, Población y medio ambiente, Madrid, EcoEspaña, 424 pp.
- IGM. 1998. Atlas Geográfico de la República Argentina. Instituto Geográfico Militar , Buenos Aires.
- ISLA, F. I., 1995. "Efecto de tormentas sudestadas en el litoral bonaerense durante 1993, Argentina". Resúmenes del VI Congreso Latinoamericano de Ciencias del Mar, Mar del Plata, Argentina, p. 111.
- ISLA, F. I. y M. C. VILLAR, 1992. "Ambiente costero. Pacto Ecológico". Universidad Nacional de Mar del Plata – Senado de la Provincia de Buenos Aires (manuscrito), 24 pp.
- KAY, R. y ALDER, J., (1999), "Coastal Planning and Management", London, E&FN SPON, 370 pp.
- KELLEHER, G., BLEAKLEY, C., WELLS, S., 1995, A Global Representative System of Marine Protected Areas, Washington, Great Barrier Reef Marine Park Authority, World Bank and IUCN, vol II
- LACIAR, M., 1987. "El derecho de los recursos naturales". En: Introducción al estudio de los recursos naturales ( A. Brailovsky, comp). Eudeba. Buenos Aires.
- LEGECKIS, R. and A. L. GORDON, 1982. "Satellite observations of the Brazil and Falkland Currents. -1975 to 1976 and 1978". *Deep-Sea Research A*, 29(3): 375-401.
- LÓPEZ, R. A., 1995. "Consideraciones sobre los efectos de las sudestadas en el Municipio de La Costa". Resúmenes del VI Congreso Latinoamericano de Ciencias del Mar, Mar del Plata, Argentina, p. 122.
- MARCOMINI, S. C. y R. A. LÓPEZ, 1997. "Influencia de la urbanización en la dinámica costera, Villa Gesell, provincia de Buenos Aires, República Argentina". *Revista de la Asociación Argentina de Sedimentología* 4:79 – 96.
- MARTÍNEZ, C. M. y R. FOURNIER, 1999. EcoPlata: an Uruguayan multi-institutional approach to integrated coastal zone management. *Ocean & Coastal Management* 42:165-185.
- MATTEUCCI, S. D., J. MORELLO, A. RODRÍGUEZ, G. D. BUZAI y C. BAXENDALE, 1999. "El crecimiento de la metrópoli y los cambios de biodiversidad: El caso de Buenos Aires". En: Biodiversidad y Uso de la Tierra (S. D. Matteucci, O. T. Solbrig, J. Morello y G. Halffter, eds.), CEA, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 549 - 580.
- MONTANER, C.A., 2001, Las raíces torcidas de América Latina, Barcelona, Plaza & Janés, 215 pp.
- MORAES, A. C. R., 1999. Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil. Editora Hucitec, São Paulo, 229 pp.
- MORELLO, J. y S. D. MATTEUCCI, 2000. Singularidades territoriales y problemas ambientales de un país asimétrico y terminal. *Realidad Económica* 169: 70-96.
- MORELLO, J., S. D. MATTEUCCI, G. D. BUZAI, C. BAXENDALE y A. RODRÍGUEZ, 1998. "Aplicación de de la tecnología SIG para el análisis del soporte biofísico en áreas metropolitanas como herramienta de planificación. El caso de Buenos Aires". En: Sistemas ambientales complejos: herramientas de análisis espacial (S. D. Matteucci y G. D. Buzai, eds.), EUDEBA, Buenos Aires, pp. 409 - 423.

- OEA, 1969. "Cuenca del Río de la Plata. Estudio para su planificación y desarrollo. Inventario de datos hidrológicos y climatológicos".
- PARKER, G., M. C. PATERLINI and R. A. VIOLANTE, 1997. "El fondo marino". *El Mar Argentino y sus recursos pesqueros*, 1:65-87.
- REY BALMACEDA, R., 1988. "La porción oceánica y la porción antártica, dos espacios en cuestión". En: *La Argentina. Geografía general y los marcos regionales* (J. Roccatagliata, coord.). Planeta. Buenos Aires.
- ROCCATAGLIATA, J. (comp.), 1997. "Geografía Económica Argentina". Temas (2da ed.), El Ateneo. Buenos Aires.
- SCHNACK, E. J. 1985, Argentina. En: E.C.F. Bird y M.L. Schwartz (eds.) *The World's Coastline*. Van Nostrand Reinhold Co., New York, pp. 69-78.
- SUBSECRETARÍA DE PESCA, 1997. "Consumo de pescado en el mercado argentino. Estudio del mercado argentino de consumo de pescado e identificación de instrumentos para su expansión". Informe final. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Subsecretaría de Pesca, 174 p.
- WARNER, F. M., 1996. "Presentación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar". En: *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Editorial Guardacostas, Buenos Aires, 320 pp.
- YÁÑEZ-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.
- YORIO, P. M., 1998. "Las regiones de humedales de la Argentina. Región 5: Zona Costera Patagónica". En: *Los humedales de la Argentina. Clasificación, Situación Actual, Conservación y Legislación* (P. Canevari, D. E. Blanco, E. H. Bucher, G. Castro y I. Davidson, eds.). Wetlands International, Publ. 46, pp. 137 - 167.
- ZEBALLOS DE SISTO, M. C., 1987 a. "La legislación de los recursos naturales". En: *Introducción al estudio de los recursos naturales* (A. Brailovsky, comp). Eudeba. Buenos Aires.
- ZEBALLOS DE SISTO, M. C., 1987 b. "La administración de los recursos naturales y el ambiente". En: *Introducción al estudio de los recursos naturales* (A. Brailovsky, comp). Eudeba. Buenos Aires.
- ZEBALLOS DE SISTO, M. C. (comp.), 1994. "Dos décadas de legislación ambiental en la Argentina". A-Z Editora. Buenos Aires.

**4. Barragán, J. M.<sup>1</sup>, Castro, C.<sup>2</sup> ,  
Alvarado, C.<sup>2</sup> , 2005  
Towards Integrated Coastal Zone  
Management in Chile<sup>3</sup>  
*Coastal Management*  
33:1-24**

---

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias del Mar de la Universidad de Cádiz, España ([www.uca.es/grup-invest/coast](http://www.uca.es/grup-invest/coast))

<sup>2</sup> Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica (PUC) de Chile, ([www.geopuc.cl](http://www.geopuc.cl)) ([consuelo@puc.cl](mailto:consuelo@puc.cl))

<sup>3</sup> Este trabajo se deriva del Proyecto Fondecyt 1990586 (organismo de Ciencia y Tecnología chileno). Dicho proyecto fue planteado con un doble objetivo: a) estudiar en detalle la gestión integrada de un tramo de costa de la Región Central de Chile (dunas litorales entre Longotoma 32° 24'S y Santo Domingo 33° 30'S), y b) el análisis del marco general de la gestión de las áreas litorales chilenas. El presente artículo corresponde a esta segunda línea de trabajo. La recopilación de información se ha desarrollado a lo largo de los años 1999, 2000 y 2001. La misma institución ha financiado, además, tres estancias temporales en Chile del investigador español durante los años que ha durado el proyecto. Por último, en marzo de 2002, se organizó un Seminario sobre "Manejo integrado de zonas costeras" en la PUC de Santiago.



# Hacia la gestión integrada de las zonas costeras en Chile

## Resumen

Las características territoriales (país-costa) y económicas (capitalismo de recursos) hacen que Chile sea extremadamente dependiente de las áreas litorales y sus recursos. El nivel y el ritmo de desarrollo económico alcanzado en las últimas décadas aconsejan prestar especial atención a la gestión de los recursos litorales. Durante los últimos años se han realizado considerables esfuerzos para mejorar el sistema nacional de gestión del borde costero. No obstante, los avances conseguidos son, todavía, claramente insuficientes. La Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral, aprobada en 1994, explica gran parte de las mejoras conseguidas. Pero los recursos económicos y humanos que acompañan al proceso iniciado por la Política Nacional son muy escasos. La coordinación entre instituciones públicas es todavía un objetivo pendiente. Una cooperación más intensa entre Ministerios (de Defensa Nacional, de Bienes Nacionales, de Vivienda y Urbanismo, de Economía...) y el resto de escalas territoriales de la Administración (Regiones y Municipios) tendría resultados muy considerables. En la parte central del país, los instrumentos relacionados con los Usos del Suelo (Urbanismo y Ordenación del Territorio) pueden ayudar a frenar el deterioro del espacio litoral y los recursos terrestres asociados.

En la actualidad, los problemas y conflictos observados justifican la necesidad de importantes cambios. Para ello existen instituciones públicas y privadas (Universidades sobre todo), con un gran potencial de experiencia y conocimiento. Estas instituciones deben ser mejor aprovechadas para la formación de los técnicos y para la gestión del conocimiento de las áreas y recursos litorales. En la nueva etapa democrática de Chile, la participación pública es un aspecto que debe ser mejorado con urgencia. Es posible que la revisión de la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral, y la aprobación de otros instrumentos legales puedan fortalecer el proceso de gestión costera durante los próximos años.

## Introducción y objetivos

La preocupación por una moderna gestión de las áreas litorales en Chile data de hace más de 25 años. La revisión bibliográfica efectuada para conocer el estado de la cuestión sobresalen autores como: GALLARDO (1976, 1979, 1993), GALLARDO, PARRA Y CID (1993), RETAMAL (1988), ANDRADE Y CASTRO (1989), etc. El interés de estos y otros autores por la gestión integrada de las costas chilenas crece en los últimos años,

después de la aprobación en 1994 de la Política Nacional de Uso del Borde Costero: ALVIAL (1997), PATILLO (1997), ALVIAL Y RECALÉ (1999), PASKOFF Y MANRIQUEZ (1999), ANDRADE (2001), CASTRO (2001), SCHLOTFELDT (2001), MELTZOFF, LICHTENSZTAJN & STOTZ (2002).

En otros apartados de este artículo se da a conocer más detalladamente el contenido de los trabajos antes citados. No obstante, ahora pueden adelantarse algunas ideas comunes para varios de estos autores:

- 1) Existe una especial inquietud por la rápida degradación de algunos recursos costeros. Esta degradación se vincula tanto al modelo de la economía chilena (capitalismo de recursos), como a su ritmo de desarrollo (crecimiento muy rápido).
- 2) Se transmiten ciertas ideas que hacen pensar en una gestión obsoleta o anticuada para el espacio y los recursos costeros.
- 3) Se plantea la necesidad de diseñar una administración y unos instrumentos especialmente pensados para las áreas litorales chilenas.

Partiendo de las anteriores consideraciones generales hemos propuesto los siguientes objetivos para este artículo:

- 1) Caracterizar el actual estado de las áreas litorales para comprobar la presión humana sobre los recursos costeros.
- 2) Perfilar el modelo chileno de gestión en las áreas litorales para comprobar si ha habido cambios de interés.
- 3) Evaluar los avances conseguidos a partir de la aprobación de la Política Nacional de Uso del Borde Costero, a finales de 1994.
- 4) Proponer algunas actuaciones que permitan mejorar el modelo presente de gestión.

## Método y fuentes de información

El esquema metodológico empleado en este artículo ha sido publicado en un manual de tipo teórico sobre gestión integrada de áreas litorales (BARRAGÁN, 2003, a). Además ha sido ensayado en territorios nacionales: Brasil (BARRAGÁN, 2001, a), Argentina (BARRAGÁN, DADON, MATTEUCCI, BAXENDALE, RODRÍGUEZ, Y MORELLO, 2003), España (BARRAGÁN, 2003, b). También ha sido aplicado al conjunto latinoamericano (BARRAGÁN, 2001, b). Dicho método consiste, primero, en caracterizar el territorio, tanto desde el punto de vista físico-natural como socio-económico. El análisis anterior permite observar los problemas que surgen de la relación entre las actividades humanas y los recursos litorales. Todo lo anterior permite conocer, al menos de forma aproximada, el contexto y lo que ocurre en las áreas litorales estudiadas.

En segundo lugar, se estudia con mayor profundidad la estructura de la gestión de las áreas litorales. Para ello se analizan los apartados más relevantes: política costera,

normativa, responsabilidades, administraciones, instrumentos, administradores, aspectos económicos, información, participación. Todo lo anterior conduce al conocimiento de los principales problemas de la gestión de áreas litorales. Con un diagnóstico de este tipo es posible llegar a ciertas conclusiones. Éstas, permitirán realizar algunas propuestas o líneas de acción que tienen el propósito de mejorar el modelo de gestión encontrado, adaptándolo a las circunstancias naturales y sociales. Así se ha procedido en el caso de Chile.

Las fuentes de información utilizadas han sido varias. Además de las visitas de campo a varias regiones del litoral chileno (Norte Chico, Valparaíso y litoral central, Araucanía), se ha consultado la bibliografía científica específica disponible en libros y revistas especializadas. Algunos seminarios específicamente dedicados a la gestión del litoral chileno han sido de extrema utilidad.

También era necesario acceder a la normativa que afectaba a las áreas litorales. Nuestro trabajo ha sido facilitado por el compendio que han realizado ALIAGA, ARANEDA Y PATILLO (2001). Estos autores, con el apoyo de la Subsecretaría de Marina, el Gobierno Regional de Bío-Bío y la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), recopilaron en un disco compacto la legislación completa que afecta al litoral chileno.

Las estadísticas oficiales han sido necesarias para conocer las características del litoral chileno. Por esa razón se ha acudido al Instituto Nacional de Estadísticas, al Servicio Nacional de Pesca, al Departamento de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, al Departamento de Concesiones Marítimas de la Dirección del Territorio Marítimo, a la Comisión Nacional de Medio Ambiente, entre otras.

La información se suele expresar del mismo modo como en Chile se organiza el territorio desde el punto de vista político administrativo. En el continente, además de la Región Metropolitana de Santiago, existen otras 12 regiones que son numeradas de Norte a Sur. Pero a veces la información obtenida se agrupa en áreas de mayor tamaño que concentran varias regiones: Norte (Tarapacá, Antofagasta y Atacama), Centro (Coquimbo, Valparaíso, O'higgins), Sur-Austral (Maule, Bío-Bío, Araucanía, Los Lagos, Aisen, Magallanes).

Las entrevistas personales con técnicos y políticos<sup>4</sup> han sido de extrema utilidad para conocer impresiones directas sobre algunos temas de interés para la administración de los

---

<sup>4</sup> Capitán de Fragata Enrique Fernández (Jefe de la Oficina del Borde Costero de la Subsecretaría de Marina), Patricio Hinojosa (Técnico de la Oficina del Borde Costero), Jaime Iturriaga (Técnico del Departamento de Recursos Naturales de la Comisión Nacional de Medio Ambiente, CONAMA), Edgardo Fuster (Jefe del Departamento de Estudios Territoriales del Ministerio de Bienes Nacionales), Francisca Poblete y Andrés Núñez (Técnicos del Departamento de Estudios Territoriales del Ministerio de Bienes Nacionales), Daniel Sepúlveda (Secretario Regional Ministerial de la V Región), Fabiola Zamora (Técnico de la Secretaría Regional Ministerial de la V Región), Humberto Rivas (Técnico del Departamento de Planificación del Servicio Nacional de Turismo del Ministerio de Economía), Carmen Artigas (Oficial Jurídico de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas, CEPAL). Aprovechamos esta nota para agradecer la revisión completa del texto del artículo, y las sugerencias hechas al mismo, a la Oficina del Borde Costero de la Subsecretaría de Marina y a Fabiola Zamora.

recursos costeros. Estas impresiones, añadidas a la información procedente de las fuentes anteriores, han facilitado la construcción de un marco general sobre la gestión del litoral chileno en la actualidad.

## Caracterización del litoral chileno

### Aspectos físicos y naturales

Chile, al Suroeste del continente americano y al Sureste de la gran Cuenca del Pacífico, presenta un extraordinario desarrollo territorial en sentido de los meridianos. Su forma es extremadamente alargada. La estrechez de su territorio, alrededor de 200 Km. de anchura media, contrasta con más de 4.000 Km. de longitud. Estas dimensiones deben ser bien interpretadas ya que la longitud real de costa, incluyendo el perímetro de las islas del tercio Sur ligadas al continente, alcanza cifras tan elevadas como 83.850 Km<sup>2</sup>.

Además de las cifras de la Tabla 1 hay que saber que Chile es el país que menos plataforma continental (hasta 200 metros) tiene de América del Sur. Por el contrario, es el que tiene una mejor relación entre kilómetros de costa y superficie continental de América del Sur: 118 Km<sup>2</sup> por cada Km. de costa; más parecida a la que presentan los países caribeños (Latinoamérica tiene 343 Km<sup>2</sup> por cada Km. de costa y América del Sur 578). Las dimensiones de otros espacios marítimos son muy considerables. El interés por las costas y el mar chileno ha tenido, hasta hace poco tiempo, una proyección más estratégica que económica o ambiental.

VIVIANI (1979) Y RETAMAL (1988) afirman que Chile constituye por sí mismo una zona costera dada la longitud y ancho de su territorio continental, la extensión de su litoral y lo angosto de su plataforma continental. En realidad, este país se identifica con el borde costero de la parte Sur de la gran cordillera andina.

**Tabla 1. Dimensiones terrestres y marítimas de Chile**

Superficie terrestre continental (excluyendo territorio antártico)	741.767 Km <sup>2</sup>
Superficie terrestre insular	301 Km <sup>2</sup> .
Longitud de costa del territorio continental	4.200 Km.
Longitud de la costa continental y las islas ligadas al continente	83.850 Km.
Mar Territorial (12 millas náuticas)	120.827 Km <sup>2</sup>
Zona Económica Exclusiva	3.150.739 Km <sup>2</sup>
Mar Presencial	17.751.361 Km <sup>2</sup>
Territorio Marítimo Antártico	2.785.522 Km <sup>2</sup>
Plataforma Continental hasta 200 metros	27.472 Km <sup>2</sup>
Ancho promedio Plataforma Continental	6,54 Km.

Fuente: Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile.

Otra unidad montañosa corresponde a la Cordillera de la Costa, que se localiza entre Los Andes y el mar, alcanzando su máxima altitud en el Cerro El Roble (2222 m), en la zona central. Ésta disminuye paulatinamente hacia el extremo sur en la costa de fiordos. Este último relieve permite la aparición de un gran valle central que corresponde a la

depresión tectónica formada entre los bloques de la cordillera de Los Andes y la Cordillera de la Costa. Dicha depresión central también transcurre de Norte a Sur. Esta cordillera es de gran trascendencia pues frena la influencia oceánica hacia el interior. Por eso se utiliza en planes de distinta naturaleza como uno de los límites del litoral chileno.

En este valle, paralelo a la costa y situado a decenas de kilómetros al interior, se localiza la mayoría de las tierras agrícolas, del sistema de ciudades y de comunicaciones por carretera. El carácter montañoso del país explica que buena parte de las costas chilenas sean abruptas. Por eso, las formas acantiladas y rocosas están muy bien representadas; suponen más del 98% del total según ARAYA (1982).

El sentido Norte-Sur de este amplio territorio (17° 30' S y 56° 30' S), y la existencia de islas alejadas del continente americano (Islas de Pascua, Salas y Gómez, San Félix, San Ambrosio, Archipiélago de Juan Fernández) explica en las costas chilenas una considerable variedad climática y paisajística (CASTRO Y BRIGNADELLO, 2000). De una forma excesivamente simple puede afirmarse que el tercio Norte aparece vinculado a climas áridos y semiáridos, la parte Central a un clima mediterráneo, mientras en el tercio Sur aparecen climas templado-fríos y lluviosos. Como es lógico la cobertura vegetal responde a las condiciones de suelo y clima: muy escasa en el Norte, matorral en el Centro (muy degradado por las actividades humanas), y bosque en el Sur (bien implantado).

A las características de un territorio como el descrito hay que añadir una red fluvial de corto recorrido y muy torrencial. La importancia de estos ríos para la ordenación de las áreas litorales es considerable: los impactos provocados por la actividad humana pueden alcanzar el mar en cuestión de horas.

Desde el punto de vista oceanográfico, el espacio oceánico chileno se ve muy afectado por la Corriente fría de Humboldt. La presencia de fenómenos de "surgencia" ("upwelling") explica la enorme riqueza pesquera del país. A lo largo del litoral los principales focos de surgencias se encuentran en: Arica, Iquique, Antofagasta, bahía de Coquimbo, Valparaíso, Talcahuano...

Finalmente, es necesario recordar la importancia que tienen en Chile algunos fenómenos naturales: terremotos, maremotos, o los relacionados con el Niño tales como sequías extremas, inundaciones, etc. Según PASKOFF Y MANRÍQUEZ (1999), en ciertos lugares de Chile como La Serena (Coquimbo) por ejemplo, se han llegado a registrar hasta 37 tsunamis desde 1562.

## **Aspectos sociales y económicos**

El contexto social y económico de Chile es muy singular en Latinoamérica. Primero por el dinamismo y estabilidad de su economía. El Producto Interior Bruto (PIB) ha crecido entre 1989 y 1999 a una media del 6,4%, y al 5,4% en 2000. En la actualidad ocupa el lugar número 39 según el Indicador de Desarrollo Humano (IDH) para 162 países. Pertenece, por tanto, al Grupo de Desarrollo Humano Elevado. El PIB por

habitante (8.652 \$USA) es también considerable en relación a otros países latinoamericanos (AKAL, 2001). Sin embargo, la elevada deuda externa (36.000 millones de \$USA en 2000) constituye un serio problema para este país en continuo crecimiento (EFE, 2002).

En general posee una estructura que puede denominarse capitalismo de recursos. Es decir, su base productiva está en la explotación de recursos naturales (forestales, pesqueros, mineros, etc.), o en la producción primaria (agricultura, acuicultura). La industria y los servicios, por ejemplo, no son significativos en las exportaciones. La mayoría de las actividades importantes señaladas presentan, de forma directa o indirecta, una estrecha relación con el espacio y los recursos litorales.

Chile tiene una población aproximada de 15,2 millones de habitantes según el censo del 2002. Las  $\frac{3}{4}$  partes de dicha población se concentra en la zona central y centro-sur (ALVIAL, 1997). En consecuencia, es de esperar que la mayor parte de los impactos de la actividad humana se concentre también en esta zona. El 86% de la población total es urbana y la densidad de 20 hab./Km<sup>2</sup>, es relativamente baja. Las principales ciudades se reparten entre el valle central descrito en el apartado anterior, y el borde costero. La mayoría de las capitales regionales son costeras o distan menos de 50 kilómetros de la costa.

Casi un tercio de los municipios y de la población están situados en la costa. La región metropolitana de Santiago, que dista unos 100 kilómetros del mar, concentra casi el 35% de la población total del país. Los últimos Censos de Población indican que la población costera ha crecido a un fuerte ritmo debido al dinamismo de las nuevas actividades turísticas. Si exceptuamos la capital, las ciudades costeras suelen ser las más importantes del país: Concepción (380.000 hab.), Valparaíso (285.000 hab.), Viña del Mar (343.000 hab.), Talcahuano (281.000 hab.), Antofagasta (252.000 hab.)... (EFE, 2002).

Las infraestructuras en Chile son, en general, insuficientes. El eje viario más desarrollado y de mejor calidad es el que conecta el sistema urbano del valle central, entre la capital y Puerto Montt, a lo largo de más de 1.000 Km. Por el contrario, en la zona costera no hay una carretera de primer orden que comunique la red urbana. En los últimos años se ha emprendido la construcción de un sistema de carreteras que pretende organizar la accesibilidad del territorio costero. El Proyecto Ruta de la Costa será de crucial trascendencia para el modelo de ocupación y uso de suelo del litoral chileno, para la ordenación del conjunto de su territorio, para la actividad turística, etc. Entre otras razones porque las nuevas infraestructuras viarias se emplazan muy cerca y paralelas al borde costero. Pero también está generando problemas ambientales muy importantes: destrucción o fragmentación de ecosistemas importantes, singulares o endémicos que no están actualmente protegidos, destrucción de lugares de interés arqueológico, etc.

Tampoco el sistema portuario responde a las necesidades de una actividad exportadora creciente. Sólo hay que recordar que la producción de cobre, que significa casi  $\frac{1}{3}$  del PIB y la mitad de las exportaciones, superó en 2000 los 4,6 millones de Tm. La pesca extractiva, que alcanzó los 5,3 millones de Tm. en esa misma fecha, está muy

relacionada con los sectores de exportación. Incluso la gran producción agrícola y forestal también necesita puertos orientados a la exportación. Por estas razones, no es de extrañar que la Política Nacional de Uso del Borde Costero haya estado especialmente preocupada por responder a las necesidades portuarias planteadas. Y en el futuro no parece que haya cambios sustanciales en la estructura productiva. Según el Banco Central, en 2001, los sectores más dinámicos de la economía chilena fueron: la pesca (12%), agrícola y forestal (5%), minero (4%).

Durante los últimos años han aparecido otros sectores muy dinámicos en la economía. La acuicultura del salmón y trucha se ha desarrollado de forma considerable en la zona Sur o de los Canales (X Región). Según la Asociación de Productores de Salmones y Truchas (2000), Chile, con una producción de 350.000 Tm. aproximadamente, ha llegado a ser el segundo productor mundial. Pero el grupo de actividades que crece de forma más rápida está relacionado con el turismo y el ocio. En la zona Centro del país el sector inmobiliario está en plena expansión. En Valparaíso y Viña del Mar, por ejemplo, dicho crecimiento está muy relacionado con la demanda de servicios que ejerce la capital nacional. También el incremento del turismo “natural” registra una evolución muy favorable en el Sur.

## Problemas y estado de conservación de los recursos litorales

Los problemas del espacio y los recursos litorales son causados por las actividades humanas señaladas en el apartado anterior (AWOSIKA *ET AL.*, 1993; ALVIAL Y RECALÉ, 1999, CASTRO Y BRIGNARDELLO, 2000, SCHLOTTFELDT, 2001). De una forma sintética el origen de los problemas y conflictos se asocia, entre otras, a las siguientes prácticas :

- a) Sobreexplotación de ciertos recursos: marinos, en especial peces y recursos bentónicos (CASTILLA & FERNÁNDEZ, 1998) en el litoral Norte y Centro, recursos forestales en el Sur, etc. El molusco denominado “loco” (*Concholepas concholepas*) es un buen ejemplo de un recurso que se explota hasta casi hacerlo desaparecer en algunas áreas costeras de Chile (MELTZOFF, LICHTENSZTAJN & STOTZ, 2002).
- b) Excesiva urbanización del espacio litoral (Región Central y Norte Chico), ya sea con fines de expansión de las ciudades consolidadas o para el desarrollo de las actividades vinculadas al turismo y ocio (La Serena, Coquimbo, Valparaíso, Viña de Mar, San Antonio...). (CASTRO, BRIGNARDELLO y MARTÍN, 2002; SÁNCHEZ y CÁRDENAS, 2000; PASKOFF, y MANRÍQUEZ, 1997).
- c) Actividades desarrolladas de forma muy intensiva como la agricultura, acuicultura y turismo. Por ejemplo, la acumulación de pesticidas en la desembocadura del Bío-Bío y en la Bahía de Concepción, según

ESCOBAR (2002), se deriva de la agricultura desarrollada en la cuenca de dicho río.

- d) Vertidos urbanos líquidos sin depurar y residuos sólidos (según fuentes de la Superintendencia de Servicios Sanitarios de Chile, más del 82% de las aguas residuales municipales llegan al mar sin ningún tipo de tratamiento). A éstos es preciso añadir los industriales y mineros. En Chile al menos 21 plantas mineras de cobre tienen incidencia en la costa. Por otro lado, los canales de transporte de residuos industriales más importantes son los ríos Maipo, Aconcagua, Andalien y Bío-Bío (ESCOBAR, 2002).

En efecto, es posible que los vertidos sin depurar constituyan uno de los principales problemas de las costas chilenas. De una manera generalizada, la pérdida de calidad de las aguas litorales viene motivada, en primer lugar, por los vertidos urbanos. Pero también los industriales afectan a casi todas las regiones chilenas. Por regiones, la minería afecta de forma especial a las del Norte; la agricultura a las del Centro y las actividades forestales a las del Sur.

Las consecuencias de estas prácticas se manifiestan en la degradación de la calidad y cantidad de ciertos recursos naturales, que además suelen ser públicos. La pérdida de la biodiversidad, la disminución de la superficie de hábitat críticos (especialmente zonas húmedas) y la fragmentación de ecosistemas también acompañan al modelo de desarrollo chileno de las últimas décadas. A lo anterior CASTRO (2001) añade la alteración de los procesos naturales, originado por la construcción de pantallas arquitectónicas en playas y cordones dunares; la reducción de la diversidad de los paisajes naturales; la disminución o dificultad de acceso al disfrute de los bienes de uso público (las playas suelen citarse como ejemplos más significativos); el incremento de los niveles de riesgo y erosión por el manejo incorrecto del borde costero, etc.

Pero los impactos generados no se reparten por igual en el territorio. La parte Central de Chile ha sido la más perjudicada (PASKOFF Y MANRIQUEZ, 1999). Así lo entiende también un informe del Banco Mundial sobre el estado de conservación de los ecosistemas terrestres en América Latina (DINERSTEIN *ET AL.*, 1995). Del resumen ofrecido en la Tabla 2 puede deducirse la relación directa que existe entre la elevada concentración de población y actividades en la región Central y el nivel de amenaza máximo para los hábitats naturales.

**Tabla 2. Estado de conservación y características de los hábitats terrestres de Chile**

Región	Hábitat / Vegetación	Evaluación	Importancia / escala	Prioridad conservación
Norte	Desierto y matorral	Vulnerable	Sobresaliente / Regional	Moderada
Centro	Matorral mediterráneo	En peligro	Sobresaliente / Global	Máxima
Sur	Bosque templado	Vulnerable	Sobresaliente / Global	Máxima

Fuente: Síntesis a partir de DINERSTEIN *ET AL.*, 1995.

También las actividades humanas se reflejan en el estado de conservación de los ecosistemas marinos. SULLIVAN Y BUSTAMANTE (1999), utilizan para determinar

el valor biológico y ecológico de estos ecosistemas diferentes variables (número de ríos y estuarios, número de especies, productividad pelágica y béntica). El estado de conservación se determina gracias a otras variables (costas alteradas, ríos dañados, aves marinas afectadas, etc.). El resultado se resume en la Tabla 3. Especialmente llama la atención el hecho de que, a excepción de la parte Norte, el resto del país presenta un estado de conservación medio-bajo.

**Tabla 3. Estado de conservación y características de las ecorregiones marinas de Chile<sup>5</sup>**

Ecorregión	Miles Km <sup>2</sup>	Miles Km. de costa	% batimetría 0 - 200 m.	% batimetría > 1.000 m.	Valor bio-ecológico	Estado de conservación
Humboldtiana 12°S-25°S	668	2.308	5	90	Alto	Alto
Chile Central 25°S-33°26'S	345	1.277	2	95	Bajo	Medio
Araucana 33°26'S-41°30'S	376	1.486	8	86	Bajo	Bajo
Chiloense 41°30'S-47°S	278	10.705	20	75	Medio	Medio
Canales y fiordos 47°S hasta Cabo de Hornos	849	39.126	15	81	Medio	Medio

Fuente: Síntesis a partir de SULLIVAN Y BUSTAMANTE, 1999.

No aparece información en las fuentes reseñadas sobre el estado de conservación de los diferentes hábitats o ecosistemas de los territorios insulares. No obstante, CASTRO, BRIGNARDELLO, PONCE Y POZO (1996, p.20), refiriéndose a la isla de Robinson Crusoe, afirman que estos ámbitos presentan un fuerte y acelerado deterioro de sus recursos naturales producto de la inadecuada intervención antrópica sobre sus ecosistemas. El resultado de esta presión de las actividades del ser humano se traduce en: deforestación del bosque nativo, degradación de suelos, introducción de especies vegetales invasoras y de ganado doméstico... Todo lo anterior sucede en un espacio declarado por la UNESCO, en 1977, Reserva Mundial de la Biosfera. También en la Isla de Pascua (Patrimonio Cultural de la Humanidad) el turismo aparece como una nueva actividad que origina una considerable presión sobre los recursos naturales y culturales.

No se puede afirmar de forma genérica que la mayoría de los recursos del litoral de Chile estén muy deteriorados o amenazados. Es posible que tal diagnóstico corresponda, parcialmente, a la Zona Central, y a los recursos pesqueros en su conjunto. Esta razón, entre otras, justifica la necesidad de diferenciar regionalmente los objetivos de cualquier iniciativa de gestión integrada. Así, la protección y conservación de importantes recursos tiene que prevalecer en las regiones Norte y Sur. Como sugieren CASTRO y VILLAGRÁN (1997) en la parte Central habrá que prestar atención, muy especial, a la protección de los recursos que todavía quedan entre áreas urbanizadas (playas arenosas, campos de dunas o áreas de matorral mediterráneo, por ejemplo); pero también a la recuperación de otros recursos que han sido dañados o eliminados (zonas húmedas,

<sup>5</sup> La Ecorregión Humboldtiana tiene su límite Norte en Perú.

cuerpos de agua, etc.). Lo anterior pretende asegurar la continuidad de los propios recursos, pero también de actividades económicas de gran trascendencia.

## La gestión de las áreas litorales en Chile

### Antecedentes

Desde hace más de una década la CEPAL ha redactado informes y organizado reuniones sobre la gestión costera en América Latina (CEPAL, 1990; 1995; 1997;1998; 1999a; 1999b). Del mismo modo, la Comisión Permanente del Pacífico Sur del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (CPPS-PNUMA, 1991) ha mostrado interés por la ordenación y gestión de las zonas costeras latinoamericanas. En todos los informes y reuniones Chile ha tenido un papel destacado. Incluso varias de estas reuniones se han celebrado en Santiago de Chile. Nada extraño si tenemos en cuenta que la sede de la CEPAL está en esta ciudad.

Es posible que estas circunstancias hayan influido en las iniciativas que Chile ha desarrollado para la mejora de la gestión costera. Pero además desde el mundo académico y científico se constata una especial inquietud por este tema desde la década de los setenta (GALLARDO, 1976). Desde fecha tan temprana se reclamaba una administración más moderna para la zona costera de Chile. En 1979 se celebra en Concepción un Seminario/Taller sobre Desarrollo e Investigación de los Recursos Marinos de la VIII Región (SORENSEN, 1993). En dicho Seminario/Taller el Dr. Gallardo modera un Taller denominado "Grupo de Trabajo sobre asuntos marinos, Administración y Manejo de la Zona Costera..." Las quince recomendaciones realizadas por este Grupo de Trabajo estaban orientadas hacia la gestión integrada de los recursos costeros y marinos. Incluso se citaba de forma explícita la conveniencia de establecer un Programa Nacional para el uso racional de los recursos costeros. Tales recomendaciones hacían referencia a temas de tanta actualidad en la gestión costera como: marco jurídico e institucional, investigación multidisciplinar, formación específica en gestión costera, educación ambiental, estrategias en áreas costeras y marinas protegidas, etc.

Otro hito en la gestión de las áreas litorales chilenas estuvo constituido por el Proyecto EULA (1990-1993). El Centro EULA (Europa-Latinoamérica) está orientado a la Investigación y Educación sobre Ciencias Ambientales. Con una financiación de origen europeo, 180 profesores universitarios chilenos e italianos pudieron desarrollar 17 subproyectos. Estos, estaban relacionados con aspectos de los ambientes costeros de la región del río Bío-bío (GALLARDO, PARRA Y CID, 1993).

Por último, es necesario señalar que los talleres y seminarios mencionados han tenido cierta continuidad durante los últimos años, ya sea con carácter regional (Bío-bío en 1993) o con carácter nacional (1996, 1997...). Estas reuniones no sólo han sido apoyadas por instituciones públicas. El papel de las Universidades, y otras instituciones sin ánimos de lucro, como la Fundación Chile, ha sido muy importante en la primera fase del proceso. Esta Fundación, por ejemplo, firmó un acuerdo de colaboración con la Dirección del

Territorio Marítimo para preparar un Plan de Gestión Integrada de la Zona Costera de Chile (ALVIAL Y RECULÉ, 1999).

Algunas ideas generales se obtienen de los antecedentes de la gestión costera en Chile: a) las iniciativas más significativas proceden del mundo académico y universitario, b) varios ensayos y propuestas concretas han surgido de la región del Bió-bío, c) hasta mediada la década de los noventa la preocupación por la gestión costera estaba concentrada en pocas personas e instituciones.

### **Política para las áreas litorales**

La política costera de Chile es aprobada por el Presidente de la República el 14 de diciembre de 1994, a través del Decreto Supremo 475. El título oficial asignado es “Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República”. Es, sin duda, el paso más importante que ha dado Chile para mejorar su sistema de gestión costera. En consecuencia, el modelo chileno de gestión de recursos utiliza la vía de los usos del espacio costero.

La estructura del texto citado es sencilla. Los principales apartados del Decreto 475 son: *Introducción*, *Características de la Política Nacional*, *Ámbito de Aplicación*, *Objetivos y Marco Institucional*. Finalmente, aparece una larga lista de áreas geográficas reservadas para distintos fines (SUBSECRETARÍA DE MARINA, 1995).

En la *Introducción*, se reflexiona sobre varios aspectos de la zona costera. Especialmente se insiste en los aspectos ligados al desarrollo. Además se señala la obligatoriedad (usa el verbo “deberá”) de diseñar Planes Comunales e Intercomunales (varios municipios) de acuerdo a la Política de Uso del Borde Costero del Litoral. Es decir, pretende condicionar la futura planificación territorial y urbanística de los municipios. Sobre las *características* precisa que se trata de una Política de Estado (que permanece en el tiempo y va más allá de los Gobiernos), Nacional (afecta a todos los sectores y actores, así como a los intereses regionales y locales), Multidisciplinaria (que afecta a todos los usos del borde costero y a la protección del medio ambiente), e Interinstitucional (implica a todas las instituciones públicas y privadas en la toma de decisiones y en la coordinación de las actuaciones).

El *Ámbito de Aplicación* de la Política se hará sobre los bienes nacionales, sean de propiedad del Estado (terrenos fiscales) o de uso público. Esto es muy importante para el sistema de concesiones. También en la *Introducción* se limita el borde costero como la franja de territorio que comprende las playas, los terrenos de playa (una franja de 80 metros cuando la playa limita con propiedad pública), bahías, golfos, estrechos, canales interiores y mar territorial. Interesante nos parece resaltar el hecho de que la Política no se refiera al litoral en su conjunto, sino sólo al borde costero y al espacio marítimo. En tal sentido hay que recordar que es el Ministerio de Defensa Nacional, la Subsecretaría de Marina en concreto, la institución de la que parte la iniciativa de planificación. Ésta última es una de las instituciones chilenas más implicadas en la gestión del borde costero.

Los *objetivos generales* muestran la intención de integrar: los diferentes ámbitos geográficos, el desarrollo económico y la conservación del medio ambiente, los diferentes sectores de actividad, las distintas escalas de gestión administrativa (nacional, regional y local), etc. Los *objetivos específicos*, sin embargo, revelan algo distinto: que la Política Nacional está al servicio del desarrollo, y en menor medida para proteger los espacios y recursos costeros. Sin duda que en ello influyeron dos hechos. El primero la adopción de políticas económicas que privilegian la producción y las exportaciones. El segundo, la ausencia de una política ambiental que sólo se inició con el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental derivado de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (1997).

Así entendemos el sentido del texto cuando señala la prioridad en los usos del borde costero: puertos, industria naval, áreas para pescadores, áreas de uso público (playas), actividades turísticas, de acuicultura, de industria pesquera y minería. Además compatibilizar los planes y proyectos de los distintos órganos del Estado, la Política Nacional posibilitará la realización de las inversiones públicas y privadas.

Sobre el *Marco Institucional*, el documento asigna al Ministerio de Defensa Nacional, en concreto a la Subsecretaría de Marina, las tareas de coordinación. También se crea la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral. Todos los miembros de la Comisión Nacional (12) son de la Administración del Estado: Ministro de Defensa (presidente), Subsecretario de Marina, y representantes de la Armada, de la Subsecretaría de Pesca, del Servicio Nacional de Turismo, de la Comisión Nacional de Medio Ambiente, y de los Ministerios de Planificación y Cooperación, del Interior, de Obras Públicas, de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Comunicaciones, y de Bienes Nacionales.

En principio, no hay ningún representante de la sociedad civil organizada, ni de otras escalas de la Administración Pública. Pero el artículo 5º de la Política Nacional permite que la Comisión invite a funcionarios de otros Ministerios y a representantes del sector privado, si así lo estima oportuno. Por último, el texto del Decreto Supremo 475 describe, en cada una de las regiones, una larga lista de espacios reservados a los distintos fines (al Estado, para puertos, industrias...).

Los cambios de la Política Nacional han sido escasos. Pero en Enero de 1997 el Gobierno, a través de una Instrucción de la Presidencia, decidió que la Comisión Nacional de Uso de Borde Costero del Litoral, fuera apoyada por Comisiones Regionales. La función básica de éstas consiste en impulsar la Política Nacional en su región. Ello implica una cierta descentralización en la toma de decisiones dentro de un modelo de Estado Central, como es el caso chileno. Y es que las Comisiones Regionales están más cerca de los problemas y de las necesidades de su propio territorio. Además, es más fácil la difusión de la Política Nacional al resto de la sociedad a través de los entes regionales. Desgraciadamente sólo los trabajos de zonificación del borde costero constituyen las tareas más importantes que hasta la fecha están realizando estas Comisiones Regionales.

Pero su creación también ha servido para constatar algunas dificultades (SUBSECRETARÍA DE MARINA, 2002). La disparidad ha aparecido tanto en la composición de las Comisiones Regionales (los participantes) como en su funcionamiento. Por descontado que la obtención de recursos financieros es otra de las carencias observadas.

### **Normativa que afecta al espacio y a los recursos litorales**

Existe un amplio marco normativo que afecta directamente a la gestión del espacio y los recursos litorales. La recopilación de dicho marco legislativo ha sido, precisamente, una de las últimas actuaciones de la Oficina Regional de Uso del Borde Costero de la Región del Bío-bío (ALIAGA, ARANEDA Y PATILLO, 2001). Una síntesis de la normativa que aparece en dicha recopilación, y de otra que nos ha parecido interesante, se recoge en la Tabla 4.

Además del Decreto 475, algunas leyes tienen una gran influencia en los asuntos litorales: ley de Pesca y Acuicultura de 1991 y otras normas e instrumentos posteriores (BERNAL, OLIVA, ALIAGA & MORALES, 1999), de Concesiones Marítimas, ley General de Urbanismo y Construcciones, de Navegación, y la Ley de Administración de Bienes del Estado. Algunas leyes se han redactado con cierto detalle y complejidad; la de Pesca y Acuicultura, por ejemplo, que constituye en la actualidad una de las más importantes para la gestión de los recursos costeros. Este tipo de leyes, en el que abundan los instrumentos de planificación y gestión, las instituciones de control y toma de decisiones, los detalles formales, etc., contrasta con otras excesivamente simples y breves (el propio Decreto 475). Incluso cabe afirmar que el menor rango legislativo del Decreto 475 respecto a las Leyes mencionadas constituye uno de los problemas más importantes de la gestión costera chilena.

Otras normas importantes para la gestión del borde costero aparecen en el Código Civil. Por un lado, están las denominadas “Áreas de Protección para menesteres de la pesca”. Estas áreas terrestres consisten en una franja de 8 metros a partir de la línea de más alta marea. Si la propiedad con la que limita esta línea es fiscal (del Estado) la franja aumenta en 80 metros. Por lo tanto, el borde costero chileno alcanza en tierra hasta 88 metros frente a terrenos públicos, y hasta las 12 millas náuticas del Mar Territorial. Por otro, las referencias a las playas (Título III, De los Bienes Nacionales, artículo 589), implican en realidad abordar el gran problema del límite entre lo público y lo privado.

La SUBSECRETARÍA DE MARINA (2002) ha descrito otras iniciativas normativas que tienen intención de regular mejor las actividades que afectan a la gestión de las áreas litorales. Entre ellas están las siguientes:

**Orden Ministerial N° 1 de 1997** en la que se dictan instrucciones para el otorgamiento de concesiones (suspende aquellas para usos residenciales que restrinjan el acceso o el uso de las playas por parte de la población);

**Decreto Supremo N° 240 de 1998** por el que se publica la lista oficial de Caletas de Pescadores Artesanales. Pretende evitar así la aparición de asentamientos humanos aislados, al tiempo que protege una actividad productiva muy tradicional en Chile;

**Orden Ministerial N° 2 de 1998** que señala la prohibición y regulación del tránsito de vehículos en las playas y otros espacios litorales de interés,

**Decreto Supremo (Vivienda y Urbanismo) N° 89 de 1998** por el que se incorpora la Zona de Protección Costera a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (dicta normas que afectan al urbanismo y a la ordenación del territorio para que tengan en cuenta una franja variable en tierra firme de un mínimo de 80 metros desde la línea de playa, así como condiciones especiales de uso del suelo para asegurar los ecosistemas de la zona costera y prevenir y controlar su deterioro). También se incorpora a la planificación del Ministerio de Obras Públicas (y en este Decreto Supremo), la directriz de que la futura Ruta Costera transcurra a una distancia prudente de la costa;

**Decreto Supremo N° 547 de 1999** por el que se declaran Áreas Marina y Costeras Protegidas en la Isla de Pascua (Parques Submarinos de “Coral Nui Nui”, “Motu Tautara” y “Hanga Oteo”);

**Orden Ministerial N° 48 de 1999** por el que se crea el Informe de la Comisión Regional de Uso del Borde Costero correspondiente.

Todos estos recursos legales constituyen pasos positivos para la gestión de las áreas litorales. No obstante, como señala ANDRADE (2001), existen normas específicas que influyen de forma negativa en este marco legal. Así ocurre, por ejemplo, con el Decreto Ley 3.516 de 1980 sobre subdivisiones de predios rústicos. Dicho decreto ha favorecido la conversión de grandes parcelas del medio rural (con usos agrícolas), en parcelas más pequeñas destinadas a segundas residencias. Lo anterior ha sucedido con especial intensidad en áreas litorales de la región central.

De todas formas, la situación se puede resumir de la siguiente manera: por un lado, Chile tiene desde hace diez o quince años una sólida base normativa centrada en la gestión de los asuntos y recursos marinos (IRIARTE, 1999). Durante la segunda mitad de la década de los noventa ha aprobado otro tipo de legislación: de mayor precisión y orientada hacia una gestión más integrada de la zona costera. En cualquier caso, estos instrumentos legislativos coexisten con otros más antiguos que frenan su eficacia.

## **Responsabilidades e instituciones**

En términos generales Chile es un Estado centralizado. Las Regiones juegan un papel relativo en la toma de decisiones (Ley Orgánica Constitucional sobre el Gobierno y Administración Regional, 19.175 de 1993). El Intendente, que representa al Presidente de la República en cada Región, ejerce la coordinación y fiscalización de los servicios públicos. A pesar de ello, la administración regional posee interesantes atribuciones en materia de desarrollo regional y de usos del suelo.

**Tabla 4. Elementos del marco normativo e institucional de la gestión costera en Chile**

Referencia legislativa y Objeto de gestión	Instituciones implicadas en la gestión	Instrumentos de planificación o gestión
Decreto Supremo 475 de 1994 . Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral	Subsecretaría de Marina. Comisión Nacional y Regionales. Oficina del Borde Costero.	Zonificación del borde costero
Decreto con Fuerza de Ley 340 de 1960 sobre Concesiones Marítimas. Decreto Supremo 660 de 1988 (Reglamento). Concesiones, control, fiscalización y vigilancia de la costa y mar territorial	Subsecretaría de Marina Dirección del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)	Concesiones de uso
Ley General de Pesca y Acuicultura, 18.892. Decreto Supremo 430 de 1991. Preservación de los recursos hidrobiológicos; actividades de acuicultura, extractivas, deportivas y de investigación	Subsecretaría de Pesca. Servicio Nacional de Pesca. Consejos de Pesca (Nacionales, Zonales y Regionales). Consejo de Investigación Pesquera y de Fomento de Pesca Artesanal.	Planes de manejo de unidades de pesquería. Parques Marinos. Áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos. Registros de pescadores. Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal. Fondo de Investigación Pesquera. Vedas. Conc. de acuicultura
Ley de Navegación, 2.222 de 1978 .Reglamento, Decreto Supremo 1 de 1992. Seguridad y actividades relacionadas con la navegación	DIRECTEMAR. Dirección de Intereses Marítimos y de Medio Ambiente Acuático (DIRINMAR). Servicio de Preservación del Medio Acuático (SPMAA)	Plan de investigación, vigilancia y control de la contaminación acuática (CA). Programa de la CA. Programa de Observación del Ambiente Litoral. Programa del Panorama Nacional de CA. Programa de Difusión de la Conciencia Ambiental y Marítima
Decreto Supremo sobre Reglamento General de Deportes Náuticos, 87, de 1997. Regulación de actividades náuticas deportivas y recreativas	DIRECTEMAR	Licencia Deportiva Náutica. Registros de Matrículas de Naves
Ley de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, 18.902. Fiscalización de servicios sanitarios	Superintendencia de Servicios Sanitarios	
Ley General de Urbanismo y Construcciones, 458, de 1975. Planificación urbana, urbanización y construcción	División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Secretarías Regionales	Planes Regionales de Desarrollo Urbano. Planes Reguladores Intercomunales. Planes Reguladores Comunales. Planes Seccionales
Ley sobre el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, 18.362, de 1984.	Corporación Nacional Forestal y Protección de Recursos Naturales Renovables	Reserva de Región Virgen. Parque Nacional. Monumento Natural.
Ley sobre Monumentos Nacionales, 17.288, de 1970. Gestión del Patrimonio Cultural y Natural.	Consejo de Monumentos Nacionales	Declaración de Monumento Nacional. Registro de Monumentos Nacionales. Autorización de uso de Monumentos Nacionales. Monumentos Históricos Públicos. Santuarios de la Naturaleza
Decreto Ley sobre Administración de Bienes del Estado, 1939, de 1977. Adquisición, administración y disposición de Bienes del Estado	Ministerio de Bienes Nacionales	Concesiones de Bienes Nacionales
Ley de Bases del Medio Ambiente, 19.300, de 1994.	Com. Nac. Medio Ambiente (CONAMA). Com. Reg.	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
Decreto Supremo sobre Reglamento del Sistema de EIA, 30 de 1997		Plan de Seguimiento Ambiental. Permisos Ambientales Sectoriales. Plan de Medidas: Mitigación, Reparación.

La centralización del Estado se hace evidente al analizar el reparto de responsabilidades públicas. En la Tabla 4 casi todos los organismos señalados pertenecen al Estado. Y es que las Comisiones Regionales (pesca, urbanismo, medio ambiente, usos del borde costero) constituyen, en realidad, órganos periféricos de la Administración Estatal, y no verdaderas entidades autónomas. Por eso, en pocas ocasiones las responsabilidades y la toma de decisiones están descentralizadas.

No cabe duda que una de las instituciones más importantes, por sus funciones, es la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa Nacional. Entre otras desarrolla el control, fiscalización y vigilancia de toda la costa y el Mar Territorial de Chile, las concesiones marítimas de playas, de terrenos de playa, del fondo de mar y superficies de agua, las concesiones acuicultura, etc. Pero además de las responsabilidades señaladas, la ley obliga a que la Comisión Nacional del Uso del Borde Costero del Litoral esté radicada en la Subsecretaría de Marina.

Y conviene recordar que dicha Comisión Nacional tiene unas responsabilidades que incluyen también las de coordinación entre diferentes instituciones: proponer una zonificación de los diversos espacios del Borde Costero del Litoral, elaborar un informe cada dos años sobre la aplicación de la Política Nacional, realizar propuestas y sugerencias a las autoridades responsables de la planificación del uso del suelo, proponer soluciones a las discrepancias que aparezcan en relación con el mejor uso del borde costero, recoger los estudios que realice el Estado sobre el borde costero del litoral, formular recomendaciones a los órganos de la Administración del Estado.

### **Instrumentos para la planificación y gestión**

En la Tabla 4 se han resumido los instrumentos de mayor interés para la planificación y gestión de las áreas litorales. En términos generales, Chile cuenta con un número importante para administrar los espacios y recursos litorales. También la diversidad de dichos instrumentos es una característica que debe resaltarse. Existen instrumentos destinados a planificar y gestionar los a) usos del suelo, b) el patrimonio público, c) el aprovechamiento de los recursos, d) la planificación del desarrollo, e) los espacios naturales protegidos, etc.

- a) Entre los destinados a la planificación y gestión de los usos del suelo destacan los Planes Reguladores Comunales (un municipio) o Intercomunales (más de un municipio). Son instrumentos tradicionales vinculados al Urbanismo y a la Ordenación del Territorio. Pero ninguno ha sido diseñado especialmente para intervenir en litoral. El mayor problema que presentan es que casi toda la atención se dirige a las áreas urbanas, o a las de expansión urbana. Las áreas rurales, o las que carecen de interés para la urbanización, no son atendidas de manera adecuada. SCHLOTFELDT (2001) señala que los instrumentos de ordenación territorial han demostrado ser insuficientes para dirigir los procesos de ocupación de la franja costera. Incluso afirma que la ocupación del litoral se ha movido tradicionalmente entre el abandono y la especulación; que no existe un modelo claro de ordenación del litoral (la casi total urbanización del centro

del país es significativo al respecto). En muchas áreas litorales tampoco existe un Plan Regulador aprobado. La misma autora señala que, cuando estos instrumentos existen, no hay suficiente capacidad de control y fiscalización por parte de la Administración Pública. En bastantes ocasiones, los grandes proyectos inmobiliarios se imponen a la ordenación del territorio.

Otro instrumento que interviene directamente en los usos del suelo es la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral. En efecto, el Anexo del Decreto Supremo 475, que mencionamos en páginas anteriores, es el avance de una zonificación. En dicho Anexo se señalan las preferencias de uso del borde costero (para el Estado, portuarias, industriales...). Esta zonificación limitará las posibilidades de otros instrumentos. Y es que este Anexo no ha zonificado toda la costa. Por eso, las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero han asumido la tarea de proponer a la Comisión Nacional la zonificación completa de sus respectivas regiones. Estos trabajos se han realizado hasta la fecha en dos regiones piloto: Bío-bío (SALZWEDEL, ZAPATA, EILBRECHT AND ARZOLA, 2002) y Aisén. Como era de esperar han aparecido problemas y conflictos en esta zonificación. El origen de estos problemas está en la dinámica social, económica y política de las propias regiones; pero también es posible que ello sea debido a la necesidad de directrices más precisas por parte del Estado; en este caso de la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (al igual que sucede en otros países).

- b) Otros instrumentos de extraordinario interés son los vinculados al uso del patrimonio público. Estos se expresan, por ejemplo, en los diferentes sistemas de concesiones. Dos destacan en relación con la gestión de las áreas litorales: los que otorga la Subsecretaría de Marina en el borde costero y en el espacio marítimo y los que otorga el Ministerio de Bienes Nacionales en la propiedad fiscal (del Estado).
- c)

**Tabla 5. Concesiones marítimas vigentes en Chile (febrero 2000)**

Tipo de concesión	Número de concesiones
Organismos del Estado	330
Gratuitas	51
Onerosas	759
Exentas de pago	7
Acuicultura	1.503
Total	2.650

Fuente: DIRECTEMAR, Departamento de Concesiones Marítimas

Respecto a los primeros la SUBSECRETARÍA DE MARINA (2002) está modernizando el Reglamento de Concesiones Marítimas. Para ello ha incorporado nuevos tipos de concesiones, nuevos sistemas de tarifas, nuevos criterios de concesión y autorización, nuevas figuras jurídicas (áreas protegidas y reservadas, zonas de resguardo y de influencia, etc.). Ello supone un valioso esfuerzo que redundará en la mejora de la administración de los bienes públicos. Actividades humanas como la acuicultura, los arrecifes artificiales, el fondeo de

barcos o artefactos flotantes, etc. se verán afectadas por el nuevo Reglamento de Concesiones Marítimas. Según el Departamento de Concesiones Marítimas en febrero de 2000 estaban vigentes un total de 2.650 concesiones. El reparto es el que aparece en la Tabla 5. La importancia de este instrumento para la acuicultura resulta evidente, ya que casi el 57% de todas las concesiones se dirigen a este sector productivo.

Respecto a la propiedad fiscal hay que destacar, también en la segunda mitad de los años 90, la creación del Sistema de Concesiones de Bienes Nacionales. La importancia de este instrumento se explica por el hecho de que el Ministerio de Bienes Nacionales administra, de forma directa, un octavo del territorio nacional. En este porcentaje no se incluyen las propiedades fiscales administradas por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) o por las Fuerzas Armadas y Carabineros (MINISTERIO DE BIENES NACIONALES, 2000 a).

Según el propio MINISTERIO DE BIENES NACIONALES (1999), las cifras de la propiedad territorial del país son las siguientes: 236.000 Km<sup>2</sup>. es la propiedad fiscal y 521.000 Km<sup>2</sup>. pertenecen a particulares. Dentro del primer grupo, las propiedades adscritas al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas alcanzan 140.000 Km<sup>2</sup> (manejada por la CONAF); la propiedad fiscal destinada a las Fuerzas Armadas y Carabineros suma otros 13.000 Km<sup>2</sup>; la Reserva Territorial de Administración Fiscal 81.000 Km<sup>2</sup>; y 2.000 Km<sup>2</sup>. son administrados directamente por el Ministerio de Bienes Nacionales. Estas cifras, aunque no diferencian la superficie perteneciente a los municipios litorales, permiten tener una idea aproximada de la influencia de la propiedad fiscal en la gestión de las áreas litorales.

El peso de la propiedad fiscal, en comparación con la privada, es muy considerable en las regiones extremas de Chile. Así, en la Región de Magallanes más del 75% del territorio es propiedad fiscal, 73% en la de Aisén, y 52% en Atacama. Lógicamente, estas proporciones desaparecen en la parte más poblada o Central del país, donde la mayor parte del territorio pertenece a particulares (entre el 90 y el 99%).

El objetivo del nuevo Sistema de Concesiones de Bienes Nacionales es que la iniciativa privada pueda invertir, de forma ordenada, participativa y sostenible, en estas tierras o edificios. Sin que ello suponga pérdida alguna de patrimonio público. Para ello se aprobó la denominada Ley Austral, 19.606 de 1999. En realidad se trata de una oferta pública de bienes que son también públicos. La intención es que los proyectos de desarrollo para estas nuevas concesiones tengan una proyección de largo plazo en el tiempo. El primer proyecto que ha finalizado es el de la Patagonia Chilena, abarcando tres regiones de Sur (X, XI y XII). En breve se pretende hacer lo mismo con todo el borde costero, con el desierto, con el altiplano y la cordillera, y con las áreas insulares.

El proceso consiste en realizar un inventario o catastro de los Bienes Nacionales. Esto, que parece tan simple y elemental, no existía en Chile hasta 1990. En la actualidad está prácticamente finalizado para todo el territorio nacional. También se estudian las características del territorio, y se abren canales de participación pública de las comunidades para establecer criterios de selección de proyectos de desarrollo. Ello contribuye a reducir los problemas y conflictos.

Los proyectos pueden ser de diferente naturaleza: mineros, forestales, turísticos, de conservación ambiental, de investigación científica, etc. Por último, se establecen unos mecanismos de concesión ágiles, flexibles y transparentes. Este sistema también tiene previsto que el Ministerio de Bienes Nacionales pueda transferir gratuitamente propiedades a los Gobiernos Regionales, a las Municipalidades y organismos sin ánimos de lucro. Si este sistema se utiliza de manera adecuada puede suponer un freno a la ocupación desordenada del territorio y a la utilización indiscriminada de los recursos. Esto es importante en un país con escasa capacidad de fiscalización y control en ciertas áreas del territorio nacional.

Otra interesante iniciativa del MINISTERIO DE BIENES NACIONALES (2000b), estuvo orientada a mejorar la accesibilidad a las playas. Para ello publicó un sencillo Manual que describía el procedimiento administrativo que había que seguir para solucionar cualquier dificultad de acceso. En dicho Manual, se ofrecía a los principales actores sociales e institucionales (particulares, Intendente, Gobernador, Alcalde, jueces...), un itinerario administrativo y una base legal. La base legal recordaba: a) el artículo 589 del Código Civil, que señala que “las playas del mar son bienes nacionales de uso público”; b) el artículo 13 del Decreto Ley 1939 de 1977 señala que “los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos, deberán facilitar gratuitamente el acceso a estos, para fines turísticos o de pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos.”

**Tabla 6. Número de especies pesqueras en veda (octubre de 1999)**

Región	Nº de especies en veda	Región	Nº de especies en veda
Tarapacá	7	Maule	4
Antofagasta	8	Bío-bío	4
Atacama	8	Araucanía	3
Coquimbo	9	Los Lagos	6
Valparaíso	8	Aisen	7
O'higgins	5	Magallanes	5

Fuente: Servicio Nacional de Pesca, 1999

- d) Los instrumentos vinculados al aprovechamiento de los recursos también son de interés. En este sentido el sector de la pesca presenta ejemplos muy ilustrativos: planes de manejo de áreas de pesquerías, registros de pescadores, vedas, Áreas de Manejo (STOTZ, 1997 MELTZOFF, LICHTENSZTAJN & STOTZ, 2002), etc. La veda es otro de los instrumentos más utilizados en la gestión de los recursos vivos. Según el SERVICIO NACIONAL DE PESCA (1999) en todas

las regiones de Chile existe veda para alguna especie. La Tabla 6 ofrece una idea aproximada de la situación regional. También en este caso la falta de control y fiscalización se suele apuntar como uno de los problemas mayores por las propias autoridades chilenas (CEPAL, 1997). Y es que los instrumentos orientados a controlar las capturas deben ser considerados como importantes. Es preciso recordar ahora que la sobreexplotación de recursos vivos costeros y marinos es uno de los principales problemas de la gestión costera chilena.

- e) Otros instrumentos que conviene citar son los vinculados a los espacios naturales protegidos. Chile ha centrado su política en los recursos forestales desde que, en 1984, creó el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado. En la actualidad es administrado por la CONAF. Por esa razón los instrumentos de áreas protegidas han sido más desarrollados en espacios forestales.

No hay, en consecuencia, una larga tradición de reservas costeras y marinas (PATILLO, 1997). Además de las Áreas Marinas Protegidas (AMP) de la Isla de Pascua (citadas por el Decreto Supremo N° 547 de 1999), la CONAF y la DIRECTEMAR están tramitando una serie de espacios naturales que pretenden ser declarados áreas protegidas marinas (Tabla 7). También es necesario resaltar el interesante papel de la Comisión Nacional de Medio Ambiente para desarrollar un modelo administrativo para las Áreas Marinas Protegidas y la creación de Parques Marinos, además de tratar de seleccionar lugares críticos para la creación de una red de Áreas Marinas Protegidas relacionadas con la Estrategia de la Biodiversidad.

**Tabla 7. Espacios naturales en tramitación para ser declarados AMP**

Región	AMP propuesta
Tarapacá	Parque nacional Marino "Playa Chipana"
Antofagasta	Monumento Nacional Marino "La Portada"
Antofagasta	Reserva Nacional Marina "Pan de Azúcar"
Atacama	Reserva Nacional Marina "Chañaral de Aceituno"
Coquimbo	Reserva Nacional Marina "Pínguino de Humboldt"
Valparaíso	Monumento Nacional Marino "Isla de Cachagua"
Los Lagos	Parque Nacional Marino "Isla de Chiloe"

Fuente: Subsecretaría de Pesca, 1999

También el artículo 3d de la Ley General de Pesca y Acuicultura preserva ciertas áreas y sectores de la costa, como Parques Marinos, con intención de proteger determinadas especies. Otras leyes han creado diferentes instrumentos de protección: Santuarios de la Naturaleza ("Roca Oceánica", "Isla de los Pájaros Niños", "Península de Hualpen", "Laguna El Peral"...), Reservas de la Biosfera ("Archipiélago de Juan Fernández"), Reservas Forestales ("Lago General Carrera", "Lago Rosselot", "Las Guaitecas"...), Áreas de Protección Turística (orillas de caminos, lagos y lagunas de Aysén, Isla Grande de Chiloé, sector costero de "Chaihuin-Hueicolla"...).

El problema mayor observado es la dificultad para que entre todas las áreas formen una auténtica red de espacios protegidos. Las diversas agencias implicadas todavía no

tienen instrumentos comunes o que permitan integrar a estos espacios protegidos. Es interesante saber, por ejemplo, que no existe un organismo público con responsabilidades en espacios naturales protegidos que disponga, al mismo tiempo, de espacio terrestre y marino (SIIRILA, 2000). En este sentido podría crearse una institución que dependiera de la Comisión Nacional de Medio Ambiente que fuera responsable de diseñar y llevar a la práctica la política y coordinación de todos los espacios naturales protegidos de Chile, tanto terrestres como marinos.

Finalmente es posible citar otros instrumentos vinculados a la planificación del desarrollo. Aunque la Estrategia Nacional o Regional de Desarrollo sería de gran interés para una mejor gestión de las áreas litorales, no ha sido muy utilizada en tal sentido. Un instrumento de tipo económico como el mencionado debería tener correspondencia con otros de naturaleza territorial (Plan Regional de Desarrollo Urbano). De esta forma habría armonía entre el desarrollo económico y la organización del territorio. Sólo en los últimos años empieza a ser entendido de esta manera. Pero, incluso aceptando este principio tan elemental, en las áreas litorales es muy difícil que esto ocurra.

### **Información para la gestión**

Chile es un país con importantes centros de investigación geográfica y oceanográfica. ALVIAL (1997) señala que en al menos 10 regiones existen centros de nivel superior. Incluso en algunas Universidades ha existido tradición y un especial interés por la información relacionada con las áreas marinas y costeras.

Lo anterior contrasta con otro hecho: hasta que se aprobó en 1994 la Política Nacional sobre Uso del Borde Costero del Litoral, no existía en Chile una institución encargada de recoger la información necesaria para la gestión de las áreas litorales. En este sentido parece que ningún organismo público ha podido agrupar un importante caudal de información procedente de diversas administraciones públicas. A partir de la aprobación del Decreto Supremo 475, la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral tiene entre sus funciones “recoger los estudios que los diversos órganos de la Administración del Estado realicen sobre el uso del borde costero”. En consecuencia, la información que existe está dispersa entre diferentes organismos públicos y privados. De éstos últimos, la Fundación Chile es una referencia de interés (ALVIAL Y RECALÉ, 1999).

Se ha carecido incluso de la información más elemental para los asuntos públicos. El Ministerio de Bienes Nacionales, por ejemplo, no empezó hasta 1995 el Catastro de su patrimonio. En la actualidad se conoce, en casi todas las regiones, el inventario detallado de la propiedad fiscal. La mayor parte de dicha información está almacenada en modernos Sistemas de Información Geográfica.

Otra fuente interesante de información es la del Programa de Observación del Ambiente Litoral. Está dirigido a conocer y controlar de forma permanente la calidad del medio acuático. Para ello interesa conocer los impactos ambientales generados por actividades humanas y que tienen influencia en el medio marino y fluvial. El Programa se

inició hace casi quince años y es dirigido por la DIRECTEMAR. Desde un punto de vista metodológico se miden más de 30 elementos contaminantes en 20-25 cuerpos de agua diferentes. Estos, están repartidos a lo largo de toda la costa chilena, suelen coincidir con lugares de actividad humana intensa: Valparaíso, San Antonio, Punta Arenas, Iquique, Arica, Antofagasta, Coquimbo, Quintero, Puerto Montt, etc. Las campañas, una o dos al año, suelen durar entre dos y tres semanas. (ALVIAL, 1997, ESCOBAR, 2002)

Según la SUBSECRETARÍA DE MARINA (2002), en estos últimos años el Servicio Hidrográfico está renovando algunas cartas náuticas, utilizando los modernos sistemas cartográficos. También la propia Subsecretaría de Marina está llevando a cabo una interesante labor de información cartográfica en la Región de Coquimbo, en la del Bío-Bío y en la I Región. La realización de los Planos Marítimos Costeros supone una base de información imprescindible para la gestión del borde costero del litoral. También la zonificación del borde costero necesita una detallada información sobre los aspectos naturales, sociales y económicos.

### Otros aspectos de interés para la gestión de las áreas litorales

Los recursos económicos y humanos especialmente dedicados a la gestión de las áreas litorales son, en general, muy escasos. La Comisión Nacional, y las Regionales, de Uso del Borde Costero del Litoral, por ejemplo, no cuentan con un presupuesto suficiente para atender a las necesidades más elementales. Tampoco con personal suficiente. La Oficina Nacional del Borde Costero apenas la forman tres o cuatro personas con formación superior. Otro ejemplo: el personal de la Oficina Regional de Uso del borde Costero de Coquimbo, consiste en una sola persona dedicada a tiempo parcial (SIIRILA, 2000).

Es decir, la estructura básica para la gestión costera en Chile se está organizando con muy pocos recursos. La mayor parte de los técnicos chilenos responsables de tareas vinculadas a la gestión costera, no suelen tener formación específica en esta disciplina. En ocasiones se acude a fondos internacionales de cooperación para solucionar parcialmente estos problemas. Proyectos como EULA en Bío-bío, o el de "Más Región" en Coquimbo con la Unión Europea (SIIRILA, 2000), o la cooperación con la agencia alemana GTZ también en Bío-bío, manifiestan esa falta de recursos.

Existen otros aspectos de la gestión de áreas litorales de los que no existe información suficiente. La participación pública es uno de ellos. En las entrevistas realizadas casi todos nuestros interlocutores estaban de acuerdo en la debilidad de este aspecto en Chile. Un proceso democrático todavía reciente y la falta de adecuados mecanismos institucionales ayudan a explicar una escasa cultura participativa.

En la actualidad este aspecto se está tratando con especial interés en el Proyecto "Más Región" con ayuda de la Unión Europea. Precisamente, CERDA *ET AL.* (2002) ha profundizado en una planificación participativa para la gestión de los recursos costeros en la Comuna de La Higuera (Región de Coquimbo). El objetivo principal es que los proyectos de gestión integrada de áreas litorales alcancen los niveles locales de decisión y actuación.

## Evaluación y problemas de la gestión en las áreas litorales de Chile

Durante los últimos años, la gestión de las áreas litorales chilenas, especialmente su borde costero, ha mejorado en términos generales. Esta opinión, positiva, se expresa a pesar de que se han detectado importantes problemas, y de que queda un largo camino hasta conseguir una gestión integrada. De una manera sintética el diagnóstico de la gestión del litoral chileno puede sintetizarse así:

- a) Es un proceso que adquiere importancia reciente; sobre todo a partir de la aprobación de la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral.
- b) En la Política Nacional las actuaciones están pensadas, fundamentalmente, para el borde costero y el espacio marítimo. No existe, por tanto, una perspectiva real de ordenación del territorio (“ordenación en profundidad”).
- c) Desde el principio, este proceso ha tenido más en cuenta las necesidades de desarrollo que las de protección y conservación de los recursos y del ambiente. Este aspecto es importante pues Chile presenta unos niveles de desarrollo considerables.
- d) Existe una amplia base legal que afecta al espacio y a los recursos litorales caracterizada por su escasa interconexión.
- e) No se han dado, desde el Estado, criterios generales y específicos a las Regiones para que estas puedan avanzar con mayor velocidad en la zonificación.
- f) El proceso de gestión registra avances pero de forma muy lenta, debido a la falta de recursos económicos y humanos.
- g) El proceso que se ha diseñado tiene una clara estructura de “arriba-abajo” (“top-down”)
- h) Las responsabilidades están muy repartidas entre un considerable número de instituciones. Al mismo tiempo, no se observan mecanismos eficaces de coordinación y cooperación.
- i) No existe un Programa Nacional o Regional de Gestión Costera que organice todos los esfuerzos.
- j) Los instrumentos urbanísticos y territoriales necesitan ser adaptados a las condiciones ambientales, sociales y jurídicas de las áreas litorales.
- k) Prevalecen los instrumentos de gestión sectorial muy por encima de los de integración institucional.
- l) La gestión de la información existente y la formación técnica de los administradores es claramente insuficiente.
- m) La participación de la sociedad civil organizada es todavía muy escasa. Las instituciones no crean muchas oportunidades para esta participación y tampoco existe cultura participativa entre la población. Por el momento, los municipios se encuentran muy apartados del proceso general de planificación de usos del borde costero.

## Algunas posibilidades de actuación futura

Casi todos los aspectos comentados en las páginas anteriores pueden ser mejorados. No obstante, hay algunos que son más importantes, o urgentes, que otros. El actual sistema de gestión podría mejorar de forma rápida si se actúa en todos, o en algunos, de los temas señalados a continuación.

Evaluación, y revisión si es necesario, de la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral aprobada en 1994. En diciembre de 2004 cumplirá diez años y conviene saber qué medidas han demostrado ser eficaces, y cuáles conviene modificar, eliminar o añadir. Según nuestra opinión el texto legal debe plantearse de nuevo algunos apartados: límites de la zona costera, objetivos relacionados con la protección de espacios marinos y terrestres, posibilidades de integrar la gestión de los usos con la gestión de los recursos, redefinición del sistema participativo incorporando a otros agentes públicos y privados, aumentar las responsabilidades de las Comisiones Regionales, asignar un papel mejor definido a los municipios costeros, establecer la relación de la Política Nacional con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, considerar si las reservas que el Estado tiene en el Anexo del Decreto son excesivas, o no, estimular las iniciativas de la Comisión Nacional y de las Regionales (y que estas no se conviertan en una instancia burocrática más), etc.

En el campo normativo podría aprobarse una ley de gestión costera; que tenga la fuerza necesaria para integrar todos los esfuerzos de la Administración Pública que actúa en la zona costera. Dicha ley proporcionaría nuevos mecanismos de coordinación entre instituciones. Estos mecanismos deben ser suficientemente atractivos como para fomentar el deseo de participación y cooperación.

Respecto a los instrumentos, los propios de la gestión costera deberían cruzarse con los que tienen otros ministerios (Bienes Nacionales, Vivienda y Urbanismo, Economía, etc.). Por otro lado, habría que dotar de más recursos humanos y presupuestarios a la Oficina Nacional, y a las Regionales, de Uso del Borde Costero. Por descontado que también es necesario dotar de mejores recursos a las agencias que poseen importantes instrumentos de control y fiscalización (pesca...).

Otra de las líneas estratégicas estaría dirigida a fortalecer la relación con las Universidades, Centros de Investigación y otras Instituciones. En el apartado formativo y en la gestión de la información pueden jugar un papel de gran trascendencia. La organización periódica de cursos de postgrado sobre Gestión Integrada de Áreas Litorales podría ser muy útil a los funcionarios y técnicos de la Administración Pública. Del mismo modo, un Sistema de Información Litoral (que integrara toda la información sectorial y territorial), parece imprescindible en una moderna administración costera.

Por último, parece recomendable la descentralización efectiva de ciertas tareas y decisiones. No se trata sólo de crear órganos periféricos de la Administración Central en las regiones. Nos referimos a darle cierto grado de autonomía real a las regiones en las decisiones que afecten a su litoral. Para esto resulta imprescindible redactar, previamente,

unas Directrices Nacionales que den coherencia y orientación al trabajo de los entes regionales.

## Bibliografía

AKAL, 2001, El estado del mundo 2002, Anuario económico y geopolítico mundial, Madrid, Akal, 617 pp.

ALIAGA, B., ARANEDA, M., PATTILO, J., 2001, Compendio normativo aplicable al borde costero, Oficina Técnica de la Comisión Regional de Uso del Borde Costero, Región del Bío-bío, GTZ, 111 pp.

ALVIAL, A. y D. RECULE, 1999. Fundación Chile and the integrated management of the coastal zone. *Ocean & Coastal Management* 42:143-154.

ALVIAL, A., 1997, Hacia el establecimiento de un Plan Integrado de Manejo de la Zona Costera de Chile, *Seminario sobre Gestión Integrada del Borde Costero*, Santiago de Chile, 22 p.

ANDRADE, B., 2001, Los espacios litorales: definiciones, actores, desafíos, perspectivas, *Ordenamiento del Territorio en Chile*, Ed. Universidad Católica en Chile, 21-30

ANDRADE, B. and CASTRO, C., 1989, La carta fisiográfica aplicada al manejo de la zona costera, *Rev. Geográfica de Chile Terra Australis*, 31, 87-96.

ARAYA-VERGARA, J.F. 1982. *Análisis de la localización de los procesos y formas predominantes de la línea litoral de Chile: observación preliminar*. *Inf. Geogr. Chile* (29):35-55.

AWOSIKA, et. al., 1993. Management arrangements for the development and implementation of coastal zone management programmes. *World Coast Conference, Noordwijk*. Proceedings, vol. 1: 107-180.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 2001 a, The Brazilian National Plan for Coastal Management (PNGC), *Coastal Management*, 29-3, 17-156

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 2001 b, The coasts of Latin America at the End of the Century, *Journal of Coastal Research*, 17-4, 885-899

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 2003 a, *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas*, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la UCA, 310 pp.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 2003 b, Coastal Management in Spain (1975-2000), 2003, *Journal of Coastal Research*, 19-2, 314-325

BARRAGÁN, J.M.; DADON, J.; MATTEUCCI, S.; MORELLO, J.; BAXENDALE, C.; RODRÍGUEZ, A. 2003, Preliminary Basis for an Integrated Management Program for the Coastal Zone of Argentina, *Coastal Management*, 31:55-77

BERNAL, P.A., OLIVA, D., ALIAGA, B. & MORALES, C., 1999, New regulations in Chilean Fisheries and Aquaculture: ITQ's and Territorial Users Rights, *Ocean and Coastal Management*, 42:119-142

CASTILLA, J.C. & FERNÁNDEZ, M., 1998, Small scale benthic fisheries in Chile: On co-management and sustainable use of benthic invertebrates. *Ecological Applications* 8(1):124-132

CASTRO, C., 2001, Instrumentos para la ordenación integrada del litoral, *Ordenamiento del Territorio en Chile*, Ed. Universidad Católica en Chile, 59-67

CASTRO, C., BRIGNARDELLO, L., 2000, El estado del medio ambiente en Chile, Rev. De Estudios Geográficos, Tomo LX, 234, enero-marzo, 139-155

CASTRO, C., BRIGNARDELLO, L., PONCE, R., POZO, V., 1996, Definición de unidades territoriales sensibles en la Isla de Robinson Crusoe: lineamientos de ordenación ambiental, Rev. Geográfica de Chile Terra Australis, 41, 19-36

CASTRO, C., VILLAGRÁN, J., 1997, Sistema natural y demanda inmobiliaria: el borde costero de Concón-Quintay, Rev. Geográfica de Chile Terra Australis, 42, 51-63

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1990, Informe de la reunión de expertos en planificación de los usos del mar y administración de las zonas costeras en América Latina y el Caribe. LC/G.1595, Santiago de Chile, 27 pp.

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1995, Informe de la reunión subregional sobre manejo costero en áreas marinas y costeras de alta biodiversidad en el Atlántico, LC/G.1856, Tamandaré, Brasil, 38 pp.

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1997, Una contribución latinoamericana a la aplicación del Convenio sobre la diversidad biológica a los ecosistemas costeros y marinos, LC/R.1755, 78 pp.

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1999, a, 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 (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1999, b, Informe de la reunión regional sobre la contribución de los océanos al desarrollo sostenible de la región, LC/R.1899, Santiago de Chile, 44 pp.

CEPAL, (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1998, Informe del taller regional sobre los aspectos económicos de la biodiversidad costera y marina, LC/R. 1781, Santiago de Chile, 31 pp.

CERDA, P., et al, 2002, Programa Más Región, Proyecto Piloto de MIZC, Zona Focal Los Choros, punta de Choros, Comuna de La Higuera, Región de Coquimbo, Chile, 28 pp.

CPPS-PNUMA (Comisión Permanente Pacífico Sur), 1991, Bases para el plan de ordenamiento ambiental de las zonas marinas y costeras en el Pacífico Sudoeste (Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Panamá), Santiago de Chile, 1991, 25 pp.

DINERSTEIN, E., et al., 1995, Una evaluación del estado de conservación de las eco-regiones terrestres de América latina y el Caribe, Washington D.C., Banco Mundial, 135 pp.

EFE, Agencia, 2002, Anuario Iberoamericano, Madrid, Ed. Pirámide, 788 pp.

ESCOBAR, J., 2002, La contaminación marina a través de las cuencas hidrográficas en América Latina dentro del contexto del Manejo Integrado de Zonas Costeras, Informe para CEPAL (versión definitiva)

GALLARDO, V.A., 1976, Hacia una administración moderna de la zona costera en Chile. En F. Orrego (ed.), *Preservación del medio ambiente marino*. Edit. Universidad Técnica del Estado, 270-281

GALLARDO, V.A., (ed.), 1979, *Seminario/Taller sobre Desarrollo e Investigación de los Recursos Marinos de la VIII Región*, Chile, Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Concepción, 567 pp.

GALLARDO, V.A., 1993, Bases de un Programa Integrado de Gestión de las Zonas Costeras y Oceánicas de la VIII Región para el desarrollo sustentable de los recursos marinos, *Seminario Gestión de la zona costera y oceánica de la región del Bío-bío*, Concepción, 129-140

GALLARDO, V., PARRA, O. and CID, G., 1993, *Progress in the development of an integrated CZM. Program for the Biobio Region in Central Chile*, World Coast Conference, Noordwisk, Proceedings (vol. II), 723-731.

MELTZOFF, S.K., LICHTENSZTAJN, Y.G. & STOTZ, W., 2002, Competing visions for marine tenure and Co-Management: Genesis of a Marine Management Area System in Chile, *Coastal Management*, 30:85-99

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES, 1999, Informe de Gestión, Boletín 3, octubre 1999, Santiago de Chile

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES, 2000a, Sistema Concesional de Bienes Nacionales, Programa Patagonia, Ministerio de Bienes Nacionales de Chile

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES, 2000b, Las playas de todos los chilenos: Manual para la fijación de los accesos, Ministerio de Bienes Nacionales, 23 pp.

PASKOFF, R., MANRÍQUEZ, H., 1999, Ecosystem and legal framework for coastal management in the Central Chile, *Ocean and Coastal Management* 42, 105-117

PATILLO, B., 1997, Política Nacional de Uso del borde costero, *Seminario sobre gestión integrada del borde costero*, (sin paginar)

RETAMAL, M.A. 1988. La Zona Costera de Chile: características, recursos, usos y conflictos. Bases para una Política de Administración Costera, *Inf. UNESCO Ciencias Mar*, 47: 77-88.

SCHLOTTFELDT, C., 2001, Consideraciones metodológicas y conceptuales para el ordenamiento costero: análisis de estudios de caso, *Ordenamiento del Territorio en Chile*, Ed. Universidad Católica en Chile, 39-58

SIIRILA, E., 2000, Programa Integrado de gobernabilidad y descentralización: manejo integrado del borde costero de la Región de Coquimbo. Estudio Estratégico, Unión Europea-Gobierno de Chile, 75 pp. (Informe de Misión).

SORENSEN, J., 1993, Sobre la factibilidad de establecer un Programa de Gestión Costera en Chile, *Seminario Gestión de la zona costera y oceánica de la región del Bío-bío*, Concepción, 51-69

STOTZ, W., 1997, Las áreas de manejo en la ley de pesca y acuicultura: Primeras experiencias y evaluación de la utilidad de esta herramienta para el recurso loco. *Estudios Oceanológicos* 16:67-86

SUBSECRETARÍA DE MARINA, 1995, *Decreto Supremo 475, Política Nacional de uso del borde costero del litoral de la República de Chile y crea la Comisión Nacional que se indica*, Santiago de Chile, 8 p.

SUBSECRETARÍA DE MARINA, 2002, La gestión del borde costero en Chile, *Seminario sobre Manejo integrado de la zona costera*, Santiago de Chile, 27 pp. (presentación)

SULLIVAN, K. And BUSTAMANTE, G., 1999, Setting geographic priorities for marine conservation in Latin America and the Caribbean, The Nature Conservancy, Arlington, Virginia, 125 PP.

VIVIANI, C. 1979. Ecogeografía del litoral chileno. *Studies on Neotropical Fauna and Environment* 14:65-123.

**5. Barragán Muñoz, Juan M., 2003,  
The End of the Century for Coastal  
Management in Spain,  
*Journal of Coastal Research*,  
19-2, 314-325**



# Fin de siglo para la gestión costera en España (1975-2000)

## Resumen

En este trabajo se han analizado diez de los principales aspectos de la planificación y gestión de las áreas litorales españolas: política, legislación, distribución de competencias, administración, estrategias, instrumentos, técnicos, recursos económicos, conocimiento e información, y participación. Dicho análisis se ha realizado teniendo en cuenta el contexto general de nuestro país. Los últimos veinticinco años han sido decisivos en una serie de cambios estructurales en el orden político, institucional, social y económico. Tales cambios han contribuido, de forma notable, a una mejora del sistema de planificación y gestión costera. No obstante, dicho sistema no puede ser calificado como integrado. Probablemente, el período estudiado ha sido una etapa de transición hacia otro modelo más avanzado. Además de la elaboración de un diagnóstico general, se proponen algunas directrices para mejorar la gestión costera española en el futuro.

Palabras clave: *planificación y gestión costera, España, Andalucía, zona costera*

## Introducción

El objetivo principal de este trabajo es ofrecer una visión panorámica sobre la gestión del litoral en España. Por gestión del litoral debe entenderse aquel proceso encaminado a administrar los recursos, naturales y culturales, que se encuentran en dicha área geográfica (CLARK, 1996). No se trata de estudiar el litoral español en sí mismo sino de analizar cómo ha sido administrado en los últimos 25 años. El objetivo específico final propone la redacción de una serie de líneas estratégicas que contribuirían a dar respuesta a los problemas observados.

Las hipótesis de trabajo se pueden resumir del siguiente modo:

a) En la actualidad no existe en España una gestión integrada para las áreas litorales. Es posible que el proceso de descentralización política y administrativa haya retrasado la aparición de un modelo de gestión del litoral más sostenible. Ello no quiere decir, en absoluto, que en las actuales circunstancias no sea posible alcanzar un modelo de gestión integrado.

b) Los últimos 25 años (1975-2000) pueden considerarse como un período de transición entre el antiguo modelo obsoleto y uno futuro más integrado (BARRAGÁN,

1997). Dentro de ese período se observan, a grandes rasgos y sin que los límites cronológicos sean exactos, tres etapas distintas:

- Primera) 1975-1984; domina la concepción del período predemocrático, de gestión desarrollista, pero ya existen algunos indicios de cambio (CEOTMA,1982 a, b, c; GARCÍA ÁLVAREZ,1981; GONZÁLEZ PAZ,1982).
- Segunda) 1985-1990; tanto en la escala nacional como en la regional se constatan iniciativas de gran interés y trascendencia en favor de un cambio del modelo de gestión litoral (CEP,1987; ITUR,1987; JIMENO,1988).
- Tercera) 1991-2000; se registra un relativo estancamiento del proceso de cambio que coincide con grandes inversiones en infraestructuras y equipamientos.

El esquema metodológico empleado en este trabajo consiste, primero, en presentar la gestión de las áreas litorales dentro de un contexto europeo y nacional. Estamos seguros que este marco operativo es imprescindible para comprender mejor los procesos que se observan. La razón para este primer paso se justifica en el hecho de que los sistemas de planificación y gestión no se pueden entender de forma aislada; por sí mismos, y pensando sólo en el objeto o el ámbito geográfico administrado. Ante todo se inscriben dentro de las prioridades y oportunidades que cada país tiene con respecto a la situación de sus recursos y desarrollo.

En segundo lugar, se estudian los diez aspectos considerados de mayor trascendencia para la gestión del litoral español (BARRAGÁN, 1998): política, normativa, competencias, administración, estrategias, instrumentos, administradores, recursos, información y participación. En España, al igual que en otros muchos países, la gestión del litoral ha sido, y es, básicamente una función pública; debido, en lo esencial, a que administra espacios y recursos de naturaleza, dominio o servidumbres públicas. No es de extrañar, por tanto, que en esos diez aspectos en los que está basado nuestro análisis, dominen de forma absoluta los aspectos de la función pública. Para la mejor comprensión de cada uno de estos apartados se citarán ejemplos que refuercen la idea que se pretende transmitir.

En cuarto y último lugar se proponen unas líneas actuación que debería contemplar un hipotético modelo de gestión integrada de áreas litorales. Como puede observarse, el esquema metodológico empleado reduce sensiblemente la atención en el objeto (el litoral) y se centra de manera clara en el objetivo (la gestión).

Las fuentes utilizadas son de diferentes naturaleza: bibliográficas (publicaciones sobre la gestión del litoral en España y otros países del mundo), documentales (informes y estudios sobre el litoral de nuestro país) y normativas (atenta lectura de nuestro repertorio legislativo). Se han citado sólo aquellas que se han considerado más significativas.

## El contexto europeo y nacional para la gestión de las áreas litorales españolas

En el contexto europeo la situación es bastante desigual (BRIGDE, 2001). Hay países que disponen de instrumentos normativos específicos para la gestión de las áreas litorales (Francia, Portugal, España...), mientras otros basan su administración en la coordinación de lo dispuesto en las leyes sectoriales (Reino Unido, por ejemplo). En la escala supranacional hace tiempo que la Comisión Europea busca un modelo propio que se adapte a las diferentes realidades políticas, económicas y jurídicas de los Estados miembros. A pesar de que han sido numerosas las iniciativas, entre las que destaca la “Carta Europea del Litoral” (CONFERENCIA DE REGIONES MARÍTIMAS PERIFÉRICAS DE EUROPA, 1981), todavía no se ha encontrado una fórmula que aglutine intereses tan distintos y contribuya a solucionar los graves problemas de los recursos costeros europeos.

El último proyecto que ha llevado a cabo la Comisión Europea en tal sentido se denomina “Programa de Demostración sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras (1997-1999)”, que ha basado sus conclusiones en la observación de la realidad de 35 regiones costeras europeas (EUROPEAN COMISIÓN, 1999). Algunos documentos internos señalan la necesidad y las posibilidades de actuación por parte de las instituciones europeas (COMISIÓN EUROPEA, 1995, 1997, 1999 a, b). También el Consejo de Europa ha centrado su interés en la mejora de la gestión de las áreas litorales: el diseño de modelos normativos que inspiren a los Estados miembros y la redacción de un Código de Conducta son sus aportaciones más recientes (COUNCIL OF EUROPE, 2000 a, b).

El contexto español se entiende a partir de unos datos muy elementales: nuestra costa tiene unos 7.831 kilómetros lineales, de los cuales 2.936 kilómetros pertenecen a los archipiélagos canario y balear. Galicia (1.720 km.), Andalucía (817 km.) y Cataluña (597 km.) son las regiones peninsulares con mayor longitud de costa. En España existen 10 regiones político-administrativas o Comunidades Autónomas costeras que comprenden 25 provincias y 532 municipios (DGC, 1999).

Utilizando criterios jurídicos y administrativos se plantea la hipótesis de que el litoral podría abarcar la superficie de los términos municipales y la perteneciente a las aguas territoriales. La suma de esa realidad administrativa asciende a 142.000 km<sup>2</sup>. Teniendo en cuenta que España tiene 504.000 km<sup>2</sup> de superficie terrestre y en torno a 100.000 km<sup>2</sup> de Mar Territorial, puede concluirse que el litoral podría llegar a representar cerca del 24% del territorio nacional (DGC, 1999).

En la introducción se afirmaba que, además de a las características geográficas, la gestión de las áreas litorales se vinculan a la realidad política, social y económica de un país. En efecto, resulta muy difícil entender ciertos hechos o fenómenos litorales si no existe una amplia perspectiva de interpretación y análisis. En España, los últimos veinticinco años tienen un significado de cambio estructural en los aspectos señalados. Resulta evidente la interrelación entre los cuatro elegidos. Un breve comentario de cada

uno de ellos ayudará a conocer el marco en el que opera la gestión de las áreas litorales españolas.

**A) Cambio del contexto político.** Constituye una de los avances más significativos. Hasta mediados los setenta, y durante cuarenta años, España sufrió una dictadura militar. A partir de esa fecha se sucede un período de transición que da lugar a un sistema democrático que hoy, un cuarto de siglo después, está absolutamente consolidado. Este aspecto es importante en sí mismo pero también sus efectos desencadenantes sobre los tres restantes. Además, casi todos los autores identifican “gestión integrada” con el carácter democrático del proceso de toma de decisiones.

**B) Cambio del contexto institucional y administrativo.** La apertura democrática trae consigo cambios de gran trascendencia en la organización territorial del Estado. En la etapa predemocrática éste se estructuraba a partir de municipios y provincias. Unos y otras eran a la vez referentes administrativos y políticos; más bien lo primero que lo segundo. Con la nueva Constitución de 1978 (art. 137) la poderosa Administración Central debe compartir, además, funciones públicas con otra escala de enorme trascendencia en la actualidad: La Comunidad Autónoma (o Administración Regional).

**C) Cambio del contexto social.** La apertura democrática y la descentralización del Estado favorecen la participación de la sociedad en la vida pública. No obstante, este cambio es lento y en la actualidad la cultura participativa es menor que en muchos países de la Unión Europea. A pesar de ello, se multiplican las iniciativas y las organizaciones No Gubernamentales. También conviene destacar que España se sitúa en el lugar número 21 del Indicador de Desarrollo Humano que maneja Naciones Unidas (AKAL, 2001) en su Programa para el Desarrollo (sobre un total de 162 países y teniendo en cuenta cuatro variables: esperanza de vida, alfabetización, nivel de instrucción y renta...).

**D) Cambio del contexto económico.** Tampoco cabe duda alguna sobre el progreso económico que se ha experimentado. El Producto Interior Bruto (PIB), por ejemplo, ha crecido en los últimos años a una media del 3-4% anual; incluso por encima de la media europea. El PIB por habitante ha pasado de 3.818 dólares en 1975 a 18.079 en 1999. Ello se ha traducido en las dos últimas décadas en: construcción y modernización de infraestructuras, incremento del sector servicios (65% del PIB) a costa de la agricultura e industria... El turismo, que en un 80% se dirige a las zonas costeras, ocupa un lugar privilegiado en la estructura productiva de nuestro país. También este último comentario interesa de forma extraordinaria para comprender lo sucedido en la gestión de las áreas litorales.

El sistema productivo español es muy dependiente del espacio y los recursos litorales. La pesca, la agricultura intensiva más próspera y competitiva, los complejos industriales, los grandes centros intermodales de transporte, etc. están situados en el litoral o dependen de una localización costera. Además, los estrechos vínculos que se establecen entre ese importante porcentaje de población al que antes se aludía y su actividad económica, se traduce en la existencia de numerosos equipamientos e infraestructuras (ALVARGONZÁLEZ, 2001).

Como rasgo general del litoral español se destaca una intensa presencia antrópica. Ello explica que haya perdido gran parte de sus características naturales y sea un espacio muy humanizado: más del 40% del litoral está urbanizado o declarado como urbanizable. En la actualidad los municipios costeros tienen una densidad media que ronda los 350 hb/km<sup>2</sup>. Para hacerse una idea más exacta del proceso de concentración demográfica en el litoral de España es necesario recordar que la densidad media del conjunto nacional es de 77 hb/km<sup>2</sup>. Según la DGC (1999), a menos de 50 kilómetros de la costa viven más de 23 millones de personas (más de la mitad de la población total). Pero si tenemos en cuenta la estacionalidad de las actividades turísticas, las cifras anteriores se elevan a casi 1000 hab/km<sup>2</sup> durante la época estival.

En este contexto complejo y cambiante aparecen los problemas propios de las áreas litorales. España, igual que otros países europeos, ofrece una considerable muestra de los impactos de los usos y actividades económicas mencionadas: Pérdida de la biodiversidad y disminución de la superficie de hábitats críticos, reducción alarmante de los paisajes naturales, crisis en la calidad y cantidad de ciertos recursos naturales, deterioro o expolio del patrimonio histórico-cultural costero, principalmente el subacuático, pérdida del Dominio Público Marítimo Terrestre (menos acusado en el último decenio), alteración de los procesos y equilibrios físico y naturales, incremento de los niveles de riesgo y erosión...

La mayoría de los problemas señalados obedecen a varias causas. Según nuestra opinión, el origen de la situación a la que se ha llegado puede estar en uno o varios de los hechos que a continuación se describen: excesiva urbanización del litoral (TORRES ALFOSEA, 1997), progresiva artificialización del borde costero con obras de ingeniería, sobreexplotación de ciertos recursos entre los que destacan las aguas subterráneas y la pesca (SANTOS, 2001), declive de ciertas actividades tradicionales (agricultura y ganadería, pesca artesanal...) y aparición de otras en rápida expansión (agricultura bajo plástico, acuicultura, turismo), impacto de determinados usos y actividades económicas, contaminación de las aguas estuarinas y litorales con vertidos urbanos o industriales, inadecuado diseño de obras de infraestructura o emplazamiento de construcciones inmobiliarias, incendios intencionados de los bosques litorales, privatización o apropiación indebida de patrimonio público (VERA, 2001)...

De todo lo anterior pueden deducirse algunos de los objetivos, o asuntos críticos, que tiene encomendada la gestión integrada del litoral español. Así cabe resaltar, entre otros, el freno a los procesos de urbanización generalizada, la mejora de la calidad de las aguas litorales, la racional utilización de las aguas continentales, la recuperación de ciertos hábitats críticos, el control de la explotación de los recursos vivos, la conservación (o recuperación cuando corresponda) del Dominio Público Marítimo Terrestre, el replanteamiento de las obras públicas, la protección de los paisajes y espacios naturales de interés...

## Aspectos estructurales de la planificación y gestión de las áreas litorales (decálogo para un objetivo)

### Política para el litoral español (La voluntad)

Una vez se ha tratado el marco general en el que se desenvuelve el proceso de ordenación de las áreas litorales en España, se abordan los aspectos específicos de su planificación y gestión. Para el análisis de dicho proceso se han elegido los diez que se consideran más importantes. Aunque con ellos no se agotan las posibilidades de estudio sí se obtiene una idea bastante aproximada.

La política costera de los períodos predemocrático y de transición a la democracia destacó por su ausencia. Las palabras de un antiguo Director General de Costas de hace una década (OSORIO,1990) eran aún más contundentes cuando vinculaban "... la ausencia histórica de una política costera con el expolio y degradación de aquellos espacios públicos constituidos por el DPMT".

Una segunda etapa, de gran efervescencia política en las tres escalas de la administración, transcurre a partir de mediados los años ochenta. La democracia está ya bien asentada y el Estado trabaja muy firmemente en las competencias que le atribuye la Constitución: sobre todo la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre. De ese esfuerzo surgirá, en 1988, la actual Ley de Costas. También la escala intermedia o regional (Comunidades Autónomas) reclama con fuerza sus responsabilidades públicas. En esta década se hacen muy presentes los planteamientos de gestión integrada y se expresan claramente en las intenciones del Estado y de las regiones; en gran medida debido a los nuevos aires que recorren Europa.

Muchos proyectos políticos de cambio se inician o aceleran a lo largo de este período: en relación a determinados recursos naturales, a los espacios naturales protegidos, a las infraestructuras... Pero la realidad se impone: a pesar de sus buenas intenciones, la clase política no es capaz de coordinar todas las iniciativas que inciden en la gestión del litoral. El resultado es fácil de imaginar: No existió integración de las políticas sectoriales (OLMOS, 1990).

El tercer período corresponde cronológicamente con el final de los ochenta y la década de los noventa. Al principio de este período parecía que se preparaba un cambio estructural en la planificación y gestión del litoral: los Gobiernos del Estado y de varias Comunidades Autónomas emprendieron iniciativas muy interesantes y novedosas. De hecho la política del Estado, por ejemplo, desarrolló tres líneas estratégicas muy interesantes: reforzó los servicios administrativos centrales y periféricos, incrementó de forma notable el capítulo presupuestario y fortaleció la cobertura legal de la gestión (la Ley de Costas de 1988 es, de nuevo, un referente imprescindible).

También el poder regional inició políticas específicas para la gestión integrada del litoral, que abandonó poco tiempo después. En Andalucía, por ejemplo, se aprobaron en

1990 las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía; pero la política de los diferentes gobiernos regionales de los años noventa nunca tomó demasiado en serio este magnífico instrumento de gestión.

Desgraciadamente el interés político por una mejor administración del espacio y de los recursos litorales fue decayendo a medida que avanzaba la última década del siglo XX. Es probable que las grandes inversiones en proyectos inmobiliarios (vinculados al turismo) y en infraestructuras productivas (viarias, ferroviarias...) o de ingeniería costera también ligados al turismo (playas, paseos marítimos), desviarán la atención de políticos, técnicos y población en general. Nuestra idea es que, en la actualidad, la política sobre la gestión costera en España pasa por un período de estancamiento. En otras palabras: no es un asunto de especial interés o prioritario.

De igual modo la paradoja se encuentra instalada en la política litoral de muchas Comunidades Autónomas y entes locales. Parece que hubiera un doble discurso político. En las primeras, por ejemplo, se reconoce el valor y las presiones que se registran en el litoral; pero muy pocas ordenan este espacio en profundidad y mantienen esquemas de planificación urbanística supramunicipal. Las estrategias de gestión desarrolladas de forma específica para el litoral no son muy numerosas, y menos aún exitosas.

La política municipal tampoco escapa a esa contradicción entre los hechos y las palabras: mientras, por un lado, realza el valor “incalculable e incomparable” de sus tramos costeros, por otro, se están vendiendo los mejores parajes litorales a la insaciable demanda urbanizadora. En ambos casos la contradicción es aún mayor pues, en una y otra escala, se repiten los argumentos del desarrollo sostenible, del legado a las generaciones futuras, del largo plazo... pero en realidad se sucumbe con demasiada frecuencia a los beneficios del corto plazo.

### **Estructura normativa de la gestión de las áreas litorales (Las reglas)**

La trascendencia de la zona costera la recoge nuestra Constitución. Aquí se le identifica con una de las figuras de mayor potencia normativa de nuestro sistema de ordenamiento jurídico: Bien de Dominio Público. En el artículo 132.2 se especifica que por bienes de Dominio Público se entiende “los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

Sus características se definen, primero, por la inexistencia de una ley diseñada específicamente para la gestión costera (del tipo de la de EEUU, por ejemplo). En segundo lugar, lo más parecido a una ley de gestión costera es la denominada Ley 22/1988 de Costas. Pero también es necesario advertir que dicha ley está pensada, especialmente, para la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) y no para el área litoral en sentido amplio (SUÁREZ DE VIVERO, 1992 a y b, MONTOYA, 1995; BARRAGÁN, 1997). A pesar de todo debe considerarse un auténtico hito en cuanto que supone la corrección de una serie de errores históricos en la gestión de las

costas españolas (JIMÉNEZ DE CISNEROS, 1995); por ejemplo, cuando define y detalla de forma mucho más precisa cuáles son los bienes de DPMT.

La mencionada ley es de una gran trascendencia para todo el sistema de gestión de las áreas litorales españolas (MALVÁREZ Y DOMÍNGUEZ, 2000). Cuatro poderosas razones avalan esta afirmación: la primera porque constituye la legislación básica del litoral español. En segundo lugar, porque identifica el DPMT con los espacios costeros de mayor valor ambiental y socioeconómico: marismas, albuferas, esteros, playas, dunas, islotes, mar territorial, aguas interiores, recursos naturales de la Zona Económica Exclusiva y la plataforma continental, etc.

La tercera razón es que a partir de la línea que separa el DPMT del dominio privado se miden las distintas zonas de servidumbre e influencia a la propiedad privada. Es decir, el límite del DPMT condiciona de forma estricta el desarrollo del primer medio kilómetro del ámbito terrestre litoral. Y, finalmente, como afirma MENÉNDEZ (1989 y 1991), porque la Ley de Costas constituye un importante punto de encuentro de las tres escalas básicas de la administración pública.

A pesar de una opinión absolutamente favorable hacia la Ley 22/1988 de Costas, es preciso recordar, como lo hacen JOVEN Y TEKKE (1994), que dicha ley no conlleva los suficientes mecanismos para desarrollar una gestión integrada del litoral.

Otro aspecto destacado que es necesario mencionar se refiere al hecho de que la normativa sectorial que afecta a las áreas litorales es muy abundante. Dicha normativa atribuye a las escalas de gestión nacional y regional la mayoría de las responsabilidades. Además de la Ley de Puertos, la de Aguas, la de Espacios Naturales Protegidos y la del Suelo, el Estado regula otras funciones públicas de gran interés para la gestión de las áreas litorales. Así, por ejemplo, la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (modificada en 1999), contempla varias posibilidades de relación (coordinación, cooperación, planes y programas conjuntos, convenios...), entre las diferentes administraciones públicas.

Otras referencias normativas de la Administración General del Estado son: Ley 38/1995, sobre el Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente; Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental; Real Decreto 258/1989, sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar; Real Decreto 2510/1977, sobre trazado de Líneas de Base Recta; Ley 10/1977, sobre Mar Territorial; etc. A las anteriores se le añade otra norma muy importante para los recursos vivos de nuestro litoral: la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado.

También los parlamentos o Gobiernos de las Comunidades Autónomas han aprobado, o están a punto de hacerlo, una base normativa específica de gran trascendencia para las áreas litorales regionales. Asturias (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO, 1995, CULLIÁ, 1998), Andalucía (ACOSTA, 1998), el País Vasco (VILLALOBOS, 1998) o Valencia son algunos de los casos que pueden citarse.

En Andalucía, por ejemplo, cabe mencionar para la gestión del litoral el Decreto 118/1990 por el que se aprueban las ya mencionadas Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1990). A pesar de ser un instrumento legal con grandes posibilidades para la ordenación integrada, pues contempla los tres ámbitos geográficos del litoral, el ejecutivo y la Administración Regional las ha ignorado (DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 1995). Otras normas regionales de interés para la gestión costera son: Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio, Ley 12/1999 del Turismo, Ley 2/1989 de Espacios Naturales Protegidos, Ley 7/1994 de Aguas Litorales, Ley 8/1988 de Puertos Deportivos, Ley 1/2002 de Pesca Marítima, acuicultura y marisqueo...

### **Reparto de competencias; gestión fragmentada (Las Responsabilidades)**

La Constitución española de 1978 (art. 148 y 149) también constituye la principal referencia para el reparto de competencias entre las tres escalas básicas de la Administración Pública. Las áreas litorales, como espacio geográfico donde convergen multitud de usos públicos y actividades económicas, se encuentran directamente afectadas por esa distribución de competencias. El Estado y las Comunidades Autónomas se reservan gran parte de las funciones públicas que pueden encontrarse en el litoral. El poder local es el que menos competencias tiene asignadas de forma directa por mandato constitucional. Los Estatutos de Autonomía de los diferentes entes regionales recogen las posibilidades que la Constitución les concede; es el resultado del proceso de descentralización del Estado al que se aludía en las páginas introductorias.

El Cuadro 1 refleja las responsabilidades públicas que afectan a una región costera en la gestión del litoral. El caso de Andalucía, que ha sido utilizado como ejemplo, es parecido al de otras Comunidades Autónomas españolas que han adquirido un amplio nivel de competencias. De dicho cuadro se deduce una cuestión de gran trascendencia para la gestión integrada de las áreas litorales: Sobre un mismo espacio o recurso existe tal convergencia administrativa que obliga a la coordinación y cooperación.

La coordinación se hace necesaria pues, en bastantes ocasiones, las líneas divisorias de la gestión son absolutamente artificiales. Pensemos en la pesca, por ejemplo, donde la invisible Línea de Base Recta separa la responsabilidad del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre unos recursos y unos usuarios en constante movimiento hacia un lado y otro de dicha línea (SUÁREZ DE VIVERO-1992, B). O el caso de puertos deportivos (Comunidad Autónoma), ya que muchos de ellos están situados dentro de instalaciones portuarias estatales. A veces la cooperación resulta imprescindible pues la gestión de un espacio influye de manera decisiva en lo que sucede en el contiguo: La gestión de la Zona de Servidumbre del DPMT, establecida en la Ley de Costas, es responsabilidad de la Comunidad Autónoma (Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente); mientras, el DPMT es competencia del Estado (Demarcación de Costas de la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente).

**CUADRO 1. Reparto de las principales responsabilidades de gestión pública que afectan al espacio y recursos litorales**

Administración General del Estado	Administración Regional (ejemplo de Andalucía)	Adm. Local
Dominio Público (Marítimo Terrestre, Portuario, Hidráulico); Puertos comerciales; Obras públicas de interés general (ingeniería costera); Legislación básica sobre urbanismo, protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; Parques Nacionales; Defensa contra la contaminación marina; Dragados; Iluminación de costas y señales marítimas; Salvamento Marítimo; Control de Buques; Defensa Nacional; Gestión de recursos hidráulicos (cuando las aguas transcurran por más de una CA); Pesca, acuicultura y vertidos (excepto en aguas interiores), Defensa del Patrimonio Cultural, Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica...	Zona de Servidumbre del DPMT; Puertos deportivos y pesqueros; Obras públicas de interés de la CA; Ordenación del territorio (y del litoral), urbanismo y vivienda; Gestión en materia de medio ambiente; Espacios Naturales Protegidos; Sanidad e Higiene; Pesca fluvial, pesca marítima, marisqueo y acuicultura en aguas interiores; Montes y aprovechamientos forestales; Agricultura, ganadería y vías pecuarias; Recursos e infraestructuras hidráulicas (cuando transcurran por una sola CA); Ordenación del turismo; Cofradías de Pescadores; Control de vertidos hasta aguas interiores; Defensa del patrimonio histórico de interés para la CA; Fomento de la cultura e investigación científica...	Urbanísticas, sanidad, seguridad y limpieza de playas, depuración de aguas residuales...

Fuente: Elaboración propia

En la actualidad puede afirmarse que en España la coordinación y cooperación entre administraciones públicas con responsabilidades en el litoral empieza a consolidarse después de una década de fricciones y desencuentros. Todavía hoy quedan responsabilidades no asignadas, de manera explícita, a una administración determinada. Tampoco parece resuelto de forma definitiva el papel que deben jugar las entidades locales en la gestión integrada del litoral; a nuestro modo de ver el municipio es una escala poco aprovechada en tal sentido.

### **Convergencia de instituciones públicas (La Administración)**

La administración pública responsable de la gestión de las áreas litorales y sus recursos es muy numerosa. Se reparte, como ha podido verse, entre las tres escalas administrativas básicas. Tal situación constituye el simple reflejo del reparto de competencias. A pesar de la importante presencia de los entes regionales, el Estado sigue siendo la Administración más presente y decisiva desde el punto de vista de los órganos administrativos, número de funcionarios y recursos financieros.

Como administración específica destaca la Dirección General de Costas (DGC) del Ministerio de Medio Ambiente, que tiene a su cargo la tutela del DPMT. Dicha gestión es llevada a cabo entre los servicios centrales (DGC) y los servicios periféricos denominados Demarcaciones de Costas (11 en total). Cada uno de estos últimos tiene asignado un tramo de la costa española. Los más de 800 km. de litoral andaluz, por ejemplo, le son encomendados a dos Demarcaciones de Costas: Andalucía Atlántico y Andalucía Mediterráneo.

En algunos entes regionales existe administración específica de costas (Comunidad Valenciana) y en otros no (Comunidad de Andalucía). En estos últimos la gestión de los

asuntos litorales pierde su carácter específico. El caso andaluz de nuevo puede ser ilustrativo: las administraciones más importantes suelen estar asociadas a la calidad de aguas litorales y espacios naturales protegidos (Consejería de Medio Ambiente); a la ordenación del territorio y urbanismo, a los puertos deportivos y pesqueros (Consejería de Obras Públicas y Transportes); a la agricultura, a la pesca, acuicultura y marisqueo en aguas interiores (Consejería de Agricultura y Pesca), al patrimonio histórico (Consejería de Cultura), etc. Cada Consejería intenta acercar la Administración Regional al ciudadano a través de las correspondientes Delegaciones Provinciales.

En la escala local suelen darse situaciones de escasez de recursos, humanos y económicos. Esta administración suele concentrar sus esfuerzos en el cuidado de las playas, gestión de residuos sólidos, planeamiento urbanístico y depuración de aguas residuales. En relación a la gestión del espacio litoral parece interesante resaltar el papel que pueden realizar otras administraciones jurídicamente adscritas al régimen local; nos referimos a las Diputaciones Provinciales y a las Mancomunidades de Municipios. Estas administraciones, situadas entre el poder regional y el municipal, pueden contribuir a la mejora de la formación de los técnicos municipales, llevar a cabo labores de asesoramiento técnico en los municipios costeros pequeños, fomentar la agrupación de éstos con objeto de conseguir el tamaño mínimo eficiente de un servicio, etc.

Otro aspecto de trascendental importancia es la coordinación y cooperación institucional. Y es que la gestión integrada exige canales de comunicación fluidos entre los agentes sociales e institucionales implicados en el proceso de toma de decisiones. Ello implica, a su vez, que una administración tenga la posibilidad de influir en las decisiones de otra y viceversa, independientemente de la escala territorial o del sector de actividad. Se hace referencia a dos principios muy elementales de las relaciones entre las instituciones públicas: interacción y reciprocidad. Es decir, no se trata de anular a un determinado órgano de gobierno en las decisiones que le corresponden; pero sí de influir en ellas pues de esta manera se incrementan los niveles de coordinación y pueden iniciarse procesos de cooperación.

En tal sentido, después de analizar las principales entidades de administración, así como los órganos de gestión previstos en la legislación que afecta a las áreas litorales (de costas, de puertos comerciales, de puertos deportivos, de aguas continentales, de aguas litorales, de espacios naturales protegidos, de usos del suelo, de patrimonio histórico, etc.), llegamos a varias conclusiones importantes:

A) En casi todos los sectores estudiados existen foros de encuentro para los representantes de las tres administraciones y los usuarios de un determinado recurso o actividad: Consejos de Administración Portuaria, Consejos del Agua, Consejos de Medio Ambiente, Patronatos y Juntas Rectoras de Parques, Comisiones de Ordenación del Territorio, Consejos de Patrimonio Histórico, etc. Ello, no cabe duda, contribuye a la mejora de la gestión, a su transparencia, incluso a la paz social.

B) La ley no exige a la Administración del Estado responsable de la gestión de las costas españolas la creación de órganos específicos en el que estén representadas otras

administraciones. Lo cual no deja de ser una absoluta paradoja ya que la gestión de un recurso espacial, como el DPMT, distribuido a lo largo de los tres ámbitos geográficos (terrestre, marino e intermareal), requiere el concurso de otras muchas instituciones públicas y agentes sociales.

C) En las Comunidades Autónomas que carecen de administraciones específicas para la gestión costera es mucho más difícil que existan este tipo de órganos colegiados. No obstante, la Ordenación del Territorio, aunque no sea evidentemente un sustituto de la gestión integrada de áreas litorales, puede paliar las deficiencias señaladas.

Pero la coordinación y cooperación entre administraciones no tiene por qué residir de forma exclusiva en fórmulas predeterminadas y preceptivas. La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, abre nuevas posibilidades que cada vez son más utilizadas. En dicha normativa se ofrecen caminos que facilitan la cooperación voluntaria entre administraciones; sobre todo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, independientemente del sector al que pertenezcan, siguiendo el principio de lealtad institucional y el respeto de las competencias (art. 4): Se pueden crear órganos para la cooperación (art. 5), se pueden firmar convenios de colaboración (art. 6), incluso llegando a establecer planes o programas de carácter vinculante (art. 7).

### **Líneas de actuación en las áreas litorales (Las Estrategias)**

Cuando se analizaba la política del Estado de finales de los años ochenta, se hizo referencia a uno de los escasos planteamientos estratégicos de la gestión costera de nuestro país (DIRECCIÓN GENERAL DE PUERTOS Y COSTAS, 1991). En efecto, en aquella ocasión el Gobierno Central decidió fortalecer la administración, incrementar el presupuesto y mejorar la base legal de la gestión. Es posible que, en aquel período, descuidara el acercamiento a otras esferas del poder político y administrativo. Pero a pesar de cualquier crítica que se pueda hacer, la gestión costera contaba con unas líneas estratégicas que marcaban su propio rumbo.

Durante la década siguiente alguna de las líneas estratégicas descritas se ha debilitado de forma ostensible. Por ejemplo, aquella administración costera fuerte que se pretendía hace diez o quince años tiene deficiencias respecto a: la dotación de personal, la formación de ese mismo personal en técnicas de gestión integrada y los medios técnicos para el desarrollo de sus funciones.

Tampoco la base legal ha variado mucho en más de una década. Durante las tres últimas legislaturas no se ha adaptado al nuevo concepto de gestión integrada. Hubiera sido interesante ensayar un nuevo modelo normativo de gestión costera que sirviera de marco a los distintos agentes sociales e institucionales, públicos y privados, para fomentar la cooperación. Incluso se podría haber intentado superar el tradicional ámbito geográfico en el que se centran las actuaciones del Estado. De esa forma la gestión del DPMT se hubiera visto complementado con una mejor gestión del ámbito marino. Incluso dicha

estrategia habría animado a las diferentes Comunidades Autónomas y a muchos municipios a mejorar su modelo de gestión en el ámbito terrestre del litoral.

Por lo que se refiere al nivel intermedio de gestión, la mayoría de los entes regionales ha desarrollado una estrategia que les ha llevado a resolver problemas muy elementales vinculados: al organigrama de su propia administración, a la aprobación de la legislación básica, a la mínima dotación de personal y medios técnicos, etc. Tal situación se explica por lo reciente de la creación de esta escala administrativa. Desgraciadamente, en muchas Comunidades Autónomas costeras, aún no se ha llegado a diseñar una estrategia de gestión especialmente adaptada a la singularidad natural, socioeconómica y jurídica de sus áreas litorales.

El futuro modelo de gestión integrada de las áreas litorales parece necesitar un nuevo y mejor definido marco estratégico. Algunas de las líneas que deben marcar ese proceso se han expuesto al final del presente trabajo. No obstante algunas de ellas se asocian: a la innovación y modernización de la base legal de la gestión, al fomento de instrumentos de carácter voluntario, al ensayo de nuevos instrumentos económicos y financieros, a una nueva cultura de cooperación interinstitucional, a una mejor formación de los técnicos, a una mayor presencia de organismos no gubernamentales, a la búsqueda del apoyo social, a una concepción de la gestión más cercana a la idea de proceso que a la de actuación concreta, a una mayor democratización y transparencia en la toma de ciertas decisiones, etc.

### **La intervención ordenada en las áreas litorales (Los Instrumentos)**

En este apartado se analizan algunos instrumentos utilizados en la planificación y gestión de las áreas litorales españolas. Existen numerosas formas de intervenir de manera ordenada sobre el espacio y los recursos litorales. Por tanto, no es de extrañar que el número de instrumentos sea también elevado. Entre las alternativas de agrupación consideradas hemos optado por la división más sencilla de los instrumentos conocidos: A) Estratégicos y B) Operativos. La utilización de un tipo de instrumento u otro suele estar muy relacionada con el objetivo (planificación o gestión) y la escala de trabajo.

A) En la actualidad, la Administración General del Estado posee varios instrumentos que influyen en la planificación y gestión de las áreas litorales. De forma específica sólo es posible mencionar el Plan Nacional de Actuaciones en la Costa (que se aprueba de forma discontinua). También conviene recordar el Plan Hidrológico Nacional, el Plan Nacional de Salvamento Marítimo y Lucha contra la Contaminación, el Plan Nacional de Infraestructuras, etc. Otros no menos interesantes que afectan, directa o indirectamente, al litoral y sus recursos son: El Plan Estratégico Español para la Conservación y Uso Racional de los Humedales (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 1999), la Estrategia Española para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, la Estrategia Forestal Nacional, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (aunque la ley lo contempla nunca se ha desarrollado ninguno), el Plan Estratégico de Puertos del Estado y de las diferentes Autoridades Portuarias, etc.

Para la escala regional también existen instrumentos estratégicos que han sido diseñados de forma específica para la ordenación del litoral. Entre ellos destacan, en Andalucía, el Programa de Planeamiento (urbanístico) Litoral (CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL, 1986) y los Planes Turísticos del Litoral. Su utilidad, igual que ocurrió con las Directrices Regionales del Litoral, es más que dudosa. Entre los instrumentos de planificación que han tenido mejor fortuna desde el punto de vista sectorial pueden citarse: Planes Especiales de Protección del Medio Físico (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1988), Plan de Puertos de Andalucía, Plan de Policía de Aguas, Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (Programa de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales), las Bases y Estrategias de Ordenación del Territorio, el Plan de Ordenación del Territorio, el Plan de Playas de Andalucía (en fase de implantación), el Plan General de Bienes Culturales, el Plan de Medio Ambiente de Andalucía (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, 1995), el Plan Forestal Andaluz, etc.

La escala local tiene en sus Planes Estratégicos Municipales algunas posibilidades instrumentales interesantes de ordenación aunque no son exclusivos de las ciudades costeras.

B) Los instrumentos operativos pueden estar orientados a la planificación pero también, y sobre todo, a la gestión cotidiana. Por esa razón suelen ser preceptivos. Entre los más trascendentes para las áreas litorales se encuentran los vinculados a la gestión del Dominio Público del Estado; sea Marítimo Terrestre, Hidráulico, Portuario o Viario. Los instrumentos son los tradicionalmente utilizados por la administración pública para desarrollar sus funciones de control: deslindes, adscripciones, concesiones, autorizaciones, sanciones, etc. También tienen ese carácter operativo, aunque en forma de Plan, otros instrumentos: Planes de Utilización de Espacios Portuarios, Planes Hidrológicos de Cuenca, Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), etc. Estos dos últimos para los espacios naturales protegidos.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía no existe ningún instrumento específico para la gestión de las áreas litorales. Además de los PORN y los PRUG, en los espacios naturales protegidos, se están elaborando los denominados Planes de Desarrollo Integral y Programas de Fomento (Planes de Desarrollo Sostenible en la nueva nomenclatura oficial). Entre los instrumentos regionales operativos que más afectan al litoral están los Planes Correctores de Vertidos Industriales. Para la gestión cotidiana de la calidad de aguas litorales se cuenta con instrumentos que van ligados a cada vertido de aguas residuales: Autorización, Canon y Registro de Autorizaciones.

También en los planes de tipo urbanístico la Administración Regional tiene un control considerable pues, a pesar de que la propuesta surge del Gobierno Municipal, de ella depende la aprobación definitiva del documento. Pero para el espacio y los recursos litorales lo importante es, no lo olvidemos, la presión que ejercen los municipios a través de sus iniciativas de ordenación formuladas en los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU). Aquí se canalizan institucionalmente las tensiones que el desarrollo inmobiliario provoca sobre el sistema litoral. Ahora resulta obligado, de nuevo, recordar

que nuestra estructura productiva es muy dependiente de los subsectores económicos ligados al turismo de costa y a la construcción: hoteles, primeras y segundas residencias, etc.

Varias ideas generales pueden apuntarse sobre los instrumentos de planificación y gestión que convergen en las áreas litorales españolas. La primera de ellas se refiere a la gran diversidad y al elevado número de instrumentos sectoriales existentes. Muchos de ellos son preceptivos; es decir, su redacción está determinada por la legislación vigente. Los de carácter voluntario todavía tienen escasa tradición en nuestro país aunque parecen ir en aumento; de todas formas, su grado de éxito aún es muy limitado (si exceptuamos a los vinculados a la construcción de infraestructuras).

También puede constatarse la existencia de interesantes instrumentos específicos para las áreas litorales. En este caso se observan dos grandes grupos: Por un lado, aquellos que van dirigidos a la realización de infraestructuras y obras de defensa costera, dependientes del Estado. Por otro, los que se orientan hacia una ordenación más integrada del espacio litoral, dependientes de las Comunidades Autónomas y entes locales. La eficacia de los primeros contrasta con el fracaso generalizado de los segundos. Incluso aceptando el riesgo de equivocarnos, interpretamos este hecho en el sentido siguiente: la presión de la actividad urbanística ha sido tal sobre los instrumentos de planificación y gestión del espacio litoral, que ha hecho prácticamente inservible el sistema de ordenación de los recursos territoriales.

Al mismo tiempo parece que, sobre todo en el poder regional, se consolidan instrumentos de corte ambientalista como los más resistentes a dichas presiones. El sistema de gestión de espacios naturales protegidos, a pesar de las importantes deficiencias que pueda tener, son buena prueba de la anterior afirmación. La interrelación que se detecta entre todo el sistema de planificación y gestión es muy débil.

### **La formación técnica para la gestión integrada (Los Administradores)**

Los funcionarios y técnicos superiores que administran el espacio y los recursos litorales tienen diversos perfiles de formación profesional. En la Administración de Costas del Estado, por ejemplo, dicho perfil se identifica con las funciones que tradicionalmente han venido marcando su existencia: construcción de obras de infraestructura e ingeniería costera. Por lo tanto, la considerable presencia de ingenieros asociados a las Obras Públicas en este organismo se explica fácilmente. Ocurre igual en la escala regional con los arquitectos y los biólogos ya que algunas de las competencias más desarrolladas por las Comunidades Autónomas, se han vinculado a las funciones de gestión urbanística y ambiental. Por último, la escala local, también debido a su especialización funcional en el sistema de planificación, cuenta con numerosos técnicos ligados al urbanismo, en España básicamente arquitectos.

El modelo de gestión integrada que se propugna para las áreas litorales exige el conocimiento y la práctica de nuevas destrezas intelectuales. Ya no se trata sólo de aplicar

la normativa vigente. Ese es un mínimo para cualquiera de las escalas administrativas. Hoy día un buen gestor tiene que adelantarse a los problemas (gestión proactiva) y no sólo dar respuesta a éstos cuando llegan a la oficina de la administración en forma de escrito oficial. Necesita, también, conocimientos más diversos y complejos que los que tradicionalmente se han impartido en las titulaciones mencionadas: técnicas de búsqueda de consenso, de negociación, de resolución de conflictos, de difusión de nuevas experiencias, etc.

Ello nos lleva a una conclusión: Sin formación específica complementaria muchos títulos universitarios evidencian lagunas importantes para la gestión integrada de las áreas litorales. Tales vacíos formativos pueden solventarse, al menos parcialmente, con cursos de postgrado, de especialización o maestrías diseñadas "ad hoc". La administración cuenta con instrumentos muy interesantes para abordar estas carencias formativas: Las Escuelas de Administración Pública y los Colegios Profesionales.

En los últimos años han aparecido en España titulaciones que, aún siendo todavía deficientes en algunos aspectos formativos necesarios para la gestión integrada de áreas litorales, ofrecen cambios muy interesantes. Entre ellas destacan Ciencias del Mar, Geografía y Ciencias Ambientales.

### **Aspectos económicos de la gestión de las áreas litorales (Los Recursos)**

Buena parte de los recursos financieros disponibles para el desarrollo en España se dirigen hacia las áreas litorales. La concentración de la población explica, por ejemplo, que muchas de las inversiones en infraestructuras productivas y equipamientos hayan tenido aquí su destino. Por otro lado, las actividades turísticas y de ocio han sido capaces de atraer billones de pesetas en inversiones inmobiliarias en las dos o tres últimas décadas. En el litoral mediterráneo y en los dos archipiélagos tal afirmación es especialmente constatable.

El proceso de concentración de recursos económicos anterior ha descansado, hasta el momento, en la utilización no siempre racional de los recursos litorales: suelo, agua, paisaje... Al mismo tiempo que dicho fenómeno se produce se observa que las inversiones dirigidas a la protección y recuperación de esos mismos recursos, aunque importantes, son todavía insuficientes. El estado de deterioro en el que se encuentran algunos avala tal afirmación. La primera conclusión de este razonamiento general es bastante sencilla: No hay correspondencia entre los beneficios que proporciona el litoral y el costo de su mantenimiento, vigilancia y regeneración.

Resulta muy difícil conocer con exactitud las inversiones destinadas a la protección y conservación de los recursos litorales; sobre todo por el elevado número de acciones emprendidas e instituciones involucradas. Con objeto de ofrecer una idea aproximada de la cuestión hemos optado por centrarnos en algunos aspectos económicos de la gestión de la DGC del Estado:

A) Origen público y diverso de las cantidades invertidas. En España prácticamente todos los fondos invertidos en la gestión de los recursos litorales provienen de la hacienda pública. A las inversiones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado se añaden aportes procedentes de otras administraciones, fundamentalmente regionales y en menor medida locales. También la Unión Europea, a través de los Fondos Estructurales o de Cohesión, ha sido un importante contribuyente en estos últimos años.

B) Cuantía reducida pero ascendente de los fondos. La cuantía de los fondos destinados a la gestión del DPMT al principio del período estudiado (cuatrienio 1979-1982) era sencillamente ridícula: apenas 1.457 millones de pesetas (MP). Sin embargo, la política de costas emprendida a partir de 1984 incrementó de forma notable las partidas presupuestarias: 68.200 millones de pesetas en los diez años que van desde 1983-1992.

El punto álgido de esa tendencia creciente llegó con el Plan de Costas 1993-1997; que preveía una inversión de 150.000 MP para ese quinquenio. Pero la realidad fue menos generosa pues ni mucho menos se llegaron a invertir 30.000 millones de pesetas al año. En el ejercicio de 1997, por ejemplo, se consignaron sólo 13.000 MP aproximadamente. Los retrasos en su inicio hicieron que el Plan, diseñado por el último Gobierno socialista, fuera continuado por el gobierno conservador que ganó las elecciones de 1996; aunque con cambios muy sustanciales. El primero de estos cambios se tradujo en un recorte drástico de la inversión prevista; en consonancia con la política de ajuste macroeconómico del primer gobierno conservador (1996-2000). Además, recordemos, las inversiones previstas dependían, en un 85%, de que la Comisión Europea financiara, a través de los Fondos de Cohesión, los proyectos presentados.

C) Destino de la inversión. Este es otro aspecto crucial de la cuestión económica. De su análisis se obtienen conclusiones que orientan sobre la práctica de la planificación y gestión costera en España. Las inversiones han sido destinadas de forma tradicional a obras y proyectos de ingeniería. En el período 1983-1992, por ejemplo, la DGC las utilizó mayoritariamente en la regeneración o mejora de playas (casi todas urbanas): Las áreas de acumulación de arena absorben el 58% del presupuesto total. La explicación es sencilla: Es el soporte básico de la actividad turística. La construcción o remodelación de paseos marítimos es otro capítulo importante ya que a él se dedicó más del 20% de la inversión del mismo período.

El Plan de Costas 1993-1997 consolidó el modelo ingenieril de gestión costera. Las obras y proyectos en playas seguían concentrando la misma proporción de los recursos financieros (57%) que durante el período anterior. Al mismo tiempo los paseos marítimos la incrementaban (35%). El resto (8%) se empleaba en accesos, deslindes, etc.

La localización geográfica de las inversiones también es un aspecto significativo de la gestión costera española. La distribución de los fondos invertidos tiene correspondencia con la política de mejora de nuestras playas. Esto, a su vez, está muy relacionado con las características geoeconómicas del litoral español. Por esa razón a las Comunidades Autónomas mediterráneas y, en menor medida, a las insulares se destinaron la mayor parte de las inversiones. En el período 1983-1992 el arco mediterráneo (Andalucía,

Valencia, Cataluña y Murcia), absorbió casi el 75% de los fondos destinados a la regeneración de playas. También Canarias destaca en el mismo sentido. El Plan de Costas 1993-1997 repetía el esquema distributivo anterior

En consecuencia, puede afirmarse que el destino prioritario de las inversiones del Estado han sido obras muy vinculadas al tratamiento de espacios costeros urbanizados. Por otra parte, la localización preferente de tales espacios en ámbitos turísticos denota una finalidad productiva. En otras palabras: apenas se le ha prestado atención presupuestaria a la recuperación o protección de los ambientes naturales.

Un último comentario sobre la financiación de las actuaciones en el litoral se refiere a la cooperación presupuestaria. En efecto, cada vez más, el Estado y las Comunidades Autónomas condicionan sus aportes económicos a la participación de otras escalas administrativas. Ello nos lleva a contemplar un panorama tan distinto como positivo para la gestión integrada. Poco a poco empieza a ser usual que las tres escalas se den cita en ciertos proyectos litorales; cada una asumiendo sus competencias. Aunque todavía se observan problemas de coordinación lo cierto es que la tendencia apunta hacia el progreso de la cultura de entendimiento interadministrativo.

### **La información para la gestión de las áreas litorales (El Conocimiento)**

De forma muy especial cabe destacar el progreso de la investigación del ámbito marino litoral en los últimos diez o quince años. Varios hechos contribuyen a explicar este desarrollo. Entre otros pueden destacarse los siguientes: Apertura de líneas de investigación específicas en programas europeos (MAST), fortalecimiento de las instituciones científicas españolas, aparición de Institutos o Centros Regionales de Investigación dependientes de las Comunidades Autónomas, desarrollo de la investigación por parte de las empresas privadas vinculadas al medio marino (acuicultura, industria naval y off-shore...), creación de una red de centros universitarios orientados al conocimiento del medio marino y litoral, etc.

La Administración General del Estado tiene programas específicamente destinados a la investigación costera aplicada. Lo que ocurre, recordemos, es que hasta hace poco más de cuatro años, la DGC ha formado parte del organigrama del ministerio responsable de las infraestructuras. Por lo tanto, esto explica que sus objetivos científicos hayan estado estrechamente ligados a las obras públicas, a la ingeniería costera y portuaria. No es de extrañar que uno de los principales y más antiguos Programas de investigación sea el denominado "Clima marítimo y banco de datos oceanográfico". Además del conocimiento del oleaje o las corrientes marinas, la administración costera del Estado se ha interesado por los fenómenos naturales vinculados a las playas y a las defensas costeras.

Otras administraciones dependientes del Estado también cubren de manera incompleta sus necesidades de información para los asuntos que le son de su competencia. Por ejemplo, hay recursos costeros naturales y culturales muy poco

estudiados; mención especial merecen las aguas subterráneas y los recursos subacuáticos (praderas de fanerógamas, determinados especies pesqueras y marisqueras que soportan una importante actividad económica, yacimientos arqueológicos sumergidos...). Hay ocasiones que el colapso de una pesquería (como el voraz en el Estrecho de Gibraltar a finales de los noventa) o el expolio del patrimonio histórico depositado en el fondo del mar (como ha venido ocurriendo en las últimas décadas en el sur de la Península Ibérica), podrían haberse evitado teniendo un conocimiento más preciso de su existencia.

Algunos entes regionales tuvieron iniciativas muy interesantes. Andalucía, por ejemplo, difundió a principios de la década anterior los valores de su litoral a través de pequeñas monografías de cada una de sus principales unidades ambientales: Sierras litorales, acantilados, lagunas litorales, playas y arenales costeros, marismas y estuarios, etc. La televisión pública regional incluso editó una serie de programas de divulgación general con el mismo esquema. Incluso llegó a editarse una cartografía especial para algunos tramos costeros andaluces, de incalculable utilidad para la planificación y gestión: Mapas Fisiográficos del Litoral (que abarcaban los tres ámbitos geográficos). Pero tanto el Estado como las Comunidades Autónomas fueron inconstantes en el tiempo; desde entonces no ha habido ninguna iniciativa parecida ni se han actualizado los resultados de los esfuerzos anteriores.

Entre los aspectos más positivos de la información que producen las administraciones regionales destacan, como era de esperar, los vinculados a sus competencias ambientales. Así, por ejemplo, casi todas las regiones españolas tienen un completo sistema de control de la calidad de aguas litorales. Incluso cada año se difunden los valores obtenidos en las observaciones. También la información relacionada con los recursos culturales ofrece un nivel relativamente aceptable en cuanto a calidad y disponibilidad. Entre los vacíos de información más importantes, o sectores donde se detectan dificultades de formato o presentación, destacan los relacionados con el paisaje y el seguimiento de los procesos de urbanización. Por último no existe un sistema de evaluación de la calidad ambiental de la zona costera que pueda servir para la gestión en la escala municipal (CENDRERO y FISCHER, 1997).

### **La participación de los agentes sociales e institucionales en el proceso de toma de decisiones (Los Protagonistas)**

En general, puede afirmarse que en España la cultura participativa está menos desarrollada que en otros países europeos con mayor tradición democrática. Aunque la normativa vigente define bien los procesos de participación pública, es frecuente que éstos tengan un carácter más formal que efectivo. En la etapa de planificación, por ejemplo, es bastante común que la participación se inicie una vez redactado el documento técnico; ello implica grandes dificultades para realizar cambios importantes en las propuestas realizadas inicialmente.

Con objeto de tener una idea aproximada sobre lo que ocurre en España se ha analizado, en las leyes más importantes para la gestión costera, la composición de los órganos de gobierno de las instituciones estatales y regionales. En la Administración

General del Estado, por ejemplo, han sido revisados los pertenecientes a la Ley de Costas, de Puertos, de Aguas y de Espacios Naturales Protegidos. Algunas de las observaciones iniciales indican la ausencia de agentes sociales e institucionales en las decisiones que afectan al DPMT (al no existir órgano participativo). En otros órganos de gobierno sectores de actividad la presencia de representantes de las tres escalas de la Administración Pública es considerable; incluso se constata un cierto equilibrio en la representación social.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se han consultado los órganos de decisión relacionados con la gestión de los usos del suelo, los recursos culturales, el medio ambiente y la actividad portuaria (deportiva y pesquera). Como es lógico, la propia Administración Regional ostenta una amplia representación institucional, igual que la local. Con sorpresa nos encontramos que la Administración General del Estado no está representada de forma adecuada en ciertos ámbitos de la gestión costera (culturales, medio ambiente...). Es decir, no existe la correspondencia que era de esperar; recordemos que las Comunidades Autónomas están ampliamente representadas en los Órganos de Gobierno de los asuntos que son responsabilidad del Estado. También llama la atención que los grupos ecologistas no estén representados en la toma de decisiones sobre los usos del suelo.

### **Diagnóstico general de la gestión del litoral español (Las conclusiones)**

La gran importancia que el espacio y los recursos litorales tienen para la sociedad española resulta incuestionable. No sería descabellado pensar que durante las últimas décadas se ha producido un fenómeno de "litoralización": la población, las infraestructuras, la industria, la economía en general, etc. han tendido a localizarse en las áreas litorales. Tan sólo algunas excepciones, entre las que destaca Madrid por su función de capitalidad, se resisten a la tendencia descrita. En consecuencia, es preciso concederle a este ámbito geográfico del territorio nacional un valor estratégico que no siempre se le reconoce.

A lo largo de las páginas precedentes se han analizado diez de los aspectos de mayor trascendencia en la gestión de las áreas litorales españolas. En la mayoría de ellos han podido verse los avances de estos últimos veinticinco años, sus deficiencias, algunas posibilidades de mejora, etc. En el Cuadro 2 se han expuesto algunas de esas ideas clave, así como otras que no han sido expuestas en el texto anterior por falta de espacio. Todas ellas permiten hacer una evaluación global de la situación.

Una valoración general de la cuestión lleva a reconocer importantes deficiencias. Las mismas que justifican que afirmemos que no existe un sistema integrado de gestión para las áreas litorales. En tal sentido España no se ha incorporado de forma plena a las nuevas corrientes internacionales. Ello es cierto incluso reconociendo que durante este cuarto de siglo se ha progresado, de forma muy considerable, en la administración del espacio y de los recursos costeros. Pero todavía dicho avance es insuficiente. Las presiones que se originan desde nuestra estructura económica, basada en gran medida en las actividades

ligadas al ocio, son formidables. A lo anterior es preciso añadir una dificultad más: La organización de un Estado descentralizado. En este nuevo orden político las tres escalas administrativas, que comparten importantes responsabilidades en las áreas litorales, aún tienen que perfeccionar los mecanismos de interrelación.

**Cuadro 2. Ideas para un diagnóstico de la planificación y gestión de las áreas litorales (PGAL) en España**

Aspecto PGAL	DIAGNÓSTICO GENERAL
1. Política	No es asunto prioritario en políticas públicas; No hay política costera explícita y bien definida; Prioridad al desarrollo sobre la conservación de los recursos; Escasas iniciativas políticas para la gestión integrada durante los años 90
2. Normativa	Abundante y dispersa; Avances importantes durante los últimos 25 años; Existe normativa sobre el DPMT pero no un texto específico para la gestión integrada; La ordenación del litoral es poco efectiva en las regiones
3. Competencias	Importantes las del Estado (Dominio Público) y Comunidades Autónomas (Ordenación del litoral); El reparto que hace nuestra Constitución obliga a la coordinación y cooperación; Papel poco relevante en la escala local
4. Administración	Específica de costas del Estado; Situaciones variables en las regiones; No hay órganos de coordinación costera; Existen considerables posibilidades desde las instituciones actuales para la gestión integrada
5. Estrategias	Durante los años 80 se desarrollan líneas estrategias de gestión muy interesantes sobre: base normativa, recursos financieros y personal que se debilitan durante los 90; En la actualidad no existe una estrategia bien definida
6. Instrumentos	Numerosos y de diversa naturaleza; No existen Programas Nacionales o Regionales de Gestión Integrada; Los más efectivos se asocian a obras de ingeniería; Relativo fracaso de los vinculados a la ordenación del espacio
7. Administradores	Notables deficiencias respecto a la formación específica para la gestión integrada; No se da la importancia adecuada a las destrezas intelectuales necesarias para la gestión integrada.
8. Recursos	De procedencia pública; No existe correspondencia entre los beneficios obtenidos del litoral y los recursos destinados para su conservación; Su destino funcional y geográfico se asocia preferentemente a fines productivos
9. Información	No hay un sistema que aglutine la información litoral. El conocimiento sobre el sistema litoral necesita mejorar en el ámbito marino; La información sobre los objetivos y resultados de la gestión es escasa y genérica.
10. Participación	La participación social e institucional en el proceso de gestión costera estatal tiene graves carencias; No existe correspondencia por parte de los entes regionales para que el Estado participe en sus tomas de decisiones.
Valoración General	Las deficiencias del sistema de gestión costera son de gran trascendencia. No hay gestión integrada en la actualidad; Avances muy significativos desde mediados los 70 pero insuficientes; El período 1975-2000 puede ser definido como de transición hacia una gestión más integrada.

Fuente: Elaboración propia

Da la impresión que todo este tiempo puede servir para preparar otra etapa del proceso de gestión costera; que se camina, aunque de forma lenta quizás, hacia un modelo más avanzado, más integrado. Existen interesantes posibilidades para conseguirlo debido, entre otras razones, a la creciente conciencia pública respecto a los problemas costeros. Pueden aprovecharse oportunidades que se originan en nuestro propio sistema de organización administrativa y en iniciativas que nacen desde el seno de la Comisión Europea.

La principal conclusión de nuestro diagnóstico es que no ha existido correspondencia entre los cambios que se han producido en España y los cambios que el modelo de gestión litoral necesitaba. Por un lado, se ha incrementado de forma notable la dependencia de la sociedad y economía sobre el espacio y los recursos litorales; por otro, el sistema de gestión vigente no ha sido capaz de adaptarse y responder a las nuevas circunstancias.

## **Hacia la mejora urgente del sistema de planificación y gestión del litoral español (El futuro)**

A continuación se señalan algunas posibilidades de actuación que se consideran interesantes para mejorar el actual sistema de gestión litoral. La mayoría de ellas pueden ser de utilidad por sí mismas, de forma aislada, pero su eficacia aumenta considerablemente cuando se abordan de manera conjunta. No obstante, conviene aclarar que nuestra intención no es enumerar de forma exhaustiva una serie de líneas de acción. Nuestro propósito es mucho más modesto: aportar algunas ideas que sirvan para debatir el modelo español de gestión integrada de áreas litorales.

a) Conceder especial atención al espacio y los recursos costeros definiendo un proyecto político específico; sobre todo en las escalas de gobierno Estatal y Regional.

b) Aprobación de una legislación básica estatal para la gestión de las áreas litorales que, siendo respetuosa con el reparto Constitucional de competencias, fomente la coordinación y la cooperación entre las tres escalas de la Administración Pública; y entre estas y el resto de los agentes sociales e institucionales.

c) Mejor detalle de las competencias de cada escala territorial de administración en determinados ámbitos geográficos y actividades. Asignación de mayores competencias y recursos a la Administración Local.

d) Redefinición de la administración costera estatal: actuaciones más cercanas a la protección y conservación ambiental, creación de un órgano de gobierno participativo que haga más democrático y transparente el proceso de toma de decisiones, etc. Creación de una administración específica para el litoral en los entes regionales. Creación de los Consejos Costeros en diferentes escalas de administración pública.

e) Recuperar algunas de las líneas estratégicas de gestión que el Estado, y algunas Comunidades Autónomas, desarrollaron a finales de los años ochenta y principio de los noventa. Asumir nuevas estrategias, empezando por la delimitación del espacio litoral y los recursos naturales y culturales objeto de especial atención.

f) Aprobación del Programa Nacional de Gestión Integrada de Áreas Litorales y los correspondientes Regionales (así como los Planes Locales). Reforzar los diferentes

instrumentos sectoriales: especialmente los planes orientados a los usos del suelo y del agua, de espacios naturales protegidos y de recursos vivos (pesca, marisqueo...).

g) Mejorar la formación de los técnicos responsables de la administración del litoral con conocimientos de naturaleza multidisciplinar y destrezas intelectuales vinculadas a la búsqueda de consenso y gestión de conflictos.

h) Prever la financiación del Programa Nacional (y los Regionales) de Gestión Integrada de Áreas Litorales, al menos, a medio plazo. Al mismo tiempo es preciso buscar el equilibrio entre inversiones netamente productivas y aquellas orientadas a la protección y conservación del espacio y los recursos litorales.

i) Promoción de iniciativas vinculadas al conocimiento científico del sistema litoral así como a la difusión de los esfuerzos públicos realizados para la mejora de su administración...

j) Establecimiento de nuevas fórmulas de participación pública que refuercen la presencia ciudadana en los ámbitos donde se toman las decisiones que afectan al litoral. Equilibrar la presencia de las diferentes Administraciones Públicas en los órganos de gobierno, especialmente la del Estado en las instituciones regionales.

k) Aumento de la concienciación y educación pública en relación a los recursos costeros.

l) Elaboración de Programas de Cooperación Transfronteriza con nuestros socios europeos (Portugal, Francia, Italia) y países vecinos (Marruecos, Argelia, Mauritania).

## Bibliografía

ACOSTA, G., 1998, Experiencias en la Comunidad Autónoma de Andalucía, *Simposio Litoral y Costa de Euskadi*, San Sebastián, 18 pp.

ALVARGONZÁLEZ RODRÍGUEZ, R. 2001. Los puertos españoles, *Ponencia del XV Congreso de Geógrafos Españoles*, Santiago de Compostela, 103-199.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1993, Perspectiva regional de la Ordenación, Planificación y Gestión del espacio litoral. El caso andaluz, *Revista de Estudios Regionales*, N37, pág., 129-138

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1994, *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Barcelona, Oikos-Tau, 300 pp.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1997, Planning and Management of the Coastal Zone in Spain, *Coastline 1997,2*, pág. 28-30

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 1998. Frameworks for and approaches to ICZM: Spanish case, *Comparative Approaches to ICZM and to the Institution of Integrated Management Workshop*, European Commission, Brussels, April, 1998 (Invited Speaker)

BRIDGE, L. 2001. *Policy instruments for ICZM in selected european countries*. Maidstone, Coastline. 95 pp.

CENDRERO, A. and FISCHER, D.W., 1997, A procedure for Assessing the Environmental Quality of Coastal Areas for Planning and Management, *Journal of Coastal Research*, 13 (3), 732-744

CEOTMA, CENTRO DE ESTUDIOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE. 1982 a. *Los espacios litorales en el derecho comparado*, Madrid, CEOTMA, Serie Normativa N° 5, 180 pp.

CEOTMA, CENTRO DE ESTUDIOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE. 1982 b. *Ordenación de los espacios litorales. Criterios metodológicos y normativos*, Madrid, CEOTMA, Serie Normativa N° 7, 266 pp.

CEOTMA, CENTRO DE ESTUDIOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE. 1982 c. *Riberas marítimas, fluviales y lacustres: elementos para una ordenación*, Madrid, CEOTMA, Serie Documentación N° 2, 88 pp.

CEP, CENTRE D'ESTUDIS DE PLANIFICACIÓ, 1987. *Análisis Integrado del Litoral*, Barcelona

CLARK, J.R. 1996. *Coastal Zone Management Handbook*, New York, Lewis Publishers, 694 pp.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1995, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras*, Bruselas, COM-95, 511 al final), 35 pp.

COMISIÓN EUROPEA, 1997, *Para una mejor gestión de los recursos del litoral. Un Programa europeo para la ordenación integrada de las zonas costeras*, Bruselas, Oficina de Publicaciones Oficiales de la CE, 47 pp.

COMISIÓN EUROPEA, 1999, *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas*. Documento de reflexión, Luxemburgo, Comisiones Europeas, 32 pp.

CONFERENCIA DE REGIONES PERIFÉRICAS MARÍTIMAS DE EUROPA, 1981, *Carta Europea del Litoral*, Revista de Estudios Territoriales N° 6, pág. 193-199

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO (Principado de Asturias), 1995, *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias*, Oviedo, 87 pp.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (Junta de Andalucía), 1995, *Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1995-2000*, Sevilla, Agencia de Medio Ambiente, 340 pp.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, (Junta de Andalucía), 1988, *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la Provincia de Cádiz*, Dirección General de Urbanismo, 323 pp.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, (Junta de Andalucía), 1990, *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 171 pp.

CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL, (Junta de Andalucía), 1986, *Programa de Planeamiento Litoral*, Documento de Trabajo 1 y 2

COUNCIL OF EUROPE, 2000 a, *European Code of Conduct for Coastal Zones*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, N° 101, 84 pp.

COUNCIL OF EUROPE, 2000 b, *Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, N° 101, 27 pp.

CULLÍA, J.A., 1998, Experiencias en la Comunidad Autónoma de Asturias, *Simposio Litoral y costa de Euskadi*, 1998, San Sebastián, 20 pp.

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 1995, *Ordenación y protección del litoral andaluz. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*, Sevilla, Defensor del Pueblo Andaluz, 175 pp.

DIRECCIÓN GENERAL DE COSTAS, (Ministerio de Medio Ambiente), 2000, *Plan Nacional de Actuaciones en la Costa, 2000-2006*, Memoria, 2 vol.

DIRECCIÓN GENERAL DE PUERTOS Y COSTAS (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), 1991, *Actuaciones en la costa 1988-1990*, Madrid, MOPU, 307 pp.

EUROPEAN COMMISSION, 1999, *Lessons from the European Commission's Demonstration Programme on Integrated Coastal Zone Management*, Luxembourg, EC, 93 pp.

GARCÍA ÁLVAREZ, A. 1981. Criterios metodológicos y normativos para la ordenación integral de zonas costeras, *Rev. Estudios Territoriales*, N° 6, 41-59.

GONZÁLEZ PAZ, J. 1982. Política de ordenación integrada de los espacios litorales, *Estudios Territoriales*, N° 6, 97-109

INSTITUTO PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, 1990, *Guía natural de las costas españolas*, Madrid, CERSA, (Sin paginar)

ITUR, INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO, 1987. *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Madrid, MOPU, 243 pp.

JIMÉNEZ DE CISNEROS, F.J., 1995, La ley de costas, *Conferencia Internacional sobre el litoral*, Valencia, pág. 89-99

JIMENO ALMEIDA, R. 1988. *Planeamiento y gestión del litoral*, Madrid, ITUR-MOPU, 4 vol.

JOVEN, M. y TEKKE, R., (1994), The Shores Act: a coastal law in practice, *Coastline European Union for Coastal Conservation Magazine* 1994-2, pág. 9 -13

MALVÁREZ, G. Y DOMÍNGUEZ, R., 2000, Origins, management, and measurement of stress on the coast of Southern Spain, *Coastal Management*, 28:215-234

MENÉNDEZ REXACH, A., 1989, El rol de los poderes locales y regionales, *Impactos urbanísticos en el litoral onubense: el dilema entre conservación y desarrollo*, Huelva

MENÉNDEZ REXACH, A., 1991, La nueva ley de Costas: el Dominio Público como régimen jurídico de especial protección, *Ordenación y Desarrollo del Turismo en España y Francia*, Palma de Mallorca, pág. 39-49

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 1999, *Plan estratégico español para la conservación y el uso racional de los humedales, en el marco de los ecosistemas acuáticos de que dependen*, MMA, 101 pp.

MONTOYA FONT, F., 1995, Legislación en la gestión del litoral, *Rev. Ingeniería del Agua*, vol 2., pág. 10-30

OLMOS LLORENS, J., 1990, Política de costas y desarrollo urbanístico, *Revista del Colegio de Ingenieros. El Litoral*, N° 17, pág. 20-27

OSORIO PÁRAMO, F.J., 1990, Aspectos prácticos de la aplicación de la Ley de Costas, *Revista del Colegio de Ingenieros de C.C.P.*, N° 17, pág. 4-9

SANTOS SOLLA, X.H. 2001. La explotación de los recursos marinos: pesca, acuicultura y marisqueo. Ponencia del *XV Congreso de Geógrafos Españoles*, Santiago de Compostela, 213-254.

SUÁREZ DE VIVERO, J.L., 1992, A, The Spanish Shores Act and its Implications for Regional Coastal Management, *Ocean & Coastal Management*, N° 18, pág. 307-317





**6. Barragán Muñoz, J.M., 2005**  
**Política y gestión integrada de áreas**  
**litorales en España**



# Política y gestión integrada de áreas litorales en España

## Resumen

La gestión de las áreas litorales es analizada como cualquier otra política pública. Este trabajo resulta oportuno debido a que en España dicho enfoque no es muy común. También es muy necesario el análisis de la política costera porque ahí se puede encontrar el origen de muchos de nuestros problemas. Aunque la gestión integrada exige la participación de todas las escalas de la administración pública, Estado, Comunidades Autónomas (CCAA) y Municipios, este trabajo se centra en el papel de la primera. Esta escala de gobierno tiene una agencia costera especializada y es la única que puede coordinar a los niveles regionales o CCAA, que tienen importantes responsabilidades en el litoral. El esquema de trabajo se desarrolla comparando la evolución de un ejemplo de política pública sectorial (puertos) con las políticas ambientales.

Hasta 1991 existía una administración conjunta para los puertos y para las costas. En los últimos quince años la primera ha conseguido modernizar su gestión. Sin embargo, la administración costera, Dirección General de Costas (DGC) se ha estancado en un modelo de gestión muy antiguo. Además, en 1996 la DGC se integró en el Ministerio de Medio Ambiente, pero su interés sigue centrado en los trabajos para frenar la erosión de las playas más turísticas y la construcción de paseos marítimos, es decir obras públicas de ingeniería para ámbitos urbanos y apoyo del sector productivo. Las actuaciones en ámbitos naturales con fines no productivos son contempladas por el Ministerio de Medio Ambiente en bastante menor medida. Por último, se proponen las líneas estratégicas para una nueva política de gestión integrada de áreas litorales. Existe una oportunidad real de cambio de política costera con el nuevo gobierno que ganó las elecciones de 2004 ¿se aprovechará esta oportunidad?

*Palabras clave: política pública, gestión integrada de zonas costeras, España, áreas litorales*

## Introducción

Resulta inevitable establecer una relación entre el modelo de gestión costera vigente y la política pública que lo sustenta. Este sencillo razonamiento, en teoría bastante obvio, tiene sentido incluso cuando la política costera no está bien definida o es explícita. Es decir, un modelo de gestión puede explicarse a partir de una determinada política costera o por la ausencia de la misma. En este último caso, otros sectores de la gestión pública, pero también ciertos agentes privados, saldrían beneficiados o perjudicados por una hipotética indefinición de directrices políticas para la costa y sus recursos.

Ante todo, sorprende el hecho de que no exista correspondencia entre el caudal bibliográfico dedicado a algunos aspectos de la gestión de la costa (estado de los recursos, obras y actuaciones, inversiones, etc.), y las escasas referencias sobre política costera en España<sup>1</sup>. ¿Por qué no se escribe o se publica lo suficiente sobre política costera? ¿Por qué nuestro aparato académico y científico investiga sobre algunos de los aspectos señalados en primer lugar, y casi nunca lo hace sobre política costera? ¿Es un debate que no interesa? ¿Es un tema restringido a políticos o a funcionarios muy especializados desde un punto de vista técnico? Y en caso de que fuera así ¿Por qué no se expresan en foros más públicos sobre esta política en particular? Por último, la política y la gestión costera ¿Es más propio de la ingeniería que de otras ciencias o disciplinas? ¿Y los ciudadanos y usuarios qué papel tienen asignado?

Algunas de las anteriores preguntas son retóricas. Otras ofrecen un punto de partida dubitativo al tratar la política y la gestión costera de nuestro país. Lo que sí parece cierto es que, a diferencia de otras políticas públicas (agua, turismo, grandes infraestructuras...), no existe, ni ha existido en los últimos tres lustros<sup>2</sup> un debate público y abierto, y con cierta profundidad, en torno a la política costera española. Es posible que la trifulca parlamentaria previa a la aprobación de la Ley 22/88 de Costas, así como el posterior contencioso de la mayoría de las CCAA ante el Tribunal Constitucional por algunos artículos de la citada Ley, dejara extenuada a la clase política, por un lado, y satisfecho el interés de los ciudadanos por otro.

Quizás lo más llamativo sea que, con posterioridad, no se haya registrado debate alguno, ni en ámbitos académicos, ni en la agenda de los principales partidos políticos nacionales. Para acceder al punto de vista institucional sobre la política costera en España, hay que remontarse a una publicación que versaba de forma explícita sobre el asunto en 1985<sup>3</sup>. Todo lo demás son libros, folletos, artículos, ponencias, etc. sobre obras y actuaciones. Los que trataban el tema de la política costera lo hacían de forma muy breve, genérica o esquiva (MARÍN, 1997). En ocasiones, llegan casi a identificar la política de costas con las determinaciones de algunos artículos de la Ley homónima (TRIGUEROS, 2002).

En consecuencia, las páginas que a continuación se suceden nos parecen oportunas, en primer lugar, por traer a colación un tema poco discutido, públicamente al menos.

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ PAZ (1982) es uno de los primeros autores que manifiesta su preocupación por la ausencia de política de gestión integrada en las áreas litorales de España. También cabe mencionar la aportación de FERNÁNDEZ (1995). Su artículo sobre "La gestión integral de la costa" tiene dos partes bien diferenciadas: la primera, aunque de forma breve, hace referencia a la estructura administrativa, organizativa y de gestión costera. La segunda, trata sobre el modelo urbanístico y territorial español de las últimas décadas y sus problemas derivados. Otro artículo interesante, por crítico con la actuación de las diferentes Administraciones implicadas en la gestión costera, es el de OLMOS (1990).

<sup>2</sup> Posiblemente la aprobación de la Ley 22/88 de Costas constituya un hito significativo al respecto. Pero este hecho también es coincidente con la creación de la Dirección General de Costas en 1991.

<sup>3</sup> Existen algunas referencias (DGPC, 1978) a la política costera en publicaciones anteriores. Entre estas últimas destaca una de 1978 en la que se cita el deseo explícito del entonces Ministro de Obras Públicas (D. Joaquín Garrigues Walter) para "que todos los objetivos en el mundo de los puertos y del litoral se publicaran en un folleto descriptivo, de forma que las personas y entidades interesadas o afectadas por el tema, pudieran fácilmente tener conocimiento de ellos."

El esquema de desarrollo de este trabajo responde a tres grandes objetivos: a) Definir el modelo de política y de gestión costera que, hasta la fecha, concierne a la Administración General del Estado (AGE); b) plantear la conveniencia de una nueva política costera que auspicie la implantación de un modelo más integrado de gestión, y c) reflexionar sobre el papel que ha desempeñado, y el que podría jugar, la institución pública responsable de la gestión costera de nuestro país. El ámbito cronológico se sitúa entre 1988 y 2004 debido a dos razones. La primera está relacionada con la aprobación de la Ley y el Reglamento de la vigente normativa de Costas (1988-89), verdadero hito de nuestra regulación costera. La segunda obedece a que, durante este intervalo de tiempo, se sucedieron cuatro legislaturas completas: dos cuyo gobierno fue responsabilidad del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y dos del Partido Popular (PP).

Además de las situaciones tan diversas que pueden encontrarse, el ámbito administrativo se ciñe a la AGE<sup>4</sup> debido a que: a) el Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) debe ser considerado la verdadera columna vertebral de la costa y del litoral, y su gestión es competencia del Estado; b) Aquí radica la institución más importante y antigua de las específicamente creadas para la gestión costera<sup>5</sup>; c) Esta escala de gestión es la más conveniente para desarrollar labores de coordinación entre las distintas CCAA.

Respecto a las hipótesis de las que se parte, conviene resaltar las que se enuncian a continuación: a) Hasta el presente, la política costera ha estado mucho más al servicio de los intereses del desarrollo turístico en ámbitos urbanos que a los de la conservación y recuperación del medio ambiente costero y sus recursos en áreas naturales; b) La institución responsable, la Dirección General de Costas (DGC), a pesar de la encomiable labor realizada en relación a la gestión del DPMT, sigue haciendo tareas propias de un organismo ligado al fomento económico. El cambio de adscripción ministerial en 1996 no ha sido suficiente para apartarlo de su trayectoria histórica en relación con el diseño y construcción de obras públicas; c) Aunque con matices, puede afirmarse que no han existido diferencias estructurales (sí formales y de procedimiento) entre las políticas de gestión costera de los dos partidos que han ocupado el gobierno de la AGE en el período señalado; d) Es posible que la DGC no se haya adaptado por completo a las necesidades y al funcionamiento de un sistema democrático de gestión pública. Ello puede ser debido, entre otras razones, a que no se diseñaron políticas públicas a tal efecto; e) En la actualidad España se encuentra en una situación en la que otra política costera no solo es posible sino hasta conveniente.

El esquema metodológico se inicia con la descripción de los cambios estructurales que el contexto operativo de la política costera presenta: nuevos marcos conceptuales internacionalmente reconocidos (gestión integrada de áreas litorales, GIAL), situación política, características socioeconómicas y crisis ambiental. A continuación se hace referencia a la evolución de dos políticas públicas de interés para la costera: la portuaria y la ambiental. Después se detalla el modelo de gestión costera hasta 2004; sus problemas

---

<sup>4</sup> A pesar de que en las Comunidades Autónomas (CCAA) residen algunas competencias básicas para una gestión integrada (ordenación del litoral, ordenación del territorio, etc.).

<sup>5</sup> Con ese perfil tan especializado en gestión costera no abundan en la estructura orgánica de las CCAA.

de inercia, limitaciones, oportunidades, etc. Finalmente, se comentan algunas líneas maestras de la política costera del nuevo gobierno socialista, y se exponen algunas reflexiones.

Una idea general subyace a lo largo del texto: nuestro modelo de gestión costera, a pesar de algunos indicios de cambio, dista mucho de parecerse a uno integrado. No obstante, existen posibilidades reales de acelerar dicha transición. El contenido de este trabajo aspira a ser una contribución al debate sobre la política y la administración de los recursos y el desarrollo costero.

## Los contextos de la política costera: cambios estructurales

Resulta ingenuo pensar que la gestión costera pueda definirse, de forma exclusiva, a partir de una serie de conocimientos científicos y técnicos. El propio objeto de la gestión identifica esta disciplina con las correspondientes políticas públicas. Lo anterior no se deduce solo porque se trate de recursos naturales o culturales de carácter público que hay que proteger y conservar (recuérdense, por ejemplo, los incluidos dentro del DPMT). También nuestro singular modelo territorial de desarrollo conlleva ciertas responsabilidades relativas a la utilización de estos recursos costeros; en este caso para la mejora de nuestra calidad de vida. Es así como las instituciones públicas adquieren una doble función respecto a las áreas litorales. El problema surge cuando se detecta un evidente sesgo hacia alguna de estas funciones. Ello implica, entonces, el reconocimiento explícito de que se acepta un desequilibrio; que no suele estar a favor de la conservación de los recursos costeros precisamente.

Por las razones apuntadas, de interés y función, la gestión costera suele responder a una determinada política pública, ya sea implícita o explícita. Más aún, pensamos que la GIAL es un instrumento específico al servicio de una política pública. Pero el diseño y la ejecución de cualquier política pública, independientemente de su naturaleza y metas, están condicionados por las circunstancias que le rodean. En bastantes ocasiones el contexto en el que se diseñan o aplican pueden explicar, y a veces incluso justificar, determinados hechos, fenómenos o reacciones institucionales. Por eso el contexto resulta indispensable a la hora de analizar cualquier política pública. En nuestro caso, lo que hemos dado en llamar “contexto” se define de una forma laxa: aquellas circunstancias externas o internas de la organización institucional que justifican, facilitan, limitan o impiden el diseño y ejecución de una determinada voluntad política.

Se proponen, en consecuencia, varios contextos para el análisis de nuestra política costera: a) internacional, b) político y administrativo, c) social y económico y d) ambiental. De cada uno de ellos haremos alguna referencia breve antes de entrar en el análisis de las políticas públicas que pudieran ser de interés.

a) El primero de los mencionados lo hemos dado en llamar “contexto internacional”. La razón es bastante simple: documentos emanados de diferentes reuniones internacionales (AWOSIKA *et al.*, 1993; CNUMAD, 1993; IPCC, 1993), y la publicación

de varios informes de organismos muy influyentes (COMISIÓN EUROPEA 1994; 1997; 1999 A; 1999 B; 1999 C; COUNCIL OF EUROPE 2000 A Y 2000 B; IOC, 1997; OCDE, 1995; UNEP, 1995; SCIALABBA, 1998; UNESCO, 1993; WORLD BANK, 1993; IUCN, 1993; PERNETTA Y ELDER, 1993; UNEP/MAP/PAP, 1999), consolidan el cuerpo doctrinal de una nueva disciplina que, hasta los noventa, apenas había superado los umbrales de los edificios universitarios. A ello se añaden los resultados de experiencias nacionales o regionales que, en diferentes partes del mundo y también desde el inicio de los noventa, fueron llevadas a cabo por agencias de cooperación de países desarrollados (USAID, 1996; BARRAGÁN, 2001), o por instituciones internacionales (WORLD BANK, 1997; AEMA, 2001; UNEP/MAP/PAP, 2001 a y b).

Este semillero de innovación teórico-práctica en la planificación y gestión de los recursos y el desarrollo costero, se ve acompañado por una pléyade de autores que refrendan desde el mundo académico o institucional el proceso de cambio descrito (BROWN et al., 2002; FRENCH, 1997; GOLDBERG, 1994; SALM Y CLARK, 1989; CLARK, 1992 Y 1996; CICIN-SAIN Y KNECHT, 1998; KAY Y ALDER 1999; VALLEGA, 1999; VERNBERG AND VERNBERG, 2001). En sus manuales señalan la conveniencia de incluir el medio marino a los tradicionales límites geográficos terrestres, de asumir el modelo de gestión ecosistémico, etc. Pero, sobre todo, enfatizan aspectos ligados a la participación pública, a la necesidad de profundizar en los mecanismos de coordinación y cooperación, de negociación, de que los gestores incorporen a sus habilidades sociales técnicas para la búsqueda de consenso, etc.

Es decir, se reinterpreta la gestión costera: se reconoce, implícita y explícitamente, la necesidad de identificar a esta como una disciplina social que necesita conocimientos técnicos de los procesos físico-naturales, y no al contrario (BARRAGÁN, 2003). Se pasa de una interpretación “tecnocrática y fisiócrata” a otra más “antropológica” o, como mínimo, más generosa desde el punto de vista disciplinar. De alguna manera se asumía la ineficacia del primer modelo de gestión para explicar la desaparición y el colapso global de la mayoría de los recursos costeros.

Este es el contexto internacional que encuentra nuestra administración costera. No obstante, los cambios inducidos a partir del nuevo escenario exterior tardaron en manifestarse de forma práctica y, desde luego, han sido más bien modestos durante estos últimos quince años. Pero al menos sirvieron para que expresiones universalmente reconocidas, empezaran a ser casi familiares en el léxico institucional. Así llegó a generalizarse “gestión integrada de zonas costeras” aunque en realidad el modelo de gestión no cambiara en lo sustancial. Es decir, ocurre como en otros ámbitos de nuestra vida pública: la utilización indiscriminada y excesiva de algunos conceptos vacían de contenido a los mismos.

b) El contexto “político y administrativo” también resulta bastante peculiar, sobre todo para un país que había transitado desde una dictadura centralista a una democracia descentralizada. Los partidos políticos, después de los intensos años ochenta donde se consolidó el reparto de competencias con las CCAA, habían asimilado el riesgo, casi explosivo, inherente a cualquier conflicto competencial. La clase política era muy sensible

a este tipo de roces; la protesta airada de la mayoría de las CCAA, en forma de contencioso ante el Tribunal Constitucional, por la aprobación inicial de la Ley 22/88 de Costas, es una buena muestra de esa susceptibilidad. Un panorama tan delicado como el descrito justifica la lógica reacción de prudencia. Lo que sucede es que en algunas instituciones, como la DGC, dicha actitud de prudencia quizás fue excesiva.

Es posible que la anterior no sea la única razón a esgrimir para explicar la ausencia de ciertas iniciativas, que debían afrontar los problemas entre el Estado y las CCAA en los ámbitos costeros. Lo que sí es significativo es que en las diferentes agendas políticas del período considerado fueron tratados solo aquellos temas que no podían postergarse. Y la convergencia competencial en las áreas litorales podía esperar tiempos más calmos. El resultado de esta política es fácil de adivinar: a estas alturas de nuestra democracia, todavía está pendiente la búsqueda conjunta de mecanismos de coordinación y cooperación entre los diversos entes territoriales litorales y el Estado. Y nos caben pocas dudas de que este último, por razones de escala territorial, parece el más indicado para liderar un proceso como el mencionado.

En resumen: el cambio de nuestro sistema político y administrativo, y la reacción institucional que ha provocado, explica, en parte, la inercia operativa de la política costera de los últimos quince años. A lo anterior es preciso añadir otra faceta del “contexto político”: el referido a la “agenda política”. En tal sentido, el formidable debate acerca del modelo de gestión de los recursos hídricos (2000-2004) ha atraído, y es probable que lo siga haciendo, buena parte de la atención ambiental de nuestros representantes políticos. Además, el sesgo de la política ambiental hacia los temas hidráulicos se refuerza debido a la entrada en vigor de la Directiva Marco de Aguas. Por las dos razones apuntadas, una de naturaleza de política interior y otra exterior, la agenda política no es demasiado favorable a los intereses de las costas y sus recursos.

c) Varios fenómenos, relacionados de forma estrecha, caracterizan el “contexto social y económico”. En primer lugar, la población española presenta un modelo consolidado de poblamiento litoral. Lo que se ha dado en llamar “litoralización” implica que más de la mitad de los efectivos demográficos se concentran a menos de 50 kilómetros de la costa. Además, el conjunto de la población española es urbana; más del 80% viven en ciudades, la mayoría costeras. Por otra parte, nuestra estructura económica hace tiempo que está especializada en el sector servicios. Por lo tanto, nuestro país se define a partir de una sociedad que vive en el litoral, es urbana y trabaja en el terciario.

Con certeza que dicho modelo socioeconómico ha fraguado, como mínimo, durante el último medio siglo. Pero, al mismo tiempo, las últimas décadas constituyen el marco de referencia de dos realidades que concretan, aún más, nuestra modernidad: el turismo-ocio y las grandes infraestructuras. La primera, en la que se incluye la explosión residencial, es un fenómeno costero (más del 80% de nuestros turistas se dirigen a municipios litorales), y de ella depende alrededor del 8% de nuestro empleo y el 11% del PIB (DGC, 1999). Las playas desempeñan un papel estratégico en este escenario (YEPES, 2002). No obstante lo anterior, algunos autores (MULERO, 1999, p. 189), con los que estamos de acuerdo, tildan a nuestro modelo turístico de “desarrollista, especulativo y agresivo”. La segunda,

supone uno de los esfuerzos inversores más importantes de la historia reciente; algo así como nuestro particular “salto adelante”. Estamos convencidos que estas dos realidades mencionadas se erigen en factores condicionantes de cualquier política pública, especialmente la costera.

Por último, no debe pasar desapercibido un detalle de crucial trascendencia. Según Eurostat (2005), nuestro PIB/ habitante a precios de mercado en 2004 sería de 22.190 €. Ello nos sitúa cada vez más cerca de la Europa de los 15 (25.690 €). También la RPC refuerza esa idea ya que España alcanza el 90% de la media de la zona euro. Estos datos sirven para enmarcar cualquier política pública, especialmente las relacionadas con el medio ambiente. Entre otras razones porque ya no cabría aducir ausencia de desarrollo para justificar decisiones que afecten de forma negativa a los recursos y procesos naturales costeros.

d) Por “contexto ambiental” entendemos la situación en la que se encuentran los procesos y recursos naturales de este ámbito geográfico. Hasta el inicio del período de estudio algunas políticas públicas estuvieron diseñadas, de forma expresa, para hacer feraces algunos ambientes considerados estériles desde un punto de vista productivo. Recordemos, por ejemplo, que la Ley Cambó de 1918 para el saneamiento y desecación de marismas, auspició la desaparición de buena parte de nuestros humedales costeros. O que las políticas forestales conjuraron las amenazas de los campos dunares móviles hasta convertirlos en bosques estables más provechosos. E incluso que, además de las políticas públicas mencionadas, las de grandes infraestructuras y equipamientos (embalses, industrias, carreteras, puertos, etc.), construyeran barreras a procesos naturales o hicieran desaparecer buena parte de los estuarios de nuestros ríos. Por eso no es extraño que algunos autores (HERCE, 1986) advirtieran del deterioro de nuestro sistema natural costero.

La exposición de motivos de la Ley 22/88 de Costas no ofrece sorpresas respecto a nuestra situación ambiental. En las páginas que preceden al texto legal pueden encontrarse argumentos preocupantes pues: “*el borde costero está ya urbanizado, o tiene calificación de urbanizable en casi un 40%. Además, otro 10% cuenta con instalaciones portuarias o industriales*”. Es decir, como mínimo, la mitad de la longitud de costa se ha visto afectada por las necesidades del ser humano; eso sin añadir los usos agrícolas. Pero la realidad es más preocupante pues estas cifras pertenecen a la década de los ochenta. Y es que la voracidad mostrada por la urbanización, legal e ilegal, de primera y segunda residencia, durante el último cuarto de siglo, no tiene parangón conocido. Además, el modelo urbanístico y territorial desarrollado en el borde costero lleva implícito un elevado coste en obras de defensa (FERNÁNDEZ, 1995). Algunas CCAA como Andalucía han más que duplicado, en una o dos décadas, la superficie litoral urbanizada. En otras, como la valenciana, casi el 60% de su fachada costera es urbana y el 23% urbanizable (CERDÁ, 2002). Incluso hay tramos que están urbanizados al 90-95%, como la Costa Blanca (TORRES, 1997).

## Algunas ideas sobre análisis de políticas públicas en España

En líneas precedentes se afirmaba que la propia naturaleza de los recursos costeros hace que su administración sea una responsabilidad netamente pública. También parece aceptado el hecho objetivo de que el entorno en el que trabajan y producen las Administraciones Públicas es de carácter político (SUBIRATS Y GOMÁ, 1999). Esto, que en principio elevamos a categoría de axioma en la lógica democrática, puede suponer un enfoque novedoso de interpretación de la gestión costera para aquellos que mantienen una concepción más tecnocrática o fisiocrática de la disciplina.

Si este trabajo aspira a cobrar cierta utilidad práctica es también porque *“la gestión pública y el análisis de políticas son aliados naturales... Entendiendo una política pública como una forma específica de gestión estratégica, el analista de políticas sirve, en este contexto, como colaborador natural del gestor, al crear puentes entre el sistema de valores subyacente en toda política, con el proceso de su implementación, y la valoración de los resultados conseguidos, desde las distintas lógicas presentes en la actuación de cualquier Administración pública.”* (SUBIRATS Y GOMÁ, 1999, pág. 31 y 32).

Y es que la gestión costera es analizada, interpretada y propuesta como una política pública más, tanto en sus itinerarios metodológicos como en la evaluación de sus resultados. Solo basta asomarse a algunos textos de referencia como los de OLSEN et al (1999) y OLSEN (2003) para comprobar esta afirmación. La utilización de los mismos ciclos en los programas de gestión costera que en cualquiera de los referidos a la mayoría de las políticas públicas<sup>6</sup>, resulta lo bastante convincente para aceptar la premisa anterior. La gran diferencia con otras políticas públicas reside en el objeto perseguido: en nuestro caso encontrar fórmulas de desarrollo sostenible para el espacio y los recursos costeros.

El interés que despierta cualquier política pública reside en que su elaboración debe responder a la búsqueda de la dirección general de las cuestiones que preocupan a los ciudadanos. Para ello debe señalar metas claras. Y, tanto en su formulación como en su desenvolvimiento, deben ser explícitas, bien conocidas y admitir procesos participativos. Por descontado que tiene que estar dotada de recursos económicos, de una organización institucional adaptada a los problemas y a los tiempos y, por descontado, tiene que poder ser evaluada (OLMEDA, 1999). Algunos autores (FISCHER, 1999) inician el proceso de análisis de políticas costeras acudiendo al estudio de los problemas más importantes.

Como veremos más adelante la tradición de la política y gestión costera en España está profundamente enraizada con las obras públicas. Hasta 1991, la Dirección General a la que estaban adscritas tales funciones se denominaba de “Puertos y Costas”, perteneciendo ambas al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. En 1996, la Dirección General de Costas se incorpora al Ministerio de Medio Ambiente mientras que la institución portuaria se vincula al de Fomento.

---

<sup>6</sup> Siguiendo el modelo de ANDERSON (1994): agenda, formulación, adopción, implantación y evaluación.

Por el origen orgánico común de los puertos y de las costas resulta interesante seguir el devenir de cada uno. En principio, podría parecer que, a partir de 1996, la reorganización del organigrama ministerial anunciaba la separación y el diseño de nuevas políticas públicas. Una más acorde con las necesidades del mercado de transportes (la portuaria), y otra que pudiera responder mejor al colapso de determinados recursos y ambientes naturales (la costera).

#### a) Política pública portuaria

Los puertos españoles han conseguido, en poco más de una década, tales cambios en sus estructuras organizativas y funcionales como para afirmar que su gestión se ha modernizado. De esta manera se han adaptado a la nueva realidad política, institucional, económica y social. Sin embargo, la gestión de las costas españolas, además de seguir condicionada por la inercia sectorial de etapas anteriores, reproduce algunas de las pautas más significativas que caracterizan las políticas ambientales de nuestro país. Por esas razones, pensamos, avanza mucho más despacio hacia un modelo integrado de gestión.

El emparejamiento dialéctico de las políticas públicas portuarias (como ejemplo de las sectoriales) con las ambientales puede ser de cierta utilidad para comparar modelos evolutivos. En primer lugar porque, en la actualidad, las primeras recuerdan a un modelo de gestión pública *autónomo*, más propio de la cultura anglosajona. En contraposición, el modelo *jerárquico* de gestión pública está muy bien representado por la administración costera.

A muy grandes rasgos la política portuaria española se define, entre otros aspectos, porque declara sus políticas de forma explícita y bien publicitadas, incorpora en el sistema de toma decisiones modernos órganos colegiados de gestión (Puertos del Estado, Consejos de administración y Consejos de Navegación de las Autoridades Portuarias), permite el nombramiento de representantes institucionales que reflejan el juego democrático de nuestra sociedad (los Presidentes de las AAPP son propuestos por las CCAA, representantes de los municipios portuarios, de los usuarios, de expertos etc.), se refuerza la autonomía de la gestión en las AAPP, incorporan una nueva filosofía de gestión (los resultados de explotación empresarial buscan el equilibrio con la tradicional función de obra pública), asumen con rapidez la cultura de los instrumentos de gestión estratégica (PUERTOS DEL ESTADO, 1998 Y 2001), etc.

Pero a lo anterior es preciso añadir que se integran, de forma progresiva, en su entorno más conflictivo, el ambiental, a partir de políticas e instrumentos específicos: Política Ambiental Portuaria (AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, 2003), Sistemas de Gestión Medioambiental Portuaria (ROMÁN, 1998), Foro Ambiental Portuario (PUERTOS DEL ESTADO, 2002), Sistema de Información Legislativa Medioambiental Portuaria (PUERTOS DEL ESTADO, 2003), Planes Ambientales Portuarios e Indicadores de Sostenibilidad del tipo “huella ecológica portuaria” (DOMÉNECH, 2004), Plan Integral de Actuaciones Ambientales (PIAMP), aceptación del concepto “hinterland social”, etc. En el VII Congreso Nacional de Medio Ambiente, por ejemplo, llegaron a expresar su intención de “potenciar la coordinación con las

Agendas 21 Locales en las que se pudiera integrar la realidad portuaria” y “*Aplicar los principios de la gestión integrada de zonas costeras*” (PUERTOS DEL ESTADO, 2004).

Al mismo tiempo que todo esto sucede se incrementa la información que fluye tanto a la comunidad portuaria como a las instituciones y ciudadanos interesados. Así, a las antiguas *Memorias de Tráfico* que venían publicando los puertos casi desde su misma creación, hoy en el nuevo formato de *Datos Técnicos y Estadísticos*, se añaden cada año las *Memorias de Gestión*. También la edición mensual de la *Revista Puertos* constituye un canal de comunicación entre las distintas Autoridades Portuarias, la empresa pública Puertos del Estado y la comunidad de usuarios. Dicha información, así como la rotación y elección de los miembros de los diferentes órganos colegiados para la toma de decisiones, especialmente los Consejos de Administración, hacen más transparente, participativo y abierto el sistema público de gestión portuaria.

Es probable que los aspectos señalados no lleguen a dibujar un panorama perfecto para el sector portuario. Pero hay síntomas, más que evidentes, de que la política sectorial iniciada más o menos al inicio de nuestro período de estudio, y que tuvo un gran impulso renovador a partir de la aprobación de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, ha contribuido a modernizar en lo económico, e integrar en lo institucional, social y ambiental a los puertos de Interés General.

#### b) Política pública de medio ambiente

Y las políticas de medio ambiente ¿cómo han evolucionado? Primero de forma muy tardía respecto de otras políticas públicas. Algunas razones explican este fenómeno. La principal es, quizás, que nuestra sociedad está más interesada por otras cuestiones como el desempleo, la mejora de las infraestructuras, el terrorismo, etc. Ello sucede a pesar del evidente deterioro de la calidad ambiental de nuestro entorno, y de la pérdida neta de recursos naturales. En lo que atañe al litoral, por ejemplo, este se identifica socialmente con su potencial productivo para las actividades turísticas antes que con su conservación. A ello la clase política, salvo excepciones, ha respondido concediendo una relativa importancia a estas cuestiones; buena prueba de ello es la trascendencia que ha tenido el Ministerio de Medio Ambiente, en comparación a otros ministerios, en lo presupuestario, en las plantillas de personal, en el hecho de condicionar muchos proyectos a la concesión de fondos europeos, etc.

El estudio realizado al respecto por AGUILAR (1999) resalta que, en general, estas se han distinguido por su carácter regulativo; es decir, ejercen el control a través de leyes. Apenas han utilizado instrumentos de tipo voluntario y muy pocos económicos. También subraya su carácter técnico y cerrado (pocos actores y escasamente participativa), al tiempo que su *locus* decisorio se desplaza progresivamente a Bruselas. La misma autora habla de tres etapas bien diferenciadas en la política medioambiental española (p. 251). La primera de ellas es anterior al inicio de nuestro período de estudio (hasta finales de los setenta), y la AGE era protagonista exclusiva. Durante la segunda (años ochenta) se reparten las competencias con las CCAA. Y la tercer consolida la situación anterior pero con la particularidad de que la UE desarrolla una actividad legislativa muy considerable.

Pero uno de los aspectos más característicos de nuestra política pública de gestión ambiental es la dispersión de competencias; que responde a un modelo descentralizado de Estado. La UE atribuye a la elevada cantidad de organismos con responsabilidades ambientales que existen en España, el “*déficit de implementación*” de su política de medio ambiente (Aguilar, 1999, p. 254). Las usuales adjetivaciones de la “*descoordinación institucional*”, (“*horizontal*” –entre Ministerios- y “*vertical*” –entre el nivel central y el autonómico) advierten de una de las tareas pendientes de nuestra joven democracia. Y es que los instrumentos creados para paliar los efectos negativos del reparto de responsabilidades (Conferencia Sectorial de Medio Ambiente) no han tenido los resultados esperados.

Los párrafos anteriores perfilan la evolución de dos políticas públicas. Recordemos que se estudia la portuaria, como ejemplo de una sectorial, porque comparte origen ministerial con la costera. Por su parte, la ambiental ofrece un nuevo marco operativo para la gestión de las costas españolas. Esta breve semblanza, de una y otra, obedece a que el contenido de la política costera de nuestro país se sitúa, en la actualidad, en una especie de encrucijada que refleja un período de transición. La institución costera estatal recibe, por un lado, la interpretación funcional propia de un organismo que, históricamente, ha estado vinculado a la obra pública con finalidad productiva en ámbitos urbanos y, por otro, las demandas crecientes de actuaciones más ligadas a la conservación y recuperación de espacios y hábitat naturales. Todo ello se registra en un contexto político que no es el más favorable, precisamente, para cambios estructurales.

Algunos precedentes que pueden ilustrar la evolución de la DGC se ofrecen a partir de las inversiones. La conclusión general obtenida es que, la política costera que ha hecho cada partido en el gobierno de la nación no refleja diferencias estructurales; en ese sentido ha existido una clara política de Estado. No obstante lo anterior, se aprecian cambios formales y el inicio de un nuevo ciclo en nuestra política pública costera.

El análisis de las inversiones de la DGC desde 1987 (BARRAGÁN, 2004 a<sup>7</sup>) indica que: a) tanto los gobiernos del PSOE como los del PP han centrado su política costera en obras públicas para ámbitos urbanos (80% y 67% respectivamente). b) Mientras las actuaciones en respuestas a emergencias del primer partido (1987-1995) no llegaba al 1%, durante el gobierno conservador pasó del 12% en la primera legislatura a más del doble de esa cifra en algún ejercicio de la segunda. Revisando algunas inversiones adscritas a este epígrafe se observa que no siempre responden a una emergencia real; lo cual hace pensar que en realidad estos proyectos aprovechan la vía administrativa creada para emergencias con objeto de resolver otras situaciones. c) El enfoque ambiental ha estado mucho más presente desde que se crea el MIMAM en 1996 (del 2,2% de las inversiones en “conservación del patrimonio natural y cultural” con el PSOE, se pasa al 13,4% en la

---

<sup>7</sup> Se analizó en detalle, por un lado, el período 1987-1995 en el que gobernó el PSOE y, por otro, el del gobierno del PP (1996-1999). En detalle quiere decir que durante los dos años que duró el proyecto de investigación, se elaboró una base de datos con 12.314 registros pertenecientes a otros tantos proyectos que estaban en los archivos de la DGC. Se crearon nuevos campos de clasificación (10) ya que se comprobó que los utilizados por la propia DGC no servían para un análisis estadístico. Para la última legislatura del partido conservador (2000-2004) se han utilizado los datos que aparecen en la página electrónica del MIMAM.

primera legislatura del PP, y de 2,7% en equipamientos en ámbitos naturales se pasa al 4,1% en las mismas fechas).

## Política y gestión costera en España

No cabe duda que tanto la política sectorial portuaria como la ambiental de la AGE difieren en muchos aspectos de la costera; por su naturaleza, por sus objetivos, etc. Pero no se trata de realizar un ejercicio comparativo en sentido estricto. Lo verdaderamente interesante es la referencia a otras políticas públicas que den luz sobre las perspectivas de futuro que puede tener la costera. La primera ha demostrado que los cambios estructurales son posibles en un plazo de tiempo razonable, y que la transición hacia un modelo de gestión más integrada se ha conseguido en apenas quince años. Ello no se ha producido, estamos seguros, sin grandes tensiones con respecto a las fuerzas de inercia que acompañaban, desde hacía décadas, al anterior modelo de gestión portuaria. La segunda, la ambiental, evidencia un proceso inconcluso que necesita de una iniciativa política que esté decidida a resolver una situación indeseada.

La elaboración de políticas de GIAL es una constante en los textos de referencia de los organismos internacionales más importantes. Así se propone en el apartado a) del Capítulo 17.5 del Programa 21, elaborado en la Conferencia de las NNUU sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en 1992. También aparece de forma implícita en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, cuando establece las medidas para la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. No puede olvidarse que el mismo Programa de Demostración de la UE tiene en la coordinación de las políticas costeras, europeas y nacionales, una de sus principales razones de ser. Por eso consideramos esta iniciativa, la manifestación formal del legítimo deseo de la UE de intervenir en las políticas públicas costeras; creando la suya propia e influyendo en la de los Estados Miembros.

La experiencia internacional presenta casos ilustrativos acerca de políticas públicas de gestión costera (BERNET, 1981; MINISTRY OF TRANSPORT AND PUBLIC WORKS, 1990; COUNTRYSIDE COMMISSION, 1992; COUNTRYSIDE COUNCIL FOR WALES, 1996; DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, 1995; AGRA Y VIEGAS, 1995; MARTINS, 1997; NEW SOUTH WALES GOVERNMENT, 1997; PATILLO, 1997; STEER et al, 1997;; BRIGDE, 2001). En el caso colombiano, por ejemplo, el camino elegido ha sido crear una Comisión Interministerial, presidida por el más alto dignatario de la República, con objeto de establecer la política y las estrategias de la GIAL. El texto de esta política, publicado de forma inmediata, se aprueba en diciembre de 2002, estableciendo seis líneas políticas que abarcan los aspectos más importantes de la gestión. Entre estos destaca el de la propia "governabilidad" que, además, señala otras cinco áreas estratégicas ligadas a instrucciones para las diferentes instituciones implicadas.

En otros casos como el de EEUU la política costera de los últimos años se ha establecido de forma diferente, y no a través de un programa debatido y discutido con los diferentes agentes sociales. Por un lado, han recortado los presupuestos a disposición del

Programa Federal de Gestión Costera. De todas formas, el impacto que han tenido estos recortes han sido amortiguados en cierta medida, dado que cuentan con instrumentos y mecanismos de larga tradición (la *Coastal Zone Management Act* entró en vigor en 1972).

Otro ejemplo de la nueva política gubernamental: Durante el primer mandato de Bush, su gobierno propuso la modificación del reparto de los costos de los proyectos acogidos a los Programas Estatales de Gestión Costera. Si hasta la fecha dicho reparto se establecía en torno al 65% de los gastos para el Gobierno Federal y el 35% para el Estado y el nivel Local, la iniciativa política republicana pretendía que los porcentajes se invirtieran, 35% y 65% respectivamente (BEATLEY, BROKER Y SCHWAB, 2002). Otra actuación, que rompe con la tradición de políticas costeras de administraciones anteriores, ha sido la manera de combatir la crisis petrolífera de 2001. En efecto, la respuesta a la dependencia energética ha sido proponer un incremento sustancial de las perforaciones costeras y off-shore en busca de gas y crudo.

Pero, y en España ¿cómo ha evolucionado la política costera? Algunos precedentes anteriores al período estudiado han sido ya citados. Antes del advenimiento democrático la política costera española, si es que existía de manera formal, identificaba acciones de gobierno con facilidades locacionales para las actividades productivas. De esta manera las denominadas Zonas Industriales Portuarias (ZIP), los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional (amparada en la Ley de 1963), etc. evidenciaban una determinada política pública. Esta no tenía en cuenta el valor o la función del soporte físico y natural en las estrategias de desarrollo pero, a nuestro juicio, no dejaba de ser una política pública determinada; muy acorde con la filosofía social de la época por cierto. Algunos responsables institucionales de la DGC (OSORIO, 1990) prefirieron interpretarlo de otra manera, aunque ello se traduzca en idéntico resultado: *“la ausencia histórica de una política costera se vincula con el expolio y la degradación de aquellos espacios públicos constitutivos por el DPMT”*.

Según el material institucional consultado (DGPC, 1978; 1985; 1987; 1988; 1991 a; 1991 b) aparecen dos hitos: uno de ellos en 1978 y otro en 1985. En ambos casos resulta curiosa la cercanía en el tiempo con respecto a otros dos hitos de la política general. En efecto, poco más de dos años están separadas las fechas señaladas con el inicio de la transición democrática, por un lado, y la llegada del PSOE al gobierno, por otro. Una aventurada conjetura de los hechos podría ser la siguiente: hasta la aprobación de la actual Ley de Costas, la política costera en España necesitaba de la inercia política conseguida en alguno de los grandes cambios de la política general para avanzar de forma significativa.

La declaración institucional publicada en 1978 enmarcaba la política costera de la AGE en la ordenación del territorio, la racional utilización de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente; siendo la administración y defensa del Dominio Público su principal objetivo<sup>8</sup>. A pesar de tan ambiciosos e innovadores planteamientos las obras de

---

<sup>8</sup> Las actuaciones propuestas pretendían deslindar la Zona Marítimo Terrestre en un plazo de dos años, terminar los PIDU (Planes Indicativos de Usos del Litoral) en 1980, ordenar las costas y playas teniendo en cuenta la ordenación del territorio y en coordinación con los organismos locales afectados, así como elaborar distintos planes: de Puertos Deportivos, de Defensa de Costas, de Dinámica Litoral, etc.

ingeniería puestas al servicio de nuestra oferta turística en ámbitos urbanos marcaron el desarrollo de la política costera real.

En 1985 el MOPU edita un libro titulado *“Política de costas”*, con el subtítulo *“Plan de Actuaciones 1983-1990”*. En el prólogo el entonces ministro, D. Julián Campo, justificaba esta publicación a través de *“la exigencia de transparencia informativa que se ha propuesto el Ministerio...”* (DGPC, 1985). La novedad era que, por primera vez, y quizás explicado por un reciente cambio de signo político después de las elecciones de 1982, aparecía una crítica institucional a la situación de la gestión costera. Ello daba lugar a un diagnóstico que, no por necesario, rayaba en la obviedad: a) insuficiencia de la legislación vigente, b) ausencia de planificación, c) escasez de inversiones y d) servicios técnico-administrativos no adecuados. Con este sencillo esquema argumental se preparaban las líneas estratégicas de una nueva política de gestión costera. Algunos estudios técnicos, encargados por el mismo Ministerio de Obras Públicas, aconsejaban llevar a cabo la ordenación de las áreas litorales con carácter de cierta urgencia (CEOTMA, 1982 a; b; c).

Los resultados son bien conocidos. Algunos de los problemas crónicos de las costas españolas mejoraron de forma ostensible: defensa del carácter público del dominio, accesibilidad, mayor respeto a los recursos naturales existentes, obras de ingeniería basadas en tecnologías más blandas, etc. Incluso es preciso reconocer que, alguno de los progresos obtenidos por nuestro sistema de gestión costera durante los 90, son tributarios de ese impulso renovador.

Pero ello no fue suficiente. Coincidiendo con la ley de costas el Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR, 1988) editó un estudio específicamente dedicado a las políticas territoriales del litoral. Aquí ya se describía el fenómeno de “litoralización”, y se proponía una nueva política costera basada en conceptos territoriales como “la ordenación en profundidad”. Dicha estrategia, muy en boga en Francia desde los años anteriores a la aprobación de su Ley del Litoral (1986), pretendía erigirse en freno de la avalancha urbanística que se observa.

Lo anterior entronca directamente con la política costera y la arquitectura institucional. Cuando SERRANO (1995, p. 110) se refiere a la ordenación del territorio en ámbitos litorales no duda en afirmar que *“hasta la actualidad ha existido tradicionalmente una falta de ordenación real, originada en una <<falta de voluntad política>> para utilizar los medios disponibles para una ordenación adecuada del litoral. El MOPU, tanto a través de las extintas Direcciones Generales del CEOTMA y del ITUR, como las de Política Territorial y Urbanismo, Política Ambiental y de Costas, se ha preocupado explícitamente de la problemática y de las soluciones a aportar al litoral como espacio territorial físico. Pero, en la práctica, ha existido una falta de intervención suficiente —en parte debido a los fuertes vaivenes a que se han visto sometidas las Direcciones Generales que debían aportar la visión integradora— para definir y establecer una sistemática que asumiera una solución para estos ámbitos territoriales, desde una perspectiva integrada y concertada con el resto de administraciones y agentes intervinientes”*.

Desde la aprobación de nuestra Ley 22/88 de Costas hasta la actualidad, y a pesar de que se han producido cambios muy significativos en la organización administrativa, y

mejoras en la gestión del DPMT, no puede decirse que la política costera haya propiciado la modernización institucional registrada en otros ámbitos de la AGE. En trabajos recientes<sup>9</sup> (Barragán, 2004 a, pp. 172-173) se elaboró un diagnóstico general que, actualizado, podría ser el siguiente:

Aspecto	DIAGNÓSTICO GENERAL
1. Política	No es asunto prioritario en las políticas públicas; no hay política costera y marina explícita y bien definida; prioridad al desarrollo antes que a la conservación de los recursos; no hay integración de las políticas sectoriales; escasas iniciativas políticas para la gestión integrada; no se detectan criterios de política regional por parte del Estado hacia las CCAA costeras.
2. Normativa	Abundantes instrumentos legislativos y dispersión de los mismos; avances importantes durante el período estudiado; existe normativa sobre el DPMT pero no un texto específico para la gestión integrada; no hay suficientes mecanismos para desarrollar la PGIAL; la regulación del medio marino todavía es un objetivo pendiente.
3. Competencias	Muy importantes las de la AGE ya que el DPMT constituye la "columna vertebral" de las áreas litorales; el reparto que hace nuestra Constitución obliga a la coordinación y a la cooperación con los entes regionales; el papel menos relevante de la escala local en la ordenación de las áreas litorales contrasta con su capacidad real de inducir a la modificación del medio y la transformación del paisaje; se han constatado importantes conflictos competenciales en la gestión de las áreas litorales.
4. Administración	Existe una Administración específica de costas del Estado que, por primera vez en 1996, se adscribe a un Ministerio de Medio Ambiente y no a uno vinculado a la construcción de equipamientos e infraestructuras; se estructura desde un organismo central que se implanta en el territorio a partir de unidades provinciales periféricas; la específica de Costas es casi la única Administración que no cuenta con órganos colegiados para su gestión; no hay órganos de coordinación costera o que fomenten la cooperación entre distintas escalas territoriales de gestión; existen considerables posibilidades desde las instituciones actuales para la gestión integrada.
5- Estrategias	Durante mucho tiempo las estrategias de gestión han estado al servicio de las actividades turísticas; a lo largo de los años 80 se desarrollan líneas estratégicas de gestión muy interesantes sobre: la base normativa, los recursos financieros y el personal, que se debilitan durante los 90; el Estado no tiene una estrategia bien definida y que se haya dado a conocer para la PGIAL; los instrumentos de carácter estratégico para la gestión costera no han sido refrendados por los responsables políticos en el período 1996-2004; la estrategia española sobre biodiversidad no acaba de reconocer en toda su amplitud la singularidad y amenazas que se ciernen sobre las zonas costeras; no se le reconoce en la práctica el carácter estratégico que tiene la coordinación y la cooperación entre administraciones; no se conoce una estrategia de trabajo vinculada a objetivos concretos a cubrir en los diferentes horizontes temporales.
6. Instrumentos	Los reglamentarios son muy numerosos y de diversa naturaleza; no existe en la actualidad ninguno de carácter estratégico específicamente diseñado para el litoral, tampoco de tipo operativo; no hay Programa Nacional de Gestión Integrada para las Áreas Litorales; los más efectivos se asocian a diferentes sectores de actividad y a obras de ingeniería; escasa relevancia de los instrumentos voluntarios; se desconocen

<sup>9</sup> En lo básico reproduce las opiniones vertidas en el Proyecto de Investigación presentado en 2001 a la plaza de Cátedra convocada para desarrollar actividades docentes e investigadoras vinculadas a la Planificación y Gestión Litoral y del Medio Marino en la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la UCA.

	los criterios generales para la aplicación de los instrumentos derivados de la Ley 22/88 de Costas; se detectan deficiencias en la utilización de los instrumentos cotidianos vinculados a la gestión del DPMT
7. Administradores	Notables deficiencias respecto a la formación específica para la gestión integrada; la formación de los administradores en el organismo de Costas del Ministerio de Medio Ambiente sesga por completo hacia la ingeniería; no existe relación entre el personal disponible en las administraciones periféricas de Costas y su carga de trabajo; tampoco entre las dimensiones y características del patrimonio natural, de las actividades humanas desarrolladas, de las infracciones... y los medios humanos disponibles; no hay política institucional de formación complementaria para los gestores de la zona costera; no se da la importancia adecuada a las destrezas intelectuales necesarias para la gestión integrada; graves carencias al respecto del sistema universitario de nuestro país.
8. Recursos	De procedencia casi exclusivamente pública; la DGC es el principal vehículo para las inversiones en el DPMT; la cuantía es todavía reducida pero ascendente; el destino de dichas inversiones se asocia en mayor medida a ámbitos urbanos y a una finalidad productiva que a otra de tipo ambiental en ámbitos naturales; no existe correspondencia entre los beneficios obtenidos del litoral y los recursos destinados para su conservación; su destino geográfico también se asocia preferentemente a fines productivos; las región mediterránea ha salido históricamente beneficiada debido a que su especialización funcional (servicios turísticos), exigía cuantiosas inversiones en regeneración de playas; los criterios que utiliza la DGC para la asignación de recursos no son de público conocimiento.
9. Información	No hay un sistema que aglutine la información litoral; ha habido avances importantes en la consecución de información relacionada con las nuevas tecnologías de percepción remota. Las obras de ingeniería han marcado las necesidades de información de la costa; por un lado hay un conocimiento aceptable desde el punto de vista de la geomorfología y oceanografía litoral, y en bastante menor medida de los recursos vivos; los déficit de información se resuelven a través de asistencias técnicas; el conocimiento sobre el sistema litoral tiene graves carencias en el ámbito marino; la gestión de la información a través de SIG todavía encuentra grandes dificultades para su implantación, sobre todo en las administraciones periféricas; la información sobre los objetivos y los resultados de gestión de la DGC es tan escasa como reducida su difusión.
10. Participación	No existen órganos colegiados o foros donde se puedan debatir las posibles soluciones de los problemas que aquejan a las costas de nuestro país; la mayor parte de las instituciones que gestionan recursos o competencias relacionadas con el sistema litoral, se han adaptado a las exigencias de una sociedad democrática y participativa, en lo que a órganos colegiados se refiere; la DGC es una de las pocas instituciones con reconocida capacidad de actuación y de inversión en el que dichos órganos están completamente ausentes.

Las ideas que configuran este decálogo permiten reconocer deficiencias de hondo calado en el sistema de gestión costera. Nuestra opinión es que la administración costera no ha sabido adaptarse a un modelo más integrado de gestión, y a los cambios estructurales de la sociedad española. Al contrario que ha ocurrido con otros organismos de la AGE, la de Costas aún no ha modernizado sus estructuras organizativas, funcionales, etc. Aunque se dieron avances muy significativos a partir de la década de los años 80, no hay un progreso significativo de la gestión integrada en la actualidad. En términos muy generales, puede afirmarse que la AGE todavía está en las fases iniciales de una transición hacia un modelo de gestión más integrada.

## Una nueva política costera: cuestión de estado

Pero ¿qué características deben acompañar a una nueva política costera para que pueda tildarse de integrada y tuviera ciertas garantías de éxito? Las respuestas ahora dadas están pensadas para la DGC, como institución estatal más importante para la gestión costera. Lo anterior no quiere decir que solo a esta agencia competa la responsabilidad de un modelo más integrado de gestión. Lo que sucede es que resulta evidente el liderazgo, respecto a las CCAA, que debe asumir el Estado en estas tareas.

**1º) La GIAL debe incluirse en la agenda política.** Cualquier actuación debe tener un respaldo político del más alto nivel gubernamental. Y no nos referimos sólo al MIMAM. Existen casos en los que incluso los presidentes de gobierno o república se han manifestado de forma explícita por una nueva política costera. Los resultados, entonces, han sido muy positivos y duraderos en cuanto a las acciones emprendidas. Cabe citar el ejemplo de las “Instrucciones políticas” de Jacques Chirac (1976), entonces Primer Ministro francés. En aquella ocasión la gestión costera fue un tema marcado en la agenda política como asunto al que se le concedía prioridad. La creación de Comisiones Parlamentarias “ad hoc” para revisar el modelo de gestión costera constituyen un interesante indicador del interés político asignado.

Los casos de Australia (RACAG, 1993), o el Reino Unido, (UTHWATT REPORT, 1992), etc. pueden ilustrar al respecto. En otras ocasiones, la reacción ciudadana ante un evento catastrófico, como el derrame de petróleo de un pozo off-shore en 1969 frente a las playas de Santa Bárbara (California), presiona sobre las agendas políticas ya establecidas. De esta manera la llamada Stratton Comisión pudo ver reflejada en la actual Ley de Gestión de Zonas Costeras de EEUU (*Coastal Zone Management Act, 1972*), algunas de sus propuestas (SORENSEN, McCREARY Y BRANDANI, 1992).

Sabemos que en España el asunto no es fácil. El consumo “energético” y el “agua” concentran buena parte de la agenda y atención política. Es comprensible que eso sea así. Para el segundo de los temas, el más cercano al nuestro, el debate público sobre el Plan Hidrológico Nacional, marcó el final de la anterior legislatura (2000-2004); y no sería una acción de gobierno coherente aquella que lo situara en otro lugar distinto al principal que ocupa en la actualidad. Además, la Directiva Europea Marco del Agua, en vigor, obliga a actuar dando respuestas a problemas crónicos que se agravan con el paso del tiempo. Por todo lo anterior, se requiere de nuestro gobierno actual un esfuerzo añadido, que permita prestar todavía más atención a los asuntos costeros. Y es que, hasta la fecha, la expresión “gestión integrada de áreas litorales o zonas costeras”, se ha utilizado más como recurso lingüístico en el discurso político, que como concepto que respalda actuaciones observables.

Otro aspecto fundamental es quién formula las políticas públicas sobre gestión costera. En general es un tema que no se trata, por específico, en la arena política. Es posible que no sea tradición en nuestro país, o que no tenga el interés social comparado con otros temas de mayor trascendencia. Esa cuestión no es la que pretendemos tratar ahora. El tema central, en nuestra opinión, es que para la definición precisa de esas

políticas en España, en ocasiones, se ha acudido a técnicos de la propia Administración Pública. Ello presenta ventajas e inconvenientes respecto al conocimiento de los problemas, del enfoque de estos, de las medidas correctoras, de las innovaciones necesarias, de posibles sesgos endogámicos, etc. De todas maneras confirma el cuadro evolutivo de Olmeda (1999, pp. 153) cuando observa que, debido a la progresiva permeabilidad social, los funcionarios no solo implantan las políticas que los partidos creen oportunas sino que, además, comparten con estos la responsabilidad en la formulación de políticas públicas, la mediación de intereses y la articulación de ideales.

**2º Política pública transparente.** El enunciado parece una reiteración pero no lo es. Sea cual sea la respuesta de los responsables institucionales a los problemas costeros, las directrices generales de dicha política deben ser explícitas y bien conocidas. Durante el período estudiado la política costera ha estado implícita en las inversiones o, cuando ha existido, en el Plan de Actuaciones. Es preciso adaptarse a lo que en otros países es algo absolutamente normal: difundir y hacer públicas las opciones que legítimamente se han elegido, haciéndolas llegar a los interesados (agentes sociales e institucionales), definiendo de forma clara las metas, los objetivos, los instrumentos, los medios puestos a disposición, etc.

La transparencia de una política y gestión pública también debe basarse en criterios precisos. Durante bastante tiempo la DGC daba respuesta, afirmativa o negativa, a las numerosas solicitudes de los ayuntamientos para regenerar ciertas playas o construir paseos marítimos. Pero en demasiadas ocasiones no se conocían las razones que justificaban la decisión tomada. Resulta imprescindible difundir, por anticipado, los criterios que serán de aplicación a las demandas de alcaldes o representantes de ciudadanos que soliciten la intervención de la DGC. De esa manera se evitan algunas situaciones no por indeseadas menos conocidas.

También hay que desterrar una práctica utilizada, en ocasiones, que atenta contra la transparencia y lealtad institucional: el título de los proyectos, de sesgo netamente ambiental, consigue maquillar, a veces, la verdadera intención de la obra (paseos marítimos por lo general); no sabemos si para conseguir fondos europeos. En otras ocasiones, la recuperación de un patrimonio cultural costero (una muralla, p.e.), sirve de justificación para construir un aparcamiento subterráneo... financiado por el MIMAM.

Por último, una política pública transparente es aquella que asegura el público conocimiento de los resultados de un período de gestión. En bastantes instituciones hace tiempo que dichos resultados se difunden a través de la correspondiente "Memoria de gestión". Que sepamos, durante los últimos años en la DGC sólo se ha editado una sola vez un Informe de Gestión (1996-1999), y tuvo una circulación restringida (DGC, 2000). ¿Qué inconveniente habría en publicar, con cierto detalle, los resultados de la gestión costera cada año, cada dos años o, como mínimo, cada legislatura?

**3º Política que responda a problemas de la costa y de la gestión costera.** Aunque a veces se confunde objeto y objetivo en la gestión costera, resulta necesario superar ese error conceptual tan difundido. Sobre los primeros: las políticas públicas del

MIMAM deben equilibrar el sesgo histórico que ha tenido la DGC hacia el desarrollo y fomento del turismo en áreas urbanas. El contrapeso está, obvio es, en dirigir la política pública costera hacia labores de conservación de áreas naturales. Una frase que sintetiza buena parte de nuestro pensamiento podría ser la siguiente: el fomento turístico en áreas urbanas debería compartir protagonismo con la recuperación y protección del medio en áreas naturales.

¿Cuáles son las razones que avalan un cambio de esta naturaleza? Por un lado, el simple hecho de que la costa, entendida como ambiente natural, simplemente desaparezca de nuestro país. Hay que advertir que este colapso de los recursos y procesos naturales costeros, provocado por la presión humana, es un fenómeno global (AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, 2001; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, 2002; INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES, 2004). La segunda razón es que, con los indicadores de renta y desarrollo alcanzados por España, difícilmente se pueden justificar iniciativas poco respetuosas con el medio ambiente natural. En tercer lugar, hay que recordar que nuestro modelo turístico necesita mejorar la cualificación de su oferta antes que incrementarla. Y es que la recuperación de áreas y recursos costeros depende, en demasiadas ocasiones, de que “Europa lo financie o lo subvencione”.

En cualquier caso, la cuestión no es oponerse a los paseos marítimos y regeneración de playas. Estas obras públicas son, y seguirán siendo, imprescindibles. La pregunta clave es qué Administración o Institución las construye: ¿Medio Ambiente o Fomento? Nuestra opinión es que éste último Ministerio, junto a Ayuntamientos y CCAA, e incluso, por qué no, con la ayuda de capital privado, debería asumir la financiación de unos equipamientos estrictamente urbanos que tienen una finalidad y un sector económico de impacto muy bien definidos. Además, no podemos estar de acuerdo en que la mayor parte de las inversiones se destinen a “medio ambiente urbano”.

Sobre los problemas de la gestión costera: son parecidos a los que se tratan en otras áreas del “management”; pero en este caso se vinculan a las metas de las políticas públicas establecidas respecto al espacio y recursos costeros (FISCHER, 1999). Cabe recordar algunos de los que denominamos “elementos estructurales del subsistema jurídico y administrativo” (BARRAGÁN, 2003 a): normativa, competencias, instituciones, procedimientos, estrategias, instrumentos, administradores, recursos, información, participación, etc. Esos, y no otros, son los problemas a los que tienen que hacer frente las políticas públicas, si es que de gestión se trata. La cuestión es que, en demasiadas ocasiones, reina la confusión y se identifica una obra pública o una acción concreta con la gestión, y aquella es tan solo una parte de ésta última. La gestión, interpretada como un proceso continuo de administración (COMISIÓN EUROPEA, 1996), debe relacionar las posibilidades institucionales respecto a esos bienes y recursos con las metas de la política pública.

Y es que en España, ese proceso continuo de administración al que se refiere la Comisión Europea, a veces se encuentra con pequeños obstáculos: erratas en la publicación de una normativa, incumplimiento de los plazos legales, desencuentro de los

técnicos de diferentes administraciones, etc.. Estos inconvenientes pueden retrasar, alterar de forma indeseable, e incluso impedir, la ejecución de ciertos proyectos. La experiencia relatada por algunos técnicos en su gestión cotidiana (MUÑOZ, et. Al., 2005), es muy ilustrativa de la eficacia de algunos procedimientos empleados en nuestra Administración Pública.

**4º Política de cohesión territorial y sentido estratégico.** Parece necesario recuperar algunas de las líneas estratégicas de gestión del litoral que la AGE y algunas CCAA, desarrollaron a finales de los años ochenta y principio de los noventa y que, posteriormente, fueron abandonadas. Podría comenzarse por elaborar y aprobar la Estrategia Nacional para la GIAL. Tal estrategia empieza por asumir que el litoral exige un modelo cooperativo de gestión entre todos los niveles de gobierno, y entre éstos y la sociedad civil organizada. Habría que apoyar, en primer lugar, iniciativas que reflejaran las prioridades definidas en un proceso participativo, en el que estuvieran representados los diferentes actores sociales e institucionales. Esto último es bastante más complejo que el hecho de que una empresa consultora haga un número mayor o menor de entrevistas o encuestas.

Resulta absolutamente necesario establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las distintas administraciones e instituciones públicas, especialmente con las CCAA. Caben pocas dudas de la función de liderazgo que debe asumir la DGC en la coordinación respecto a las CCAA<sup>10</sup>. Uno de los objetivos de la estrategia de GIAL debe estar encaminado a conservar las escasas superficies y recursos que aún quedan con características naturales, o son de interés para la protección de nuestro patrimonio cultural y de la biodiversidad.

También la Estrategia Nacional debe contemplar la cooperación con nuestros países vecinos (o los que nos facilitan recursos marinos y costeros). De esta manera los Programas de Cooperación Regional Transfronteriza para la GIAL, dentro del marco institucional europeo, deben proponerse al menos a Francia, Portugal, Marruecos, Argelia y Mauritania.

**5º Política de mejora o implantación de nuevos instrumentos.** Resulta conveniente una nueva norma para la gestión de las áreas litorales que, siendo respetuosa con el reparto constitucional de competencias y la actual Ley de Costas, fomente la coordinación y cooperación entre las diferentes escalas de la Administración Pública; y entre éstas y el resto de los agentes sociales e institucionales. La mencionada norma establecería incentivos y ayudas para animar a las diferentes CCAA, por ejemplo, a crear o mejorar, en completa libertad y con total flexibilidad, sus estrategias, actuaciones, instrumentos y mecanismos para la GIAL. Se prestaría especial atención a los recursos

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, un buen número de CCAA está trabajando en la definición de los criterios de gestión de la ZSP del DPMT (BARRAGÁN et al., 2004). ¿Qué sabe la DGC al respecto? ¿de qué manera podrían coordinarse estas importantísimas iniciativas entre sí? ¿cómo podría cooperar la DGC en este proceso, teniendo en cuenta que la ley 22/88 se “inventa” la ZSP para proteger y facilitar el uso público del DPMT? ¿Cómo podría beneficiarse la DGC y otras CCAA del trabajo de alguna de estas últimas? ¿Sería de interés un protocolo de cooperación entre Estado y CCAA para la vigilancia de la ZSP y el DPMT?

económicos que, a modo de estímulo, premie el interés de una Comunidad Autónoma o de un Municipio por gestionar mejor su espacio y recursos costeros.<sup>11</sup>

Estos incentivos serían el puente de unión entre las políticas nacionales, regionales y locales para la GIAL. Y es que la Ley 22/88 de Costas adolece, por un lado, de ser un texto casi exclusivamente pensado para el DPMT, y más concretamente para un tipo de Ribera del Mar. Además, DPMT y litoral son dos conceptos muy diferentes en lo geográfico y en lo jurídico. Por otro, y a diferencia de lo que ocurre con leyes de otros países, no es una norma que establezca mecanismos e instrumentos de cooperación, voluntarios o específicos. Como afirma (CERDÁ, 2002) “la ley carece de instrumentos de planificación y por lo tanto de concertación”.

También es necesario definir y delimitar, desde el punto de vista legal (MARÍN, 1997), los conceptos indispensables para la planificación y gestión: costa, litoral, zona costera<sup>12</sup>, municipio costero, programa de gestión integrada... (COUNCIL OF EUROPE, 2000, a), Del mismo modo resulta imprescindible revisar la normativa sectorial o específica que pueda afectar a las áreas litorales y sus recursos de manera que se detecten los vacíos legislativos, las contradicciones, las normas poco específicas para el ámbito litoral, etc.

Por otra parte, y siguiendo con la filosofía de cooperación y respeto a las competencias entre instituciones, el Estado también podría incentivar la utilización de otros instrumentos además de los reglamentarios. Así, los económicos y los voluntarios tienen un amplio camino por recorrer en España. Las Agendas 21 Litorales, por ejemplo, tienen importantes posibilidades pero necesitan respaldo político y ayudas técnicas y financieras. Otros instrumentos más convencionales, pero no por eso menos necesarios, se muestran indispensables. El Plan Nacional de Gestión Costera respondería, desde el punto de vista operativo, a la Estrategia Nacional para la GIAL, al tiempo que cubriría un importante vacío instrumental. Las CCAA, conjuntamente con la AGE, de una manera generalizada o selectiva, y en aquellas escalas territoriales que se estimen más apropiadas (regional, provincial o subregional), podrían desarrollar instrumentos específicos: Programas de Gestión Integrada de Áreas Litorales).

**6º Política de adaptación institucional.** Desde que se toma la decisión de crear el MIMAM y adscribir a dicho ministerio la DGC se inicia un proceso de cambio estructural. Es posible que el ritmo de dicho cambio hasta la fecha haya sido muy lento. Pero no nos cabe la menor duda que es irreversible. Por lo tanto, en algún momento debe establecerse una política que lleve a la DGC a adaptarse a las nuevas circunstancias. Convendría redefinir la administración costera estatal, reorientando su perfil y funciones

---

<sup>11</sup> La referida Coastal Zone Management Act de EEUU es un buen ejemplo pues respeta de forma escrupulosa las competencias federales, estatales y locales. La decisión de un Estado de integrarse en el sistema federal a través de un Programa de Gestión de Zonas Costeras es absolutamente libre, y el diseño de su contenido absolutamente flexible y adaptado a las necesidades de sus costas. (GÓMEZ PINA, 1994; BARRAGÁN, 2003 a; BROWN et al, 2002)

<sup>12</sup> El Anexo III del Real Decreto-Ley 9/2000, referido a una modificación del de Evaluación de Impacto Ambiental de 1986, recaba especial atención a las “Zonas costeras” como áreas geográficas de sensibilidad medioambiental singular. Pero ¿hasta dónde llega la zona costera desde el punto de vista jurídico y administrativo?

hacia actuaciones más cercanas a la protección y conservación ambiental. Lo anterior implica tomar decisiones nada fáciles sobre actuaciones, personal, inversiones, etc. (BARRAGÁN, 2003 b). También el proceso de toma de decisiones debe ser más abierto, transparente y participativo (a este tema le dedicamos un apartado especial).

**7º Política con recursos.** Pocas políticas públicas pueden alcanzar sus metas sin respaldo financiero y personal cualificado. Esta tarea es propiamente política ya que se trata de asignar recursos a un determinado Plan o Programa. Las razones para argumentar una decisión de esta naturaleza son de peso: Las cantidades invertidas en actividades netamente productivas no admiten comparación con aquellas dedicadas expresamente a la protección y conservación del espacio y los recursos litorales. Solo a modo de ejemplo compárese la suma invertida en diez años por Puertos del Estado y la realizada por la DGC (Barragán, 2004 a).

Buena parte del éxito de un Programa de GIAL está vinculado a la continuidad de las actuaciones en el tiempo. Por esa razón no es de extrañar que su financiación tenga que estar asegurada, como mínimo, para dos o tres legislaturas. Resulta evidente que la situación ideal es un horizonte cronológico mayor puesto que la mayoría de los programas implantados en otros países han requerido en torno a una década para cada generación del Programa. El origen de los fondos podría estar vinculado, además de a los presupuestos públicos, a ciertos instrumentos económicos que se derivan del aprovechamiento de los recursos costeros<sup>13</sup>. La financiación interinstitucional parece ser un mecanismo imprescindible para el avance de los proyectos marcados en la política de cooperación a la que se alude constantemente.

**8º Política de formación.** El nuevo modelo de GIAL necesita técnicos con conocimientos de naturaleza interdisciplinar, y destrezas sociales vinculadas a la búsqueda de consenso y gestión de conflictos. Los recursos humanos especializados constituyen un elemento esencial en el proceso de GIAL. Dicha especialización resulta imprescindible debido a la novedosa concepción del sistema costero (que integra ciencias o disciplinas físicas, sociales, económicas, jurídicas, administrativas...). Por otra parte, no es fácil encontrar este perfil en los diseños curriculares de las universidades españolas, ni en la formación no reglada de las mismas. La mejora de la formación técnica de los administradores debe tener un carácter institucional.

**10º Política para una gestión participativa.** Las posibilidades de intervenir en la política y en la gestión costera nacional son tan simples como reducidas. Por lo general, los representantes locales o parlamentarios nacionales instan, en la DGC o en el Congreso de los Diputados, a una intervención de la administración costera estatal para afrontar

---

<sup>13</sup> Podrían gravarse de una manera especial aquellos proyectos inmobiliarios que tuvieran como finalidad urbanizar áreas litorales en estado natural, para la construcción de segundas residencias, o complejos de ocio y turismo. Como contrapartida sería conveniente favorecer desde un punto fiscal la actuación urbanística sobre áreas costeras urbanas que presenten síntomas de degradación, de obsolescencia, de saturación, o simplemente que puedan mejorarse desde el punto de vista cualitativo. Claro está que este tipo de política exige un acuerdo entre los tres niveles de gobierno; entre otras razones porque muchos municipios costeros tienen en el sector inmobiliario (licencias de obra e IBI, dos rubros fundamentales de su presupuesto).

determinados problemas en sus respectivas circunscripciones. Estas solicitudes se traducen, muy a menudo, en la petición de obras públicas vinculadas a las regeneraciones de playas o a la construcción de paseos marítimos. El debate político sobre criterios, prioridades, estrategias de actuación en la costa, etc., si es que existe, no es públicamente conocido. Parece evidente la necesidad de diversificar y abrir, cuando no iniciar, el contenido de los debates sobre política costera en nuestro Parlamento.

También es oportuno el establecimiento de nuevas fórmulas de participación que refuercen la presencia institucional y ciudadana en los ámbitos donde se toman las decisiones que afectan al litoral. Por eso resulta conveniente la creación de un órgano colegiado de gobierno, y otro de asesoramiento, abierto a la participación de otras administraciones públicas y de la ciudadanía, que haga más democrática y transparente la gestión. Esto debería ser urgente en la DGC, una de las pocas instituciones que no tiene órgano colegiado alguno, en la escala nacional. El Consejo Nacional del Agua puede ser una referencia de gran interés. La experiencia adquirida por este órgano colegiado ayudará tanto en aspectos de tipo operativo como funcional (miembros y representación, periodicidad de las reuniones, competencias, etc.).

Con procedimientos poco complicados es posible mejorar de forma sustancial el proceso participativo en otras escalas territoriales. Bastaría crear órganos regionales o provinciales en los que tuvieran cabida las CCAA, los entes locales, los representantes de los usuarios, los grupos conservacionistas, etc. Los Consejos Litorales o Costeros, siguiendo alguno de los modelos existentes en otros países, podrían aglutinar a buena parte de los agentes sociales e institucionales interesados. Ello redundaría en el aumento de la concienciación y la educación ambiental sobre ámbitos litorales.

**11º Política que pueda ser evaluada.** A lo largo de páginas precedentes se ha hecho referencia a los diferentes ciclos que conlleva el modelo de análisis de políticas públicas. No cabe duda que uno de los principales es aquel dedicado a valorar su eficacia y utilidad. En efecto, siendo la evaluación de políticas públicas algo fundamental, pocas veces hay lugar y se anticipan métodos para tal cometido. Desgraciadamente nuestra cultura general de gestión pública no tiene gran tradición en ese sentido. En ocasiones esta tarea se identifica con la mera ejecución de plan, y no para lo que una determinada política sirvió o cómo cambió la realidad. En las obras públicas suele ocurrir que lo importante es la ejecución en relación a lo planificado, y no la consecución de los objetivos que justificaron su construcción.

Por eso una nueva política costera debería establecer una gestión por objetivos a sus instituciones y funcionarios. Y no sólo la DGC debería tener unos objetivos plurianuales y anuales; también las Demarcaciones necesitan unos objetivos precisos que puedan ser evaluados. Lo anterior implica la planificación de las tareas y trabajos. Además, la GIAL empieza a contar con indicadores que diferencian la evaluación del propio proceso de gestión de los resultados obtenidos (OLSEN, 2003).

No hace falta decir que la relación entre las líneas maestras descritas resulta más que evidente. En algunos casos esta relación llega a establecer verdaderos vínculos de interdependencia.

## Política de costas para una nueva legislatura

El cambio gubernamental de 2004 viene acompañado de nuevos aires que permiten vislumbrar mejoras en la política costera de la AGE. Por un lado, la reorganización institucional del MIMAM, creando la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, facilita la transversalidad en la coordinación de las principales áreas temáticas (agua, costas, espacios forestales y áreas protegidas). En el ámbito costero hay novedades dignas de mención. Una de ellas radica en el hecho de que, a las funciones tradicionales de la DGC en relación a la defensa, protección y conservación de las playas, verdadero protagonista en la historia de esta institución junto a los paseos marítimos (DGPC, 1988; DGC, 1995), se añaden, de forma explícita, otras unidades ambientales: *“sistemas dunares y humedades litorales”* (art. 7 del Real Decreto 1477/2004, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MIMAM). Creemos que la interpretación de la gestión del medio ambiente natural avanza un poco más frente a la concepción de obra pública turística en ámbitos urbanos.

En el mismo artículo, apartado c) del decreto mencionado, se señala una función importante para la DGC *“la concertación y coordinación con CCAA, entidades locales u organismos públicos o privados de las actuaciones o proyectos que contribuyan a la mejora de la sostenibilidad de la costa.”* Dicha función no es novedosa (está intercalada de forma muy vaga en el apartado e) del artículo 4 del Real Decreto 1415/2000), pero nunca se ha resaltado tanto como tarea específica de un organismo esencialmente técnico como la DGC. Tampoco la terminología utilizada en un medio oficial tiene precedentes ni el compromiso explícito con las políticas europeas: *“La gestión integrada, en el ámbito de lo establecido en las directivas europeas y en la normativa española...”*

Pero el documento más significativo al que hemos tenido acceso en 2004, sobre la nueva política de costas del PSOE, es el que se titula *“Síntesis de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente”* (DGC, 2004). Sólo el hecho de que exista un documento de esta naturaleza, independientemente de que se esté, o no, de acuerdo con su contenido, merece realce. Al menos se conocen, desde el principio de la legislatura, las líneas maestras de la política costera del Estado. De todas formas convendría, una vez mejorada su edición, darle una difusión más amplia: en la hoja electrónica del MIMAM, en una publicación sencilla, etc. Eso facilitaría la gestión pues expresa, de forma clara y transparente, la opinión del nuevo equipo de gobierno sobre ciertos temas (financiación de paseos marítimos, por ejemplo).

El anuncio político de un “Plan Director para la gestión sostenible de la costa” es novedoso. Solo cabe esperar que el término “gestión” no se tome como sinónimo de “Obras”. El documento político referido instala a este instrumento bajo la admonición *“de la gestión integral de la costa”*. Desde un punto de vista operativo *“su elaboración se realizará con*

*la colaboración y participación activa de las CCAA, entidades locales y ciudadanía en general.*” Este planteamiento también rezuma estrategia política. No obstante, conviene ser cautos. Recordemos una vez más que, durante la primera legislatura del partido conservador, hubo la misma intención y se fracasó (salvo en Canarias, MIMAM, 1998). En la segunda legislatura del partido conservador, ya con mayoría absoluta en el Parlamento, se abandonó literalmente esta política de acercamiento y consenso con las CCAA.

El Plan Director *“constituirá la base sobre la que se realizará la programación anual de las actuaciones, y en torno al mismo se estructurarán también los documentos previstos por las directivas de la UE para la gestión integral de la costa.”* También el compromiso con la Recomendación (que no directiva de la UE) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la GIZC en Europa (2002/413/CE) es explícito. Confiamos que pueda hacerse algo al respecto ya que en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 6 de junio de 2002, las tareas<sup>14</sup> encomendadas a los Estados Miembros tenían un plazo de ejecución de 45 meses, y estas, de forma genérica aún no se han iniciado en España después de 30 meses.

La nueva política de costas propuesta busca con ahínco la integración entre las políticas sectoriales y territoriales. Para dicho fin plantea un programa de inversiones. En dicho programa, el apartado de “control de la regresión de la costa”, tradicionalmente entendido como de “regeneración de playas”, dirige su enunciado, por un lado, a la optimización en la gestión de los áridos y, por otro, a las cautelas propias de un cambio en el tradicional sistema del mantenimiento de playas

Interesantes resultan los capítulos dedicados a “las actuaciones relacionadas con la protección y recuperación de sistemas litorales” y el que se refiere a “dotaciones para el acceso y uso público de la costa”. El primero porque consigue ocupar un lugar propio dentro de la política inversora, lo cual constituye un avance. El segundo porque aporta criterios claros para la construcción de paseos marítimos, donde prima la cofinanciación.

Sobre el resto de capítulos, el documento concreta de forma razonable los de “puertos deportivos” y “deslindes”. No opinamos lo mismo sobre el referido a los “puertos de Interés General”, que da la impresión de inconcluso. Además, desde Puertos del Estado existe una creciente preocupación por avanzar en una gestión portuaria más integrada en el medio ambiente, y en especial en lo que atañe de forma específica a la gestión costera (PUERTOS DEL ESTADO, 2004). Ello constituye una magnífica oportunidad que la DGC debería aprovechar al máximo ya que algunos conflictos generados a partir de la necesidad de áridos podrían atenuarse (LLORCA Y VELASCO, 2002).

Por último, “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística” son interpretados como una de las pocas posibilidades que existen para intervenir, sobre el principal vector de degradación de nuestro litoral. Lo que sucede es que las competencias en esa materia no pertenecen a la AGE. Por dicha razón, la estrategia de concertación y cooperación señalada no solo es la más adecuada sino la única posible en realidad.

---

<sup>14</sup> Los Informes nacionales incluirán inventarios con los principales agentes, normas e instituciones que afectan a la gestión costera. También deben aportar las estrategias nacionales, medidas adoptadas, etc.

Actuando en consecuencia la DGC ha dado instrucciones a sus órganos periféricos, para que propicien acuerdos con los ayuntamientos que se sumen a esta iniciativa. Así, los entes locales, a través de su planeamiento urbanístico, facilitarán el desalojo de instalaciones o construcciones en el DPMT o en zonas de servidumbre, es decir “fuera de ordenación”. A cambio, la DGC, “mediante las inversiones de su programa de actuaciones, se muestra dispuesta a abordar la mejora y transformación del borde marítimo del municipio...” A partir de este momento es probable que se desarrollen procesos de negociación entre los representantes de la DGC y de los municipios. La fórmula elegida parece adecuada para nuestro contexto institucional (es idéntica a la utilizada en algunos programas de gestión costera de países anglosajones a la hora de negociar entre el gobierno federal y el estatal).

La opinión general que tenemos, por ahora, de la política costera del nuevo gobierno es positiva. Primero porque existe un documento que la detalla de forma explícita y da público conocimiento de ella. Segundo porque hace de la cooperación, entre las administraciones con competencias de interés para la GIAL, una estrategia política en sentido estricto. Tercero porque tiende a construir puentes, en forma de instrumentos operativos de carácter voluntario, para el diálogo institucional.

A pesar de ello algunos aspectos estructurales de la gestión están por detallar (finalidad de las inversiones), o no son contemplados (participación a través de órganos colegiados, diversificación profesional del personal técnico, etc.). También echamos en falta un pronunciamiento, una opinión política, sobre algunos temas que han surgido de manera conflictiva en los últimos años: concesiones en el medio marino para la producción offshore de energía eólica, para la creación de nuevas instalaciones que incrementarán el esfuerzo pesquero (almadrabas p.e.), etc. Otra destacada ausencia es la creación de un determinado sistema de control y de instrumentos para el seguimiento de la situación de nuestras costas (indicadores, Observatorio Costero, etc.).

## Reflexiones finales

El modelo de gestión costera, en lo que a la DGC se refiere, ha tenido avances significativos. A pesar de los numerosos problemas existentes, nos atreveríamos a afirmar con pocas dudas que, en la actualidad, el DPMT está mejor gestionado que hace tres lustros. Detrás de estos logros ha existido una política pública que, con mayor o menor acierto, ha logrado un progreso que es innegable. A pesar de lo anterior el modelo estatal de gestión costera todavía está por adaptarse a los nuevos tiempos, y dista mucho de parecerse a uno de carácter integrado. Los contextos analizados pueden facilitar algunas claves de lo sucedido.

El análisis de esta política pública permite algunas conclusiones muy generales. El modelo evolutivo es bastante peculiar, e híbrido en sus raíces: por un lado, sigue los derroteros propios de la ingeniería al servicio del fomento económico, herencia lógica de una trayectoria histórica de gran raigambre. Por otro, pero mucho más recientemente, esta política pública ha pretendido, sin conseguirlo del todo, incorporarse a la nueva

sensibilidad social por el medio ambiente. Así, pretende adaptarse, desde un punto de vista funcional e institucional, a las nuevas corrientes de pensamiento. Pero en este proceso choca con un estado descentralizado que, durante las dos últimas décadas, ha estado más preocupado por el reparto competencial que por la búsqueda de mecanismos eficaces de cooperación.

Lo anterior ayuda a explicar la ausencia de liderazgo por parte del Estado en ciertos temas e iniciativas costeras. A eso se le añade que tareas de naturaleza eminentemente política, por lo general, han sido encomendadas a técnicos, muy cualificados, pero con relativa interlocución y experiencia en la arena política (quizás las excepciones marquen los hitos de mayor innovación en la gestión costera). Es posible que la situación en un escenario de características tan inestables, haya sido agravada por la ausencia de criterios explícitos de gestión, y de instrumentos estratégicos y operativos adecuados. Es más que probable que se hayan producido situaciones de alta tensión, que han podido auspiciar, en ocasiones, la aparición de casos de clientelismo político. O como mínimo un sistema de gestión reactivo a la presión o demanda de los agentes sociales e institucionales.

Otro aspecto de crucial interés, para un modelo más integrado de gestión costera, es la necesidad de crear instrumentos específicos que regulen la cooperación entre las distintas escalas de la Administración Pública<sup>15</sup>. Ello contribuiría a hacer más estable el sistema de gestión y, por lo tanto, a mejorar su gobernabilidad.

En último lugar nos gustaría destacar la imperiosa necesidad de dotar de mayor transparencia y democracia el proceso de toma de decisiones. La creación de órganos colegiados, ejecutivos y/o asesores, es solo cuestión de tiempo. La fórmula ensayada en otros países descentralizados, y con tradición democrática incuestionable, sugiere que figuras como los Consejos Costeros, los Foros Litorales, etc. han ayudado a implantar las políticas públicas costeras.

## Bibliografía

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, 2001; Situación y presiones del medio ambiente marino y del litoral mediterráneo, Madrid, Centro de Publicaciones del MIMAM, 137 pp.

AGRA, S. Y VIEGAS, O. 1995. *Management plans and coastal zone monitoring programmes: policy elaboration*. Brasilia, Ministerio do Meio Ambiente. 96 pp.

AGUILAR, S; 1999, Las políticas de medio ambiente, entre la complejidad técnica y la relevancia social, Políticas públicas en España, Barcelona, Ariel, 249-269

ANDERSON, J.E. 1994, *Public Policymaking. An introduction*, Boston, Houghton Mifflin (citado en Olmeda, 1999)

---

<sup>15</sup> En resumen se propone que, utilizando la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se apruebe una base normativa que especifique las condiciones de la cooperación institucional para la gestión costera (un texto breve parecido al de la Coastal Zone Management Law de EEUU).

AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, 2003, Memoria Medioambiental 2002, APV, 63 pp.

AWOSIKA, L. *ET AL.* 1993. Management arrangements for the development and implementation of coastal zone management programmes. *World Coast Conference, Noordwijk*. Proceedings, vol. 1: 107-180.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 2001, The coasts of Latin America at the End of the Century, *Journal of Coastal Research*, 17-4, 885-899

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 2003 a, *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas*, Servicio de Publicaciones de la UCA, 310 pp.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 2003 b, Coastal zone management in Spain (1975-2000), *Journal of Coastal Research*, Vol.19, nº 2, 314-325

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 2004, Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada. Barcelona, Ariel 214 pp.

BARRAGÁN, J.M., BENÍTEZ, D. BUENO, F., PÉREZ, M.L., 2004, Criterios para la gestión de la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre, Convenio de Colaboración UCA-EGMASA, (inédito)

BEATLEY, T., BROWER, D.J., SCHWAB, A.K. 2002, *An Introduction to Coastal Zone Management*, Island Press, 329 pp.

BERNET, C. 1981. La politique du litoral en France, *Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales*, Madrid, 697-704.

BRIDGE, L. 2001. *Policy instruments for ICZM in selected european countries*. Maidstone, Coastline. 95 pp.

BROWN K., TOMPINKS E.L., ADGER, W.N., 2002, *Making waves, Integrating Coastal Conservation and Development*, London, Earthscan, 164 pp.

CEOTMA, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. 1982, a. *Los espacios litorales en el derecho comparado*, Madrid, CEOTMA, Serie Normativa Nº 5, 180 pp.

CEOTMA, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. 1982, b. *Ordenación de los espacios litorales. Criterios metodológicos y normativos*, Madrid, CEOTMA, Serie Normativa Nº 7, 266 pp.

CEOTMA, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. 1982, c. *Riberas marítimas, fluviales y lacustres: elementos para una ordenación*, Madrid, CEOTMA, Serie Documentación Nº 2, 88 pp.

CERDÁ, V., 2002, La gestión integrada de la costa. ¿La última oportunidad?, *Revista OP Ingeniería y Territorio*, nº 61, vol III, 8-15

CICIN-SAIN, B. AND KNECHT, R. 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*, UNESCO-Island Press, 517 pp.

CLARK, J.R. 1996. *Coastal Zone Management Handbook*, New York, Lewis Publishers, 694 pp.

CLARK, J.R., 1992. *Integrated management of coastal zones*, FAO, Fisheries Technical Paper, Nº 327, 160 pp.

CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo). 1993. *Río 92. Programa 21*. Madrid, MOPT. 312 pp.

COMISIÓN EUROPEA. 1994. *Desarrollo económico y protección ambiental de la zona costera. Guía para una buena práctica*. Bruselas, AMBER. 60 pp.

COMISIÓN EUROPEA. 1997. *Para una mejor gestión de los recursos del litoral*. Bruselas,

D.G. Medio Ambiente. 47 pp.

COMISIÓN EUROPEA. 1999, a. *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 102 pp.

COMISIÓN EUROPEA. 1999, b. *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 32 pp.

COMISIÓN EUROPEA. 1999, c. *Estrategia Territorial Europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 106 pp.

COUNCIL OF EUROPE. 2000 a. *Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, N° 101, 27 pp.

COUNCIL OF EUROPE. 2000 b. *European Code of Conduct for Coastal Zones*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, N° 101, 84 pp.

COUNTRYSIDE COMMISSION. 1992. *Heritage coasts in England. Policies and priorities 1992*. Manchester, Countryside Commission, 20 pp.

COUNTRYSIDE COUNCIL FOR WALES. 1996. *Seas, shores and coastal areas. Maritime policy*. Gwydedd, CCW. 32 pp.

DEPARTMENT OF ENVIRONMENT. 1995. *Policy guidelines of the coast*. London, DOE. 65 pp.

DGC (Dirección General de Costas) 2000, a. *Informe de gestión de la Dirección General de Costas 1996-1999*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente. 161 pp.

DGC (Dirección General de Costas), 2004, *Síntesis de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente*, 9 pp.

DGC, Dirección General de Costas. 1995. *Recuperando la costa*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. 61 pp.

DGC, Dirección General de Costas. 1999. *Plan nacional de actuaciones en la costa. Memoria 2000-2006*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente. 2 Vol.

DGPC, Dirección General de Puertos y Costas (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), 1991 b, *Actuaciones en la costa 1988-1990*, Madrid, MOPU, 307 pp.

DGPC, Dirección General de Puertos y Costas. 1978. *Objetivos y planes de actuación de la DGPC*, Madrid, MOPU, 51 pp.

DGPC, Dirección General de Puertos y Costas. 1985. *Política de Costas. Plan de Actuaciones 1983-1990*. Madrid, MOPU. 208 pp.

DGPC, Dirección General de Puertos y Costas. 1987. *Costas y Señales Marítimas, Actuaciones 1986*, Madrid, MOPU, 242 pp.

DGPC, Dirección General de Puertos y Costas. 1988. *Actuaciones en la costa*, Madrid, MOPU, 143 pp.

DGPC, Dirección General de Puertos y Costas. 1991 a. *Actuaciones en la costa 1988-1990*, Madrid, MOPU, 307 pp.

DOMÉNECH, L., 2004, *Huella ecológica portuaria y desarrollo sostenible*, Revista Puertos, n° 114, 26-31

FERNÁNDEZ, J. 1995. *La gestión integral de la costa: hacia una nueva estrategia territorial*. *Revista Ingeniería del Agua*, vol. 2: 7-18.

FISCHER, D.W., 1999, *Técnicas para la formulación de políticas en zonas costeras*,

- Mexicali, Baja California, UABC, 243 pp.
- FRENCH, P.W., (1997), *Coastal and estuarine management*, Routledge, 251 pp.
- GOLDBERG, E.D. (1994), *Coastal Zone Space. Prelude to conflict?* UNESCO Publishing, 138 pp.
- GÓMEZ PINA, G., 1994, Mejora de aspectos técnicos en el tratamiento integral de la costa en España. Informe Final. BECA MOPTMA-FULBRIGHT para estancia en EEUU, 226 pp.
- GONZÁLEZ PAZ, J. 1982. Política de ordenación integrada de los espacios litorales, *Estudios Territoriales*, nº 6, 97-109
- HERCE VALLEJO, M. 1986. La costa, un recurso natural en proceso de deterioro, *Rev. Ciudad y Territorio*, 3/77, 49-58.
- INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES, 2004, Recursos Mundiales 2004, Washington D.C., WRI, 315 pp.
- IOC, Intergovernmental Oceanographic Comisión, 1997, Methodological Guide to ICZM, UNESCO, IOC Manuals and guides 36, 47 pp.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 1994. Preparing to meet coastal challenges of the 21st century. Conference Report. *World Coast Conference 1993*. Noordwijk, IPCC. 49 pp.
- ITUR, Instituto del Territorio y Urbanismo. 1987. *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Madrid, MOPU, 243 pp.
- IUCN, International Union for Conservation of Nature; 1993, *Cross-sectoral, Integrated Coastal Area Planning (CICAP): Guidelines and Principles for Coastal Area Development*, Gland, IUCN, 63 pp.
- KAY, R. Y ALDER. J. 1999. *Coastal planning and management*. London, E&FN Spon. 370 pp.
- LLORCA, J.; VELASCO, M.; 2002, Los puertos en la costa ¿un diálogo posible?, *Revista OP Ingeniería y Territorio*, nº 61, vol III, 22-29
- MARÍN CASTÁN, F. 1997. Estrategia de actuación en la costa, *Jornadas de Erosión costera*, Madrid, 19 pp.
- MARTINS, F.M. 1997. *Políticas de Planeamento, Ordenamento e Gestão Costeira. Contributo para una discussão metodológica*, Universidad de Aveiro, Dpto. de Ambiente e Ordenamento, 270 pp. (Tesis Doctoral Inédita).
- MIMAM, Ministerio de Medio Ambiente. 1998. *Convenio de colaboración para actuaciones e infraestructuras de costas*, Las Palmas
- MINISTRY OF TRANSPORT AND PUBLIC WORKS, 1990, A new coastal defence policy for the Netherlands, 103 pp.
- MULERO MENDIGORRI, A. 1999. *Introducción al medio ambiente en España*, Barcelona, Ariel, 253 pp.
- MUÑOZ, J.J., GÓMEZ PINA, G., RAMÍREZ, J.L., 2005, Dificultades administrativas al abordar algunas obras en el Estrecho de Gibraltar, *Revista Ingeniería del Agua*, (en prensa).
- NEW SOUTH WALES GOVERNMENT, 1997, NSW Coastal Policy, Department of Urban Affairs and Planning, Sydney, 88 pp.
- OCDE. 1995. *Gestión de zonas costeras. Políticas integradas*. Madrid, Mundiprensa. 204 pp.
- OLMEDA GÓMEZ, J.A., 1999, Ciencia de la Administración. Teoría de la Organización y gestión pública, UNED, vol I, 792 pp.

- OLMOS LLORENS, J. 1990. Política de costas y desarrollo urbanístico, *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, El Litoral*, N° 17, 20-27
- OLSEN, S.B., 2003, Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives, *Ocean and coastal management*, 46, 347-361
- OLSEN, S.B.; LONRY, K.; TOBEY, J.; 1999, Una guía para evaluar el progreso en el manejo costero, URI-CRC, Proarca-Costas, Ecocostas, 39 pp.
- OSORIO PÁRAMO, F.J. 1990. Aspectos prácticos de la aplicación de la Ley de Costas, *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, El Litoral*, N° 17, 4-9
- PATILLO, B. 1997. Política Nacional de uso del borde costero. *Seminario sobre Gestión Integrada del Borde Costero* (sin paginar).
- PERNETTA, J. Y ELDER, D. 1993. *Cross-sectorial, integrated coastal area planning (CICAP): Guidelines and principles for coastal area development*. Gland, IUCN. 63 pp.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, 2002, *Perspectivas del medio ambiente mundial*, GEO-3, (GLOBAL ENVIRONMENT OUTLOOK), Ediciones Mundi-Prensa, pág. 180-208 (para áreas marinas y costeras)
- PUERTOS DEL ESTADO, 1998, Marco estratégico. Sistema Portuario de Titularidad Estatal, PE, 108 pp.
- PUERTOS DEL ESTADO, 2001, Se introducen modernos procedimientos de gestión, *Revista Puertos*, n° 84, 5-11
- PUERTOS DEL ESTADO, 2002, Puertos del Estado impulsa la creación del Foro Medioambiental Portuario, *Revista Puertos*, n° 93, 4-6
- PUERTOS DEL ESTADO, 2003, Puertos del Estado presenta el Sistema de Información Legislativa Medioambiental Portuaria, *Revista Puertos*, n° 105, 8-9
- PUERTOS DEL ESTADO, 2004, Los puertos incorporan en su gestión los principios del desarrollo sostenible, *Revista Puertos*, n° 118, 8-9
- RACAG, Resource Assessment Commission Australian Government, 1993. *Coastal zone inquiry. Final report*. Camberra, 517 pp. + 116 pp
- ROMÁN NUÑEZ, P., 1998, *Implantación de sistemas de Gestión MEDioambinetal en el ámbito portuario*, *Revista Puertos*, n° 52, 44-47
- SALM, R., CLARK, J.R. 1989. *Marine and coastal protected areas. A guide for planners and managers*, Gland, IUCN, 302 pp.
- SCIALABBA, N. 1998. *Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries, FAO Guidelines*. Rome, FAO. 256 pp.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A., 1995, Posibilidades de la legislación del suelo y de la ordenación del territorio en la protección del litoral español, Conferencia Internacional sobre "El litoral: frágil, escaso y deseable", Valencia, 101-113
- SORENSEN, J.C., MCCREARY, S. Y BRANDANI, A. 1992, *Arreglos institucionales para manejar ambientes y recursos costeros*. Universidad de Rhode Islands, Centro de Recursos Costeros. 185 pp.
- STEER, R., ARIAS-ISAZA, F. RAMOS, A., SIERRA-CORREA, P., ALONSO, D., OCAMPO, P. 1997. *Documento base para la elaboración de la "Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las zonas costeras Colombianas"*. Documento de consultoría para el Ministerio de Medio Ambiente, Serie Publicaciones Especiales, n° 6, Bogotá, Ministerio de Medio Ambiente, 390 pp.
- SUBIRATS, J. y GOMÁ, R.; 1999, Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis, Políticas públicas en España, Barcelona, Ariel, 21-36

TORRES ALFOSEA, F. 1997. *Ordenación del litoral en la Costa Blanca*, Alicante, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 269 pp.

TRIGUEROS, J., 2002, La política de gestión del litoral de la DGC, Revista OP Ingeniería y Territorio, nº 61, vol III, 4-7

UNEP, (United Nations Environmental Programme). 1995. Guidelines for integrated management of coastal and marine areas. With special reference to the Mediterranean Basin. Split, UNEP, *Regional Seas Reports and Studies, nº161*. 80 pp.

UNEP/MAP/PAP; 1999, Conceptual framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management, Split, Priority Actions Programme, 79 pp.

UNEP/MAP/PAP; 2001 a, Good Practices Guidelines for ICAM in the Mediterranean, Split, Priority Actions Programme, 51 pp.

UNEP/MAP/PAP; 2001 b, White paper: CZM in the Mediterranean, Split, Priority Actions Programme, 75 pp.

UNESCO. 1993. *Coasts. Environment and development*. Paris, UNESCO, 15 pp.

USAID (United States Agency for International Development), 1996, Learning from experience. Progress in ICM, USAID, 27 pp.

UTHWATT REPORT. 1992. *Report of the expert committee on compensation and betterment*. Comité de la Cámara de los Comunes sobre Medio Ambiente. Segundo Informe. Protección y planificación de la zona costera. HMSO, Cmd 6386, 13 pp.

VALLEGA, A., 1999, *Fundamentals of Integrated Coastal Management*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers

VERNBERG, FJ, Y VERNBERG, WB. 2001, *The coastal zone, past, present and future*, University of South Carolina Press, 191 pp.

WORLD BANK, 1993. *The Noordwijk guidelines for CZM. World Coast Conference 1993*. Noordwijk, Proceedings. Vol. II: 705-714.

WORLD BANK, 1997, Assessment of integrated coastal area management initiatives in the Mediterranean: experiences from METAP and MAP (1988-1996), 58 pp.

YEPES, V. 2002, La explotación de las playas. La madurez del sector turístico, Revista OP Ingeniería y Territorio, nº 61, (monográfico sobre el Litoral), 72-77