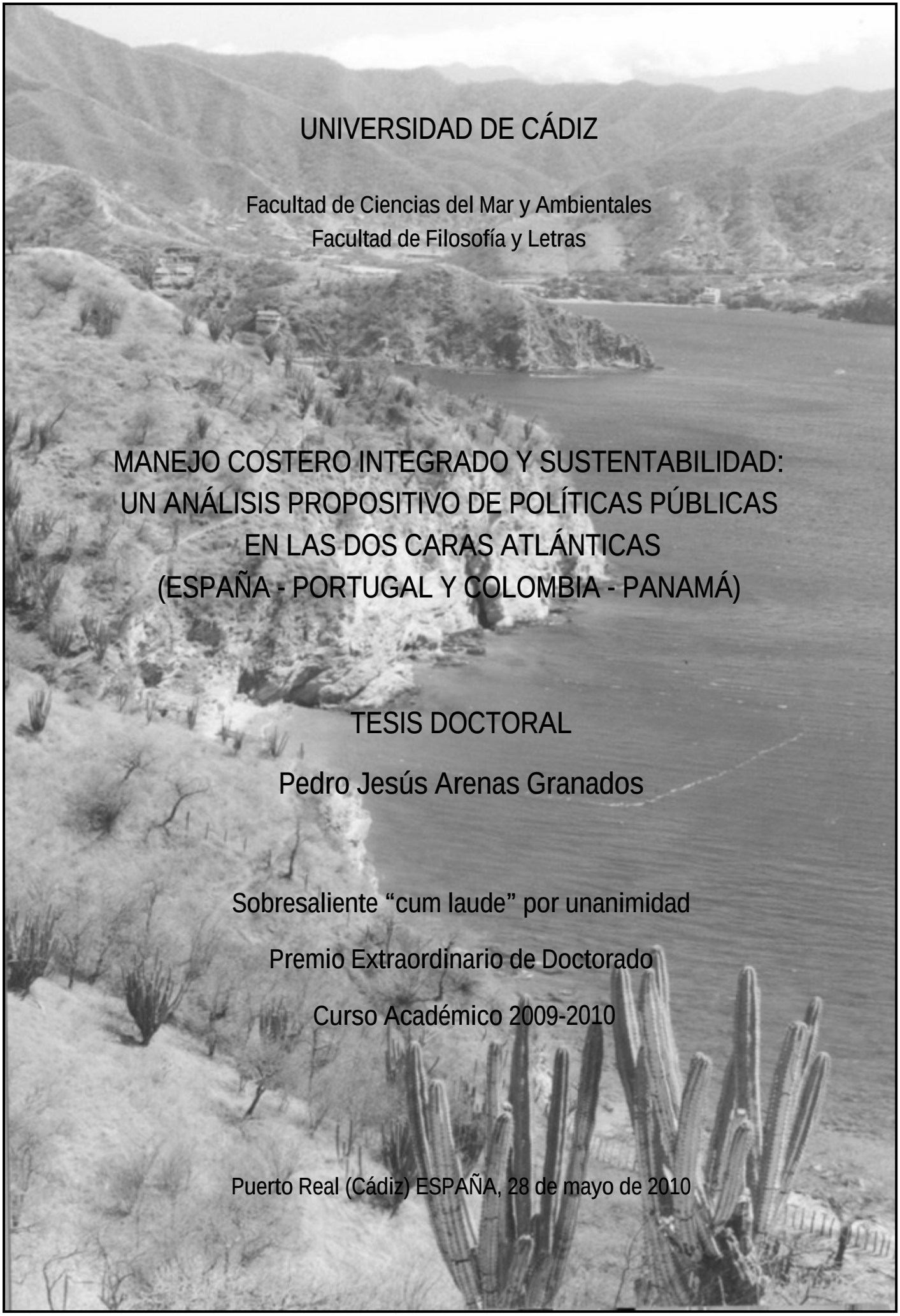


UNIVERSIDAD DE CÁDIZ

Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales
Facultad de Filosofía y Letras

# MANEJO COSTERO INTEGRADO Y SUSTENTABILIDAD: UN ANÁLISIS PROPOSITIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS DOS CARAS ATLÁNTICAS (ESPAÑA - PORTUGAL Y COLOMBIA - PANAMÁ)

TESIS DOCTORAL

Pedro Jesús Arenas Granados

Sobresaliente “cum laude” por unanimidad

Premio Extraordinario de Doctorado

Curso Académico 2009-2010

Puerto Real (Cádiz) ESPAÑA, 28 de mayo de 2010

UNIVERSIDAD DE CÁDIZ

FACULTAD DE CIENCIAS DEL MAR Y AMBIENTALES
DEPARTAMENTO DE FÍSICA APLICADA

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
DEPARTAMENTO DE HISTORIA, GEOGRAFÍA Y FILOSOFÍA

# *MANEJO COSTERO INTEGRADO Y SUSTENTABILIDAD: UN ANÁLISIS PROPOSITIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS DOS CARAS ATLÁNTICAS (ESPAÑA - PORTUGAL Y COLOMBIA - PANAMÁ)*

Memoria presentada por **Pedro Jesús Arenas Granados** para optar al grado de Doctor en Ciencia y Tecnología del Medio Ambiente

Puerto Real (Cádiz), mayo de 2010

D. JUAN MANUEL BARRAGÁN MUÑOZ, Profesor Catedrático de Universidad del área de Análisis Geográfico Regional en el Departamento de Historia, Geografía y Filosofía de la Universidad de Cádiz

HACE CONSTAR

Que el trabajo recogido en la presente memoria de Tesis Doctoral, titulada "Manejo costero integrado y sustentabilidad: un análisis propositivo de políticas públicas en las dos caras atlánticas (España-Portugal y Colombia- Panamá)" y presentada por D. PEDRO JESÚS ARENAS GRANADOS, ha sido realizado bajo mi dirección. Considerando que resume su trabajo de Tesis y que reúne todos los requisitos legales, autorizo su presentación y defensa para optar al grado de Doctor en Ciencia y Tecnología del Medio Ambiente por la Universidad de Cádiz.

En Puerto Real (Cádiz), marzo de 2010

Fdo. Dr. D. Juan Manuel Barragán Muñoz

*La actitud del hombre contemporáneo se asemeja a la de aquellos tripulantes de un navío que, cansados de la angostura e incomodidad de sus camarotes, decidieran utilizar las cuadernas de la nave para ampliar aquéllos y amoblarlos suntuosamente. Es incontestable que, mediante esta actitud, sus particulares condiciones de vida mejorarán, pero, ¿por cuánto tiempo? ¿Cuántas horas tardaría este buque en irse a pique –arrastrando a culpables e inocentes- una vez que esos tripulantes irresponsables hubieran destruido la arquitectura general de la nave para refinar sus propios compartimientos?*

Aparte del discurso de D. Miguel Delibes, con motivo de su ingreso en la Real Academia Española el 25 de mayo de 1975.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de investigación doctoral fue posible gracias a la beca para estudios de postgrado No. E04D032211CO otorgada por el *Programa Alβan* (Programa de becas de alto nivel de la Unión Europea para América Latina) y la *Asociación Grupo Santander*, líder del consorcio seleccionado para ejecutar el *Programa Alβan* en estrecha colaboración con la *Comisión Europea*. La *Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado* -AUIP- con el apoyo de la *Junta de Andalucía* brindó a su vez ayudas para desplazamientos tanto a Colombia como a Panamá. Agradecimiento especial al *Vicerrectorado de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación* de la *Universidad de Cádiz* por su apoyo para las estancias de investigación llevadas a cabo tanto en Portugal como en Colombia. El apoyo otorgado por la *Universidade de Aveiro,* y en particular por Filomena Cardoso Martins del *Departamento de Ambiente e Ordenamento*, fue esencial para el acopio y selección de información central para la comprensión del proceso del Manejo Costero Integrado en Portugal.

A la misma *Universidad de Cádiz* para la cual tendré siempre sentimientos de reconocimiento y gratitud.

A Juan Manuel Barragán Muñoz por su brillante dirección a la investigación, entusiasmo, confianza, amistad y generosidad sin par. A todos y cada uno de mis otros Amigos y compañeros del *Grupo de Planificación y Gestión de Áreas Litorales* en la *Universidad de Cádiz:* Ana Macías Bedoya, Marisa Pérez Cayeiro, Emma Bello Gómez, Manuel Arcila Garrido, Juan Adolfo Chica Ruiz, José Antonio López Sánchez, Ahmed Azzariohi, Javier García Onetti, Javier García Sanabria y David Benítez López. Ellos, además de Miguel Ángel Acosta Sánchez, no solo hicieron también posible la elaboración de esta tesis doctoral con sus ideas y constante apoyo, sino que se constituyen por su amistad en el mejor patrimonio personal de este lado del Atlántico, y por su compromiso, en los mejores aliados para la consolidación de la plataforma de cooperación desde la UCA sobre el Manejo Costero Integrado en Iberoamérica.

A los compañeros y amigos, que compartiendo una ilusión participaron en el bienio 2005-2006 en la concepción y elaboración del trabajo de investigación *Análisis comparado de la gestión integrada de áreas litorales en Iberoamérica y el Caribe,* en el marco de la segunda edición del Máster en Gestión Integrada de Áreas Litorales de la UCA. Dicho trabajo inspiró en gran medida la presente tesis doctoral. Son ellos: Sonia Gamboa Alvarado (Costa Rica), Diana Astorga García (Ecuador), Carolina Pizarro Solari (Chile), Liliana Silva Paggetti (Brasil), Pablo Méndez Lázaro (Puerto Rico), Rémi Picard (Antillas Francesas) y Javier García Sanabria (España).

A todas las otras personas e instituciones de España, Portugal, Colombia y Panamá, que por su extensión no se pueden indicar aquí, y que brindaron su concurso y desinteresada ayuda.

A Alline Cristina Cavalcante Souza con mi dedicación.

# RESUMEN

Se adelanta un análisis comparado y propositivo de políticas públicas sobre Manejo Costero Integrado -MCI- y sus asuntos relacionados entre cuatro países iberoamericanos: España, Portugal, Colombia y Panamá. Se analiza también el proceso de construcción de las ideas y conceptos sobre manejo de los recursos y el espacio costero marino, con la teoría y práctica del *Desarrollo* y los procesos de ajustes de este discurso desde finales de los años 60 y hasta el presente. Con base en la metodología del *Decálogo* y partiendo de una caracterización general, se realiza un diagnóstico sintético e integrado del territorio litoral de los cuatro estados, adelantando un análisis explicativo e inductivo del proceso de formulación y evolución reciente de las políticas públicas relacionadas con esta gestión. Los otros asuntos claves analizados y comparados de carácter jurídico-administrativo son: Normativa, Competencias, Administración, Estrategias, Instrumentos, Administradores, Recursos, Información y Participación. Se proponen y aplican además nuevos criterios de evaluación por fases sucesivas ascendentes, así como rangos de valoración acumulada para facilitar la clasificación y comparación sobre las políticas públicas para el MCI, con base en el *Decálogo*, entre similares unidades político-territoriales costeras. Los resultados obtenidos indican que los dos estados ibéricos están en una *Etapa de Transición* para la gestión costera integrada, y los dos latinoamericanos se encuentran en una *Etapa Inicial* de progreso. Ningún país se halla en una *Etapa Avanzada.* No obstante se constata que Portugal presenta el avance relativo más significativo entre todos los países, situándose en un estadío medio dentro de la *Etapa de Transición* para el MCI. España en cambio, se encuentra en un estadío temprano dentro de la misma etapa. Los resultados obtenidos señalan que Colombia, en relación con Panamá, está en un estadío adelantado dentro de su *Etapa Inicial* actual de progreso para esta gestión, y Panamá por el contrario en uno temprano. La investigación confirma además que el enfoque del MCI no ha sido suficientemente apropiado e incorporado por los cuatro gobiernos estatales en las distintas fases de sus respectivas políticas públicas. Esta situación se observa coherente con la banal *imagen verde* de la mayoría de programas políticos vigentes en los países estudiados, donde se ha incorporado a sus discursos el vocabulario ecológico, sin poner en discusión las contradicciones y daños del modelo económico actual, ni la necesidad de cambiar los patrones de comportamiento económico que los originan. Finalmente la investigación señala la necesidad de revisar el enfoque del MCI de manera tal que este se desvincule de las ideas del *Desarrollo* y la economía estándar, haciendo propuestas específicas para cada uno de los asuntos claves de esta gestión en los cuatro países, así como los lineamientos generales de una iniciativa de cooperación regional sobre MCI en el marco de la agenda ambiental de la *Secretaría General Iberoamericana.*

# RESUMO

Se brinda uma análise comparada e propositiva de políticas públicas sobre Gestão Integrada de Zonas Costeiras -GIZC- e seus assuntos relacionados entre quatro países iberoamericanos: Espanha, Portugal, Colômbia e Panamá. Analisa-se também o processo de construção das ideias e conceitos sobre a gestão dos recursos e espaço costeiro marinho, com a teoría e práctica do *Desenvolvimento* e os processos de remodelações desse discurso desde finais dos anos 60 até a actualidade. Com base na metodologia do *Decálogo* e partindo de uma caracterização geral, foi feito um diagnóstico sintético e integrado do litoral nos quatro estados, acompanhado de uma análise explicativa e inductiva do processo de formulação e evolução recente das políticas públicas relacionadas. Os outros assuntos chave analizados e comparados, de carácter jurídico-administrativo são: Normativa, Competencias, Administração, Estratégias, Instrumentos, Administradores, Recursos, Informação e Participação. Sao propostos e aplicados novos critérios de avaliação por fases sucessivas ascendentes, assim como rangos de medição acumulada para facilitar a classificação e comparação sobre as políticas públicas para a GIZC com base no *Decálogo*. Os resultados obtidos indicam que os dois estados ibéricos estão em uma *Etapa de Transição* na gestão costeira integrada, e os dois países latinoamericanos se encontram em uma *Etapa Inicial* de progresso. Nenhum país se encontra numa *Etapa Avançada.* No entanto constata-se que Portugal apresenta um avanço relativo mais significativo entre todos os países, situando-se em um estadio medio dentro da *Etapa de Transiçao* para a GIZC. Espanha a sua vez, encontra-se em um estadio inicial dentro da mesma etapa. Os resultados obtidos mostram que Colômbia, em relação a Panamá, está num estadio bastante avançado dentro da actual *Etapa Inicial* de progresso para esta gestão. Panamá pelo contrario está num estadio inicial. Além do mais, as investigações confirmam, que o enfoque do GIZC não foi suficientemente apropriado e incorporado pelos quatro governos estatais nas distintas fases de suas políticas públicas. Esta situação é visivel através da banal *imagen verde* na maioria dos programas políticos vigentes dos países estudados, onde se há incorporado em seus discursos o vocabulário ecológico, sem colocar em questão as contradições e danos do modelo económico actual, nem a necessidade de mudar os padrões de comportamento económico que os originam. Finalmente a investigação demonstra a necessidade de revisar o enfoque da GIZC de maneira tal que este se desvincule das ideias do *Desenvolvimento* e da economia estándar, formalizando propostas específicas para cada um dos assuntos clave nos quatro países, assim como as diretrizes gerais de uma iniciativa de cooperação regional sobre GIZC no marco da agenda ambiental da *Secretaria Geral Iberoamericana.*

MANEJO COSTERO INTEGRADO Y SUSTENTABILIDAD: UN ANÁLISIS PROPOSITIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS DOS CARAS ATLÁNTICAS (ESPAÑA-PORTUGAL Y COLOMBIA-PANAMÁ)

ÍNDICE


INTRODUCCIÓN ..... 1

JUSTIFICACIÓN ..... 3

HIPÓTESIS PLANTEADAS Y OBJETIVOS ..... 9

METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA ..... 12

FUENTES DE INFORMACIÓN ..... 17

PRIMERA PARTE

EVOLUCIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL MANEJO COSTERO INTEGRADO: *DESARROLLO*, AMBIENTE Y SUSTENTABILIDAD ..... 19

1. MCI, *DESARROLLO* Y SUSTENTABILIDAD: EVOLUCIÓN Y APROXIMACIÓN CRÍTICA A LAS IDEAS ESTRUCTURANTES 21

1.1. El discurso del *desarrollo* como proceso de homogenización y dominación ..... 26

1.2. Alternativas de *desarrollo* y al *desarrollo* ..... 28

1.3. El manejo costero: antes y después del *desarrollo sostenible* ..... 30

1.4. De la economía convencional a la economía ecológica ..... 44

2. GENERALIDADES DEL MARCO POLÍTICO, JURÍDICO Y ESTRATÉGICO INTERNACIONAL / REGIONAL PARA EL MCI 47

2.1. Generalidades sobre terminología y MCI en Iberoamérica ..... 49

2.2. Conceptos y elementos principales del moderno MCI ..... 52

2.3. El marco internacional / regional para el MCI ..... 56

SEGUNDA PARTE

CONTEXTO Y MANEJO COSTERO INTEGRADO EN LOS ESTADOS SELECCIONADOS ... 63

3. ESPAÑA ..... 65

3.1. El objeto: caracterización y diagnóstico del litoral español ..... 66

3.1.1. El contexto físico litoral español ..... 67

3.1.2. El contexto humano y el litoral en España ..... 75

3.1.3. Contexto económico y problemática del litoral español ..... 77

3.1.4. Organización político-administrativa territorial del estado español ..... 82
3.1.5. Definición espacial del litoral en España..... 84
3.2. Análisis de los asuntos estructurales para la gestión del litoral ..... 87
3.2.1. La voluntad política para el manejo costero integrado ..... 87
3.2.2. Las reglas de juego: ¿existe una normativa para el MCI en España? ..... 90
3.2.3. Las responsabilidades a las diferentes escalas administrativas ..... 93
3.2.4. Instituciones públicas españolas y MCI ..... 96
3.2.5. Las estrategias para la gestión costera integrada en España ..... 100
3.2.6. Herramientas para el MCI en España ..... 102
3.2.7. Formación y capacitación de gestores del litoral ..... 107
3.2.8. Recursos para el manejo integrado del litoral ..... 108
3.2.9. Investigación, conocimiento e información para la toma de decisiones ..... 110
3.2.10. Acción ciudadana y participación ..... 113
4. PORTUGAL ..... 117
4.1. Caracterización y diagnóstico integral del litoral portugués ..... 119
4.1.1. El contexto físico litoral ..... 119
4.1.2. El contexto humano y el litoral portugués ..... 128
4.1.3. Impactos y el contexto económico en el litoral ..... 132
4.1.4. El contexto político y administrativo territorial en Portugal ..... 138
4.1.5. La definición del ámbito espacial de la zona costera / litoral / franja costera en Portugal .. 140
4.2. La GIZC y sus asuntos estructurales en Portugal ..... 144
4.2.1. Políticas Públicas ..... 144
4.2.2. Normatividad ..... 148
4.2.3. Competencias ..... 153
4.2.4. Administración ..... 159
4.2.5. Estrategias ..... 163
4.2.6. Instrumentos ..... 173
4.2.7. Administradores ..... 178
4.2.8. Recursos ..... 179
4.2.9. Información e Investigación para la GIZC ..... 182
4.2.10. Participación ..... 187

5. COLOMBIA ..... 191

5.1. El objeto: caracterización y diagnóstico ..... 193

5.1.1. El litoral colombiano y su contexto histórico regional ..... 193

5.1.2. Organización político/administrativa y geopolítica marítima ..... 197

5.1.3. Caracterización y diagnostico integrado del litoral colombiano ..... 203

5.2. Los aspectos estructurales para el MCI en Colombia ..... 218

5.2.1. Políticas Públicas ..... 218

5.2.2. Normatividad y Manejo Integrado de la Zona Costera ..... 222

5.2.3. Competencias ..... 227

5.2.4. Instituciones Públicas y Administración del Litoral ..... 233

5.2.5. Estrategias ..... 237

5.2.6. Instrumentos ..... 241

5.2.7. Gestores y Formación ..... 246

5.2.8. Recursos ..... 249

5.2.9. Investigación e Información ..... 250

5.2.10. Participación ciudadana ..... 255

6. PANAMÁ ..... 259

6.1. El objeto: caracterización y diagnóstico del litoral panameño ..... 261

6.1.1. Panamá y su contexto histórico regional ..... 261

6.1.2. El Canal y la organización política y administrativa territorial ..... 263

6.1.3. Caracterización y diagnostico integrado del litoral ..... 268

6.2. Análisis de los aspectos estructurales para el MCI en Panamá..... 284

6.2.1. Las Políticas Públicas panameñas orientadas al MCI ..... 284

6.2.2. La Normatividad Sectorial ..... 287

6.2.3. La Distribución de Responsabilidades ..... 297

6.2.4. La Administración Pública ..... 302

6.2.5. Estrategias ..... 306

5.2.6. Los Instrumentos ..... 309

6.2.7. Administradores ..... 314

6.2.8. Recursos y MCI ..... 316

6.2.9. Información ..... 318

6.2.10. Participación ciudadana ..... 320

TERCERA PARTE

ANÁLISIS COMPARATIVO Y PROPOSITIVO: DE LA *PROTESTA* A LA *PROPUESTA* …… 323

7. ANÁLISIS COMPARATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y OTROS ASUNTOS CLAVES ORIENTADOS AL MCI: UNA EVALUACIÓN …….. 325

7.1. Síntesis de la realidad de las áreas costeras en los países analizados: entre la ibérica europea y el trópico en medio de las Américas …….....……. 328

7.2. Contexto y problemática en el litoral Ibérico: síntesis comparativa España – Portugal …. 330

7.3. El subsistema jurídico y administrativo Ibérico para la gestión del litoral: síntesis comparativa España - Portugal …….....……. 332

7.4. Contexto y problemática del litoral en la América continental tropical: síntesis comparativa Colombia – Panamá ……. 339

7.5. Síntesis comparativa del subsistema jurídico y administrativo para la gestión del litoral en Colombia y Panamá …….....…….....……. 341

7.6. El Manejo Costero Integrado en los cuatro países iberoamericanos: síntesis comparativa 347

7.6.1. Países en *Etapa de Transición* para el MCI……. 351

7.6.2. Países en *Etapa Inicial* para el MCI…….. 355

8. MANEJO COSTERO INTEGRADO Y SUSTENTABILIDAD: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS ..... 359

8.1. Sobre las políticas públicas para el MCI en los estados iberoamericanos analizados …… 362

8.2. Sobre la pertinencia de revisar el enfoque: MCI-*Desarrollo Sostenible*-Sostenibilidad débil 364

8.3. Sobre el MCI y la cooperación en Iberoamérica: aportes para una iniciativa regional …… 366

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 369

ANEXO ..... 395

LISTA DE ACRÓNIMOS ..... 405

# INTRODUCCIÓN

## JUSTIFICACIÓN

Este trabajo de Tesis Doctoral que aquí se presenta tiene ante todo un fin académico, más no pretende quedarse allí. Quiere contribuir a hacer más evidente las causas últimas que están detrás del deterioro ecológico, de la desigualdad social, de la pobreza creciente y de la aguda recesión económica actual que se constata en el litoral de cuatro estados, a analizar cómo se gestiona este singular y valioso espacio geográfico, y a proponer desde allí algunos elementos de revisión y ajuste del enfoque que subyace a las políticas públicas orientadas al Manejo Costero Integrado -MCI-, y por ello a su *Sustentabilidad*. Con modestia pretende así sumarse a los aún heterogéneos esfuerzos que se hacen en el planeta, pero en especial en Iberoamérica, para llevar el discurso ambiental más allá de las propuestas habituales de compromiso y de la desgana de revisión conceptual del medioambientalismo en boga.

Las áreas litorales podrán ser en el 2020 el hogar de las tres cuartas partes de la población mundial (Rupprecht Consult, 2006). Ya lo eran del 50% en 1995 (BM, 1996). Ellas son además, las receptoras de los impactos generados por las formas de uso del suelo al interior de sus cuencas hidrográficas aportantes. Los litorales contienen los ecosistemas de mayor diversidad y productividad, producen la mayor cantidad de pesca y sostienen entre otras actividades, una significativa parte de la actividad portuaria, de transporte, agricultura, acuicultura, industria y turismo mundiales. Los enfoques tradicionales de gestión sectorial no han podido detener su degradación ecológica, con sus consecuencias sociales y económicas. El rendimiento de las inversiones se ha empobrecido, el patrón de producción es inapropiado y no sustentable y las naciones desperdician con demasiada frecuencia el activo de sus recursos marinos y costeros. La creciente y múltiple presión que se ejerce por el *desarrollo* sobre las regiones costeras, y su paradigma del constante crecimiento económico, demanda estrategias integradas de planificación y gestión para enfrentar los urgentes problemas ecológicos y socioeconómicos que son cada vez más complejos e interrelacionados.

De esta problemática señalada no son ajenos los cuatro estados en que se centra este trabajo. La selección de España, Portugal, Colombia y Panamá, como los estados objeto del presente análisis propositivo de políticas públicas orientadas al MCI[1], no ha sido al azar. A más del común acervo histórico formado por los valores, principios y cultura iberoamericana, España y Portugal son los estados *puentes* que jalonan la política exterior de la Unión Europea con América Latina y el Caribe, así como también de la *Secretaría General Iberoamericana* -SEGIB-[2]. Igualmente desde la perspectiva latinoamericana, son España y Portugal la puerta de entrada a Europa para un número cada vez más creciente de latinoamericanos. La situación geográfica de Colombia y Panamá, en la que convergen los dos más grandes océanos, el Pacífico y el

[1] Aquí se considera vocablos sinónimos en castellano los referidos a Manejo Costero Integrado -MCI-, Gestión Integrada de Áreas Litorales -GIAL-, Gestión Integrada de Zonas Costeras -GIZC-, Manejo Integrado de Zonas Costeras -MIZC- y Manejo Integrado de Áreas Costeras -MIAC-. Como sinónimos también los vocablos en ingles Integrated Coastal Zone Management -ICZM-, Integrated Management of Coastal -IMC- y Sustainable Management of Coastal Zone -SMCZ-. Se optó por el término MCI por su uso habitual en Iberoamérica y en el Sistema de Naciones Unidas.

[2] Los Jefes de Estado y de Gobierno de la *Comunidad Iberoamericana de Naciones* se reunieron en su *XV Cumbre en Salamanca*, los días 14 y 15 de octubre de 2005. Entre los compromisos establecidos por las 22 naciones en la *Declaración de Salamanca*, se destaca la puesta en marcha de la *Secretaría General Iberoamericana*, como órgano permanente para impulsar los objetivos encaminados a fortalecer la cooperación iberoamericana, la cohesión interna y la proyección internacional de la *Comunidad Iberoamericana de Naciones*. Tres aspectos son insistentemente señalados en esta declaración por su pertinencia: La urgencia de enfrentar los desafíos crecientes de la pobreza y la desigualdad, el de diseñar e implementar políticas públicas de inclusión social, y el de lograr un *verdadero desarrollo sostenible*. En relación a este último aspecto se indica en la Declaración, *la urgente necesidad de adoptar nuevas tecnologías, mayores recursos y nuevos métodos para la gestión integrada de los recursos hídricos* (incluido los recursos litorales y marinos), expresando su voluntad de incorporar este y otros temas ambientales en las políticas de desarrollo regionales (Fraerman, 2005).

Atlántico, en pleno centro de las Américas, coloca a ambos países (hace un siglo una sola nación) en un punto geoestratégico tanto desde la perspectiva política, como económica y ecológica. Panamá como país miembro del *Sistema de Integración Centroamericana* -SICA- y del *Plan Puebla-Panamá* -PPP-, los instrumentos principales de cooperación y desarrollo regional, juega un creciente papel e influencia en América Central (Una de las áreas continentales con mayor relación longitud de costa/territorio continental del planeta). Colombia a su vez por su ubicación en la esquina del Caribe y el Pacífico en Suramérica, el tener una de las tradiciones electorales más largas del continente y del mundo, y el hecho de pertenecer a diferentes grupos regionales, lo han venido convirtiendo en punto de articulación -bisagra- del continente americano (DNP, 2005a).

Pero otro criterio, de central importancia para los objetivos de esta investigación, fue considerado en la selección de los estados a analizar y comparar desde la perspectiva de sus políticas públicas para el MCI: El *Índice de Desarrollo Humano* (IDH)[3]. Se pretendió que los estados costeros seleccionados ejemplificaran en atención a la clasificación mundial de IDH de *Naciones Unidas*, tanto estados con un gradiente de valores muy altos y altos del índice de desarrollo humano, como España y Portugal los primeros, y Panamá los segundos, con estados como Colombia con valores medios de IDH[4] (ver Cuadro 1). Además de este otro criterio citado, se consideraron países denominados *Desarrollados* (España y Portugal) o *en Desarrollo* (Colombia y Panamá), en atención al discurso y práctica del paradigma del *Desarrollo.* Finalmente que los países presentaran un continuo físico, desde la perspectiva de la geografía, localizados tanto en latitudes templadas, como intertropicales.

El MCI se entiende como lo señala Barragán (2003 y 2004), de manera también aquí asumida, en un proceso que es tanto arte, como sinergia de disciplinas y saberes orientado al desarrollo humano, a su dignificación incluyente y por ello a su libertad[5]; y al mismo tiempo orientado a la restauración, conservación y protección de la base natural costera y de su patrimonio cultural. Su enfoque integrado es su elemento más distintivo. Enfatiza por ejemplo la relevancia de la perspectiva de cuencas para comprender y gestionar los problemas resultantes en el litoral por el uso inadecuado del suelo tierra adentro[6]. No obstante el MCI presenta múltiples matices. En la mayoría de los casos no considera al habitante costero como el centro y sujeto principal de su razón de ser. Traslada con frecuencia su centro de atención a la resolución de conflictos y sinergias entre las distintas actividades productivas para sacarle el mayor partido posible al litoral en relación a los objetivos locales, regionales, nacionales e internacionales de *desarrollo* (OECD, 1995). En otros, enfatiza su carácter de proceso continuo orientado a la conservación de la zona costera al tiempo que se mantiene su biodiversidad como práctica de *desarrollo sostenible* (Comisión Europea, 2000). Así entonces

[3] El *Índice de Desarrollo Humano* -IDH- es una medida sinóptica de tres dimensiones del desarrollo humano: vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer; educación, medida según el nivel de alfabetización y la matriculación escolar; y nivel de vida digno, medido según el PIB per cápita (PPA en US$). El índice fue desarrollado por el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* -PNUD-, y es el indicador central de sus *Informes Anuales sobre Desarrollo Humano.*

[4] El *Informe Anual sobre Desarrollo Humano* 2007-2008 del PNUD, señala 70 países con un IDH alto. España está clasificado en el puesto 13 (muy adelante en la primera mitad), Portugal está clasificado en el puesto 29 (en la mitad de los países denominados de desarrollo humano alto), y Panamá en el puesto 62 prácticamente en el extremo inferior de este grupo. Colombia entre 85 países con un IDH medio está localizado en la clasificación mundial en el puesto 75. Islandia presenta el mayor valor de IDH (0,968) y Sierra Leona el peor (0,336) en el puesto 177.

[5] Las relaciones entre desarrollo humano y libertad son elementos esenciales que deben ir unidos como cita el premio Nóbel de economía Amarta Sen (2001). Sen enfatiza que no solo como responsabilidad moral ello es necesario, sino como forma de garantizar los avances sociales alcanzados en algunas partes del planeta y para posibilitar que otros puedan también alcanzarlos alguna vez.

[6] Más del 80% de las alteraciones en el litoral y en el mar son provocadas por las actividades situadas en tierra, de este porcentaje una parte importante corresponde a la descarga de aguas residuales de baja calidad o al desvío de las corrientes hídricas que alimentan los estuarios y humedales costeros (UNESCO, 2007).

el MCI comparte como el concepto de *desarrollo sostenible*, en que generalmente se inserta, una gran carga de ambigüedad. Con mucha frecuencia, tras políticas de *imagen verde,* pretende contribuir a lograr en verdad tan solo el crecimiento económico dado el actual predominio del razonamiento económico unidimensional regido por el análisis de costo-beneficio. Con frecuencia, en las políticas que le impulsan, no se hace mención alguna a la necesidad de cambiar los criterios de gestión ni los patrones de comportamiento económico que explican el deterioro ecológico litoral ni la exclusión social creciente. Así entonces se soslaya la evidencia de que los residuos y los deterioros, como también la pobreza, salen del tipo de apropiación y manejo de los valiosos, frágiles y limitados recursos costeros. En otros, finalmente, el MCI se centra en la gestión orientada a la restauración y conservación de la base natural litoral, sin considerar también directamente el rostro humano que está allí en su realidad singular.

Cuadro 1. Índice de Desarrollo Humano y valor de sus componentes entre los cuatro estados seleccionados. Fuente: PNUD, 2007

| Clasificación mundial según IDH | Valor del Indice de Desarrollo Humano (IDH) 2005 | Esperanza de vida al nacer (años) 2005 | Tasa de alfabetización de adultos (% de personas de 15 años y mayores) 1995-2005 | Tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (%) 2005 | PIB* per cápita (PPA** en US$) 2005 | Índice de esperanza de vida | Índice de educación | Índice del PIB | Clasificación según per cápita (PPA en US$) menos clasificación según IDH |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Desarrollo Humano Alto | | | | | | | | | |
| 13. España | 0,949 | 80,5 | más del 99 % | 98,0 | 27.169 | 0,925 | 0,987 | 0,935 | 11 |
| 29. Portugal | 0,897 | 77,7 | 93,8 | 89,8 | 20.410 | 0,879 | 0,925 | 0,888 | 6 |
| 62. Panamá | 0,812 | 75,1 | 91,9 | 79,5 | 7.605 | 0,836 | 0,878 | 0,723 | 15 |
| Desarrollo Humano Medio | | | | | | | | | |
| 75. Colombia | 0,791 | 72,3 | 92,8 | 75,1 | 7.304 | 0,788 | 0,869 | 0,716 | 4 |

*PIB: producto Interno Bruto ** Paridad del poder adquisitivo

Como ya se supone, una característica central que pretende tener este trabajo de investigación, es su carácter interdisciplinario. La interdisciplinariedad es inherente al mismo enfoque de lo *integrado* que identifica el tipo de gestión que impulsa el MCI. Este siempre está referido tanto a la dimensión físico-natural, como a la socioeconómica en el ámbito litoral, quedando claro que sus indicadores de evaluación deben serlo respecto a ambas dimensiones o vertientes. Más aún, las dos dimensiones son subsistemas intensamente interdependientes, de un sistema global. La *Sostenibilidad / Sustentabilidad* entonces, más allá de ser un sustantivo abstracto frecuentemente utilizado este último en Latinoamérica, exige como ya lo señalaba Goodland en 1992 (Goodland, Daly, El Serafy y Droste, 1997), repensar los límites del crecimiento económico y el uso intensivo y creciente de las funciones fuente y sumidero que nos brindan los ecosistemas. Es este el tipo de interdependencia dominante en la relación Sociedad-Naturaleza impulsada por el *desarrollo*, lo que creemos está en la base del deterioro ecológico, pobreza, desigualdad y crisis social, que con diversos grados de intensidad se presentan en los litorales de los cuatro estados seleccionados.

Pero Europa ha dado importantes pasos. El que la Unión Europea haya establecido en el marco de la *Estrategia Comunitaria de Desarrollo Sostenible*[7] y en la *Declaración de principios rectores para el desarrollo*

[7] Esta estrategia, conocida mejor como la *Estrategia de Gotemburgo* (Junio 2001), impulsa el cumplimiento por los estados miembros de los siguientes aspectos (*Obligación de resultados*): 1. Criterios de reflexión: Severidad, dimensión temporal e irreversibilidad y dimensión europea; 2. Temas seleccionados: Limitar el cambio climático, energía limpia, salud pública, gestión responsable de recursos naturales, mejorar sistemas

*sostenible*[8] (OSE, 2005), una nueva lógica de la sostenibilidad del desarrollo, que pretenda en verdad atender simultáneamente las dimensiones económica, social y ecológica, promulgando entre su orientación de políticas *promover formas de producción y consumo sostenibles con el fin de romper la asociación entre crecimiento económico y degradación ambiental,* brinda la confianza de que es posible alguna vez avanzar hacia la sustentabilidad en la región. Un crecimiento económico más cualitativo que cuantitativo, más solidario y cooperativo, menos dependiente de la biosfera como banco de recursos y sumidero de los desperdicios, menos dependiente de la energía fósil y más del reciclaje de materiales, que promueva en cambio energías renovables, es clave para reconvertir el metabolismo de la sociedad actual con todos sus indeseados efectos (Rivas, 1997). Y es allí también en los ámbitos litorales, por su carácter singular y estratégico para los estados costeros, donde se debe objetivar principalmente esta nueva política.

Este trabajo también apropia el enfoque de lo *ambiental* como espacio de encuentro entre ecosistemas y cultura promovida por el PNUMA-ONU, la *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* -FLACSO- y el *Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*[9]. Lo *ambiental* es aquí el espacio de encuentro, a través de la historia de la humanidad y sus sociedades, entre los ecosistemas y las distintas manifestaciones culturales, lo cual determina su dinámica, sus lógicas de intervención-apropiación y por ende de alteración, degradación y conflicto (Ángel, 1998a; Ángel, 2000; Carrizosa, 2001). Este enfoque de la historiografía ambiental en ciernes, enfatiza primero en que el grado de transformación del medio ecosistémico a través de la cultura y por ende de sus plataformas simbólicas, organizativas y científico-tecnológicas, determina los límites de esas construcciones culturales al sobrepasar sus márgenes ambientales. Segundo, y como lo señala Ángel (1996), la misma cultura se forma en la actividad transformadora del particular medio ecosistémico en que se desenvuelve. De esta forma se da razón parcial al determinismo geográfico, el cual no obstante por desconocer la complejidad de las causalidades históricas es incompleto en la elaboración de un método interpretativo de lo ambiental. Y tercero que la violencia de los impactos ambientales perjudiciales sobre las culturas, ha sido históricamente un factor preponderante que explica en gran medida el colapso de culturas por largo tiempo dominantes. Este enfoque insiste en la urgencia de reconocer como la crisis ambiental actual, tanto en ámbitos urbanos, rurales y costeros, desafía la estabilidad del sistema cultural en su conjunto, impulsado por el discurso del *desarrollo* y el crecimiento económico, lo cual demanda remover los niveles de consumo y avaricia imperantes que confrontan la finitud del planeta (Daly, 1998 y Sachs, 1998).

Creemos aquí además que la equidad social en este mundo frágil, diverso y finito es el principal reto ambiental, por tanto, también del MCI. Es hacer el tránsito con creatividad, pero a la inversa, de una

de transporte y gestión del territorio y usos del suelo; 3. Nueva orientación de políticas: Disociar crecimiento económico del uso de recursos, Precios justos (internalización costes), Consulta con interesados y público y evaluación de sostenibilidad de nuevas propuestas. La *Estrategia,* como ya señalaba el primer informe *del Observatorio de la Sostenibilidad en España* (OSE, 2005), aprueba unos principios trasversales, (o de condiciones para el cambio o de reorientación de todas las políticas), que es donde subyace, en estos momentos, el gran desafío.

[8] La *Declaración de principios rectores para el Desarrollo Sostenible* fue aprobada en el *Consejo Europeo* de junio de 2005 en la cual se establecen objetivos y principios de aplicación a la UE y a sus Estados Miembros. Dentro del objetivo de protección ambiental, se remarca la necesidad de avanzar hacia la sostenibilidad mediante la disociación entre el crecimiento económico y la degradación ambiental y del uso de recursos. Se trata pues fundamentalmente de objetivar esta disociación o la consecución de mayor desarrollo, o mejor dicho, mayor calidad de vida con menor degradación ambiental y uso de recursos naturales, o lo que se denomina coloquialmente el *hacer más con menos.*

[9] El *Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe* es la máxima instancia de formulación, coordinación y evaluación de política ambiental regional. Promovida y establecida por el PNUMA desde la *Cumbre de Rio*, se consolidó en el proceso de elaboración de la *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible*, presentada en la *Cumbre de Johannesburgo* en el 2002. Esta iniciativa, que se incluyó en el *Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, contiene como meta orientadora, entre otras, la prioridad de implementar planes de MCI en la región con énfasis en los pequeños estados insulares y en el mar Caribe (PNUMA, 2002).

naturaleza objetivizada tan solo como banco de recursos para el crecimiento económico, a la Naturaleza de la Vida, de la Conectividad, de la Diferencia y del Mito. Es también por tanto un reto político. Entre Rio en 1992 y Johannesburgo en 2002, el pensamiento ambiental convencional originado en los años setenta, desveló sus flaquezas atadas al *Desarrollo*, como modelo de crecimiento económico, de acumulación de riqueza y supuestamente de bienestar. En el presente estas flaquezas no han hecho sino agudizarse poniendo en clara evidencia el modelo asimétrico, no equitativo y depredador que desde distintas vertientes ideológicas (liberalismos y conservadurismos, entre otras) han convertido a la Naturaleza y a muchas sociedades *subdesarrolladas* en objeto de uso y abuso. La debilidad omnipresente del discurso y práctica del *Desarrollo,* la incertidumbre sobre los alcances de la profunda crisis económica actual, está forzando un tránsito de los preceptos ambiguos del *Desarrollo Sostenible,* hacia los de la *construcción de sociedades sustentables* basadas en una ética que coloque la Vida por encima de los intereses económico-políticos o práctico-instrumentales[10], y que reconozca además, que la Naturaleza tiene límites biofísicos y que el crecimiento a perpetuidad que promueve el *Desarrollo* es una falacia[11].

Hoy en día la economía ambiental se diluye ante la tragedia de los comunes, la progresiva degradación biofísica y la inequidad social en aumento, expresan en mil formas el vacío para la mayoría de esta y de las próximas generaciones, que existe detrás del discurso del *Desarrollo* y su transformación cosmética al *Desarrollo Sostenible*. La *ecología política*, la *economía alternativa,* la *economía ecológica, la economía de los pobres,* y la *política de la diferencia* emergen en pos de la deconstrucción del *Desarrollo*, tras una nueva racionalidad ética que inspira la revaloración de la diversidad cultural y biológica de las distintas identidades, de la solidaridad entre los pueblos, y el reconocimiento de su pertenencia y dependencia íntima con la Naturaleza finita[12].

La construcción de un pensamiento ambiental alternativo, indispensable creemos para un MCI crítico y propositivo, demanda analizar y confrontar las sendas históricas y complejas del modelo de civilización dominante. Transitar el camino de la ecología y la economía convencional a la ecología política y a la economía ecológica, y revalorar los múltiples trabajos relativamente coherentes, que desde múltiples facetas culturales y escuelas académicas a lo largo y ancho del globo, reivindican desde mediados y finales de los ochenta (y con más ahínco en la coyuntura económica actual), el papel de los movimientos de base, el conocimiento local y el poder de la *gente del común,* que permite que diariamente millones de personas inventen alternativas al *Desarrollo*.

Es pues, como lo señala Carrizosa (2003)[13], un momento propicio para hacer también desde una visión ambiental compleja, y por lo tanto integrada, una crítica juiciosa al concepto mismo del *Desarrollo* y contribuir a develar la casuística que subyace a los muy críticos niveles de degradación ecológica, exclusión

[10] Bernardo Kliksberg en su calidad de Coordinador General de la *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo* establecida por el mismo *Banco Interamericano de Desarrollo* -BID-, señala ejemplos exitosos en América Latina logrados por la vía de reivindicar ética y economía frente a problemas de salud pública o de degradación del patrimonio medioambiental. KLIKSBERG, B. (Comp.) 2002. *Ética y Desarrollo. La relación marginada*. Ed. El Ateneo. 445-465 pp.

[11] FUNDACIÓN HEINRICH BOLL. 2002. *Memo para Johannesburgo: Equidad en un Mundo Frágil. Memorando para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable*. 1ra. Ed. San Salvador. El Salvador. 14-15 pp.

[12] *Manifiesto por la Vida. Por una ética para la sustentabilidad*. 315-331 pp. En: LEEF, E. (Coord.) 2002. *Ética, Vida, Sustentabilidad*. MMA-PNUMA-CEPAL. Pensamiento Ambiental Latinoamericano. No. 5. México D.F. México. 288-312 pp.

[13] Julio Carrizosa es unos de los principales pensadores sobre medio ambiente, sustentabilidad y *Desarrollo* en Colombia. Su libro *Colombia de lo imaginario a lo complejo. Reflexiones y notas acerca de ambiente, desarrollo y paz*, es un muy importante referente nacional y regional.

social, erosión de otras culturas y pobreza extendida que se manifiestan en la gran mayoría de los países costeros de Iberoamérica.

En este punto conviene precisar brevemente el concepto de *Desarrollo*, dado su carácter central para una (creemos necesaria) revisión del enfoque del MCI, al cual este trabajo también quiere contribuir. Aquí se atiende y comparte la crítica al *desarrollo* que discuten, entre otros autores, Martínez y Álvarez (2008), Romero (2004), Stiglitz (2004), Naredo y Valero (1999), Escobar (1990, 1996 y 1999), Sunkel (1995) y Max-Neff (1998). Esta crítica insiste en que la estrategia de *desarrollo* en vigor desde la posguerra a medios del siglo XX, es sin duda el mecanismo más importante para continuar la extensión de la cultura económica occidental dominante y el capitalismo asociado, que crea y alimenta el subdesarrollo del *Tercer Mundo*, como estrategia de dominación, que ha generado la dependencia política, científica, tecnológica y económica, el deterioro ecológico, la erosión de las culturas nativas y su redefinición como simples recursos. Pero el impacto ecológico y social para las mayorías del *desarrollo* entendido tan solo como desarrollo económico, aún los intentos de maquillaje del discurso (*ecodesarrollo*, *desarrollo a escala humana*, *desarrollo sostenible*), no es exclusivo del llamado *Tercer Mundo*. Como apunta Estefanía (2003) el deterioro ecológico, la pobreza, la desigualdad, la exclusión social han emergido en el llamado *Cuarto Mundo* en el seno mismo de las islas de seguridad, bienestar y riqueza de los *países centrales* que integran el denominado *Primer Mundo.* El también llamado *club de las democracias maduras* que señala Romero (2004). Esto es evidente, como se verá más adelante, en muchos ámbitos litorales en España y Portugal localizados por fuera de los circuitos y redes asociadas a la globalización y a la organización espacial del desarrollo económico.

A modo de corolario a lo anteriormente indicado, conviene señalar que la presente investigación pretende contribuir a demostrar que el MCI no debe seguir inmerso en el paradigma del *desarrollo sostenible*, si este desarrollo no se separa del crecimiento económico. La ambigüedad del concepto *desarrollo costero sostenible* no permite establecer indicadores ciertos para evaluar integralmente los impactos positivos del MCI. Creemos, y con carácter de hipótesis, que los indicadores útiles para valorar la calidad de las soluciones en el medio y largo plazo de los problemas ecológicos y sociales en el litoral, demandan que el enfoque y la base conceptual que subyace en el MCI, se libre de las ataduras que la amarran actualmente al discurso y práctica del *desarrollo*, y alimente una visión ya no de alternativa <u>DE</u> *desarrollo*, sino de alternativa <u>AL</u> *desarrollo* orientada específicamente a los singulares y esenciales ámbitos litorales. Barragán (2004) señala como los sistemas de planificación y gestión del medio ambiente y los recursos en el litoral han variado a lo largo del tiempo desde una visión atada al *desarrollismo* imperante desde mediados del siglo XX, donde los costos ambientales apenas se tenían en cuenta, al del *desarrollo sostenible*, aunque dichos modelos pueden ser interpretados como distintas etapas de un mismo proceso.

Como señala Naredo y Valero (1999), y otros autores como Guimaraes (1994) y Dixon y Fallon (1991), la función retórica del término de *desarrollo sostenible* se vino a imponer desde los comienzos de la década de los 80 como "*un término mediador diseñado para tender un puente sobre el golfo que separa a los desarrollistas de los ambientalistas. La engañosa simplicidad del término y su significado aparentemente manifiesto ayudaron a extender una cortina de humo sobre su inherente ambigüedad".* Este término, aceptado desde sus comienzos por los economistas más convencionales que tienen la acepción común del *desarrollo* estrechamente vinculada a crecimiento económico, no trata otra cosa (como lo señala Daly, 1998), de seguir promoviendo el *desarrollo* tal como lo venían entendiendo los economistas neoclásicos. Sin embargo, según Naredo (2006 y 2003) a la vez que se masificaba la utilización banal del término *desarrollo sostenible*, la idea

de la *sustentabilidad* tomó vida propia y fue sujeta de reflexión sobre la viabilidad de los sistemas agrarios, industriales o urbanos. De esta reflexión se llegó a dos nociones de sostenibilidad propuestas por Norton (1992): La *débil* y la *fuerte*. La primera formulada desde la racionalidad propia de la economía estándar o convencional, ampliamente apropiada y extendida desde el discurso del *desarrollo sostenible*, y otra, la *fuerte*, "*formulada desde la racionalidad de esa economía de la física que es la termodinámica, y de esa economía de la naturaleza que es la ecología*" (Naredo y Valero, 1999), y que ha hecho su aparición desde la economía ecológica.

Ya en este punto se puede hacer explícita la carga de práctica política y social de la presente investigación, sencillamente porque creemos que un MCI serio, crítico y comprometido lo demanda. Barragán (2004) indica en este sentido como no resulta de manera alguna descabellado pensar que los procesos de planificación y gestión integradas del litoral son también procesos dinámicos, colectivos, cargados de práctica política y social, y no solamente de áridas técnicas científicas, de planificación y de administración que allí se hacen converger. Como tal, el éxito o fracaso en el mediano y largo plazo de estrategias orientadas al MCI están fuertemente atadas al grado de atención continua, aún los conflictos entre coaliciones vindicatorias[14], brindada por políticos, funcionarios públicos con responsabilidad ejecutiva e incluso personas ajenas a la administración pero con alta influencia sobre los primeros, para crear interpretaciones favorables a la acción gubernamental orientados a atender los problemas complejos del litoral. Es así entonces cómo el análisis comparativo que aquí se presenta de las políticas públicas y otros asuntos jurídico-administrativos desde los años 80, orientadas al MCI en los cuatro estados seleccionados, pretende convertirse en un medio para explicar el grado de impacto real de dichas políticas (explícitas o no) para hacer frente a la problemática ecológica y socioeconómica de sus litorales. A partir de este diagnóstico, se indican finalmente algunos elementos propositivos para contribuir por la senda de la *sostenibilidad fuerte,* a reorientar el enfoque que subyace a estas políticas, para una real *Gobernanza* de este espacio en la escala local, estatal e iberoamericana.

## HIPÓTESIS PLANTEADAS Y OBJETIVOS

A partir de los elementos señalados anteriormente, el objetivo general de este trabajo se enuncia así: Brindar algunos elementos que permitan contribuir, por la senda de la *sostenibilidad fuerte*, al proceso de Manejo Costero Integrado en Iberoamérica y de las políticas públicas relacionadas, enfatizando algunas características propias que deberían tener esas políticas en cada cara atlántica, para disociar crecimiento económico de degradación ambiental, frenar y revertir el creciente proceso de exclusión social y deterioro del patrimonio cultural, y lograr una economía prospera, incluyente, innovadora y ecoeficiente para los habitantes costeros.

Para ayudar a alcanzar este objetivo superior, se parte de un planteamiento previo de hipótesis de trabajo que más adelante se indican. Ellas son siete hipótesis, todas interrelacionadas, como supuestos o proposiciones iniciales que han sido identificadas y que pretenden ser confirmadas o no por el razonamiento que aquí se desarrolla. Todas están enmarcadas tanto en el objetivo general como en los específicos que del

[14] Una coalición vindicatoria consiste en actores de muchas organizaciones públicas y privadas que comparten un conjunto de creencias fundamentales y que tratan de operar sobre las normas de varias instituciones político-administrativas para conseguir dichos objetivos a lo largo del tiempo (Olmeda, 2000).

superior se derivan. Aún su carácter crítico, que se considera más que necesario, estas hipótesis están especialmente orientadas a aunar sus *protestas* con *propuestas* para contribuir a mejorar la gestión pública del litoral en España, Portugal, Colombia y Panamá, y brindar algunos elementos que puedan contribuir a reorientar al enfoque mismo que subyace actualmente a la gestión costera en Iberoamérica.

1. Tanto en países de ingresos altos, *desarrollados,* del denominado *Primer Mundo* (España y Portugal); como en países de ingresos bajos, o *en desarrollo,* del llamado *Tercer Mundo* (Colombia y Panamá), el Manejo Costero Integrado como enfoque para hacer sostenibles estos territorios, ha sido muy poco incorporado por los gobiernos en las distintas fases de sus respectivas políticas públicas.

2. Las iniciativas existentes de políticas públicas sobre Manejo Costero Integrado, en los cuatro estados escogidos, tienen en general un carácter reactivo, no propositivo. Son iniciativas surgidas más como respuestas a demandas externas, a conflictos costeros graves entre sectores económicos, pérdida de competitividad económica de un sector en particular, o desastres naturales. Por lo cual no son proactivas en torno al desenvolvimiento armónico y sustentable de estos territorios.

3. Aún la existencia meritoria en algunos casos de políticas públicas específicas, normas, instituciones, competencias, estrategias, instrumentos, recursos y conocimiento expreso orientado al MCI en los cuatro estados analizados, se está aún lejos de soluciones duraderas a los problemas de deterioro ambiental, degradación cultural, pobreza e inequidad social en el litoral.

4. La aplicación del modelo de *desarrollo,* con su búsqueda acuciosa del crecimiento económico como su medida, lo ha hecho desordenado, depredador, explosivo, excluyente y por lo tanto insostenible. Este *desarrollo* por no ser sustentable no es desarrollo. Ha convertido el espacio litoral tan solo en banco de recursos, razón de crecientes conflictos, de desigualdad social, y de depósito final de los residuos que genera el hegemónico sistema socioeconómico de producción en que se inspira.

5. El Manejo Costero Integrado debe ser un concepto inherente al mismo concepto de *Sostenibilidad fuerte*, libre de las ataduras establecidas por el discurso y práctica del *desarrollo;* entendido como el objetivo a alcanzar del sistema capitalista; y por lo tanto también del ambiguo concepto del *desarrollo sostenible*.

6. El enfoque, principios, estrategias y métodos para la *ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras* promovido desde *Rio 92* por el *Sistema de Naciones Unidas*, es el mismo tanto para países tropicales como templados, megadiversos o no, de ingresos bajos como altos, industrializados o no. Es un enfoque que supone una inexistente heterogeneidad ecológica, socioeconómica y cultural en el litoral a escala global.

7. El particular contexto biofísico, social, económico y cultural del litoral en países tropicales en Iberoamérica, de desarrollo humano medio y bajo, de bajos ingresos, de alta biodiversidad y pluriculturales; demanda ajustar los objetivos, estrategias, metas e indicadores de los programas multilaterales y bilaterales de cooperación internacional para el Manejo Costero Integrado, a esas específicas realidades.

Finalmente, se indican los objetivos específicos que estructuraron esta investigación, los cuales se enmarcan a su vez en el objetivo general ya enunciado y en las proposiciones iniciales. Cada uno de estos objetivos, y su orden de presentación, suponen los pasos previos y sucesivos que se desarrollan aquí para aceptar o rechazar las hipótesis propuestas.

1. Identificar y definir espacio litoral/zona costera como objeto de estudio, y el enfoque y evolución del marco conceptual del Manejo Costero Integrado -MCI-, como objetivo que debería estar inserto en el nuevo paradigma de la *Sustentabilidad,* y más allá del discurso y práctica del *Desarrollo*.

2. Hacer para la escala mundial, europea y latinoamericana, desde una perspectiva histórica reciente (desde los años 70), un análisis general de la evolución tanto del proceso de concepción, difusión y aplicación del MCI, inserto en el metaconcepto del *Desarrollo Sostenible* y en la noción generalizada de la *sostenibilidad débil* formulada desde la racionalidad de la economía estándar.

3. Conocer y presentar la caracterización general y el diagnóstico sintético actual e integrado, del territorio litoral (continental e insular) de España, Portugal, Colombia y Panamá.

4. Adelantar un análisis explicativo e inductivo del proceso de formulación y evolución reciente de las políticas públicas de España, Portugal, Colombia y Panamá relacionadas con el MCI.

5. Hacer un diagnóstico y análisis de la planificación y gestión del espacio litoral / zona costera en España, Portugal, Colombia y Panamá atendiendo los siguientes aspectos jurídico-administrativos: Normativa, Competencias, Administración, Estrategias, Instrumentos, Administradores, Recursos, Información y Participación.

6. Realizar un análisis comparativo de los resultados y evaluación general sobre las políticas públicas relacionadas con el MCI y orientadas al *Desarrollo Sostenible*, que se han implementado en los cuatro países seleccionados.

7. Señalar los elementos y factores que puedan explicar el grado de avance alcanzado, por la aplicación de dichas políticas, para solucionar los problemas de deterioro ecológico, degradación cultural, pobreza e inequidad social en el litoral de los estados estudiados.

8. Indicar algunos lineamientos comunes de un enfoque por la vía de la *sostenibilidad fuerte*, a partir de formulaciones de la economía ecológica, para las políticas públicas de MCI en los cuatro estados, así como sus singularidades para países *desarrollados* y templados (España y Portugal), y para países *en desarrollo* y tropicales (Colombia y Panamá).

9. Brindar algunos elementos que contribuyan a mejorar la gestión pública orientada a la *Sustentabilidad* del litoral en los estados analizados, a las iniciativas de cooperación internacional sobre Manejo Costero Integrado en América Latina y el Caribe, y a la agenda ambiental de la *Secretaría General Iberoamericana.*

## METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

La presente investigación tiene un objeto específico de trabajo: el ámbito costero o el litoral de cuatro estados. Es entonces una investigación eminentemente geográfica, y por lo tanto es desde la teoría de la geografía como *ciencia de la organización del espacio* (Chica, 2005), donde se encuentra la guía metodológica general para comprender los acontecimientos biofísicos, socioeconómicos, culturales y políticos que allí tienen lugar. Esta teoría señala dos caminos posibles, la inductiva y la hipotética-deductiva. Siendo la última metodología la seleccionada en el trabajo, pues el autor ya cuenta con unas hipótesis en principio claramente formuladas, como consecuencia de su experiencia investigativa y práctica previa relacionada (Arenas y Sánchez, 1990; Arenas, 1998; Arenas, 2004a y 2004b, Arenas *et al.*, 2006). Así entonces se contrastó la validez o no de las hipótesis, arriba indicadas, mediante el razonamiento a partir del análisis de las diversas fuentes de información previstas (acopio, clasificación, valoración y análisis de información documental escrita, gráfica, geográfica, estadística, Internet, etc.; visitas de campo y entrevistas).

El modelo metodológico específico escogido para el análisis de los aspectos claves del Manejo Costero Integrado en España, Portugal, Colombia y Panamá, es el propuesto por Barragán (2003 y 2004). Este modelo concebido e impulsado por el *Grupo de Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz* -UCA-, es producto de su comprobación y perfeccionamiento no solo en España sino en varios países de América Latina y el Caribe. Es un instrumento eficaz, sencillo y sintético, que a partir de un *decálogo* de los elementos estructurales del subsistema administrativo y jurídico de un determinado nivel territorial de la administración pública, permite valorar y comparar entre distintos niveles territoriales, la situación de esos espacios geográficos costeros (y por lo tanto de sus subsistemas físico-natural y socioeconómico) en relación con el objetivo de su gestión integrada.

En consideración a los objetivos del trabajo, el análisis realizado incluye todos y cada uno de los elementos del *decálogo*, en particular a la política pública (voluntad) relacionada con el MCI en los cuatro estados. Es este el nivel territorial de la administración pública seleccionado. Los otros aspectos o *asuntos claves* analizados, y después comparados, son: la normativa (reglas), las competencias (responsabilidades), el tipo y grado de convergencia de las instituciones públicas (la administración), las grandes líneas de actuación (estrategias), los instrumentos o formas de intervención pública (las herramientas), la oferta y el tipo de formación de los gestores públicos vinculados al MCI (los administradores), el presupuesto y las inversiones públicas estatales implicadas (los recursos), el conocimiento disponible para la toma de decisiones que afectan al litoral (la información), y finalmente, los mecanismos de interacción para la toma de decisiones entre la administración pública y la ciudadanía (la participación).

Por el carácter principal para este trabajo del análisis de las Políticas Públicas relacionadas con el MCI en los cuatro países, ellas se entienden aquí como el resultado de la actividad dinámica de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental (Olmeda, 2000). El estudio de políticas públicas, las cuales tienen en una u otra medida una incidencia sobre el territorio, puede enfocarse a su vez desde dos perspectivas como señala López y Del Pozo (1999): Una que atiende a la *finalidad* y otra que se refiere al *método* empleado. En el primer punto de vista se plantea el estudio de las políticas públicas con finalidades prescriptivas o bien con un enfoque explicativo. En el segundo, orientado a comprender el método del proceso de políticas públicas, este puede ser *inductivo* o *deductivo*. En el presente trabajo es el análisis de la

finalidad de la política pública, el Manejo Costero Integrado, el objetivo último a evaluar y comparar. Pretendiéndose también explicar aquí, el por qué del nivel de los logros (impactos) alcanzados por la implantación de dichas políticas en los territorios costeros de los cuatro estados. Así entonces el método de análisis específico utilizado para este asunto fundamental del MCI, es el de finalidad explicativa e inductiva, atendiendo los enfoques secuenciales o distintas fases del proceso de políticas públicas. Las distintas fases dinámicas, secuenciales e interrelacionadas como lo señala López y del Pozo (1999) se esquematizan en la Figura 1.

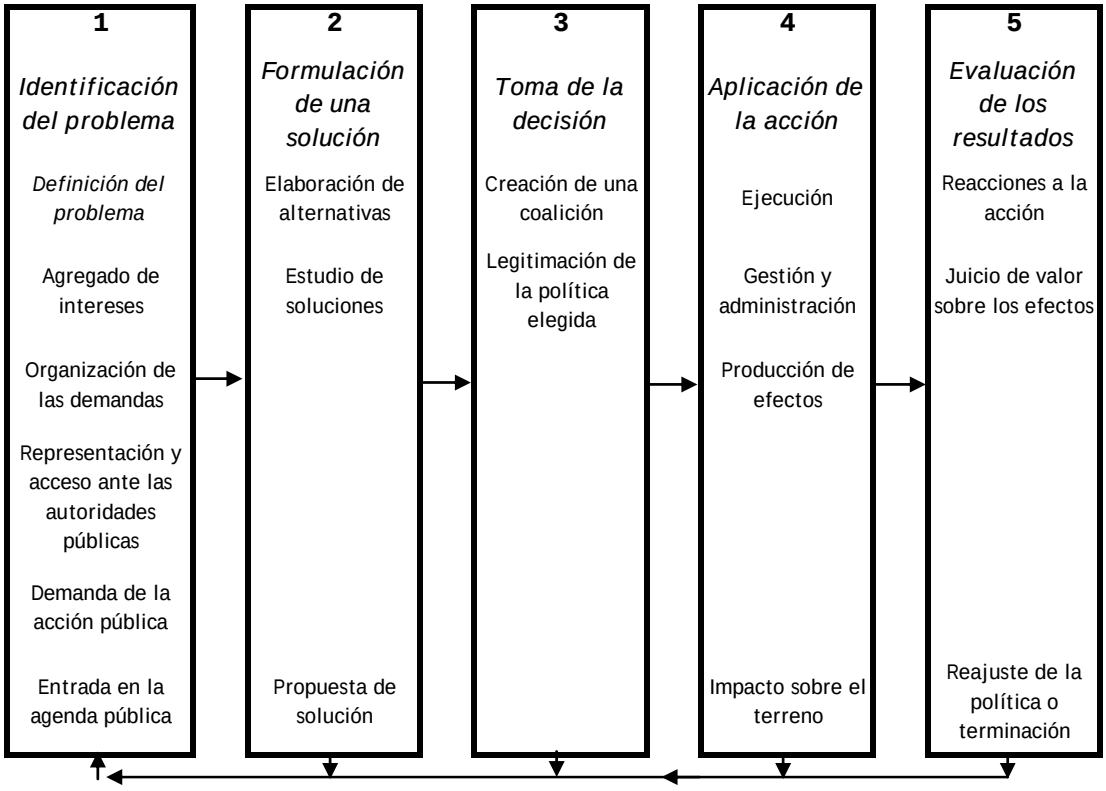



Figura 1. El proceso de las políticas públicas. Fuente: López y Del Pozo (1999)

En relación con la estructura del trabajo de tesis, este se ha organizado, además de la presente introducción, en tres grandes apartados, los cuales se dividen a su vez en varios capítulos. Como se indica en la Figura 2, la organización del documento en tres partes y ocho capítulos sigue el desarrollo sucesivo de las etapas en que se subdividió el período de la investigación. Cada una de estas etapas a su vez estaba orientada al cumplimiento secuencial de los objetivos específicos propuestos para demostrar las hipótesis ya enunciadas. El esquema pretende lograr primero una aproximación gradual desde los fundamentos generales del MCI y su desarrollo histórico inmerso en el paradigma del *Desarrollo Sostenible,* en la escala global e iberoamericana, hasta el análisis más detallado de los contextos geográficos y los asuntos estructurales para la gestión del litoral en España, Portugal, Colombia y Panamá. A partir de allí, y siguiendo el camino inverso, el esquema analítico progresa desde el nivel estatal, al comparativo entre los cuatro estados costeros, para culminar a partir del análisis de los resultados, con los elementos conclusivos y propositivos especialmente para la escala iberoamericana.

| Objetivo General | Brindar algunos elementos que permitan contribuir, por la senda de la *sostenibilidad fuerte*, al proceso de Manejo Costero Integrado en Iberoamérica y de las políticas públicas relacionadas, enfatizando las características propias que deben tener esas políticas en cada cara atlántica, para disociar crecimiento económico de degradación ambiental, frenar y revertir el creciente proceso de exclusión social y deterioro del patrimonio cultural, y lograr una economía prospera incluyente, innovadora y ecoeficiente para los habitantes costeros. |
|---|---|

| Etapas de la Investigación por Objetivos Específicos | Fuentes de Información | Tipo de Análisis | Estructura de la Tesis |
|---|---|---|---|
| | | | INTRODUCCIÓN |
| Primera Etapa: Marco Conceptual y Desarrollo Histórico<br>1. Identificar y definir espacio litoral/zona costera como objeto de estudio, así como el enfoque y evolución del marco conceptual del Manejo Costero Integrado -MCI-, como objetivo que debería estar inserto en el nuevo paradigma de la *Sustentabilidad*, y más allá del discurso y práctica del *Desarrollo*.<br>2. Hacer para la escala mundial, europea y latinoamericana, desde una perspectiva histórica reciente (desde los años 70), un análisis general de la evolución tanto del proceso de concepción, difusión y aplicación del MCI, inserto en el metaconcepto del *Desarrollo Sostenible* y en la noción generalizada de la *sostenibilidad débil* formulada desde la racionalidad de la economía estándar. | Identificación, acopio, clasificación, valoración y análisis de información documental escrita. Webs especializadas. Internet. Entrevistas | Hipotético deductivo | PRIMERA PARTE: Evolución del Marco Conceptual del MCI: *Desarrollo*, Ambiente y *Sustentabilidad*<br>Cap. 1. MCI, *Desarrollo* y *Sustentabilidad*: Evolución y aproximación crítica a las ideas<br>Cap. 2. Generalidades del marco político, jurídico y estratégico internacional / regional para el MCI |
| Segunda Etapa: El Contexto y el MCI en los estados seleccionados<br>3. Conocer y presentar la caracterización general y el diagnóstico sintético actual e integrado, del territorio litoral (continental e insular) de España, Portugal, Colombia y Panamá.<br>4. Adelantar un análisis explicativo e inductivo del proceso de formulación y evolución reciente de las políticas públicas de España, Portugal, Colombia y Panamá relacionadas con el MCI.<br>5. Hacer un diagnóstico y análisis de la planificación y gestión del espacio litoral / zona costera en España, Portugal, Colombia y Panamá atendiendo los siguientes aspectos jurídico-administrativos: Normativa, Competencias, Administración, Estrategias, Instrumentos, Administradores, Recursos, Información y Participación. | Documental escrita, gráfica, SIG, estadística, webs, Internet. Visitas de campo en los cuatro estados y entrevistas | Integrado, y de finalidad explicativo e inductivo | SEGUNDA PARTE: Contexto y MCI en los estados seleccionados<br>Cap. 3. España.<br>Cap. 4. Portugal<br>Cap. 5. Colombia<br>Cap. 6. Panamá |
| Tercera Etapa: El Análisis comparativo y propositivo sobre el MCI<br>6. Realizar un análisis comparativo de los resultados y evaluación general sobre las políticas públicas relacionadas con el MCI y orientadas al *Desarrollo Sostenible*, que se han implementado en los cuatro países seleccionados. | Documental escrita, gráfica, informes, legislación, estudios, memorias, estadística y webs Internet | De finalidad explicativo, inductivo y comparativo | TERCERA PARTE: Análisis comparativo y propositivo: De la *Protesta* a la *Propuesta*<br>Cap. 7. Análisis Comparativo de Políticas Públicas y otros Asuntos Claves orientados al MCI: Una Evaluación |
| Cuarta Etapa: Conclusiones y Propuestas<br>7. Señalar los elementos y factores que puedan explicar el grado de avance alcanzado, para solucionar los problemas de deterioro ecológico, degradación cultural, pobreza e inequidad social en el litoral de los estados estudiados.<br>8. Indicar los lineamientos comunes de un enfoque por la vía de la *sostenibilidad fuerte,* a partir de las formulaciones de la economía ecológica, para las políticas públicas de MCI en los cuatro estados, así como sus singularidades para países *desarrollados* y templados (España y Portugal), y para países *en desarrollo* y tropicales (Colombia y Panamá).<br>9. Brindar algunos elementos que contribuyan a mejorar la gestión pública orientada a la *Sustentabilidad* del litoral en los estados analizados, a las iniciativas de cooperación internacional sobre Manejo Costero Integrado en América Latina y el Caribe, y a la agenda ambiental de la *Secretaría General Iberoamericana*. | | Hipotético deductivo | Cap. 8. Manejo Costero Integrado y *Sustentabilidad*: Conclusiones y Propuestas.<br>- Sobre las políticas públicas para el MCI en los estados iberoamericanos analizados.<br>- Sobre la pertinencia de revisar el enfoque: MCI-*Desarrollo Sostenible*-*Sostenibilidad débil*.<br>- Sobre el MCI y la cooperación en Iberoamérica: aportes para una iniciativa regional. |

Figura 2. Organización y estructura del trabajo de investigación

La primera parte, denominada *Evolución del marco conceptual del manejo costero integrado: desarrollo, ambiente y sustentabilidad*, se compone de dos capítulos que presentan las ideas, y los conceptos principales que subyacen al MCI, como a su desarrollo histórico general desde los años 70 y hasta el presente. Como se verá más adelante, el manejo costero ha estado desde sus orígenes fuertemente atado a los preceptos del *Desarrollo* gestados en la década de los 50, al paradigma aparentemente incuestionable del *crecimiento económico* de los años 60 y 70, al surgir del *Desarrollo Sostenible* de finales de los 80, y a su consolidación como aparente puente entre la economía y la ecología en los años 90. Por ello el capítulo primero se centra en intentar plasmar de manera general ese proceso, indicando además el surgimiento de otras ideas, y enfoques que confrontan esas *modernidades* de ayer, por considerarlas obsoletas hoy. Este análisis creemos resulta fundamental a la hora de sustentar la pertinencia de revisar el enfoque del MCI, ya no para corregir únicamente las disfunciones que en el litoral genera y ha generado la práctica del *Desarrollo*, sino para contribuir tanto a la *deconstrucción* de su discurso, como a reorientar la economía convencional y las prácticas sociales por la vía de la *Sustentabilidad*.

El capítulo segundo tiene tres apartados. En el primero se discuten y definen varios conceptos geográficos centrales para el objeto de estudio y en el segundo los elementos principales del basamento conceptual de la moderna gestión del litoral. Posteriormente, y también de manera general, se presenta el marco vigente relacionado con el MCI establecido por distintas organizaciones en la escala global, europea y latinoamericana. Aquí se indican los principales instrumentos impulsados por el sistema de *Naciones Unidas*, la *Unión Europea*, el *Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*, entre otros, para su implantación. Así entonces, este apartado permite señalar el marco político, jurídico, estratégico y científico/técnico internacional y regional, en que se han desenvuelto los cuatro estados iberoamericanos seleccionados, para la implantación, ejecución y seguimiento de políticas de gestión integrada de su litoral.

La segunda parte de este trabajo, *Contexto y manejo costero integrado en los estados seleccionados*, es el apartado principal de la investigación. Está compuesto por cuatro capítulos (capítulos tercero, cuarto, quinto y sexto), uno para cada país costero analizado. Cada capítulo aborda primero la caracterización y diagnóstico del objeto de estudio, y después el análisis de los asuntos del *Decálogo* para el objetivo del MCI. Se pretende en primer lugar, que al final de esta parte del trabajo, se cuente con una visión ambiental, y por lo tanto integrada y compleja, del litoral de España, Portugal, Colombia y Panamá. Se realiza entonces una caracterización y diagnóstico integrado (ecosistemas + cultura) de los ámbitos costeros de los cuatro estados, suscrito temporalmente a los últimos treinta años (1980-2009), haciendo énfasis en sus estructuras ecológicas y socioeconómicas, grados de intervención y sistemas críticos de deterioro ecológico y socioeconómico. Se enfatiza aquí, por tanto, en las principales disfunciones del *Desarrollo* y sus múltiples expresiones en el territorio costero e insular a ambos lados del Atlántico.

El enfoque metodológico utilizado para el análisis integrado del espacio costero estatal, dada la complejidad del sistema ambiental seleccionado, atiende las recomendaciones que señala García (1986 y 1989), por lo cual se limita tanto espacial como temporalmente el ámbito del estudio que demanda un enfoque de interpretación interdisciplinario, se aborda el objeto de estudio desde un marco teórico definido para identificar, seleccionar y organizar los datos y la información que fue identificada, acopiada y analizada, y finalmente se acomete el acopio y análisis de estudios disciplinarios relevantes que pueden contribuir a comprender la realidad compleja de los territorios litorales desde un disciplina específica. La interpretación sistémica que se pretendió así obtener sobre la problemática ambiental de la zona costera / litoral de los

cuatro estados, desde la perspectiva histórica reciente[15] del proceso de *desarrollo*, pretende así lograr un diagnóstico integrado de los territorios de interés, que provea las bases para el análisis posterior de las políticas públicas nacionales orientadas a su MCI.

Al interior también de cada uno de estos capítulos de la segunda parte, y de manera relevante para el cumplimiento de los objetivos del trabajo propuestos, se hace el análisis central de cada uno de los asuntos estructurales administrativo - jurídicos claves del *Decálogo* para el MCI siguiendo la metodología de Barragán (2003 y 2004) ya enunciada. Aquí se presentan y analizan aquellos elementos existentes en cada uno de los estados iberoamericanos seleccionados, en especial la política pública, que han venido contribuyendo al establecimiento e implantación del MCI. Para ello se discute el grado de apropiación y arraigo de una política costera integrada en cada estado (explícita o implícita), se analiza con el detalle previsto cada uno de los otros asuntos claves, y finalmente se presenta un cuadro resumen, con carácter diagnóstico, sobre la situación de cada país de cara al objetivo del Manejo Costero Integrado. El análisis sigue en lo posible las fases consecutivas del proceso de políticas públicas en cada país, relacionado con la gestión integrada de sus litorales. Se intenta responder así a varias preguntas que orientaron la investigación: ¿Cómo se identificó el problema y se estableció una agenda política relacionada con el MCI? ¿Cómo se formuló la política pública relacionada? ¿Quien participó en dicha formulación? ¿Se desarrollaron otras alternativas para tratar el problema? ¿Cómo se adoptó la Política? ¿Quien la adoptó? ¿Cuál fue su proceso de discusión y ajuste tanto nacional, como regional? ¿Cuál es el contenido central de la política adoptada? ¿Cómo se ha implantado la política?, ¿Quien está implicado? ¿Que se ha hecho para ejecutar la política?; y finalmente, ¿ha habido evaluación pública de la política? ¿Quién está implicado? ¿Quien ha sido favorecido o desfavorecido por su aplicación? ¿Existen demandas de cambio de la política? ¿O se vuelve a iniciar un nuevo proceso de elaboración de la política pública?

La tercera y última parte de este trabajo, denominada *Análisis comparativo y propositivo: de la protesta a la propuesta*, se compone de dos capítulos (capítulos séptimo y octavo). Aquí, considerando el análisis y los resultados presentados en los apartados anteriores, se aborda la fase final comparativa, conclusiva y propositiva del trabajo.

El capítulo séptimo presenta el análisis comparativo y el primer avance conclusivo sobre los resultados del análisis del *Decálogo* para el objetivo del MCI. Primero se analizan los dos estados europeos y los dos latinoamericanos y, finalmente, los cuatro estados de manera conjunta. Por su relevancia el análisis hace énfasis en la evaluación comparada de los impactos de las políticas públicas relacionados con la gestión costera integrada entre los estados seleccionados, y después, el mismo tipo de análisis sobre los otros nueve *asuntos claves* que fueron investigados. Se pretende obtener así en este capítulo; que da prioridad para el análisis a los particulares contextos ecológico-culturales costeros nacionales; los elementos para mejorar la gestión pública de este espacio geográfico, así como una valoración general sobre el impacto y eficacia de la aplicación de esas políticas públicas orientados a su *Desarrollo Sostenible.* Estos elementos, y los precedentes en los seis capítulos anteriores, son los argumentos para abordar finalmente en el capítulo octavo las conclusiones finales y propuestas.

[15] El marco temporal de este trabajo se suscribió principalmente a los últimos 30 años (1980-2009). No obstante, cuando fue pertinente, el análisis se soportó también en información secundaria generada incluso en los años sesenta. La fecha de corte más reciente de esta información para el análisis sobre el MCI en los cuatro estados presentado en la SEGUNDA PARTE, correspondió al día 30 de junio de 2009.

Como se ha indicado en la Figura 2, en el último capítulo converge todo el esfuerzo de la investigación realizada. Trabajo que ha querido primero brindar un análisis propositivo de políticas públicas orientado a contribuir a la sustentabilidad ecológica, socioeconómica y cultural del espacio litoral en los países seleccionados en las dos caras atlánticas. Así entonces más allá de una crítica que se pretende fundamentada al discurso y práctica del *desarrollo*, y a los preceptos que desde la *sostenibilidad débil* impulsan el medioambientalismo en boga, e incluso al enfoque convencional del MCI, se quiere aunar dichas *protestas* con *propuestas* para contribuir a replantear el enfoque de esta gestión por la vía de la *sostenibilidad fuerte* desde la perspectiva de la economía ecológica y del ecologismo político. Es este carácter lo que justifica y explica porqué las conclusiones y recomendaciones se constituyen en un capítulo más del trabajo que aquí se presenta. El cuál creemos debe culminar señalando algunos elementos que contribuyan al establecimiento y fortalecimiento de iniciativas de cooperación en Manejo Costero Integrado para Iberoamérica, y de manera relevante a la agenda ambiental y al *Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo* -CYTED- de la *Secretaría General Iberoamericana* -SEGIB-.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

Las fuentes de información de la investigación fueron muy diversas. Incluyeron además de las habituales (documental escrita, gráfica, cartográfica, informes, estudios científicos, manuales, legislación, planes, programas, proyectos, acuerdos, convenios, memorias, estadística, webs institucionales, Internet, etc.), otras fuentes no bibliográficas ni documentales (ver Figura 2). Entre estas últimas cabe destacar las entrevistas realizadas a gestores, funcionarios, activistas, docentes e investigadores, así como visitas de campo a áreas contrastantes del litoral en España, Portugal, Colombia y Panamá.

Gracias a la beca concedida por el *Programa América Latina Becas de Alto Nivel* (*Programa Alβan*) de la Unión Europea, que permitió por tres años la estancia en España y en particular en la *Universidad de Cádiz* para la realización de los cursos y de la investigación doctoral, se pudo llevar acabo también una estancia de cuatro meses en Portugal. En este país se debe mencionar la realización de algunas entrevistas a funcionarios públicos del *Instituto da Água* -INAG-, del *Instituto da Conservação da Natureza* -ICN-, de la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (*CCDR-Algarve y CCDR-Centro)* y del *Instituto de Ambiente* -IA-. Fue particularmente importante el apoyo e información suministrada por el *Departamento de Ambiente e Ordenamento* de la *Universidade de Aveiro*, como de la *Facultad de Ciencias* de la *Universidade de Lisboa*. Se realizaron visitas a terreno en la región del Algarve (Tavira, Faro, Albufeira, Portimão), en la región de Lisboa y Valle del Rio Tejo (Setúbal, Vila Franca de Xira, Lisboa, Cascais, Sintra), en la Región Centro (Figueira da Foz y Aveiro) y en la Región Norte (Porto y Viana do Castelo).

Se pudo igualmente realizar una estancia de un mes en Panamá, gracias al apoyo adicional concedido por parte de la *Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado* -AUIP-, la *Junta de Andalucía* y el *Secretario General* del *Consejo Superior Universitario Centroamericano -CSUCA-.* Se realizaron en este país entrevistas a funcionarios públicos de las siguientes instituciones: *Autoridad Nacional Ambiental de Panamá* -ANAM-, *Autoridad del Canal de Panamá* -ACP-, *Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas*, *Autoridad Marítima de Panamá* -AMP- y *Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP-. Consultas y entrevistas se llevaron a cabo también a docentes e investigadores de la *Fundación Ciudad del Saber*, *Universidad Marítima Internacional de Panamá*, y

*Universidad de Panamá*. Se hicieron adicionalmente entrevistas en Ciudad de Panamá con ambientalistas de algunas ONG´s: *Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza* -ANCON-, *Oficina de la Convención sobre los Humedales* -RAMSAR-, y *Smithsonian Tropical Research Institution* -STRI-. Además de Ciudad de Panamá, se hicieron visitas a otros espacios litorales: Archipiélago de las Perlas en el Pacífico, ciudad de Colón en el Caribe y al canal interoceánico.

En Colombia para complementar y actualizar la información que ya se disponía, se realizaron entrevistas también con distintas personas, tanto funcionarios públicos del *Departamento Nacional de Planeación* -DNP-, del *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* -MAVDT-, la *Autoridad Marítima* -DIMAR-, la *Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales* -UAESPNN-*,* la *Comisión Colombiana del Océano* -CCO-, la *Contraloría General de la República* -CGR-, el *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras* -INVEMAR-, el *Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología* -COLCIENCIAS-, el *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural* -INCODER-, y algunas corporaciones autónomas regionales (autoridades ambientales regionales), como CORPOGUAJIRA, CORPAMAG, CVS y CVC. Entrevistas también se hicieron con docentes e investigadores de la *Universidad Nacional de Colombia* (*Instituto de Estudios del Caribe* e *Instituto de Estudios Ambientales*)*, Universidad del Magdalena, Universidad del Valle* y *Universidad Jorge Tadeo lozano.* Se hicieron en este país entrevistas para la investigación con ambientalistas y promotores marítimo-costeros que desempeñan labores relacionadas con los distintos aspectos estructurales analizados, como algunos miembros de la *Fundación País Marítimo*, *Conservación Internacional Colombia*, *WWF Colombia*, y la *Liga Marítima Colombiana*.

Finalmente se debe señalar, que por estar disponible una muy relevante y actualizada información para la investigación en el interior del *Grupo de Gestión Integrada de Áreas Litorales* de la *Universidad de Cádiz*, se considero sólo necesario realizar determinadas entrevistas a gestores públicos relacionados con la gestión costera en España. No obstante se examinaron con el mayor detalle posible balances periódicos, normativa, notas de prensa, memorias, planes, informes, etc., elaborados o promulgados por el *Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino* (tanto por parte de la *Dirección General de Costas*, como por algunas *Demarcaciones* periféricas), y por varias *Consejerías* autonómicas de Andalucía, Cataluña, País Vasco, Valencia, Baleares, Galicia y Canarias.

# PRIMERA PARTE

# EVOLUCIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL MANEJO COSTERO INTEGRADO: *DESARROLLO*, AMBIENTE Y SUSTENTABILIDAD

# 1. MCI, *DESARROLLO* Y SUSTENTABILIDAD: EVOLUCIÓN Y APROXIMACIÓN CRÍTICA A LAS IDEAS ESTRUCTURANTES

Si reconocemos, como señala Sorensen (1978), que el documento de política pública estadounidense titulado con el sugerente nombre *Our nation and the sea* y promovido por la *Comission on Marine Science, Engineering an Resources* (*Stratton Commission*) en 1969, es el antecedente principal de la *Coastal Zone Management Act* de 1972[1]; el manejo costero, cómo disciplina técnico-científica, tiene 40 años de vida. Un momento sin duda para contribuir a su evaluación, y de ser necesario a su revisión y ajuste.

En el año 2007, 38 años después de este auténtico hito, y según reportes de la *Secretaría* del *Convenio de Diversidad Biológica* -CDB- (citado por Global Forum on Oceans, Coasts, and Islands, 2008), el 57% de los 99 países costeros que ratificaron el *Convenio* estaban en etapas tempranas para el establecimiento de una política pública para el Manejo Costero Integrado -MCI-, el 19% estaban en etapas avanzadas, el 8% tenían al menos planes o programas específicos, y el 16% no poseían política o programa alguno relacionado. Esta situación no ha cambiado en el presente. Mientras esto sucede, aún reconociendo que los procesos de MCI no generan resultados substanciales y visibles antes de los primeros 8 a 15 años de implantación de su primer ciclo de política (Barragán, 2004, Olsen, Lowry y Tobey, 1999), la degradación del patrimonio natural y cultural costero y marino continua, la inequidad social aumenta, incrementándose aún en estados con etapas aparentemente más avanzadas de los ciclos de gobierno de este ámbito geográfico.

Sin duda se han constatado en muchos estados, tanto templados como tropicales, tanto *desarrollados* como *en desarrollo*, los beneficios de la implantación de programas de MCI en relación con la calidad de vida de las comunidades que dependen de los recursos del litoral, como de la protección y restauración de sus ecosistemas. De ello dan cuenta varios autores. Por ejemplo Sorensen, McCreary, y Brandani (1992) para Brasil, Costa Rica, Ecuador, Grecia, Israel, Reino Unido (New South Wales), Australia (Queensland) y Sri Lanka; el GESAMP (1999) para Filipinas (Bolinao y Golfo de Lingayen), EE.UU. (Bahía de Chesapeake), Australia (Gran Barrera de Arrecifes) y Ecuador, y Barragán (2001) para Brasil, Costa Rica y Puerto Rico.

No obstante la evidencia señala que es crítico el mantenimiento en el tiempo de la corriente de beneficios ecológicos y sociales de muchos de estos programas. En Latinoamérica, después de la *década perdida* de los años ochenta del siglo pasado, la exacerbada política económica neoliberal de los años 90, y ya entrados en este siglo XXI, el éxito económico del *lustro de la bonanza más exitosa en cuatro decadas* (González, 2009), dejaron una profunda huella en el litoral. Los procesos de privatización costera, sumados al incremento espectacular en los precios de materias primas como carbón, petróleo, incluidas las alimentarias, y de servicios asociados por ejemplo a los sectores de turismo y puertos, generaron nuevas y más intensas presiones del *desarrollo* que frenaron, o incluso revirtieron, varios de los avances conseguidos en estados de la región en etapas más maduras de gestión de su área costera. La burbúja inmobiliaria y la euforia generada por los elevados márgenes de ganancia de la construcción, hicieron en el mismo periódo de tiempo, otro tanto en los litorales ibéricos. A ello se ha sumado, que en la mayoría de países *en desarrollo,* los esfuerzos exitosos de MCI han sido financiados por programas internacionales de *cooperación al desarrollo*, o empréstitos de la banca multilateral, en los cuales ha sido crítica la posibilidad del mantenimiento de esta financiacion para un ciclo o generación completa de esta gestión. Estos programas, incluso en naciones

[1] La *Coastal Zone Management Act* (el Acta Federal de Manejo de Zonas Costeras de EE.UU.), ha sido reconocida por varios autores, entre ellos Clark (1996), Martins (1997a) y Barragán, (2004), como uno, sino el primer antecedente sobre algunas de las principales ideas que hoy subyacen al Manejo Costero Integrado. El acta proporcionó fondos, estructura y otros incentivos a los estados para conseguir, bajo concurso, apoyo federal para programas comprehensivos que trataran con usos de la tierra y del mar en una zona costera por ese entonces no bien definida (Matuszeski, 1999).

*desarrolladas,* requieren importantes aportes públicos, los cuales son más restringidos en periódos de crisis económica como la actual.

Ante lo arriba comentado y como una primera aproximación, parece claro que la intensidad o no del *Desarrollo* en un área costera determinada, sujeta a disposiciones para su gestión integrada, es un factor clave para el fracaso o el éxito continuado, si estas presiones desbordan o no la gobernación implantada y la resilencia de los sistemas ecológicos. Pero también como veremos, es el *Desarrollo* mismo, quien desde finales de los años 60, ha impulsado la necesidad de determinadas actuaciones públicas, a todas las escalas para reducir, mitigar, minimizar y contener, las disfunciones de ese modelo, hoy prácticamente hegemónico, sobre los bienes tanto privados como comunes que constituyen este singular ámbito geográfico.

Este capítulo pretende hacer una síntesis de la *anatomía del desarrollo*, de su proceso histórico de construcción y evolución de su discurso y práctica, pero en particular de sus íntimas conexiones con las ideas y los enfoques de la disciplina del MCI, desde sus orígenes hace 40 años como simple *Manejo Costero*, su paso posterior a *Administración de Recursos Costeros*, después a *Manejo de Zona Costera,* al moderno *Manejo Costero Integrado* inserto en el metaconcepto del *Desarrollo Sostenible, y finalmente a la Gobernanza Costera* tras *Sociedades Sostenibles*.

Nuestra hipótesis es que el MCI moderno, fortalecido y generalizado por el *Capítulo 17* de la *Agenda 21* de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo* (United Nations, 1993), los *Lineamientos de Noordwijk* para el Manejo Integrado de la Zona Costera (World Bank, 1993), el *Informe sobre la Conferencia de Costas del Mundo* (IPCC, 1994), informes técnicos del UNEP/PNUMA (1995 y 1996), de la OCDE (1995), del BID (1998), del GESAMP (1999), y finalmente, entre muchos otros, la Recomendación 2002/413/CE, del 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (UE, 2002), aún sus genuinos propósitos de brindar bienestar duradero a los habitantes costeros y protección y restauración de sus ecosistemas soporte, no logra en verdad dar respuestas *sostenibles* (o mejor *sustentables*[2]), por su imposibilidad para cuestionar las mismas raíces del pensamiento económico convencional que lo ha inspirado y en el cual está inmerso.

En este punto cabe traer un extracto del informe de su *XX Sesión* (1990) del Grupo Mixto de Expertos OMI / FAO / UNESCO-COI / OMM / OMS / OIEA / NACIONES UNIDAS/PNUMA sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino -GESAMP-: *El desarrollo implica inevitablemente cambios ambientales. El reto para el manejo de la zona costera y marina es el de poner en balance las necesidades del desarrollo en el corto plazo, con la sustentabilidad a largo plazo de los ecosistemas, hábitats y recursos, de forma tal que el rango de alternativas y oportunidades disponibles para las futuras generaciones no se vea disminuido por las consecuencias de las decisiones de desarrollo* (GESAMP, 1999). En otras palabras: el *desarrollo* es un problema, pero también una *necesidad* para todas las sociedades, el manejo de zona costera esta allí para hacer disminuir sus impactos en el litoral. El cuestionamiento del *desarrollo* parece una

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

imposibilidad, incluso una herejía, aunque sea la causa principal de la *crisis de la justicia* y de la *crisis de la naturaleza* que padecemos (Sachs, 1998).

Finalmente indicarse otra referencia más para confirmar la pertinencia de analizar las ideas estructurantes del MCI moderno atado a los preceptos del *desarrollo*. Dos convenios derivados directamente de la *Conferencia de Rio 92*, han tomado el concepto de MIZC o MCI como marco conceptual o eje central para la ordenación, planificación y gestión de las zonas costeras a nivel internacional: El *Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (1992) y el *Convenio de Diversidad Biológica* (1993). Este último *Convenio, que* entró en vigor el 29 de diciembre de 1993 y ha sido ratificado por más de 165 países, promueve explícitamente el moderno MCI. En la segunda conferencia de los países signatarios de este convenio realizada en Jakarta en 1995, la decisión ii/10 sobre *Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina y Costera* establece: *Se promueve el uso de las áreas integradas de manejo costero y marinas como el marco conceptual más adecuado para manejar los impactos humanos sobre la diversidad marina y costera y para promover la conservación y el uso sostenible de esta biodiversidad*, y seguidamente agrega: *Se insta a los países signatarios a establecer y/o fortalecer arreglos institucionales, administrativos y legislativos para el desarrollo del manejo integrado de las áreas costeras y marinas, y su expresa integración dentro de los planes nacionales de desarrollo*[3] (Steer *et al.,* 1997).

Se evidencia así que la *Conferencia de Rio,* y las convenciones que de ella derivaron, no lograron superar la idea tradicional del *desarrollo*. Al contrario, mientras reconocían el estado del deterioro ambiental global, los gobiernos en Rio insistían en relanzar el *desarrollo*, hasta el extremo que para paliar los problemas ambientales, y por lo tanto ecológicos y socioculturales a lo largo de las costas del mundo, era necesario que el MCI se integrará plenamente en los *planes de desarrollo*. No hay duda, como veremos, de la naturaleza ambigua del concepto de *desarrollo*. Ello permite que sea reconocido como la causa de la gran mayoría de los problemas actuales, pero también erróneamente la matriz de las soluciones. El grado de penetración de su discurso en la sociedad, dejo sin impugnar sus preceptos y la búsqueda incesante del sobredesarrollo y del crecimiento económico sin fin en un planeta finito (Fundación Heinrich Boll, 2002). Entre *Rio 92*, *Johannesburgo 02* y el presente, la política ambiental oficial sigue sin cuestionarlo.

Creemos que la aguda reversión económica desde los últimos meses de 2008, como consecuencia de la fuerte restricción crediticia y de la recesión de la economía mundial, que se ha convertido en la crisis económica más profunda desde la depresión de la década de 1930, como señala Machinea (2009), con sus graves secuelas globales sobre las personas y sobre los ecosistemas, fuerzan a no postergar más el cuestionamiento del mercado con su *mano invisible* para distribuir *adecuadamente los bienes escasos*. Creemos que es hora para cuestionar entonces, aún lo inmenso del reto, las ideas del *Individualismo Libertario*, del *Racionalismo* y del *Naturalismo Hedonista,* del pensamiento liberal hoy prácticamente hegemónico (Antón, 2002). Las ideas del *capitalismo* como el único sistema de producción socioeconómica, del *desarrollo* como el objetivo a alcanzar, y del *crecimiento económico* como su medida. El proceso que ha llevado al moderno MCI, no lo ha dejado ajeno en estos últimos 40 años a la capacidad de penetración y metamorfosis de este discurso. Cabe pues desde la geografía crítica, como propuso Unwin (1995), basada en la teoría crítica de Habermas (1987) y en el cuerpo de teorías críticas sobre el *Desarrollo* dedicadas a cuestiones de capacitación de Friedman (1992), hacer primero un breve análisis del discurso del *Desarrollo*.

[3] Subrayado del autor.

## 1.1. EL DISCURSO DEL *DESARROLLO* COMO PROCESO DE HOMOGENIZACIÓN Y DOMINACIÓN

Un análisis crítico y propositivo de los *asuntos claves* para contribuir al Manejo Costero Integrado en España, Portugal, Colombia y Panamá, con una proyección en Iberoamérica, no puede desconocer que los complejos problemas costeros hoy existentes en la región son generados por el mismo discurso y práctica del *Desarrollo*. Ello justifica este apartado. Aquí entonces se presenta, de manera sintética, cómo y cuándo emerge y se consolida en el mundo su discurso. En un apartado posterior se hace una presentación y análisis breve de las alternativas de *Desarrollo y* al *Desarrollo*, que desde múltiples frentes se vienen proponiendo.

El *Desarrollo* puede definirse como el conjunto de prácticas y estrategias originadas en el discurso de la posguerra sobre el *Tercer Mundo* (Escobar, 2001). Aunque el capitalismo y su instrumento fundamental, el mercado, son claramente evidentes desde el siglo XIX, la urgencia de crear una nueva imagen de bienestar emanada del poder manifiesto de los aliados victoriosos en la Segunda Guerra Mundial, está en la base de la construcción del modelo discursivo del *Desarrollo*. El modelo tiene tan solo sesenta años de vida, pero sus raíces ideológicas y políticas están profundamente insertas en la historia de la modernidad europea, con sus sueños de progreso y en su arrogancia ilustrada del siglo XVIII.

El *Desarrollo* como invención a mediados del pasado siglo, ha sido y es entonces la respuesta de las élites políticas y *ricas* de las sociedades industrializadas modernas, a la forma de vida de sociedades con caminos históricos y culturas sustancialmente diferentes en América Latina, África, Asia y Oceanía. Su propósito no es otro que reproducir de manera hegemónica las características de *éxito*, modernidad y abundancia basadas en el capital, la técnica y la tecnología: sociedades industrializadas, agricultura y urbanización intensiva, tecnificación del campo, crecimiento de la producción material para soportar un consumo generalizado y creciente, y la adopción de particulares estándares educativos y culturales. El *Tercer Mundo* emerge en el discurso como el conjunto de sociedades atrasadas y pobres que deben ser dirigidas, orientadas y transformadas, aún drásticamente, en pos de los objetivos de prosperidad material y progreso económico. Así entonces el *Desarrollo* construye un nuevo espacio geopolítico como pueblos sujeto, como ámbito para ejercer el poder tras *geografías imaginarias* que no se diferencian en mucho de los principios del período colonial.

Como señalan Escobar (1996) y Latouche (2009), el aparato del *Desarrollo* como experiencia histórica singular, de dominio y acción, se define en la interacción de tres ejes fundamentales: Sus formas de conocimiento a través de las cuales son elaboradas las teorías, conceptos y objetos; el sistema mundial de poder que regula y extiende su práctica, y finalmente las formas de subjetividad fomentadas por el discurso que hacen que las naciones, las sociedades, los pueblos y las personas se reconozcan o no como "*desarrolladas"* o *"subdesarrolladas*", del *"primer mundo"* o *"tercer mundistas".*

El *Desarrollo* como referente mundial de bienestar y progreso surgió en la década 1945-1955. Sus teorías y conceptos básicos fueron seguramente sintetizados en el *Departamento de Economía* de la *Organización de las Naciones Unidas* en el período 1945-1948. Su lanzamiento en el ámbito político mundial ocurrió el 20 de enero de 1949, en el denominado "*Point IV*", el discurso de posesión de Harry S. Truman

como Presidente de Estados Unidos (Sachs, 1998). En él, Truman hace su anuncio del "*trato justo*", basado en el capital, la ciencia y la tecnología moderna de los actores victoriosos de la coyuntura histórica de la posguerra; para resolver la "*vida económica primitiva y estancada*", la enfermedad, la miseria y la pobreza de más de la mitad "*subdesarrollada"* del globo. Truman enfatiza en como esa misma pobreza puede constituirse en *obstáculo y una amenaza tanto para ellos* -el Tercer Mundo- *como para las áreas más prosperas* -el Primer Mundo-. Aquí cabe recordar, la situación de economía industrial fortalecida con que emergió los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, según lo señaló Harold F. Linder, subsecretario de Estado para Asuntos Económicos: *"Los Estados Unidos emergieron después de la guerra como una maquinaria industrial muy ensanchada, entre las principales naciones del mundo, la única con un excedente de capitales privados disponibles para exportar. Estimular la inversión de ese capital... era un asunto de importancia para nuestra economía doméstica y para el desarrollo económico y la prosperidad mundial"* (United States Government, 1952 en Saenz, 2002).

Es muy gráfico y clarificador el proceso de cómo operó la implantación del *Desarrollo* entre sociedades no industrializadas analizando el caso colombiano.

En Colombia, como en los demás países latinoamericanos, a finales de la década del 40 la fuente principal de créditos correspondía a inversión privada directa y banca pública internacional. La banca privada norteamericana había recortado por ese entonces sus préstamos por el incumplimiento en los pagos de la deuda externa de esos países. El *Import-Export Bank*, fundado en 1934 para proveer préstamos a gobiernos extranjeros para compra de productos norteamericanos, el *Fondo Monetario Internacional* -FMI- y el *Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo* (Banco Mundial), creados en Breton Woods en 1944, se constituyeron en las principales instituciones para mantener el equilibrio monetario internacional expresado en términos de dólares norteamericanos, para reconstruir la Europa devastada después de la guerra y para prestarles apoyo a las *economías atrasadas* en pos del *Desarrollo*. Así entonces estas instituciones se convirtieron en el principal instrumento del aparato del *Desarrollo* para ejercer su influencia y orientar y acomodar las economías del *Tercer Mundo*. En este contexto, en julio de 1948 Colombia presentó al *Banco Mundial* una solicitud para un préstamo de 78 millones de dólares con el fin de financiar proyectos de infraestructura vial, férrea, plantas hidroeléctricas, puertos y maquinaria agrícola. Según lo señala Sáenz (2002), Jhon McCloy, presidente del *Banco Mundial*, le comento a Emilio Toro, colombiano y uno de los directores ejecutivos del mismo, que no estaba seguro de que este préstamo serviría para financiar las necesidades más urgentes de Colombia. Toro a su vez propuso que se enviase entonces una misión del Banco para definir cuáles eran las necesidades apremiantes del país. Robert Garner como vicepresidente del *Banco Mundial* se encargó de materializar la idea y ante la respuesta entusiasta de Mariano Ospina Pérez, Presidente de la República por ese entonces, se conformó en 1949 la primera misión del Banco orientada a formular el primer *Plan de Desarrollo* de un país del recientemente creado *Tercer Mundo*. El economista Lauchlin Currie como *Jefe de Misión* estuvo en Colombia entre Julio y Diciembre de 1949, presentando su *Plan* en agosto de 1950 (Currie, 1984). Este plan fue discutido y aceptado por un *Comité Nacional Bipartidista de Desarrollo Económico* del que fue miembro el mismo Emilio Toro. Del plan de derivó una misión específica para reformar la administración pública, recomendaciones precisas de desarrollo de infraestructura vial, el establecimiento de la dependencia de planeación nacional que respondería directamente al Presidente y la reorganización de los ministerios de Hacienda y Agricultura.

El 7 de agosto de 1950 el político conservador Laureano Gómez tomo posesión como Presidente de Colombia. Aún su franca y reaccionaria ideología antinorteamericana basada principalmente en la separación de Panamá en 1903 propiciada por Estados Unidos, su pragmatismo como Presidente electo, derivó en un decisivo apoyo a la inversión norteamericana en Colombia y a los preceptos y recomendaciones del Plan de Currie. Como resultado de la aceptación por parte del gobierno de las recomendaciones sugeridas por la *Misión*, el Banco Mundial, en que los Estados Unidos eran el socio mayoritario, autorizó en el último trimestre de 1950 dos préstamos que sumaban 6.1 millones de dólares, así como otro crédito por una cifra similar del Export-Import Bank. Garner visitó el país en 1951 para estudiar y agilizar las solicitudes de otros préstamos pendientes. A partir de allí Colombia se convirtió en el país más devoto de las ideas del *Desarrollo* en América Latina. En 1960 transformó en ley la obligación de que cada nuevo gobierno cuatrienal presentase el *Plan Nacional de Desarrollo* para *asegurar el crecimiento y el bienestar de la población*. Después de estar más de medio siglo intentando alcanzarlo, el país, como todos en la región, evidencia crudamente la *Crisis de la Naturaleza* y la *Crisis de la Justicia* a donde el pensamiento unidimensional del costo-beneficio lo ha llevado (León, 2007; Dierckxsens, 2003; Carrizosa, 2003; Fals Borda, 2001).

No obstante la relación marginada entre ética y *desarrollo* viene poco a poco imponiéndose en la región. El fracaso del *desarrollo* así lo exige. La concepción de alternativas al *desarrollo* es perentoria como se verá en el siguiente apartado. En diciembre del 2000, el mismo *Banco Interamericano de Desarrollo* impulsó un encuentro con ex presidentes de estados latinoamericanos, varios premios Nobel de economía, directores de institutos de la ONU, representantes de gobiernos europeos, del Vaticano, académicos de universidades de prestigio (Princeton, Georgetown, Sao Paulo, entre otras), y líderes de la sociedad civil y del mundo corporativo, para analizar las relaciones entre *Desarrollo* y Ética de cara a la *quemante* realidad social de la región. El encuentro dejó claro que muchos de los valores circulantes impulsados por el *desarrollo* no resisten el análisis ético. La economía debe volver al mundo de lo social tras el *bien común*, y a la naturaleza para buscar en verdad la senda de la *sustentabilidad*. Esos valores centrados solo en la persecución obstinada de metas materiales e individuales deben ser superados (Kliksberg, 2002).

## 1.2. ALTERNATIVAS DE *DESARROLLO* Y AL *DESARROLLO*

Llegados a este punto es necesario hacer un breve análisis de las distintas perspectivas que se vienen presentado para modificar o confrontar al *desarrollo,* por sus intensas conexiones también con el nacimiento y evolución del pensamiento en relación con la gestión de áreas costeras.

Cuando las alternativas entran a cuestionar la forma como se presenta el *Desarrollo* sin discutir sus preceptos fundamentales, caen en el denominado grupo de *alternativas de Desarrollo*, y cuando otras van más allá al confrontar el hecho mismo de buscar el *desarrollo*, según el modelo hegemónico desde la posguerra, y a proponer otras alternativas basadas en la diferencia y por fuera de los principios economicistas de la riqueza individual (Naredo, 2006), conforman en conjunto el llamado grupo de alternativas al *Desarrollo*. Dichas propuestas en muchas circunstancias se han constituido en verdaderas prácticas de resistencia al cuestionar las formas como se insertó la modernidad, con todos sus discursos, en los estados *periféricos*.

No constituyen las alternativas que se mencionarán un conjunto de teorías homogéneas, sino más bien múltiples intentos por enfrentar las formas tradicionales como se ha visto el *desarrollo* en América Latina y el Caribe, en África y en Asia. Las primeras, criticando los estilos de *Desarrollo* que se han impuesto, poniendo en evidencia ese carácter de "*imposición*" que pasa por encima de sus particularismos nacionales y la común diversidad cultural. Las segundas, cuestionando la misma modernidad que está atrás de la idea del *Desarrollo*, criticando a su paso, la forma como se construye el conocimiento, como se distribuye, como a nombre de "*proyectos nacionales*" se aplastan los particularismos locales. Ambas, en cierta medida construyen, o por lo menos contribuyen a establecer un tipo de visualidad cercana a los caracteres culturales propios y a los caminos históricos distintos de *otras* sociedades.

Entre las principales alternativas de *Desarrollo* que contribuyen a reconceptualizar el discurso desde el *Tercer Mundo* y en particular en Latinoamérica, se destacan la "*Teoría de la Dependencia*", las propuestas de "*Hacia otro Desarrollo*", el "*Desarrollo a Escala Humana*" y las ideas sobre "*Desarrollo y Libertad*" del autor Amartya Sen. El enfoque y el pensamiento que subyace a estas alternativas de *Desarrollo* se pueden encontrar en autores latinoamericanos como Gunter Frank, Cardoso, Max-Neef, Dos Santos, Quijano, Faletto, etc. En este apartado no se considera pertinente presentarlas. Un análisis detallado de ellas fue elaborado por Reverón Peña (2001).

Aunque las anteriores propuestas critican la noción misma de *Desarrollo*, cuestionando el cómo ha sido concebido, determinan de todas formas, a priori, la necesidad de alcanzar un desarrollo *más justo, más equitativo o con mayor participación*. Es decir se critica la forma como ha sido concebido el desarrollo pero se cree en la posibilidad de alcanzar un *mejor desarrollo*. Las siguientes propuestas que aquí se indican, se concentran más en *las prácticas de diferencia* específica, que en la misma necesidad de articularlas para alcanzar *otro tipo de Desarrollo* como en algunos de los casos anteriores. Así, a más de cuestionar el *Desarrollo*, se cuestiona la visualidad que lo ha puesto como necesario para todos. En esta medida constituyen propuestas pos-modernas en contra de racionalidades, metas, y comportamientos de la modernidad. Modernidad que explica en gran medida los problemas de deterioro ecológico e inequidad social que se evidencian en los litorales de todos los países de Iberoamérica.

Algunos elementos de estos enfoques los consideramos apropiados para alimentar el basamento de las ideas centrales de un MCI renovado, y también comprometido por solucionar las causas primeras de los problemas costeros. Un MCI sin duda orientado por la vía de la *sustentabilidad fuerte* de la que hablaba Norton (1992) y Naredo y Valero (1999), donde la economía humana se entienda sólo como parte de un todo mayor conformado por el tejido de interacciones entre los sectores económicos y la biosfera, que impulsa la economía ecológica; y donde cualquier forma de pensar y ver la realidad, más allá del *desarrollo*, sea posible.

Dos son las principales propuestas alternativas al *desarrollo* que podrían configurarse alrededor del *Posdesarrollo* y de la *Investigación-Acción-Participativa* -IAP-. Ambas, fuertemente inspiradas en la realidad latinoamericana y africana, que se muestran como espacios de posibilidad para pensar y *deconstruir* el *Tercer Mundo* y para visualizar un "*hacer diferente*", mostrando que se puede hacer más visibles los grupos sub-alternos y sus conocimientos locales. La urgencia no es ya crear una teoría mejor del *Desarrollo*, sino confrontar el hecho mismo de cómo estas sociedades se reconocen de manera ficticia como sub-desarrolladas y cuáles han sido sus consecuencias ecológicas y socioculturales. Más que pretender modelos macro sobre el *Desarrollo*, se concentran en cambios sociales específicos, desde el lugar, desde el ámbito de

lo local, revalorando la diferencia, la alteridad, en estos territorios ecuatoriales, tropicales y subtropicales, biológico y culturalmente muy diversos.

El *Posdesarrollo* argumenta, como lo señala Antón (2002), que la producción de los discursos no es un proceso unilateral sino que puede crear condiciones de resistencia; esto se empieza a vislumbrar en el discurso de algunos campesinos, feministas y ambientalistas y en nuevas prácticas de visión y conocimiento. Escobar (1996 y 1999) ve por ejemplo, como crecientemente aparecen un cuerpo de trabajos que reivindican el rol de los movimientos de base locales y pluralistas, el conocimiento local ante una fuerte crítica a los discursos científicos establecidos y el poder popular en la transformación del *Desarrollo*: "*Los representantes de esta corriente declaran no estar interesados en alternativas de desarrollo sino en alternativas al desarrollo, es decir, el rechazo al paradigma completo"*.

La profundidad y amplitud de la misma crisis económica actual, con todas sus secuelas, ha robustecido las ideas del *Decrecimiento* y el *Posdesarrollo* impulsadas por Serge Latouche[4] (1993, 2009), de la *Red por el Posdesarrollo* (*Réseau pour L´Aprés-Developpement* -RAD-) y de la *Red Internacional de Culturas Alternativas al Desarrollo* (International Network for Cultural Alternatives to Development -INCAD-). Esta corriente de pensamiento es objetora explicita del *Desarrollo.* Argumenta que el *desarrollo* es perverso, porque incorpora lo que los griegos llamaban *hubris*, la desmesura; y que la apuesta del *decrecimiento* es empujar a la humanidad hacia una democracia ecológica. Sostiene que el *decrecimiento* no es una única alternativa, sino una matriz de alternativas, y que las soluciones obviamente no pueden ser iguales para las distintas sociedades en América Latina, Europa, África o EE.UU.

En la consolidación finalmente de este paradigma emergente, entran los trabajos de la IAP impulsados por Fals Borda (1998 y 2000) al alejarse del *positivismo tradicionalista* de los paradigmas dominantes en las ciencias sociales para buscar fortalecer paradigmas alternativos que critiquen los pilares básicos de dicha *dominación simbólica*. Hay en la IAP una búsqueda consciente de procesos de transformación social, de subversión pacífica mediante la participación colectiva, en la investigación y en la acción. Aquí se promueve la visibilidad, por ejemplo en Latinoamérica, de los grupos subalternos de negritudes, campesinado, indígenas, desplazados, que no solo han sido rezagados por el funcionamiento de las estructuras sociales y económicas del capitalismo y su *desarrollo*, sino por las *Estructuras simbólicas* de la *Cultura oficial* que los consideran válidos únicamente para la investigación científica (como simples objetos pasivos) con miras a su *inserción social* en busca del llamado *Desarrollo Nacional*.

## 1.3. EL MANEJO COSTERO: ANTES Y DESPUÉS DEL *DESARROLLO SOSTENIBLE*

Como señala Rivas (1997), Ángel (1997), Sachs (1998), entre muchos otros autores, la metamorfosis del discurso del *desarrollo* en el nuevo, generalizado y prácticamente *canónico* concepto del *Desarrollo Sostenible* se cumplió en tres etapas: el nacimiento del concepto a partir de la *Estrategia Mundial para la Conservación* que la UICN presentó en 1980, su consolidación como aparente concepto aglutinador entre ecología y economía en el informe final *Nuestro Futuro Común* (1987) de la *Comisión Mundial para el*

[4] Profesor emérito de ciencias económicas en la Universidad de París-Sur (XI-Sceau/Orsay), presidente de *La Ligne d'Horizon* y del *Instituto de Estudios Económicos y Sociales para el Decrecimiento Sostenible.*

*Ambiente y el Desarrollo* (*Comisión Brundtland*[5]), y finalmente su incorporación a la política oficial ambiental y su masiva divulgación como el nuevo referente del *desarrollo* a que todas las sociedades deben propender, que emergió de la *Cumbre de la Tierra*, celebrada en Rio de Janeiro en 1992.

Pues bien, la emergencia del *desarrollo sostenibl*e, su consolidación y divulgación masiva a través del *Sistema de Naciones Unidas*, marco hondamente el enfoque y los conceptos de la moderna gestión costera después de Rio. Este apartado pretende brevemente seguir esta andadura desde los comienzos de la década de los 70 y hasta el presente, con especial atención para Iberoamérica.

Tres factores confluyeron a comienzos de los años 70 que marcaron el inicio del manejo costero: El Primer Informe del *Club de Roma* en 1972 sobre los *Limites del Crecimiento*, el inicio de la *Era de la Preocupación Ambiental* a partir de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, celebrada en Estocolmo en el mismo año, y la constatación especialmente en EE.UU., Europa y algunos países de Latinoamérica y África, sobre los crecientes problemas de erosión costera, contaminación marina, pérdida de biodiversidad y reducción de las pesquerías generadas por el *desarrollo*.

En 1972 el *Club de Roma* liderado por D. Meadows y apoyado por el *Massachusetts Institute Technologic* -MIT-, hizo uso de modernos equipos de computación para revivir la discusión malthusiana sobre las existencias reales y las tasas de uso de los recursos naturales a escala global. El informe (Meadows et al., 1974) que tuvo una amplia divulgación, destacó entre sus conclusiones, que el crecimiento exponencial impulsado por el desarrollo *lleva al mundo cada vez más cerca de los límites de ese crecimiento,* y que *el crecimiento ilimitado en un mundo de recursos finitos es intrínsecamente imposible.* El modelo que fue debatido posteriormente en Estocolmo, y perfeccionado por la *Fundación Bariloche* en Argentina, puso en tela de juicio la viabilidad del crecimiento económico como objetivo planetario.

La teoría de los *Limites del Crecimiento* del *Club de Roma* fue llevada a la *Conferencia de Estocolmo* por *Naciones Unidas* y por grupos ecologistas, con el propósito de impulsar la idea de desvincular el crecimiento económico del uso de recursos naturales. La propuesta generó una crisis en el seno de la *Conferencia* por el fuerte rechazo de los estados con economías muy atadas a la explotación y exportación de materias primas (prácticamente todos los países del *Tercer Mundo*), y su derecho también a acceder a los *beneficios del desarrollo* (Carrizosa, 1998). La propuesta también fue rechazada por la *Comunidad Económica Europea* quien asistió a la conferencia con carácter de observador[6] (Somsen, 1997). Finalmente se estableció una tregua entre ecologistas y desarrollistas mediante la cual se establecieron las bases para modelos elásticos que aparentemente permitieran seguir por la *senda del desarrollo* y al mismo tiempo proteger el *capital natural*[7].

[5] La *Comisión Brundtland* se estableció en 1983 por la Resolución 38/161 de la *Asamblea General de Naciones Unidas*, con el objetivo de estudiar los retos críticos entre ambiente y *desarrollo*, en un momento de presiones sin precedentes del desarrollo sobre el medio ambiente, y en el momento en que las predicciones sobre el futuro de la humanidad se estaban convirtiendo en un tópico (PNUMA, 2007).

[6] Inmediatamente después de la *Conferencia de Estocolmo*, la *Comunidad Económica Europea* llevó a cabo la *Cumbre de París* (octubre de 1972) a partir de los cuales se crearon los *Programas Comunitarios de Acción en Materia Ambiental* (Fajardo, 2005). Actualmente está en vigencia el Sexto *Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente: Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos'. (2001-2010).*

[7] Uno de estos modelos es el del *Ecodesarrollo* impulsado en la ciudad de Cocoyoc (México) por el entonces recién creado *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente* -PNUMA- en 1974. El modelo emergió de la *Declaración de Cocoyoc,* fue suscrito por varios países, además del *Sistema de Naciones Unidas*, y fue presentado por el entonces presidente de México (A. Echeverría). Días después fue vetado a través de un telegrama por el jefe de la diplomacia estadounidense (H. Kissinger) *por no ser apropiado* (Naredo y Valero, 1999). El *Ecodesarrollo* pretendió

Así entonces la preocupación por la protección y conservación de los recursos naturales, impulsada por el *Club de Roma*, el despegar de la *Era de la Preocupación Ambiental* a partir de Estocolmo y el explícito reconocimiento de la reducción de la calidad y cantidad de los recursos naturales, brindó razones desde la política y la ciencia, para la elaboración también de los primeros estudios nacionales sobre recursos costeros en la década de los 70. Estudios que sin discutir las causas primeras de los problemas, estaban vivamente preocupados por el impacto sobre la base de estos recursos por el desarrollo sectorial. El Cuadro 1.1 presenta a manera de ejemplo algunos de estos estudios siguiendo a Sorensen, Mc Creary y Brandini (1992).

Naciones Unidas en consecuencia con esta preocupación creó el *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* -PNUMA- a partir de la *Conferencia de Estocolmo,* y en 1974 el *Programa Mares Regionales*, especialmente orientado a formular y ejecutar *Planes de Acción* para contener y reducir los crecientes problemas de polución costera y marina y reducción de las pesquerías. Estos planes, acompañados siempre por un acuerdo o convenio, protocolos técnicos específicos y un determinado marco financiero e institucional, transformaron su enfoque más restringido, a otro omnicomprensivo en sintonía con el *desarrollo sostenible,* donde se hizo ya común el *Manejo Integrado de Zona Costera*, 18 años después de la creación del *Programa* y a partir de la *Cumbre de la Tierra* en Rio (1992)[8].

Cuadro 1.1. Algunos estudios en la década de los 70 sobre planificación y gestión de recursos costeros
Fuente: Sorensen, Mc Creary y Brandini (1992)

| Estudio /Acta | País | Año |
|---|---|---|
| *The Planning of the Coastline: A report of a Study of Coastal Preservation and Development in England and Wales. Countryside Commission* | Reino Unido | 1970 |
| *National Physical Plan: Management of Land and Water. Ministry of Physical Planning and Local Government* | Suécia | 1971 |
| *Coastal Zone Management Act. US* | EE.UU. | 1972 |
| *The Picard Report. Interministerial Committee for regional Development and Planning* | Francia | 1972 |
| *National Coastline Study. Bord Failte Eireann and An Foras Forbatha* | Irlanda | 1972 |
| *Directrices para la administración de la zona costera. Ley 6.043 sobre la Zona Marítimo Terrestre. Instituto Costarricense de Turismo* | Costa Rica | 1977 |
| *Proceedings of a Planning Workshop for Coastal Zone Management. National Environmental Protection Council* | Filipinas | 1978 |
| *Proceedings of the Shore Management Symposium. Canadian Council of resource and Environment Ministers* | Canadá | 1978 |

Pero no sólo varios países impulsaron en los años 70 iniciativas orientadas por primera vez a la gestión del área costera en sus respectivos territorios. A finales de esta década tres organizaciones internacionales, con relevante impacto en América Latina y el Caribe, Asia y África colocaron en su agenda

establecer cuatro nuevos paradigmas al concepto del *desarrollo* mismo. Estos son: 1. Todo desarrollo debe satisfacer las necesidades básicas humanas, tomando en cuenta la distribución equitativa de los recursos y el acceso a ellos. 2. El proceso debe ser endógeno, basado en la creatividad y potencial interno del pueblo. 3. El desarrollo debe ser autodependiente, sólo utilizando modelos e insumos externos cuando no hay otra alternativa. 4. El desarrollo debe ser compatible con el medio ambiente, evitando destruirlo o desangrarlo y utilizando tecnologías y procesos constructivos para ello.

[8] El *Plan de Acción para el Mediterráneo*, fue el primer plan operativo del *Programa Mares Regionales*, iniciándose en 1976 a partir de la *Conferencia de Barcelona*. El *Plan de Acción para el Sudeste Atlántico* se inicio en 1980 a partir de una estrategia de gestión para contener problemas de polución costera y marina del litoral de Argentina, Uruguay y Brasil. El Plan de Acción para el Sudeste Pacífico en Latinoamérica (Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile), se inicio en la Conferencia de Lima en 1981, que después fue asumido por la *Comisión Permanente del Pacífico Sur* -CPPS-. Finalmente el *Plan de Acción del Caribe*, emergió de la Convención de Cartagena (Colombia) en 1983 (Martins, 1997a).

para la *cooperación al desarrollo,* la nueva temática de manejo de recursos costeros y marinos: La *División de Economía y Tecnología Oceánica* (Ocean Economics and Technology Branch) de las *Naciones Unidas* -UNOETB-, dependiente del *Departamento de Economía Internacional*, la *Agencia Internacional para el Desarrollo* estadounidense (*US Agency for International Development* -USAID-) y el *Centro de Política Marina y Manejo Oceánico* del *Woods Hole Oceanographic Institution.*

En junio de 1976 la UNOETB conjuntamente con la *Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (German Foundation International Development)* realizó en Berlín Oeste el *Seminario Interregional sobre Desarrollo y Manejo de Áreas y Recursos Costeros.* Este se constituyó en uno de los primeros eventos mundiales sobre análisis nacionales comparados de los esfuerzos iniciales de manejo costero[9] (Skekielda y Breuer, 1976). Tres años más tarde la UNOETB elaboró con el apoyo de la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* -CEPAL-, un estudio sobre desarrollo y áreas costeras y marinas del Gran Caribe, que tuvo una amplia divulgación a través de la CEPAL y el *Programa Mares Regionales* (UNOETB, 1979). Lo significativo del estudio es que plasmó las ideas y el enfoque de la *Administración de Recursos Costeros y Marinos* y los impactos medioambientales del *desarrollo*, desde una perspectiva geográfica, y ya menos centrada en la gestión sectorial de esos recursos.

El seminario citado y este último estudio, motivó que varios países de Europa, Asia, Latinoamérica y el Caribe solicitaran apoyo a la UNOETB para organizar seminarios y buscar salidas a múltiples problemas en el litoral, con importantes repercusiones sociales, que se habían incrementado en la década de los años 60 y 70. En particular la pérdida, fractura y deterioro de la estructura y función de los ecosistemas marino-costeros en crecientes ciudades litorales latinoamericanas como La Habana, Ciudad de Panamá, Caracas, Guayaquil, Lima, Buenos Aires o Montevideo. La problemática se centraba en la crítica modificación en algunas áreas de la línea de costa y la dinámica del litoral, la pérdida de la biodiversidad tanto terrestre como marina, la reducción de la oferta pesquera, la simplificación ecológica de arrecifes coralinos, pastos marinos y manglares; y la contaminación de playas, suelos y aguas, generada tanto por vertidos industriales como por la agricultura de la *revolución verde* muy subsidiada en nutrientes y con alta aplicación de agroquímicos. Evidentemente, como lo señala Lucena (2009), el proceso de industrialización emprendido desde la década del 50 por la región, para la sustitución de importaciones, y el alto inversionismo extranjero para *desarrollarla* había dejado su huella.

Un ejemplo de las solicitudes a la UNOETB fue el que originó uno de los primeros programas de manejo de recursos costeros en América Latina, con participación posterior de agencias de cooperación al desarrollo y la banca multilateral. En 1979, y como señala Olsen y Figueroa (1990), la Presidencia de Ecuador a través de su *Representante Permanente* ante *Naciones Unidas*, realizó una solicitud oficial de ayuda para que se adelantase primero un seminario acerca del *desarrollo* y el manejo de áreas costeras, que sirviera de apoyo para la creación de un programa para afrontar los problemas de contaminación costera por hidrocarburos y agroquímicos, la perdida creciente de bosques de manglar, los conflictos entre pesca artesanal y turismo, inundaciones costeras, y altos niveles de sedimentación en estuarios. La UNOETB acepto la petición y se llevó a cabo un seminario con el apoyo de la *Dirección de Intereses Marítimos* del país en 1981. De allí emergió una propuesta de nuevo a *Naciones Unidas* (que se consolidó en 1983) para

[9] En el seminario se presentaron y analizaron las primeras experiencias de manejo costero de países muy diversos: España, México, Honduras, El Salvador, Barbados, Jamaica, Haití, Marruecos, Nigeria, Kenya, Tanzania, India, Togo, Benín, Thailandia e Indonesia (Skekielda y Breuer, 1976).

preparar un plan de manejo costero. Aunque el plan no se llevo a cabo por falta de financiación, fue retomado en 1985 cuando la USAID escogió a Ecuador como uno de los cinco programas pilotos de *Manejo de Recursos Costeros* de su *Oficina de Energía, Medio Ambiente y Recursos Naturales* en Nueva York. En el año de 1982 la UNOETB generaliza el enfoque del manejo de áreas costeras, a través de su publicación *Coastal area management and develpment* (UNOETB, 1982).

Igual que el primer estudio sobre *desarrollo* y áreas costeras de la UNOETB en 1979, en ese año simultáneamente la USAID, dependiente del *Departamento de Estado* estadounidense, presentó al *Congreso* de la federación su reporte*: Environmental and natural resource management in developing countries: A report to Congress* (USAID, 1979). El estudio presentó las bases de la cooperación medioambiental al *desarrollo* para el *Tercer Mundo*, destacando entre ellas el *Manejo de Zona Costera*. Tanto el reporte de la USAID, como un estudio posterior del *International Institute for Environmental y Development* (IIED, 1981) al cual también la *Agencia* estaba vinculada, ratificaron las tipologías sobre medioambiente de la *Cooperación al Desarrollo* de EE.UU. Sorensen, Mc Creary y Brandini (1992) señalan como estas tipologías *sobre los niveles de desarrollo se consideran importantes en la selección de estrategias y arreglos institucionales por las agencias de asistencia internacional para programas de manejo costero*. La capacidad de penetración del discurso y práctica del *desarrollo* aquí es más que evidente. La IIED y la USAID dividieron al mundo para la cooperación en pos del *desarrollo* en cuatro grupos: *Naciones Desarrolladas* (o de ingreso alto) para aquellas con ingreso anual per capita superior a US$1.000 (el 30% de la población en 1981), *Naciones en Desarrollo* de medianos ingresos (el 15% de la población mundial con ingresos per capita entre US$200 y US$1.000) y finalmente el resto de la población (el 55% de la población con ingresos por debajo de US$200). Paradójicamente algunos *analistas internacionales* de estas agencias, alteraron esta jerarquía para subdividir el tercer grupo en dos, para permitir incluir a *naciones en desarrollo* del *Tercer Mundo,* que aunque no industrializadas, tuvieran superávit de rentas por la exportación de petróleo y minerales. Utilizando estas tipologías la USAID escogió los cinco países pilotos para implantar la cooperación internacional sobre manejo de recursos costeros a comienzos de los años 80: Thailandia (1981), Filipinas (1981), Sri Lanka (1981), Indonesia (1982) y Ecuador (1985).

*El Woods Hole Oceanographic Institution* -WHOI- a través del *Marine Policy and Ocean Management Center* -MPOM- fue otra agencia que participó, desde comienzos de la década del 80 en la implantación de la administración de recursos costeros y marinos en la región. El WHOI brindó asistencia científica a varios países en el proceso que llevó finalmente a la firma de la *Convención de la Ley del Mar* por parte de 119 naciones en Jamaica durante 1982, y especialmente a la proclama presidencial estadounidense de 1983, declarando jurisdicción sobres sus 200 millas de ZEE (Cincin-Sain y Knecht, 1983). La institución contribuyó a generalizar el diagnóstico de que en el mundo, y especialmente en Latinoamérica y el Caribe, aún los avances importantes en derecho nacional e internacional en relación con la jurisdicción costera y marítima, la práctica de su administración se encontraba en un estado de *desarrollo embrionario*. Práctica que a su vez debería fortalecerse en la mayoría de países, ante la incorporación al *desarrollo nacional* de extensas áreas marinas ahora bajo su nuevo control (algunas varias veces más extensas que sus áreas continentales). Esta afirmación, que también fue ampliamente promovida en el *Primer Curso seminario de la Organización de Estados Americanos sobre Planificación y Manejo de la Zona Costera y de la ZEE*, realizado en Mar del Plata en abril de 1984 (OEA, 1990), generó razones adicionales para que países *en desarrollo* solicitasen asistencia internacional para el establecimiento y/o fortalecimiento de esta administración.

A fines de 1981 el WHOI / MPOM, recibió una ayuda de la *Fundación W.H. Doner* de la ciudad de New York para el estudio de técnicas tendientes a ayudar a las naciones *en desarrollo* en la formulación y aplicación de políticas de aprovechamiento de los recursos marinos (DIMAR, 1984). Poco después de haberse celebrado un Taller de Trabajo en Woods Hole, en abril de 1982 para discutir el nuevo programa de cooperación, la *Dirección General Marítima y Portuaria* colombiana expreso una solicitud formal de asistencia al programa. Colombia de convirtió así en la primera de varias naciones latinoamericanas que apostaron por la formulación de un *Plan Maestro de Desarrollo Marítimo*. Las ideas y enfoques de estos planes reeditaban las emergidas de la *Conferencia de Estocolmo*, pero ahora especialmente dirigidas a las áreas costeras y oceánicas: *La administración de los recursos costeros y marinos incluye todo el campo de actividades destinadas a conservar los ecosistemas y simultáneamente a desarrollar los recursos marinos para las generaciones presentes y futuras* (DIMAR, 1984). El enfoque suponía que los recursos naturales que ofertan los ecosistemas pueden ser *desarrollados*, y que el *desarrollo económico duradero* (pesca y acuicultura, petróleo, gas, y demás recursos energéticos, minerales marinos, transporte, turismo y recreación, etc.) era posible para el *mejoramiento de la vida* de la población, si se hacía una conservación racional de esos recursos.

Así entonces a comienzos de los años 80 quedó claro para todas las naciones costeras y marítimas, pero en especial de Latinoamérica y el Caribe, que el *desarrollo* no solo era posible sino necesario, y que la *administración de recursos costeros* o el *manejo de zona costera* podían contribuir sustancialmente a hacer continua la corriente de beneficios sociales de ese *desarrollo*. Ahora los nuevos espacios marítimos, bajo control de los países ribereños por la *Convención de la Ley del Mar*, se constituían en nuevos espacios estratégicos que debían ser vinculados, con sus recursos, al paradigma del *desarrollo*.

Aunque durante la década de los 70, después de las crisis del petróleo de 1973 y de 1978, ya era más que evidente en el contexto internacional que los *años dorados* del *pacto social-liberal*[10] estaba en crisis, el comienzo de los años 80 marcó una fuerte y definitiva inflexión hacia una economía decididamente influenciada por las ideas *neoconservadoras*, dando un nuevo impulso intelectual para el ajuste al capitalismo que se traducirá en una apuesta clara por el retorno al mercado en su máxima expresión y a la reducción del aparato administrativo estatal. Así entonces la *Revolución Conservadora* de los 80 fue la respuesta ante el gigantismo y la intervención económica estatal, del *neoconservadurismo* quien apuesta por las viejas recetas liberales (Antón, 2002). Una vuelta *al mercado y del mercado* para recuperar su papel *como motor del crecimiento económico, del orden social y árbitro imparcial y justo en el acceso a los beneficios, y liberar al sector privado de las cargas del Estado agigantado*. Se pretende acabar entonces con las expectativas infinitas de satisfacción pública, alejándose de cualquier intento de redistribución de las rentas por intervención del Estado haciendo eco de las ideas neoliberales de R. Nozick: *Toda redistribución es un robo que atenta contra los derechos individuales.*

Con este trasfondo dominante de las nuevas ideas políticas y económicas, los estados iberoamericanos acometen en los años 80 el robustecimiento de sus sectores productivos con resultados bien diferentes. En América Latina y el Caribe -ALC- los altos incrementos en tecnología agrícola, para

[10] El denominado *Pacto social-liberal* de inspiración *Keynesiana*, era una síntesis de *liberalismo* y la *socialdemocracia* pero con planificación económica estatal, aún el disgusto de los defensores del mercado libre. Constituía, como señala Antón (2002), un *Nuevo Capitalismo* emergido de la postguerra, pues el anterior había sido barrido por el *fascismo* y el *comunismo*. Se impuso entonces un cruce entre mercado, planificación y gestión estatal (los *Nuevos Planes de Desarrollo*) y la lucha contra el desempleo.

incrementar las producciones, en construcción de infraestructuras (autovías y puertos), el auge de la acuicultura en el litoral, y el desarrollo del turismo de sol y playa, entre las actividades costeras más relevantes, no brinda los resultados económicos esperados (Gligo, 2006). Al mismo tiempo que se generan grandes aumentos demográficos y urbanos (ALC pasa de un 61% de población urbana en 1975 al 71 % en 1990 -Lucena, 2009-), se agudizan en estos países, tanto en el interior como en sus áreas costeras, múltiples problemas medioambientales. El índice de NBI -Necesidades Básicas Insatisfechas- para medir la pobreza y la miseria, utilizado por la CEPAL, dispara sus valores. Se gesta así, la después denominada *Década Perdida*.

En la península ibérica el fin de las prolongadas dos dictaduras conservaduristas en 1974 y 1975, el de la transición y su paso a estados democráticos, la incorporación de España y Portugal a la *Unión Europea de los 15* en 1986, y sobre todo el creciente flujo de recursos económicos de la Unión, para que los dos estados alcancen el PIB medio regional; apalanca y sostiene un fuerte crecimiento económico y mejoramiento generalizado de la calidad de vida. Mejoras que sin duda, vinieron también acompañadas de fuertes presiones sobre la base natural, especialmente en las áreas costeras con alta concentración urbana y de turismo estacional.

Con el telón de fondo del cambio de política económica y los crecientes impactos ecológicos y sociales, ALC en los años 80 apuesta con decisión por la incorporación de los principios y enfoque de la *Planificación y Manejo de Zona Costera* impulsados por las agencias internacionales, y en especial por la experiencia estadounidense, para brindar soluciones a la problemática. Los simposios periódicos organizados por la *America Society of Civil Engineers* (1978, 1980, 1983, 1987) se convierten en el foro continental y mundial por excelencia para el intercambio y análisis de ideas, métodos y experiencias sobre Manejo Costero -MC-. Particularmente importante fue el *Coastal Zone´87* donde se llevó a cabo un amplio análisis sobre la evolución e implementación del manejo de la zona costera en países *desarrollados* (EE.UU., Australia, Canadá y Nueva Zelanda) y *en desarrollo* (Brasil, Ecuador, Costa Rica, Panamá, Haití, Barbados, Granada, Nigeria, Ghana, Arabia Saudita, Omán, Sri Lanka, Malasia y Filipinas) (ASCE, 1987).

En abril de 1984, con apoyo del *Proyecto Multinacional de Ciencias y Recursos del Mar* de la OEA, se llevó a cabo en Argentina el primer curso latinoamericano de Manejo Costero -MC-. A las monografías presentadas por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela, se sumaron aportes de especialistas de EE.UU. y otros países, con el propósito de *establecer la base científica para la cooperación internacional al desarrollo y el manejo de la zona costera en las Américas* (Lonardi, 1990). Posteriormente, en diciembre de 1988, la misma OEA y la *Universidad de Miami* realizaron un segundo curso seminario sobre manejo de la zona costera y de la ZEE, con énfasis en las oportunidades que ofrece la maricultura; y finalmente en marzo de 1990, un curso-seminario más, de nuevo en Argentina, sobre MC con énfasis en erosión, contaminación y restauración de zona costera. Estos simposios, cursos, seminarios, además del intenso papel de la UOETB, la USAID y la WHOI/MPOM resultaron en una significativa inserción del manejo costero en la administración pública de varios países de ALC (Ecuador, Brasil, Colombia, México, Costa Rica, etc.).

Tres años después, en abril de 1987, el concepto del MC aparece por primera vez en el contexto regional del Pacífico Sudeste como *Plan de Ordenamiento Ambiental de las Zonas Costeras y Aéreas Marinas del Pacífico Sudeste, como elemento programático del Plan de Acción para la Protección del Medio*

*Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste,* en el marco del *Programa de Acción de Washington sobre Contaminación Marina de Origen Terrestre* (OMI, 1999). Así entonces se acometen los primeros esfuerzos centrados en el desarrollo de una base metodológica, que relacionan la gestión de residuos en la zona costera, con el Manejo Costero en Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile.

Simultáneamente en la península Ibérica, Portugal acomete la definición de las *Bases de la Política del Ambiente* (Ley 11 de 1987) que señala la necesidad de establecer una faja de protección a lo largo de la orla costera, y España apuesta por la norma estatal por excelencia para la gestión de su dominio público marítimo terrestre: la *Ley de Costas* de 1988 (Ley 22/88). Esta ley se convierte rápidamente en referente normativo para muchos países de Latinoamérica.

Pero mientras se viene imponiendo el MC en Iberoamérica en los años 80, varios acontecimientos medioambientales de impacto mundial se suceden en esos años. Los desastres de *Chernobil* (1986), del *Exxon Valdes* (1989), o *Vandellos* (1989), *ayudan* a que el problema ambiental se planteara de manera seria y periódica. En el segundo lustro de la década, los temas ecológicos y medioambientales son problemas centrales en política. Ellos servirán también, y más tarde, para un ajuste del enfoque y un relanzamiento ahora a escala mundial, del moderno Manejo Costero Integrado - MCI-.

Aunque en los primeros años de los 80 el debate ambiental parecía desvanecerse de la conciencia pública, tapado o encubierto por el auge económico y financiero empujado por el *neoconservadurismo*, el recuerdo de los problemas energéticos de los años 70 mantenían vivo el tema en los ámbitos gubernamentales. De ellos partió en 1983 la decisión para que las *Naciones Unidas* crearan una *Comisión Mundial sobre Desarrollo y Medio Ambiente* -CMMAD-, con el propósito de generar las ideas que permitiesen formular políticas para resolver los problemas globales, que considerasen por una parte *el derecho al desarrollo* para todos, y por otra la protección del medio ambiente. Cuatro años después en 1987, la *Comisión Bruntland*[11] revivió el debate sobre la *sostenibilidad* al entregar su informe final (CMMAD, 1988).

El informe de la Comisión, hace ya más de dos décadas, recomendó ante la degradación ambiental y los problemas del *desarrollo*, efectuar cambios institucionales y jurídicos en seis áreas generales con el objetivo de enfrentar estos retos: Dar con las causas; tratar los efectos; evaluar los riesgos globales; tomar decisiones informadas, proporcionar los medios jurídicos; e invertir en el futuro (PNUMA, 2007). La CMMAD al popularizar el concepto del *Desarrollo Sostenible -DS-*a nivel internacional, dejo claro primero las conexiones existentes entre los asuntos del medio ambiente, la economía y la sociedad en el momento de solucionar los problemas globales. Hizo entonces explícita, basada en la teoría de sistemas, que esta interconectividad de las *tres dimensiones de la realidad* demanda una perspectiva *integrada* para la solución de los problemas. Se reafirma la visión liberal de que la economía está por fuera de lo social, y que lo trasciende (Antón, 2006).

Pero la ambigüedad del concepto del D*S* no escapa cuando afirmó la *Comisión,* por una parte, que el *Desarrollo Sostenible implica límites, aunque no absolutos, que son impuestos por los recursos ambientales*, y por otro afirma que *tanto la tecnología como la organización social pueden ser mejoradas y ordenadas de manera que se abran el camino a una nueva era de crecimiento económico* (CMMAD, 1988). *Bruntland* reafirma la finitud de los recursos naturales, pero también renueva la apuesta convencional por más

[11] Denominada así también porque la CMMAD fue presidiada por Gro Harlem Bruntland, por ese entonces *Ministra de Medio Ambiente* de Noruega.

crecimiento económico, por más *Desarroll*o. Así no extraña, como señala Sachs (1998) que el concepto haya podido establecer un puente entre los dos campos del discurso político: Aquellos bajo la bandera del *medio ambiente*, y el otro bajo la bandera del *desarrollo*. No obstante el concepto esta mas diseñado para maximizar consensos que para brindar claridad. Ahora tanto *ecologistas* como *desarrollistas* se sienten interpretados. Los países centrales tienen la herramienta para apostar por un medio ambiente sano, sin cuestionar en verdad la intensidad de uso de energías no renovables o su huella ecológica global, y los países periféricos pueden defender su derecho también al *desarrollo*.

La pertinencia de una perspectiva integrada para la solución de los problemas medioambientales es rápidamente incorporada por los impulsores del Manejo Costero. En un taller de cinco días en julio de 1989 organizado por la *Coastal Area Management and Planning Network*, llevado a cabo en la ciudad de Charleston (Carolina del Sur. EE.UU.), se reunieron representantes de trece países con programas de MC y de agencias internacionales (PNUMA, USAID, WHOI, entre otras) para revisar el progreso en el período 1969-1989 y considerar el futuro de la actividad. Dos asuntos generaron especial discusión: el término más apropiado con el cual llamar a esta gestión y la mejor definición de la misma. Por consenso general se acordó que el mejor término para la actividad es el de *Manejo Integrado de Zona Costera* -MIZC-, dejándose de lado otros por ser insuficientes o muy generales como *planificación y manejo de área costera*, *manejo de zona costera*, *manejo de recursos costeros* y *manejo costero*. Se aceptó que el término más corto, *Manejo Costero Integrado* debería considerarse como sinónimo de MIZC. Se acordó después de una considerable discusión que el MIZC es *un proceso dinámico en el cual se desarrolla e implementa una estrategia coordinada para asignar recursos ambientales, socio-culturales e institucionales con el fin de alcanzar la conservación y el uso múltiple sostenido de la zona costera* (Sorensen, Mc Creary y Brandini,1992).

En América Latina y el Caribe, la asunción del MIZC y de su enfoque integrado es asumido y generalizado como una meta deseable para todos los países costeros en *la Plataforma de Tlatelolco sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina*, llevada a cabo en 1991 con el apoyo de las Naciones Unidas y especialmente de los Ministros y representantes de ALC miembros de la CEPAL (OMI, 1999). La *Plataforma* representó la declaración conjunta de los países en la *Reunión Regional para América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (México, DF, 4-7 marzo 1991).

El enfoque y perspectiva del *Capítulo 17* de la *Agenda 21* (en especial los numerales 17.3 a 17.17) suscrita en la *Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* -CNUMAD- de Rio de Janeiro en junio de 1992, recoge en gran medida el alcance y el enfoque para el MCI del taller de Charleston. El MIZC es aquí denominado con el extenso término *Ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas, entre ellas las zonas económicas exclusivas* (PNUMA, 1992). Su justificación se centra por una parte en la evidente diversidad ecológica, en los procesos crecientes de degradación de los recursos costeros en muchas partes del mundo, en la importancia de estas áreas para comunidades indígenas y locales, donde además se hacinan muchos de los pobres del mundo, y finalmente en su importancia para el *Desarrollo*. Las tres dimensiones del *desarrollo sostenible* quedan aquí explicitas, ahora para estas *zonas*. El enfoque del MCI moderno es así establecido. Objetivos y métodos sin duda genuinos y orientados a resolver los crecientes problemas que en el área se diagnostican. No obstante siguiendo la retórica del *Desarrollo Sostenible* para maximizar consensos y no dar claridad sobre las causas primeras de esos problemas de degradación ambiental y pobreza, se renueva en el mismo numeral 17.17, el

camino que debe seguirse: *el fortalecimiento de la capacidad* (de los estados ribereños) *debería incluirse en la cooperación bilateral y multilateral para el desarrollo*. El *desarrollo* y su crecimiento económico como el fin último de los estados costeros del globo se imponen también como el objetivo final, afirmando que los problemas medioambientales y sociales pueden ser solucionados por el moderno MCI. Se declara entonces a este, como el tipo de gestión requerido para alcanzar el *desarrollo sostenible* de estas zonas.

Debe decirse claramente que Rio fue un hito en la expresión de las preocupaciones ambientales. Inmediatamente después de la *Cumbre*, se evidenció el impulso dado a políticas ambientales en casi todos los países. Se hicieron comunes los *Planes Nacionales de Acción Ambiental*, se asignaron partidas presupuestarias y se llevó a cabo una gran reforma de la legislación ambiental. Las iniciativas de manejo costero crecieron rápidamente[12]. Los Estudios de Impacto Ambiental se hicieron comunes para la valoración de *proyectos de desarrollo* y se crearon ministerios del medio ambiente en muchos estados. Las *Agencias y Bancos de Desarrollo* en la escala internacional, ajustaron sus criterios de operación a los de la *Agenda 21*, y lo ambiental se instauró claramente en la agenda política, reconociéndose como un deber de los gobiernos a nivel mundial. El *Desarrollo Sostenible* como innovación semántica y conceptual permitió por ejemplo que inmobiliarias y ambientalistas, oponentes durante décadas, se trataran y encontraran en un terreno común. Tras los objetivos de este *desarrollo* ahora con el adjetivo de *sostenible*, se sentían interpretados desarrollistas y ecologistas. Pero el precio de ello fue muy alto: La claridad. Hoy el concepto, es ya un metaconcepto con mil caras, y en él se esconden todos los intereses. Como resultado, no han cambiado las tendencias del deterioro ambiental y la pobreza global.

Volviendo específicamente al MIC, la *Agenda 21* estableció un plazo para realizar una conferencia mundial sobre el tema antes de 1994, instando a los países costeros a que contasen con una política ambiental para estas zonas antes del año 2000. La agenda estimó que el costo total medio por año para el período 1993-2000 de ejecución de las actividades del programa de ordenación integrada y desarrollo sostenible, a nivel global, ascendería a unos 6.000 millones de dólares. Como ya se señaló, en noviembre de 1993, en el marco de la *Conferencia Mundial de Costas*, celebrada en Holanda, el *Banco Mundial* presentó los *Lineamientos de Noordwijk* para el MIZC (World Bank, 1993). Cinco años después, el *Banco Interamericano de Desarrollo* -BID- hizo otro tanto con su *Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe* (BID, 1998). En América Latina y el Caribe -ALC-, el BID apoyó varias operaciones de crédito en países del Pacífico oriental, Atlántico occidental y mar Caribe (Brasil, Trinidad y Tobago, Guyana, Colombia, Ecuador, Honduras, Barbados, entre otros). Su enfoque en los años 80 estuvo más orientado a apoyar operaciones de diversificación de las economías de estos países (turismo costero, acuicultura y transporte marítimo, principalmente), incluyendo después de la *Cumbre de Rio*, créditos para programas de manejo ambiental y conservación de áreas costeras[13]. A ello se sumó, en noviembre de 1994, la entrada en vigor del *Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, con el consecuente renovado interés de los gobiernos latinoamericanos por estas áreas.

[12] Según CRC–URI. (2001), en el año 2000, 95 naciones o estados semi–soberanos habían iniciado 345 esfuerzos de MCI, lo que casi duplicó el número existente en 1993. La OMI (1999) señala que en 1993 se contabilizaron más de 260 experiencias sobre el Manejo Integrado de Zona Costera en 57 estados y 97 sub-unidades nacionales (estados, provincias, distritos regionales, etc.)

[13] Entre estos programas debe citarse: El préstamo del BID por US$14,9 millones (913/SF-EC) que fue firmado en 1994 con el Ecuador para financiar parcialmente al PMRC (*Programa de Manejo de Recursos Costeros*), a partir de la cooperación con la USAID (1985-1992) y el PMRC II en 2004; en Colombia el empréstito aprobado en 1993 por US$15 millones (774/OC-C0) para el Proyecto *Recuperación y Manejo del Complejo Deltáico Estuarino del Río Magdalena*, que fue incrementado en US$ 7 millones con un crédito adicional en 1996 (Arenas, 1998); el préstamo por US$19,1 millones para *Programa de Manejo Ambiental de Islas de La Bahía* en Honduras aprobado en 1994, y en Barbados el préstamo también en 1994 por US$3,6 millones para el *Programa de Conservación de la Costa Fase I* (Lemay, 1996).

Aún así, y como señala la OMI (1999), a pesar que en 1999 se registraban 22 países de ALC con una amplia gama experiencias y aproximaciones al MIZC, el número de estados del área con programas activos, continuados y permanentes era muy reducido. Para ese entonces solo cinco experiencias reportadas evolucionaron de prospectos sectoriales hacia un enfoque de manejo integrado, estos son: el *Programa de Conservación Costera* de Barbados, el *Programa de Manejo de Recursos Costeros* del Ecuador, la *Iniciativa de Manejo de la Zona Costera* de Belice, el *Programa Nacional de Manejo Costero* del Brasil y el *Programa Costero y Marino* de Costa Rica.

Como era de esperar, Europa también renovó su interés y compromiso por el MCI después de la CNUMAD. La *Carta Europea del Litoral*, en la década de 80, fue el principal instrumento antes de la *Cumbre*. La *Carta* enunciaba un conjunto de principios destinados a salvaguardar y a valorizar el litoral europeo, a través de una acción coordinada de las instituciones con intervención en esta área. El *Programa de Demostración de la Comisión Europea (1996-1999), sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras* -GIZC-, identificó los principios de la buena gestión de la zona costera, a partir de 35 proyectos de demostración realizados en toda la costa europea (CE, 1999a y 1999b). Este programa que dejó relevantes lecciones para impulsar una *Estrategia Europea* sobre GIZC, partió tanto de la *Carta*, como del *Capítulo 17* de la *Agenda 21*. Importantes fueron también la ideas, enfoque y metodologías de dos publicaciones previas del *Sistema de Naciones Unidas*: las *Guidelines for Integrated Coastal Zone Management* que el *Banco Mundial* preparó y editó en 1996 como marco de recomendaciones para inversiones realizadas con empréstitos de este banco multilateral (Post y Lundin, 1996), y la *Methodological Guide to Integrated Coastal Zone Management* que la UNESCO editó en 1997, como documento conceptual, metodológico y de indicadores para la aplicación de la GIZC (UNESCO, 1997).

Como resultado del *Programa de Demostración,* se expidió la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Relativa a la Gestión Integrada de las Zonas: Una Estrategia para Europa* (COM/2000/547, adoptada en Septiembre de 2000), que observa la necesidad de realización de acciones estratégicas, coordinadas y concertadas al nivel local y regional, guiado y apoyado por un marco adecuado al nivel nacional. Finalmente impulsada a finales de los años 90 pero promulgada en el 2000, la *Directiva Marco del Agua* (2000/61/EC), estableció los mecanismos de la *Unión* para la protección de las aguas interiores, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas.

La década de los 90, después de Rio, fue también muy rico en ideas, planteamientos y declaraciones para que el enfoque moderno del MCI, popularizado mundialmente por la *Agenda 21*, pudiera acercarse mucho más a brindar soluciones reales y duraderas a los complejos problemas del litoral, atendiendo también los particulares contextos ecológicos y socioculturales de carácter regional. Sus ideas y propuestas, aunque vinculadas con el enfoque del *desarrollo sostenible*, proponen caminos alternativos, o al menos de ajuste metodológico tras la sustentabilidad de estas áreas geográficas. Por su influencia en Iberoamérica deben comentarse aquí algunos de ellos.

En noviembre de 1994 se realizó un *Simposio Internacional sobre Manejo Integrado de Recursos Costeros* en el Ecuador promovido por el *Centro de Recursos Costeros* -CRC-URI- de la *Universidad de Rhode Island* (EE.UU.) y el *Programa de Manejo de Recursos Costeros* del Ecuador -PMRC-. Al encuentro asistieron representantes y gestores de programas tanto públicos como no gubernamentales orientados al

MCI en ALC. La *Declaración de Guayaquil: Manejo Costero Integrado en América Latina*, sintetiza el cúmulo de experiencias hasta esa fecha y sobre todo las lecciones aprendidas en la región. Declara explícitamente que la mejor metodología para el MCI es una *estrategia de dos caminos:* Uno que *incluya las estructuras y procedimientos del gobierno central,* y otro de *ensayos de manejo integrado al nivel de las comunidades costeras, escogidas como microcosmos de la problemática del manejo costero* (ICSED, 1996). La declaración insiste en que el éxito del MCI se basa en el uso de *ejercicios prácticos en pequeña escala*; antes de abordar grandes proyectos o reformas a las políticas nacionales; en la necesidad de *recuperar y adaptar los métodos tradicionales de uso y manejo de los recursos costeros*, de contar con extensionistas permanentes para impulsar la autogestión entre las comunidades, y en la creación de colegiados de la administración pública con competencias en el área. Finalmente la declaración insiste en la pertinencia y conveniencia de conformar una red regional de intercambio de experiencias vinculadas a la investigación, educación y práctica del MCI.

A partir de 1997 el CRC-URI la USAID y la ONG *Fundación Centro Regional para el Manejo de Ecosistemas Costeros* -EcoCostas- con sede en el Ecuador, con base en su amplia experiencia en programas de MCI, no solo en América Latina y el Caribe, diseñaron una metodología común de aprendizaje y una guía para evaluar el progreso en el manejo costero (Olsen, Tobey y Kerr, 1997; Olsen, Lowry, y Tobey, 1999).

El carácter prioritario de esta metodología fue establecido por el *Grupo de Expertos Internacionales sobre los Aspectos Científicos de la Protección Ambiental Marina* -GESAMP- en su reunión anual de marzo de 1996. El GESAMP remarcó que *se necesita con urgencia una metodología de aceptación general para la evaluación del manejo costero integrado (MCI)…Cuando se disponga de un marco para la evaluación, será posible documentar tendencias, identificar posibles causas y estimar objetivamente las contribuciones de los programas de MCI a los cambios sociales y ambientales observados* (Olsen, Lowry, y Tobey, 1999). La metodología se justificó en que los éxitos que se han logrado son muy pequeños comparados con la dimensión mundial de las fuerzas causantes de la degradación costera, como en los fracasos también de muchos proyectos de MCI en países *en desarrollo*, financiados mediante donantes bilaterales y multilaterales.

En su diagnóstico la metodología señala que en algunos *países desarrollados*, los programas de MCI han aportado orden y previsión para el *desarrollo costero*, señalando como ejemplo *las importantes inversiones dirigidas a rehabilitar algunas características de estuarios seleccionados y de los Grandes Lagos*, pero que en *países en desarrollo el número de iniciativas de MCI que han tenido éxito en su transición desde la fase de planificación a la de implementación se mantiene pequeño*. La metodología hace claras distinciones entre *manejo* y *gobierno* de la zona costera, insistiendo que la segunda es la mejor opción para designarla por que indica la complejidad y el tipo de trabajo que demanda. Así entonces se establece un marco muy útil para evaluar la capacidad de gobernar los usos, pero sin discutir las ideas y objetivos que están detrás de los usos ambientalmente más impactantes para el litoral en esos *países en desarrollo*.

También desde mediados de los años 90 el *Grupo de Gestión Integrada de Áreas Litorales* de la Universidad de Cádiz (Barragán, 1994, 1997, 1998) perfeccionó el marco teórico y conceptual para el MCI, enfatizando en los asuntos estructurales claves (*El Decálogo*), tanto para evaluar la eficiencia de políticas públicas para este objetivo, pero sobre todo para hacer más eficiente la gestión. A partir de allí se contó con una metodología sencilla y apropiada, ampliamente divulgada en Iberoamérica, para valorar y ajustar la capacidad de las administraciones públicas para lograr un buen gobierno del litoral, a todas las escalas político-administrativas.

Finalmente cabe aquí señalar, entre estas ideas y metodologías para ajustar y/o mejorar la capacidad del MCI para solucionar los problemas costeros después de la *Cumbre de la Tierra* en Rio 92, al *Manejo Comunitario de Recursos Costeros* -MCRC-, concebido principalmente por Y. Breton y K. Savard del *Departamento de Antropología*, de la *Facultad de Ciencias Sociales* de la *Universidad de Laval* en Canadá, que ha sido impulsado por el *Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo* -IDRC-. EL MCRC fue diseñado desde la praxis con actores comunitarios costeros, con el fin de comprender mejor la heterogeneidad de las comunidades insulares y continentales del Gran Caribe a través de una mirada crítica a los actuales enfoques del manejo de recursos naturales costeros-marinos en los cuales, según el punto de vista de los autores y promotores, no se ha dado suficiente atención a la diversidad de las instituciones sociales y de los ecosistemas que funcionan a varias escalas en los procesos de manejo (Savard y Breton, 1999; Sankatsing, 2001; y Stone, 2001, Breton, *et. al.* 2006). Este enfoque se centra en el habitante costero y en su permanente interacción con la Naturaleza de la cual hace parte. Apropia los principios y metodología de la *Investigación Acción Participativa* -IAP- ya comentada, desde una perspectiva interdisciplinaria y fuertemente arraigada en lo local, reconociendo la complejidad de lo ambiental, la singularidad costera ecológica y cultural de las naciones ecuatoriales /tropicales del Caribe; sin saltar en el proceso de la toma de decisiones; del imperante determinismo biológico por otro, el ahora social.

Sin pretender ser exhaustivo, el MCI en lo corrido de esta primera década del siglo XXI, con el telón de fondo de la globalización, ha hecho el tránsito desde buscar un *mejor gobierno* de los litorales tras el *desarrollo sostenible*; centrado en las capacidades y competencias de la administración pública, al de la *Gobernanza* de estos espacios geográficos, donde se conjugan los intereses y prácticas de gobierno de múltiples actores claves involucrados en el manejo costero: científicos, profesionales del gobierno y de organizaciones no gubernamentales y empresariales, actores locales, educadores y dirigentes políticos.

Pero el cambio conceptual de fondo se establece alrededor de la idea de que las *economías construidas alrededor del consumo incontrolado (y del uso desmedido de los recursos naturales) deben claramente modificar su comportamiento social y articularlo a nuevos valores, de manera que los objetivos de sus programas, proyectos y prácticas se redefinan* (Olsen y Ochoa, 2007). Se reconoce la urgencia de acabar con el patrón no sostenible del *desarrollo* actual. De hacer sustentable los usos de los bienes y servicios que brinda el subsistema físico-natural costero, en su ya íntima relación con el subsistema socio-económico, donde los efectos acumulados de la acción humana se han convertido en un modificador clave del funcionamiento de la biosfera: la denominada *Era Antropoceno.* La nueva era geológica propuesta por Crutzen y Stoermer (2000) para designar el actual período de tiempo donde la actividad humana puede poner en riesgo la estabilidad planetaria. Ahora la necesidad de alistar a las sociedades para los desafíos y crisis del cambio climático es prioritario, y en particular definir las mejores soluciones ante la agudización de conflictos en el espacio litoral, donde se estima que habitará en el año 2030 el 75% de la población mundial (Caille, Ochoa y Olsen, 2007).

Este nuevo enfoque que remoza al MCI, al cuestionar los problemas del *desarrollo* y sus impactos que explican en mayor parte la *Crisis de la Naturaleza* y la *Crisis de la Justicia*, de la que hablaba Sachs (1998), parte también del reconocimiento expreso en el año 2002, en el marco de la *Conferencia de Johannesburgo* (*Rio+10*), sobre la urgencia de reducir la inequidad social y de manejar de manera integrada las cuencas hidrográficas costeras y las zonas marítimas asociadas.

La *Gobernanza Costera* -GC- reconoce así lo perentorio de la *Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, impulsada por *Naciones Unidas* y adoptada en la *Cumbre del Milenio* en nueva York en el año 2000, para afrontar las crecientes carencias humanas, en un mundo actual donde paradójicamente existen islas de riqueza y abundancia, como no se conocían en el pasado. La GC cuestiona y redefine entonces los fundamentos del cambio y las metas de la acción humana en los *sistemas socioambientales* de los que forma parte. Reconoce explícitamente que las iniciativas de cambio no son responsabilidad exclusiva de los gobiernos y que en algunos casos el papel del mercado y de la sociedad civil son dominantes (Olsen y Ochoa, 2007). La GC insiste en que gobernanza de estos cambios no es posible si las actividades de planificación y toma de decisiones para los usos en los ecosistemas costeros, no se articulan y armonizan con las actividades de planificación y toma de decisiones de al menos el nivel inmediato superior en el sistema de gobierno. Es el denominado *Sistemas de Anidamiento Sucesivos* que asegura que desde el *lugar*, que desde la escala municipal, y de allí hasta la escala nacional, se logre la debida armonización en todos los contextos.

La GC finalmente propende por un *cuarto orden* de cambio tras *sociedades sostenibles* tanto en las escalas local, regional y nacional, donde sus logros contribuyan a una *nueva visión del desarrollo* que cumpla con las siguientes condiciones: Los *usos costeros sean sostenibles,* se *mantengan las funciones básicas de los ecosistemas,* exista un *Estado de Derecho y construcción de bienes y servicios públicos de calidad creciente,* y donde se *desarrollen valores para sostener los cambios y alimentar la esperanza en un futuro viable* (Ecocostas, 2007).

El GC es un gran paso adelante tras la búsqueda de la *Sustentabilidad* de los espacios litorales, la cual se reconoce ya íntimamente atada a la superación de los problemas ambientales globales, entre ellos de manera especial al del cambio climático. Sus fuentes y mecanismos para esa Gobernanza se sustentan principalmente en los tres grandes grupos de actores que definen el sistema de alianzas y por tanto el patrón básico de gobernanza: el *mercado*, el *gobierno* y las *instituciones de la sociedad civil*, ya señalados por varios autores, entre ellos Juda (1999), y Juda y Hennessey (2001).

Sin embargo pareciera que el GC no se atreve a cuestionar al mercado, el instrumento por excelencia del sistema de producción hegemónico, ni a la búsqueda incesante de ganancias que ha impulsado desde hace seis décadas el discurso y práctica del *desarrollo*. El mismo que explota el capital social y natural, ahora a escala global, para producir más capital monetario, que deja la estela de inequidad social y degradación ecológica ya bien conocida. Creemos que la crisis económica actual, por su profundo impacto global, es también una oportunidad para que el GC, de un paso más hacia delante, tras la desmitificación del *desarrollo*, independientemente de los adjetivos que le acompañen. Los retos del siglo XXI como ya señalaba Antón y Vallbé (2002) son evidentes y meridionalmente claros. Ellos se resumen en algunas de las siguientes dicotomías, desde la perspectiva de las ideas políticas, que aunque aparentemente radicales, reflejan sin ambages la magnitud de los múltiples desafíos que enfrentamos:

- *Paz (entre nosotros mismos y con la Naturaleza) o Guerra*
- *Multiculturalidad o etnoexclusión territorializada*
- *Redistribución solidaria o derechos individuales absolutos*
- *Tolerancia o fundamentalismos*

- *Política que abarque todos los campos de la actividad humana o liberación apolítica de la economía*
- *Crecimiento sostenible o destrucción del hábitat*
- *Igualdad respetuosa de la diferencia entre los géneros o subordinación de un género a otro*
- *Educación generalizada de calidad o sistemas educativos jerarquizadores clasistas*
- *Desarrollo global de las potencialidades humanas o alienación*
- *Calidad de vida para todos o riqueza/pobreza/miseria*
- *Gradual proceso de humanización del hombre y la naturaleza o brutalización moral*
- *en Resumen: Democracia como proyecto político (no solo como procedimental conjunto de reglas formales de sociedades desigualitarias -clasistas) o neofascismo multiforme; civilización o barbarie* (Antón y Vallbé, 2002).

## 1.4. DE LA ECONOMÍA CONVENCIONAL A LA ECONOMÍA ECOLÓGICA

Por considerarlo necesario de cara al objetivo general y varios objetivos específicos de este trabajo, se presenta finalmente en este apartado una síntesis de algunos elementos conceptuales que desde la economía ecológica, cuestionan la imposibilidad física y de los sistemas ecológicos para sostener el incesante crecimiento económico impulsado por el *Desarrollo*. Creemos que muchos de estos conceptos pueden contribuir a sustentar mejor el ajuste a las ideas y al enfoque del MCI, para incrementar su capacidad de brindar soluciones de fondo a los complejos problemas del litoral en Iberoamérica.

Como señala Daly (1998), el mandato del *Desarrollo* es y ha sido el crecimiento económico, tanto para controlar el crecimiento de la población *"pues los países ricos tienen las tasas de natalidad más bajas que los pobres"*, para responder a la desigualdad y a la lucha de clases *"pues la pobreza desaparecería con un mayor crecimiento y la desigualdad no justifica la lucha de clases, pues ofrece incentivos benéficos para el crecimiento y en última instancia para los pobres",* y finalmente como la respuesta ante la incertidumbre del futuro y el empleo *"pues es benéfico porque el crecimiento nos hace más ricos, mitiga nuestras angustias e incertidumbres acerca del porvenir, nos alienta a consumir e invertir más, fomenta la confianza, la demanda total y el empleo"*. Estos son algunos de los argumentos que cierran filas desde la economía convencional o estándar para solucionar con más crecimiento los problemas del *Tercer Mundo*. La economía ambiental, inmersa en los preceptos de la economía convencional, no ha confrontado el análisis de los costos marginales, y sus causas, de este crecimiento derivado de los *sacrificios* ambientales, y por lo tanto ecológicos y culturales, que demanda el *desarrollo*; los cuales están demostrando que en muchos casos estos son mayores que su valor en términos de la producción. Esta economía, como lo señala Constanza (1997) y Naredo (2006), se restringe a analizar y representar el flujo de insumos que van de los sistemas ecológicos a los económicos y viceversa, tanto desde la perspectiva de la llamada *economía de los recursos naturales*, como del análisis de los subproductos no deseados de la producción y los deshechos del consumo.

La relativamente reciente escuela interdisciplinaria de la economía ecológica, ve la economía humana como parte de un todo mayor conformado por el tejido de interacciones entre los sectores económicos y la biosfera. Pretende entonces impugnar la recurrente ceguera de la economía convencional de olvidar la finitud del planeta, los límites de resiliencia de los ecosistemas, los flujos de materiales y de energía en la biosfera y

las dos leyes de la termodinámica. Ve entonces al planeta Tierra como un sistema abierto a la entrada de energía solar y que la economía necesita para su funcionamiento de entradas de materia y energía. Insiste en que la economía convencional impulsada por el discurso y práctica del *Desarrollo*, aún sus múltiples maquillajes, produce dos tipos de residuos: el calor disipado según lo señalado por la segunda ley de la termodinámica y los residuos materiales que en ocasiones mediante reciclaje pueden ser reutilizados (Martínez Alier, 1998). Cuestiona también como los servicios que la naturaleza ofrece a la economía humana no pueden ser adecuadamente evaluados en el sistema contable de la economía ambiental y de recursos neoclásica, indicando además indicadores físicos para valorar sí la economía es sostenible desde la perspectiva ecológica (Naredo, 2004).

La economía ecológica llama la atención sobre el "*crecimiento no económico*" impulsado por la economía del *Desarrollo*, dados los progresivamente más altos costos ambientales marginales de creciente impacto colectivo. Por lo cual reclama con urgencia hacer el tránsito de la economía del *individuo* a una economía del *bien común*. Aquí la redistribución de los recursos y de la riqueza por la producción de ellos derivada debe ser pertinente, como también el control poblacional y el aumento de la productividad de los mismos recursos naturales. Este enfoque que consideramos de particular importancia para el MCI y por ende para este trabajo, insiste finalmente en la necesidad de reorientar el progreso económico del crecimiento cuantitativo impuesto por el *Desarrollo* a un crecimiento cualitativo, con una economía estable, estacionaria, que propicie la dignificación de la condición humana, la autogestión basada en el reconocimiento de la diferencia cultural y la revaloración de la base ecológica diversa que nos sustenta e inspira más allá de la modernidad. Esta nueva economía reorientada hacia la comunidad, la conservación y protección de la Vida, y en la perspectiva de la *Sustentabilidad*, demanda entonces también la revaloración y diferenciación entre las necesidades de consumo reales y artificiales, básicas y suntuarias, al interior de las culturas, y la identificación de nuevas oportunidades económicas en términos que no sean solamente los de la ganancia y el mercado.

# 2. GENERALIDADES DEL MARCO POLÍTICO, JURÍDICO Y ESTRATÉGICO INTERNACIONAL / REGIONAL PARA EL MCI

Este capítulo pretende fijar algunos términos geográficos relacionados con el objeto de estudio en los cuatro países analizados, señalar los elementos conceptuales centrales de la moderna gestión del litoral, y finalmente presentar el marco político, jurídico y estratégico principal y vigente orientado al MCI para las escalas global, europea y latinoamericana.

Sobre el primer apartado consideramos pertinente presentar algunos conceptos geográficos centrales para el trabajo, sin pretender hacer un análisis terminológico exhaustivo. El objetivo no es otro que precisar el significado de los principales términos geográficos relacionados con el área de interés y que serán utilizados a lo largo del trabajo. Este asunto es de especial importancia dado la profusión terminológica y los distintos elementos conceptuales que subyacen a muchos términos relacionados con la *costa*, la *zona costera*, y el *litoral*, entre otros, a ambos lados del Atlántico.

En el segundo apartado se indican los elementos principales del *basamento* conceptual de la moderna gestión del litoral, el cual ha sido prácticamente generalizado por el sistema de *Naciones Unidas* como ya se ha indicado, y apropiado y contextualizado para las diferentes realidades políticas, ecológicas socioeconómicas y culturales de las regiones del globo. Estos elementos como se verá mantienen íntimas conexiones, e incluso inserción, con la aparente necesidad ineludible del constante crecimiento económico impulsada por las ideas político-económicas dominantes, con el paradigma del *Desarrollo Sostenible* para hacer aparentemente posible este crecimiento en una biosfera finita, y con la emergencia de las ideas de la *Gobernanza* ante la crisis generalizada del gobierno tradicional estatificado basado solo en los poderes públicos.

Finalmente, el tercer apartado presenta de manera general el marco vigente para el MCI establecido por distintas organizaciones públicas de carácter supraestatal en la escala global, europea y latinoamericana. Aquí, sin pretender tampoco ser exhaustivos, se indican los principales instrumentos impulsados por el sistema de *Naciones Unidas*, la *Unión Europea*, el *Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*, entre otros, que han contribuido a la implantación de la gestión integrada de las áreas costeras en España, Portugal, Colombia y Panamá. Así entonces, este último apartado permite señalar el marco político, jurídico y estratégico internacional y regional relacionado con el MCI, en que se han desenvuelto los cuatro estados costeros iberoamericanos de interés durante el período comprendido entre 1972 y el primer semestre del año 2009.

## 2.1. GENERALIDADES SOBRE TERMINOLOGÍA Y MCI EN IBEROAMÉRICA

Existe un conjunto de acepciones abundante, diverso e incluso contrapuesto relacionado tanto con el objeto como con el objetivo del MCI en Iberoamérica. Consecuencia de la obvia diversidad lingüística/cultural al interior de la región, como fuera de ella, así como por los distintos enfoques científicos y disciplinarios con los cuales se ha abordado la gestión del litoral en los últimos cuarenta años. Muchos autores han abordado el reto de esclarecer los distintos elementos conceptuales que subyacen a la abundante terminología. Entre ellos debe citarse para la escala global a Cicin-Sain y Knecht (1998), Clark (1992,1996), GESAMP (1999), Olsen (1993), Pernetta y Elder (1993), Sorensen (1993), Sorensen, McCreary y Brandani (1992), Vallega (1999), Kay y Alder (1999), y para Iberoamérica a Barragán (1994, 2004), Martins (1997a) Moraes (2007),

PNUMA (1996), Suárez de Vivero (2001), entre otros. Por ello aquí tan solo se pretende fijar las ideas básicas de los términos geográficos y de los relacionados con la gestión utilizados en este trabajo[1], así como indicar las principales acepciones relacionadas con el *Manejo Costero Integrado* o la *Gestión Integrada de Áreas Litorales* que se utilizan de forma más común en España, Portugal, Colombia y Panamá.

En este trabajo no se considera distinción entre el concepto de *Manejo* y el de *Gestión*. El primer término extensamente utilizado en América Latina y el Caribe -ALC-, y el segundo común en la península Ibérica. *Manejo Costero* según Kay y Alder (1999), se debe entender como la forma de dirigir las actividades cotidianas que se llevan a cabo en la zona costera o en el litoral, o como el control total de las instituciones u organizaciones sobre las actividades que dirigen en este espacio geográfico. *Gestión* es, como señala Barragán (1994), el conjunto de decisiones, diligencias y actuaciones que conducen al manejo o administración de los recursos naturales, al desarrollo económico y a la ejecución de planes. Aún alguna diferencia de matices entre los conceptos, uno que hace más énfasis en la administración y la planificación, y otro en una visión de los problemas y de los procesos para su regulación y control, ambos términos para este trabajo se consideran sinónimos.

El término *integrado* o *integración* para referirse al tipo de *Manejo/Gestión*, que distingue al MCI, se refiere en este trabajo al significado y dimensiones tratado en Cicin-Sain y Knecht (1998) y establecido a nivel global en el marco del *Coastal Area Management and Planning Network* llevado a cabo en Charleston (EE.UU.) en 1989 y comentado en el capítulo anterior. Aquí *integrado* significa combinado (y por tanto también interdisciplinario). Se refiere a la combinación de los elementos de las dimensiones biofísicas, socio-culturales, políticas, socio-económicas e institucionales, en el análisis de las problemáticas y en la definición e implementación de las soluciones. Es el tipo de gestión que le da el carácter de *Manejo Costero Integrado*.

En relación con el objeto del MCI, en la investigación realizada se consideraron también sinónimos los términos *Litoral*, *Costa*, *Área Costera* y *Zona Costera*. Aunque se comparte la clara distinción que hace Barragán (2004) entre *litoral* y *zona costera*, el primer término referido a un ámbito geográfico, y el segundo al producto de un proceso de planificación y gestión costera que ha definido unos límites espaciales para la aplicación de un determinado criterio jurídico-administrativo; los dos términos se consideran aquí sinónimos dado el generalizado uso en ALC del término *Zona Costera* al referirse al ámbito geográfico de transición entre la tierra y el mar. Por otro lado, en ALC es frecuente restringir el concepto de *Litoral* a la porción terrestre de la *Zona Costera* inmediatamente después de la *Línea de Costa* (*coastline*). Entendida esta última en España como *Borde Costero*, y en Portugal como *Linha de Costa*. El término *Costa* en ALC puede referirse en sentido amplio a toda una región que incluye tierras continentales (*inland*) con frente marítimo, y en sentido restringido al espacio demarcado por las aguas entre los dos niveles extremos de las mareas, el *Espacio Intermareal* (*intertidal area*).

Así entonces aquí el término *Manejo Costero* se entiende sinónimo de *Gestión del Litoral*, entendiendo que las *Áreas/Zonas Costeras* o el *Litoral*, comprende como señala Vallejo (2001) y Clark (1996) al ámbito geográfico desde las cuencas vertientes en las tierras continentales que drenan directamente a las aguas costeras, por el lado de la tierra, hasta el final de la *plataforma continental* por el lado del mar, o hasta

[1] Para un análisis más detallado, se recomienda Martins (1997a) quien realiza una extensa discusión sobre la terminología referida a la zona costera y la diversidad y evolución de los conceptos asociados tanto para la escala global, europea e iberoamericana.

el límite exterior del *Mar Territorial*, si el talud de la *plataforma continental* está muy próximo al *Borde Costero*[2]. El concepto considera la perspectiva físico-natural como también el de la ordenación territorial, enfatizando el carácter de *interfase* del espacio costero o litoral así como su dimensión *zonal* que implica una consideración volumétrica resultado de la conjunción en ese ámbito de la litosfera, la hidrosfera y la atmósfera (Suárez de Vivero, 2005).

Por lo hasta aquí señalado, y como ya se mencionó en la INTRODUCCIÓN, se considera en este trabajo vocablos sinónimos en castellano los referidos a *Manejo Costero Integrado* -MCI-, *Gestión Integrada de Áreas Litorales* -GIAL-, *Gestión Integrada de Zonas Costeras* -GIZC-, *Manejo Integrado de Zonas Costeras* -MIZC- y *Manejo Integrado de Áreas Costeras* -MIAC-. Como sinónimos también los vocablos en ingles *Integrated Coastal Zone Management* -ICZM-, *Integrated Management of Coastal* -IMC- y *Sustainable Management of Coastal Zone* -SMCZ-.

Finalmente es conveniente precisar algunos términos de uso extendido y propio relacionados con el objeto espacial del MCI, en cada uno de los países analizados. Términos que se utilizarán frecuentemente, en los correspondientes capítulos de los análisis nacionales.

Para España, Barragán (1994, 2003 y 2004) y Suárez de Vivero (1988, 2001 y 2005), han precisado los términos y sus conceptos relacionados con la delimitación y definición del litoral, y el primer autor también sobre el objetivo del MCI relacionado con la planificación, gestión y ordenación. Cuatro términos y su definición por su importancia y uso habitual deben ser aquí presentados. Estos son *Ribera del Mar*, *Dominio Público Marítimo-Terrestre, Zona Marítimo-Terrestre*, y *Playas*. El concepto jurídico de *Ribera del Mar*, lo desarrolla la *Ley de Costas* (Ley 22 de 1988). Este integra los siguientes conceptos: *Zona Marítimo-Terrestre*, *Playas*, *Mar Territorial* y *Aguas Interiores*, y finalmente los recursos naturales de la *Zona Económica* y la *Plataforma Continental*. Es pues un concepto muy amplio que incluye el espacio y/o los recursos[3] sobre el cual España ejerce soberanía. El *Dominio Público Marítimo-Terrestre* corresponde al ámbito geográfico de la *Ribera del Mar* que es declarado de *dominio público* por la *Ley de Costas*. La *Zona Marítimo-Terrestre* es un concepto generado en el campo del Derecho y también definido en la *Ley de Costas*. Incluye el *Espacio Intermareal*, y al menos una parte de la playa y el sistema estuarino (marismas, albuferas, mariales, esteros, etc.). Finalmente el concepto de *Playa* tiene límites muy difusos en la norma citada. Como señala Suárez de Vivero (2005) el límite interno (terrestre) de la playa corresponde al límite de la *Zona Marítimo-Terrestre* en ausencia de dunas, pero el límite externo (marino) de la playa no está precisado en la *Ley de Costas*. Se entiende que este límite es variable, pudiendo rebasar o no el límite de la línea de la bajamar escorada, dependiendo de la existencia o no de materiales sueltos, característica distintiva de las playas.

Los términos y conceptos principales relacionados que el objeto del MCI en Portugal han sido tratados por varios autores, de los cuales cabe destacar a Moreira (1984), Martins (1997a) y más recientemente a Veloso Gomes, et al. (2006). En este trabajo los términos comúnmente utilizados en portugués como *Litoral* (*Área Litoral*, *Região Litoral*, *Região Costeira*), *Zona Litoral* (*Zona Costeira*), *Orla*

[2] Ver numeral 3.1.5. *Definición espacial del litoral en España.*

[3] La *Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* (1982) determinó que los estados ribereños tienen soberanía sobre los recursos naturales pero no soberanía territorial en la ZEE. España recogió esta decisión de la *Convención* en el artículo 132.2 de su *Constitución* y en el artículo 3.3. de la *Ley de Costas* y en la Ley 15/ 1978 de 20 de febrero sobre la ZEE.

*Costeira* (*Faixa, Orla Litoral*) y *Linha de Costa*, se acoge a los conceptos establecidos en el documento *Bases para la Estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional* (Veloso Gomes, *et al.,* 2006)[4].

Para Colombia es necesario precisar que el concepto de *Costa Nacional* corresponde a una banda comprendida desde la *Línea de Marea Alta Promedio* -LMAP-, y hasta una línea paralela localizada a 2 km de distancia tierra adentro. Esta definición, eminentemente jurídica, aún vigente, fue establecida en el Artículo 1 del Decreto No. 389 de 1931 y ratificado los decretos No. 2324 de 1984 que reorganizó la *Dirección General Marítima y Portuaria* del país, así como por el Decreto No. 2663 de 1994 que deslindó las tierras del dominio público de la Nación en relación con la delimitación de los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras. También este último decreto define el concepto de *Playa Marítima*, como la zona de *material no consolidado que se extiende hacia la tierra, desde la línea de la más baja marea, hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente, usualmente límite efectivo de las olas de temporal.* Además de la *Ley del Mar* (Ley 10 de 1978) que definió el concepto y límites para el país de las *Aguas Interiores*, el *Mar Territorial*, *Zona Económica Exclusiva* y *Plataforma Continental*, el Decreto No. 2324 de 1984, determinó como dominio público marítimo-terrestre de la Nación al comprendido entre el limite exterior de la ZEE y hasta una máxima extensión de cincuenta (50) metros medidos desde la línea de la más alta marca y más alta creciente de marea tierra adentro. En este trabajo los conceptos de *Zona Costera Colombiana*[5], así como la definición de su ámbito espacial, y el mismo concepto de MIZC, recoge las definiciones y conceptos establecidos por MMA (2000) y Alonso, *et al.,* (2003).

Finalmente en Panamá debe señalarse que existe una confusa definición y delimitación en la normativa de lo que es *Litoral*, *Zona Costera*, *Área Costera*, *Playa*, etc. Esta situación explica en parte los problemas competenciales entre las distintas instituciones públicas vinculadas a la costa y al mar en el país del Istmo. El CAPÍTULO SEXTO incluye un análisis de algunos conceptos y delimitaciones espaciales relacionadas con el MCI en Panamá según la normativa vigente[6].

## 2.2. CONCEPTOS Y ELEMENTOS PRINCIPALES DEL MODERNO MCI

Hoy, dados los importantes cambios ocurridos en la agenda mundial, el océano y sus litorales se vienen convirtiendo en elementos centrales de las políticas de los Estados que tienen el privilegio de poseer espacios oceánicos y costeros. El constante crecimiento demográfico en estas áreas, su carácter geopolítico estratégico, su importancia incesantemente creciente para el establecimiento y consolidación de actividades productivas, comerciales, energéticas, de transporte, etc., vinculadas al crecimiento económico y al *Desarrollo*, y paralelamente la constatación de su alta diversidad biológica, pero también su vulnerabilidad,

[4] Ver numeral 4.1.5. La definición del ámbito espacial de la zona costera / litoral / franja costera en Portugal.

[5] La *Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia* (MMA, 2000), señala como definición de *Zona Costera Colombiana,* a *un espacio del territorio nacional definido con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas. Está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo en donde se presentan procesos de interacción entre el mar y la tierra; contiene ecosistemas muy ricos, diversos y productivos dotados de gran capacidad para proveer bienes y servicios que sostienen actividades como la pesca, el turismo, la navegación, el desarrollo portuario, la explotación minera y donde se dan asentamientos urbanos e industriales. Es un recurso natural único, frágil y limitado del país que exige un manejo adecuado para asegurar su conservación, su desarrollo sostenible y la preservación de los valores culturales de las comunidades tradicionalmente allí asentadas.*

[6] Ver numeral 6.2.3. Competencias.

por ejemplo ante el cambio climático, han relanzado el enfoque y la metodología del MCI para propender aquí simultáneamente por el crecimiento económico, el bienestar social, y la protección y conservación de sus ecosistemas.

No obstante el MCI, entendido inicialmente como un proceso de intervención de iniciativa gubernamental, experimenta en el contexto del debate sobre el *Desarrollo Sostenible* transformaciones sustanciales. Se cuestiona la capacidad del MCI de brindar soluciones duraderas a la compleja problemática litoral, si no se separa de la visión dominante de la economía *estándar*, insistiendo en cambio en la finitud de los ecosistemas costero-marinos como fuente de insumos y sumidero de los deshechos del *Desarrollo*, y por tanto también en la falacia del constante crecimiento económico. Además cada vez se le reconoce un mayor rol al MCI en los procesos de gobernanza de los océanos, a escala regional, y en particular en las áreas limítrofes entre naciones costero-marítimas (Global Forum on Oceans, Coasts, and Islands, 2008). Ahora entonces se les asignan un papel cada vez más importante a las iniciativas y participación de las ONG´s, comunidades costeras, organizaciones de base y sector privado para la definición y ejecución de políticas.

En la actualidad, de manera generalizada, el MCI es considerado como un enfoque inherente al concepto mismo del *Desarrollo Sostenible* pero aplicado a costas y océanos, con sus componentes sociales y económicos reforzados luego de la *Cumbre de Johannesburgo*. Pero nuevos enfoques de MCI, no atados al *Desarrollo Sostenible,* ni a la sostenibilidad *débil*, vienen apareciendo en varios lugares tanto en Iberoamérica como fuera de ella, tanto en el llamado *Primer Mundo*, como en el denominado *Tercer Mundo*. Ellos presentan también un enfoque ya no de alternativas de *Desarrollo*, sino de alternativas al *Desarrollo*, deviniendo en un marco de pensamiento *Postdesarrollo,* por fuera del liberalismo político hegemónico, y del crecimiento económico como la medida del *Desarrollo; y* orientados a la gestión hacia la *Sustentabilidad* de estas áreas.

Sin embargo estos nuevos enfoques tienen aún un mínimo impacto, siendo marginados o absorbidos la mayoría de las veces por la *imagen verde* del moderno discurso del *Desarrollo*. La política ambiental oficial del sistema de *Naciones Unidas*, de la *Unión Europea* -UE-, y del mismo *Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*, aunque señala los indeseados efectos sociales y ecológicos del *Desarrollo* en las áreas costeras y oceánicas, insiste en que el moderno MCI en el marco del paradigma del *Desarrollo Sostenible*, es la respuesta efectiva ante estos problemas. Respuestas orientadas más a mitigar, disminuir, compensar, o controlar los finales efectos indeseados del *Desarrollo* sobre la gente y sobre los ecosistemas, y menos sobre sus causas primeras que los generan. Causas atadas a las ideas económicas dominantes de los liberalismos (Antón, 2002 y 2006; Naredo, 2006; Martínez y Álvarez, 2008).

El informe y estudio del GESAMP[7] sobre contribución de la ciencia al MCI (GESAMP, 1999), deja claro las ideas centrales y el enfoque de esta gestión para alcanzar el deseado *Desarrollo Sostenible* impulsado por el sistema de *Naciones Unidas*, a partir del *Capítulo 17* de la *Agenda 21* de Rio 92. Su carácter dinámico, continuo e integrado (en lo geográfico, temporal, sectorial y político/institucional) del MCI es allí establecido. Igualmente su enfoque interdisciplinario, preventivo, equitativo, bien informado, participativo y flexible. Aunque el GESAMP hace explícito los indeseados efectos del *Desarrollo* sobre el litoral, donde *la competencia, las ganancias y los beneficios de algunas actividades se destinan a las minorías, mientras los*

[7] Grupo Mixto de Expertos OMI /FAO / UNESCO-COI / OMM / OMS / OIEA / Naciones Unidas / PNUMA sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino (GESAMP).

*costos se descargan sobre la comunidad y el ambiente*[8]*,* deja claro también que el objetivo de los programas de MCI es *comprometerse para progresar hacia la meta del desarrollo sustentable y por lo tanto alcanzar un balance entre desarrollo y conservación, … a combinar y armonizar la inversión en desarrollo con la conservación*[9]*.* Así entonces, este MCI moderno, como el mismo concepto del *Desarrollo Sostenible* en que se inscribe, refleja toda su carga de ambigüedad. Tan imbuido está en el discurso económico imperante, que no hace explícita su preocupación, si la tiene, por la necesidad de cambiar los criterios de gestión, ni los patrones de comportamiento económico, atados al *Desarrollo*, que originan la mayoría de los problemas costeros en el globo. Estas ideas y el enfoque del GESAMP (1999) sobre el MCI, son también dominantes diez años después.

A escala europea, la Gestión Integrada de las Zonas Costeras es actualmente una temática central en la agenda política de la Unión por sus implicaciones sociales y económicas. Los elementos conceptuales señalados del moderno MCI, además de validados, han sido adaptados al contexto socioeconómico y ecológico del litoral europeo. El *Consejo de Europa* -CE- viene insistiendo, mediante la formulación, aprobación y aplicación de las estrategias nacionales de GIZC, y en el marco de la *Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible*[10], en la necesidad de reunir y armonizar a los distintos agentes y políticas que a escala local, regional, nacional y europeo influyen directa e indirectamente sobre la vida cotidiana de sus litorales y regiones costeras. La integración de políticas públicas relacionadas con el litoral es una prioridad.

Así entonces el objetivo de la GIZC que viene asumiendo España y Portugal, como ya se indicará, y los otros estados de la Unión, reside en conectar y articular todas las distintas políticas que ejercen influencia sobre sus regiones costeras. La estrategia consiste en planificar y gestionar de forma integrada los recursos y el espacio del litoral. No se trata, como señala la *Comisión Europea* (2001), de la solución que va a acabar con todos los problemas, sino de un proceso dinámico que evoluciona a lo largo del tiempo. La necesidad de aproximar a los responsables políticos de las esferas local, regional, nacional y europea, y a las partes interesadas públicas y privadas cuyas actividades afectan a las regiones costeras, es el aspecto fundamental de esta estrategia. La *Comisión* insiste en que sin una coordinación a todos los niveles, cualquier cosa que se haga para proteger el litoral de la Unión será prácticamente en vano.

Para la UE la GIZC es más que una mera medida medioambiental. Aunque el objetivo fundamental de la estrategia consiste en proteger la estructura y la función de los ecosistemas litorales, la gestión integrada pretende también de manera importante aumentar el bienestar social y económico de las regiones costeras y ayudarlas a desarrollar su potencial de *comunidades modernas y viv*as. Se insiste así en que los objetivos medioambientales y socioeconómicos están intrínsecamente conectados. Siendo la Recomendación 2002/413/CE del *Parlamento Europeo* y del *Consejo*, de 30 de Mayo de 2002, relativa a la *Ejecución de la*

[8] GESPAM (1999), 1 pp.

[9] GESPAM (1999), 4 pp.

[10] Esta estrategia adoptada por el *Consejo Europeo de Gotemburgo* (2001), fue completada por el *Consejo Europeo de Barcelona* (2002) con una dimensión exterior con vistas a la Cumbre *Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* de Johannesburgo (2002). *La Estrategia revisada de la UE para un Desarrollo Sostenible* (EDS UE) 2005, fue el producto de su revisión adelantada por la CE ante el registro, en su primer lustro de aplicación, *de tendencias no sostenibles que reclamaban una solución urgente, necesaria de actuación a corto plazo, pero manteniendo una perspectiva a largo plazo. El reto principal es cambiar de modo gradual nuestros actuales modelos de consumo y producción no sostenibles, así como el enfoque no integrado para elaborar políticas* (Consejo de la Unión Europea, 2006).

*Gestión Integrada de la Zona Costera en Europa,* el instrumento que mejor recoge los principios y el enfoque del MCI en la Unión[11].

En América Latina y el Caribe -ALC-, además de varias instituciones vinculadas al sistema de *Naciones Unidas* (PNUMA, CEPAL, COI-UNESCO, OMI y FAO), el *Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe* ha incorporado al moderno MCI en la agenda ambiental regional. El *Foro,* convocado inicialmente por el *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* -PNUMA- en 1982, para la realización de reuniones preparatorias de las *Sesiones del Consejo de Gobierno* del PNUMA, se convirtió a partir de su *XI Reunión* realizada en Lima en 1998, en el escenario de más alto nivel político para la toma de posiciones regionales de interés común frente a los grandes temas de la agenda ambiental global. El *Foro* se ha constituido a su vez en el marco para concertar actividades de cooperación entre sus países que sirvan para fortalecer la gestión ambiental, y en el principal instrumento para articular la política ambiental de *Naciones Unidas* y las autoridades públicas de carácter ambiental en los países de la región.

En la *XI Reunión* de Lima se acordaron las cuatro grandes líneas temáticas de la agenda ambiental regional[12]. Una de ellas se relaciona expresamente con el *ordenamiento ambiental de las zonas costeras y océanos, así como el manejo integrado de cuencas* hidrográficas (PNUMA, 1998). El MIZC / MCI quedó igualmente establecido como asunto prioritario en la *Iniciativa Latinoamérica y Caribeña para el Desarrollo Sostenible* -ILAC- formulada y presentada por el *Foro* ante la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible* celebrada en Johannesburgo en el año 2002[13]. En la última y *XVI Reunión* del *Foro*, celebrada en Santo

[11] Ocho son los principios y elementos conceptuales principales de la moderna GIZC en la Unión Europea establecidos por la Recomendación 2002/413/CE del *Parlamento Europeo* y del *Consejo*, de 30 de Mayo de 2002 (Comisión Europea, 2002):

a. Una perspectiva general amplia (temática y geográfica) que tenga en cuenta la interdependencia y la disparidad de los sistemas naturales y de las actividades humanas con impacto en el litoral;

b. Una perspectiva a largo plazo que tenga en cuenta el principio de precaución y las necesidades de las generaciones actuales y futuras;

c. Una gestión adaptativa mediante un proceso gradual que facilite los ajustes en función de la evolución de los problemas y de los conocimientos. Esto implica la necesidad de una base científica sólida e interdisciplinaria en relación a la evolución de la zona costera;

d. La especificidad local y la gran diversidad de las zonas costeras europeas, que permita dar respuesta a sus necesidades concretas con soluciones especificas y medidas flexibles;

e. Trabajar con los procesos naturales y respetando la capacidad de los ecosistemas, promoviendo las actividades humanas mas compatibles con el ambiente, socialmente responsable y económicamente sólidas a largo plazo;

f. Vincular a todas las partes interesadas; sectores económicos y sociales, organizaciones que representan los residentes de zonas costeras, organizaciones no gubernamentales, ONG´s y sector empresarial; en el proceso de gestión, por ejemplo a través de acuerdos y con base en responsabilidades compartidas;

g. Apoyo y vinculación de todas las entidades administrativas competentes a nivel nacional, regional o local, entre las cuales se deberán establecer o mantener vínculos adecuados para mejorar la coordinación de las varias políticas existentes. Estas relaciones de cooperación y coordinación, con y entre las autoridades regionales y locales, deberá ser aplicada siempre;

h. Utilización de una combinación de instrumentos concebidos para facilitar la coherencia entre los objetivos políticos sectoriales y la coherencia entre la planificación y la gestión.

[12] Las otras tres líneas temáticas ambientales establecidas por el *Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*, en su *XI Reunión* en Lima (1998), son: 1. Marco institucional, políticas e instrumentos para la gestión ambiental, que incluye las temáticas de educación y formación ambiental; participación ciudadana; la presencia de la dimensión ambiental en las políticas de gobierno; la inter-relación entre comercio y medio ambiente; mecanismos de financiamiento; instrumentos económicos y de orden legal, así como el intercambio de experiencias de descentralización de la gestión ambiental; 2. Diversidad biológica y áreas protegidas, que abarca el fortalecimiento institucional de los servicios de parques nacionales y otras áreas protegidas, además de la planificación y manejo biorregional de estas áreas en eco-regiones críticas seleccionadas en la región; y 3. Cambio climático, y sus repercusiones regionales (PNUMA, 1998).

[13] La ILAC fue incorporada en el *Plan de Acción* aprobado por la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible* en el año 2002, siendo desde entonces el eje central de las acciones de política pública ambiental en la región, tras la búsqueda de un *desarrollo incluyente, equitativo y sustentable* (PNUMA, 2002).

Domingo, República Dominicana a comienzos de 2008, al mismo tiempo que se llamó la atención sobre la significativa destrucción de hábitats y la contaminación de zonas marino-costeras generadas por la pobreza y el crecimiento económico, se renovó los elementos conceptuales del moderno enfoque del MCI, *considerando el entorno favorable en la Región para la promoción de políticas para el Desarrollo Sostenible* (PNUMA, 2008a). Entre estos elementos, el estrecho vínculo entre la gestión ambiental regional necesaria para el adecuado manejo de recursos marino-costeros y el ordenamiento del territorio, en el marco de las *Prioridades para la Acción* establecidos en la ILAC (PNUMA, 2008b).

## 2.3. EL MARCO INTERNACIONAL / REGIONAL PARA EL MCI

Se presenta a continuación una síntesis histórica reciente de los principales *Convenios, Protocolos, Directivas, Políticas, Acuerdos, Resoluciones y Guías* de carácter internacional y regional, que han venido brindado y/o contribuyendo al marco externo de principios, directrices, conceptos, objetivos y metodologías generales para el MCI en los cuatro países seleccionados. En conjunto corresponde al marco político y jurídico internacional, en que los países se han desenvuelto (después de reconocerlos, suscribirlos o ratificarlos), para proponer, establecer, ejecutar y evaluar políticas públicas directa o indirectamente relacionadas con la gestión integrada de sus espacios y recursos costero-marinos. Estos instrumentos del derecho internacional han configurado un auténtico derecho internacional del medio ambiente litoral, que regula y limita, allí donde es necesario, las actividades susceptibles de dañar el entorno marino, al tiempo que promociona las formas del actividad humana sostenible. El Cuadro 2.1 relaciona los principales instrumentos internacionales y regionales múltiples, por la naturaleza compleja del litoral y del ámbito costero-oceánico, que han sido suscritos, adoptados y/o ratificados desde el año 1972 por España, Portugal, Colombia y Panamá. Estos instrumentos establecen objetivos de gestión y de conservación/restauración de los ambientes costeros y marinos. Algunos de ellos están específicamente orientados al MCI, pero la mayoría sobre términos generales, biodiversidad, polución, polución con substancias peligrosas, eutroficación, alteraciones climáticas, pesca, navegación, puertos, industria offshore, accidentes en el mar, manejo de residuos, monitorización, etc.

Cuadro 2.1. El principal marco internacional y regional relacionado con el MCI: España, Portugal, Colombia y Panamá

| Instrumento | Fecha | Objetivo / Asunto / Promotor | Es | Po | Co | Pa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Convenio de Londres* | 13 de noviembre 1972 / 7 de noviembre 1996 | *Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias vertidos desde buques* (1972). En la actualidad son 81 los Estados Parte en el *Convenio*. La *Secretaría* es albergada por la *Organización Marítima Internacional* (OMI). En 1996 se aprobó el *Protocolo relativo al Convenio de Londres*, con el objetivo de modernizarlo. La entrada en vigor del *Protocolo* se produjo en marzo de 2006. | X | X | X | X |
| *Resolución (73) 29* | 26 de octubre 1973 | *Resolución sobre la Protección de Zonas Costeras. Consejo de Europa*. Se establece a modo de propuestas, dieciséis recomendaciones que sientan las bases prácticas de la gestión costera en Europa, a partir de los resultados del *Estudio piloto mediterráneo concerniente a la lucha contra la degradación y contaminación del medio ambiente debidas al desarrollo del litoral* elaborado por la OECD en 1972, para el *Plan Azul del Mediterráneo* (Pérez, 1973). Esta resolución fue completada con la *Resolución del Consejo de la OCDE C(76) 161 Final de 12 de diciembre de 1976*. | X | X | | |

| Instrumento | Fecha | Objetivo / Asunto / Promotor | Es | Po | Co | Pa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Convenio MARPOL* (73/78) | 2 de noviembre 1973 / 17 de febrero 1978 | *Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques*, adoptado en la *Conferencia internacional sobre contaminación del mar*, convocada por la OMI (8 de octubre al 2 de noviembre 1973). Este se modificó mediante el *Protocolo de 1978* aprobado por la *Conferencia internacional sobre seguridad de los buques tanque y prevención de la contaminación* (6 al 17 de febrero 1978).El *Convenio*, modificado por el *Protocolo*, se conoce como MARPOL 73/78. Sus anexos contienen las reglas que abarcan las diversas medidas de prevención de la contaminación marina y costera por los buques. | X | X | X | X |
| *Convenio de Barcelona* | 4 de febrero 1975 / 21 de enero 2008 | En 1975, dieciséis países mediterráneos y la CEE adoptaron el *Plan de Acción para el Mediterráneo* (PAM), el primer acuerdo regional bajo los auspicios del *Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente* (PNUMA). Un año después, en 1976, se adoptó el *Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación* (*Convenio de Barcelona*). El *Protocolo Relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo* del *Convenio*, fue aprobado el 20 de enero de 2008. El *Protocolo* es el primer instrumento jurídico vinculante en el mundo sobre GIZC. | X | | | |
| *Directiva Aves* | 2 de abril 1979 | *Directiva Aves* (1979/409/EEC). *Consejo Europeo*. Relativa a la conservación y protección de aves silvestres. Incluye los humedales costeros y marinos habitualmente usados como áreas de nidificación y/o alimentación. | X | X | | |
| *Convenio de Berna* | 19 de septiembre 1979 | *Sobre la Conservación de la da Vida Salvaje y Hábitats Naturales en Europa.* La UE es parte contratante a través de la *Decisión 82/72/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981.* El *Convenio de Berna* entró en vigor el 6 de junio de 1982. Las directivas relativas a las *Aves Silvestres* y a los *Hábitats* constituyen el marco en el que se aplican las disposiciones del *Convenio* en la UE. | X | X | | |
| *Carta Europea del Litoral* | 8 de octubre 1981 | Enuncia un conjunto de principios destinados a salvaguardar y a valorizar el litoral a través de una acción coordinada de las instituciones con intervención en el área. Fue votada por unanimidad en la *Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas* de Khania-Creta (1981) y ratificada por el *Parlamento Europeo* en junio de 1992. | X | X | | |
| *Convenio de Lima* | 12 de noviembre 1981 | El *Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste* fue adoptado por Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú, junto con el *Convenio para la Protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste* (*Convenio de Lima*). El *Convenio* está orientado a *prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y zona costera y su gestión ambiental*. La *Comisión Permanente del Pacífico* Sur -CPPS- actúa como la *Unidad de Coordinación Regional*. | | | X | X |
| *UNCLOS* | 10 de diciembre 1982 / 16 noviembre 1994 | *Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar.* Esta *Convención* fue producto de negociaciones iniciadas en la *Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar* en 1973 y se abrió a la firma en 1982 en Montego Bay, Jamaica. Entro en vigencia con la sexagésima ratificación en 1994. El 14 de febrero de 1997 entró en vigor para España. | X | X | X | X |
| *Resoluciones (83) 1 y (83) 7* | 1983 | El *Consejo de Europa*, en la Resolución (83)1 de la *Conferencia Europea de Ministros de Administración Territorial* (CEMAT) clasificó las actividades de la costa a partir de los principios y criterios de la *Carta Europea del Litoral*. La Resolución (83) 7 también del CEMAT, completó la Resolución (83)1, estableciendo los objetivos para el planeamiento costero. | X | X | | |
| *Política Común para la Pesca* | 1983 / 2002 | Es el marco para la gestión sostenible de la pesca y la acuicultura comunitaria, tanto dentro como fuera de las aguas de la UE. Fue promulgada en 1983 y reformada en el 2002 (CR 2371/2002/EC). España y Portugal adhirieron en 1986 a su incorporación a la Unión Europea. | X | X | | |

| Instrumento | Fecha | Objetivo / Asunto / Promotor | Es | Po | Co | Pa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Convenio de Cartagena* | 24 de marzo 1983 | *Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe. Adoptado* en Cartagena de Indias en 1983. Entro en vigencia en 1986. Incluye tres protocolos: *Cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos* (1983), *Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas* (1990), y *Contaminación procedente de fuentes y actividades terrestres* (1999). El *Convenio* es el marco legal del *Plan de Acción* del *Programa Ambiental del Caribe*. | | | X | X |
| *Acuerdo de Lisboa* | 17 de octubre 1990 | *La Comunidad Europea* es Parte en el *Acuerdo de Cooperación para la Protección de las Costas y de las Aguas del Atlántico del Nordeste contra la Polución* (*Acuerdo de Lisboa*) a través de la *Decisión 93/550/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1993*. Ratificado por Portugal. Actualmente en trámite *Protocolo Adicional al Acuerdo* -COM(2008)625 final- para la firma por parte de España. | | X | | |
| *Convenio OPRC / Protocolo HNS* | 20 de noviembre 1990 / 15 de marzo 2000 | El *Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos* o *Convenio OPRC* (auspiciado por la OMI), es el instrumento básico para desarrollar las políticas de lucha contra esta contaminación. Entró en vigor en 1995. La OMI adoptó en el 2000 un protocolo al *Convenio*, el *Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas* (*Protocolo HNS*). | X | X | X | X |
| *Directiva Aguas Residuales Urbanas* | 21 de mayo 1991 | *Directiva Europea sobre Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas* (9/271/(EEC). Su objetivo es la recogida, tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas y el tratamiento y vertido de estas aguas procedentes de determinados sectores industriales. | X | X | | |
| *Directiva Hábitat* | 21 de mayo 1992 | *Directiva 92/43/CEE del Consejo Europeo, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y la Flora Silvestres.* Es la principal disposición comunitaria a favor de la biodiversidad. Impone la obligación de preservar el hábitat y las especies calificados de interés. | X | X | | |
| *Agenda XXI* | 3 al 14 junio 1992 | Adoptada en el ámbito de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo Sostenible* (1992. Río de Janeiro). Los países con zonas costeras se comprometieron en el *Capítulo 17* de la *Agenda* a promover la gestión integrada y el *Desarrollo Sostenible* de las zonas costeras y marinas. | X | X | X | X |
| *Convenio sobre la Diversidad Biológica* | 5 al 14 de junio 1992 | Los objetivos del *Convenio* incluyen la protección de la diversidad genética, la desaceleración del ritmo de extinción de especies y la conservación de los hábitats y ecosistemas terrestres y marinos. Suscrito por 157 naciones en el marco de la *Conferencia de Rio* (1992). En 1995 el *Convenio* declaró que el MCI es el marco conceptual para la gestión adecuada de los impactos humanos sobre la biodiversidad marina y costera e impulsar su conservación. | X | X | X | X |
| *Convenio OSPAR* | 22 de septiembre 1992 | El *Convenio sobre la Protección del Ambiente Marino en el Atlántico Nordeste* entro en vigor en 1998. Fue el resultado de refundir dos convenios previos: el *Convenio de Oslo* para la prevención de la contaminación provocada por vertidos desde buques y aeronaves, y el *Convenio de París* para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre. Sus objetivos incluyen la conservación de ecosistemas marinos, de la biodiversidad y el control de la polución. | X | X | | |
| *Directiva para los Puertos* | 1995 / 1999 / 2002 | *Directivas Transporte Marítimo y para los Puertos* (1995/21/EC, 1999/35/CE y 2002/59/EC). Relativas a la gestión portuaria y al establecimiento de un sistema comunitario europeo de seguimiento y de información sobre tráfico marítimo. | X | X | | |
| *Programa de Acción Mundial* | 3 de noviembre 1995 | El *Programa de Acción Mundial (PAM) para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra* (PNUMA (OCA)/LBA/IG.2/7) fue adoptado por una *Conferencia Intergubernamental* llevada a cabo en Washington, DC. en 1995. La meta del PAM es prevenir la degradación del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra, facilitando la implementación por parte de los Estados de su deber de conservarlo y protegerlo. | X | X | X | X |

| Instrumento | Fecha | Objetivo / Asunto / Promotor | Es | Po | Co | Pa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Guía ICZM Banco Mundial* | 1996 | El *Banco Mundial* preparó y editó en 1996 las "*Guidelines for Integrated Coastal Zone Management*", como marco de recomendaciones para inversiones realizadas con empréstitos de este banco multilateral (Post y Lundin, 1996). | X | X | X | X |
| *Guía GIZC UE* | 1996-1999 | El *Programa de Demostración de la Comisión Europea (1996-1999), sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras*, identificó los principios de la buena gestión de la zona costera. Fue editado el documento *Para una Estrategia Europea de Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC). Principios Generales y Opciones Políticas*. Comisión Europea (1999a 1999b). | X | X | | |
| *Guía GIZC UNESCO* | 1997 | *Methodological Guide to Integrated Coastal Zone Management. Intergovernmental Oceanographic Commission. Manuals and Guides 36.* Documento conceptual y de principios para la aplicación de la GIZC impulsado por *Naciones Unidas*. (UNESCO, 1997). | X | X | X | X |
| *Protocolo de Kyoto* | 11 de diciembre 1997 | Los gobiernos acordaron en 1997 el *Protocolo de Kyoto* del *Convenio Marco sobre Cambio Climático* de la ONU (UNFCCC) suscrito en 1992. El *Convenio* impulsa también el MCI en el marco de sus objetivos. El *Protocolo* entró en vigor el 16 de febrero de 2005. En la actualidad 166 países, lo han ratificado. Su objetivo es conseguir reducir un 5,2% las emisiones de gases de efecto invernadero globales sobre los niveles de 1990 para el periodo 2008-2012. | X | X | X | X |
| *Estrategia del BID sobre MIZC* | 17 de junio 1998 | La *Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe*, aprobada por el *Directorio Ejecutivo* del *Banco Interamericano de Desarrollo* -BID- en 1998, define el marco de principios y acciones, de este banco multilateral, para promover programas de MIZC y de gestión de recursos marinos y costeros en los estados ribereños de la región (BID, 1998). | | | X | X |
| *Comunicación* COM/2000/547 | 27 de septiembre 2000 | *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Relativa a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Una Estrategia para Europa* (COM/2000/547, adoptada en Septiembre de 2000). Observa la necesidad de realización de acciones estratégicas, coordinadas y concertadas al nivel local y regional, guiado y apoyado por un marco adecuado al nivel nacional para la GIZC. | X | X | | |
| *Directiva Marco del Agua* | 23 de octubre 2000 | *Directiva Marco del Agua* (2000/60/CE). Establece en el Art.º 1, como objetivo la protección de las aguas interiores, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas. | X | X | | |
| *Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea* | 15 de mayo 2001 / 9 de junio 2006 | Es el marco de directrices de la política ambiental de la UE. Aprobada en el *Consejo Europeo de Gotemburgo* (2001) y revisada en el 2005 (*Plataforma para la Acción* -COM(2005) 658 final- del 13 diciembre 2005). El CE *presentó* el texto definitivo de la *Estrategia revisada de la UE para un Desarrollo Sostenible* en el 2006 (10117/06), que establece entre sus retos de *conservación y gestión de los recursos naturales*, la promoción de la GIZC, y la integración a partir del 2008 de las políticas relacionadas basándose en la *Política Marítima.* | X | X | | |
| *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible* | 31 de agosto 2002 | Adoptada por el *Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*. Es el marco de acción regional para la gestión pública ambiental. La *Iniciativa* fue Incorporada en el *Plan de Acción* aprobado por la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo* (2002). Incluye como una meta prioritaria el *manejo integrado de los recursos y ecosistemas costeros* (PNUMA, 2003). | | | X | X |
| *Recomendación 2002/539/CE* | 2 de octubre 2002 | *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Estrategia para la Protección y Conservación del Ambiente Marino*. Revisa las políticas y la legislación sobre la protección y conservación del medio marino, y enuncia objetivos y propone acciones para alcanzarlos. Se destacan las temáticas sobre la pérdida de biodiversidad, destrucción de hábitats, substancias peligrosas, eutroficación, polución y basuras, transportes marítimos, salud, alteraciones climáticas, cooperación y conocimiento. | X | X | | |

| Instrumento | Fecha | Objetivo / Asunto / Promotor | Es | Po | Co | Pa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Recomendación 2002/413/CE* | *30 de Mayo 2002* | *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Ejecución de la Gestión Integrada de la Zona Costera en Europa.* Indica los principios generales y las opciones para una *Estrategia Europea de GIZC*. La *Recomendación* 160/2005 del CE complementa la anterior, invitando a los Estados de la UE a establecer los fundamentos de tal *Estrategia*, para garantizar la protección y restauración del litoral, su desarrollo económico, social, así como la coordinación de políticas con incidencia en el litoral. El documento señalaba un plazo de 45 meses (esto era para finales de Febrero de 2006), para que los Estados Miembros presentaran a la *Comisión* los resultados de la adopción de esta *Recomendación*. | X | X | | |
| *Política Marítima Integrada para la Unión Europea* | 10 de octubre 2007 | Mediante la *Comunicación* -COM(2007) 575 final- de la *Comisión al Parlamento Europeo* se establece la *Política Marítima Integrada para la Unión Europea*. La *Política* y su *Plan de Acción* detallado, impulsa la construcción de una base de conocimiento e innovación para la comprensión de las interrelaciones de las múltiples actividades costero-marinas, y la maximización del uso sostenible de los océanos y mares, y de la calidad de vida en las regiones costeras de la Unión. | X | X | | |
| *Política Portuaria Europea* | 18 de octubre 2007 | La *Comunicación* -COM(2007) 616 final- de la CCE señala el marco para conciliar intereses sobre desarrollo del transporte marítimo, actividades portuarias y de logística, y el ambiente (calidad de aguas costeras, GIZC y protección ambiental). La *Política* atiende a su vez las directrices de las *Directivas Habitats, Aves, Agua* y *Residuos*. | X | X | | |
| *Directiva Marco Estrategia Marina* | 17 de junio 2008 | La *Directiva* 2008/56/CE del *Parlamento Europeo* y del *Consejo* establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (*Directiva marco sobre la estrategia marina*). Establece las directrices y estrategias para asegurar que los estados de la UE adopten las medidas necesarias para lograr mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020. | X | X | | |
| *Estrategia Europea para la Investigación Marina y Marítima* | 3 de septiembre 2008 | La *Comunicación* -COM(2008) 534 final- de la CCE establece esta *Estrategia* como *un marco coherente en el Espacio Europeo de Investigación en pro del uso sostenible de océanos y mares.* Ella tiene el objetivo de crear nuevos mecanismos de gobierno para permitir una mejor integración, calidad y eficiencia de las iniciativas de investigación marinas y marítimas en la UE. | X | X | | |
| *Comunicación* COM(2008) 642 final | 17 de octubre 2008 | Establece los lineamientos de política para el *codesarrollo sostenible de los océanos en tres cuencas marinas específicas: la Macaronesia, el Caribe y el Suroeste del Océano Índico.* | X | X | | |

De un somero análisis de los instrumentos de carácter internacional, que han brindado el contexto externo orientado al moderno Manejo Costero Integrado, en prácticamente los últimos 40 años (Cuadro 2.1), se puede a modo de resumen ofrecer un balance general de este marco político, jurídico y científico/ técnico, que sin duda ha influenciado su adopción en los cuatro estados costeros analizados:

- Los promotores de este marco externo relacionado con el MCI son básicamente las instituciones internacionales especializadas de la ONU (OMI, UNESCO y PNUMA principalmente), la Unión Europea y la banca multilateral (BM y BID).
- Las instituciones especializadas de la ONU, son los únicos promotores de los instrumentos externos existentes que son comunes a los cuatro estados costeros analizados.
- El *Capítulo 17* de la *Agenda XXI* brinda la base conceptual común, de directrices y de objetivos para el MCI. Su enfoque y elementos conceptúales son básicamente los mismos en los instrumentos impulsados por la *Unión Europea* para el MCI, como en el instrumento de carácter general promovido por el *Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.*

- España y Portugal, como los otros Estados Miembros de la UE, cuentan tanto con instrumentos específicamente orientados a promover la disciplina técnico científica del MCI, como de carácter general orientados al *Desarrollo Sostenible* de los océanos y regiones costeras de la Unión.
- América Latina y el Caribe carece de un marco regional específico para el establecimiento y consolidación del MCI.
- Los instrumentos derivados de las instituciones internacionales especializadas de *Naciones Unidas*, constituyen prácticamente el único marco externo relacionado con el MCI en Colombia y Panamá.
- Además de los múltiples instrumentos generados por el sistema de *Naciones Unidas* relacionados con las costas y el mar, España y Portugal cuentan con instrumentos de política, jurídicos y técnico/científicos para la gestión costera impulsados y acordados en su calidad de Estados Miembros de la UE.
- El *Programa de Mares Regionales* del PNUMA, a través de sus correspondientes instrumentos internacionales (*Convenio de Barcelona*, *Convenio OSPAR*, *Convenio de Cartagena* y *Convenio de Lima*) son el marco común para impulsar programas y proyectos de MCI en España, Portugal, Colombia y Panamá, de acuerdo con su ámbito espacial de influencia.
- El litoral mediterráneo español cuenta con el único instrumento del PNUMA específicamente orientado al MCI (*Protocolo de GIZC - Convenio de Barcelona*).
- La banca multilateral reconoce expresamente la pertinencia del moderno MCI, como el enfoque más idóneo para lograr el bienestar duradero de las poblaciones costeras y la sostenibilidad de los recursos costeros y marinos. Esta banca considera la inclusión de las ideas, conceptos y metodologías del MCI, como un criterio importante a valorar en los procesos de evaluación de solicitudes de empréstitos públicos con incidencia en el litoral.

# SEGUNDA PARTE

# CONTEXTO Y MANEJO COSTERO INTEGRADO EN LOS ESTADOS SELECCIONADOS

# 3. ESPAÑA

Con este tercer capítulo sobre el estado español, se inicia la caracterización, diagnóstico general y análisis de los asuntos claves para el Manejo Costero Integrado -MCI-, que llevan a cabo los cuatro países iberoamericanos seleccionados en este trabajo. El análisis atiende el modelo metodológico propuesto por Barragán (2003 y 2004). El *Decálogo* ha demostrado su eficacia, sencillez y capacidad de síntesis para analizar y evaluar la gestión integrada de áreas litorales en España, Marruecos y en varios países de América Latina y el Caribe. Brinda a su vez, por su sencillez, la oportunidad para valorar y comparar entre distintos niveles territoriales de la administración pública, la situación de esos territorios costeros en relación con el objetivo de la gestión integrada. Barragán (2003, 2004, 2005 y 2009) ha realizado un amplio y detallado análisis sobre la gestión integrada del litoral español con base en el modelo metodológico indicado. Por tal razón en este capítulo se presenta tan solo una breve caracterización y diagnóstico del litoral y un análisis sintético actualizado, con énfasis en los últimos treinta años (1980 a Junio de 2009), sobre los diez elementos estructurales del MCI en España.

## 3.1. EL OBJETO: CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL LITORAL ESPAÑOL

### 3.1.1. El contexto físico litoral español

España al suroccidente del continente europeo, situado al igual que Portugal en su mayor parte en la unidad geográfica de la península Ibérica, es un estado de la UE de 506.000 km$^2$ de superficie terrestre, aproximadamente 8.000 km de costa (5.105 km peninsulares y 2.940 km archipelágicos) y 1.319.000 km$^2$ de Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva (IGN, 2004, MMA, 2007a y MP, 2008). Este carácter peninsular de España, con costas sobre el Océano Atlántico y sobre el Mar Mediterráneo, explica que su territorio marítimo sea cerca de 2,6 veces superior a su territorio continental emergido (ver Figura 3.1 y Cuadro 3.1). Sin embargo como indicó la *Comisión de Estudios* del *Consejo de Estado* (2006), son inexistentes mapas oficiales claros que precisen la delimitación estatal de áreas marinas y submarinas españolas por que ella no es pacífica con ninguno de los cuatro Estados vecinos contiguos: Francia, Portugal, Marruecos y, en el caso de Gibraltar, el Reino Unido. Las cifras son por tanto aproximaciones[1].

Las aguas interiores delimitadas hacia el mar hasta las líneas de base recta[2] establecidas por el Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, tienen una extensión estimada de 15.000 km$^2$ , de la cual cerca de 5.000 km$^2$ están localizadas en los dos archipiélagos (Ver Figura 3.2). La superficie total de la plataforma continental española, hasta el veril de los 200 metros, es de unos 80.000 km$^2$, de los que corresponden 16.000 a las plataformas insulares, aproximadamente 10.500 de ellos a las islas Baleares y 5.500 a las Islas Canarias. La superficie hasta el veril de 240 metros, señalado por la *Estrategia Española de Diversidad*

[1] Esta falta de claridad se debe a dos razones principales según el Consejo de Estado (2006). Una internacional generada por las numerosas posiciones unilaterales sobre fronteras marítimas derivadas de las relaciones bilaterales históricas con Portugal (en el norte, en el sur y las aguas próximas a Canarias), con Francia (en el este y en el oeste), con Marruecos y con el Reino Unido (en Gibraltar). Y una nacional por la existencia de una acentuada legislación sectorial sobre el medio marino que dibuja una definición y delimitación de los espacios marinos *ad hoc*, produciéndose en cierto modo casi tantas definiciones de aguas interiores y exteriores en España como regulaciones de sectores.

[2] Como resultado de estas líneas todo el perímetro costero peninsular e insular está cubierto por tales líneas, a excepción de cuatro tramos en la península ibérica; Punta del Pescador-Cabo de Ajo; Cabo Salou-Barcelona; Arenys de Mar-Cabo de Bagur, y la Bahía de Algeciras (Suarez de Vivero, 2005). El Decreto 2510/1977 fija un total de 123 líneas de base recta de las cuales 46 corresponden a los dos archipiélagos (29 en Canarias y 17 en Baleares).

*Biológica* (MMA, 1999) como el límite más apropiado a tener en cuenta, estaría entre los 95.000 y los 100.000 km$^2$. El mar territorial español fue delimitado por la Ley 10/1977, de 4 de enero, de conformidad con el derecho internacional y tiene un área estimada de también 100.000 km$^2$ (Barragán, 2004). La zona económica exclusiva fue delimitada por la Ley 15/1978, del 20 de febrero y tiene un área estimada de 1.200.000 km$^2$. Respecto a Canarias, este archipiélago no tiene delimitada su zona económica exclusiva[3].

Figura 3.1. La península ibérica incluyendo los archipiélagos de Baleares y Canarias
Fuente: MP, 2008

En los casi 8.000 km de línea costera en España (ver Cuadro 3.1), se pueden reconocer al menos tres grandes tramos. El tramo mediterráneo, el de mayor urbanización y *Desarrollo*, de algo más de 3.200 km, de los cuales corresponden casi 1.900 al litoral peninsular y menos de 1.400 al balear; el tramo cantábrico, desde Guipúzcoa hasta la provincia de A Coruña, de 1.200 km; y el tramo atlántico, de algo menos de 3.500 km, que comprende parte de las costas de Galicia, Huelva y Cádiz, con un total de 1.915 km, y las costas de Canarias, con 1.540 km.

La franja costera presenta una gran diversidad de ambientes climáticos, marinos, geológicos y sedimentarios que explican a su vez la variedad y singularidad de sus ecosistemas costero-marinos de muy

[3] El *Convenio de Derecho del Mar* rechazó la aspiración de los Estados mixtos de dar a los archipiélagos dependientes de Estados el mismo trato que a los Estados archipielágicos, por lo que las Islas Canarias no tienen reconocidas las aguas interiores archipielágicas por no constituir un Archipiélago-Estado. Así lo reconoció la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 1993: "*no se admite el principio archipielágico para medir la Zona Económica Exclusiva, sólo reconocido a los Archipiélagos Estado y no a los archipiélagos que forman parte de un Estado*" (idea que por lo demás se refleja en el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma). Consejo de Estado (2006).

alto valor ecológico, paisajístico y socioeconómico. Concretamente en el territorio español de la península Ibérica, el relieve accidentado y su disposición periférica, así como la elevada altitud media, se manifiestan en una costa muy acantilada en ciertas regiones costeras, (una extensión total de más de 4.021 km de acantilados), aunque cabe destacar la existencia de más de 2.000 km de playa (Yepes, 1999). El resto del litoral presenta características de costa baja (1.271 km) o ha sido transformado por obras artificiales (unos 600 km).

Cuadro 3.1. Información física

| | |
|---|---|
| Superficie Total ($km^2$) | 1.825.690 |
| Superfície Continental o Emergida ($km^2$) | 506.030 |
| Superfície Marítima ($km^2$) | 1.319.660 |
| Área municipios costeros ($km^2$) | 42.000 |
| Sup. Total / Superficie Costero-Marítima | 1,34 |
| Longitud línea de costa (km) | 8.000 |
| Superfície Continental / Longitud línea de costa | 63,25 |

Las diferencias entre las regiones geográficas atlántica y mediterránea son considerables, tanto a escala oceanográfica como en cuanto a la morfología de los márgenes continentales, fondos, sedimentos y estilo tectónico. A su vez, la región atlántica muestra grandes diferencias entre el tramo cantábrico, el golfo de Cádiz y las islas Canarias. Tales diferencias se reflejan posteriormente en la fauna, flora marina y oferta pesquera.

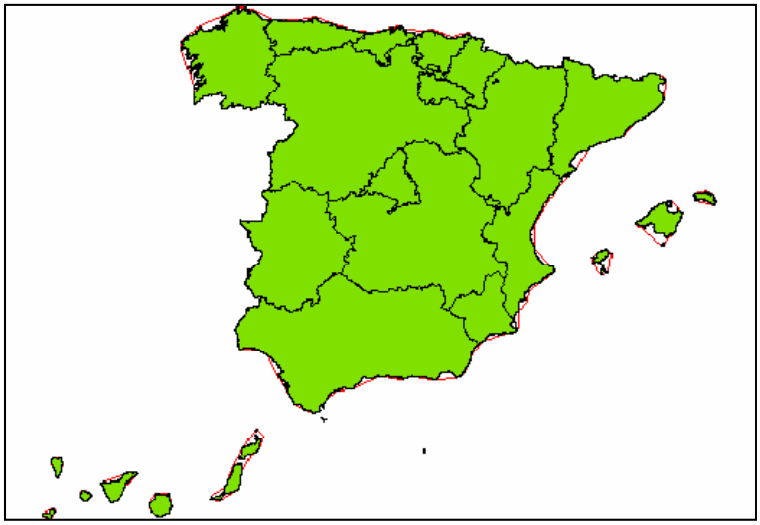


Figura 3.2. Líneas de base recta en el litoral español. Fuente: Consejo de Estado, 2006

La plataforma continental del Cantábrico es estrecha (ver Figura 3.3), especialmente en su sector oriental, y se hace más extensa hacia el oeste a partir del cañón de Llanes; pero es aún más estrecha la plataforma del occidente de Galicia. El margen de las costas gallegas es muy complejo y tiene como característica destacada la presencia de las rías, antiguos valles fluviales hoy ocupados por el mar, que están

bajo la influencia de un proceso de afloramiento costero. La zona está condicionada por la existencia de cadenas montañosas que llegan hasta el mar, sin apenas llanuras costeras, y por la gran energía de los temporales. El clima es templado, con borrascas que actúan a lo largo del año dando lugar a una humedad relativa alta y a unas temperaturas suaves. Los ríos son de corta longitud, fuerte pendiente y cuenca reducida. La costa es muy recortada, con abundancia de entrantes y salientes, con grandes acantilados. Las playas más importantes se encuentran dentro de las rías, a resguardo de los temporales, o rellenando profundos entrantes de los acantilados. La línea de costa cantábrica es rectilínea y alargada, con una fuerte pendiente al mar, abundantes acantilados, pocas playas y rías pequeñas. Esta zona del litoral mantiene enclaves de alto valor ecológico y paisajes excepcionales, como son los acantilados, los cordones dunares y las marismas (MMA, 2005a).

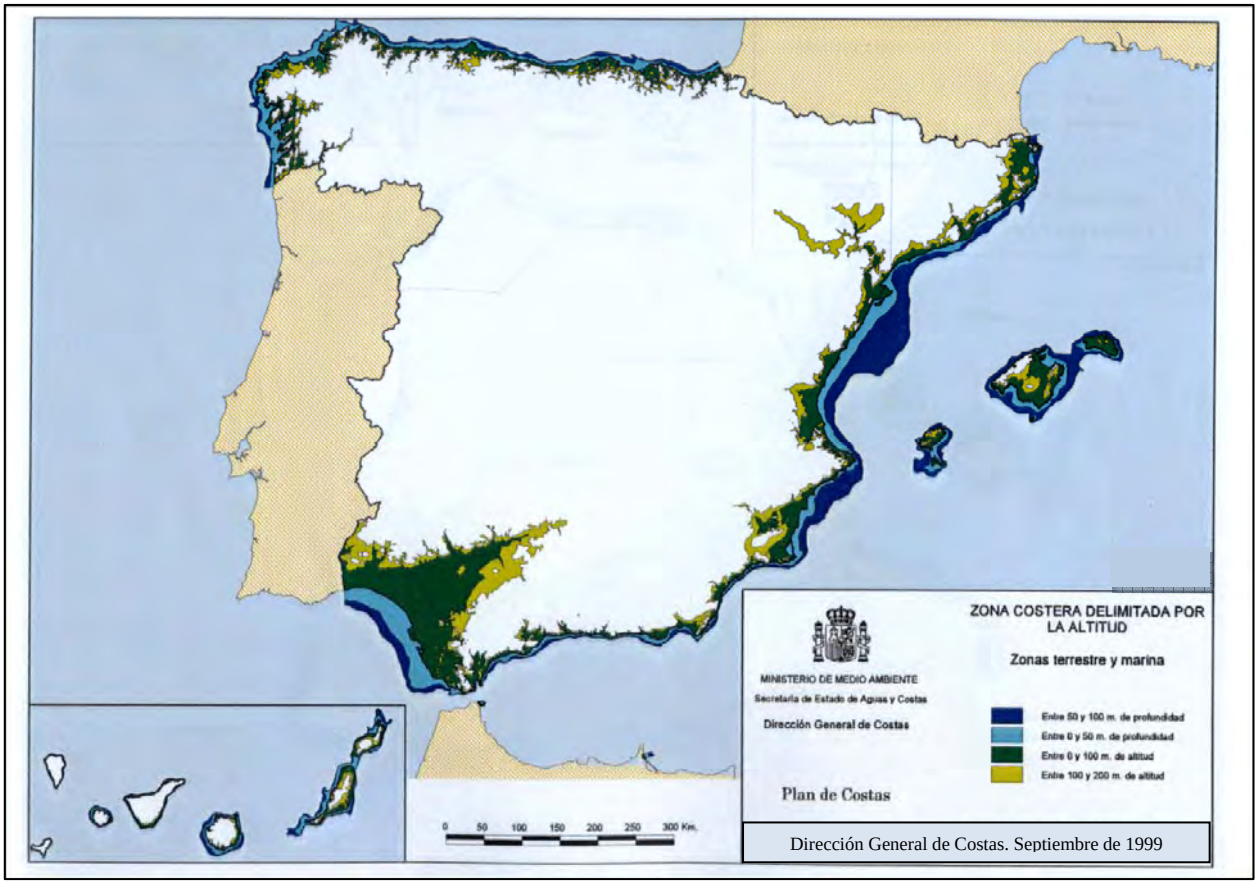



Figura 3.3. Batimetría y altitud de la zona costera en España
Fuente: DGC, 1999.

En la costa suroccidental el accidente geográfico más notable es el estrecho de Gibraltar, que forma la transición entre el golfo de Cádiz, con una plataforma muy amplia, y el mar de Alborán. Esta franja litoral atlántica andaluza tiene principalmente tramos de costa baja y arenosa que se corresponden con las llanuras de las desembocaduras de los ríos Guadiana y Guadalquivir. El clima es templado-cálido mediterráneo oceánico, que se caracteriza con una acusada sequedad estival, temperaturas suaves en invierno, elevado número de horas del sol al año y periodos de sequía. Destacan la acción de las corrientes marinas de la zona: la del golfo de México, la del golfo de Cádiz y la del estrecho de Gibraltar, y la presencia de frecuentes

vientos. Abundan las playas y los cordones dunares, que en algunas ocasiones presentan alturas considerables y, en otros casos, forman mantos eólicos móviles (como los sistemas dunares del Parque Doñana, en Huelva, y de Valdevaqueros, en Cádiz). Otra característica destacable de este tramo de costa es la presencia de marismas, generalmente sometidas a procesos de colmatación. Entre los valores ecológicos más sobresalientes de la zona destacan también los sistemas dunares, que como las marismas, albergan una gran riqueza faunística.

En una de las cuencas del Mediterráneo occidental, la del mar Balear, se localizan sobre un extenso promontorio las islas Baleares. Este archipiélago se corresponde con la prolongación de las Sierras Béticas. El clima es de tipo mediterráneo marítimo, con temperaturas invernales suaves y máximas estivales moderadas (MMA, 1999). En cuanto a la red hidrográfica, las cuencas son pequeñas y abundan los torrentes con corrientes efímeras. Las islas Baleares poseen una gran longitud de costa en relación con su superficie, debido al carácter recortado de la misma. La plataforma continental es reducida, común para Mallorca, Menorca y Cabrera, y separada de Ibiza y Formentera. Las características costeras varían entre islas. En Mallorca hay sectores de costa recortada con playas encajadas en calas, también sectores de costa accidentada, de playas y de espacios palustres. Menorca tiene una costa bastante homogénea, recortada con playas encajadas. Y en Ibiza la línea de costa es festoneada y acantilada, con escasas playas. En su conjunto, el archipiélago de las islas Baleares contiene una importante variedad de ambientes de alto valor ecológico. Cabe destacar: la Sierra Tramontana de Mallorca, gran parte de la costa menorquina y el Noroeste de Ibiza, por sus valores paisajísticos y faunísticos, humedales y sistemas dunares.

La costa mediterránea ibérica está conformada por un conjunto de sierras litorales, muy cercanas a la costa, que caracterizan el típico paisaje costero de acantilados catalán como los de la Costa Brava y la Costa del Garraf. Aquí también, con carácter contrastante, las desembocaduras de sus principales ríos generan amplias llanuras costeras. Entre el gran número de cursos fluviales de esta área, destaca el Ebro, que cuenta con un considerable caudal y transporte de sedimentos, que unido al régimen de corrientes, ha propiciado la formación de un delta de gran valor ecológico. El delta del Ebro, junto con la Costa Brava (costa recortada con playas encajadas en las calas) son las dos unidades ambientales costeras más características de Cataluña. El clima en esta zona es de tipo mediterráneo cálido, caracterizado por inviernos suaves y veranos secos.

El litoral valenciano, entre el Cabo de San Antonio y Peñíscola, presenta una muy alta transformación urbanística y portuaria. Este litoral, como buena parte de todo el mediterráneo español, está sometido a una alta regresión debido a la creciente disminución de los sedimentos de los ríos y a la interrupción de la dinámica litoral por la existencia de embalses en las cuencas y de infraestructuras portuarias en el litoral. La zona se caracteriza además por la existencia de marjales intensamente transformados por la actividad agraria, convertidos en arrozales y otros cultivos. Destaca un espacio valioso, la Albufera de Valencia, ecosistema de alta productividad y diversidad ecológica, sin embargo con problemas evidentes de colmatación y de eutrofización.

En el litoral alicantino, así como en la costa de Murcia, el efecto del viento sobre la arena ha dado origen a un conjunto de cordones dunares de gran interés. En Murcia, además destaca la formación costera de la Manga del Mar Menor, una barra de 22 km. que cierra el mar Menor, el cual se caracteriza por tener una temperatura y salinidad mayor a la del mar exterior y que queda limitado por salinas y arenales de gran

interés natural. El norte de Alicante destaca a su vez, por la existencia de un paisaje litoral de calas y acantilados que, a pesar de la presión turística existente en el Mediterráneo, mantiene un importante valor paisajístico y un cierto grado de conservación de su patrimonio natural. Aún la presión urbanística y la alta transformación de la costa mediterránea de Cataluña, Valencia y Murcia, deben señalarse como enclaves de mayor valor ecológico las zonas húmedas litorales, los cordones dunares, los macizos rocosos que dan origen a acantilados, las pequeñas islas e islotes, y algunas áreas de fondos marinos ricas en praderas de posidonia bien conservadas.

La conformación del litoral andaluz en el mediterráneo está influenciada por las estribaciones de las Cordilleras Béticas, próximas a la costa. Ello hace que la zona se caracterice por la existencia de llanuras costeras muy estrechas (a excepción de los valles de algunos ríos). El clima es templado cálido, con niveles de precipitación anual media que disminuye acusadamente desde el estrecho de Gibraltar hasta la costa oriental de Almería, particularmente seca. Los ríos son cortos con regímenes de marcada estacionalidad, algunos son corrientes efímeras, pero con una aportación de sedimentos de gran intensidad en las avenidas. Este sector de la costa se caracteriza por una gran diversidad de espacios naturales, desde acantilados, hasta llanuras aluviales y deltas. Destaca el complejo volcánico de Cabo de Gata, con una gran riqueza vegetal terrestre asociado a un clima semiárido. Cabo de Gata al igual que el Mar de Alborán, presentan además una altísima biodiversidad marina de especies tanto mediterráneas como atlánticas

El Archipiélago canario se localiza en el atlántico nororiental, a una distancia de la costa africana comprendida entre los 100 km a la isla de Lanzarote y los 500 km a la isla del Hierro (IGN, 2004). Las características de las aguas y márgenes litorales de las islas Canarias son bien distintas, incluso entre las siete islas principales, debido a su origen volcánico, a la mayor o menor cercanía e influencia de la costa africana, y a los fenómenos oceanográficos de la región, en la que destaca la presencia de un afloramiento costero extraordinariamente importante (MMA, 1999). Las islas son el resultado de fenómenos eruptivos surgidos bajo el mar con una gran diferenciación geológica y topográfica, que se ha ido incrementando a lo largo del tiempo por procesos de erosión fluvial, marina y eólica. El relieve de la mayoría de las islas es muy accidentado. El clima es subtropical cálido y oceánico, las temperaturas son templadas y la pluviometría escasa. Las islas más occidentales, especialmente en el norte, son más húmedas consecuencia de la influencia de los vientos alisios. La red hidrográfica se compone de corrientes intermitentes en barrancos, con fuerte pendiente y erosión. De manera general señalar que, en cada isla se distinguen la costa norte, formada por altos acantilados, y la costa sur, que se caracteriza por ser abierta, arenosa y contener una mayor cantidad de playas. Un rasgo destacable de todo el archipiélago es la estrechez de la plataforma continental. El archipiélago canario, por razones orográficas, geológicas y climáticas, presenta ecosistemas terrestres, costeros y marinos únicos, que hacen parte a su vez de la denominada Región Macaronésica.

A manera de síntesis debe destacarse que es característica en la zona mediterránea la existencia de un elevado porcentaje de playas. La condición de mar semicerrado influye de manera decisiva en sus características y se dan procesos de acumulación con frecuencia en la desembocadura de sus ríos. En el Mediterráneo, a diferencia del Atlántico, no se producen mareas de entidad, y por consiguiente existe una ausencia de costa baja con grandes zonas de inundación por mareas. A diferencia la zona atlántica se caracteriza por presentar un sistema acantilado muy desarrollado. En ésta, la dinámica marina es mayor, pues los rangos de marea son más amplios, la intensidad del oleaje es más acusada, etc. (la carrera de marea es, por ejemplo, entre 10 y 50 veces mayor en las costas de influencia atlántica respecto la

mediterránea). Esta energía provoca que los sedimentos transportados por los cursos fluviales estén situados lejos de la costa (MMA, 2005a). La Figura 3.4 presenta la caracterización geomorfológica de las costas españolas por Comunidades Autónomas -CC.AA.- elaborada por Barragán (2004) con base en datos del antiguo *Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo*.

De los ecosistemas litorales más significativos del litoral español destacan: los fondos marinos, que pueden ser rocosos o arenosos; los acantilados; las playas, arenales y sistemas dunares, y los humedales costeros, en los que se incluyen las rías, estuarios, deltas, marismas y albuferas, marjales, lagunas costeras y salinas. Esta heterogeneidad de ecosistemas, se ve además acentuada por la existencia de diferencias notables ya señaladas entre las costas mediterránea y atlántica.

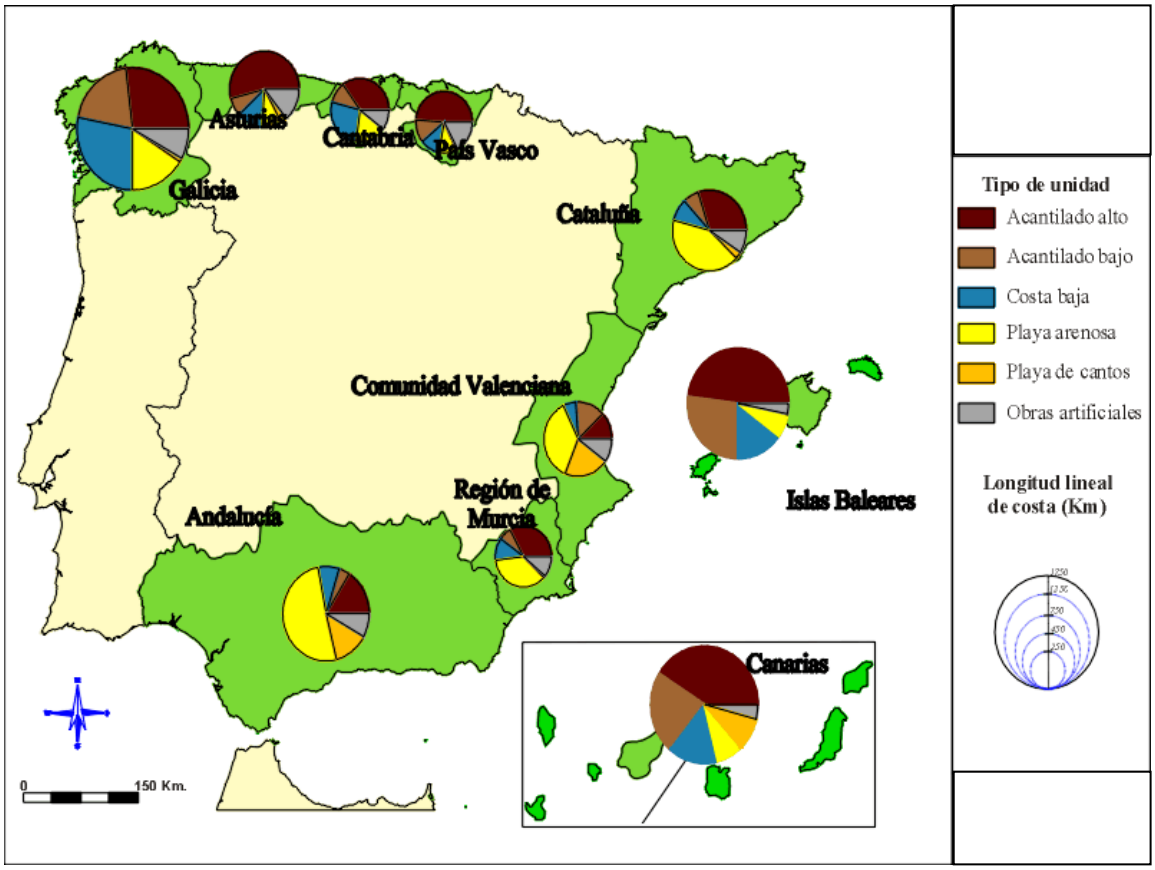



Figura 3.4. Caracterización geomorfológica de las costas españolas por Comunidades Autónomas
Fuente: Barragán, 2004

Las valiosas riquezas naturales del patrimonio natural marino y costero español, hoy en gran medida fraccionadas y escasas, atestiguan el carácter de encrucijada de regiones biogeográficas que ha tenido la península Ibérica en el contexto europeo. Al sur de la península hacen frontera tres regiones marinas: mauritania, lusitana y mediterránea. Actualmente, según la clasificación global de grandes sistemas costero-marinos (Olsen *et al.*, 2006), se han determinado la existencia de 64 grandes ecosistemas marinos, de los cuales tres están incluidos en el territorio marino español: Costas ibéricas, Mediterráneo y Corriente de Canarias. El Mediterráneo tiene una mayor diversidad de hábitats y especies que el Atlántico español. No hay que olvidar que el *Mare Nostrum* presenta un 7.5% de la flora y fauna marinas descrita en el globo, aunque su

tamaño supone solamente el 0.8% del total de la superficie oceánica. Se explica tal riqueza por la coexistencia de especies de diferente origen: atlántico tropical, templado y boreal, e incluso del Mar Rojo, mar perteneciente a la región indopacífica, pero con una continuidad con las aguas mediterráneas debido a la apertura del canal de Suéz. En el Atlántico se observan diferencias entre el Cantábrico, el golfo de Cádiz y Canarias, siendo la fauna litoral de este último archipiélago de altísima diversidad biológica, debido a las influencias noratlánticas, mediterráneas, africanas, e incluso antillanas (MMA, 1999).

En cuanto a las especies marinas debe señalase según la Estrategia Española de Biodiversidad (1999), que la mayor parte de los grandes grupos de los invertebrados marinos del planeta están representados en el medio marino español. En total, hay más de 7.500 especies. La zona donde se ha detectado mayor diversidad de especies es la del estrecho de Gibraltar y mar de Alborán. En esta área se encuentran tanto especies típicamente mediterráneas como atlánticas, así como muchos componentes de la fauna norteafricana y algunos endemismos.

Sin duda entre la muy significativa riqueza de los hábitats costeros españoles reconocidos en la *Directiva Hábitat* de la UE (92/43/CEE), deben destacarse las praderas de posidonia, albuferas, matorrales de estepa, salinas, brezales y pinares, enebrales y sabinares de dunas, además de los estuarios, rías, acantilados, marismas, arrecifes y playas. Una muy pequeña parte de ellos están poco alterados y la mayor parte presentan distintos grados de degradación por el altísimo grado de urbanización del borde costero, así como de instalaciones portuarias e industriales, además de autovías.

La importancia del patrimonio natural costero-marino español puede valorarse de manera parcial cuando se analiza el número de Espacios Naturales Protegidos -ENP- terrestres/marinos. Aquí hay que decir, según Chica (2008), que de los 960 ENP declarados, el 76% están en el litoral, principalmente en las CC.AA. de Andalucía y Canarias (Ver Cuadro 3.2). Así en una pequeña parte del territorio nacional se concentra una importante proporción del patrimonio natural español. No obstante esta conclusión debe matizarse cuando lo que se evalúa es la superficie de territorio protegida. La proporción de territorio de montaña protegido en España es nueve veces superior al de espacios litorales y marinos protegidos, lo que demuestra una profunda asimetría. Tan solo 500.000 hectáreas de áreas costero-marinas están bajo algún instrumento de protección[4], siendo cerca de cuatro y medio millones el total de hectáreas clasificadas como ENP.

Análisis detallados sobre la descripción fisiográfica y ecosistémica de los litorales peninsulares e insulares españoles son presentados por múltiples autores. Para los objetivos de esta investigación no se considera pertinente ahondar más en ello. Sin embargo consideramos necesario señalar que Barragán (2004) presenta una apropiada síntesis de los aspectos físico-naturales y problemática del litoral en el marco de su análisis sobre la gestión pública del litoral español. Igualmente Barragán (2004) y Chica (2008) presentan y describen de manera general el patrimonio natural del litoral y en particular el sistema público para su conservación y protección. Para información más detallada, pero todavía de carácter sintético, el apartado sobre el medio marino (Sección III) del *Atlas Nacional de España*, elaborado conjuntamente por el *Instituto Geográfico Nacional* y el *Instituto Español de Oceanografía*, es la referencia más recomendable (IGN, 2004).

[4] Oceana (2008) en su reciente trabajo de investigación "*Propuesta de áreas marinas de importancia ecológica: Atlántico sur y Mediterráneo español*", señala que España necesitaría al menos proteger cerca de 100.000 km$^2$ de territorio costero-marino para alcanzar los objetivos marcados por el Convenio de Biodiversidad suscrito por el Estado. Estima que el coste que conllevaría el cumplimiento español de este compromiso de creación de nuevas áreas marinas podría ser de unos 256 millones de euros, los cuales generarían unos 3.000-5.000 puestos de trabajo y varios miles más de empleos relacionados, sin contar con las mejoras para diferentes sectores como el pesquero y el turístico.

Cuadro 3.2. Espacios naturales protegidos por comunidades autónomas en España
Fuente: Modificado de Chica (2008)

| Comunidad Autónoma | Hectáreas de Espacio Natural Protegido | No. ENP | Hectáreas de Espacio Litoral Protegido | No. ELP |
|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 1.624.640 | 142 | 181.528 | 40 |
| Asturias | 184.700 | 54 | 3.600 | 15 |
| Baleares | 12.690 | 35 | 12.000 | 33 |
| Canarias | 306.820 | 146 | 152.514 | 64 |
| Cantabria | 57.090 | 8 | 12.406 | 4 |
| Cataluña | 686.800 | 243 | 51.000 | 42 |
| C. Valenciana | 110.132 | 23 | 41.700 | 14 |
| Galicia | 61.145 | 20 | 8.000 | 8 |
| Murcia | 80.256 | 19 | 21.060 | 8 |
| País Vasco | 80.207 | 38 | 22.040 | 1 |
| Subtotal Litoral | 3.104.500 | 728 | 505.800 | 230 |
| Total | 4.466.180 | 960 | 505.800 | 230 |

## 3.1.2. El contexto humano y el litoral en España

Según el Ministerio de la Presidencia (2008) y datos del *Instituto Nacional de Estadística* -INE- provenientes de las revisiones padronales a 1 de enero, la población española ha pasado de 40,2 millones de personas en 1999 a 44,1 millones en 2005[5], lo que supone un incremento del 9,7%. En ese mismo periodo la población extranjera residente se ha multiplicado por cinco y ya representa el 8,5% del total de la población. Tan solo en el año 2004 la población residente en España aumentó en 910.846 personas lo que supuso el récord histórico de crecimiento desde que se tienen registros de población. De este aumento casi 700.000 nuevas inscripciones correspondieron al padrón de ciudadanos extranjeros. El INE estima en 46.7 millones la población total al 30 de junio de 2009. Un incremento del 5,6% en relación al año 2005.

Si consideramos el Índice de Desarrollo Humano -IDH-[6] para valorar el avance promedio social de España, la calidad media de la vida humana en el país ha dado un importante salto desde un valor 0,846 en 1975 al más reciente conocido de 0,955 en el año 2007. Este último valor sitúa a España en el puesto 15 entre los 182 países a nivel mundial según la clasificación de IDH de Naciones Unidas (PNUD, 2009). Sin embargo si valoramos es el Índice de Pobreza Humana (IPH-2)[7], la misma fuente señala como España, al

[5] Según el MP (2008), y con datos a 1 de enero de 2005, en España residen 44.108.530 personas, de las cuales 3.730.610 son de nacionalidad extranjera. La mayor proporción de extranjeros residentes son marroquíes (14%), ecuatorianos (13%) y rumanos (8.5%). Por sexos, el 50,6% de la población residente en España son mujeres y el 49,4% varones. Por edades, el 15,2% de los empadronados tienen menos de 16 años, el 44,8% tienen entre 16 y 44 años y el 40% más de 45 años.

[6] El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador compuesto que mide el avance promedio de un país en función de tres dimensiones básicas del desarrollo humano, a saber: vida larga y saludable, acceso a conocimientos y nivel de vida digno. Estas dimensiones básicas se miden, respectivamente, según esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria y producto interno bruto (PIB) per cápita en paridad del poder adquisitivo en dólares de Estados Unidos (PPA en US$).

[7] Para países de ingreso alto, existe un índice alternativo, promovido también por el *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*. El índice de pobreza humana (IPH-2), que refleja mejor el nivel de las privaciones humanas que aún persisten entre sus habitantes y que ayuda a orientar

interior de los países *desarrollados,* viene presentando un crecimiento del nivel de privaciones humanas entre sus habitantes, que lo clasifican en el puesto 17 entre los 30 países de ingresos altos en el marco de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* -OCDE-. Es más, si consideramos la Tasa de Riesgo de Pobreza[8], esta se mantiene en un 20% de la población, el mismo nivel de 1995 (OSE, 2007). Superior a la media de la UE-15. En el mismo periodo el PIB per capita ha crecido a un ritmo medio de un 2%, con una tasa media acumulada de crecimiento del 29%. Esta comparación demuestra que el crecimiento económico de ese ciclo expansivo español concluido a finales del año 2007, tuvo una distribución muy desigual. La evolución que reflejan los datos está lejos de cumplir en España el objetivo fijado para el 2010 por la Unión Europea en la *Estrategia de Lisboa*[9]*,* de reducir el número de personas que se sitúan bajo el umbral del riesgo de pobreza. Se observa que el crecimiento económico experimentado por su economía, especialmente entre los años 2003 y 2007, no se acompañó de reducciones sensibles de la pobreza. Como señala Romero (2004), en muchas ciudades españolas, y entre ellas en varias muy importantes costeras como Barcelona y Valencia, se viene consolidando al interior del *Primer Mundo*, un *Cuarto Mundo*, por fuera de los circuitos de producción económica del *Desarrollo*, con crecientes problemas de pobreza, vivienda digna y ascenso adecuado a servicios de educación y salud.

De los 45 millones de residentes en España en el año 2007, el 44 % de su población se asentaba en los 463 municipios de la costa que representaban tan solo el 7% de su superficie terrestre (OSE, 2007, MMA, 2007b). Esto supone que la densidad de población en la costa (ver Figura 3.5) es cuatro veces superior a la media del país[10], llegando a triplicarse como media durante el verano, la principal época turística (MMA, 2007b). Sesenta millones de turistas recibió España en el año 2007. El 80% de ellos tuvieron al litoral como su principal destino. Estas cifras, evidencian el proceso de *litoralización* del país, y la acuciante degradación ambiental de sus costas. Contrastan críticos niveles de deterioro de los ecosistemas litorales especialmente en las CC.AA. de Valencia, Cataluña y Murcia, con algunos trayectos del litoral, a manera de relictos con menor deterioro y relativamente bien conservados, en País Vasco, Galicia y el litoral atlántico andaluz.

El Cuadro 3.3 presenta según Chica (2008) la evolución del peso poblacional de las provincias interiores versus las costeras en España entre el año 1900 y el año 2001. Las cifras revelan el decrecimiento progresivo durante un siglo de la población asentada en el interior del país y simultáneamente la tendencia incremental de concentración de la población en los litorales, especialmente entre los años 60 y 70.

Ha sido el nexo entre los factores de transporte, turismo y territorio, y en particular sus efectos combinados desde los años setenta, los que han impulsado esta creciente densificación de la población en el litoral. Sus impactos, además de crear nuevos riesgos sobre la insostenibilidad del modelo económico

las políticas públicas. Generalmente este índice se calcula por Naciones Unidas sólo para una selección de países miembros de la OCDE de ingresos altos.

[8] La Tasa de Riesgo de Pobreza es un indicador que mide las personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60% de la renta mediana equivalente nacional.

[9] La *Estrategia de Lisboa* sobre empleo y crecimiento suscrita por el *Consejo Europeo* en el año 2000 y renovada en el 2005, tiene entre sus metas: *Crear una sociedad más inclusiva teniendo en cuenta la solidaridad inter e intra generacional y asegurar el incremento del nivel de vida como prerrequisito para un bienestar individual duradero, reducir el número de personas en riesgo de pobreza en 2010, asegurar un nivel alto de de cohesión social y territorial tanto a nivel europeo como en los Estados Miembros así como el respeto a la diversidad cultural, y reducir los efectos negativos de la globalización en los trabajadores y sus familias* (CCEE, 2007).

[10] Barragán (2004) señala en 350 hab/km$^2$ la densidad media poblacional en municipios costeros en España. Cifra muy superior a la media nacional que es de 77 hab/km$^2$. A finales del siglo pasado ya en los primeros 50 kilómetros de la costa vivían entonces 23 millones de personas. Si se suma a la población residente los turistas de verano, la densidad media poblacional en esos municipios se eleva a casi 1000 hab/km$^2$.

desarrollista vigente, vienen degradando progresivamente el riquísimo patrimonio cultural inmueble, resultado de mas de treinta siglos de historia que han dejado su impronta en el litoral español. Entre este patrimonio singular deteriorado o en riesgo, causado por el exacerbado urbanismo y el turismo masivo de sol y playa, debe destacarse los antiguos faros para la navegación, los molinos de marea de la costa atlántica, los corrales de pesca fenicios y romanos, las numerosas torres de vigía o almenara de Felipe II, las casas salineras y sus salinas entretejidas, las almadrabas para la pesca del atún rojo cerca del Estrecho, además de ciudades marítimas amuralladas, sistemas de fortificaciones, baluartes, ermitas y un riquísimo patrimonio arqueológico subacuático. Patrimonio que en su conjunto, sumado al patrimonio natural y a la riqueza paisajística, viene constituyéndose en los nuevos recursos territoriales costeros para un turismo sostenible. Turismo sin duda más allá de la urbanización discontinua y extensa en el frente de playa para segundas residencias, canchas de golf y apiñamiento del tradicional turismo de sol y playa.

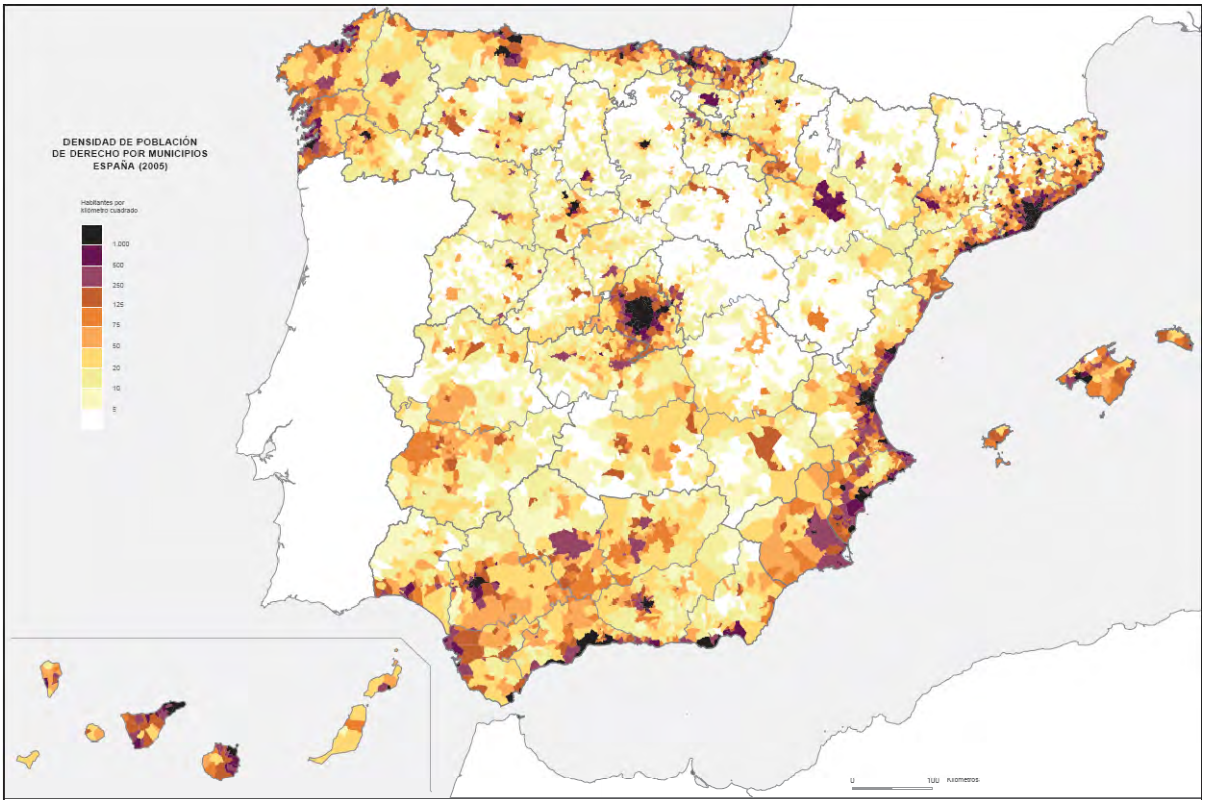



Figura 3.5. Densidad de la población empadronada por municipios en España (2005)
Fuente: MP, 2008

## 3.1.3. Contexto económico y problemática del litoral español

Especialmente desde 1995 y hasta finales del año 2007, cuando empezó la recesión económica actual, España vivió uno de los periodos de crecimiento económico más notables y duraderos del pasado reciente. Aumentos sostenidos de la tasa de crecimiento del PIB (superiores al 3.6%), creación de empleo (mayor del 3%) y un contexto macroeconómico estable facilitado por la progresiva incorporación de España al concierto monetario europeo fueron los pilares sobre los que se apoyaron esos brillantes resultados. Esa buena marcha económica era aún más notoria si se comparaba con los ritmos mucho más lentos de

crecimiento de los socios europeos de España. Este diferencial de crecimiento entre el país y la UE aceleró el proceso de convergencia con la UE (OSE, 2007). No obstante estos muy buenos resultados económicos, con un bajón importante desde el año 2008 (que se mantiene en recesión económica a junio de 2009), han tenido un alto costo social y ecológico. En los últimos quince años se ha reforzado también una tendencia hacia la menor redistribución de la renta, aumento de la precariedad laboral, desempleo y disminución en la igualdad de oportunidades para la gente. Al mismo tiempo el crecimiento económico se ha producido con una elevada intensidad de materia y energía por unidad de producto, y a costa entre otras causas, de un fuerte consumo del *capital natural* y de la destrucción del territorio, con un elevado acoplamiento entre el aumento del PIB, y la degradación territorial, especialmente en el litoral.

Cuadro 3.3. Evolución del peso poblacional en las Provincias costeras e interiores españolas
Fuente: Chica (2008)

| Año | Población provincias interiores | % sobre el total | Población provincias litorales | % sobre el total | Población total |
|---|---|---|---|---|---|
| 1900 | 9.004.718 | 48,40 | 9.613.238 | 51,60 | 18.617.956 |
| 1930 | 11.582.951 | 48,60 | 12.262.036 | 51,40 | 23.844.796 |
| 1960 | 14.559.951 | 47,10 | 16.343.186 | 52,90 | 30.903.137 |
| 1970 | 14.875.189 | 43,70 | 19.157.612 | 56,30 | 34.032.801 |
| 1981 | 15.505.585 | 41,90 | 21.940.675 | 58,10 | 37.746.260 |
| 1991 | 16.202.493 | 41,70 | 22.669.786 | 58,30 | 38.872.279 |
| 2001 | 16.867.994 | 41,02 | 24.248.848 | 58,98 | 41.116.842 |

Desde el punto de vista socioeconómico, bien ligadas al turismo, bien a actividades tradicionales como la pesca, el marisqueo, puertos o la industria; los 10.000 km de costa en España (si contamos los ríos y rías hasta donde se hace sensible el efecto de las mareas) han tenido un enorme valor estratégico. Puede decirse que en gran medida, el notable crecimiento económico del país hasta el año 2007, uno de los más altos de la Unión Europea, se explica por las actividades productivas allí asentadas (puertos, industria, agricultura intensiva, turismo), pero de manera especial por el muy intenso desarrollo inmobiliario de su litoral.

La "litorización" y "artificialización" de la costa es una realidad en España, especialmente en el Mediterráneo y en los archipiélagos de Baleares y Canarias. Los otros problemas están asociados con la contaminación de las aguas en algunos tramos, la erosión, el déficit de agua, la sobreexplotación pesquera, algunos efectos ya evidentes del cambio climático[11], y de manera relevante un modelo público de gestión de

[11] Según un estudio reciente de la Universidad de Cantabria (Losada, 2007), que analizó las tendencias para toda la costa española de diversos parámetros representativos de los regímenes medio y extremal del clima marítimo, se evidencia una tendencia actual de variación del nivel medio del mar de 2.5-3,0 mm/año, por lo que extrapolando al año 2050, se tendría un ascenso del nivel medio de +0.125 +0,150 m. Los efectos más importantes que el cambio climático están suponiendo en las playas españolas son una importante variación en la cota de inundación (en el Mediterráneo por ejemplo un aumento de aproximadamente 20 cm., y en la costa gallega y en las Islas Canarias valores de hasta 35 cm), y un retroceso, o en su caso avance, de la línea de costa. Como orden de magnitud se estima un retroceso de 1 metro en la línea de costa por cada centímetro de ascenso del nivel medio del mar, por lo que es esperable un retroceso generalizado de unos 15 metros en las playas del litoral para el año 2050, solo por el ascenso del nivel del mar de 15 cm.

la costa que debe revisarse por su fragmentación sectorial y administrativa (MMA, 2007b y EEA, 2006). Los siguientes son algunos datos, a manera de ejemplo, presentados por el *Ministerio de Ambiente* (MMA, 2007b) que permiten dimensionar adecuadamente la problemática. En el Mediterráneo español, el peor conservado del país, el 32% de la costa tiene críticos niveles de degradación ambiental, el 51% de las playas urgen de alguna actuación de restauración, el 70% de las dunas están destruidas o muy deterioradas, el 60% de los ambientes de transición requieren de alguna actuación, el 40% de esa costa está ya urbanizada y el 16% es ya costa artificial, y finalmente el 57% de las playas están ya en entornos urbanizados.

La actividad turística en España contribuyó en el último decenio en más de un 11% al Producto Interior Bruto (OSE, 2006). Desde la década de los 90 y hasta comienzos del año 2008 se observó un aumento constante del sector y del empleo generado. Esto convirtió a España, después de Francia, en el segundo principal país de destino turístico a nivel mundial. Esta actividad impulsó el fenómeno de concentración de actividades económicas y residenciales en el litoral, al recibir tres cuartas partes de los turistas, generado a su vez un desplazamiento de la población y del dinamismo económico hacia esa estrecha y frágil porción del territorio. El cambio del patrón turístico además, de un modelo de ocupación hotelera a otro residencial, ha implicado el asentamiento de numerosos extranjeros comunitarios (principalmente jubilados), conjuntamente con la expansión de "segundas residencias" de nacionales (Ver Figuras 3.6 y 3.7). No obstante debe señalarse que el auge de la segunda residencia, especialmente en la Comunidad de Madrid y en el litoral, muy rentable en términos inmobiliarios, repercutió de manera negativa en la competitividad empresarial de la actividad turística, al mismo tiempo que la costa se urbanizaba siguiendo el ritmo de los constructores y no de la demanda turística real.

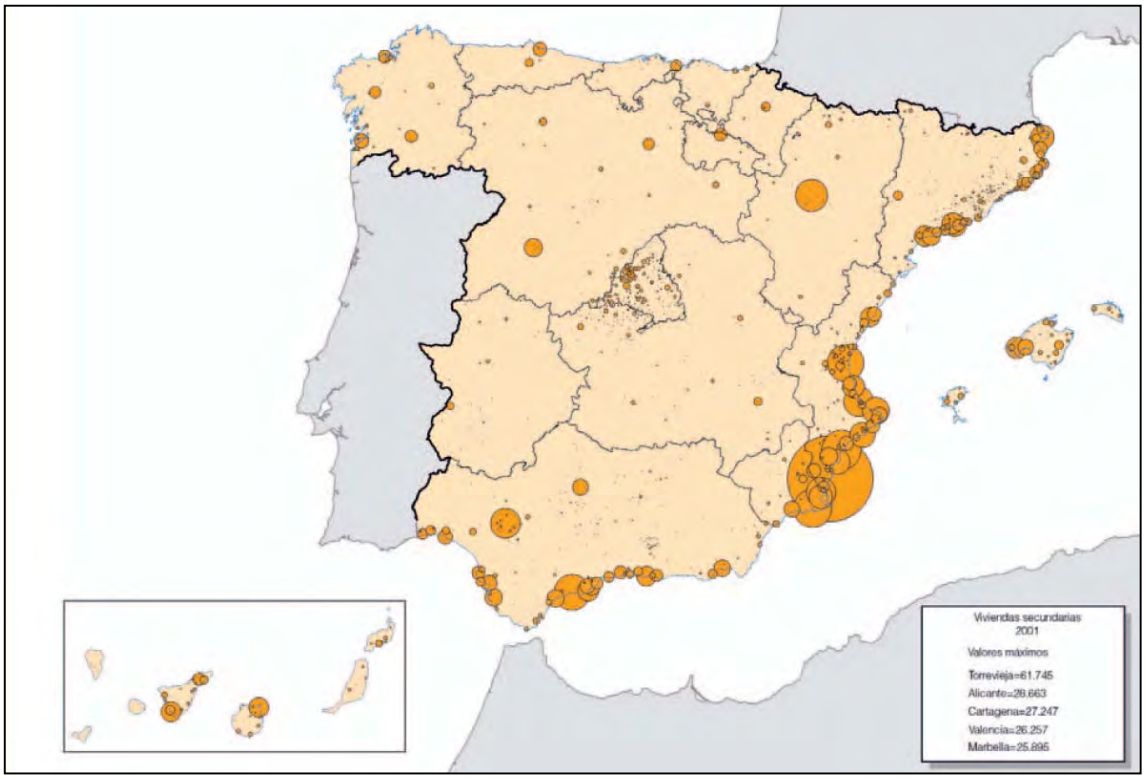



Figura 3.6. Distribución de las segundas residencias municipales en España (2001)
Fuente: OSE, 2006

España, con un parque inmobiliario en el 2007 de más de 23 millones de viviendas (MP, 2008), es uno de los países que más viviendas tiene por habitante (una por cada dos hab.) y el que más construye con 18.1 nuevas viviendas por cada mil hab. /año, frente al ratio europeo de 5.7 (Jiménez, 2006). Es un parque sobredimensionado y altamente infrautilizado (cerca del 35% del total), dado el creciente peso de viviendas vacías y "segundas residencias" especialmente en la costa. Solo en el año 2006 se construyeron más de 850.000 viviendas, por ello el país tiene el parque inmobiliario más grande de la Unión Europea (se construyeron 5.5 millones de viviendas entre 1998 y 2006), donde paradójicamente es más difícil tener acceso a la vivienda para los nacionales. Las políticas municipales expansivas de muchos ayuntamientos costeros y la corriente especuladora que ha multiplicado hasta por tres los precios de la vivienda, explican entonces el progresivo deterioro del litoral, su fragmentación ecológica, deterioro de sus ecosistemas, así como notables efectos negativos en el tejido social y los asentamientos costeros tradicionales, además de fuertes impactos sobre su muy valioso patrimonio cultural.

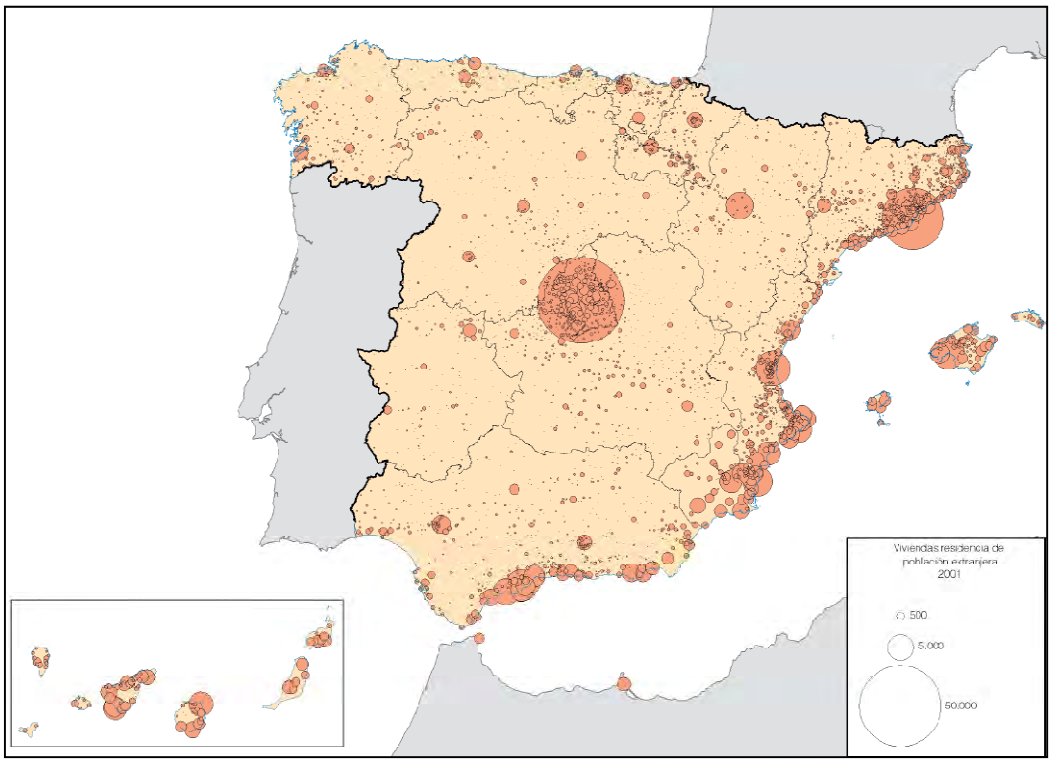



Figura 3.7. Distribución de viviendas de población extranjera por municipios en España (2001)
Fuente: OSE, 2006

La "artificialización" del litoral español, asociada en gran medida a la ola urbanizadora y a los otros sectores dependientes de un alto consumo del suelo (transporte y turismo) es una de las más altas de Europa (Rupprecht Consult, 2006). Su crecimiento es del orden del 1.9%, muy por encima de la media de la Unión Europea que es de 0,68%. Según el informe 2006 del *Proyecto Corine* de la *Agencia Europea del Medio Ambiente* (EEA, 2007), en España las infraestructuras de transporte se incrementaron en un 149% y el aumento de las zonas industriales y comerciales, en los entornos urbanos, un aumento del 59%. Todo ello muy relacionado con el aumento del tejido urbano discontinuo, compuesto por una estructura laxa, que han

crecido cerca de un 30% en el litoral. Este modelo de ciudad dispersa, con urbanizaciones exentas y ajardinadas, con conjuntos hoteleros y residenciales turísticos, y campos de golf, demandan cada vez más suelo, agua y más territorio marino-costero. No han faltado por ejemplo casos de construcción de puertos deportivos, donde se ha "requerido" y autorizado trasplantes de las beneficiosas praderas de fanerógamas marinas, sin preocuparse de constatar la viabilidad de esos trasplantes (Greenpeace, 2008).

Sin cuestionar la necesidad de construcción y ampliación de puertos, vías e infraestructuras, y de alojamientos turísticos, tan estratégicos para la economía española, lo cierto es que la presión de usos y la ocupación generalizada sobre la franja costera desde hace varias décadas, ha originado el estado actual de degradación que se percibe en buena parte del litoral. La percepción pública, como señala el mismo *Ministerio de Medio Ambiente* (2007b) es que se asiste "*al desbordamiento de la capacidad de carga de la costa, al declive de ciertos modelos de uso de la misma, y a la paulatina degradación de sus valores naturales*". Algunos datos de la autoridad ambiental estatal confirman este diagnóstico. En algunas CC.AA. más del 75% de los terrenos colindantes al mar son urbanos o urbanizables y casi el 25% del litoral es costa artificial. En el arco mediterráneo un 60% de las playas están urbanizadas o en trance de serlo y el 50% de la longitud de las mismas (más de 500 km. de playas), requieren de actuaciones urgentes para alcanzar un buen estado. Aún los esfuerzos de conservación y protección de ecosistemas costeros impulsados desde la UE, que han permitido que algo más del 30% del litoral español este protegido, la tendencia de ocupación de la franja costera hasta el 2007 mantenía tasas de crecimiento similares a los existentes hace 10 o 15 años. Si las previsiones de urbanización y ocupación del suelo se llevaran a cabo, la costa española triplicaría su población, ya de por sí muy elevada, en los próximos decenios[12].

Otro aspecto que se constata en muchas áreas costeras españolas es la creciente alteración, cada vez mayor, de la dinámica litoral debido al elevado grado de intervención humana por la presencia de innumerables puertos, diques, espigones, muros de contención etc. Los procesos de erosión y acreción causados, además de generar cuantiosas pérdidas económicas y aumentar el riesgo de inundación de amplias zonas del litoral, han reducido en cerca de un 60% el número y extensión de los humedales costeros. Muchos sistema dunares, especialmente en el Mediterráneo, de tanto valor natural, paisajístico y geológico, han desaparecido ante la presión urbanística.

[12] En marzo de 2009 la *Comisión de Peticiones* del *Parlamento Europeo* aprobó el *Proyecto de Informe* sobre el *impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario.* Tres apartados del informe, base para una propuesta futura de resolución, deben destacarse:

a. Señala que *existen cada vez más pruebas de que las autoridades judiciales en España han empezado a reaccionar ante el reto que supone la urbanización excesiva en muchas zonas costeras, en particular mediante la investigación y la imputación de cargos contra funcionarios locales corruptos quienes, por sus acciones, han facilitado desarrollos urbanísticos no reglamentados sin precedentes en detrimento de los derechos de los ciudadanos europeos, que han conllevado daños irreparables a la biodiversidad y la integridad medioambiental de muchas regiones de España.*

b. Considera *que el sector de la construcción, que ha obtenido unas ganancias excesivas durante los años de rápida expansión económica, ha pasado a ser la primera víctima del actual desplome de los mercados financieros, a su vez provocado en parte por la especulación en el sector inmobiliario, y que ello afecta no sólo a las empresas en sí, que ahora se enfrentan a la quiebra, sino también a las decenas de miles de asalariados del sector de la construcción que ahora se enfrentan al desempleo por culpa de las políticas urbanísticas insostenibles que se siguieron y de las que ahora han pasado a ser víctimas.*

c. Y pide finalmente *a las autoridades regionales competentes que declaren una moratoria de todos los planes urbanísticos nuevos que no respetan los criterios rigurosos de sostenibilidad medioambiental y responsabilidad social, y que no garantizan el respeto por la propiedad legítima de los bienes adquiridos legalmente, y que detengan y anulen todos los desarrollos urbanísticos en curso que no han respetado o aplicado los criterios establecidos por el Derecho comunitario, principalmente por lo que se refiere a la adjudicación de contratos urbanísticos y al cumplimiento de las disposiciones en materia de agua y medio ambiente* (Parlamento Europeo, 2008a).

A manera de resumen debe decirse que la problemática del litoral en España refleja las profundas disfunciones del modelo de *Desarrollo* vigente, que ha favorecido el rápido enriquecimiento de algunos nacionales y extranjeros vinculados al negocio inmobiliario, a la administración pública local y al turismo masivo asociado, pero al mismo tiempo ha incrementado la pérdida de su valioso y estratégico patrimonio natural y cultural. En el proceso, el paisaje se ha homogenizado en muchos lugares, la identidad propia y diversa de los hombres y mujeres del litoral se difumina tras la cultura estándar que impone el mercado, dejando a este territorio y a sus gentes ante un gran reto: tomar colectivamente un nuevo rumbo que este en armonía con los principios de la sostenibilidad, o continuar con la apuesta desaforada de maximizar la riqueza, con las consecuencias ecológicas y sociales que tan crudamente ya se evidencian en varios lugares.

### 3.1.4. Organización político-administrativa territorial del estado español

España tiene un modelo destacable de regionalización que ha llevado a la configuración del Estado de las Autonomías en la Constitución de 1978, por la reforma del anterior modelo administrativo territorial unitario y centralizado ("a la francesa") heredado más de doscientos años atrás. Este modelo ha supuesto una nueva organización territorial de la Administración, al intercalarse entre el Estado y las Provincias y/o los Municipios, nuevos entes territoriales: las muy importantes Comunidades Autónomas regionales, y otras menos importantes como las Comarcas e Islas (López y Pozo, 1999). Este arreglo político territorial fuertemente influenciado por la premisa de la descentralización, alteró las originales competencias administrativas centralizadas del Estado, pasado ellas en gran medida al ente autónomo regional, pero menos desde la región o la provincia, a los entes comarcales e insulares. Este modelo unitario, pero con fuerte autonomía de las nacionalidades y regiones, como señala la Constitución, ha desembocado en un Estado regional y cuasifederal, sustentado en la cada vez mayor transmisión de poderes a las Autonomías conforme a un pacto o *Estatuto* donde se delimitan los campos de actuación.

Sin duda este proceso administrativo regional ha implantado un modelo más racional y participativo, reforzando y revitalizando la administración regional y local, y a su vez al sistema democrático y al autogobierno; no obstante restan ciertas "cuestiones pendientes". La fragmentación del territorio en numerosos municipios muy pequeños y con escasa población es un ejemplo de ello; o en algunos casos, especialmente para las regiones, una descentralización territorial exacerbada, que ha ocasionado graves dificultades para la coordinación y gestión pública en ámbitos fuertemente dinámicos y frágiles como el litoral, donde se superponen distintos poderes y competencias estatales, autonómicas y locales.

A nivel general, en el plano de la organización jurídico administrativa, en España hay diez Comunidades Autónomas -CC.AA.- parte de cuyo territorio está ubicado en el litoral. A las ocho CC.AA. peninsulares (País Vasco, Cantabria, Asturias, Galicia, Andalucía, Murcia, Valencia y Cataluña) hay que añadir las dos CC.AA. de los archipiélagos de Baleares y Canarias, y las ciudades africanas de Ceuta y Melilla al otro lado del Estrecho de Gibraltar (Ver Figura 3.8). Estas comunidades comprenden 25 provincias y 463 municipios costeros, siendo el límite municipal uno de los principales criterios cuando se trata de la delimitación del litoral para su gestión (MMA, 2007b). Deben añadirse también otros 54 municipios litorales, por presentar al menos en parte un carácter estuarino o lagunar fuertemente influenciado por el mar. El total de municipios costeros ascienden tan solo al 5,7% de los municipios y como ya se señaló concentran casi la mitad de la población residente en España.

El Ministerio de la Presidencia (2008) indica que en España el grado de fragmentación municipal es tal que de los 8.108 municipios existentes, 6.948 tienen cada uno menos de 5.000 habitantes. Y que la mitad de estos últimos tiene una población municipal inferior a mil habitantes. Al otro extremo, tan solo 65 municipios concentran más del 40 % de la población. De todo el conjunto de entidades territoriales locales en España, tan solo 463 municipios son costeros (5,7%) y 7.695 no tienen frente marítimo. La Figura 3.9 presenta la proporción de municipios costeros y no costeros españoles, así como su distribución por CC.AA según el Ministerio de Medio Ambiente (2007b).

En conjunto en España, todo este espacio administrativo municipal / litoral tiene una magnitud superior a 42.000 km$^2$ según Barragán (2004). Si adicionamos los cerca de 15.000 km$^2$ de aguas interiores sujetas administrativamente a las CC.AA. y los 100.000 km$^2$ de Mar Territorial bajo competencia estatal, una posibilidad cuantitativa cierta de la magnitud del litoral español ascendería a cerca de 160.000 km$^2$ sin incluir la ciudades africanas de Ceuta y Melilla. Un poco menos de la tercera parte de todo el territorio español emergido.

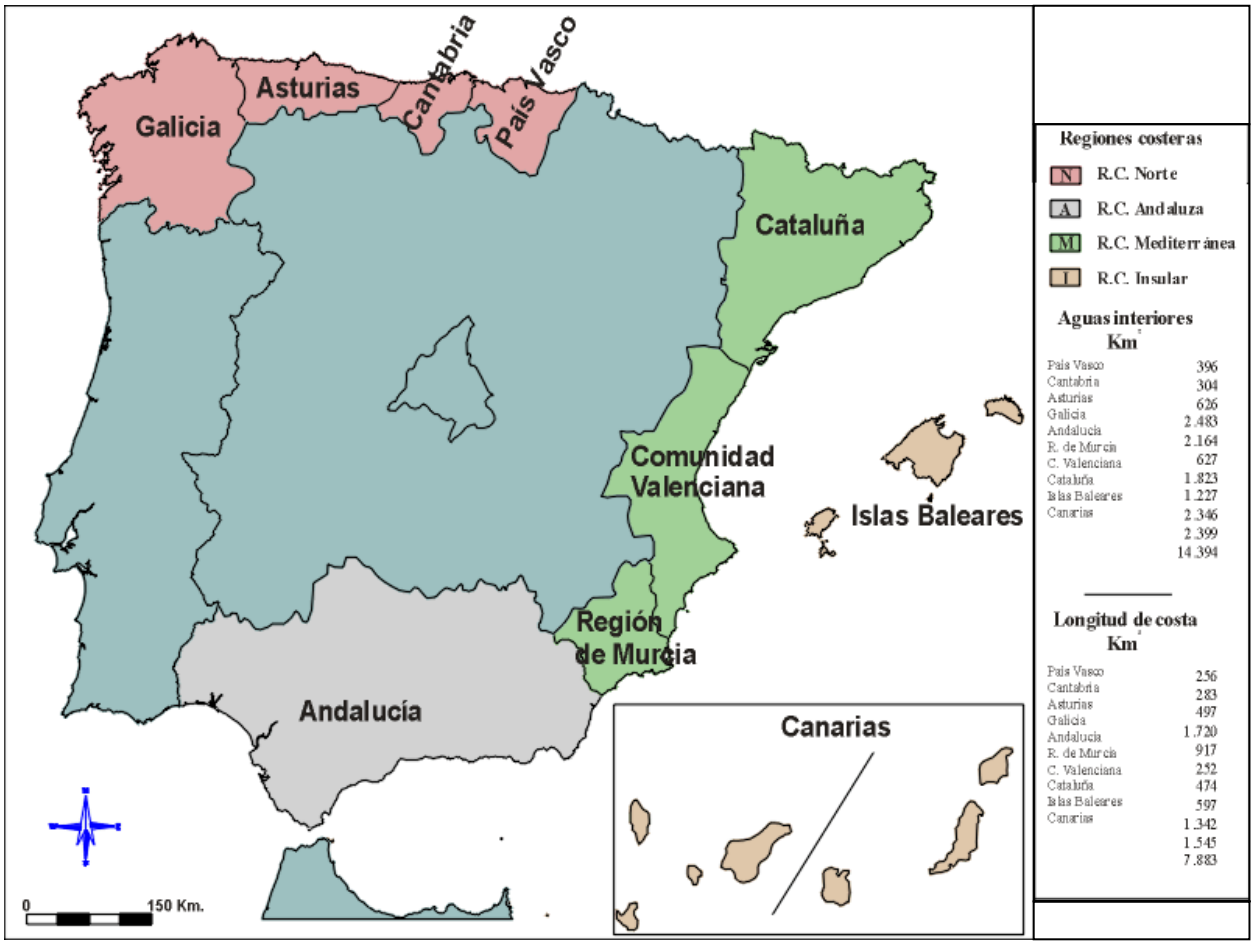



Figura 3.8. Comunidades Autónomas españolas y grandes regiones costeras
Fuente: Barragán, 2004

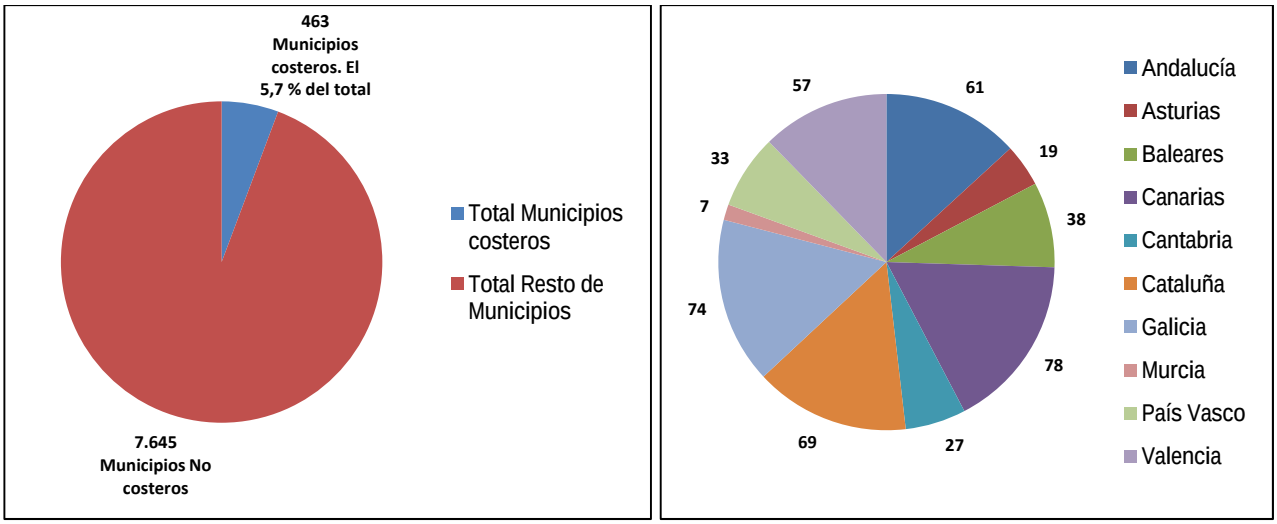



Figura 3.9. Proporción y número de municipios costeros y no costeros españoles, así como su distribución por CC.AA.
Fuente: Modificado a partir de MMA (2007b) y MP (2008)

## 3.1.5. Definición espacial del litoral en España

No deja de ser siempre problemático la definición de costa o litoral, no solo en España, sino prácticamente en todos los estados costeros. El dinamismo, complejidad y el carácter de interface atmósfera, hidrosfera, litosfera de este singular ámbito explican esta situación. Como señala Vallejo (2001) se ha pasado de una concepción de litoral muy restringida suscrita a los límites entre la máxima marea alta y la máxima marea baja, a otra más genérica y muy amplia que incluye las cuencas vertientes que drenan al mar y de allí hasta el final de la plataforma continental. Aunque sin duda esta última tiene una concepción espacial más integral, no favorece la gestión de esta área a efectos prácticos, pues su dimensión transversal continental-marítima podría extenderse miles de kilómetros. Por ello utilizar mejor criterios políticos administrativos para favorecer esta gestión, como señala Barragán (2004), se viene imponiendo en España como uno de los criterios principales para la definición de este ámbito. El autor propone una concepción intermedia de límites para la gestión del litoral en España comprendida en el continente emergido hasta los límites interiores de los municipios costeros (incluidos los límites de los municipios con emplazamiento estuarino que no tienen frente marítimo) y el límite exterior del Mar Territorial[13], hasta donde llega la plena soberanía territorial y de recursos del Estado[14]. La Figura 3.10 presenta las tres concepciones del litoral ya señaladas. La normatividad española no tiene para el litoral una definición expresa de sus límites.

[13] Esta concepción intermedia no excluye, sino todo lo contrario favorece, la necesidad de articular y armonizar los procesos de gestión integrada de las vertientes hidrográficas, y los de manejo costero integrado, siguiendo las directrices de la Unión Europea tanto a través de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la GIZC, como la Directiva 2000/60/CE del 23 de octubre de 2000 por la que se estableció el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

[14] Como indica Suárez de Vivero (2005) la Ley 10/1977 de 4 de enero indica que "*la soberanía del Estado Español se extiende fuera de su territorio y de sus aguas interiores, al mar territorial...*". Esta soberanía se ejerce sobre el territorio y sus recursos, pero igualmente pueden existir derechos de soberanía sin implicaciones territoriales, como para el caso de la Zona Económica Exclusiva. La *Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* (1982) determinó que los estados ribereños tienen soberanía sobre los recursos naturales pero no soberanía territorial en la ZEE. España recogió esta decisión de la Convención en el artículo 132.2 de su Constitución y en el artículo 3.3. de la Ley de Costas y en la Ley 15/ 1978 de 20 de febrero sobre la ZEE.

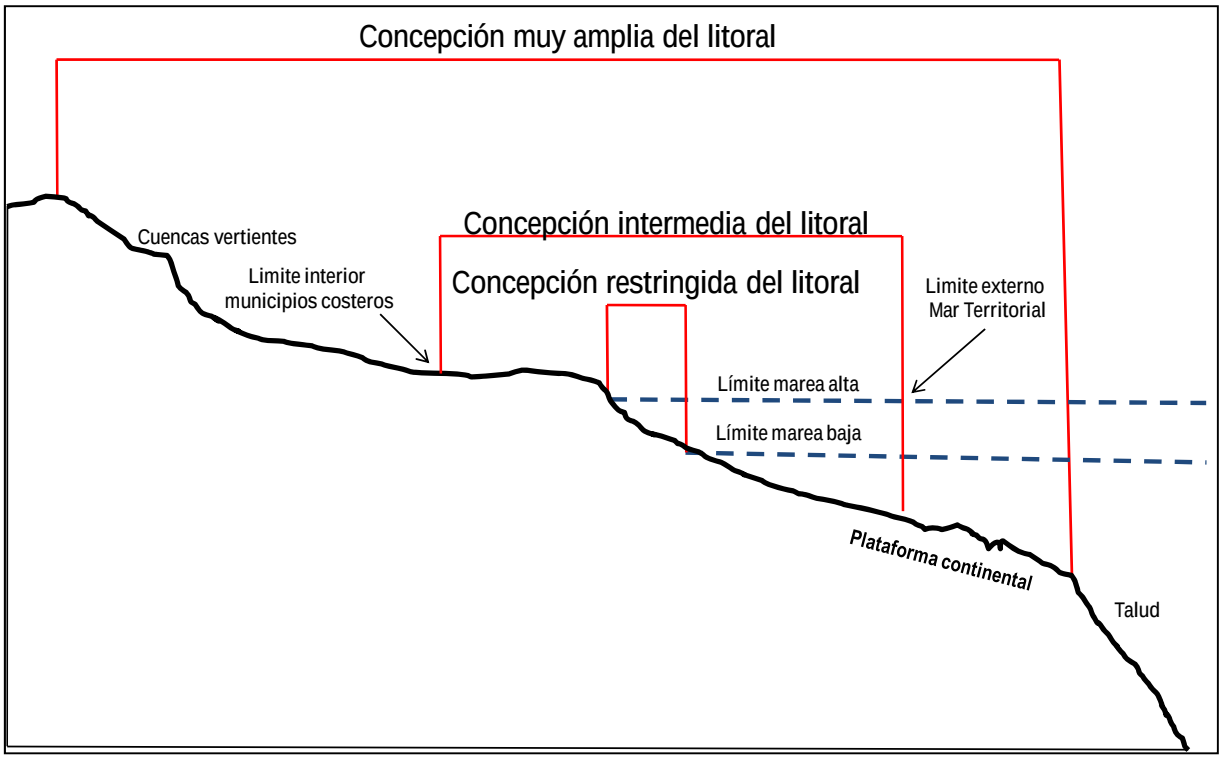



Figura 3.10. Las tres concepciones espaciales del litoral
Fuente: Modificado a partir de Vallejo (2001)

El Dominio Público Marítimo Terrestre -DPMT- está en cambio claramente delimitado en la legislación española, en la medida que la Ley de Costas determina expresamente en los artículos 3 al 5 cuales son los bienes que constituyen el DPMT (la *ribera del mar* y de las rías -la zona marítimo-terrestre y las playas-, el mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo; y finalmente los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental). El Cuadro 3.4 presenta una síntesis de los principales documentos legislativos vigentes relacionados con este dominio. De un análisis detallado de estas normas y de otras que las antecedieron, se evidencian problemas de falta de clarificación de los límites de algunos de estos espacios (como el de las playas), de confusión de conceptos, e incluso de no acatamiento de las disposiciones del texto de Naciones Unidas sobre la *Convención del Derecho del Mar* relacionado por ejemplo con la forma de medición de los límites exteriores de la ZEE para el caso de los archipiélagos. Estos asuntos, sin duda importantes, trascienden los objetivos de esta investigación. Suarez de Vivero (2005) y el Consejo de Estado (2006) hacen entre otros autores un valioso y extenso análisis de estos asuntos.

Sin embargo más de veinte años después de la aprobación de la Ley de Costas (Ley 22/88), su aporte para la gestión del litoral español ha sido indudable como ya se comentará en un apartado posterior. Aquí lo que sí se debe destacar es la zonificación de la zonas de influencia del DPMT, bajo dominio privado, más allá del límite terrestre de este demanial público. Entre ellas en especial la *Zona de Servidumbre de Protección* -ZSP-, base fundamental para la gestión de este espacio en España. Pues efectivamente como se indica en la Figura 3.11, la Ley de Costas mide distintas zonas de servidumbre claves para la gestión del litoral español: la Zona de Servidumbre de Tránsito[15] de 6 metros de ancho (ampliable a 20 m), la Zona de

[15] En la zona de servidumbre de tránsito la ley determina que esta deberá dejarse libre permanentemente para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento (Artículo 27).

Servidumbre de Protección[16] de 100 m (ampliables hasta 200 m) y la Zona de Influencia en Suelos No Urbanos[17] de un ancho total de hasta de 500 m. Como señala Barragán (2004) los límites continentales del DPMT condicionan de forma considerable el *Desarrollo* del primer medio kilómetro estrictamente terrestre del litoral español.

Cuadro 3.4. El marco legislativo principal español relacionado con el espacio físico de la gestión litoral

| Norma | Fecha | Objetivo | Limites del Litoral |
|---|---|---|---|
| Constitución Española | 1978 | Carta Política del Estado español | Establece en su artículo 132.1 que la ley ha de regular el régimen jurídico del dominio público, inspirándose en los principios de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad. Individualizado y definiendo de forma relevante al Dominio Público marítimo-terrestre (art. 132.2). |
| Ley 10/1977 Ley del Mar Territorial | Enero 4 de 1977 | Determinación, de los límites del Mar Territorial | Indica en el artículo 1 que "*La soberanía del Estado Español se extiende, fuera de sus territorio y de sus aguas interiores, al mar territorial adyacente a sus costas*" y establece en el Art. 2. que el límite interior del mar territorial "*viene determinado por la línea de la bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base recta que sean establecidas por el Gobierno*". |
| Real Decreto 2510/1977 | 5 de agosto de 1977 | Fijar las líneas de base recta en España | Determina el ámbito espacial de las aguas interiores y el límite interno a partir del cual se debe medir las 12 millas náuticas de anchura del Mar Territorial. |
| Ley 15/ 1978 | 20 de febrero de 1978 | Fijar la jurisdicción sobre los recursos naturales de la ZEE | El art. 1º indica que "*el Estado español tiene derecho soberano a los efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marinos y de las aguas suprayacentes*" pero sin ejercer soberanía territorial en la Zona Económica Exclusiva. |
| Ley No.22/88 Ley de Costas | Julio 28 de 1988 | Determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar | La Ley de Costas no define lo que es la costa o litoral sino lo que constituye el dominio público marítimo terrestre –DPTM-. Retoma el concepto de *Ribera del Mar* (constituido por la zona marítimo-terrestre y las playas), como parte de este dominio, y clasifica los otros bienes del DPMT (Mar Territorial, aguas interiores, y recursos de la ZEE y la Plataforma continental). El Artículo 3.1.a define la zona marítimo-terrestre como el "*espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinocial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinocial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se hagan sensibles las mares, tanto astronómicas como meteorológicas*". El Artículo 3 define las playas sin especificar limites como "*zonas de depósitos de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo, escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales*". |

[16] En la ZSP la ley prohíbe especialmente las edificaciones destinadas a residencia o habitación, la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio, las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos, el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión, el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración y la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales (Artículo 25).

[17] En esta zona la *Ley de Costas* determina otras restricciones complementarias para respetar las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre (Artículo 30).

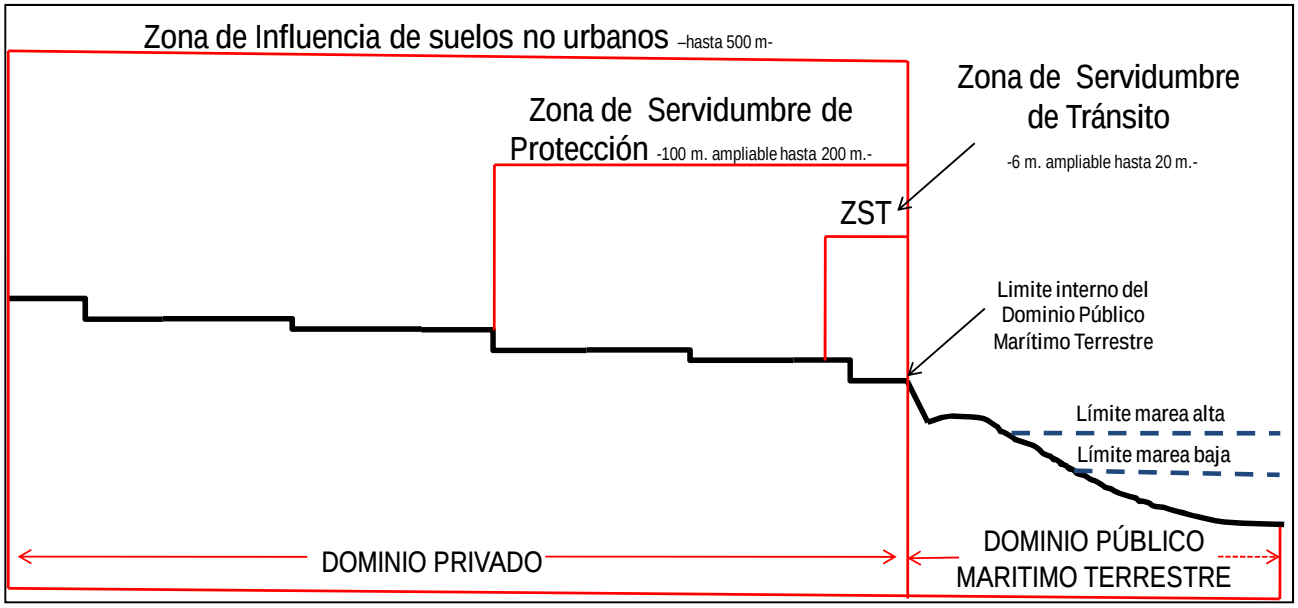



Figura 3.11. Servidumbres en el límite continental del Dominio Público Marítimo Terrestre según la Ley 22/88
Fuente: Elaboración propia

## 3.2. ANÁLISIS DE LOS ASUNTOS ESTRUCTURALES PARA LA GESTIÓN DEL LITORAL

Barragán (2004, 2005 y 2009) hace desde una perspectiva histórica reciente, un detallado, completo y actualizado análisis del proceso de políticas públicas para la gestión costera en España. Autor también de la metodología del *Decálogo* aquí utilizada para el análisis del MCI en los cuatro estados seleccionados, Barragán analiza todos y cada uno de los asuntos estructurales de la gestión costera española, especialmente desde finales de los años setenta y hasta el presente. Por ello los siguientes apartados de este capítulo, se dedicarán tan solo a sintetizar, destacar y complementar los aspectos más relevantes, para la gestión costera que se han llevado a cabo en el país desde comienzos de los años 80 y hasta junio de 2009. Los elementos analíticos y las conclusiones a llegadas por el autor en las referencias citadas sobre el MCI en España, serán especialmente considerados en la tercera parte de este trabajo de investigación.

### 3.2.1. La voluntad política para el manejo costero integrado

Hasta hace cinco años, coincidiendo con el inicio del pasado período legislativo (2004-2008), España se caracterizó por que la gestión del litoral no había sido de manera alguna asunto prioritario de sus políticas públicas estatales. Hasta julio del año 2004 no se contó con algún tipo de política costera explícita, independiente de la calidad de su definición. Los esfuerzos públicos estaban generalmente orientados a asistir con recursos e incentivos el desarrollo costero turístico, portuario, urbano, de infraestructuras, y de otras actividades productivas asociadas. Iniciativas políticas orientadas a darle valor a la protección y restauración del patrimonio natural y cultural costero fueron mínimas y aisladas, presentándose escasísimas propuestas con un enfoque integrado para la gestión del litoral.

El afianzamiento de la perspectiva eminentemente sectorial en el diseño, formulación y aplicación de las políticas públicas pesqueras/acuícolas, portuarias, turísticas, agrícolas, energéticas, etc., relacionada con el territorio costero-marino español, fue una característica durante los años 80, 90 y buena parte de los inicios del siglo XXI. Esta situación no era mejor a escala autonómica, aún algunas iniciativas políticas efímeras por ejemplo en Andalucía, Valencia y Cataluña.

Es interesante constatar que existió una ausencia de propuestas de los partidos y decisiones políticas de elaboración de alternativas más integradas para la gestión costera, aún las demandas de la acción pública por parte de grupos sociales y ONG´s. No faltaron importantes reclamos ciudadanos, sin sustancial eco político, por ejemplo relacionados con el deterioro y abusiva densificación urbana del *Mar Menor* (Murcia), en las costas gallegas después del desastre del *Prestige*, asociadas también al colapso de servicios públicos y densificación estacional en el litoral alicantino, o por la masiva urbanización de gran parte de la *Costa del Sol* en Andalucía o la degradación creciente del litoral en Gran Canaria.

Desde una perspectiva temporal y para un análisis sintético como se pretende, deberá señalarse primero que España, durante los períodos predemocrático y de transición política (década del setenta y primeros años del 80), careció de política alguna de gestión del litoral. Las urgencias relacionadas con la reorganización del Estado de las Autonomías, la vinculación a la Unión Europea y la búsqueda de salidas a la crítica situación económica interna, solo permitió que las costas y el mar españoles se vieran como espacios de expoliación, de explotación intensiva, de *Desarrollo*.

El segundo lustro de los años 80, en medio de un notable resurgir de ideas y procesos políticos en todas las escalas administrativas, el Estado apuesta decididamente por la adecuada gestión del *Dominio Público Marítimo Terrestre* -DPMT-, y en especial de la *ribera del mar*, como el principal instrumento para la gestión de la costas españolas. Respuesta a ello fue la *Ley de Costas* de 1988.

De finales de los 80 y durante toda la década del 90, no faltaron tanto iniciativas políticas estatales como autonómicas que auguraban por fin un arraigo de un enfoque integrado para la gestión del litoral. Aún la mejora de algunos aspectos legales, administrativos y presupuestarios, estas iniciativas fueron pasajeras, decayendo después a la par que se hacían notorias políticas orientadas a favorecer el desarrollo inmobiliario, más infraestructuras viarias, más amueblamiento y artificialización de la línea de costa con paseos marítimos, rellenos de playas y más espigones. La naciente perspectiva integrada para la gestión de la costa, impulsada por la misma *Agenda 21*, se diluyó, y la sectorial nuevamente se afianzó, reforzándose el reconocimiento del litoral como solo ámbito para generar rentas.

Interesante destacar como de forma paralela durante la década del 90 se exacerbó por una parte el desarrollo inmobiliario, artificialización, homogenización y degradación del litoral, mientras que por otra se extendió y se hizo común el discurso del *Desarrollo Sostenible* en todas las escalas político administrativas territoriales de España. Efectivamente desde los 90, y durante esta primera década del siglo XXI (como en gran parte del planeta), la explosión del *Discurso Verde*, del *Desarrollo Sostenible,* ha permeado prácticamente todas las iniciativas políticas, tanto públicas, como privadas. Esta situación evidente en todas las escalas de la administración territorial, e independientemente del tipo de partido político en el poder, dejó un legado: varias estrategias, planes, programas, documentos y una gran retórica sobre desarrollo sostenible, el valor *incalculable* de la biodiversidad y un moderno enfoque de la *gestión integrada de las zonas costeras*

fuertemente atado a este discurso. Al mismo tiempo se llegó al ápice de la gran ola de la urbanización costera, de la reclasificación del suelo para favorecer así la especulación, al crecimiento del PIB español sin par en el bienio 2005-2006, como al deterioro (también sin par) del patrimonio natural y cultural del litoral. Actualmente la evidencia por una parte de la degradación ambiental que se constata en especial en el litoral mediterráneo español, en Baleares y en Canarias, y de la crisis económica y del desempleo por otra, reflejan la debilidad estructural de esta economía y de la gran ambigüedad del discurso del *Desarrollo Sostenible*.

Desde mediados del año 2004 parecía que el estancamiento, incluso el retroceso en políticas de gestión costera en España, había llegado a su fin. El 15 de julio se conoció la primera política explícita de costas: *Principales líneas de reorientación de la Política de costas* (MMA, 2004), que brindó durante el anterior período legislativo (2004-2008) algunos aportes concretos, que sin duda marcaron diferencias importantes con otras etapas anteriores. En este breve documento de política de no más de cuatro páginas, que tuvo además una limitada divulgación[18], el entonces *Ministerio de Medio Ambiente* presentaba las nuevas líneas de reorientación de la política. Destacaba el compromiso del estado para la promoción de la gestión integrada y sostenible del litoral, dirigido al cumplimiento de objetivos de "*protección y conservación de la integridad de los sistemas litorales y marinos, la garantía del acceso y del uso público de la costa, y la recuperación y transformación del borde marítimo en los tramos urbanizados y degradados".* Señalando como medidas para alcanzar estos objetivos el impulso a la formulación del *Plan Director para la Gestión Sostenible de la Costa*, la aceleración del *Plan de Deslindes*, el incremento de las inversiones para la sostenibilidad, la conservación y recuperación de la biodiversidad marina, la protección del DPMT, la dotación para el acceso y uso público de la costa, y la promoción de estrategias de colaboración con las CC.AA. y Ayuntamientos.

Esta política que careció de proceso previo participativo de discusión y ajuste entre los distintos actores políticos administrativos territoriales, Demarcaciones o Servicios Provinciales de Costas y grupos de interés, presenta tres aspectos relevantes que deben destacarse. En primer lugar, a diferencia de gobiernos anteriores, hace explícita su preocupación por los asuntos medioambientales en la gestión del litoral, superando la tradicional visión de la Administración General del Estado -AGE- de inversión tan solo en obra pública, relleno de playas y construcción de paseos marítimos. Reconoce el importante papel que deben llevar a cabo las CC.AA. por sus responsabilidades en la ordenación del territorio costero, impulsando el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación, y finalmente fortalece la utilización de algunos instrumentos de planificación estratégica para la articulación de las múltiples políticas sectoriales con incidencia en el litoral.

Como se indicara más adelante, la implementación de esta política en el período 2004-2008 refleja que solo dominaron los enunciados de muchas de las medidas fijada al comienzo del período, no superando su real test de implementación. Ejemplo de ello es el ya dejado de lado *Plan Director para la gestión sostenible de la Costa.*

Durante el actual periodo legislativo 2008-2012, también con el Partido Socialista en el gobierno, la AGE no ha presentado hasta la fecha documento alguno sobre su política para la gestión integrada del litoral español. Se entiende así que el breve documento de julio de 2004 sigue teniendo toda su vigencia. Dos

[18] Barragán (2009) señala que las medidas enunciadas en esta política no aparecían en las propuestas del programa que el Partido Socialista Obrero Español -PSOE- presentó en las elecciones del 2004. Indica además que el tipo de formato, su forma de redacción y la manera informal de edición de este documento inducen a pensar que su texto se concibió "*con cierta premura o improvisación una vez ganadas las elecciones*."

aspectos eso sí por su relevancia deben aquí finalmente mencionarse. A diferencia de otras pasadas elecciones a la jefatura del gobierno, durante las elecciones del 2008 los principales partidos políticos en España hicieron expresas propuestas relacionadas con la gestión del litoral. El actual partido gobernante (PSOE) señaló como tarea prioritaria durante el nuevo mandato, la concertación con las CC.AA. de la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa*, insistiendo en el establecimiento de convenios con esas administraciones regionales para su implementación. Se pretendía consolidar así una tendencia de la administración estatal iniciada en el año 2004, de entregar en el marco de mecanismos específicos de cooperación y coordinación, más competencias a las CC.AA. para la gestión del litoral, incluido del DPMT.

El segundo aspecto que recientemente de manera indirecta puede reflejar su lugar en la agenda política actual del litoral en España, y en particular de sus asuntos relacionados con su gestión integrada, es la reestructuración de la cartera ambiental y su fusión con el *Ministerio de Agricultura y Pesca* llevada a cabo mediante el Real Decreto 432/2008. En el actual *Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino* -MAMRM-, parece cada vez mas desdibujada una perspectiva integrada para la gestión del territorio marino y costero español, imponiéndose de nuevo una reedición de la política sectorial desarrollista, avivada además por la creciente crisis económica[19]. Se percibe que la política de gestión integrada de costas, ya no es en esta legislatura un asunto de importancia en la agenda del gobierno central. Este diagnóstico, transcurrido más de un año de esta nueva legislatura del PSOE, es claramente corroborado por un informe reciente de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas de carácter estatal en España (ONG´s Ambientalistas, 2009). En él, de manera explícita, se señala que en relación a la política de costas, se asiste a "*un cambio en los principios de protección y defensa del litoral mantenidos hasta el momento, …lo que no augura una buena legislatura para la conservación del litoral*".

### 3.2.2. Las reglas de juego: ¿existe una normativa para el MCI en España?

Las normas fundamentales que rigen la protección y gestión de las costas en el país son la *Constitución Española* de 1978 y la ya mencionada *Ley 22/1988 de Costas* desarrollada por un decreto reglamentario (Real Decreto 1471/1989[20]). Este último modificado después a raíz de dos sentencias del Tribunal Constitucional que otorgaron mayores competencias a las CC.AA. en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ordenación del litoral, vertidos, puertos, obras públicas, turismo, pesca, marisqueo, acuicultura y protección del medio ambiente[21].

En el Preámbulo de la Constitución, siguiendo algunos de los principios sancionados en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano* (Estocolmo, junio de 1972), se señala el derecho "*…al disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida*

[19] En recientes declaraciones del *Secretario General del Mar* del MAMRM ante el Congreso (MAMRM. 2009a) en relación con el objetivo de establecer un nuevo modelo de gestión sostenible del medio marino y litoral, el ministerio claramente privilegia la visión de la explotación sostenible de los recursos pesqueros y las ayudas estructurales para apoyar la competitividad del sector, sin mención alguna a la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa* incluida única y expresamente como propuesta electoral para el litoral en las elecciones del año 2008.

[20] El Real Decreto 1471/1989 fue expedido el 1 de diciembre de dicho año. Aprobó el reglamento general para el desarrollo y ejecución de la ley de costas. Precisando entre otras materias asuntos de bienes de DPMT, deslindes, afectación y desafectación, limitaciones de la propiedad, servidumbres legales, zona de influencia, proyectos y obras y reservas, adscripciones, autorizaciones, concesiones, régimen económico y financiero, infracciones y sanciones, y competencias.

[21] El Real Decreto 1471/1989 fue modificado parcialmente por el Real Decreto 1112/1991, de 18 de septiembre (BOE del 6 de octubre), a raíz de dos sentencias del Tribunal Constitucional: 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre.

*digna y gozar de bienestar*…", y en el artículo 45 al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, protegiendo y mejorando la calidad de vida. La Constitución impuso así un carácter racional a la utilización de los recursos en España dando así entrada a la planificación territorial y a políticas de ordenación del suelo y del territorio, y por ende a la armonización de los valores de desarrollo económico y protección del medio ambiente continental y marítimo. En el artículo 132.2 define también los bienes de dominio público de carácter estatal, señalando "… *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*".

Hace más de veinte años, el día 28 de julio, se aprobó la Ley 22/1988 de Costas. Sin duda un hito en la gestión costera de España y de Iberoamérica. Su aprobación no fue camino fácil. Allí no faltaron trifulcas parlamentarias y cientos de enmiendas en el Congreso y en el Senado. Aunque concebida básicamente para la gestión del DPMT y no para el litoral en su conjunto, esta ley corrigió una serie de errores históricos, como los cometidos por la *Ley de Costas* de 1969 al definir los bienes de dominio público. La ley recogió criterios contenidos en la Recomendación 29/1973, del Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras, como en la *Carta del Litoral* de 1981, de la *Comunidad Económica Europea*.

Barragán (2004) señala cuatro importantes razones que justifican que esta Ley sea considerada el principal bastión de la legislación costero-marítima española: 1. Es la legislación básica sobre la materia, 2. Identifica el DPMT con él ámbito de los ecosistemas de mayor fragilidad en el litoral, 3. Porque condiciona de manera estricta cualquier desarrollo en el primer medio kilometro del ámbito terrestre del litoral, y 4. Porque constituye un importante y necesario punto de encuentro entre las tres escalas territoriales de la administración pública (la estatal, la autonómica y la provincial/local).

Pero la *Ley de Costas*, sin dudar su importancia, evidencia falencias que han venido reconociéndose y urgiendo ajustes en estas dos décadas transcurridas[22]. Es claro que la ley no brinda los suficientes mecanismos para desarrollar una Gestión Integrada de las Áreas Litorales -GIAL-, se restringe básicamente, como ya se señaló a la *Ribera del Mar,* no define instrumentos de planificación estratégica para el DPMT, incluido las aguas interiores y Mar Territorial, no crea ningún órgano colegiado como espacios decisorios colectivos, no compromete a la Administración responsable a actuar conforme a criterios precisos y conocidos, invisibiliza el paisaje como un importante recurso con entidad propia que debe protegerse, y no permite incorporar criterios y recursos bióticos a la hora de deslindar el DPMT desde un perspectiva sistémica y no solo puramente métrica.

Cuando se analiza la legislación sectorial relacionada con la costa en España, se encuentra allí un amplísimo repertorio, de leyes, decretos y reglamentos profusos, dispersos; varios de ellos confusos, sobrepuestos e incluso antagónicos. La perspectiva sectorial especialmente de los años 70 y 80, como el proceso exacerbado de descentralización en el período de consolidación democrática explican en gran parte

[22] En el 2002 la Ley de Costas fue modificada en siete de sus artículos, mediante la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Ella tiene por objeto coordinar las actuaciones de las Administraciones con competencias concurrentes en el ámbito costero. Asimismo, se completa la regulación de los procedimientos regulados en la Ley de Costas, fijando el plazo para dictar resolución y notificarla a los interesados en los procedimientos de deslinde y de extinción de los derechos de ocupación del DPMT. Por último, se aclara y precisa la regulación contenida en la disposición transitoria sobre la servidumbre de protección de 20 metros para los terrenos clasificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley 22/1988.

esta situación. Barragán (2004) presenta un análisis detallado de la principal estructura normativa vigente y relacionada con el litoral en España.

Entre la legislación sectorial relacionada debe mencionarse en materia de *Dominio Público Portuario Estatal* -DPPE- la Ley 27/1992 del 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por la Ley 62/1997 y la Ley 48/2003. Se establece que la ocupación y utilización del DPPE se ajustará a lo establecido en la legislación reguladora del DPMT, con las salvedades que se recogen en la Ley de Puertos (Ya previstas en la *Ley de Costas*). Por su parte, la atribución de competencias en materia de gestión del uso del DPMT efectuada a favor de diferentes órganos de la Administración General del Estado se entenderá hecha a las *Autoridades Portuarias* correspondientes respecto al DPPE.

Otras leyes sectoriales relacionadas que deben citarse son la Ley de Aguas (Ley 29/1985 y RD 1/2001)), la de Espacios Naturales Protegidos (Ley 4 /1989), la Ley del Suelo (Ley 6/1998), la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administración Públicas (modificada en 1999), la Ley 38/1995 sobre el derecho de acceso a información medioambiental, el Real Decreto -RD- legislativo 1320/1986 de evaluación de impacto ambiental, el RD 258/1989 sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar, y la Ley 3/2001 sobre pesca marítima. Otra normativa importante en relación con los límites y soberanía marítima es el RD 2510/1977 sobre el trazado de las Líneas de Base Recta, la Ley 10/1977 sobre Mar Territorial, y la Ley 15/1978 que fija la jurisdicción de España sobre los recursos naturales en la Zona Económica Exclusiva.

Más recientemente, en la legislatura 2004-2008 deben mencionarse cuatro normas relacionadas con el litoral. La *Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural* (Ley 45/2007 de 13 de diciembre)[23] que tiene por objeto regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural tanto en municipios interiores como costeros, el Real Decreto 1341/2007, de 11 de octubre, sobre la gestión de la calidad de las aguas de baño[24], y otras dos normas con más énfasis en medio marino: la *Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad* (Ley 42/2007 de 13 de diciembre)[25] y el Real Decreto 1028/2007[26] que establece el procedimiento administrativo para tramitar la autorización e instalación de aerogeneradores eléctricos en el Mar Territorial.

---

[23] La Ley 45/2007 se soporta en el establecimiento del *Programa de Desarrollo Rural Sostenible* de aplicación en los términos municipales del medio rural. Entendiéndose este medio, según Artículo 3a de la misma ley, "*como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km$^2$.*

[24] El Real Decreto 1341/2007 establece los criterios sanitarios que deben cumplir las aguas de baño, incluidas las aguas costeras, para proteger la salud humana, conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente en complemento al texto refundido de la Ley de Aguas (aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001) y establecer disposiciones mínimas para el control, la clasificación, las medidas de gestión y el suministro de información al público sobre la calidad de estas aguas de baño.

[25] La Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho de las personas establecido en el artículo 45.2 de la Constitución. Entre los aspectos más relacionados con el litoral deben mencionarse la definición de competencias del Estado sobre la biodiversidad marina (artículo 6), el establecimiento del marco programático de gestión a través del *Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* (artículo 13), la promoción de incluir espacios protegidos hasta la Zona Económica Exclusiva y la plataforma continental (artículo 27), la definición de la figura *Área Marina Protegida* como categoría de espacio protegido (artículo 32) independientemente de las reservas pesqueras. Finalmente reconoce el estatus especial de las *Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo* (ZEPIM), en el marco del *Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo*.

[26] El Real Decreto 1028/2007 además exige la realización de un "*Estudio estratégico ambiental del litoral español*" (con la participación de los entonces Ministerios de Medio Ambiente, Agricultura, Pesca y Alimentación, y de Industria, Turismo y Comercio), con el objetivo de determinar las mejores zonas para la instalación de aerogeneradores en el mar, y superar los conflictos sociales y ambientales que ya se evidencian.

Cabe señalar que desde julio del año 2008 se viene impulsando en España una nueva modificación de la *Ley de Costas*. Esta vez promovida por una parte por el movimiento social denominado *Plataforma Nacional de Afectados por la Ley de Costas*, que agrupa a cerca de 20.000 personas con viviendas derruidas o en trance de serlo por su localización en el DPMT, y por otra parte por la misma AGE en relación específicamente con la transmisión *inter vivos* de las concesiones administrativas otorgadas para porciones del DPMT al amparo de la disposición transitoria de la *Ley de Costas*[27].

Finalmente indicar que el MAMRM tenía elaborado en junio de 2009 un anteproyecto de ley orientado a la protección del medio marino. Dicho anteproyecto, aún en fase de información pública, tiene como principal objetivo transponer al derecho interno la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina de la UE (Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008), aunque también incluye otros aspectos no contemplados por ésta pero relacionados con una adecuada protección de los mares españoles, de forma que se disponga de una herramienta básica estatal que se constituya en el marco general para la planificación del medio marino, con el objetivo de lograr su buen estado medioambiental.

En resumen debe señalarse que en España no existe todavía normativa específica para la gestión integrada del litoral, aún los avances importantes durante los últimos 30 años, especialmente los relacionados con la *Ley de Costas* de 1988. Haciendo notar por último el evidente vacío de normas para la regulación del uso acuícola y energético, así como la ordenación, planificación y protección del territorio y medio marino en aguas interiores, Mar Territorial y ZEE.

### 3.2.3. Las responsabilidades a las diferentes escalas administrativas

No deja de ser complejo el reparto de las competencias para la gestión pública que afectan al espacio y recursos litorales en España. Esta complejidad es prácticamente común a la mayoría de los estados, explicable por la multitud de usos públicos y actividades económicas allí asentadas, su tradicional gestión sectorial, el carácter de transición tierra-mar y la dinámica de este espacio geográfico, complejidad que afecta directamente la distribución de competencias. Además, el modelo de organización territorial español favorece que sobre un mismo espacio se ejerzan de modo concurrente competencias de titularidad de diferentes administraciones públicas, constituyendo una realidad habitual en España, que tiene en la gestión de la costa el mejor de sus ejemplos (MAMRM, 2008).

La primera referencia a este reparto de competencias es señalada por la misma *Constitución Española* en sus artículos 148 y 149, en la cual se atribuye competencia expresa a favor del Estado. De esta manera, uno de los problemas más notables al interpretar la distribución de competencias ha sido entender erróneamente que la titularidad del dominio público podía ser un título de atribución competencial, y que por lo tanto el artículo 132 de la Constitución, al definir como dominio público estatal, entre otros, a la zona

[27] Esta modificación puntual de carácter técnico se plantea de acuerdo con diversas sentencias de la Audiencia Nacional (2005, 2006 y 2007) según las cuales estas concesiones son trasmisibles por actos "*inter vivos"* y no solo "*mortis causa"* (MAMRM, 2009). El MAMRM impulsó esta modificación introduciendo una enmienda a la *Ley de Navegación Marítima* –del Ministerio de Fomento- para permitir vender y comprar viviendas construidas en dominio público, sobre la misma playa, y que hasta ahora no podían cambiar de dueño. La disposición final cuarta de la *Ley de Navegación Marítima*, aprobada por el *Consejo de Ministros* el pasado 5 de diciembre de 2008, añade dos apartados a la Ley de Costas: "Las concesiones [a las viviendas construidas legalmente sobre la playa antes de 1988] serán transmisibles, previa autorización de Costas, por actos *inter vivos,* subrogándose el nuevo titular los derechos y obligaciones de la concesión". Es decir, que las concesiones no sólo se pueden heredar, sino que con esa reforma se podrán vender y comprar. Medio Ambiente tendrá tres meses para ejercer el derecho de tanteo.

marítimo-terrestre y las playas, atribuía competencias al Estado en esta materia. Esta importante duda fue resuelta siete años después de proferida la Ley 22/1988 de Costas mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 102/1995 que estableció"… *El concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que la ostenten*".

De hecho, actualmente, el Estado (la Nación) y las Comunidades Autónomas (las Regiones) concentran la mayor parte de las funciones y responsabilidades públicas en el litoral, dejando a los municipios y ayuntamientos menos competencias, aunque no por ello bien importantes. No han sido pocos en el pasado reciente los problemas de distribución de competencias para la gestión del litoral y en especial de la *ribera del mar* y la zona de influencia del DPMT entre estos dos entes territoriales. Situación que viene resolviéndose, como se observa cada vez más, en una continua y creciente expansión de competencias de las CC.AA. costeras en el litoral terrestre y la zona marítimo-terrestre, recogiendo las posibilidades que fueron concedidas por la Constitución de 1978 a través de los Estatutos de Autonomía. Paralelamente la Administración General del Estado -AGE- viene consolidando sus competencias en el Mar Territorial donde ejerce la plena soberanía, y en la ZEE en relación con la soberanía sobre los recursos naturales.

La distribución de competencias relacionadas con el litoral en España puede sintetizarse del siguiente modo:

- Administración General del Estado: Le corresponde la gestión y tutela del *Dominio Público Marítimo Terrestre* -DPMT- así como velar por controlar su ocupación y aprovechamiento, así como el otorgamiento o denegación de autorizaciones en las zonas de servidumbre de tránsito y de acceso al mar. Básicamente corresponde al ejercicio de competencias desarrolladas en la Ley, excepto la autorización para llevar a cabo obras en la zona afectada por la servidumbre de protección e influencia. Otras competencias que lleva acabo la dirección de las *Demarcaciones* y *Servicios Provinciales de Costas* son las relacionadas con el dominio hidráulico, ingeniería costera y dragados así como la supervisión, ejecución y control de estudios de proyectos y obras de defensa. A nivel central la legislación básica sobre urbanismo, protección del medio ambiente, montes, aprovechamiento forestal y vías pecuarias, parques nacionales, etc. Otras competencias directas se refieren a puertos comerciales[28], control de buques, seguridad y salvamento marítimo[29], defensa nacional, pesca marítima, patrimonio cultural e investigación en el Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva.

- Administración Regional - Comunidades Autónomas: Les corresponde el ejercicio de competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo, ordenación del turismo y su promoción, control de vertidos al mar (solo en aguas interiores), espacios naturales protegidos, puertos deportivos y pesqueros, defensa del patrimonio histórico, autorizaciones de usos y actividades en la Zona de Servidumbre de Protección -ZSP- y en las aguas interiores gestiona la pesca, la acuicultura y el

[28] En relación con estos puertos cabe recordar que el régimen jurídico del Dominio Público Portuario Estatal –DPPE-, recogido en la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, prevé que la ocupación y utilización del DPPE se debe ajustar a lo establecido en la legislación reguladora del DPMT, con las salvedades recogidas en la Ley de Puertos. Así entonces la atribución de competencias en materia de gestión de la utilización del DPMT efectuada a favor de diferentes órganos de la Administración del Estado se entenderá hecha a las Autoridades Portuarias con respecto al DPPE, dependientes del *Ente Público Puertos del Estado*, del *Ministerio de Fomento* (MAMRM, 2008).

[29] La ordenación general de la navegación marítima y de la flota civil española es competencia de la Administración Estatal, que le ejerce a través de la *Dirección General de la Marina Mercante*, del *Ministerio de Fomento*, que ostenta, entre otras, las funciones de ejecutar la normativa relativa a la protección marítima, la seguridad y salvamento de la vida humana en el mar, etc.

marisqueo. En general corresponden a las atribuidas por sus Estatutos de Autonomía, entre las que se destaca la ordenación de las áreas litorales. En cuanto a las autorizaciones en la ZSP del DPMT, estas inicialmente fueron atribuidas a la Administración del Estado, pero mediante las sentencias del Tribunal Constitucional SSTC 149/1991 y 198/1991, estas han pasado a ser competencia de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias de los Entes Locales para otorgar licencias urbanísticas.

- Administración Entes Locales-Municipios: Les corresponden la planificación y gestión de los usos del suelo y por lo tanto los aspectos urbanísticos de la zona de influencia terrestre del DPMT, sin perjuicio de las competencias de las CC.AA. en la aprobación de los instrumentos de ordenación y de los informes preceptivos de la AGE. En este sentido, dada la importancia de los planes urbanísticos para una adecuada protección del DPMT, la Ley de Costas exige la solicitud de informe a la Administración del Estado con motivo de la tramitación de dichos instrumentos. Otras competencias relacionadas de la administración local son informar a la ciudadanía sobre los deslindes, reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones sobre el DPMT. Igualmente deben explorar con carácter preferente los servicios de temporada en la costa, mantener la sanidad, seguridad y limpieza de playas y lugares públicos de baño, llevar a cabo la depuración de aguas residuales y la gestión de los residuos sólidos, y finalmente las responsabilidades sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas en el litoral.

Aquí debe destacarse entre los cambios recientes competenciales para las CC.AA. en relación con la gestión del litoral, la incorporación de algunas funciones, anteriormente estatales sobre gestión del DPMT, e incorporadas en los nuevos estatutos de autonomía de algunas regiones costeras como Cataluña[30], Andalucía, Cantabria, Canarias, Baleares y Galicia. Ahora responsabilidades relacionadas con la gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, entre ellas las concesiones de obras fijas en el mar, así como la regulación y la gestión del régimen económico financiero de este dominio, vienen gradualmente siendo asumidas por las CC.AA. costeras.

Otro aspecto que debe mencionarse aquí con más detalle, es el relacionado con la consolidación de la competencia de la AGE para la gestión del medio marino, en particular del Mar Territorial y ZEE. El proceso que llevó a la aprobación de la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo por la que se estableció un marco de acción comunitaria para la política del medio marino -*Directiva marco sobre la Estrategia Marina*- (Parlamento Europeo, 2008b), se constituyó en España en un importante incentivo para fortalecer la inclusión de los escasamente representados ecosistemas marinos en el sistema español de áreas protegidas. Sin embargo los recurrentes conflictos competenciales entre la AGE y las CC.AA. en relación con la conservación de la biodiversidad en el mar que obligaron la intervención del mismo *Tribunal Constitucional* (sentencias 38 del 2002 y 35 y 36 del 2005), demandaron que el gobierno encargase en el año 2005 un informe al *Consejo de Estado* que clarificase las competencias sobre la materia entre estas dos entidades administrativas territoriales. Este informe, anteriormente mencionado, fue finalmente elaborado y aprobado por la *Comisión de Estudios* del *Consejo de Estado*, en julio de 2006. Bajo el título *"Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de*

[30] Como señala el Ministerio de Ambiente en el *Informe sobre el Medio Ambiente en España 2007* (MAMRM, 2008), la Comunidad Autónoma de Cataluña ha sido la primera en recibir la transferencia efectiva de ciertas funciones en materia de costas. El 29 de octubre de 2007 se aprobó el Real Decreto 1404/2007, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral. En dicho Decreto se materializaba el traspaso a la Generalitat de las competencias de la *Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar* en materia de autorizaciones e instalaciones marítimas en Cataluña, en cumplimiento de lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña reformado por la Ley Orgánica 6/2006.

*protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de Áreas Marinas Protegidas*", el Consejo entre otros asuntos deja claro que es competencia de la AGE la protección, conservación y restauración de la biodiversidad marina en aguas profundas y en sistemas marinos de alto valor ecológico alejados de la costa (Consejo de Estado, 2006). Este informe apuntaló también las competencias de la AGE para la gestión de la política sobre biodiversidad marina (más allá de las líneas de base recta), establecidas en la reciente *Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad* (Ley 42/2007). Esta ley, en sintonía con el proceso europeo que culminó en el 2008 con la aprobación de la Directiva arriba mencionada, afianza la competencia estatal en el medio marino respecto a las CC.AA.

La multiplicidad de competencias distribuidas en las tres principales escalas administrativas públicas territoriales, demanda de un aspecto de particular relevancia para la gestión integrada de las áreas litorales: la obligada necesidad de contar con apropiados mecanismos de coordinación y cooperación de manera que la convergencia administrativa permita una gestión eficaz del territorio, y no la fragmentación sectorial y administrativa que es tan común. No faltan ejemplos que indican la pertinencia de esta coordinación. Por ejemplo el caso de la pesca, una clara actividad dinámica, donde las líneas de base recta, solo sobre los mapas, son el límite competencial entre la Comunidad Autónoma y el Estado, o el caso de muchos puertos deportivos españoles, bajo competencia autonómica, que están localizados al interior de instalaciones portuarias estatales bajo competencia del *Ministerio de Fomento*.

Estos problemas de coordinación y cooperación enunciados son aún más críticos cuando se considera la gestión de toda la cuenca hidrográfica-marítima, en sintonía con el principio de Sostenibilidad de la *Directiva Marco del Agua* de la UE (Directiva 2000/60/CE). El diseño y formulación de los *Planes Hidrológicos* y de sus *Planes de Medidas* en España, demandan según la *Directiva*, su plena armonización también con los programas de actuaciones estatales, autonómicas y locales en los sistemas de estuarios, deltas y aguas costeras y de transición de dichas cuencas. Sobre este asunto la descoordinación es evidente, la cual se acrecienta cuando la cuenca de interés hace parte de más de una CC.AA. (la del río Ebro por ejemplo entre Navarra, Aragón y Cataluña), o incluso de carácter internacional como de los ríos Duero y Guadiana entre España y Portugal.

### 3.2.4. Instituciones públicas españolas y MCI

Hasta bien entrada la década del 90, la administración específica estatal relacionada con la costa estaba inscrita primero en el *Ministerio de Obras Públicas* y después en el *Ministerio de Fomento*. Se infiere entonces que la gestión de costas se entendía básicamente relacionada con obras de ingeniería para el control de la erosión, relleno de playas, construcción de paseos marítimos, obras de accesibilidad al mar, etc. Es claro entonces que la arquitectura institucional española hasta ese momento relacionada con el litoral, privilegiaba explícitamente la problemática y las soluciones de ingeniería que demandaba la gestión del espacio territorial físico y en particular del DPMT. Una perspectiva integradora, que considerarse también las dimensiones bióticas, ecológicas, sociales, culturales y de paisaje era sin duda insuficiente.

En 1996, fuertemente influenciada por la *Conferencia de la Naciones Unidas sobre Medio Ambiente* (Rio de Janeiro, 1992), se crea en España el *Ministerio de Medio Ambiente* -MMA-, y se traslada allí la *Dirección General de Costas* -DGC-, la cual en el año 2004 hace ya parte de la *Secretaría General para el*

*Territorio y la Biodiversidad* según los Reales Decretos 562 y 1477 del 2004. Como ya se indicó, la responsabilidad central de la DGC está relacionada con la gestión y tutela del DPMT, para lo cual se tiene organizada en unos servicios centrales en el MAMRM y unos servicios periféricos denominados *Demarcaciones de Costas* -DC-. A estas DC[31] se les asigna un tramo provincial de la costa española, operando en la mayoría de los casos a través de las mismas *Demarcaciones* o mediante los denominados *Servicios Provinciales de Costas* (Barragán, 2004).

Con base en el RD 562/2004 y RD 1477/2004 se reestructuró el MMA, haciéndose, para el caso de la gestión del litoral, una apuesta en verdad por una perspectiva integradora, con el propósito de superar las falencias ya indicadas. Así entonces se creó una *Subdirección General para la Sostenibilidad de la Costa*, una *Subdirección General de Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo Terrestre* y una *División de Protección del Medio y los Ecosistemas Marinos*. Se estableció un arreglo institucional que en su momento significaba un paso adelante, ganando presencia política con rapidez, en sintonía con la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras GIZC-: Una Estrategia para Europa* COM(2000) 547*,* y la Recomendación 2002/413/CE de GIZC de la UE.

En abril del año 2008, en los inicios del segundo periodo legislativo del PSOE[32] (2008-2012), se adelantó una nueva reestructuración institucional, y esta de gran envergadura al interior de la Administración General del Estado. Argumentando razones de modernización y cambio, pero parece más por razones de racionalización del tamaño del aparato público estatal, se fusionó bajo un mismo ministerio múltiples sectores y ámbitos: desarrollo rural, recursos agrícolas, ganaderos, pesqueros, alimentación, cambio climático, protección del patrimonio natural, agua, y de la biodiversidad y del mar.

El RD 432/2008, de 12 de abril, aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, creando también al actual *Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino* -MAMRM-, el cual asume las competencias atribuidas a los suprimidos *Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación* y de *Medio Ambiente*. La Figura 3.12 presenta la estructura básica del MAMRM, y la estructura orgánica específica relacionada con la gestión de las costas y del mar. Mediante RD 1130/2008 del 4 de Julio, se desarrolla la estructura orgánica de este joven Departamento, suprimiéndose la *Dirección General de Costas* y sus subdirecciones de *Sostenibilidad de la Costa* y de *Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo Terrestre*. Se crea una *Secretaria General del Mar* (pero con rango de subsecretaría) con competencias principalmente en ordenación y gestión de recursos pesqueros y acuícolas (dos direcciones), y una *Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar* responsable de la planificación y ejecución de las políticas en materia de protección y conservación del mar y del dominio público marítimo terrestre. Esta dirección asume también las tareas de evaluación y seguimiento de los daños por contaminación marítima y costera, y el de colaborar con el *Ministerio de Fomento* en asuntos de protección del mar. El Cuadro 3.5 sintetiza las competencias actuales de las principales instancias al interior del MAMRM vinculadas con la gestión pública de las costas y el mar en España. En relación a las instancias periféricas del ministerio con competencias en el litoral (*Demarcaciones de Costas* y *Servicios Provinciales de Costas*), debe decirse que estos últimos cambios no afectan significativamente a estos órganos, manteniendo ellos sus estructuras internas y los

[31] Estas unidades administrativas regionales son la *Demarcación de Costas* de Cataluña, de Valencia, de Baleares, de Murcia, de Galicia, de Asturias, de Cantabria, del País Vasco, de las Palmas de Gran Canaria, de Santa Cruz de Tenerife, de Andalucía Atlántico y de Andalucía Mediterráneo.

[32] Partido Social Obrero Español. Segundo Período legislativo de José Luis Rodríguez Zapatero.

procesos de coordinación que han sido habituales al menos en los últimos diez años (Barragán, 2009). Lo que si se modifica significativamente es la asunción cada vez mayor de competencias por parte de la *División de Protección del Mar y Prevención de la Contaminación Marina*, en correspondencia con el ya mencionado fortalecimiento de las responsabilidades estatales en Mar Territorial y ZEE.

Haciendo parte del nuevo MAMRM (RD 432/2008), son actores claves estatales también para la gestión del litoral, las direcciones de Medio Natural y Política Forestal, la del Agua, Cambio Climático, así como las de Ordenación y Gestión Pesquera y Acuícola.

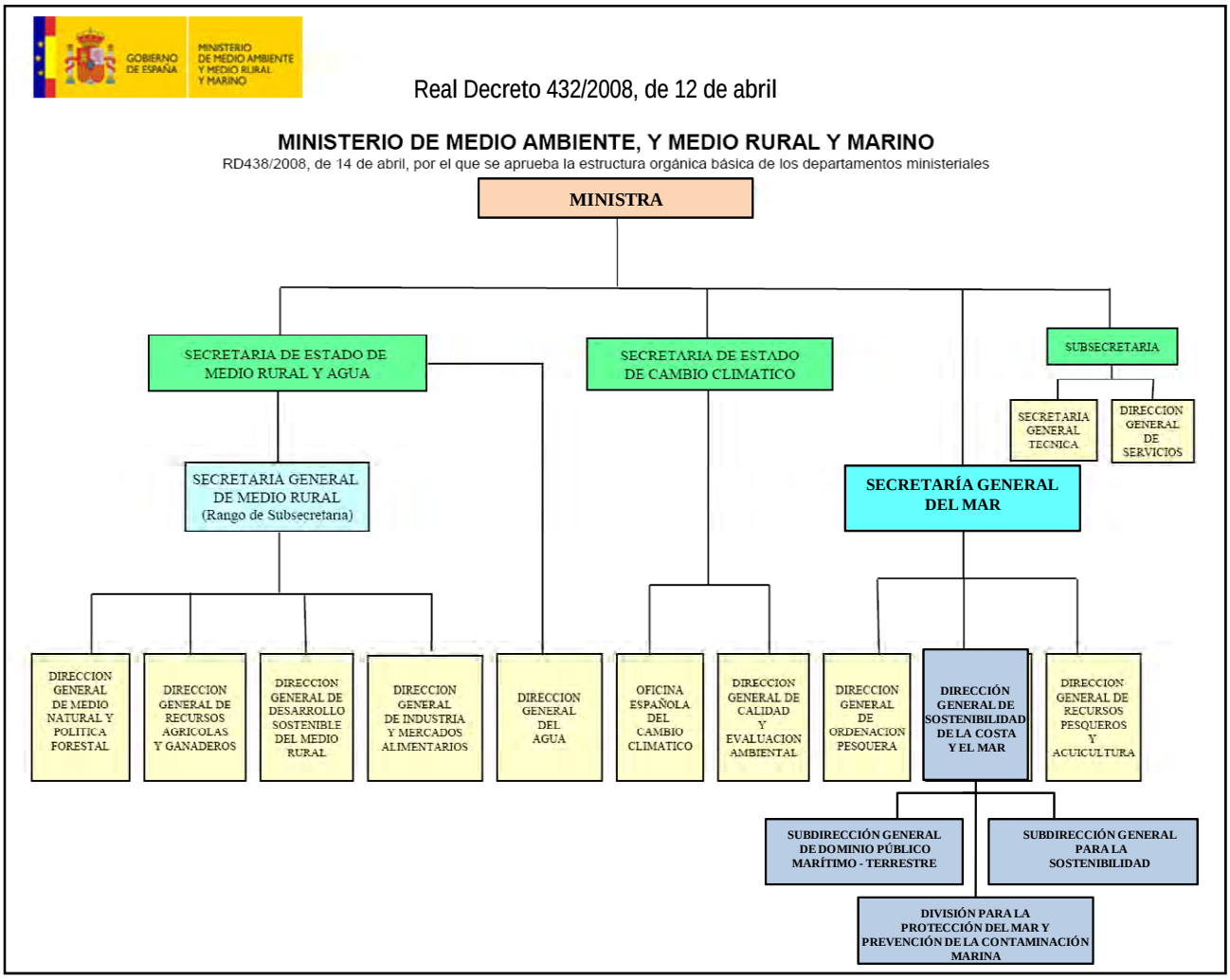



Figura 3.12. El mar y las costas en la estructura orgánica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino
Fuente: Modificado a partir de www.mamrm.es

La orientación de estos cambios, y sus resultados que ya se evidencian, reflejan como mínimo un panorama complejo para la gestión integrada del litoral en España. Tras el objetivo de englobar la protección del medio natural con la viabilidad del desarrollo agrícola y pesquero, se percibe es un duro golpe a las políticas ambientales, a la importancia crucial del territorio, y en especial del territorio costero y marino desde una perspectiva integrada, que al mismo tiempo ha favorecido políticas más sectoriales y más desarrollistas.

No obstante estos cambios y resultados, aún lo inquietantes, no permiten corroborar con certeza un cambio de la política pública sobre la materia en relación al pasado periodo legislativo 2004-2008.

Cuadro 3.5. Principales competencias para la gestión de las costas y el mar al interior del MAMRM (Real Decreto 1130/2008, de 4 de julio)

| Instancia del MAMRM | Competencias-responsabilidades principales relacionadas con el litoral |
|---|---|
| Secretaria General del Mar | Planificación y ejecución de las políticas en materia de protección y conservación del mar y del DPMT, de uso sostenible de la costa y de los recursos naturales en el medio marino, de pesca marítima en aguas exteriores y acuicultura, de ordenación básica del sector pesquero, de bases de la comercialización y transformación de los productos pesqueros, y la participación en la planificación de la política de investigación en materia de pesca y biodiversidad de los ecosistemas marinos. Además debe determinar los criterios para establecer la posición española ante la UE y en Acuerdos pesqueros de la UE con terceros países. |
| Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar | Coordinar, promover, impulsar y evaluar el cumplimiento de todas las funciones asignadas por el Real Decreto 1130/2008 bajo su superior dirección. |
| Subdirección General de Dominio Público Marítimo-Terrestre | La determinación del DPMT mediante el procedimiento de deslinde, así como la adopción de las medidas necesarias para asegurar su integridad y adecuada conservación. La gestión del DPMT, en particular de la ocupación o aprovechamiento, y su tutela y policía. La gestión del régimen económico y financiero del DPMT. La dirección funcional de las *Demarcaciones y Servicios provinciales de Costas*. |
| Subdirección General para la Sostenibilidad | La protección y conservación de los elementos que integran el DPMT, en particular, la adecuación sostenible de las playas, sistemas dunares y humedales litorales, así como la redacción, realización, supervisión, control e inspección de estudios, proyectos y obras de defensa. La coordinación con comunidades autónomas, entidades locales y organismos públicos de las actuaciones o proyectos que contribuyan a la mejora de la sostenibilidad de la costa y del mar, y la programación, seguimiento y evaluación de los proyectos financiables con fondos europeos. |
| División para la Protección del Mar y Prevención de la Contaminación Marina | La participación en la representación del MAMRM en los organismos internacionales y seguimiento de los convenios internacionales en las materias de su competencia. La formulación de estrategias, directrices y programas para la conservación de la diversidad biológica y de los recursos genéticos en el medio y los ecosistemas marinos y de especies marinas incluidas en el Catálogo nacional de especies amenazadas. La elaboración de informes previos a la declaración de impacto ambiental en lo que hace referencia al medio marino. La elaboración o dirección de estudios y elaboración de propuestas y planes, en materia de prevención de la contaminación y protección del medio marino. La propuesta de un plan integral de contingencias en lo referido a actuaciones en el mar y de formación sobre prevención y lucha contra la contaminación. La colaboración con el Ministerio de Fomento para potenciar las actuaciones en materia de protección del mar. Fomentar y dirigir estudios sobre nuevos sistemas de lucha contra la contaminación. La elaboración de planes sectoriales de protección del litoral. La evaluación y seguimiento de los daños producidos por la contaminación marítima y costera derivada del vertido de sustancias contaminantes. |

Otras instituciones del orden estatal español que deben citarse por su injerencia en la gestión del litoral son el *Ente Público de Puertos del Estado* y sus 27 *Autoridades Portuarias*, así como la *Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima*, y las correspondientes *Capitanías Marítimas* (*Ministerio de Fomento*). Igualmente, y dependientes del *Ministerio de Defensa*, las *Bases Navales de la Marina de Guerra*, astilleros Militares, Arsenales, etc.; y relacionadas con el *Ministerio de Industria*, las factorías publicas de construcción naval. Un análisis detallado sobre la administración y gestión estatal de áreas litorales es presentado por Barragán (2004).

Ante este cúmulo de instituciones e instancias estatales relacionadas en alguna medida con la gestión del litoral y del mar, debe decirse finalmente que España aún carece de órgano alguno de carácter colegiado que se ocupe de fomentar la necesarísima coordinación interinstitucional e intersectorial al más alto nivel, aún los importantes esfuerzos bilaterales impulsados desde el 2004 mediante los Convenios entre la *Dirección General de Costas* y algunas CC.AA[33]. La urgencia de articular y armonizar las políticas públicas con injerencia en las costas y en el mar español es un desafío pendiente. Se entiende entonces que tampoco exista un órgano de cooperación que articule las políticas y actuaciones en las diferentes escalas territoriales, u otros que favorezcan espacios para asesoría y debate con los múltiples actores públicos y usuarios costeros.

### 3.2.5. Las estrategias para la gestión costera integrada en España

Una primera y somera mirada para identificar sí en España existen grandes líneas de acción orientadas con carácter estratégico, a ordenar y coordinar las actuaciones públicas para el cumplimiento de la política sobre gestión del litoral a nivel estatal, concluiría que en el año 2009 estaban en marcha dos procesos abiertos y simultáneos para formular una estrategia que ya fue entregada en febrero del año 2006 a la *Comisión Europea,* para cumplir así con la Recomendación 2002/413/CE sobre aplicación de la GIZC en Europa. Esta confusión y evidente contradicción podría tener como origen una política errática sobre la materia, tanto en el período legislativo 2004-2008, como en lo que va del actual, como se verá a continuación.

Como se indicó anteriormente, recién iniciado el anterior periodo legislativo en julio de 2004, el MMA anunció la primera política explícita para la gestión de las costas y el mar en España. Como medio fundamental para alcanzar los objetivos de esa política, el ministerio informo el comienzo de la formulación del *Plan Director para la gestión sostenible de la costa*. Este propósito fue muy bien recibido, ya que España carecía desde 1995 de un plan de este tipo para reorientar sus actuaciones (Barragán, 2009). El 15 de marzo del 2005 se divulgó el *Pliego de Bases* para la contratación de la asistencia técnica para la realización del Plan. El pliego de bases compuesto por una memoria, un pliego de prescripciones técnicas y varios anexos, incluido el documento sobre reorientación de la política de costas, tenía el objeto explícito de definir los trabajos y condiciones necesarios para la elaboración del *Plan Director* de los tramos costeros determinados por los límites de las demarcaciones hidrográficas en atención a la *Directiva Marco de Agua* (MMA, 2005b).

Teniendo entonces una clara perspectiva territorial, el pliego definió cuatro fases para la formulación del plan (caracterización y diagnóstico del medio costero, elaboración de propuestas y alternativas, evaluación de las propuestas y redacción final), un plazo de ejecución no superior a dos años, y un presupuesto base de licitación superior a 6.4 millones de euros. En julio de 2005, el MMA anunció la publicación de los pliegos para la contratación de la asistencia técnica (MMA, 2005c), informando a comienzos del 2007 en el balance del año 2006 (MMA, 2007c) que se venía cumpliendo con la elaboración del plan en el plazo inicial de dos años, y confirmando en abril del 2007 a través del *Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad* (MMA, 2007d) que el plan constituía la principal línea de actuación sobre la materia en el ministerio. Pero es abril de 2007 la última fecha que se conoce sobre informe, documento o pronunciamiento del *Ministerio de Medio Ambiente* en relación al *Plan Director;* el que se entendía por todos

[33] Esta coordinación y cooperación entre el antiguo MMA y las CC.AA. costeras se impulso desde el mismo texto del Decreto 1477/2004 que modifico a ese ministerio. A marzo de 2009 habían suscrito acuerdos Asturias, Galicia, Cataluña, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Murcia y Valencia, quedando pendiente la firma con Andalucía. En esa fecha, con el País Vasco, no se ha iniciado proceso alguno en este sentido.

base fundamental de la primera política explícita sobre gestión integrada del litoral en España. Cinco meses después, en septiembre 2007 el mismo Ministerio divulga el documento de inicio de la denominada *Estrategia de Sostenibilidad de la Costa*, esta ya no de carácter territorial, sin mención alguna al *Plan Director para la gestión sostenible de la costa.* Situación que se ha mantenido así hasta el presente. Aunque no se saben oficialmente las razones que llevaron al aparentemente fallido proceso del Plan, Barragán (2009) señala que al parecer la obligada Evaluación Ambiental Estratégica, a la que se debería haber sujetado el plan para atender la Directiva 2001/42/CE, pudo ser un inconveniente importante para su finalización[34].

El documento de la *Estrategia de GIZC*, arriba comentado y enviado a comienzos de febrero del 2006 por el gobierno español a la *Comisión Europea* en respuesta a la Recomendación 2002/413/CE (MMA, 2005a), fue ante todo un documento administrativo y eminentemente técnico, sin soporte político ni proceso alguno de participación para su formulación con los mismos actores públicos estatales, autonómicos y locales relacionados con el litoral en España. Esta estrategia de trámite, y no de orientación sobre la forma de gestionar el litoral (que era el objetivo central de la Recomendación de la UE), se realizó en los últimos meses de un extenso plazo, de casi cuatro años, teniendo como base una propuesta de respuesta a la *Comisión Europea* elaborada por el *Departament de Medi Ambient i Habitatge* de la *Generalitat de Catalunya*, al *Consorci EL FAR* y su *Observatori del Litoral,* y al *Centro Mediterráneo EUCC* (Anónimo, 2005). Tanto la propuesta, como la *Estrategia Española de GIZC* finalmente enviado a la UE con el título "*Documento. Hacia la gestión sostenible del litoral español*", aún la calidad de sus contenidos y propuestas, no fue considerado como tal después por la AGE, las CC.AA. y las Entidades Locales -EELL-. Este último hecho confirmó que dicha estrategia discurrió en su formulación exclusivamente a través de un protocolo técnico y administrativo, dejándole en el proceso sin la legitimidad, respaldo político y apoyo de las organizaciones sociales y actores territoriales costeros.

Como ya se indico el fallido *Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa,* impulsado durante los años 2004, 2005, 2006 y parte del 2007, cambió a un proceso para formular una *Estrategia de Sostenibilidad de la Costa* en septiembre de este último año. Un breve documento de inicio, sin los elementos que se esperarían de un documento de estrategia, fue presentado al *Consejo de Ministros* el 5 de octubre de 2007 (MMA. 2007b). El documento refleja sin embrago una fuerte decisión política para asumir los cuatro mayores desafíos que sobre la materia tenían y sigue teniendo actualmente el estado español: 1. frenar la ocupación masiva de la franja costera, 2. parar la degradación ecológica del litoral y recuperar su funcionalidad física y natural, 3. abordar soluciones reales para mitigar los efectos presentes y futuros del cambio climático, y 4. cambiar el actual modelo obsoleto de la gestión pública de la costa, por uno de carácter intersectorial, e interdisciplinar que apropie la imperiosa necesidad de coordinación y cooperación en la gestión del litoral, en sintonía con las demandas públicas y con la apuesta política marítima de la UE.

A junio del 2009 no se conoce el grado de avance en la formulación de esta última estrategia. Confirmándose finalmente la errática e improvisada política de gestión costera desde el punto de vista estratégico, durante la pasada y presente legislatura, cuando se analiza con algún detalle el *Informe sobre el medio ambiente en España 2007* (MAMRM, 2008). Efectivamente, en dicho informe, en el apartado sobre política de costas, como mínimo sorprende encontrar que la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa* es

[34] Las fases que se propusieron para la elaboración del *Plan Director* en el año 2005 son básicamente las mismas que las fases propuestas para la elaboración de la *Estrategia* en el año 2007. Se debe precisar además que las estrategias, a diferencia de los planes, no están sujetas a Evaluación Ambiental Estratégica según los términos de la Directiva 2001/42/CE de la UE.

ahora "*uno de los instrumentos de que se servirá el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino para alcanzar los objetivos específicos planteados en la Estrategia GIZC"* (MAMRM, 2008 167-172 pp). La *Estrategia GIZC Española* enviada a Bruselas como respuesta a la Recomendación, que señalaba explícitamente que la ejecución de los proyectos y acciones seleccionadas en el *Plan Director* serían *la base para la ejecución de dicha estrategia en el periodo 2008-2010* (MMA, 2005b 48-52 pp), se convierte ahora aparentemente en el marco principal de política al que se acoge la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa.* Es más, el informe citado da por sentado que ya está diseñada esta última estrategia.

En resumen, como señala también Barragán (2009), en teoría los tres procesos anteriormente analizados eran más que suficientes para que España contase con un planteamiento estratégico reconocido como tal para la gestión integrada de sus valiosos y estratégicos litorales. El resultado práctico es que cinco años después de iniciados dichos procesos, el país carece de dicha estrategia. Al mismo tiempo los múltiples problemas en el litoral ya comentados se han agudizado, habiendo quedado por el camino una estrategia en Bruselas que muy pocos reconocen como tal en España, un *Plan Director* archivado años después de iniciada su formulación, y una *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa* estancada en su limitado *documento de inicio* de septiembre de 2007.

Finalmente para concluir este apartado, cabe indicar que España cuenta con varias estrategias debidamente diseñadas, formuladas, discutidas y aprobadas en distintas temáticas relacionadas de forma indirecta con la gestión de su litoral continental e insular. Entre ellas debe citarse el *Libro Blanco del Agua en España* de 1998, la *Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad* Biológica aprobada en 1999, la *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia Horizonte 2007- 2012 -2020* aprobada el 2 de noviembre del 2007 y la *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* aprobada el 23 de noviembre del 2007. Además deben citarse aquí la *Estrategia Forestal Nacional*, la *Estrategia y Plan de Acción contra la Desertificación*, la de *Infraestructuras de Transporte*, etc.

Otra estrategia de fuerte impacto en los litorales será la *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local,* en actual proceso de consulta pública, y que se prevé ser aprobada por el ejecutivo estatal en los primeros meses del año 2010.

### 3.2.6. Herramientas para el MCI en España

En relación a los instrumentos para las áreas litorales españolas, debe señalarse primero que los instrumentos estratégicos, caracterizados por su orientación a la planificación y a grandes escalas de trabajo (estatales o regionales), son menos frecuentes; y que los instrumentos operativos, la mayoría de ellos preceptivos (sujetos a la legislación vigente), son abundantes, orientados más a los aspectos operativos y a pequeñas escalas.

Entre el primer tipo de instrumentos, en la escala estatal, deben señalarse los *Planes de Actuación de la Costa*. Estos planes se constituyeron en los planteamientos estratégicos para la gestión costera especialmente en la década de los años 80, al mismo tiempo que se fortaleció la administración central y se mejoró la base legal para la gestión del DPMT. En la década de los 90 estas líneas estratégicas se debilitaron de manera importante. Incluso en el año 2000 se divulgó por el gobierno central un *Plan de Actuación de la*

*Costa 2000-2006 que* fue desechado en los años inmediatamente siguientes. Por lo cual solo se propuso una herramienta específica de planificación estatal para la costa, hasta el año 2004, en el marco de las *Nuevas Líneas de Reorientación de la Política de Costas* para la legislatura 2004-2008 anteriormente comentadas. El *Plan Director para la Gestión Sostenible de la Costa*, se anunció hace cuatro años como el principal instrumento estratégico para integrar las políticas sectoriales y territoriales y trabajar así bajo el principio de la gestión integrada de la costa, creando las bases para elaborar la programación anual de actuaciones. Como se indicó en el apartado anterior, este plan ha sido dejado de lado en favor de la *Estrategia de sostenibilidad de la costa*. De la cual, hay que insistir, no se conoce avance alguno desde la presentación de su documento de inicio el 5 de octubre de 2007.

Sin embargo, otros instrumentos con carácter estratégico están vigentes o lo estarán muy pronto: *Plan Nacional de Salvamento Marítimo y Lucha contra la Contaminación*, *Plan Estratégico de Puertos del Estado*, *Planes Ambientales Portuarios*, *Plan Estratégico para la Conservación y Uso Racional de los Humedales*, etc. A finales del año 2009 deberían estar disponibles, según la *Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural* (Ley 45/2007), el *Programa de Desarrollo Rural Sostenible* y el *Plan Nacional de Calidad Agrícola y Ganadera* para reducir el uso de agroquímicos y mejorar la gestión de los residuos orgánicos, con impactos también en el litoral. En relación a la pesca debe decirse que el *Plan de Pesca* es el marco programático de gestión de esta actividad en España, en sintonía con los acuerdos comunitarios sobres extracción, áreas de protección y vedas[35].

No obstante a los anteriores instrumentos estratégicos orientados a la racionalización del uso de los recursos naturales, a su conservación y restauración, a la gestión del territorio en armonía con los principios de sostenibilidad, se contraponen recientemente nuevos planes de carácter reactivo, que como señalan varias ONG´s ambientalistas en España (*WWF/Adena*, *Ecologistas en Acción*, *Amigos de la Tierra*, etc.) no resisten una evaluación ambiental, para confrontar la creciente crisis económica. Entre ellos deben citarse, por la magnitud de los recursos presupuestales asignados y su fuerte impacto también en los litorales, el *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación*, con un presupuesto de 10.188 millones de euros y el *Plan de Estímulo de la Economía y el Empleo*, con 110 millones de euros (ONG´s Ambientalistas, 2009).

Al considerar las estrategias específicas regionales sobre gestión costera integrada en España, tres CC.AA. cuentan actualmente con instrumentos formales: Valencia (2002), Cataluña (2004) y Principado de Asturias (2007). Andalucía cuenta con una *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras* (Barragán, et.al. 2008), elaborada con la base en un proceso participativo llevado a cabo en esta Comunidad Autónoma durante los meses de Junio y Julio de 2007, que podría ser presentada al *Parlamento Andaluz* a finales del año 2009 (Barragán, *com.per.*).

Como se decía arriba, en relación con los instrumentos operativos, estos son abundantes. Entre ellos se debe destacar en primer lugar los vinculados a la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre -DPMT-: El *Plan de Deslindes*, el *Programa de Adquisición de Terrenos*, el *Programa de Mantenimiento y Conservación de la Costa*, el *Programa de Dotaciones para el Acceso y Uso Público de la Costa*, las *Directrices para el Tratamiento del Borde Costero* y las *Directrices sobre Actuaciones en Playas.*

[35] España ha podido mantener por ejemplo la veda de anchoa a pesar de las presiones del sector, aprobó a finales de 2008 el *Plan de acción europeo para la conservación de los tiburones* y el nuevo *Reglamento Europeo* contra la pesca ilegal, no regulada o no reglamentada que deberá entrar en vigor en junio de 2009 (ONG´s Ambientalistas, 2009).

El Cuadro 3.6 discrimina los objetivos operativos y objetivos estratégicos subordinados de la *Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar*[36] del actual *Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino* -MAMRM- por áreas de actividad y por actuaciones relacionadas con la gestión de la costa en España. En conjunto estos instrumentos están orientados al cumplimiento de algunos objetivos subordinados como el control de la regresión de la costa, la recuperación y protección de los sistemas litorales, las dotaciones para el acceso y uso de la costa, la definición y mejora práctica del DPMT, la regularización de los títulos de ocupación del DPMT y el registro y tramitación de expedientes sobre el Dominio. No obstante un análisis general de los resultados de aplicación de esos instrumentos, indican que muchos de ellos, como en los años 70 y 80, están todavía al servicio de las actividades turísticas, y mucho menos a la protección y restauración de los ecosistemas costero-marinos, así como de la conservación del valioso patrimonio cultural inmueble asentado en el litoral.

El *Plan de Deslindes* es un instrumento clave para la gestión del DPMT. La aprobación de los correspondientes expedientes de deslinde del litoral refuerza la seguridad jurídica de los colindantes interesados, que de esta forma pueden conocer con precisión el límite de los terrenos que la Administración General del Estado -AGE- considera bienes demaniales. El proceso de aprobación de deslindes ha tendido un importante incremento en los últimos años. En 1988, en el mismo año de la aprobación de la *Ley de Costas*, se deslindaron cerca de 1.800 km (un 25%), diez años después, en 1998, la longitud de la costa deslindada no era superior al 30%. Sin embargo una década después, a 31 de diciembre del 2007, ya estaban deslindados cerca del 82% de los aproximadamente 10.000 km de bienes de DPMT del litoral español, previendo el MAMRM en el 2008, que en el año 2011 el 100% del frente litoral ya este deslindado con la correspondiente aprobación de todos sus expedientes. La Figura 3.13 refleja la situación de avance más reciente conocida en el proceso de deslinde del DPMT por *Demarcaciones Provinciales* en España al 31 de diciembre del año 2007.

Las *Directrices para el Tratamiento del Borde Costero* y las *Directrices sobre Actuaciones en Playas* divulgadas por el *Ministerio de Medio Ambiente* a comienzos del año 2008, tienen el objetivo de servir como guías a seguir por parte de todos los actores de proyectos y actuaciones a realizar por la *Dirección General de Costas* (actualmente *Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar*), en las competencias que en materia de costas y en particular del DPMT le confiere la normativa vigente. Después de su promulgación se exige en el *Informe de Supervisión* a realizar por los correspondientes servicios de esa *Dirección General*, que se haga constar expresamente las circunstancias relativas al ajuste del proyecto a las determinaciones y especificaciones contenidas en dichas *Directrices*. En el caso de que no se justifique que el Proyecto se ajusta estrictamente a ellas, no podrá ser propuesto para su aprobación técnica ni para continuar con las fases subsiguientes de su tramitación administrativa de cara a la realización de las obras (DGC, 2008a y 2008b). Estas guías marcan teóricamente un importante giro del *Ministerio de Medio Ambiente* a privilegiar la conservación y restauración de la costa, antes que las tradicionales inversiones en obra pública. No obstante es muy temprano para valorar su real utilidad por su tan reciente aprobación.

[36] La *Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar* identifica tres áreas de actividad que se corresponden esencialmente con las actuaciones encomendadas a cada una de las *Subdirecciones Generales* y a la *División de Protección del Medio y los Ecosistemas Marinos*: Área I: Actuaciones para la sostenibilidad de la costa, Área II: Gestión integrada del dominio público marítimo terrestre y Área III: Actuaciones para la protección del medio marino (MAMRM, 2008).

Cuadro 3.6. Actuaciones y objetivos relacionados con la gestión de la costa en España subordinados de la *Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar* del MAMRM

Fuente: modificado a partir de MAMRM, 2008

| Área de actividad | Actuación / Instrumento | Objetivos estratégicos subordinados | Objetivos operativos |
|---|---|---|---|
| Actuaciones para la Sostenibilidad de la Costa | Programa de Mantenimiento y Conservación de la Costa | Control de la regresión de la costa | • Mejora de la libre evolución del perfil y forma de las playas<br>• Gestión de los sedimentos costeros y alimentación artificial<br>• Protección de costas mediante estructuras marítimas |
| | Programa de Mantenimiento y Conservación de la Costa | Protección y recuperación de los sistemas litorales | • Protección, rehabilitación y gestión de sistemas litorales naturales<br>• Recuperación del patrimonio cultural vinculado a la costa |
| | Programa de Dotaciones para el Acceso y Uso Público de la Costa | Dotaciones para el acceso y uso público de la costa | • Dotaciones y servicios para el acceso y uso público.<br>• Transformación y recuperación de las fachadas marítimas urbanas<br>• Itinerarios y senderos litorales |
| | Programa de Investigación de la costa | Mejora del conocimiento de la costa y de los ecosistemas litorales | • Estudios de investigación para el conocimiento e innovación de la gestión de la costa<br>• Estudios de información para las actuaciones en la costa |
| Actuaciones para la Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo Terrestre | Plan de Deslindes<br><br>Programa de Adquisición de Terrenos | Definir el Dominio Público Marítimo Terrestre | • Realización del deslinde<br>• Incorporación de los terrenos adquiridos y expropiados o aportados por obras y concesiones<br>• Realización de los procesos de desafectación. |
| | Plan de Deslindes<br><br>Programa de Adquisición de Terrenos | Mejorar la gestión del Dominio Público | • Planificar, consensuar y poner en marcha la gestión de fincas adquiridas<br>• Regularizar los servicios de temporada<br>• Mejorar la gestión económica del Dominio Público<br>• Resolver la legalidad de las situaciones creadas con la aprobación de deslindes (Régimen Transitorio)<br>• Establecer la línea de dominio público marítimo-terrestre y servidumbre de protección en un sistema georeferenciado que permita disponer de dichas líneas sobre ortofotos en todo el litoral. |
| | Plan de Deslindes<br><br>Programa de Adquisición de Terrenos | Aumentar la Protección del Litoral | • Recuperar el Dominio Público ocupado ilegalmente<br>• Incrementar el control sobre la aplicación del Régimen Sancionador<br>• Adquirir fincas con valor ambiental o necesarias para la protección del Dominio Público |
| | Plan de Deslindes<br><br>Programa de Adquisición de Terrenos | Regularización de los Títulos de ocupación del Dominio Público | • Revisar los títulos concesionales para ajustarlos a las determinaciones de la Ley<br>• Revocar /rescatar las concesiones contrarias a la Ley<br>•Concluir el proceso de adscripción de los Puertos a las CC.AA. |
| | Programa Racionalización de la Tramitación | Racionalizar la Tramitación | • Desarrollar la informatización de expedientes.<br>• Redactar instrucciones para unificar criterios y procedimientos<br>• Crear el registro de concesiones |
| | Programa de Coordinación Intersectorial de Políticas en el DPMT | Coordinar Políticas Sectoriales | • Planificar con CC.AA. la Política Portuaria<br>• Planificar con las CC.AA. la política de Acuicultura<br>• Planificar con Puertos del Estado la Política Portuaria de Interés General<br>• Negociar la recuperación del Dominio Público y las Servidumbres a través del Planeamiento |

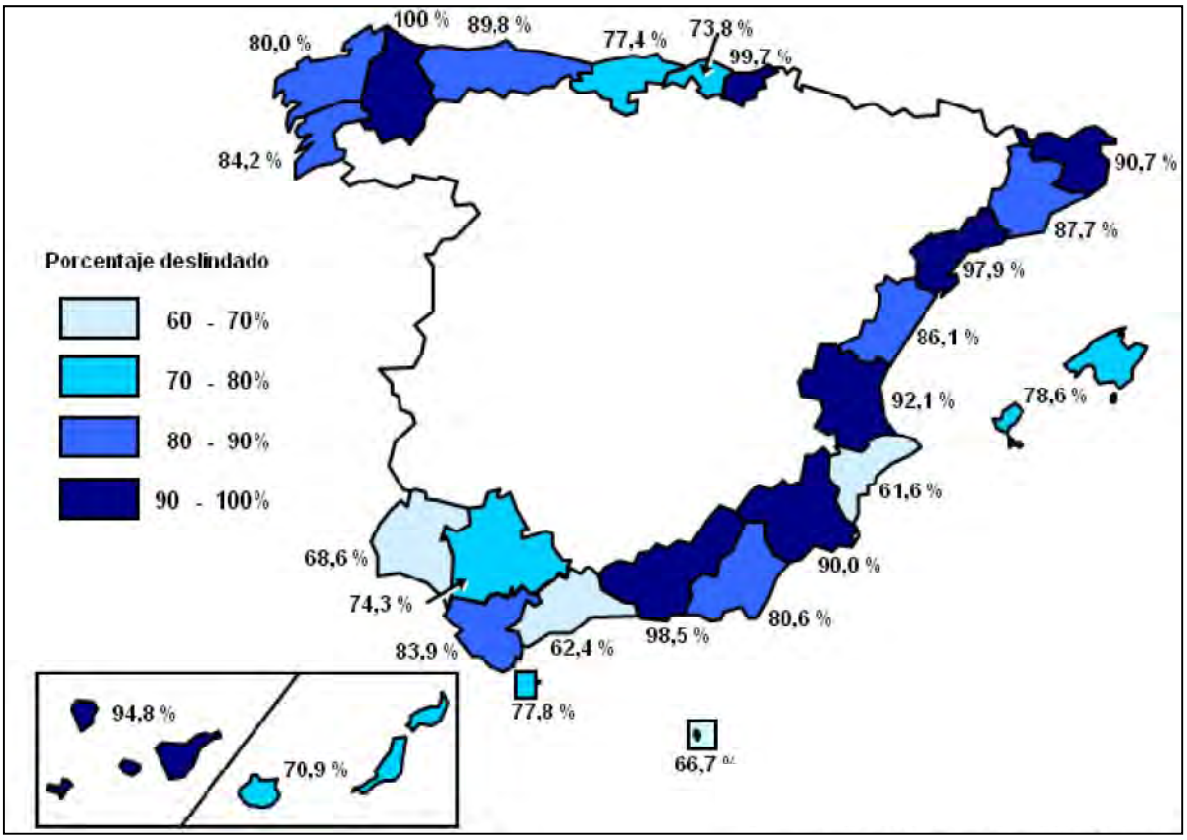



Figura 3.13. Situación de la evolución de las aprobaciones acumuladas de deslinde por Demarcaciones Provinciales en España al 31 de diciembre de 2007 (Longitud en km)
Fuente: MAMRM. 2008

Otros instrumentos de carácter operativo, no suscritos al DPMT, son: Los *Planes de Utilización de Espacios Portuar*ios, *Planes Hidrológicos de Cuenca,* el *Manual de diseño de los programas de control del estado de las aguas costeras y de transición* (MMA, 2007e), y la posterior *Instrucción de Planificación Hidrológica* (Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre)[37]*, Planes de Ordenación de Recursos Naturales* -PORN-, *Planes Rectores de Uso y Gestión* -PRUG-, *Planes de Desarrollo Sostenible* -PDS-, etc. Estos tres últimos relacionados con la gestión de Espacios Naturales Protegidos -ENP-.

Varias ideas generales, como señala Barragán (2005 y 2009) pueden enunciarse 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 (entre ellos los planes de ordenamiento territorial, estudios de impacto ambiental, evaluaciones ambientales estratégicas, etc.). La segunda a que sin duda la aplicación en la última legislatura (2004-2008) del *Plan de Deslindes* y el *Programa*

[37] La *Instrucción* es el resultado de un largo proceso de ajuste y transposición de la planificación hidrológica española iniciada en 1988 e impulsada por la *Ley de Aguas*, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con motivo de la transposición de la *Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario en el ámbito de la política de aguas. El *Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica* ha sido recientemente modificado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el *Reglamento de la Planificación Hidrológica*. Mediante esta modificación se produjo la adaptación del *Reglamento* a los cambios introducidos en el texto refundido de la *Ley de Aguas*.

*de Adquisición de Fincas*[38] han dado resultados positivos en coherencia con los lineamientos de reorientación de la política presentados a comienzos de dicha legislatura en el año 2004, y tercero que las *Directrices* envían un mensaje claro sobre los criterios de sostenibilidad ambiental que ahora se deben considerar para las mismas inversiones de la AGE en este ámbito. Sin embargo muchos de estos instrumentos operativos para la gestión de la costa son preceptivos; es decir, su redacción está determinada por la legislación vigente. Los de carácter voluntario todavía tienen escasa tradición en España aunque parecen ir en aumento, como los de *Custodia del Territorio* para la protección y conservación de dominios privados de alto valor ecológico en el litoral, con apoyo de la administración pública, o los *Acuerdos Voluntarios* entre Ayuntamientos y empresas.

También puede constatarse la existencia de interesantes instrumentos específicos para algunos tramos de la costa. 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 CC.AA. y ayuntamientos. La eficacia de los primeros contrasta con el fracaso generalizado de los segundos. Barragán (2005) señala como explicación a este resultado de la gestión pública a escala regional y local, que la presión de la actividad urbanizadora en el litoral 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, pero no en todas las CC.AA. costeras, se consolidan instrumentos de corte ambientalista como los más resistentes a dichas presiones. Los sistemas autonómicos de gestión de Espacios Naturales Protegidos, a pesar de las importantes deficiencias y fuertes contrastes que puedan tener, son buena prueba de la anterior afirmación. No obstante la interrelación que se detecta entre todo el sistema de planificación y gestión es todavía débil.

### 3.2.7. Formación y capacitación de gestores del litoral

Las múltiples dimensiones de los conflictos costeros que debe asumir un gestor costero demandan de entrada capacidades en distintas áreas: biología, ecología, geología, geomorfología, ingeniería, economía, legislación, administración, ciencias sociales y políticas, geografía, patrimonio cultural, resolución de conflictos, negociación, etc. No obstante en España ha venido siendo tradicional que los funcionarios y los jefes de departamento en la *Demarcación de Costas*, tanto a nivel central como en las unidades periféricas sean en una mayor parte ingenieros, y después juristas y arquitectos. Esta situación solo refleja el aún sesgo hacia las obras públicas, los paseos marítimos y las infraestructuras costeras que dominaban en la *Dirección de Costas*, desde cuando ella estaba adscrita al *Ministerio de Fomento* con anterioridad a 1996.

[38] Este *Programa de Adquisición de Terrenos* que empezó a utilizarse en el año 2000 (Barragán, 2009), tiene como objeto reforzar la protección de la costa mediante la incorporación al DPMT de nuevos espacios que no pueden ser incluidos en el mismo por su naturaleza. Los criterios de selección se establecen en función de los valores naturales y paisajísticos de cada zona, de las principales amenazas en función de las presiones que recibe o de los procesos urbanísticos a que está sometida y de su necesidad para controlar o limitar los efectos de la regresión del litoral. La política de adquisición se realiza con la colaboración y el consenso de la Administración Autonómica y de los municipios involucrados, buscando el mutuo acuerdo con los propietarios afectados. En el periodo 2004-2008 se compraron por este medio 13 millones de metros cuadrados con inversiones superiores a 50 millones de euros. Tan solo en el año 2007 se incorporaron al DPMT fincas por un importe global de más de 25 millones de euros, lo que supuso una inversión realizada de prácticamente el doble respecto a la del año anterior, que fue de 12.932.736, 8 euros (MAMRM, 2008).

Esta valoración es aún más crítica, como lo manifiesta Barragán (2004 y 2009), cuando se considera además la escasez de ese personal profesional y técnicos en varias unidades periféricas de *Costas* en relación con su carga de trabajo (independientemente de su formación), o la escasez de contenidos relacionados con el litoral en los programas de actualización de funcionarios, impulsados, por ejemplo, por la *Unidad de Formación* del antiguo *Ministerio de Medio Ambiente*. Se infiere así, que al menos en esa institución estatal con responsabilidades específicas en la costa, se carece de una política institucional de formación complementaria para sus gestores tanto del nivel central, como periféricos. Esta situación debería ser fácilmente solventada, contando eso sí con la voluntad requerida, pues la Administración del Estado cuenta con instrumentos muy interesantes para abordar estas carencias formativas como los *Colegios Profesionales* y las *Escuelas de Administración Pública*.

La situación anteriormente enunciada contrasta con importantes esfuerzos formativos desde instituciones universitarias especializadas. De destacar cuatro universidades públicas españolas que ofertan licenciaturas en ciencias del mar, con énfasis más o menos interdisciplinarios (Cádiz, Vigo, La Palmas de Gran Canaria y Alicante); o múltiples universidades que ofertan licenciaturas en geografía con énfasis en gestión y ordenación territorial.

Como complementos formativos orientados a la Gestión Integrada de Áreas Litorales, que se consideran más que necesarios para complementar los títulos universitarios, deben señalarse los programas de máster de las Universidad Politécnica de Cataluña (2002[39]), de la Universidad de Cantabria (2007), de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria (2008) y de la Universidad de Cádiz (2004). Sin embargo de un análisis detallado de los contenidos de los estudios, asignaturas y prácticas, se halla que generalmente sus contenidos no son integrados como cabía esperarse. El primer programa mencionado carece de énfasis precisamente en teoría y práctica de la gestión integrada, el segundo en la Universidad de Cantabria tiene un fuerte énfasis en ingeniería, geomorfología, hidrodinámica y meteorología, y el tercero en Canarias un especial énfasis en oceanografía química, contaminación y biología marina. Puede entonces afirmarse que no existe correspondencia entre los grandes y complejos desafíos que en relación al litoral debe asumir España y la oferta específica de postgrado sobre GIAL que brinda el sistema universitario español. Con la excepción del programa de máster en Cádiz (que también tiene un fuerte enfoque iberoamericano), debe decirse que además de existir pocas ofertas de formación de postgrado en GIAL, la mayoría de ellas no tienen una orientación en verdad hacia la gestión integrada. Temáticas como trabajo en red, coordinación y cooperación entre agentes sociales e institucionales, resolución de conflictos, participación pública y acción ciudadana, son tan importantes como oceanografía de costas, dinámica del litoral o ecología marina. Esta es una grave carencia que debe también pronto superarse.

### 3.2.8. Recursos para el manejo integrado del litoral

En España la orientación de las inversiones públicas relacionadas con la costa, desde que se conocen a partir de los años 80, han estado asociadas a ámbitos urbanos y a una finalidad productiva casi siempre relacionada con el turismo de sol y playa. El volumen de estos recursos, presentó un especial incremento en los años 80, decayó en los 90, y no ha dejado de crecer después del año 2000. La

[39] Año del primer curso.

regeneración de playas y la construcción de paseos marítimos han sido los destinos principales de estas inversiones, en sintonía con el modelo ingenieril de la gestión costera todavía tan arraigado. Inversiones de tipo ambiental y de conservación del patrimonio natural y cultural en el litoral, solo empezaron a ser tímidamente considerados a partir de 1996. No obstante se vienen evidenciando cambios.

Según Barragán (2009) el gasto total entre 2000 y 2003 se elevó a 500 millones de euros (excluyendo las partidas extraordinarias destinadas a paliar la catástrofe provocada por el hundimiento del "*Prestige*"). Esta cantidad ascendió en el período 2004-2007 a 630 millones de euros. Las CC.AA. más beneficiadas con esas inversiones fueron Andalucía (21%), Galicia (19%) y Valencia (16%). El destino y distribución de estos recursos durante la última legislatura (2004-2008) todavía muestra la importancia de los ámbitos urbanos costeros y del sector turístico como fue también común en la legislatura 2000-2004[40]: casi las dos terceras partes del presupuesto se empleó en la transformación de las fachadas urbanas (33%) y el control de la erosión en playas (27%). Otros destinos de la inversión, como los accesos al DPMT (con un 15%) y la protección o recuperación de ecosistemas costeros (también con un 15%), constituyen objetivos de segundo nivel para la *Dirección General de Costas*. Por último, la adquisición de terrenos y la realización de los deslindes, a pesar ser objetivos prioritarios de la aún nueva política de costas, apenas suman el 10% del total invertido por la institución.

Sin embargo en el año 2006, para la protección de los sistemas litorales naturales, marismas, lagunas litorales, cordones dunares, etc., la inversión del MMA se incrementó en un 11%, lo que hizo posible un número mayor de intervenciones. El rubro de *Dotaciones para el Acceso y Uso Público de la Costa*, pasaron de constituir el 59% del presupuesto total en 2006, al 47% en 2008, reduciéndose las inversiones en infraestructuras urbanas de paseos marítimos. Se evidencia así la tendencia que este tipo de inversiones en obra pública en la costa podría en el futuro ser asumido más por las CC.AA., algunos municipios y por la iniciativa privada. Pero con una evolución muy positiva a lo largo de los últimos cuatro años como señala también Barragán (2009): Mientras el gasto destinado a transformación de fachadas urbanas desciende, el referido a la protección y recuperación de ecosistemas costeros, construcción de accesos al DPMT y senderos aumentan.

Según el MAMRM (2008) entre los años 2008 y 2010 los recursos presupuestarios estatales ejecutados y asignados a la gestión de la costa continuarían con su tendencia de crecimiento ya habitual. El Cuadro 3.7 presenta el escenario presupuestario previsto hasta 2010, clasificado por los objetivos estratégicos definidos por la AGE.

Hay finalmente un aspecto de distribución de los recursos estatales para la gestión de la costa que debe destacarse. Y es su notoria asimetría espacial. El esfuerzo inversor proveniente de la hacienda pública, no está distribuido uniformemente a lo largo de la costa española cuando se analiza el reparto presupuestario (*Dirección General de Costas*) por kilómetro de longitud de DPMT en el año 2006 y 2007[41]. Aquí, coincidiendo

[40] El presupuesto de inversión de la *Dirección General de Costas* del *Ministerio de Medio Ambiente* para el año 2002 fue de un total de 150.649.690 euros, que se desglosaron en las siguientes actividades: Lucha contra la erosión 45.316.000 euros (30%), Restauración ambiental 43.760.300 euros (29%), Dotación de infraestructuras 47.149.300 euros (31%), Trabajos de campo y estudios 11.419.000 euros (7.6%), y deslindes del dominio público 3.005.090 euros (2%) (De Gregorio, 2003). Dos terceras partes de la inversión correspondieron a construcción de espigones, rellenos de playas y paseos marítimos.

[41] Este criterio de valoración de la distribución espacial de los recursos por tramo de costa es poco útil cuando estos tramos corresponden a marismas y otros humedales costeros, dada la compleja red de múltiples frentes litorales que caracterizan a estos sistemas.

con las áreas costeras más urbanizadas, provincias como Castellón, Barcelona y Málaga destacan con un ratio superior a 45.000€, y por ejemplo Cádiz con cifras inferiores a 10.000€[42]. (MMA, 2007c y MAMRM, 2008).

Cuadro 3.7. Inversiones ejecutadas, asignadas y previstas para el período 2006-2010 clasificada por los objetivos estratégicos definidos por la AGE
Fuente: Modificado a partir de MAMRM, 2008

| Objetivo estratégico | Ejecución efectiva año 2006 | Presupuesto asignado año 2007 | Presupuesto previsto año 2008 | Presupuesto previsto año 2009 | Presupuesto previsto año 2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| Control de la regresión de la costa | 45.760,15* (29%) ** | 52.799,05 (22%) | 58.543,75 (23%) | 62.173,46 (23%) | 65.966,04 (23%) |
| Protección y recuperación de los sistemas litorales | 9.805,86 (6%) | 17.781,10 (8%) | 27.999,18 (11%) | 29.735,13 (11%) | 31.548,98 (11%) |
| Dotaciones para el acceso y uso público de la costa | 82.965,82 (52%) | 119.162,47 (50%) | 119.633 (47%) | 127.050 (47%) | 134.800 (47%) |
| Mejora del conocimiento de la costa y de los ecosistemas litorales | 7.980,37 (5%) | 10.618,13 (4%) | 10.182 (4%) | 10.813 (4%) | 11.472 (4%) |
| Asegurar la integridad del Dominio Público Marítimo-Terrestre | 11.873,11 (7%) | 35.642,10 (15%) | 38.180,71 (15%) | 40.547,91 (15%) | 43.021,33 (15%) |
| SUMAS TOTALES | 158.385,31 (100%) | 236.002,86 (100%) | 254.538,04 (100%) | 270.319,40 (100%) | 286.808,88 (100%) |

*Cifras en miles de euros. ** Porcentajes (%) para poner de manifiesto la tendencia temporal del escenario.

Puede afirmarse entonces a manera de resumen, que aún los esfuerzos inversores en los últimos años, no existe una clara correspondencia en España, como en muchos países, entre los beneficios económicos obtenidos del litoral y los presupuestos públicos destinados para su conservación, restauración, protección, control, vigilancia y educación ciudadana. Sin embargo, se observa que en ocasiones las inversiones estatales se suman a las de algunas CC.AA., cada cual según sus competencias, en un modelo integrado que se reconoce muy positivo. Modelo que parece viene enfatizándose en los últimos años.

### 3.2.9. Investigación, conocimiento e información para la toma de decisiones

La gestión integrada del litoral requiere de dos insumos esenciales: el conocimiento adecuado sobre los procesos biofísicos, ecológicos, socioeconómicos, y culturales que se suceden en este ámbito muy dinámico; y con igual importancia, el conocimiento público de los mismos procesos de gestión desde las distintas instancias de la administración pública con competencias en el área. El primero es necesario para tomar decisiones adecuadas, y el segundo es indispensable para garantizar la transparencia, y participación de todos los actores públicos y privados involucrados, bases de un buen gobernanza.

[42].No obstante estas cifras divulgadas por el MAMRM no incluyen las partidas de otros capítulos que no están asignadas geográficamente. Tampoco incluye el presupuesto asignado al *Programa de Adquisición de Terrenos.*

El conocimiento del territorio costero–marino en España ha tenido un gran salto cualitativo en los últimos 30 años. Aunque la tarea no está concluida, el avance obtenido, gracias a la consolidación del sistema científico y técnico de investigación, así como a la red universitaria orientada al conocimiento del medio litoral y marino, ha sido más que significativo. Aquí las líneas de apoyo específicas de los programas comunitarios europeos, sumados a las líneas de acción y recursos crecientes de los *Planes Nacionales de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica*[43], de los resultados de las específicas políticas de investigación científica de las CC.AA. y de la misma empresa privada, han generado un cuadro en conjunto más que aceptable sobre el conocimiento disponible del medio litoral. No obstante, aspectos relacionados con procesos ecológicos de algunos ecosistemas marinos, como praderas de pastos, sistemas neríticos y pelágicos, fondos blandos de la plataforma, algunos recursos pesqueros, o incluso sobre el mismo patrimonio cultural subacuático, tienen aún un grado de conocimiento insuficiente.

Otro problema que merece mención estriba en la lentitud en que el conocimiento sobre temas costero-marinos es incorporado a los sistemas de gestión pública, que se refuerza por los escasos cursos de actualización sobre la temática dirigidos a los funcionarios públicos, ya anotado. La excepción es la gestión ingenieril de la costa, que ha marcado la orientación de la investigación costera por muchos años en España.

Se constata que el país carece de un sistema que aglutine la información litoral, más allá de algunos esfuerzos cartográficos llevados a cabo en el año 2004 por el *Instituto Español de Oceanografía* y el *Instituto Geográfico Nacional*, gracias a avances importantes en la consecución de información ecocartográfica relacionada con las nuevas tecnologías de percepción remota. No obstante se percibe que la gestión de la información a través de SIG encuentra todavía grandes dificultades para su implantación, sobre todo en varias administraciones periféricas de la *Dirección General de Costas* -DGC-.

Dos publicaciones recientes dirigidas al público en general y presentadas por el MAMRM en mayo de 2009 en el marco del *Día Europeo del Mar* (MAMRM, 2009b y 2009c), supusieron un avance tanto en la difusión del conocimiento sobre las aguas, costas y ecosistemas marinos españoles y los usos aplicados en estos recursos, áreas y sistemas, como en la transmisión al ciudadano del común sobre el respeto debido para su conservación, restauración y usos sustentable.

En relación con el conocimiento público de los mismos procesos de gestión, debe decirse que los años 80 y 90 este era una tarea ardua y la mayoría de las veces sin resultados para la ciudadanía en general. No obstante en la presente década se evidencian importantes cambios, aunque todavía se reconocen problemas, existe una importante mejora en la disponibilidad de información estatal especialmente a partir del inicio de la pasada legislatura. Informes anuales y mensuales disponibles periódicamente y de forma continua en la página web *del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino*, sobre la gestión de la costa y el mar, entre otras múltiples temáticas relacionadas, son ahora disponibles para el público en general. Se han

[43] El *VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica* para el período 2008-2011 presenta una estructura basada en cuatro áreas: 1. área de generación de conocimientos y capacidades; 2. área de fomento de la cooperación en I+D; 3. área de desarrollo e innovación tecnológica sectorial y 4. área de acciones estratégicas. Los programas relacionados con la tercera área tienen aplicación en diez sectores clave de importancia relevante en el litoral español: Alimentación, Agricultura y Pesca; Medio Ambiente y Eco-innovación; Energía; Seguridad y Defensa, Construcción, Ordenación del Territorio y Patrimonio Cultural; Turismo; Aeroespacial; Transporte e Infraestructuras; sectores Industriales y Farmacéutico. Los recursos presupuestarios estimados para la financiación de este *Plan Nacional* en el 2008 fueron de 1.183 millones de euros, con incrementos anuales previstos del 16% hasta el año 2011 (CICT, 2007).

dejado atrás muchos años en que prácticamente se desconocía los objetivos y los resultados de gestión de la DGC (actual *Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar*) en el nivel central, aunque se mantienen problemas críticos de divulgación de información a escala de las *Demarcaciones de Costas* y los otros servicios periféricos de carácter provincial.

Aún las mejoras en disponibilidad de información sobre la gestión y los mismos derechos ambientales de los ciudadanos, se echa en falta la existencia de un sistema de indicadores que permita valorar en verdad el impacto positivo o no de las inversiones sobre los subsistemas ecológicos, sociales y económicos del litoral; más allá de informes anuales de ejecución del gasto. Incluso, como también señala Barragán (2009), es tan estratégico el litoral para la economía y la sociedad española, que de por sí se amerita que la AGE impulse el diseño y elaboración de memorias anuales de gestión específicamente orientados al análisis, valoración y seguimiento de las actuaciones públicas en este particular ámbito territorial. Hoy, dichos informes, están inmersos en un apartado en los denominados informes anuales sobre el *Estado y evolución del medio ambiente*, los cuales después de un análisis detallado, reflejan su presurosa realización, con no pocos errores, vacios y contradicciones. Es de reconocer que se han realizado importantes avances para mejorar la comunicación entre la sociedad española, los usuarios de la costa y en general del litoral, y las administraciones públicas, en especial las de orden estatal y autonómicas. No obstante la existencia de un expresa y continua política de comunicación e información entre la Administración y los usuarios del litoral, favorecería por un lado la transparencia de las decisiones y de las actuaciones de esta; y por el otro el mejor reconocimiento e incluso apoyo a estas decisiones por parte de una sociedad informada y finalmente corresponsable con la sostenibilidad de este común patrimonio.

Sobre este último aspecto cabe aquí finalmente hacer un breve análisis sobre la existencia o no de una educación para la sostenibilidad de la costa y el medio marino dirigida a la sociedad española. Es claro que contar con ciudadanos concienciados, que brinden una respuesta responsable mediante la adopción de pautas de vida más sostenibles, es la base para que los desafíos que impone el litoral, sean en verdad superados. En España, desde el nivel estatal, no existe programa alguno de educación ambiental específicamente relacionado con el medio marino-costero, o al menos directrices o guías para su realización. El *Libro Blanco de la Educación Ambiental en España* (1999), impulsado por el MMA, e inspirado en gran medida por la *Carta de Belgrado*[44], se constituye en el marco general para la educación ambiental. La formación y capacitación ciudadana es asumida principalmente por varias corporaciones locales costeras, en consideración a que son las Entidades Locales -EELL- las instituciones más próximas a los ciudadanos, y más receptivas a cualquier demanda social. La *Federación Española de Municipios y Provincias* -FEMP- ha sido una instancia decisiva para planificar y desarrollar la *Agendas 21 Locales*, que incluyen instrumentos para la puesta en marcha de sistemas de educación ambiental, muchos de ellos en el litoral. Su financiación integra recursos de los mismos ayuntamientos, pero también de las Diputaciones del nivel provincial y de las CC.AA. La actividad se concentra particularmente en la estación de verano, asociada a la gran afluencia de turistas de sol y playa.

Debe decirse que de una evaluación de algunos programas de educación ambiental en el litoral, promovidos por los ayuntamientos de Gijón (Asturias), Val D'Uixó y Sueca (Valencia), y realizados por la FEMP (2002), se evidenciaron deficiencias como su desconexión con la gestión costera pública autonómica y

[44] *La Carta de Belgrado: Una Estructura Global para la Educación Ambiental*. Seminario Internacional de Educación Ambiental, Belgrado, 13 - 22 de octubre de 1975.

estatal, su orientación tan solo a los escolares, o que terminan siendo utilizadas para otros fines, por ejemplo y de manera principal los publicitarios.

Finalmente señalar que España requiere desarrollar y poner en práctica un currículum escolar impregnado en todas sus áreas de formación del concepto de sostenibilidad ambiental del litoral, y prestar mayor atención en los programas educativos a los factores sociales (culturales, políticos y económicos), a la prevención de los problemas costeros y al debate sobre alternativas sostenibles.

### 3.2.10. Acción ciudadana y participación

Sobre la participación pública en los asuntos costeros es preciso recordar que ha sido común en España, hasta hace muy poco tiempo, la inexistencia de foros de debate específicos en alguna de las escalas administrativas de gestión. Resulta llamativo que el ambiente más escaso y amenazado (el litoral) haya carecido de foros públicos de discusión. Es posible que las amenazas del litoral, la urgencia en la búsqueda de soluciones, etc., hayan quedado diluidas en el debate que suscitan otros temas, que también son importantes desde el punto de vista ambiental, como los trasvases de agua entre cuencas, la biodiversidad o la contaminación del aire en las grandes ciudades. España carece a la fecha en el nivel central, en el MAMRM, de órgano colegiado alguno de coordinación intersectorial y de participación pública específicamente orientado para la gestión de la costa y el mar (a diferencia de otras instituciones de orden estatal).

Sin embargo algunos cambios positivos se evidenciaron especialmente en el periodo 2004-2008[45]. La creación del grupo de trabajo de "*Gestión Integral del Litoral*" en el seno del *Consejo Asesor de Medio Ambiente* -CAMA- fue un importante paso adelante. Este ámbito creado en el año 2007 se constituyó por primera vez en el foro a escala estatal donde se podían debatir las posibles soluciones de los problemas que aquejan a las costas españolas[46]. Igualmente la *Dirección General de Costa*s, a través de algunas de sus *Demarcaciones* periféricas, mejoraron poco a poco la aplicación de instrumentos de participación pública.

La *Comisión para la Sostenibilidad de la Costa* y el *Consejo Científico de Expertos,* podrían convertirse en instrumentos claves para la participación pública, como lo proponía en el 2007 el documento de inicio de la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa.* No obstante en lo llevado del actual período legislativo, y como también lo señalan las organizaciones ecologistas con cobertura estatal, esta disposición a la participación pública desde la AGE no ha encontrado continuidad con el nuevo equipo en el *Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.* Varios ejemplos permiten corroborar esta situación que reflejan una opacidad hacia el público y ONG´s en políticas esenciales del Gobierno, como la de Aguas, Pesca y Energía,

[45] De destacar por ejemplo la ratificación y transposición al marco normativo español del *Convenio de Aarhus* de la UE, la creación del *Consejo Asesor de Medio Ambiente* como espacio de consulta y asesoría con importante participación de las organización comunitarias y de ecologistas, y sobre todo la buena disposición al diálogo de los altos cargos del *Ministerio de Medio Ambiente*, desde la misma Ministra, que sentaron las bases de una información y participación pública adecuada en la pasada legislatura (ONG, Ambientalistas, 2009).

[46] Según el MAMRM (2008) este Grupo al interior del CAMA se reunió en tres ocasiones en el año 2007. Allí entre otros temas se sometieron a la consideración de sus miembros las distintas instrucciones mediante las que se pretendía orientar la actuación de las Unidades de esta Dirección General, compatibilizándola con el diagnóstico y las directrices emanadas de la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa*, sobre la introducción en la *Ley de Costas* de una nueva *Disposición Adicional* en relación a la reducción de la contaminación por vertidos de sustancias peligrosas al medio marino, como consecuencia de la aprobación de la *Ley de Patrimonio Natural y la Biodiversidad*, o de asuntos relacionados con los alcances, cronograma y trasposición española de la reciente *Directiva Marco de Estrategia Marina* de la UE.

llegando a la ocultación de proyectos tan sustanciales como la reforma reciente de la *Ley de Costas*[47], ocultándola tras otras normas, de otras carteras ministeriales, y sin consulta alguna al grupo de trabajo de "*Gestión Integral del Litoral*" del *Consejo Asesor de Medio Ambiente*.

Sin duda la sociedad democrática y participativa que viene caracterizando a España en las últimas décadas, demanda entre otros asuntos de relevancia nacional, el que la gestión estatal de la costa se ponga pronto a tono con los nuevos tiempos.

Finalmente señalar que los Convenios marco de colaboración entre el *Ministerio del Medio Ambiente* con las CC.AA. para la gestión integrada de la costa, con los Ayuntamientos para la gestión de las fachadas marítimas urbanas, y los avances en el instrumento de *Custodia del Territorio* con los propietarios privados de algunas áreas en el litoral, se constituyen en avances importantes de colaboración y participación interadministrativa, pero menos de participación pública.

A manera de resumen sobre el análisis de los asuntos claves para la Gestión Integrada de Áreas Litorales en España, el Cuadro 3.8 presenta una muy breve síntesis que destaca los aspectos que creemos más relevantes.

[47] *Ley de Navegación Marítima de 2009* -del Ministerio de Fomento- que permitiría vender y comprar viviendas construidas en dominio público.

Cuadro 3.8. Resumen sistema administrativo y jurídico para la Gestión Integrada de Áreas Litorales en España

| Aspecto | DIAGNÓSTICO GENERAL |
|---|---|
| 1. Política | La GIAL no es asunto prioritario en las políticas públicas; solo hasta el 2004 se contó con lineamientos de política costera y marina explícita, no obstante sigue manteniéndose una prioridad al desarrollo antes que a la conservación de los recursos; no hay integración de las políticas sectoriales. En el actual período legislativo parece que la gestión de la costa ha vuelto a la tradicional importancia marginal en la agenda política estatal. |
| 2. Normativa | La *Ley de Costas* de 1988 es la norma fundamental para la tutela del DPMT. Existen abundantes instrumentos legislativos y dispersión de los mismos. No existe todavía normativa específica para la gestión integrada del litoral, aún los avances importantes durante los últimos 30 años. Existe un vacío normativo para la regulación del uso acuícola, energético, de protección, etc., y ordenación del territorio marino. |
| 3. Competencias | El Estado y las CC.AA. concentran la mayor parte de las competencias, dejando a los municipios y ayuntamientos con menos competencias, pero importantes. Aparece una continua y creciente expansión de competencias de las CC.AA. costeras. Se constatan importantes conflictos competenciales en la gestión de las áreas litorales que obligan a disponer de apropiados mecanismos de coordinación y cooperación. |
| 4. Instituciones | La *Dirección de Sostenibilidad de la Costa y del Mar*, adscrita al *Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino* es la Administración específica estatal, que hasta 1996 estaba adscrita al *Ministerio de Fomento*. Se estructura es desde un organismo central que se implanta en el territorio a partir de unidades provinciales periféricas. El Estado carece de órgano alguno de carácter colegiado que se ocupe de fomentar la necesaria coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial para su gestión. |
| 5. Estrategias | España carece actualmente de una estrategia para la GIAL después de tres procesos iniciados con ese objetivo. El primero de ellos culmino con un documento técnico y con muy poca participación pública entregado a la UE, un *Plan Director* archivado años después de iniciada su formulación por razones no suficientemente claras, y una *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa* estancada en su limitado *documento de inicio* de septiembre de 2007. |
| 6. Instrumentos | Gran diversidad y elevado número de instrumentos reglamentarios preceptivos y sectoriales. Los de carácter voluntario todavía tienen escaso uso. Interesantes instrumentos específicos a escala autonómica pero de poca aplicación. No existe en la escala estatal ningún instrumento de carácter estratégico u operativo específicamente diseñado para el litoral. |
| 7. Formación y Capacitación | Se evidencia aún una formación profesional disciplinada en ingeniería costera, por el sesgo hacia las infraestructuras costeras que dominaba en la *Dirección de Costas.* Poco personal disponible en relación con su carga de trabajo. Se carece de una política institucional de formación complementaria para sus gestores tanto del nivel central, como periféricos. No hay correspondencia entre los complejos problemas del litoral; y con una excepción, la oferta específica de postgrados universitarios sobre GIAL que brinda el sistema universitario. |
| 8. Recursos | La DGC es el principal vehículo para las inversiones en el DPMT. El volumen de estos recursos, creció en los años 80, decayó en los 90, y no ha dejado de crecer a partir del año 2000. La regeneración de playas y la construcción de paseos marítimos han sido sus objetivos principales. No existe correspondencia entre los beneficios obtenidos del litoral y los recursos económicos destinados para su protección. Se observa que en ocasiones las inversiones de la AGE se suman a las de algunas CC.AA., cada cual según sus competencias, en un modelo de gestión muy positivo. |
| 9. Conocimiento e Información | Buen conocimiento del litoral asociado a la consolidación del sistema universitario y científico. Pendientes aspectos relacionados con procesos de algunos ecosistemas marinos. Se carece de un sistema que aglutine la información litoral; dificultades para la implantación y uso de los SIG en varias administraciones periféricas estatales. Ha mejorado la disponibilidad de información sobre la misma gestión estatal del litoral, aunque subsisten problemas. En el nivel estatal no existe programa alguno de educación ambiental específicamente relacionado con el medio marino-costero, o al menos directrices o guías para su realización. La tarea es asumida por los ayuntamientos. Experiencias interesantes, aunque no faltan algunas deficiencias. |
| 10. Participación | Hasta hace muy poco tiempo, se constataba la inexistencia de foros de debate específicos en ninguna de las escalas administrativas de gestión; algunas experiencias empiezan a aparecer, pero subsisten graves vacios. Los Convenios marco de colaboración entre el MMA con las CC.AA. y con los Ayuntamientos son avances importantes de colaboración interadministrativa, pero menos de participación pública. |

# 4. PORTUGAL

## 4.1. CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO INTEGRAL DEL LITORAL PORTUGUÉS

Este apartado presenta una síntesis de la caracterización y diagnóstico integral del objeto de la Gestión Integrada de Zonas Costeras -GIZC[1]- en el territorio costero e insular de la República de Portugal. Aquí inicialmente se presenta de manera general la estructura biofísica del litoral, se señalan los grandes procesos sociales, económicos y culturales que tienen allí principal asiento, se expone la estructura territorial y político/administrativa portuguesa y finalmente se presentan algunos aspectos generales de carácter institucional. Énfasis especial se da a la perspectiva histórica reciente de estos procesos (desde comienzo de la década de los 80 y hasta el presente) y de la problemática y conflictos costeros existentes que constituyen el gran desafió de su gestión integrada.

### 4.1.1. El contexto físico litoral

La península ibérica presenta una situación geoestratégica (Figura 4.1). Es tanto puerta a la Europa atlántica y mediterránea, como al *Magreb* africano. Esta geografía singular se expresa con contundencia en Portugal donde se halla la mayor parte de la fachada atlántica peninsular (Martins, 1997a). Ello explica la imposibilidad de comprender a la sociedad portuguesa, tanto la pasada como la actual, sin su estrecho vínculo social, económico y político con el litoral y el océano.

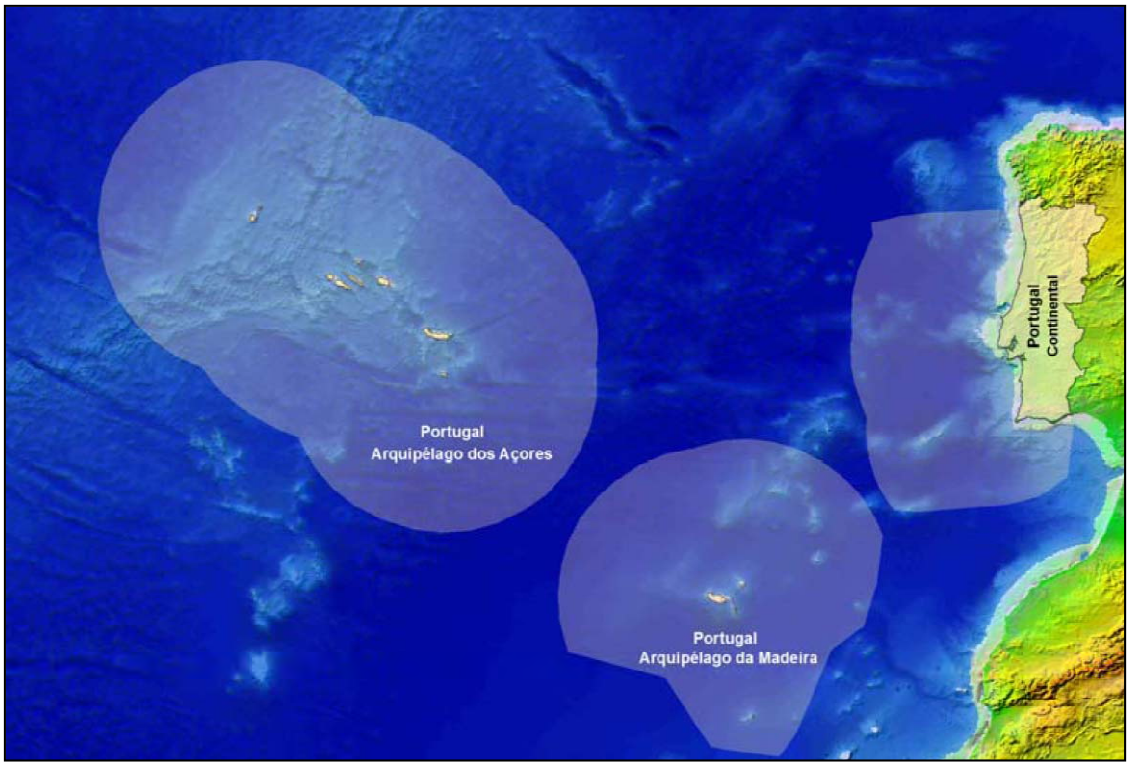



Figura 4.1. Portugal Continental y Regiones Autónomas
Fuente: Carta de Portugal Continental y Regiones Autónomas, EMAM, 2008

[1] El término *Gestão Integrada da Zona Costeira* -GIZC- es el habitualmente más utilizado en Portugal para referirse al Manejo Costero Integrado -MCI- o a la Gestión Integrada de Áreas Litorales -GIAL-, por lo cual será el más utilizado en este capítulo.

Según la Comisión Europea (2008), Portugal tiene una franja costera continental de 1.187 km de longitud y uno de los mayores espacios marítimos de Europa, caracterizado como uno de las más frecuentados por la navegación internacional de largo curso. Su Zona Económica Exclusiva -ZEE- cubre más de 1.700.000 km$^2$ (18 veces superior al área territorial emergida del país) y es generada por sus territorios insulares ultraperiféricos de las Azores y Madeira. El territorio marítimo-continental tiene una superficie de 327.667 km$^2$, el territorio insular y marítimo del archipiélago de las Azores una superficie de 953.633 km$^2$ y el de Madeira de 446.108 km$^2$. Así entonces la superficie total de Portugal es de 1.727.408 km$^2$ .

En el litoral continental, generalmente poco recortado (ver **Figura** 4.2), los principales accidentes geográficos corresponden a estuarios relativamente cerrados, pero con amplios cuerpos de agua de transición, como los de los ríos Tejo y Sado, o por pequeñas bahías como las de Peniche, Sesimbra, Sines, Lagos, y finalmente estructuras de tipo lagunar, como la Ria de Aveiro y la de Óbidos en la Región Centro, y la Ria de Faro en el Algarve al sur.

Los cabos costeros acantilados se encuentran con menor frecuencia y son de pequeñas amplitudes, mas presentan un alto valor estético: cabos Mondego, Carvoeiro, da Roca, Espichel, Sardão, S. Vicente y Sagres.

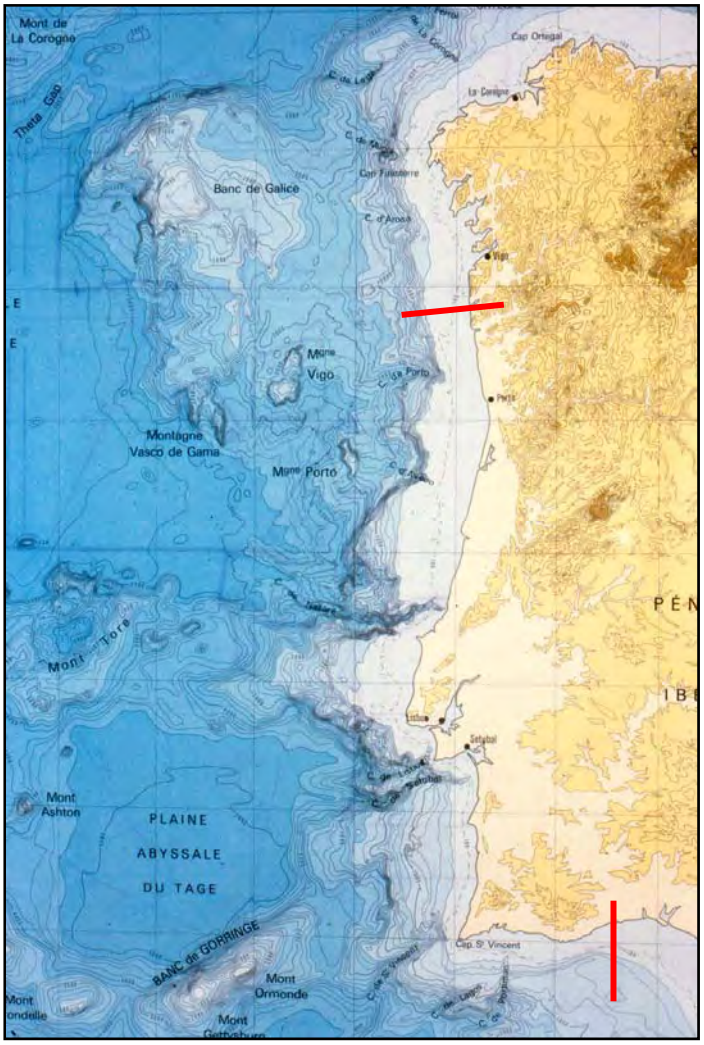



Figura 4. 2. Relieve del territorio y plataforma continental portuguesa. Fuente: IH, 2006

El clima portugués está caracterizado de manera general, por la presencia de inviernos suaves y veranos templados en el centro y en el norte y cálidos en el sur. Los meses más lluviosos son los de noviembre y diciembre. El período de precipitación más escasa se extiende entre abril y septiembre.

El país actualmente está constituido por tres espacios territoriales: El Archipiélago de las Azores al oeste del continente, el sistema insular de Madeira al suroeste y el territorio continental (ver Figuras 4.1 y 4.3). Corresponde así a un triangulo cuyos ángulos son uno en medio del Atlántico Norte en el archipiélago de las Azores, otro el territorio extremo-occidental de la Península Ibérica, y en el Atlántico este al sur, a la altura del Estrecho de Gibraltar, las islas de Madeira.

Figura 4.3. Mar Territorial, Zona Contigua y Zona Económica Exclusiva de Portugal generada por sus dos territorios insulares y el territorio continental. Fuente: IH, 1990.

## Archipiélago de las Azores

Las Azores son un archipiélago descubierto y poblado por portugueses a principios del Siglo XV. Está constituido por nueve islas localizadas a un tercio de la distancia entre Europa y América del Norte (Figuras 4.1, 4.3 y 4.4). Estas islas son *San Miguel*, *Santa María*, *Terceira*, *Graciosa*, *S. Jorge*, *Pico*, *Faial*, *Flores* y *Corvo, localizadas* entre los paralelos 39º43´N y 36º55´N y los meridianos 31º16´W y 24º46´W, a una distancia de cerca de 760 millas náuticas del continente (IH, 1990). Ocupan un área de cerca de 2.333 km$^2$ (2.5% del territorio nacional emergido), de las cuales la mayor es *San Miguel* con 747 km$^2$ y la menor *Corvo* con cerca de 17 km$^2$ (Medeiros, 2000).

El archipiélago está localizado sobre la dorsal medio-atlántica (conjunto de fallas que separan las placas tectónicas de Europa y de América), contando además con el único volcán activo (actualmente con baja actividad) del territorio nacional, así como varios volcanes submarinos y el punto más alto de Portugal en *El Pico* con 2.351 m de altura.

Son característicos de este sistema insular de origen volcánico sus lagos asociados a los cráteres de importante valor paisajístico y turístico. Por su importancia ecológica el archipiélago cuenta con un sistema de áreas protegidas que incluye *Zonas de Protección Especial*, asociadas principalmente a los conos volcánicos, *Sitios de Interés Comunitario* especialmente en el litoral y áreas protegidas costero-marinas y de montaña (Figura 4.4). Entre ellas cabe destacar de nuevo a la *Isla del Pico*, declarada por la UNESCO en el año 2004 como *Paisaje Patrimonio Mundial según* Decisión 28COM14B.52 (Martins, com.per). Esta misma isla fue durante varios siglos el centro de la actividad portuguesa de la caza de ballenas por métodos artesanales. Actualmente está establecido allí un centro local de importancia mundial para la observación y el estudio de estos mamíferos marinos.

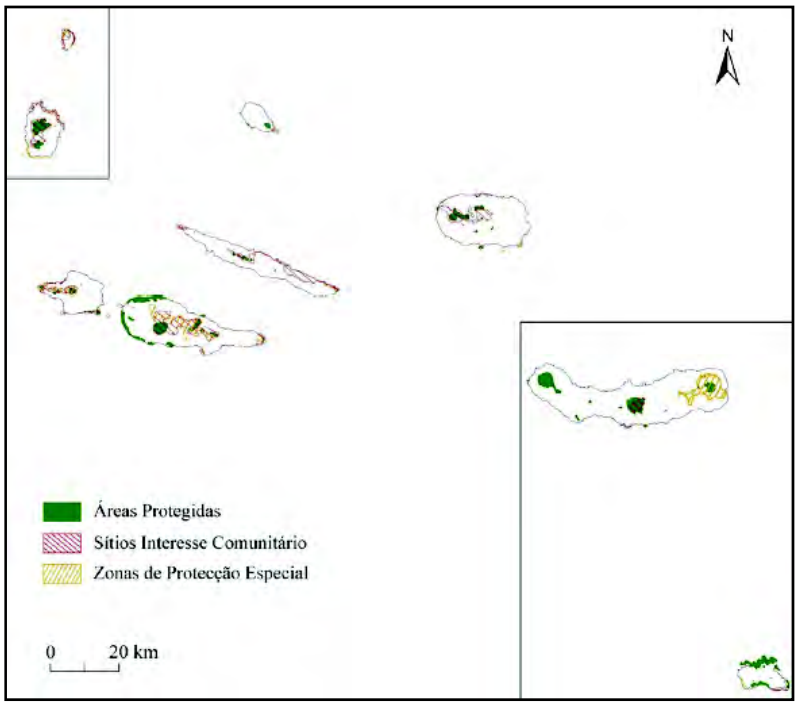



Figura 4.4. Áreas protegidas y clasificadas en la Región Autónoma de las Azores
Fuente: MAOTDR, 2006

## Continente

El *Continente* es el territorio histórico de Portugal, antes que se lanzase a la exploración marítima en los siglos XV y XVI que llevó a Europa a conocer la mayor parte del planeta. En Portugal, en el extremo más occidental de Europa, se sitúa el punto más al oeste del Viejo Continente, el *Cabo da Roca*. El territorio está limitado por los paralelos 42º09´N y 36º58´N y los meridianos 9º30´W y 6º11´W (IH, 1990).

Aún la larga historia de procesos antrópicos de apropiación, explotación y uso de la base natural del territorio continental portugués, esta cuenta aún con un abigarrado mosaico de ecosistemas mediterráneos y atlánticos y sistemas agroforestales. La Figura 4.5 presenta la red de áreas protegidas, así como las establecidas por la *Red Natura 2000*, la principal red hídrica por cuencas hidrográficas, áreas de repoblación forestal, y las principales áreas agrícolas y ciudades.

De forma aproximadamente rectangular, Portugal continental esta delineado de norte a sur con 561 km de longitud y una anchura máxima que varía entre 218 km al norte y 112 km al sur. Esta superficie continental emergida es de 88.944 km$^2$ que corresponden un poco más al 15% de la Península Ibérica y a un 96,6% de Portugal[2] (Medeiros, 2000). Esta limitado por el Océano Atlántico y por cerca de 1200 km de frontera al norte y al este con España[3] (OECD / OCDE, 1993).

El territorio continental esta surcado en sentido noreste–sudeste por grandes ríos, todos con sus cabeceras e incluso porciones muy amplias de sus cuencas hidrográficas en territorio español (ver **Figura** 4.6). El *Instituto Nacional del Agua* (INAG, 2008) los clasifica en tres tipos distintos: Los ríos grandes del norte, que incluyen a los ríos Miño y Duero, los ríos grandes del centro, que incluye el rio Tejo y los ríos grandes del sur que incluyen al río Guadiana. Son ríos de una gran dimensión con una extensa área de drenaje con una dimensión superior a 10.000 km$^2$. La mayoría de estos ríos y sus cuencas están fuertemente modificadas por la actividad humana, no faltando problemas críticos de erosión y balance sedimentario.

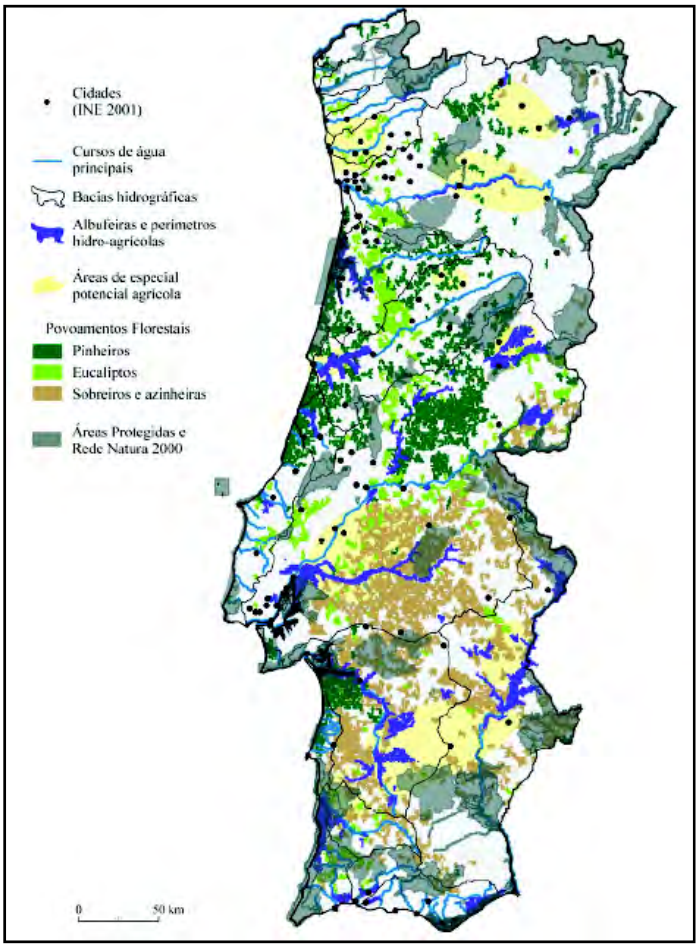



Figura 4.5. Sistemas naturales y agroforestales del territorio continental portugués.
Fuente: MAOTDR, 2006

[2] Según Medeiros (2000) Portugal presenta una extensión continental de 92.074 km$^2$, que equivalen por ejemplo, a cerca de 6 veces inferior al de Francia, equivalente al de Hungría y cerca de tres veces el de Bélgica.

[3] Las fronteras del *Portugal Continental* son las más antiguas y estables de Europa. Ellas fueron establecidas finalmente en 1655 después de treinta años de confrontaciones en la batalla en Montes Claros (Región del Alentejo) que contuvo y retiro al ejército español (Carmo Reis, 1992).

Figura 4.6. Distribución de los grandes ríos continentales en Portugal
Fuente: INAG, 2008

El territorio continental portugués presenta varias regiones costeras bien diferenciadas. De sur a norte se tiene:

*Algarve*

Corresponde una estrecha faja de territorio orientada al sur, con algunos acantilados y playas amplias, sistemas lagunares tipo rías y aguas cálidas que se ha convertido en la última década en destino masivo de turistas especialmente de Europa del norte. Se hallan aquí pequeñas urbes muy antiguas con poblamiento muy denso en el litoral, muy transformadas por la industria turística, que contrasta con el notable despoblamiento de las aldeas dispersas interiores localizadas entre montes arbolados y secos de tipo mediterráneo en la sierra.

*Alentejo*

Esta extensa región corresponde a casi un tercio del territorio continental portugués. Es una región costera poco poblada, sin presiones turísticas significativas, que mantiene aún una estructura fundacional social todavía basada en la que fue implantada por el Imperio Romano, hace más de dos mil años.

El Alentejo se caracteriza por la presencia de ciudades antiguas solariegas, villas medievales, aldeas concentradas, abiertas y de fachadas blancas en el interior. Es una zona con importantes recursos minerales, especialmente de mármol, que sustenta una industria de elaboración y exportación de gran escala. Las ciudades portuarias de Setúbal y Sines, la primera con una larga tradición industrial, y la segunda con un moderno puerto, vienen convirtiéndose en grandes centros del tráfico portuario portugués y europeo.

*Costa Oeste de la Región de Lisboa*

Caracterizada tanto por el sistema estuarino de la boca del río Tejo con sus amplias marismas, la ciudad capital de Lisboa y su área metropolitana, así como de litoral acantilado por ejemplo en Cascáis-Sintra.

*La Beira Litoral*

Esta región es caracterizada por la gran ria de Aveiro en la boca del río Vouga. Aquí se combina una economía del campo, y antiguamente de salinas marinas y la pesca tradicional, con un importante crecimiento industrial y una palpable preocupación por la restauración y preservación del complejo lagunar. Se destaca la ciudad de Aveiro, que duramente mucho tiempo dependió de una economía asociada a la pesca del bacalao en los mares helados de Terra Nova, y que fue substituida por el desarrollo en el área de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y más recientemente del turismo. En esta región son características las grandes extensiones de arenas que dominan la franja litoral, y que presentan actualmente los mayores índices de erosión de la zona costera portuguesa.

*El Minho y Douro Litoral*

Las bocas de los ríos Douro, Lima y Minho han determinado históricamente el desenvolvimiento del norte de Portugal. Aquí la ciudad de Porto, el segundo centro metropolitano del país, es un importante centro de servicios, negocios e industria.

## Islas de Madeira

Madeira es un archipiélago formado por dos islas volcánicas (*Madeira* y *Porto Santo*) y por los islotes de las *Desertas* y *Selvagens*, las cuales, como el Archipiélago de las Canarias, están más cerca de la costa del continente africano que del europeo (Ver Figuras 4.1 y 4.3). Se sitúan en el Océano Atlántico entre los paralelos 33º07´N y 30º01´N y los meridianos 17º20´W y 15º50´W, a una distancia de cerca de 500 millas náuticas a SW de Portugal Continental (IH, 1990). Tienen una superficie de 793 km$^2$ de la cual casi toda corresponde a la *Isla de Madeira* (737 km$^2$). Las *Islas Selvagens*[4] quedan situadas aproximadamente en 30º07´N y 15º56´W, esto es a 160 millas náuticas al sur de la Isla de Madeira, y su superficie es tan solo de 3,6 km$^2$ (Medeiros, 2000).

[4] España y Portugal se disputaron durante siglos las islas Salvajes: 2,7 kilómetros cuadrados localizados entre el archipiélago de las Canarias y la Madeira y con una muy rica fauna autóctona. Las islas, situadas a sólo 82 millas (150 kilómetros) de las Canarias y al doble de Madeira, tienen aún un elevado potencial de conflicto. En el año de 1438 el navegante luso Diego Gomes da Cintra desembarcó allí, y fue hasta 1997, cuando con ocasión de unas negociaciones sobre el flanco sur de la OTAN, España admitió los derechos en superficie para Portugal. Sin embargo el viejo conflicto persiste por la delimitación de las zonas económicas exclusivas de los dos estados (Güell, 2008).

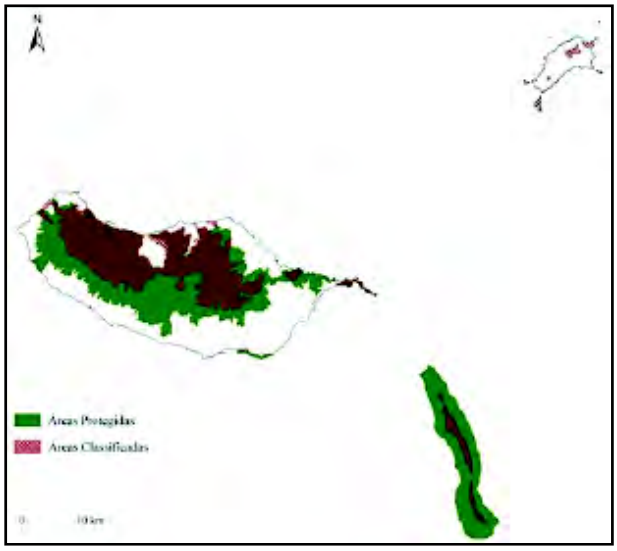



Figura 4.7. Áreas protegidas y clasificadas en la Región Autónoma de Madeira
Fuente: MAOTDR, 2006

Densamente poblada la isla de Madeira es uno de los grandes centros turísticos de Portugal. Aquí la temperatura media ronda los 20ºC durante todo el año, lo cual aunado al alto valor estético de las islas y su entorno marino, la han hecho sujeto de fuertes presiones para su desarrollo turístico y hotelero por agentes económicos externos. En esta isla se halla un tipo particular de bosques denominados *floresta de laurisilva* clasificados por la UNESCO como patrimonio mundial lo cual motivo el establecimiento de un sistema de protección de estas áreas, además de algunos sectores del litoral menos intervenidos por el desarrollo turístico (ver Figura 4.7).

Según el IH (2006), Portugal tiene un litoral continental de 1.187 km de longitud y de 1.793 km en sus dos sistemas insulares. Como ya se indicó cuenta con una de las mayores zonas económicas exclusivas de Europa (ver Cuadro 4.1 y Figura 4.3), con 1.7 millones de km$^2$. La Nación posee una línea total de costa de aproximadamente 2.980 km, y una ZEE de 1.656 mil km$^2$ la cual comprende además una zona de Mar Territorial y Plataforma Continental de 64.145 km$^2$ y 20.141 km$^2$, respectivamente (IH, 2006).La plataforma continental es de una amplitud muy variable presentándose amplios cañones y escotaduras asociadas en ocasiones a la desembocadura de ríos (ver Figura 4.8).

En relación a la plataforma continental portuguesa y con base al régimen definido por la Parte VI (especialmente en el artículo 76) de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*[5], el *Programa del XVII Gobierno Constitucional* portugués (2005-2009) promovió una propuesta de ampliación de la plataforma continental (Presidencia del Consejo de Ministros, 2005). La *Estructura de Misión para la Extensión de la Plataforma Continental* -EMEPC- creada mediante Resolución del Consejo de Ministros No. 9/2005, de 17 de enero, tenía el objetivo de preparar una propuesta de extensión de la plataforma continental de Portugal más allá de las 200 millas náuticas. Esta fue presentada a la ONU el día 11 de mayo de 2009[6].

[5] Portugal ratifico la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* el día 3 de Noviembre de 1997 (Resolución nº 60-B/97, de 14 de Octubre y Decreto del Presidente da República nº 67-A/97, de 14 de Octubre). La Convención fue firmada el 10 de Diciembre de 1982, en Montego Bay, Jamaica. La Convención entro en vigor a 14 de Noviembre de 1994, un año después de la ratificación del 60º Estado.

[6] Solicitud presentada a la *Comisión de Limites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas* según lo indicado por la *Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar* (www.emam.com.pt).

Cuadro 4.1. Información física
Fuente: Medeiros (2000) y IH (2006)

| | |
|---|---|
| Superficie Total (km²) | 1.832.360 |
| Superfície Continental (km²) | 92.074 |
| Superfície Costero-Marítima (km²) | 1.740.286 |
| Superficie Total / Superficie Costero-Marítima | 1,05 |
| Longitud línea de costa (km.) | 2.980 |
| Superfície Continental / Longitud línea de costa | 30,9 |

Los ecosistemas marino-costeros del territorio continental se sitúan en una zona de transición entre ecosistemas subtropicales del sur y templados del norte, lo que se traduce en una elevada diversidad de especies, más una baja abundancia. La costa occidental se caracteriza por la existencia de fenómenos estacionales y afloramientos costeros ("*up-welling*"), especialmente para norte del Cañón de Nazaré (ver Figuras 4.2 y 4.8), y por la influencia de las aguas del Mediterráneo en la costa algarvia al sur.

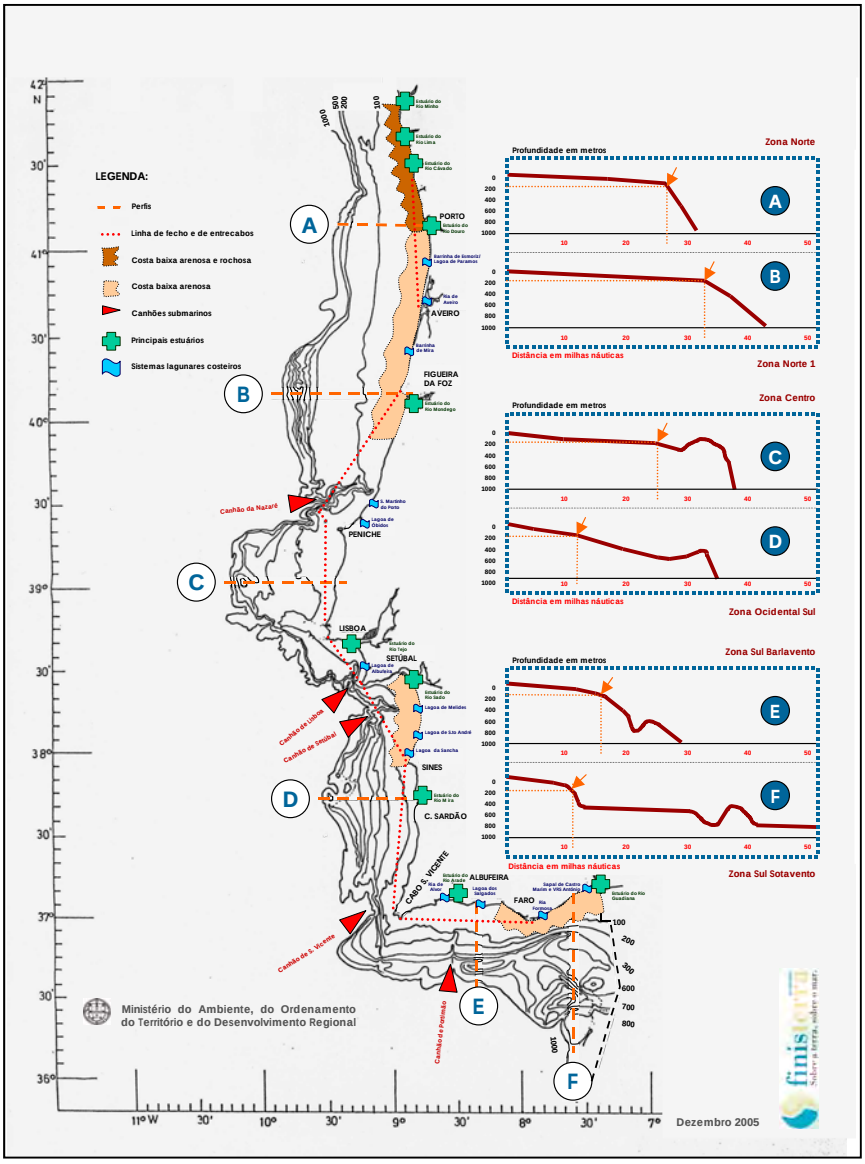



Figura 4.8. Características físicas del litoral y perfiles de la plataforma continental portuguesa
Fuente: Programa Finisterra, 2004

Las localidades más distantes del mar (en la Región Norte) están localizadas a menos de 200 Km. del litoral (Martins, 1997a). Esto explica la presencia marcada del mar en el país, que además es incrementada por los efectos climáticos del Océano Atlántico sobre el continente, ampliados a su vez por la disposición oblicua de la mayor parte de los ríos que lo atraviesan (ver Figura 4.5 y 4.6) y que facilitan la penetración al interior de la influencia atlántica (ríos Minho, Lima, Cavado, Douro, Vouga, Mondego, Tejo y Sado). Se comprende así la notable importancia en Portugal de actividades económicas tradicionales estrechamente vinculadas al mar y a sus estuarios (pesca, extracción de sal, y el acopio de algas para la industria y el mejoramiento de suelos agrícolas).

Finalmente señalar que el territorio costero y marítimo portugués por su extensión y localización entre los sistemas Atlántico nororiental y Mediterráneo, engloba algunos de los más importantes ecosistemas oceánicos a escala global. Como señala el *Ministerio de Defensa Nacional* en su *Estrategia Nacional para el Mar*, las características oceanográficas, geomorfológicas y biogeográficas únicas de este espacio generan una gran biodiversidad marina. Aquí se destacan los ambientes insulares oceánicos, el mar profundo, planicies abisales, montes y bancos submarinos, la dorsal medio-atlántica, campos de fuentes hidrotermales, grandes cañones submarinos, zonas de afloramiento costero, además de arrecifes rocosos y muy ricas zonas estuarinas y lagunares en la zona costera (MDN, 2007). Entre las zonas húmedas litorales deben destacarse los estuarios y lagunas costeras del Río Minho y Coura, Ría de Aveiro, el estuario del Tejo, de Sado, Lagoa Pequena, Lagoa de Santo André, de la Sancha, Ría Formosa y los Sepais de Castro Marim en el Algarve. Como señala la misma Resolución del Consejo de Ministros -RCM- 115-A/2008 que define el marco de la gestión pública del sistema de áreas protegidas portuguesas de Red Natura 2000, estos sistemas costeros se caracterizan tanto por su alta biodiversidad como por su gran fragilidad.

### 4.1.2. El contexto humano y el litoral portugués

#### Condiciones demográficas

La información demográfica de referencia oficial en Portugal está basada en el censo de 2001. Su proyección al año 2008, según el *Instituto Nacional de Estatística*, indicaba una población de 10.627.250 personas[7], de las cuales cerca de la mitad correspondía a población económicamente activa, y a cerca de 500.000 por residentes de los archipiélagos de Azores y Madeira. La concentración demográfica más elevada se verifica en las áreas metropolitanas de Lisboa y de Porto, así como en otras ciudades importantes junto al litoral (ver Figura 4.9). La densidad de poblacional estimada para el año 2008 era de 115 hab/km$^2$ .

Según el *Instituto Nacional del Agua* -INAG- y la Comisión Europea (2008), en los distritos del litoral se concentra el 76% de la población portuguesa, responsable por la producción del 85% del PIB. Estos números se traducen en una elevada densidad demográfica (460 hab/km$^2$) y en la industrialización del litoral, con importantes implicaciones en términos de ocupación urbana del territorio en general, generación de elevadas cargas de contaminantes y presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales (INAG, 1999).

[7] Portugal presentó un incremento de la población en un 6.8% entre 1980 y 1990. Sin embargo no ha habido una tendencia permanente de crecimiento poblacional. Para el año 2006 se estimaba una población de 10.605.870 personas, siendo de 10.495.000 (2005), 10.536.000 (2004), 10.102.022 (2003), 10.048.232 (2000) y 10.600.000 (1992) (OECD /OCDE, 1993 y Navarro Pedro, 2006).

Pero además de los factores antes señalados, los flujos de población estacional asociados a los pulsos turísticos generan un gran impacto en el litoral. Para 2009, según el *Instituto da Água. IP,* se tenían identificadas 533 playas balneables en el Portugal continental e insular que presentaban un proceso y ritmo de uso creciente e incluso de algunas con sobrecarga. Esta situación crítica ya se evidenciaba desde comienzos de la década de los años 90 (Martins, 1997a y Cancela da Fonseca, 2007).

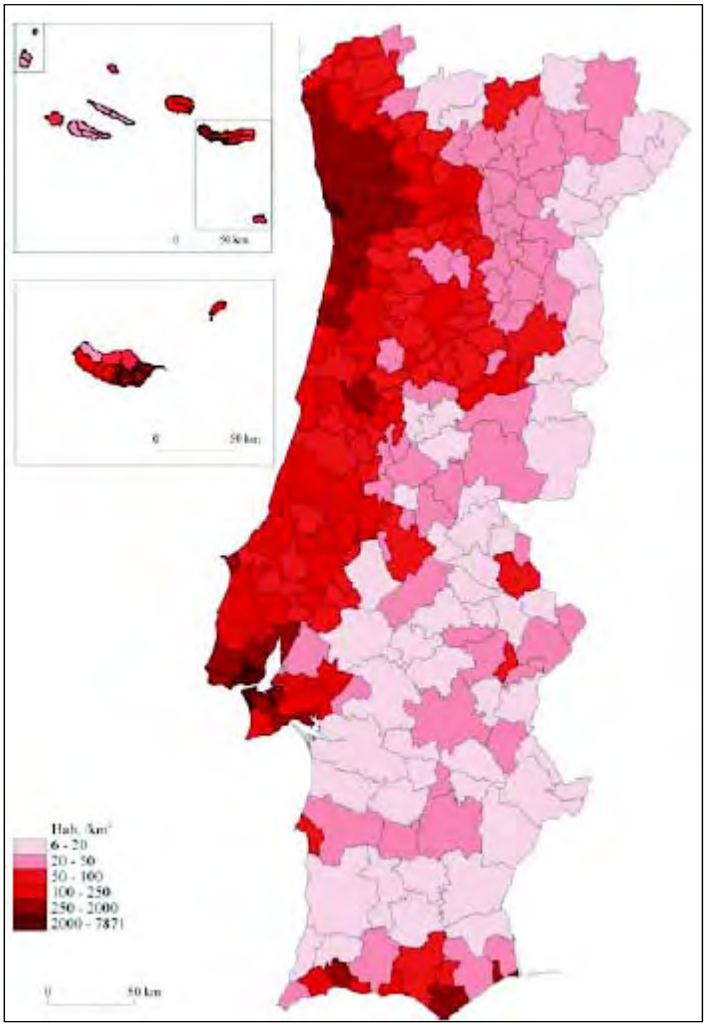



Figura 4.9. Densidad poblacional por municipio en Portugal
Fuente: MAOTDR-PNPOT, 2006

Desde los primeros vestigios de ocupación de la faja costera portuguesa se identifica el progresivo fenómeno de *litorización* de la sociedad, con un notable contraste entre la muy alta ocupación costera y la baja densidad de la población en el interior (Gaspar de Freitas, 2007). Así entonces las ciudades más importantes se situaron en un eje norte-sur paralelo a la costa atlántica y conectada al mar por ríos navegables. Entre estos centros urbanos deben destacarse de norte a sur Viana do Castelo, Porto, Aveiro, Coimbra, Santarém, Lisboa y Évora. Esta tendencia se acentúa especialmente con el refuerzo de las ciudades portuarias durante la llamada *Época de Los Descubrimientos*. Se explica así porque la mayor proporción del patrimonio arqueológico subacuático portugués, principalmente pecios, está asociado a estos puertos y a las rutas tradicionales de tráfico comercial (ver Figura 4.10).

Según la *Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable* (ENDS) 2005-2015 de Portugal (MCOTA, 2005), las siguientes son las tendencias demográficas prospectivas en el país, las cuales acentúan el actual proceso de envejecimiento de la población y la distribución desigual de la población entre el litoral y el interior:

- Tendencia de envejecimiento de la población, acompañada por la mayor declinación de la fecundidad/natalidad y aumento de la esperanza de vida, registrando valores idénticos a la media de la Unión Europea de los quince primeros miembros (UE-15);
- Inversión del comportamiento migratorio, siendo que desde mediados de los años noventa, los saldos migratorios registran valores positivos elevados;
- Mayor dispersión territorial de los inmigrantes, respondiendo a la búsqueda de mano de obra en sectores tradicionales como la construcción civil y la restauración, la industria transformadora de la agricultura, que explican los pocos movimientos en dirección al interior del país;
- Se acentuarán las disparidades regionales en términos de envejecimiento y dinámica demográfica del litoral y del interior;
- Asociado al dinamismo económico y a la diversificación de la ocupación / calificación de la mano de obra inmigrante, se asistirá a su dispersión territorial.
- Las proyecciones demográficas apuntan para un mayor decline poblacional, lo que ocurrirá de forma regionalmente desigual. En 2050 se estima que la población portuguesa estará próxima a los cuantitativos de 1930 (siete millones y medio de personas), sin embrago más envejecida y con una distribución territorial menos equitativa.

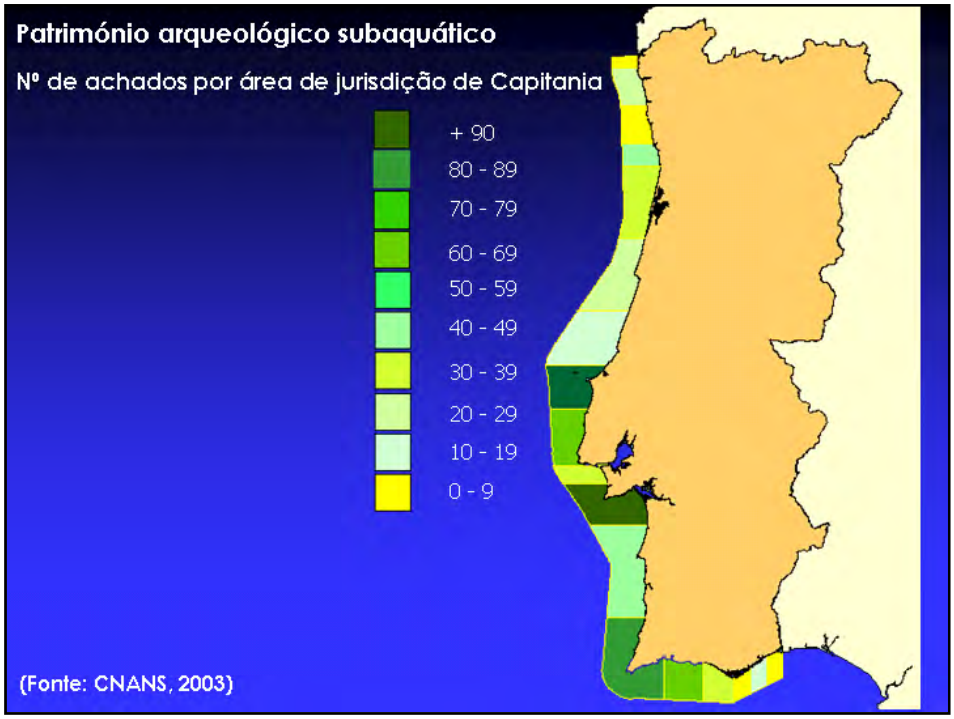



Figura 4.10. Localización del patrimonio arqueológico subacuático en el litoral portugués
Fuente: MAOTDR, 2006

El litoral portugués es un espacio geográfico muy heterogéneo desde una perspectiva socioeconómica, y por lo tanto del uso directo o indirecto de su oferta de recursos naturales. Las características negativas que identifican la intensa ocupación actual del litoral en Portugal tienen su justificación parcial, según lo señalado por Sousa *et.al.* en Martins (1997), por la ocupación desordenada del territorio, las innumerables intervenciones antrópicas inadecuadas y el irrespeto por la capacidad de carga del medio costero. Su impacto negativo, además de la degradación de los ecosistemas litorales, ha afectado notablemente al vasto patrimonio cultural de las costas portuguesas. El turismo masivo de sol y playa, la urbanización extensa, infraestructuras viarias inadecuadas y la artificialización del litoral, son causas por ejemplo del deterioro y destrucción de antiguos faros que guiaron la rica historia de navegación y descubrimientos, como también antiguas salinas, molinos de marea, etc. El inventario, clasificación y protección pública de estos bienes lusos son aún una tarea pendiente.

### La Lengua

Las ricas y seculares relaciones históricas y culturales de Portugal con el mundo se reflejan en la lengua portuguesa, la lengua románica más hablada en el mundo después del español. Más de 200 millones de personas, en Europa, Asia, África y América la poseen como lengua materna (Carrasco, 2005). El proceso de descolonización del antiguo imperio de ultramar portugués terminó en el año de 1975. Con todo, un componente importante de su política estatal, ha sido no dejar la relación histórica con los países que hablan portugués (Angola, Brasil, Cabo Verde, Mozambique, San Tomé, Príncipe, Guiné-Bissau y Timor) y las comunidades de portugueses y de luso-descendientes dispersas en el mundo[8].

## Condiciones sociales

A nivel mundial y en el conjunto de 182 países, Portugal ocupa, según los diferentes indicadores de desarrollo de la ONU, posiciones que en general han variado entre el 20º y el 40º lugar. En el año 2002 tenía la 26º posición en el *ranking* del *Índice de Desarrollo Humano (*IDH)[9], para el 2005 el 29º y para el 2007 el 34º, ocupando así una baja posición en el grupo de 38 países con IDH muy alto[10] (PNUD, 2009).

Como razones de esa posición relativa, se destacan como favorables en Portugal los indicadores de salud, nutrición, infraestructura y equipamientos colectivos y la seguridad, y como desfavorables los niveles de formación y calificación escolar de la población adulta. De destacar también, según el PNUD (2009), que la posición relativa de Portugal es un poco mejor en términos de IDH (34º), que de su posición relativa en términos de PIB *per capita* evaluando la paridad de poder de compra (42º).

[8] Se hablan distintas variedades portuguesas en otros puntos del continente asiático, como Goa, Dio y Damao en la India, e incluso en Macao, la última colonia portuguesa en Asia. En Oceanía además de en Timor, pervive aún con cierta vitalidad el portugués en el denominado criollo de Tugu, en la isla de Java (Carrasco, 2005).

[9] El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida sinóptica de tres dimensiones del desarrollo humano: vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer; educación, medida según el nivel de alfabetización y la matriculación escolar; y nivel de vida digno, medido según el PIB per cápita (PPA en US$). El índice fue desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, y es el indicador central de sus *Informes Anuales sobre Desarrollo Humano.*

[10] No obstante según un análisis de las tendencias del IDH de Portugal en el período 1980-2007, Naciones Unidas llama la atención para el caso de Portugal sobre su IDH en un constante asenso desde valores de 0,768 (1980), 0,789 (1985), de 0,870 (1995), de 0,904 (2005) y hasta un pico en el último año consolidado, el 2007 con un IDH del 0, 909. (PNUD, 2007 y 2009).

Sin embargo esta valoración es muy distinta en el contexto de los estados de la Unión Europea. Portugal según el MCOTA (2005) continúa presentando el nivel más elevado de la UE en lo relacionado con los fenómenos de pobreza y exclusión social. Esta situación resulta de la sobreposición de tres factores, que han hecho especialmente difícil la solución de esta problemática en el corto plazo, con fuertes impactos negativos sobre el entorno litoral donde, como se sabe, está asentada la mayor parte de la población. Esta pobreza refleja un creciente problema de desigualdad al interior de la sociedad portuguesa; que se acentúa por fuera de los circuitos económicos de producción impulsados por el *Desarrollo*, como los pequeños propietarios de tierras al interior del país, la población longeva que habita aún los viejos barrios en las urbes por fuera de los circuitos turísticos, y en las zonas periféricas con altas tasas de inmigración en Lisboa y Porto. Esta situación se mantiene, no obstante el conjunto de instrumentos y medidas gubernamentales lanzadas en los últimos años, como la creación del llamado *rendimiento social de inserción* o la mejora de las pensiones más bajas. Estos tres factores que han mantenido y acrecentado esta situación son según el *Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente* (MCOTA, 2005) los siguientes:

- La existencia de un número significativo de trabajadores en edad de jubilación, o próxima a ella, que no cuentan con ningún sistema de pensiones, o que cotizaron solo una parte de su vida activa, o que haciéndolo pero para salarios muy bajos, estos no les deparan rendimientos suficientes para vivir.
- La existencia de un vasto sector de la población activa de edades intermedias, con niveles limitados de calificación, con restricciones consecuentes en el monto de las remuneraciones recibidas, o que duramente los procesos de ajuste estructural de mediados de la década de 90, por su carácter de desempleados de larga duración, no se beneficiaron de protección alguna.
- La multiplicación de situaciones de pobreza resultantes del colapso de las estructuras familiares tradicionales y de la inexistencia de redes de solidaridad familiar en casos de invalidez.

### 4.1.3. Impactos y el contexto económico en el litoral

Portugal alcanzó un Producto Interno Bruto de 135.035 millones de euros en el 2004, que correspondió a un PIB per cápita de 12.817 euros. Este último valor es aproximadamente la mitad del PIB por habitante medio de la UE-15, e incluso está lejos del de la UE-25[11] que era de 21.310 para el 2003 (ver Cuadro 4.2).

Esta situación no ha tendido a mejorar en los últimos años[12]. Portugal ha presentado recientemente una fuerte desaceleración económica y en particular de las exportaciones, lo que se explica en parte por la pérdida de flexibilidad competitiva en el mercado internacional y en especial en el mercado comunitario por la insuficiencia persistente para adaptarse al régimen económico de la Unión; y la insuficiencia de otros instrumentos de incentivo y de producción de otros bienes transables (MAOTDR, 2006). Sin embargo esta pérdida de la competitividad externa de la economía portuguesa se debe también, en parte, a las

[11] La Unión Europea de los 25 Miembros

[12] Los indicadores macroeconómicos señalan que en el 2005 Portugal estaba en Fase de Divergencia en relación con la UE, la que era de Convergencia en el 2003 (Navarro-Pedro, (2005).

insuficiencias estructurales de su patrón de especialización productiva[13] y de los factores cada vez más exigentes que hoy soportan el mercado de la globalización. Además la actual crisis económica global no ha hecho sino intensificar más la desaceleración económica portuguesa y el crecimiento del desempleo.

Cuadro 4.2. Portugal en el contexto socioeconómico de la Unión Europea
Fuente: Navarro Pedro, 2006

| Ítem | Unidad | Año | Portugal | UE 15 | UE 25 |
|---|---|---|---|---|---|
| Superficie | $Km^2$ | | 92.072 | 3.238.988 | 3. 977.304 |
| Población | Millares | 2003 | 10.407 | 380.351 | 454.552 |
| Densidad poblacional | Hab/km2 | 2001 | 112,1 | 119,4 | 114,3 |
| Tasa natalidad | por 1000 habitantes | 2002 | 11,0 | 10,5 | 10,3 |
| Tasa de mortalidad | por 1000 habitantes | 2002 | 10,2 | 9,7 | 9,8 |
| Tasa de mortalidad infantil | por 1000 habitantes | 2002 | 5,0 | 4,6 | 5,0 |
| Esperanza de vida al nacer | Hombres No. De años | 2002 | 73,8 | 75,8 | 74,8 |
| Esperanza de vida al nacer | Mujeres No. De años | 2002 | 80,5 | 81,6 | 81,1 |
| PIB | millones de Euros | 2003 | 130.848 | 9.295.859 | 9.731.869 |
| PIB por habitante | Euros | 2003 | 12.540 | 24.310 | 21.310 |
| Productividad por persona empleada | Euros, UE 25=100 | 2003 | 49,3 | 112,8 | 100 |
| Productividad por persona empleada | Euros, UE 15=100 | 2003 | 43,6 | 100,0 | 88,5 |
| Tasa de actividad | % población total | 2003 | 72,1 | 70,0 | 69,3 |
| Tasa de desempleo | % población activa | 2003 | 6,4[14] | 8,0 | 9,0 |
| Exportaciones para UE | % do total | 2003 | 79,2 | 61,9 | 62,2 |
| Importaciones para UE | % do total | 2003 | 76,7 | 60,2 | 60,0 |

La situación económica portuguesa arriba indicada, ha impulsado aún más el desarrollo de un turismo masivo en el litoral, especialmente en la Región del Algarve, Región Centro y del río Tejo, la sobreexplotación pesquera[15] (el segundo sector costero marítimo más importante después del turismo en la economía nacional), el incremento de la *litorización* y urbanización del país, con un activo desarrollo inmobiliario y de construcción de segundas residencias en la fachada costera.

A continuación y basado en los argumentos del Estado portugués que justificaron el *Programa Finisterra* como estrategia gubernamental para la GIZC en el año 2003 (MCOTA, 2003), se hace una síntesis de la problemática ambiental, y por tanto también socioeconómica de su litoral continental. Los siguientes son los principales indicadores de presión antrópica en el ambiente marino y costero según el *Programa*:

[13] Distribución del PIB por sectores es así: Agricultura: 4%, Industria: 36%, y Servicios: 60% (1999). Con un Crecimiento PIB estimado 2,7% (estimaciones 2000) y una Tasa de Inflación del 2,8% (estimaciones 2000). La población ocupada es de aproximadamente 5 millones (2000) distribuida por sectores en Servicios: 60%, Industria: 30% y Agricultura: 10% (MCOTA, 2005).

[14] Según Navarro-Pedro (2005) viene ocurriendo un aumento reciente del desempleo en Portugal. La cifra para el año 2004 aumento al 6.8% y en el 2005 al 6,9%.

[15] Según la Comisión Europea (2008) la flota pesquera portuguesa está compuesta aproximadamente por 8.700 embarcaciones (la 4ta. mayor de la UE), con un arqueo de aproximadamente 106.800 giga toneladas (la 6ta. mayor de la UE). Cerca de 1.170 se encuentran registradas en las regiones ultraperiféricas de las Azores y de Madeira. 7.500 de las restantes embarcaciones tienen una eslora no mayor de 12 m y faenan principalmente en aguas interiores y mar territorial. La producción total de productos de la pesca, incluido la acuicultura, asciende a cerca de 220.000 toneladas/año. Portugal tiene el mayor consumo per capita de productos de la pesca en la UE, con 56,5 kg por persona por año (la media de la EU es de 22,7 kg/ persona/año).

- Las concentraciones de la población en las zonas costeras urbanizadas relacionadas con las migraciones del interior y de las áreas y con la estacionalidad del turismo, factores que han elevado al quíntuplo el número de habitantes en algunas áreas costeras de Portugal;
- La erosión costera relacionada con factores naturales como a dinámica costera, balance de sedimentos, variaciones del nivel del mar, dispersión de sedimentos, y otras causas explícitamente relacionadas con intervenciones humanas en las zonas costeras y en áreas próximas, incluyendo cuencas hidrográficas;
- Los incidentes de polución marina;
- La sobreexplotación pesquera costera de las principales especies capturadas por los pesqueros nacionales.

La Figura 4.11 presenta la distribución espacial de los principales problemas que afectan el litoral continental en Portugal según el *Programa Finisterra* ya comentado. El problema creciente de la *litorización* tiene sus orígenes desde comienzos del Siglo XX cuando ocurrió un movimiento migratorio generalizado de las poblaciones del interior a la costa, íntimamente relacionado con la caída de la monarquía y el establecimiento de la república. A finales del siglo, cerca de tres cuartas partes de la población, además de los flujos estacionales de turistas, se establecieron en el litoral, triplicando, como en la región algarvia, la población residente.

Así entonces en los núcleos pesqueros, por ejemplo de Aveiro y el Algarve, que contasen con playas de atractivo turístico, empezaron a surgir movimientos estaciónales de carácter turístico con sus inevitables contrastes socioeconómicos y culturales, a más de las afectaciones ecológicas. A la par de las construcciones tradicionales aparecieron otras sustancialmente diferentes del ambiente urbano tradicional, grandes edificaciones, conjuntos residenciales y casas *modernas* solariegas en la fachada costera sobre dunas removidas y zonas bajas *readecuadas*. Las actividades primarias, demasiado penosas y poco lucrativas, arriesgadas e inciertas sobre todo en relación a la pesca, fueron siendo substituidas por otras, asociadas al turismo y a los servicios (Cravidao ,F. y L. Cunha, 1996).

El crecimiento urbano que se implantó desde el Siglo XIX en las costas portuguesas se exacerbo a finales del siglo XX con un crecimiento exponencial de la presión demográfica sobre estas áreas acompañado por la explosión desordenada de las actividades turísticas (Gaspar de Freitas, 2007). Este fenómeno tan común en otros litorales europeos, ha contribuido sobremanera a la pérdida de sus valores ecológicos y de la muy rica diversidad cultural costera portuguesa; pero sobre todo a una creciente degradación urbanística de estas zonas con las siguientes consecuencias asociadas:

- La disfunción de la estructura urbanística ocasionada por las elevadas cargas urbanas. Antiguas poblaciones de pescadores y otros nuevos desarrollo urbanos fueron readecuadas o construidos para el turismo de verano. Asentamientos costeros que se transforman luego en ciudades-fantasma durante el resto del año, dotadas de infraestructuras insuficientes en el verano y manifiestamente sobredimensionadas para el resto del año;

- La necesidad de construcción de obras de defensa costera, cuyos costos crecen en directa proporción con la proximidad y densificación del frente marginal costero, soportados por todos los contribuyentes en Portugal para el beneficio de algunos, y que, en la mayoría de los casos, generan esas mismas obras nuevos problemas de erosión en los tramos costeros localizados a sotamar; la destrucción de importantes hábitats, tales como sistemas dunares y zonas húmedas, colocando en riesgo una importante riqueza florística y faunística (cerca de 270 especies de plantas de distribución exclusiva en el litoral, 25 de las cuales son endémicas de Portugal[16]);
- La descaracterización del paisaje y la creación de barreras visuales entre el interior y el mar, ocasionando la desaparición del paisaje litoral y de ecosistemas valiosos y la substitución de las construcciones características de cada tramo del litoral por bloques de cemento idénticos desde la boca del río Minho al norte y hasta el Algarve, deteriorando los pocos inmuebles del patrimonio arquitectónico costero portugués que han conseguido subsistir;
- La polución por derrames de hidrocarburos tanto por fuentes terrestres como marinas[17] (ver Figura 4.12), aguas industriales y vertidos urbanos, cada vez más difíciles de controlar, y que degradan el ambiente litoral, agravados por la existencia de deficiencias en lo que se refiere al grado de cobertura de los aglomerados poblacionales y polígonos industriales con sistemas de drenaje, tratamiento y destino final de las aguas residuales en varios municipios costeros.
- El proceso erosivo constante y de acreción en otras áreas, provocado por el rompimiento del equilibrio dinámico longitudinal que de manera natural mantiene el balance de sedimentos en el litoral, ocasionado por la variación de al menos unos de sus componentes: o del agente de transporte, o de la disponibilidad de materiales que alimenten su capacidad de transporte. Los intensos y crecientes usos inadecuados del litoral mismo, de los suelos y obras hidroeléctricas a lo largo de sus cuencas hidrográficas aportantes, explican este rompimiento.

La disminución de los aportes de sedimentos en el litoral es uno de los factores principales que explican la erosión de tramos importantes del litoral portugués. Ello se debe esencialmente a las actividades humanas localizadas en el interior: reforestaciones, aprovechamientos hidroeléctricos e hidroagrícolas, obras de regularización de los cursos de agua, explotaciones de inertes en ríos, estuarios, dunas y playas, dragados, obras portuarias y de protección costera (Granja, 1996). Estas actividades, imprescindibles para el desarrollo económico al que ha apostado Portugal, se desenvuelven como en muchos otros países, de forma desarticulada y sin que se efectúe la debida evaluación de sus impactos en litoral. Por ejemplo MCOTA (2003) señala como los aprovechamientos hidroeléctricos e hidroagrícolas de las cuencas hidrográficas que se llevan a cabo en el país son responsables de la retención de más del 80% de los volúmenes de arenas que anteriormente eran transportadas por los ríos.

[16] ICN, 2006. *Plano Sectorial da Rede Natura 2000*. Memoria. *Instituto e Conservación de la Naturaleza*. Este plan presenta la Red Natura 2000 y su implementación en los niveles comunitario y portugués, en el marco de las Directivas comunitarias Aves y Hábitats, y en el marco de la Red Natura 2000 de Portugal.

[17] Un factor importante que debe destacarse, pues demuestra la fragilidad del litoral ante contaminantes provenientes del transporte marítimo, es el hecho de que la costa portuguesa está atravesada por las grandes rutas de tráfico internacional. Borrego y Silva (1996) señalan el elevado número de buques que transportan hidrocarburos y otras sustancias peligrosas. Entre las 5 y 30 millas náuticas, junto a la costa portuguesa, pasa el tráfico entre el norte de Europa y el Mediterráneo, y para una faja más ancha (entre 50 y 90 millas), pasa el tráfico entre el norte de Europa y África y Suramérica. A mediados de la década de los 90 la media diaria del tráfico marítimo era del orden de 200 navíos, de los cuales cerca de 50 navíos tanques.

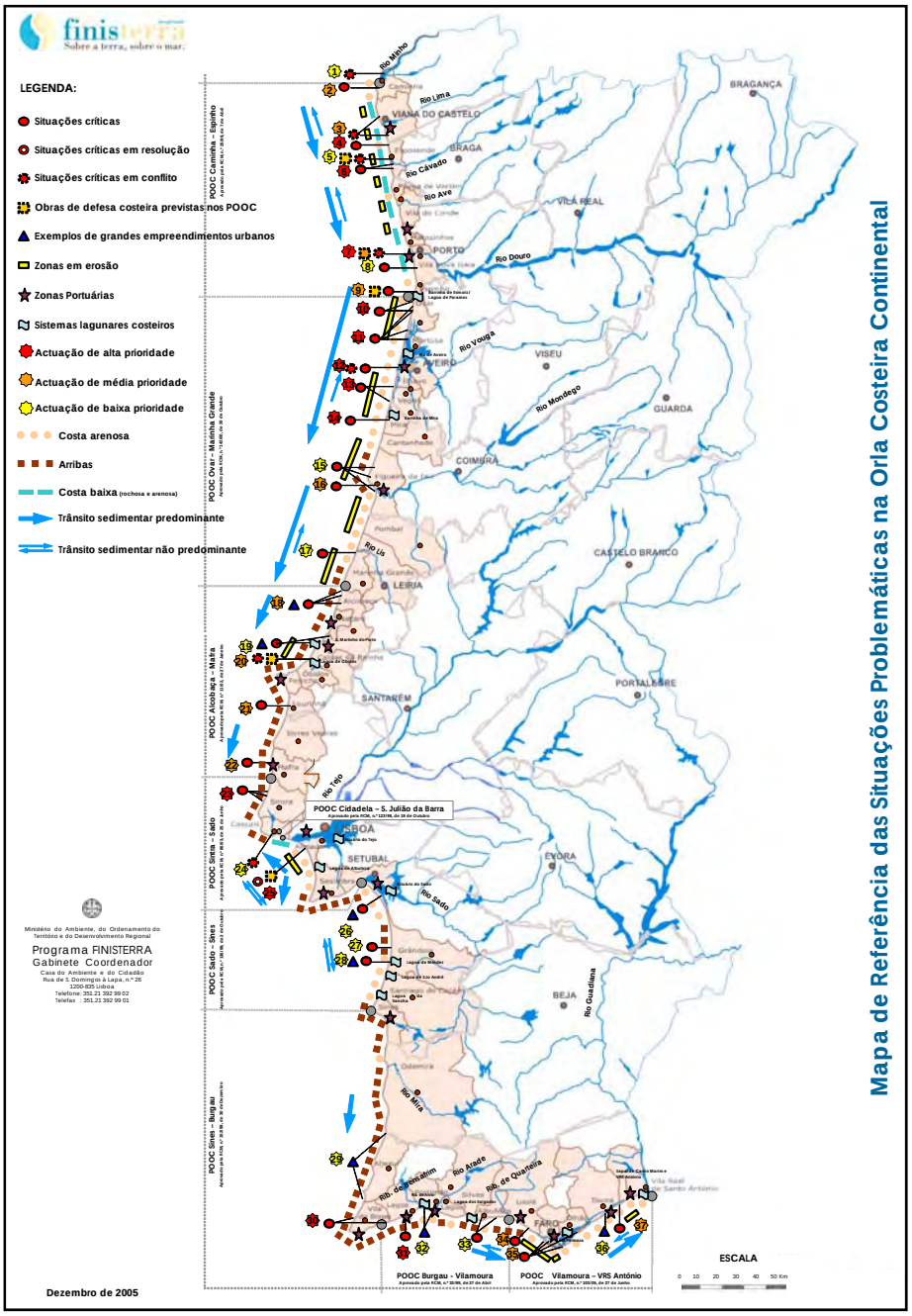



Figura 4.11. Distribución espacial de los principales problemas que afectan el litoral continental en Portugal
Fuente: Programa Finisterra, 2005.

Aquí debe destacarse por sus consecuencias nefastas en Portugal, especial mención al efecto de las construcciones sobre el cordón dunar. Porque estas construcciones han perturbado el equilibrio dinámico del sistema playa-duna, la común erosión de la playa durante el invierno ha venido ocasionando criticas situaciones de riesgo para estos mismos inmuebles, lo que obliga a la realización de obras de protección costera cuyos costos directos e indirectos, son en gran parte de los casos, superiores a los de los bienes a proteger.

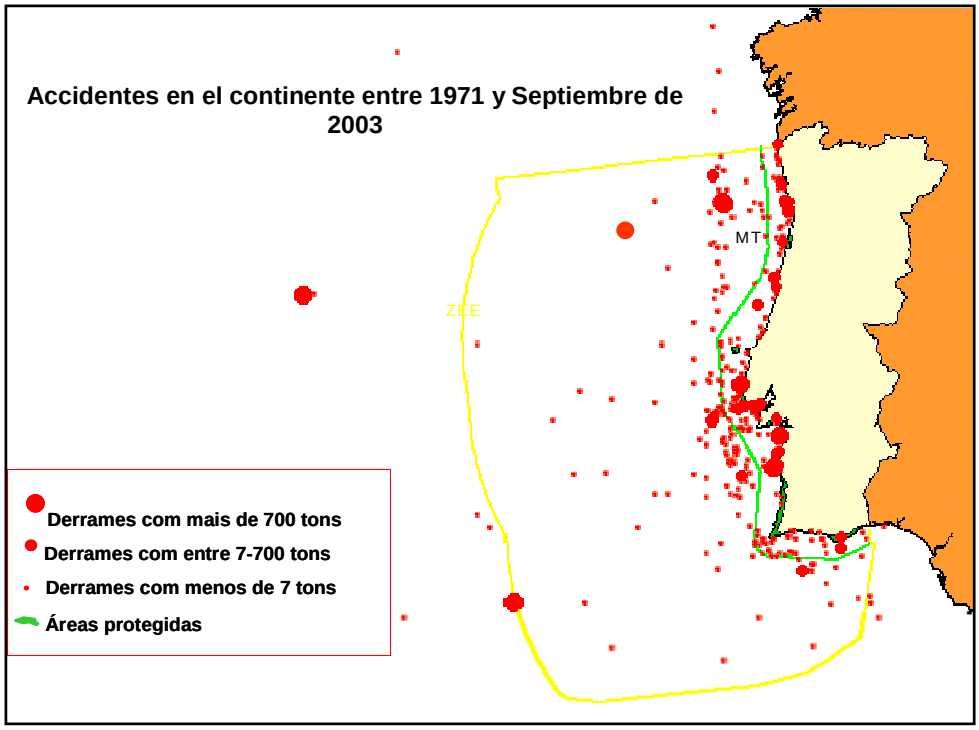



Figura 4.12. Localización de los derrames de hidrocarburos ocurridos en Portugal continental entre 1971 y septiembre de 2003. Fuente: PNUMA, 2005

Por último, las obras de protección del litoral, que retienen grandes cantidades de sedimentos necesarios en los tramos a sotamar; sean estas espolones o defensas frontales efectuadas para proteger la propiedad inmobiliaria pública o privada; están afectando notablemente a los cordones dunares. Ellos, localizados a lo largo de casi todas las costas arenosas del país, constituyen la barrera natural que separa una planicie litoral más o menos extensa del océano, y han venido perdiendo gradualmente gran parte de sus arenas. Todos los años, y para la gran mayoría de las regiones costeras, el balance entre la cantidad de material retirado al sistema y su reposición, es negativa. Como resultado de esta disfunción, Portugal asiste a la reducción progresiva de sus costas dunares con valores muy significativos (en algunos lugares se registran valores medios anuales de 1 a 2 m., o incluso más). En los últimos 20 años las modificaciones en algunos tramos de la costa son muy significativas: en la región del Centro, como en la Ria de Aveiro (Luis, et al., 1995), grandes extensiones de dunas fueron destruidas por el mar y algunos sectores de la planicie costera están prácticamente desprotegidos, siendo previsible una pérdida importante de la costa. En estas zonas muy sensibles el mar puede avanzar sobre la tierra en decenas de metros en una sola tempestad.

Cabe finalmente aquí enfatizar que en el litoral portugués se genera el 86% del PIB[18], constituyendo el área más rica del territorio continental en términos de recursos, y presentando aún enormes potencialidades económicas, ambientales y paisajísticas. Sólo esto explica las enormes presiones y apetencias por el *desarrollo*, y su búsqueda de constante crecimiento económico, al que está sujeto el litoral en Portugal; como en muchos otros estados; lo que no es de manera alguna compatible con la sensibilidad, fragilidad de este singular medio.

[18] El turismo es responsable en Portugal del 11% de su Producto Interno Bruto (PIB), brindando además cerca del 10% de la totalidad de puestos de trabajo. Según la Comisión Europea (2008) el turismo costero es el sector más importante de las actividades marítimas portuguesas. La costa atrae un 90% de los turistas extranjeros que ingresan al país.

## 4.1.4. El contexto político y administrativo territorial en Portugal

### El Marco Político

En los años que siguieron al golpe de 1974 que tumbó la prolongada dictadura de Antonio Oliveira Salazar y de Marcello Caetano[19](Birmingham, 1995), Portugal experimentó tensiones revolucionarias, hasta establecerse final y recientemente como democracia constitucional para una república parlamentaria. Los cuatro órganos principales de la política portuguesa son la *Presidencia de la República*, el *Primer Ministro* y el *Consejo de los Ministros* (el Gabinete), la *Asamblea de la República* (el Parlamento), y la *Judicatura*.

El *Presidente de la República* se elige para un periodo de cinco años por sufragio directo universal; también es comandante en jefe de las fuerzas armadas. Los poderes presidenciales incluyen designar al *Primer Ministro* y al *Consejo de los Ministros*, cuyo presidente debe ser propuesto de acuerdo con los resultados electorales por la *Asamblea*. El gobierno es dirigido por el *Primer Ministro*, quien nombra al *Consejo de Ministros* y prepara el *Programa de Gobierno*. Este primer ministro debe presentar ante la *Asamblea* su programa de gobierno. Si la asamblea aprueba el programa por una mayoría de diputados confirma el gobierno en cargo. El *Consejo de Ministros* discute y aprueba las propuestas de Ley y pedidos de autorización legislativa (autorizaciones para hacer leyes) a la *Asamblea de la República*, Decretos-Ley y Resoluciones (que definen la política del Gobierno para determinada área). La *Asamblea de la República* es un parlamento unicameral integrado por hasta 230 diputados, elegidos por sufragio universal según un sistema de representación proporcional, los diputados tienen un mandato de 4 años, a menos que el presidente disuelva la asamblea y convoque nuevas elecciones.

El Cuadro 4.3 sintetiza la información básica de carácter político-administrativo para Portugal. La entrada en la Unión Europea en 1986 fue un viraje marcado en la historia del país.[20]. La entrada fue asistida por un gobierno de coalición entre los dos mayores partidos políticos portugueses y con el apoyo de la gran mayoría de los ciudadanos represento, así, un regreso a la presencia política del país en Europa.

En 1986 Portugal reorientó su política externa, uniéndose a los principios y objetivos políticos y socioeconómicos europeos, asociados al crecimiento económico, prosperidad social y cultural, seguridad y solidaridad entre las naciones y los ciudadanos. En el fondo se pretende mantener así el modelo de civilización de *Occidente*, basado en la democracia, el crecimiento económico y los *Derechos del Hombre*; los cuales se pretenden también mantener, aun sus incongruencias, en el actual y creciente proceso de globalización económica y cultural vigente (Castells, M., 1998).

[19] Salazar fue el dictador que más ostentó el poder en Europa en el Siglo XX. Dirigió a Portugal por la vía conservadurista, y del férreo control de las libertades públicas, con el apoyo de la iglesia, del ejercito, y de la elite empresarial; primero como *Ministro de Hacienda* con poderes sobre los otros ministerios desde 1928, y después como primer ministro hasta 1968. Su política no se modificó cuando dejó aparentemente el poder a Marcello Caetano como su Primer Ministro. Esto solo cambio hasta el 24 de abril de 1974 (*La Revolución de Abril*), cuando asumió el poder, después de un golpe de estado, el general de caballería Antonio Espinola.

[20] Entre el Siglo XII (momento de la fundación del Estado Portugués) y el Siglo XV Portugal fue un país esencialmente europeo (sin embargo con numerosos contactos políticos y comerciales con África del Norte). A partir del Siglo XV, Portugal fue un país totalmente orientado al océano (primero para el África, después para el Índico y el Extremo-Oriente, a continuación para la América del Sur, y finalmente para África). Este período se cerró en 1975, con la descolonización, prácticamente al final de la dictadura Salazar / Caetano (Birmingham, 1995).

Cuadro 4.3. Información general y político administrativa

| | |
|---|---|
| Nombre oficial | República Portuguesa |
| Fundación de la Nacionalidad | 1143 |
| Constitución | Del año 1976 y revisada en 1982 |
| Sistema político | Democracia. República Unitaria |
| Forma de Gobierno | Presidencialista parlamentario |
| Partidos políticos representados en el Parlamento | Partido Socialista, Partido Social Demócrata, Partido Comunista Portugués, Partido Popular, Bloque de Izquierda, Partido Ecologista Los Verdes |
| Organización Política y Administrativa Territorial | Dos Regiones Autónomas (Azores y Madeira) con 4 distritos (provincias) y 18 distritos en el Continente |
| Nombre Capital | Lisboa |
| No. de regiones costeras | Seis. Región Norte. Regiones Centro/Río Tejo, Región Alentejo, Región Algarve, Azores y Madeira. |

## El Marco Administrativo Territorial

Portugal tiene una estructura administrativa territorial compleja. Su base está compuesta por 308 municipios, que se subdividen en más de 4.000 freguesias y que se agrupan en varias divisiones de nivel superior, algunas puramente administrativas, ya sean globales, ya sean específicas de un ramo de actividad (ejemplos: las comarcas judiciales, las regiones turísticas), otras de carácter más técnico, otras de nivel histórico y cultural. Hubo también varias tentativas de definir regiones naturales que raramente coinciden con las divisiones administrativas.

La división más importante se dio con la entrada en vigor de la Constitución de 1976[21]: el territorio continental (o Portugal continental) y las dos regiones autónomas insulares (o Portugal insular), Azores y Madeira. Las *Regiones Autónomas* se subdividen inmediatamente en tres distritos para las Azores con 19 municipios, y en un distrito para la Región Autónoma de Madeira con 11 municipios.

En el Portugal continental además de las freguesias y municipios en el nivel más local, y de los distritos de carácter supramunicipal (y que son aquí la división administrativa de primer orden), la división técnica más importante con responsabilidades expresas en la planificación también del desarrollo costero son las cinco grandes regiones. Sus límites coinciden con los límites de los municipios, pero no coinciden con los límites de los distritos, que a veces se reparten por más de una región. Estas regiones son las siguientes (de sur a norte): Región del Algarve, Región del Alentejo, Región de Lisboa (que sustituyó en 2002 a la región de Lisboa y Valle del Tejo), Región Centro, y la Región Norte (ver Figura 4.13). Aunque estas regiones no corresponden a unidades territoriales administrativo políticas, sus respectivas *Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional* (CCDR´s), son responsables de la formulación seguimiento y evaluación de los respectivos planes regionales de ordenamiento del territorio, a los cuales siempre se deben sujetar los planes directores municipales y sus planes de ordenamiento territorial (Decreto-Ley No. 380/99. DR222/99 del 22 de septiembre del *Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território*).

[21] La *Constitución de la República Portuguesa* fue aprobada por la *Asamblea Constituyente* el día 2 de Abril de 1976 y entro en vigor el día 25 de Abril del mismo año. Ha sido revisada por las *Leyes Constitucionales* de números: 1/1982, de 30 de Setiembre; 1/1989, de 8 de Julio; 1/1992, de 25 de Noviembre; 1/1997, de 20 de Setiembre; 1/2001, de 12 de Diciembre; 1/2004, de 24 de Julio y 1/2005, de 12 de Agosto.

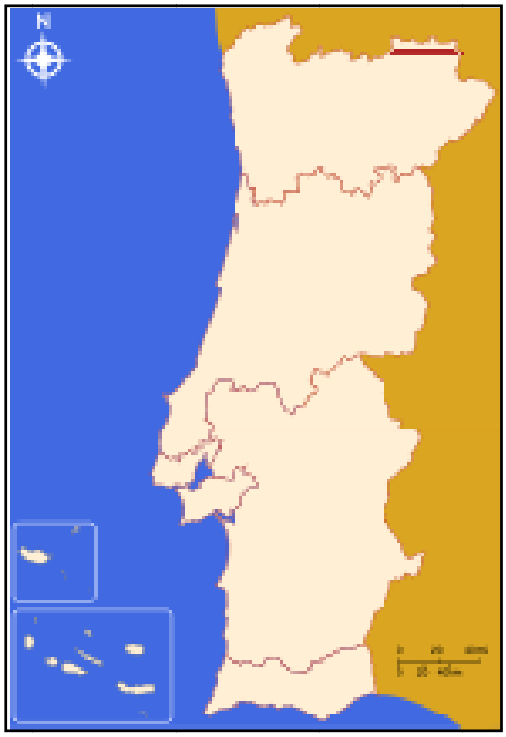



Figura 4.13. Las regiones de planificación y desarrollo de Portugal
Fuente: http://www.portugal.gov.pt

Finalmente las regiones se subdividen en *subregiones estadísticas* sin significado administrativo, cuyo único objetivo es el de que sirvan para agrupar municipios vecinos, con problemas y retos semejantes, y obtener así datos en conjunto destinados principalmente a la planificación económica. El Cuadro 4.4 presenta la composición municipal, superficie y población para el año 2004 de estas unidades.

### 4.1.5. La definición del ámbito espacial de la zona costera / litoral / franja costera en Portugal

Como elemento previo central para la realización posterior del análisis de los asuntos claves relacionados con la GIZC en Portugal, se destaca la definición/identificación del área objeto de la acción pública. Este es el objetivo de este apartado. Para ello en el Cuadro 4.5 se presenta una síntesis de los cinco principales documentos legislativos y su evolución histórica reciente que de forma directa e indirecta permiten reconocer la diversidad en la definición del objeto de la GIZC en Portugal. La Figura 4.14 presenta la definición de las zonas de influencia para la gestión del litoral portugués considerando los múltiples conceptos y disposiciones legales vigentes para el continente y analizadas por el *Programa Finisterra: Sobre las Tierras, Sobre el Mar*[22]. Este análisis se incluyó en el documento *Bases para la Estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional* -BBEGIZCN- (Veloso Gomes, *et al.*, 2006 y MAOTDR, 2007a).

[22] El *Programa Finisterra* de gestión costera fue impulsado a su vez por el *Programa do XVI Governo Constitucional 2000-2005* de Portugal a través del *Ministerio das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente* -MCOTA- y presentado el día 14 de Febrero de 2003 como el instrumento estratégico de intervención en la zona costera continental.

Cuadro 4.4. Composición municipal, superficie y población (2004) de las subregiones estadísticas portuguesas continentales. Fuente: http://www.portugal.gov.pt.

| Región | Subregión Estadística | No. de municipios | Superficie (Km²) | Población (No. Habitantes) |
|---|---|---|---|---|
| Norte | Alto Trás-os-Montes | 14 | 8.171 | 223.259 |
| | Ave | 8 | 1.245 | 509.969 |
| | Cávado | 6 | 1.246 | 393.064 |
| | Douro | 19 | 4.110 | 221.853 |
| | Entre Douro e Vouga | 5 | 861 | 276.814 |
| | Grande Porto | 5 | 815 | 1.260.679 |
| | Minho-Lima | 10 | 2.219 | 250.273 |
| | Tâmega | 15 | 2.621 | 551.301 |
| Centro | Baixo Mondego | 8 | 2.063 | 340.342 |
| | Baixo Vouga | 12 | 1.802 | 385.725 |
| | Beira Interior Norte | 9 | 4.063 | 115.326 |
| | Beira Interior Sul | 4 | 3.749 | 78.127 |
| | Cova da Beira | 3 | 1.375 | 93.580 |
| | Dão-Lafões | 15 | 3.489 | 286.315 |
| | Médio Tejo | 10 | 2.306 | 226.070 |
| | Oeste | 12 | 2.221 | 338.711 |
| | Pinhal Interior Norte | 14 | 2617 | 138.543 |
| | Pinhal Interior Sul | 5 | 1.903 | 44.804 |
| | Pinhal Litoral | 5 | 1.746 | 251.014 |
| | Serra da Estrela | 3 | 868 | 49.896 |
| Lisboa | Grande Lisboa | 9 | 1.382 | 1.947.249 |
| | Península de Setúbal | 9 | 1.581 | 714.589 |
| Alentejo | Alentejo Central | 14 | 7.228 | 173.401 |
| | Alentejo Litoral | 5 | 5.303 | 99.976 |
| | Alto Alentejo | 15 | 6.248 | 127.025 |
| | Baixo Alentejo | 13 | 8.545 | 135.105 |
| | Lezíria do Tejo | 11 | 4.273 | 240.832 |
| Algarve | Algarve | 16 | 4.995 | 395.208 |

Del análisis de las normas indicadas en el Cuadro 4.5 resulta evidente tanto la variedad en la denominación del espacio costero como interface tierra-océano en Portugal, las diferentes definiciones para los mismos elementos que lo caracterizan, así como el uso común de varias expresiones al referirse a un determinado ámbito territorial[23]. Las BBEGIZCN insisten entonces también en la necesidad de buscar un consenso, que al mismo tiempo de respetar el dinamismo y la complejidad de los procesos naturales y antrópicos que aquí actúan, brinde claridad sobre los límites físicos para superar la variable terminología costera frecuentemente utilizada y los diferentes conceptos usados en los documentos legales existentes (ver Figura 4.14). Esta diversidad, como lo señala Martins (1997a), se entiende relacionada a los objetivos específicos de las diferentes normas, a su visión muchas veces fragmentada, que con frecuencia generan algunas dificultades en la articulación de las medidas de gestión aplicadas y en el consecuente cumplimiento de sus disposiciones.

[23] Las designaciones más comunes en Portugal según Veloso Gomes, *et al.* (2006) son litoral, costa, franja o faja costera, franja litoral, orla costera, zona costera, zona litoral y área/región costera. Siendo prácticamente todas estas designaciones utilizadas de modo indiferenciado por la gente del común e incluso por especialistas al referirse a las diferentes áreas de tamaños variables en el territorio de transición entre la tierra y el océano.

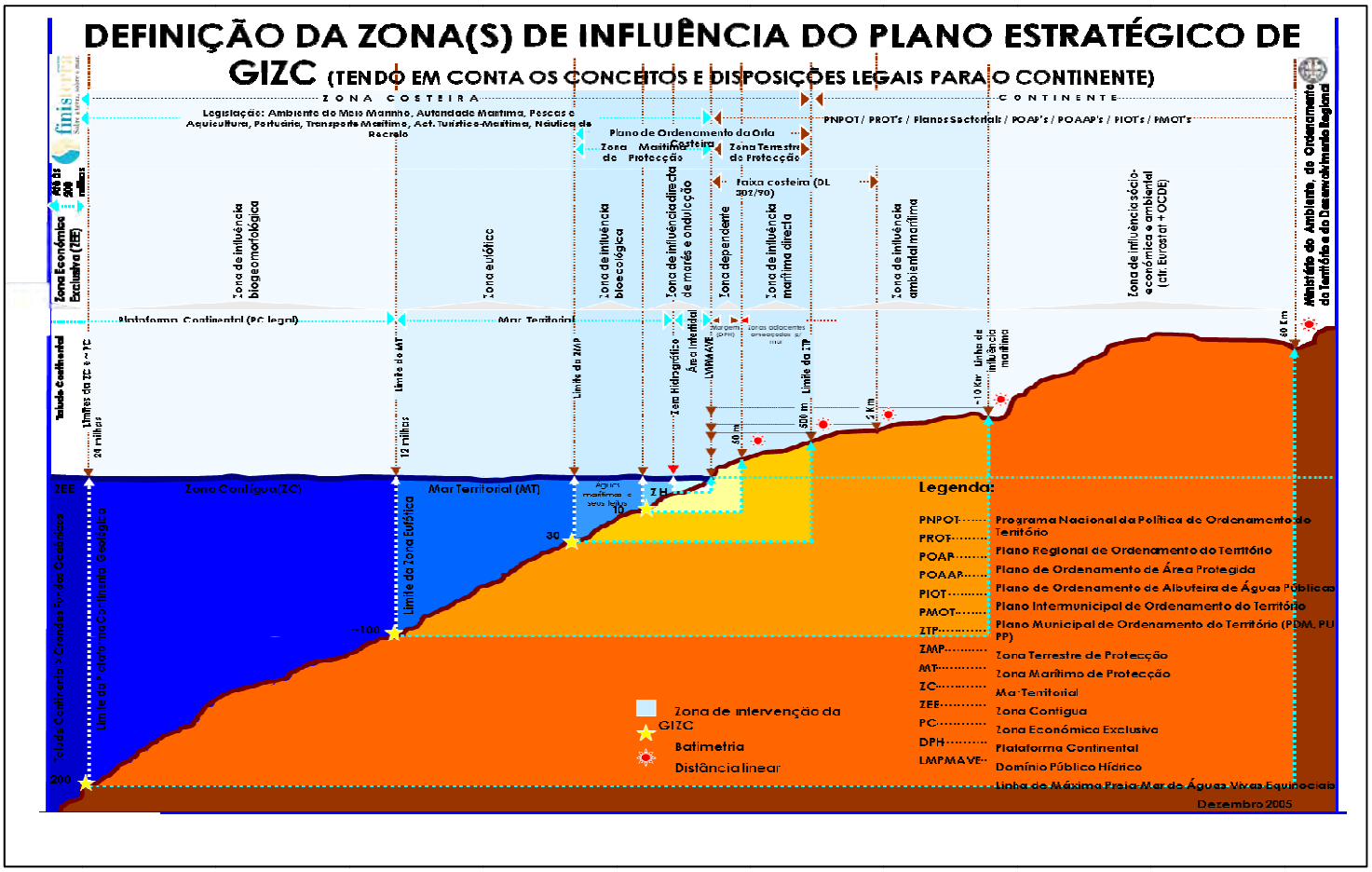



Figura 4.14. Las definiciones de las zona(s) de influencia para la gestión del litoral en Portugal considerando los múltiples conceptos y disposiciones legales vigentes para el continente. Fuente: Programa Finisterra 2005.

Ante la situación de indefinición conceptual de las denominaciones para el litoral ya comentadas, las BBEGIZCN (Veloso Gomes, *et al*., 2006 y MAOTDR, 2007a), que concluyó en junio de 2009 su fase de discusión pública después de la divulgación de la primera versión presentada en enero 2006, define estos términos así (ver Figura 4.15):

- Litoral: término general que describe porciones del territorio que son influenciadas directa e indirectamente por la proximidad del mar;
- Zona costera: Porción del territorio influenciada directa e indirectamente en términos biofísicos por el mar (ondas, mareas, vientos, biota o salinidad) y que puede tener para el lado de tierra una anchura típicamente de orden kilométrico y que se extiende, del lado del mar, hasta el límite de la plataforma continental;
- Orla costera: Parte del territorio donde el mar ejerce directamente su acción, influenciado por la acción eólica, y que típicamente se extiende para el lado de la tierra por centenas de metros y se extiende, del lado del mar, hasta la batimétrica de los 30 m (englobando así la profundidad del lecho);
- Línea de costa: frontera entre la tierra y el mar; asumiéndose como referencia la Línea de Máxima Pleamar de las Aguas Vivas Equinocciales (LMPMAVE).

Cuadro 4.5. El Marco legislativo portugués relacionado con el espacio físico de la gestión costera

| Norma | Fecha | Objetivo | Limites del Litoral |
|---|---|---|---|
| Decreto-Ley No.468/71 | Sept. 5 de 1971 | Revisa y actualiza el régimen jurídico de los terrenos de dominio público hídrico -DPH- | *Lechos de las aguas del mar:* Limitadas por la máxima línea de pleamar de las aguas vivas equinocciales. *Márgenes:* el límite tanto para aguas de mar, como las navegables y fluviales es de 50 m. Están sujetas a las autoridades marítimas o portuarias y zonas adyacentes. En playas arenosas de más de 50 m de ancho, dicho margen se extiende hasta donde se halla este tipo de terreno. La *Zona Adyacente:* es toda el área contigua al *margen* que sea clasificada como tal por un decreto y por encontrarse amenazada por el mar o por las arribadas. |
| Decreto-Ley No.93/90 | Marzo 19 de 1990 | Revisa el régimen de la *Reserva Ecológica Nacional (REN)* | Para los propósitos de la REN se considera *Zona Costera* a: las playas, dunas litorales, arribadas, avenidas (cuando no hay las anteriores incluye una faja que asegure la protección del litoral), una faja a lo largo de toda la costa marítima cuya anchura es limitada por las aguas vivas equinocciales y la batimetría de los 30 m, los estuarios, lagunas, lagos costeros y zonas húmedas adyacentes, se deben englobar al interior de esta línea de protección, finalmente incluye las islas, islotes y rocas emergidas en el mar, así como las restingas y tómbolos. |
| Decreto-Ley No.302/90 | Sept. 20 de 1990 | Define el régimen de gestión urbanística del litoral | Faja costera, banda a lo largo de la costa marítima cuya anchura es limitada por la línea de máxima pleamar de las aguas vivas y por la línea situada a 2 km de aquella para el interior. |
| Decreto-Ley No.309/93 | Sept. 2 de 1993 | Regula la elaboración y aprobación de los *Planos de Ordenamento da Orla Costeira POOC´s* | Los POOC´s tienen por objeto las aguas marítimas costeras e interiores y sus respectivos lechos y márgenes, con fajas de protección a definir por cada plan. Estas fajas denominadas *Zona Terrestre de Protección* deben tener una anchura máxima que no exceda los 500 m contados de la línea que limita el margen de las aguas del mar y la *Faja Marítima de Protección*, que tiene como límite máximo la batimetría de 30 m. Se excluye aquí las áreas de jurisdicción portuaria. |
| Ley No.16/03 | Nov. 5 de 2003 | Revisa, actualiza y unifica el régimen jurídico de los terrenos del DPH | Señala la misma amplitud del DPH en la zona costera de los sistemas insulares de las Regiones Autónomas de Madeira y Azores, que no quedo indicada en el Decreto-Ley No.468/71. Señalado que los terrenos tradicionalmente ocupados en la cresta de los acantilados de las islas no constituyen DPH. |

Como las BBEGIZCN (Veloso Gomes, *et al*., 2006 y MAOTDR, 2007a), la propuesta final para la *Estrategia Nacional* de GIZC en Portugal (INAG, 2009), consideró la necesidad de que la definición de zona costera para efectos de la gestión integrada exige un abordaje multicriterio, sistémico, que considere tanto las áreas emergidas como sumergidas de manera conjunta. Los sistemas y criterios considerados fueron:

- Sistema natural, incluido criterios relacionados con el funcionamiento físico, biológico, biofísico e geoquímica del sistema costero;
- Sistema socio-económico, con criterios relacionados con la utilización y explotación del sistema costero;
- Sistema legal, englobando criterios relacionados con la legislación nacional, comunitaria e internacional.

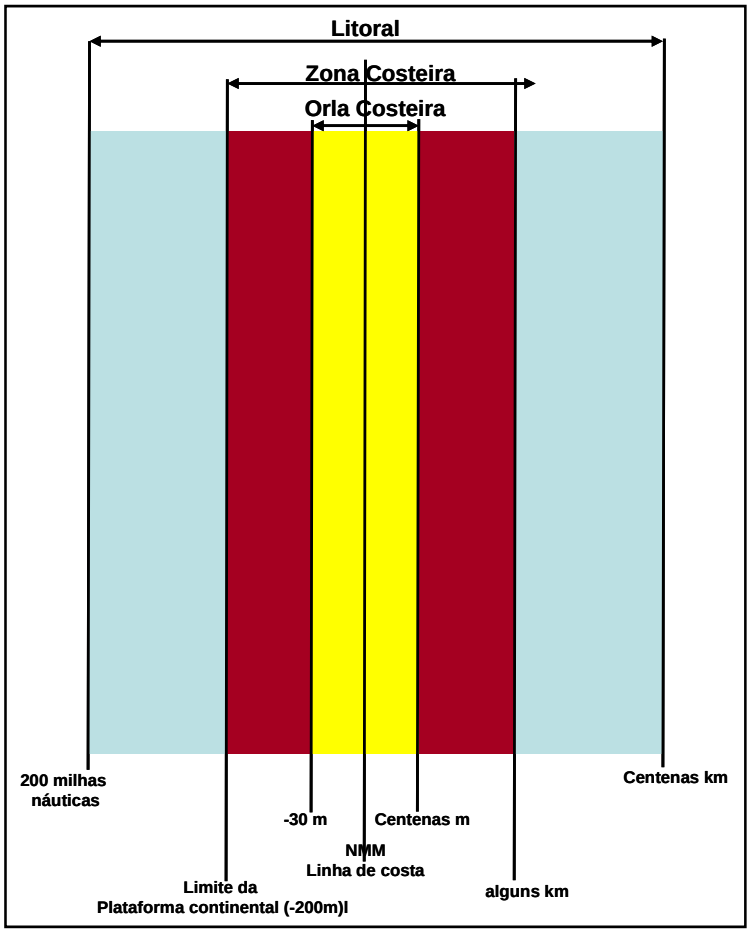



Figura 4.15. Límites propuestos para la gestión del litoral en Portugal
Fuente: Veloso Gomes, *et al.* (2006). Grupo de Trabajo *Bases para la Estrategia de Gestión de la Zona Costera Nacional*

## 4.2. LA GIZC Y SUS ASUNTOS ESTRUCTURALES EN PORTUGAL

Este apartado de los resultados y discusión de la investigación, presenta una síntesis analítica del marco administrativo y jurídico de Portugal en asuntos relacionados con su gestión del litoral siguiendo la metodología de Barragán (2003 y 2004). Aquí entonces se presenta el sistema a través del cual se gestiona actualmente las relaciones entre los componentes socioeconómicos y biofísicos en el territorio costero portugués desde el gobierno central, las instancias regionales y municipales, en el marco de los conceptos y principios de la GIZC promovidos por la UE. El análisis permite a su vez proponer y sugerir algunas medidas públicas de gestión, que podrían contribuir a la sostenibilidad del diverso, frágil y estratégico litoral de ese país ibérico.

### 4.2.1. Políticas Públicas

Se entiende aquí por política pública para los propósitos de este trabajo, el resultado de la actividad dinámica de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental (López y Benito del Pozo, 1999). Las políticas públicas son orientaciones del Estado que guían el comportamiento de los agentes

públicos y privados en un tema específico y constituyen un instrumento para promover transformaciones sociales acordes con la calidad de vida de las personas y en armonía con el ambiente.

El primer comentario sobre este asunto trascendental para la GIZC de cualquier estado, es que para el caso de Portugal, en el periodo anterior a 1988, no había una política general de intervención explícita o implícita para sus litorales (Alves, 1998). No hay duda como lo señala Veloso Gomes, *et al.* (2006), que fue la *Carta Europea del Litoral* impulsada a finales de los años 80 *y* adoptada en 1991, quien posibilitó que el litoral fuese reconocido en la agenda política lusa como una estratégica unidad de planeamiento territorial que demandaba un abordaje estatal integrado. La *Carta,* aún su condición de documento esencialmente orientador, movilizó a políticos portugueses a comienzos de la década de los 90 para iniciar un proceso de políticas públicas para sus más de 1.180 kilómetros de línea costera en el continente[24]. La importancia relevante del enfoque y principios de la GIZC en el *Capítulo 17* de la *Agenda XXI* en el marco de la *Cumbre de Rio de 199*2, fortaleció aún más esta decisión política en el Parlamento y en el gobierno central portugués.

Llegado a este punto debe decirse que Portugal carece actualmente de una política pública explícita para la gestión de su litoral. Los procesos impulsados desde los años 90 y muy fructíferos en el último lustro, han generado importantes estrategias y propuestas, planes y programas, varios de ellos como se verá más adelante, dirigidos de forma directa o indirecta a la gestión costera y oceánica. Aunque ellos sin duda son orientaciones estatales para la gestión de estos estratégicos territorios, no se pueden considerar como políticas explícitas. Aquí compartimos el parecer de Melo Moreira (2005) de que en Portugal, el que una temática pública esté sujeta a una política explícita, está en gran medida relacionada con la existencia también explícita de demandas ciudadanas y/o de importantes sectores económicos, y su consecuente incorporación en la agenda política. Solo así dichas temáticas se sujetan, no solo a grandes programas o planes (las estrategias), sino incluso, desde una instancia superior, a políticas explícitas y específicas. Esto explicaría por qué la gestión de los océanos y litorales, aún su importancia indiscutible en Portugal, se sujetan más a estrategias, que a políticas explícitas.

Una de las pocas políticas explícitas relacionadas de manera indirecta con la GIZC en Portugal fue publicada en 1997, en vísperas de que fuese sido declarada Lisboa sede mundial de la *Exposición Océanos/98*. El *Libro Blanco de la Política Marítimo – Portuaria Rumbo al Siglo XXI*, editado por el *Ministerio del Equipamiento, del Planeamiento y de la Administración del Territorio* (MEPAT), consideró al sector marítimo–portuario portugués como estratégico, y determinó políticas y dinámicas explícitas para *un sector carente de expectativas y de la definición de objetivos concretos orientados por el interés nacional* (Veloso Gomes, et al., 2006).

Posteriormente en 1998, la *Ley de Bases de la Política de Ordenamiento del Territorio y de Urbanismo* (Ley nº 48/98, de 11 de Agosto), y en el siguiente año mediante la publicación del respectivo régimen jurídico que fue desarrollado en el Decreto-Ley nº 380/99 de 22 de Septiembre, Portugal contó por primera vez con la política, y por tanto con los principios y directrices a seguir, en materia de ordenación del territorio y desenvolvimiento urbanístico tanto para el interior del país como para su zona costera.

[24] Los dos sistemas insulares de Azores y Madeira no fueron considerados de manera importante en ese momento para Portugal en relación a la gestión integrada. *La Carta Europea del Litoral* tenía en 1991 una visión muy continental, que poco enfatizó en la singularidad de las islas y la pertinencia de un abordaje especial para su gestión hacia la sostenibilidad. Aunque este asunto fue claramente mencionado un año después en la *Agenda XXI*, Portugal apropió la gestión del litoral para sus dos archipiélagos hasta años después.

Posteriormente en 2003, en el marco del *Programa del XVI Gobierno Constitucional* (2001-2005), el gobierno central reconoció explícitamente la necesidad de establecer una política y un arreglo programático específico para la GIZC. De allí emergió el *Programa Finisterra* como instrumento gubernamental de acción. Este programa que será comentado más adelante, se apoyó en una política implícita del gobierno central que reconoció la muy alta interdependencia para el bienestar social y la economía portuguesa, especialmente asentada en su litoral, de una visión integrada para su gestión (Programa Finisterra, 2005). La Figura 4.16 presenta el diagrama funcional de esa perspectiva en el *Programa* de gobierno citado, y la Figura 4.17 la visión interdependiente, compleja, institucional, socioeconómica y geopolítica del mar y el litoral para Portugal identificada por *Finisterra* en su denominado *Hipercluster del Mar*.

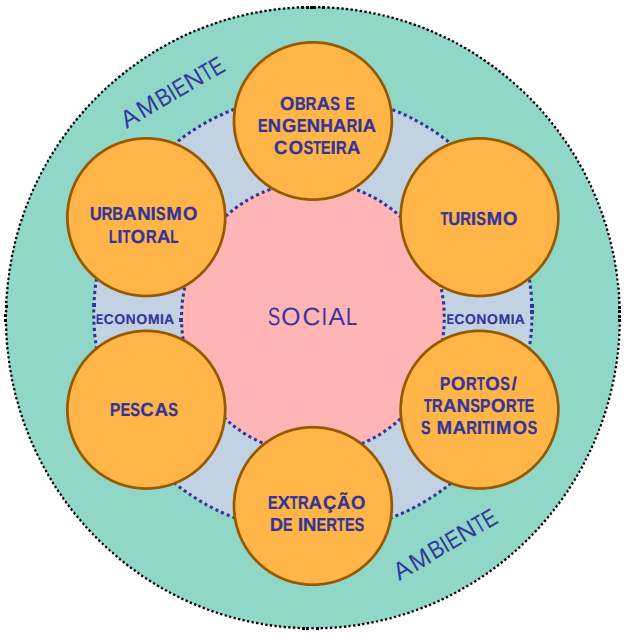



Figura 4.16. Diagrama funcional de la GIZC en Portugal según el *Programa Finisterra*
Fuente: MCOTA, 2003

El *Programa del XVII Gobierno Constitucional* de Portugal (2005-2009), elaborado por la *Presidencia del Consejo de Ministros*, señaló una visión estratégica para la gestión integrada del litoral portugués, consignando para este territorio la necesidad del desarrollo de una política integrada y coordinada para las zonas costeras, en articulación con la *Política del Mar*, que *favorezca la protección ambiental y la valoración paisajística, armonizando la sostenibilidad y cualificación de las actividades económicas que aquí se desarrollan*. Dicho programa estableció que se intensificarán las medidas de protección de los recursos naturales en la zona costera, mediante operaciones de monitoreo e identificación de zonas de riesgo, orientadas a sustentar los planes de acción necesarios. Previó también la aprobación del último *Plan de Ordenamento da Orla Costera* -POOC- de competencia gubernamental, el que ya se verificó (POOC Vilamoura – Vila Real de Sto. António, aprobado el 5 de Junio de 2005), así como la ejecución, seguimiento y evaluación programada de todos los POOC's ya aprobados y que dejaron de ejecutarse en el periodo 2002-2005[25]. El programa de gobierno anunció también que se mejoraría la coordinación entre las instituciones con

[25] Los POOC´s son el principal instrumento de planificación del territorio costero para la GIZC en Portugal. Ellos serán comentados en el apartado sobre los instrumentos portugueses para la gestión costera.

jurisdicción y competencias en la zona costera y que se elaboraría una *Estrategia para el Litoral*, con el carácter de *plan sectorial para el ordenamiento de ese territorio* (Presidencia del Consejo de Ministros, 2005). Finalmente en el apartado sobre asuntos marítimos y pesqueros el programa de gobierno 2005-2009 propuso la promoción de diversas acciones, "entre ellas *el de integrar la zona ribereña a los objetivos ambientales de la gestión de la zona costera, permitiendo un abordaje interdisciplinario del ordenamiento de las diferentes actividades específicas de la orla costera, reforzando la necesidad de consolidar un marco para la GIZC que debe proseguir articuladamente a los espacios litorales, al mar territorial y a los demás espacios marítimos nacionales"*[26].Estos asuntos fueron también retomados en el *Programa del XVIII Gobierno Constitucional* de Portugal (2009-2013)

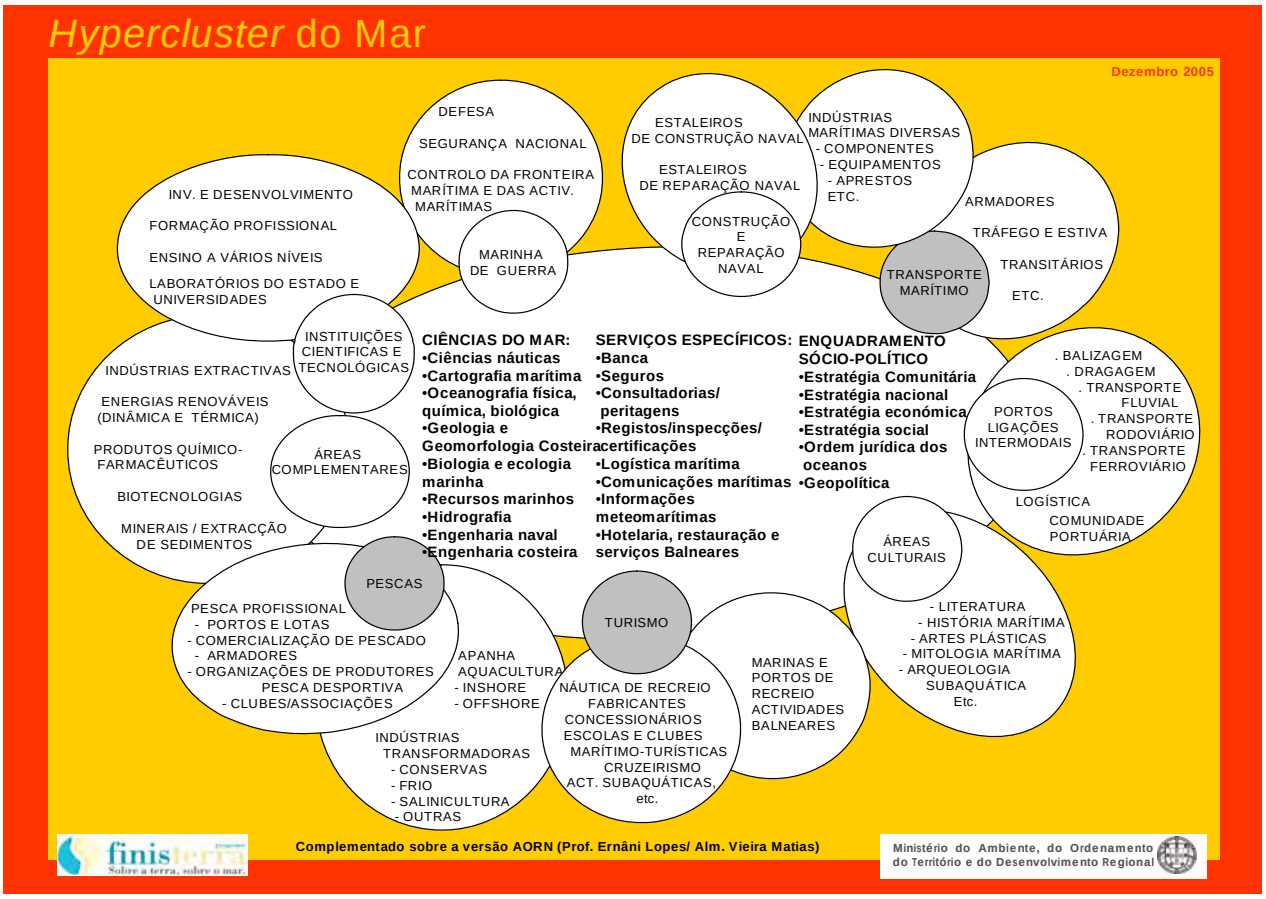



Figura 4.17. Hipercluster del Mar en Portugal según el *Programa Finisterra*
Fuente: Veloso Gomes, *et. al.*, 2006

Sin embargo después de esta breve mirada histórica reciente y conjunta de los procesos de política pública relacionados con la GIZC, y aún también contando con la intención del último programa gubernamental citado; se evidencia que el gobierno central hasta la fecha no ha reconocido suficientemente

[26] El *Ministerio del Ambiente, del Ordenamiento del Territorio y del Desarrollo Regional* coordinador y ejecutor también de los objetivos en relación al litoral del *Programa del XVII Gobierno Constitucional 2005-2009* , fijó cinco acciones para el cumplimiento del modelo de gestión pública de esta área: 1. Definición y clarificación de las competencias de las entidades públicas involucradas, 2. Elaboración de la Estrategia GIZC, 3. Promoción de operaciones integradas de recalificación del litoral, 4. Coordinación estratégica de la ejecución de los POOC´s, 5. Elaboración y revisión de los POOC´s, y 6. Intensificación de las medidas de protección ante los riesgos naturales (MAOTDR, 2007b)

con hechos la necesidad de contar con una política explícita, específica e integrada para su litoral, que incluso también aborde la singularidad de sus islas. Como se verá en los siguientes apartados, es claro que esta política explícita o implícita (por la vía jurídica o estratégica) deberá establecer con prontitud un nuevo marco jurídico y suprainstitucional para la GIZC en el país, aprovechando los avances actuales (Veloso Gomes, 2007); lo que demanda a su vez, como indica también Alves (2005), de una visión estratégica para la implementación y ajuste de las distintas etapas de este proceso político al menos en dos niveles de intervención:

- En primer lugar el de la gestión misma integrada de la zona costera portuguesa, que deberá incluir la clarificación normativa y de competencias en materia de administración central.

- Un segundo nivel relacionado con la misión de fondo orientada a integrar las acciones pública a distintas escalas espaciales, asociadas a la definición de la política para las zonas costeras que esté apropiadamente enmarcada en las directrices y principios establecidos por la Unión Europea sobre este singular espacio geográfico.

### 4.2.2. Normativa

En Portugal existe una profusa, compleja y sobrepuesta normatividad relacionada con la gestión pública de su extenso territorio costero, marítimo e insular[27]. Es el resultado de la acumulación en el tiempo de múltiples normas y una escasa derogación, que evidencia, en la mayoría de las veces, una poco clara conexión al interior de este complejo jurídico. Pero también esta sobreposición normativa y complejidad se explican (como señala Martins, 1997a) por la visión fragmentada y sectorial con que se ha abordado temas relevantes para la gestión integrada del litoral como la planificación, ordenamiento, gestión, calidad ambiental, protección de recursos naturales, autorización de usos, la fiscalización, el monitoreo y el control.

En general las normas principales existentes tratan de la figura del *Dominio Público Hídrico*[28] -DPH- que es el instrumento por excelencia para el control del uso y ocupación de la zona costera portuguesa (ver Cuadro 4.5).

Como ya se indicó, el Decreto-Ley[29] N.º 468/71 (que fue revisado por la Ley 16/2003, de 4 de Junio) definió el *Régimen Jurídico* del DPH al permitir asegurar la constitución de una franja de protección. En su momento esta fue una medida innovadora incluso a nivel europeo, más todavía no ha sido aún debidamente concretada por la dificultad de demarcación en el terreno para algo tan dinámico como la costa. Veloso

[27] F. Martins (1997a) señala que el número de normas vigentes entre leyes, decretos-leyes, decretos, portarias y resoluciones del *Consejo de Ministros* aplicables a la zona costera, ascendía ya a ciento ochenta y dos para el año de 1997. Entre sus múltiples áreas de acción se destacan: Ambiente, ocupación y uso del suelo, desarrollo, ordenamiento, áreas protegidas, conservación de la naturaleza, calidad ambiental, uso de recursos, dominio público hídrico y el área institucional.

[28] Esta figura legal se origina del derecho romano, tal como muchos otros aspectos influenciados en el ordenamiento jurídico portugués y en general de *Occidente.*

[29] La legislación portuguesa presenta la siguiente composición y jerarquía: 1. las *Leyes* emitidas por el *Parlamento* el órgano legislativo de la República, 2. Las *Resoluciones del Consejo de Ministros* correspondiente al máximo órgano ejecutivo estatal, 3. Las *Leyes Orgánicas* emitidas por el Consejo de Ministros y sujetas a sus resoluciones, 4. Los *Decretos-Ley* generadas por los distintos ministerios del ejecutivo, 5. Los *Decretos* establecidos por las diferentes instituciones públicas estatales, 6. Las *Portarias* o *Despachos* emitidos por los Ministerios o los Secretarios de Estado, y finalmente 7. Los *Reglamentos* (Ministerios e instituciones públicas).

Gomes, *et al.* (2006) indicaban que la cuestión del DPH[30], está siendo por entonces objeto de concepto por parte de la *Comisión del Dominio Público Hídrico*, según acuerdos del *Supremo Tribunal de Justicia* y de la *Procuraduría General de la República*.

El Cuadro 4.6, basado inicialmente en Martins (1997a), presenta una síntesis de la evolución reciente de la principal estructura legislativa relacionada con la gestión del territorio marino y costero en Portugal.

La normativa sobre los *Planos de Ordenamento da Orla Costeira* - POOC´s-, los instrumentos principales para la GIZC en el país son de especial importancia. Señalándose no obstante que ellos regulados por el Decreto-Ley N.º 309/93[31], se encuentran enmarcados por el régimen jurídico de las otras figuras de planificación territorial existentes, lo que demanda su pronta y adecuada articulación y/o adecuación. Además del Decreto-Ley N.º 309/93, otras tres normas estatales se refirieron a los POOC´s en la década de los 90: El Decreto-Ley 218/94, de 20 de Agosto, el Decreto-Ley Nº 151/95 de 24 de Junio y la *Portaria* Nº 767/96, de 30 de Deciembre. El Decreto-Ley Nº 151/95 reguló la elaboración de los *Planes Especiales de Ordenamiento del Territorio* -PEOT- (entre ellos los POOC´s) y la Resolución del Consejo de Ministros Nº 86/98, de 10 de Junio que aprobó el *Programa Litoral – 1998*, que impulso su elaboración.

Veloso Gomes (2007) hace una síntesis sobre las muchas iniciativas estatales en Portugal relacionadas directa o indirectamente con la zona costera en el período 1990-2007. Entre los múltiples temas legislados, la mayoría indicados en el Cuadro 4.6, deben citarse: aprobación de la *Ley de Bases de la Política de Ordenamiento del Territorio y del Urbanismo*, el *Plan Nacional de Política del Territorio* -PNPOT-, la creación del ya citado *Programa FINISTERRA* , la *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible* -ENDS-, la *Estrategia Nacional para el Cambio Climático*, los planes de gestión de cuencas hidrográficas, el *Plan Nacional del Agua* -PNA- y la *Ley del Agua*, la *Ley de la Titularidad de los Recursos Hídricos*, los *Planes Estratégico de Abastecimiento de Agua y de Saneamiento de Aguas Residuales*, el *Plan Sectorial de la Red Natura 2000* y la *Estrategia Nacional de Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad* (ENCNB 2005 - 2007), entre otras iniciativas relevantes para el litoral portugués.

Adicionalmente otros temas legislados más recientemente están en relación con el *Régimen Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territori*al -RJIGT-, la creación de la *Estructura de Misión para los Asuntos del Mar* -EMAM- y del Grupo de Trabajo de GIZC para la formulación respectivamente de la *Estrategia para el Mar* y de las *Bases de la Estrategia GIZC*, la reorganización institucional del *Ministerio del Ambiente, del Ordenamiento del Territorio y del Desarrollo Regional*; así como de las otras entidades del orden estatal y regional vinculadas directa o indirectamente con la gestión del litoral, y la aprobación final de la *Estrategia para el Mar*, su mecanismo nacional de ejecución y seguimiento, y finalmente en marzo de 2009 el *Régimen de Protección de las Albuferas* (Cuadro 4.6).

[30] La definición del *Dominio Público Hídrico* (DPH) se remonta al año de 1864, revisándose en Portugal mediante el Decreto-Ley (D.L.) No. 5787 de 10 de Mayo de 1919, el cual ha sido nuevamente tratado en diversas normas, como por ejemplo en los D.L. 33/77 de 28 de Mayo, D.L. 89/87 del 26 de Febrero, D.L. 46/94 de 22 de Febrero y más recientemente en la *Ley de la Titularidad de los Recursos Hídricos* (Ley 54/2005 de 15 Nov).

[31] Para efectos de la elaboración de los POOC´s en la zona costera continental portuguesa (excluidas las áreas de jurisdicción portuaria), la línea de costa fue dividida en nueve trozos, siendo cada uno de ellos objeto de un POOC. Para la zona costera de los archipiélagos de Azores y madeira las dos *Regiones Autónomas* adaptaron el Decreto-Ley N.º 309/93, mediante el Decreto Legislativo Regional No. 18/98/A, de 9 de Noviembre (Región Autónoma de las Azores) y por el Decreto Legislativo Regional No. 1/2002/M, de 28 de Febrero (Región Autónoma de Madeira).

Cuadro 4.6. El marco legislativo principal relacionado con la gestión del litoral en Portugal

| Norma | Fecha | Objetivo | Temas legislados relacionados con el litoral |
|---|---|---|---|
| Ley No.11/87 | Abr. 7 de 1987 | Definir las bases de la política del ambiente | Reconoce como *Componentes Ambientales Naturales* a las aguas marítimas interiores, las territoriales y las de la Zona Económica Exclusiva, así como la orla costera, los fondos marinos interiores y la plataforma continental. Señala la necesidad de establecer una faja de protección a lo largo de la orla costera. Esta ley de carácter general no establece las formas de intervención directa para la gestión de los recursos costeros, remitiéndolos a posteriores reglamentos. Se percibe antagonismo entre la política del ambiente así definida y los principios que soportan los instrumentos para su operacionalización. |
| Decreto-Ley No.93/90 | Marzo 19 de 1990 | Revisa el régimen de la *Reserva Ecológica Nacional* -REN- | Esta ley no logra corregir el problema indicado para la Ley No.11/87 aunque considera en relación al DPM que en él están prohibidas acciones de iniciativa pública o privada que se traduzcan en la parcelación, urbanización, obras hidráulicas, de comunicación, terraplenes, excavaciones y destrucción de la cobertura vegetal. Sin embargo esta ley abre un amplio espectro de excepciones que restringen en gran medida la eficacia de la norma. |
| Decreto-Ley No.302/90 | Sept. 20 de 1990 | Define el régimen de gestión urbanística del litoral. Pretende conciliar el desarrollo económico con los objetivos de protección en el litoral. | Esta ley hace la transposición para el ordenamiento jurídico portugués de la *Carta Europea del litoral* aprobada en Creta nueve años antes en la reunión plenaria de la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la CEE. Establece los principios a que debía obedecer la ocupación, uso y transformación de la faja costera (faja con 2 Km. de ancho). Esos principios deberían haber sido contemplados en los instrumentos de planeamiento (*Planes Directores Municipales*, *Planes de Ordenamiento y Expansión de Puertos*, *Planes de Ordenamiento de las Áreas Protegidas Clasificadas* y en los propios POOC's) lo que frecuentemente no sucedió. La norma no logro tampoco acercarse al control de los procesos crecientes de degradación costera, pues de nuevo su formulación abrió la posibilidad de un gran número de excepciones (Martins, 1997a). |
| Resolución del Consejo de Ministros -RCM- No.25/93 | Abr. 15 de 1993 | Hacer posible una intervención pública eficiente para el control de la polución marítima | Esta resolución aprueba el *Plan Mar Limpio* orientado especialmente al control de la polución por hidrocarburos y sustancias peligrosas. Su área de intervención incluye aguas marinas, portuarias, estuarios, trechos de ríos navegables y otras áreas sujetas al tráfico marítimo y fluvial. Sin embargo esta ley no considera las importantes fuentes terrestres de contaminación al mar. |
| Decreto-Ley No.309/93 y Decreto-Ley No.218/94 | Sept. 2 de 1993 y Ago. 2 de 1994 | Regulan la elaboración y aprobación de los *Planos de Ordenamento da Orla Costeira* | Estos dos decretos reglamentan los POOC´s. Ellos definen los condicionamientos, vocaciones, usos dominantes y localización de las infraestructuras de apoyo de esos usos, y orientan el desarrollo de las actividades relacionadas. Estos planes sectorizados para tramos de la orla costera son el instrumento administrativo principal de regulación para la GIZC en Portugal. |
| RCM No.38/95 | Mar. 9 de 1995 | Aprobación del *Plan Nacional de Política Ambiental* -PNPA- | Esta resolución aprueba el *Plan Nacional de Política Ambiental* -PNPA- que es la estrategia de política del ambiente y del desarrollo sostenible por excelencia en Portugal. |
| RCM No.86/98 | Junio 10 de 1998 | Aprobación de la *Estrategia para a Orla Costeira* | Aprobación del *Programa Litoral 98* que tuvo como objetivos la intervención en el litoral a través de la defensa, recalificación y aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales. |
| Decreto-Ley No.380/99 | Sept. 22 de 1999 | Establece el régimen jurídico de los instrumentos de gestión territorial -RJIGT- | Desarrolla las bases de la política de Ordenamiento del Territorio -OT- y del urbanismo, definiendo el régimen de coordinación del sistema de gestión territorial, de uso del suelo y de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de sus instrumentos. Entre ellos el *Programa Nacional de la Política de Ordenamiento del Territorio*, y los tres tipos de Planes Especiales de OT: Los planes de ordenamiento de áreas protegidas, planes de ordenamiento de albuferas de aguas públicas y los *Planes de Ordenamiento de la Orla Costera* -POOC´s-. |

| Norma | Fecha | Objetivo | Temas legislados relacionados con el litoral |
|---|---|---|---|
| RCM No.22/03 | Febrero 18 de 2003 | Aprobación *Programa Finisterra* | Creación del programa de intervención estatal en la zona costera continental portuguesa, para su gestión integral, promoviendo la participación de todas las entidades relacionadas y su carácter prioritario *para el interés público nacional*. |
| RCM No.103/05 | Junio 27 de 2005 | Aprobación del último POOC continental | Aprueba el *Plan de Ordenamiento de la Orla Costera* (POOC) Vilamoura - Vila Real de Santo Antonio en la región del Algarve. Así se culmina la aprobación de los nueve POOC´s continentales. |
| RCM No.128/05 | Agosto 10 de 2005 | Creación de la *Estructura de Misión para los Asuntos del Mar* (EMAM) | Creación grupo interinstitucional (la EMAM) para la preparación de una propuesta que establezca las medidas que deben ser implementadas para el desarrollo de una política pública integrada para los asuntos del mar y para una acción articulada de todas las entidades con competencias en las áreas relacionadas a el mar. |
| Despacho N.º 19212/2005 | Septiembre 5 de 2005 | Creación Grupo Trabajo para *Estrategia GIZC* | Elaboración de documento base de una estrategia que sustente una política de ordenamiento, planeamiento y gestión de la zona costera portuguesa en atención a Recomendación 2002/413/CE del *Parlamento Europeo* y del *Consejo* sobre GIZC. |
| Ley 54/2005 y Ley 58/2005 | Nov. 15 y Dic. 29 de 2005 | Establece *la Ley del Agua* portuguesa y la *Ley de la Titularidad de los Recursos Hídricos* | Estas dos leyes transponen para Portugal la Directiva nº 2000/60/CE (*Directiva Marco de Agua*), del *Parlamento Europeo* y del *Consejo*, estableciendo las bases y el marco institucional para la gestión sustentable de las aguas. Este régimen establece las nuevas bases para la gestión de las aguas superficiales interiores, subterráneas, de transición y costeras. El nuevo sistema institucional confiere al *Instituto del Agua* (INAG) la condición de *Autoridad Nacional del Agua*, como garante de la política nacional da agua, dándole funciones de planeamiento nacional, coordinación y regulación. Consagra el principio de la gestión por cuencas hidrográficas, prevé la creación de cinco *Administraciones de Región Hidrográfica* (ARH), cuyas sedes coinciden con las CCDR's y otras dos en las *Regiones Autónomas*, con funciones de planeamiento, licenciamiento y de fiscalización. |
| RCM No.41/06 | Marzo 16 de 2006 | Aprobación y discusión pública *Programa Nacional de la Política de Ordenamiento del Territorio* | Se presenta para discusión pública *el Programa Nacional de la Política de Ordenamiento del Territorio* -PNPOT-. El *XVII Gobierno Constitucional* pretende así aprobar y aplicar este instrumento de referencia estratégico para las actuaciones en el territorio estatal, ya iniciado en 1998, en sintonía la programación e implementación de la política de cohesión de la UE (2007-2013). |
| Decreto-Ley No.207/06 | Octubre 27 de 2006 | Establece la nueva organización institucional MAOTDR y otras entidades | El MAOTDR asume la ejecución y coordinación de las políticas ambientales de ordenación del territorio, entre ellas la formulación y aprobación de la *Estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional* y garantizar su ejecución y evaluación. Crea o reorganiza otras instituciones vinculadas directa o indirectamente con el litoral: la *Inspección General del Ambiente y del Ordenamiento del Territorio*, la *Agencia Portuguesa del Ambiente*, el *Instituto Geográfico Portugués*, las *Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional* -CCDR´s-, el *Instituto del Agua*, el *Instituto de la Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad*, las *Administraciones de Región Hidrográfica* y finalmente los *Órganos Consultivos* sobre el ambiente. |
| RCM No.163/06 | Diciembre 12 de 2006 | Aprobación de la *Estrategia Nacional para el Mar* | La *Estrategia* orientada a un mejor aprovechamiento del mar y sus recursos en el marco del entonces *Libro Verde* de la *Futura Política Marítima Europea* y la *Agenda Oceánica Mundial* (Emanada de Johannesburgo 2002), señala entre otros asuntos, que la *Estrategia* deberá articularse a su vez con las otras estrategias relacionadas con el mar como la *Estrategia de GIZC*. |
| RCM No.40/07 | Marzo 12 de 2007 | Crea la *Comisión Interministerial para os Assuntos do Mar* –CIAM- | Crea la Comisión CIAM y redefine el papel de la EMAM ahora como su instancia de apoyo. De la *Comisión,* que se establece en el *Ministerio de la Defensa Nacional,* hace parte el MAOTDR (responsable de la *Estrategia GIZC*) debiendo coordinar, acompañar, implementar y evaluar la *Estrategia Nacional para el Mar* garantizando su articulación con las otras estrategias e instrumentos estatales y regionales de planeamiento. |

| Norma | Fecha | Objetivo | Temas legislados relacionados con el litoral |
|---|---|---|---|
| Decreto-Ley No.208/07 | Mayo 29 de 2007 | Creación de las *Administraciones de Región Hidrográfica* -ARH- | Crea las ARH responsables de la gestión sustentable de los recursos hídricos, con tareas también en la *elaboración o colaboración en la elaboración de los POOC´s y los Planes de Ordenamiento de los Estuarios tal como sea definido por el Instituto del Agua* -INAG-. LA ARH son institutos públicos periféricos e integrados a la administración indirecta del Estado, con atribuciones y bajo tutela del MAOTDR y articuladas con el INAG. |
| RCM No.109/07 | Agosto 20 de 2007 | *Estrategia de Desarrollo Sostenible* y *Plan de Implementación* | Aprueba la *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible* - ENDS 2015 (ENDS) y el respectivo *Plan de Implementación* (PIENDS). La Estrategia de GIZC de Portugal se reconoce como instrumento para la aplicación de la ENDS en el litoral en el marco del *Programa Nacional da Política de Ordenamiento del Territorio*. |
| Decreto-Ley No.316/07 | Sept. 19 de 2007 | Ajusta el RJIGT | Unifica y simplifica la legislación y administración de los instrumentos de gestión territorial en sintonía con el *Programa de Reestructuración de la Administración Central del Estado* -PRACE-. Aplica en el ámbito del sistema de gestión territorial el régimen jurídico de la evaluación ambiental de planes y programas en articulación con el Decreto-Ley N.º 232/2007 que transpone la correspondiente Directiva n.º 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, y añade los *Planes de Ordenamiento de los Estuarios* a los Planes Especiales de OT. |
| RCM No.115-A/08 | Junio 5 de 2008 | Aprobación del *Plan Sectorial de la Red Natura 2000* -PSRN2000- | Aprueba el PSRN2000 para el territorio continental portugués en sintonía con las Directivas 79/409/CEE, de 2 de Abril (*Directiva Aves*), y 92/43/CEE, del *Consejo*, de 21 de Mayo (*Directiva Habitats).* Determina un periodo máximo de seis años para la adaptación de los POOC´s, los *Planes de Ordenamiento de Albuferas* de aguas públicas y de los *Planes de Ordenamiento de los Estuarios* a las medidas de conservación de hábitats y especies del PSRN2000, cuando estas incluyan áreas clasificadas en el ámbito de la Red Natura 2000. |
| Decreto-Ley No.46/09 | Febrero 20 de 2009 | Ajusta de nuevo el RJIGT | Incrementa aun más la responsabilidad y autonomía municipal en relación a los cambios del régimen de aplicación de los *Planes Municipales de Ordenamiento del Territorio* -PMOT-, reforzándose también la participación de la CCDR´s por la generación de pareceres a los cuales deben sujetarse los municipios en el caso de suspensión de los PMOT y en el establecimiento de medidas preventivas. |
| Proyecto RCM No. X /09 | 30 Junio de 2009 | *Estratégia Nacional para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras -ENGIZC-* | Después de culminada la etapa de discusión pública de la *Estrategia* el 5 de Junio de 2009, y de incorporadas las recomendaciones acordadas, el *Instituto da Agua*, presentó al MAOTDR la ENGIZC. El *Ministerio del Ambiente* tenía preparado al 30 de junio/09 un proyecto de RCM para tramitar la aprobación oficial de la ENGIZC. |

Un aspecto importante que en la fecha merece especial mención, es que de un análisis conjunto de la legislación vigente más relacionada con la gestión de litoral en Portugal y en particular del *Dominio Público Marítimo*, emerge la necesidad, por su pertinencia, de un cambio en las competencias y atribuciones de las instituciones más relacionadas para la concesión de usos privativos en este dominio (MAOTDR, 2007a). No obstante este cambio solo tendrá sentido como ya señalaba Alves (2005), si se da al interior de un cambio más amplio y profundo que deberá clarificar el arreglo institucional actualmente existente, y revaluar las competencias de las entidades con jurisdicción en la zona costera y donde sea definido un nuevo modelo de gestión de este dominio[32].

[32] Cabe aquí recordar que en el año de 1992, simultáneamente a la promulgación del *Capítulo 17* sobre GIZC en la *Agenda XXI*, el Estado portugués a través del Decreto-Ley No. 201/92, de 29 de Septiembre, la jurisdicción del dominio público marítimo fue transferida para el entonces recién creado *Ministerio del Ambiente*, lo que contribuyó a consolidar el hecho del valor ambiental de la zona costera.

Las bases de un nuevo e integrado régimen jurídico aplicable a la zona costera portuguesa podrán pasar por una *Ley de Bases del Litoral*[33], como lo propuso ya hace varios años el *Programa del XV Gobierno Constitucional* y recientemente de forma explícita las bases de la Estrategia GIZC (MAOTDR, 2007a)[34]. Este propósito debería ser acompañado de un conjunto de cambios legislativos que aborden la planificación de la zona costera en el ámbito de la revisión de los instrumentos de gestión territorial, dado su carácter complementario y regulador. Igualmente una redefinición de las áreas de jurisdicción de las diferentes entidades públicas con competencias en la gestión de la zona costera, por ejemplo las autoridades marítimas y portuarias, incluyendo un nuevo modelo de gestión del *Dominio Público Marítimo* y de las responsabilidades de cada institución (Alves, 2005 y Veloso Gomes, 2007)).

De lo hasta aquí brevemente presentado es claro que Portugal se aboca al inicio de un nuevo ciclo en materia de GIZC. Ahora en la agenda política existe el reconocimiento de la necesidad de redefinir las competencias gubernamentales a distintos niveles, la simplificación de los procedimientos y sustanciales cambios en el marco legislativo, el que incluye de manera importante la revisión de la legislación sobre uso del *Dominio Público Marítimo* y la definición del marco estratégico de acción.

Este nuevo marco jurídico-administrativo que se espera para el litoral, está sujeto a la construcción y legitimación de una política específica por la vía de una estrategia, la denominada *Estratégia Nacional para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (ENGIZC)* de posible pronta aprobación. Creemos como lo señalaba también Martins (1997a), Antunes do Carmo y Marques (2001), Alves (2005), Veloso Gomes (2007), que este es el único camino para que Portugal asuma con propiedad los desafíos nacionales en la materia, ahora más acuciantes. Las políticas implícitas y los instrumentos públicos de planificación del litoral como los *Planes de Ordenamiento de la Orla Costera,* ya en fase de implementación y seguimiento, se muestran insuficientes frente a los desafíos a los que la sociedad portuguesa y sus comunidades locales costeras son confrontadas.

### 4.2.3. Competencias

Este apartado pretende determinar que niveles de la administración pública portuguesa detentan competencias en alguna medida relacionadas con la gestión costera. Aquí se indican entonces los grados de responsabilidad que tienen las principales instituciones y organismos públicos para el objetivo de la GIZC.

[33] Aquí hay un aspecto entre las normatividad prohibitiva y la respuesta social en Portugal que debe comentarse. La historia reciente de la sociedad portuguesa (1926-1974) que estuvo sujeta a fuertes restricciones de las libertades públicas, asociadas principalmente a la dictadura salazarina (Birmingham, 1995), generó como estrategia de defensa y protección social, un rechazo generalizado al cumplimiento de exigencias legales públicas/estatales de prohibición sobre cualquiera asunto de la administración del estado. Esta situación fue muy crítica en el inicio de la etapa democrática post Salazar e incluso hoy se mantiene en buena parte de los portugueses que padecieron la dictadura. Hasta ahora se está viendo por parte de la sociedad, especialmente de las generaciones desde los años 70´, que las leyes informadas son útiles para el bienestar colectivo, superando la visión enraizada de que *las leyes no son para cumplirlas, que son solo para los bobos, que siempre hay la forma para darles un rodeo*. Por eso es inevitable preguntar si un camino apropiado para la GIZC en Portugal debería ir por la vía de más leyes como la posible ley del litoral, o son mejores otras vías más participativas y de consenso para lograr su apropiación y cumplimiento por parte de la sociedad.

[34] El documento *GIZC Bases para la Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional* (MAOTDR, 2007a) propone que la "*Lei de Bases da Zona Costeira*" deberá también incluir los principios, objetivos, contenidos materiales y documentales de los *Instrumentos de Gestión Territorial* -IGT- de carácter sectorial, que expliquen los escenarios y opciones relativas a la evolución de la línea de costa, destacando especialmente la metodología para la revisión de los POOC´s), planes para áreas bajo jurisdicción militar, portuaria, sistemas lagunares y estuarinos, gestión de dragados, relación con los restantes IGT, sistemas de compensación, participación y monitorización.

Martins (1997a) determina tres estadíos evolutivos relacionados con la puesta en marcha de entidades públicas con responsabilidades relacionadas con la zona costera en Portugal. Un primer estadío, para un prolongado plazo de tiempo anterior a la aprobación del ya comentado *Régimen Jurídico del Dominio Público Hídrico* en el año 1971 mediante Decreto–Ley No. 468. Un segundo estadío para el periodo transcurrido, entre este último decreto y la creación del *Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales* -MARN-, el 20 de marzo de 1990 mediante el Decreto-Ley No. 94/90, entidad que asumió gran parte de las responsabilidades sobre litoral portugués; y un último estadío, actualmente en curso, después de la creación del MARN y su estructuración. Este último estadío está especialmente remarcado por los decretos-ley de 1993 y 1994 que regularon la elaboración y aprobación de *los Planos de Ordenamento da Orla Costeira – POOC´s*- y por la *Ley del Agua* ya comentada y aprobada a finales del año 2005.

Creemos que claramente un cuarto estadío para las competencias de las instituciones públicas involucradas en la GIZC en Portugal dará inicio a partir de la esperada aprobación[35] de la *Estrategia para la Gestión Integrada de la Zona Costera -Estrategia GIZC-.* Su puesta en práctica y la reorganización institucional / competencial que de ella se pueda derivar, esperamos marque un punto de inflexión para la gestión del litoral portugués. Los tres estadíos trascurridos hasta ahora se pueden caracterizar así:

- Primer estadío: Las atribuciones del Estado relacionados con el litoral estaban inicialmente fragmentadas en dos materias fundamentales según la definición de los bienes de la nación: Los puertos y todas sus actividades relacionadas, y la utilización del *Dominio Público Marítimo* -DPM-. Para el conjunto de actividades portuarias, las instituciones competentes eran básicamente dos: El *Ministerio de Obras Públicas* -MOP- y el *Ministerio de Comunicaciones* -MOC-. Para la gestión del DPM se estableció la *Comisión del Dominio Público Marítimo,* constituida por varios ministerios y un grupo de expertos (profesores universitarios de facultades de ingeniería principalmente).

- Segundo estadío: Con la inmediata puesta en vigor del *Régimen Jurídico del Dominio Público Hídrico* (Decreto–Ley No. 468/71) se crea la *Dirección General de Puertos* -DGP- (Decreto–Ley No. 488/71). Este último decreto reorienta las competencias de la *Junta Central de Puertos* del MOC y de la *Dirección General de los Servicios Hidráulicos* del MOP, en materias de puertos y costas (incluida las del *Dominio Público Hídrico*), a la DGP perteneciente al *Ministerio de Comunicaciones*.

  Mediante el Decreto-Ley No. 229/82, la DGP se reestructuró diez años después de creada, para brindarle mayor autonomía administrativa. Este último decreto, en relación con las costas marítimas, le atribuyó competencias a esta Dirección para "*hacerse cargo de las costas marítimas, la defensa de las playas y dunas, debiendo para ello realizar y aplicar estudios para el desarrollo de las acciones necesarias, con especial énfasis en el control de la polución y promoviendo toda la cooperación posible con otros organismos y entidades cuya misión genérica les incumba"* (Martins, 1997a).

[35] El documento *Bases para la Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional* fue entregado por el grupo de trabajo responsable de su elaboración al MAOTDR el día 26 de enero del año 2006. Después de su puesta para discusión pública en la web del Ministerio hasta el día 3 de marzo/06, se procedió a la preparación de un documento que recogiese las contribuciones finales, que se puso nuevamente a disposición en la web en junio de ese mismo año. El MAOTDR (2007) anunciaba que en el primer semestre del año 2007 se tenía previsto la conclusión de la elaboración final de la estrategia para su aprobación. La *Estrategia* entró en un nuevo período de consulta pública entre el 14 de Abril de 2009 y el 5 de Junio de 2009. Su aprobación por parte de la *Presidencia del Consejo de Ministros* se espera para los meses de julio a agosto de 2009.

Al final de este mismo período es necesario destacar la creación, a través del Decreto-Ley No. 93/90, de la *Comisión de Reserva Ecológica Nacional* -CREN-, siguiendo el mismo modelo que se estableció para la gestión del DPM. Esta *Comisión* estaba constituida por varios representantes: *Ministerio del Planeamiento y Administración del Territorio* -MPAT-; *Ministerio de la Agricultura, Pescas y Alimentación* -MAPA-; el ahora *Ministerio de las Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones* -MOTC-; *Ministerio de la Industria y la Energía* -MIE-; *Ministerio de Defensa Nacional* -MDN-; *Ministerio del Comercio y Turismo* -MCT-; y la *Asociación Nacional de Municipios Portugueses* -ANMP-.

Tercer estadío: Este estadío se inicia con la creación del *Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales* -MARN- en el año de 1990 (la máxima autoridad ambiental en Portugal). El MARN entró igualmente a hacer parte de la *Comisión* de *de Reserva Ecológica Nacional* -CREN-, pero transfiriéndose a este nuevo ministerio las competencias relativas de esa *Comisión* que hasta ese momento eran responsabilidad del MPAT. Se transfirieron también la administración de los terrenos del margen del *Dominio Público Marítimo* -DPM-, que no tenían interés portuario, y que estaban bajo la *Dirección General de Puertos*. Con la creación el 24 de mayo de 1993 del *Instituto de Conservación de la Naturaleza* -ICN- mediante Decreto-Ley No. 187/93 y su estructuración (Decreto-Ley No. 193/93), las atribuciones relativas a la CREN pasaron al ICN (Martins, 1997a).

Las atribuciones tan importantes relacionadas con el DPM quedaron bajo responsabilidad del *Instituto Nacional del Agua* -INAG- que se creó también a través del Decreto-Ley No. 193/93 y se estructuró con el Decreto–Ley No. 191/93.

En relación a las competencias de la *Comisión Nacional contra la Polución del Mar*, que inicialmente estaban bajo responsabilidad exclusiva del MARN desde 1991 (Decreto–Ley No. 451/91), en mayo de 1993 son transferidas, como lo señala Veloso Gomes, et al. (2006), al *Ministerio de Defensa Nacional* -MDN- mediante el Decreto-Ley No. 187/93.

El Decreto-Ley Nº 451/91, del 4 de Diciembre (Ley Orgánica) antes citado, transfirió la jurisdicción del *Dominio Público Marítimo* "*sin interés portuario*", que estaba antes bajo competencia de la *Dirección General de Puertos*, para el entonces recién creado *Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales* -MARN- (*Dirección General de los Recursos Naturales*), significando así el reconocimiento del valor ambiental de la zona costera en Portugal.

Martins (1997a) destaca que en 1991, mediante la *Ley Orgánica del XII Gobierno Constitucional,* fue creado el *Ministerio del Mar* en Portugal. En este nuevo ministerio fueron integradas las atribuciones y competencias relacionadas con la navegación y puertos de la DGP (*Ministerio de las Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones* -MOPTC-) y las competencias del MAPA relacionadas con las actividades pesqueras y acuícolas.

Después de una vida institucional de menos de cinco años, en 1995, la *Ley Orgánica del XIII Gobierno Constitucional* extinguió al *Ministerio del Mar*, pero con ello tampoco se dejaron claras la distribución de las competencias relativas a la gestión pública de la zona costera portuguesa. Las competencias para las áreas portuarias fueron transferidas al *Ministerio de Equipamiento Social* (el cual fue posteriormente a su vez

agregado al *Ministerio del Planeamiento y Administración del Territorio* -MEPAT-). La administración de las distintas actividades pesqueras y acuícolas fueron nuevamente reintegradas al ahora denominado *Ministerio de la Agricultura, del Desarrollo Rural y de las Pescas* (MADRP).

Considerando la *Constitución de la República Portuguesa,* son varias las entidades públicas que intervienen en la zona costera según sus funciones: *Asamblea de la República*, según sus competencias políticas, legislativas y de fiscalización de las actuaciones del gobierno y la administración; el gobierno central mismo, las *autarquías* locales (municipios) en sus funciones administrativas y reglamentarias, y los tribunales en la aplicación de justicia relacionadas con intereses públicos y privados en la zona costera (Martins, 1997a). Las distintas atribuciones para estas distintas entidades a diferentes niveles de actuación y para distintos ámbitos espaciales, terminó generando, dada la tradicional visión fragmentada del litoral, la multiplicidad de instituciones que intervienen en él, como ya se ha señalado.

El *Programa do XVII Governo Constitucional* (2005-2009), y su respectiva ley orgánica, generaron importantes cambios al marco institucional de gobierno en Portugal. Cambios orientados a la simplificación de la legislación y administración pública indicados por el *Programa de Reestructuración de la Administración Central del Estado* -PRACE-[36]. El Decreto-Ley No. 207/2006 de 27 de Octubre que reorganizó al MAOTDR e instituciones tuteladas, y el Decreto-Ley No. 208/07 de 29 de Mayo que creó las *Administraciones de Región Hidrográfica* -ARH- han procurado clarificar las competencias relacionadas con gestión ambiental y ordenamiento territorial en Portugal, complejizado aún más el cuadro competencial, al menos para la GIZC en el país. En los últimos cinco años estos cambios hasta ahora han agudizado significativamente algunos problemas de indefinición institucional, que ya se evidenciaban, con efectos consecuentes para la gestión del litoral en la República.

Aunque la competencia principal a escala estatal sobre los terrenos del dominio hídrico en el litoral recae en el *Instituto Nacional del Agua* -INAG- (creado mediante Decreto-ley 187/93 y con ley orgánica Decreto-ley 191/93, de 24 de Mayo), la competencia sobre dominio hídrico en el litoral continúa dispersa en diversas entidades. Además del INAG, las distintas entidades portuarias que ejercen su jurisdicción en las zonas de interés portuario, e incluso entidades locales, como el *Instituto de Navegabilidad del Duero en* Oporto, que tiene competencias para toda el área lacustre y estuarina del río Duero.

La situación comentada se complejiza aún más si se considera que las actuales *Comisiones de Coordinación del Desarrollo Regional -CCDR´s-* (*CCDR-Norte*, *CCDR-Centro*, *CCDR-Lisboa y Valle del Tejo*, *CCDR-Alentejano* y *CCDR-Algarve*), con funciones fundamentalmente centradas en articulación y coordinación del desarrollo regional (ver Figura 4.13), tienen atribuciones también para la fiscalización y el licenciamiento de los usos privativos del *Dominio Público Hídrico* bajo jurisdicción central del INAG.

También el *Instituto de Conservación de la Naturaleza* (ICN) ejerce actualmente las competencias del INAG en las áreas de dominio público marítimo, que se hallan clasificadas como áreas protegidas, las cuales fueron transferidas a su vez para la jurisdicción del INAG por el Decreto-Ley No.201/92. El Decreto-Ley No.

[36] Por la RCM No. 124/2005, el gobierno creó el *Programa de Reestructuración de la Administración Central del Estado* -PRACE- con los siguientes objetivos: Modernizar y racionalizar la a Administración Central; mejorar la calidad de servicios prestados y ponerlos de manera más próxima a los ciudadanos (PRACE, 2006). Posteriormente en atención al *Programa*, mediante RCM No. 39/2006, de 30 de Marzo, se definieron las orientaciones generales y especiales para adelantar la reestructuración de todos los servicios centrales de los ministerios.

207/2006 que reorganiza las instituciones nacionales de carácter ambiental, confirma esta competencia, además le brinda al ICN competencia para crear áreas costeras y marinas protegidas. Este último decreto sujeta además de manera importante la ejecución, seguimiento, revisión y evaluación de los POOC´, de los *Planes de Ordenamiento de Albuferas* y de *Ordenamiento de los Estuarios*, al previo aval del ICN, cuando en el ámbito de dichos instrumentos de gestión especial del territorio existan áreas protegidas. Se atiende así a uno de los lineamientos expresos en relación al litoral, señalados en la *Estrategia Nacional de la Conservación da Naturaleza y de la Biodiversidad* -ENCNB- aprobada por la Resolución del Consejo de Ministros No. 152/2001, del 11 de Octubre.

Un ejemplo de la indefinición competencial reciente, con sus efectos consecuentes para la gestión del litoral portugués, se evidenció con la transferencia de funciones del INAG al ICN que se llevó a cabo en mayo del 2003. Como ya se mencionó, antes de este último año, la gestión del dominio público hídrico en el litoral, así como la promoción, formulación y ejecución de los POOC´s eran competencia del INAG. Estas competencias fueron transferidas al ICN a través del Decreto-Ley No.97/2003 por el entonces *Ministerio de las Ciudades, Ordenamiento del Territorio y Ambiente* (MCOTA). De acuerdo con esta norma, el ICN debería asumir sus nuevas funciones de manera progresiva, atendiendo siempre el carácter transversal de sus actuaciones en el ámbito del ya mencionado también *Programa FINISTERRA*, la estrategia gubernamental central responsable a partir de ese año, de articular e impulsar la gestión del litoral en Portugal. Sin embargo tres años después de la publicación de la norma, en el 2006, se constataba que el Decreto-Ley No.97/2003 en vez de clarificar las competencias e impulsar una gestión armónica al interior del sistema público institucional para la GIZC, generó fue una extensa indefinición en la estructura jurídico-administrativa portuguesa para la gestión de su litoral. Esta situación llevó como los señala el mismo MAOTDR (2007) a la "*total inoperacionalidad de los servicios"*. Como se verá más adelante, el impulso portugués para la GIZC no llego a hacer efectuado por el *Programa FINISTERRA.* La problemática competencial generada en sus comienzos en el 2003, explican cómo después no hubo avances de importante mención en la realización de las diversas acciones para las que fue creado.

Llegado a este punto es necesario presentar como es la distribución competencial actual entre las distintas instituciones públicas estatales, regionales y de cuenca hidrográfica involucradas en la gestión del litoral en Portugal, con énfasis especial en su principal instrumento territorial de gestión: Los *Planes de Ordenamiento de la Orla Costera* (POOC´s). Recordando aquí que los principios y reglas de estos planes, que hacen parte de los *Planes Especiales de Ordenamiento del Territorio* -PEOT-, sujetan a la administración local, en este caso los municipios costeros, para la aprobación de sus respectivos *Planes Municipales de Ordenamiento del Territorio* -PMOT-. El Cuadro 4.7 presenta la situación competencial derivada de las recientes normas (la *Ley de Agua,* Ley No. 58/2005 del 29 de diciembre que traspone al orden jurídico nacional la Directiva No. 2000/60/CE del Parlamento Europeo y el Consejo del 23 de Octubre, y los Decretos-Ley No. 207/2006 y 208/2007 – Ver también Cuadro 4.6).

Del análisis de las tres normas recientes antes mencionadas hay cuatro aspectos que deben indicarse. El primero es que el Decreto-Ley No. 207/2006 del 27 de octubre devuelve al INAG las competencias que erradamente fueron asignadas al ICN en al año 2003. Segundo, que este último decreto de fecha 27 de octubre de 2006, asigna competencias expresas para la elaboración, pero también para la ejecución, evaluación y fiscalización de la *Estrategia GIZC.* El punto es que al 30 de junio de 2009 (32 meses después de proferido este decreto), dicha estrategia sigue sin aprobarse. El tercero, que no hubo

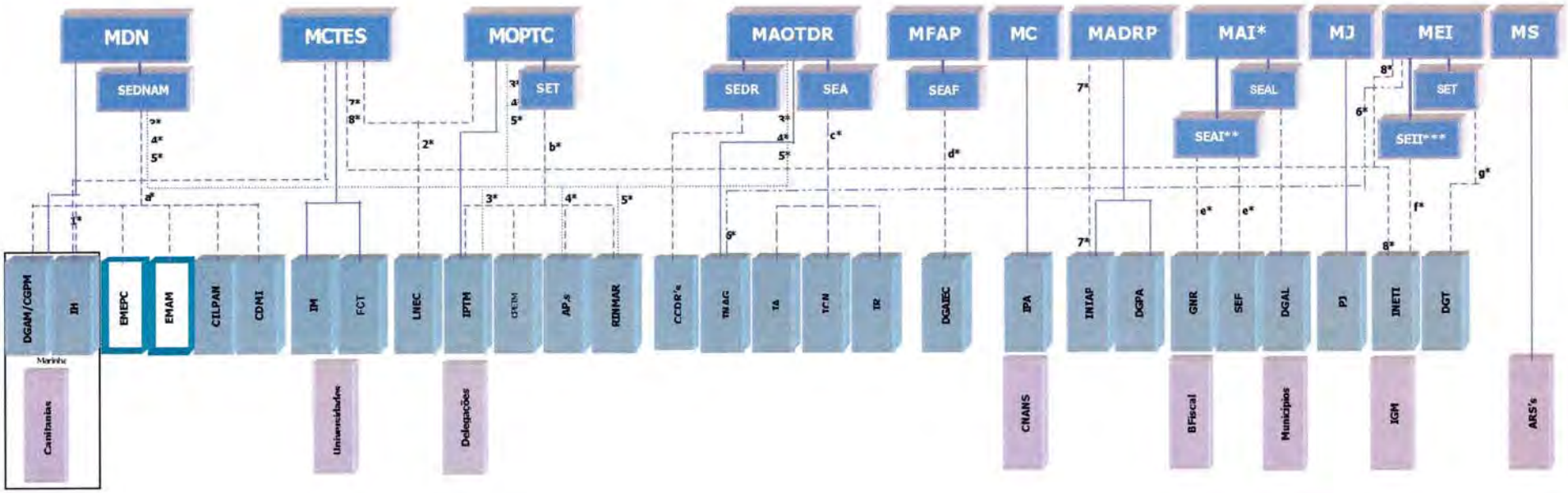
responsabilidades diferenciadas en relación con la elaboración final de la *Estrategia GIZC* entre el MAOTDR, el INAG y las cinco CCDR´s. Ello podría explicar su demora. Pero tampoco existe en la norma diferenciación alguna de responsabilidades para la ejecución, seguimiento y evaluación de la *Estrategia GIZC* entre el INAG y las CCDR´s. Finalmente y como cuarto aspecto, los Decretos-Ley No. 207/2006 y 208/2007 dejan abierta las cruciales responsabilidades relacionadas con la elaboración y revisión de los POOC´s, el principal instrumento portugués de gestión del litoral. Ahora tanto el INAG de carácter estatal, como también las cinco *Administraciones de Región Hidrográfica* -ARH- podrían asumir esas competencias. El análisis conjunto de estas decisiones confirman lo arriba ya señalado. Hoy el cuadro competencial para la GIZC en Portugal es más complejo que antes, él se difumina entre varias entidades, lo que parece confirmar, si se considera también la demora en la aprobación de la *Estrategia GIZC* citada en la norma, dos cosas: La profusa y hasta precoz normativa (no solo para asuntos ambientales y territoriales), y que el territorio costero en Portugal carece de importancia suficiente en la actual agenda política del gobierno de la República, más allá de los enunciados expresos en los últimos programas de gobierno constitucional.

Cuadro 4.7. Distribución de las competencias relacionadas con la GIZC del MAOTDR y de los organismos de la administración directa e indirecta integrados en el ámbito de ese ministerio en Portugal

| Ministerio del Ambiente, del Ordenamiento del Territorio y del Desarrollo Regional MAOTDR | Comisiones de Coordinación del Desarrollo Regional CCDR´s | Instituto Nacional del Agua INAG | Administraciones de Región Hidrográfica ARH |
|---|---|---|---|
| Definir, ejecutar y coordinar las políticas del ambiente, de ordenamiento del territorio, de las ciudades y del desarrollo regional. | Ejecutar las políticas ambientales y de ordenamiento del territorio en jurisdicción de sus áreas geográficas de actuación. | Proponer, acompañar y asegurar la ejecución de la política nacional en el dominio de los recursos hídricos y costeros. | Proteger y valorizar los componentes ambientales de las aguas en sus respectivas circunscripciones territoriales. |
| Planear y dirigir de forma integrada los recursos hídricos nacionales y asegurar la protección del dominio hídrico. | Promover la coordinación de los servicios descentralizados regionales y apoyo municipal. | Coordinar a nivel nacional la gestión de los recursos hídricos, acompañando las actividades de las ARH. | Elaborar y ejecutar los *Planes de Gestión de las Cuencas Hidrográficas*. |
| Definir la *Estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional* y garantizar su ejecución y evaluación. | Definir, ejecutar, evaluar y fiscalizar, en el nivel regional la *Estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera.* | Promover la elaboración y la ejecución de la *Estrategia GIZC y ase*gurar su correcta aplicación a nível regional. | Ejecutar en su respectivo ámbito territorial el *Plan Nacional del Agua* (Aprobado por el Decreto-Ley No. 112/2002). |
| Definir la política de ordenamiento del territorio y urbanismo, y garantizar su debida ejecución y evaluación periódica. | Garantizar la elaboración, acompañamiento y evaluación de los POOC´s y asegurar su articulación con el PNPOT. | Asegurar las atribuciones relativas a la protección y valorización de las zonas costeras (POOC´s). | *Elaborar o colaborar* en la elaboración, tal como lo defina el INAG, los Planes de Ordenamiento de Albuferas, POOC´s y Planes de Ordenamiento de los Estuarios en el área de jurisdicción. |

Finalmente debe mencionarse que existen en Portugal todavía otras entidades que tienen también atribuciones y competencias en el *Dominio Público Marítimo.* Ellas son el *Instituto Portuario y de los Transportes Marítimos* (IPTM) en conjunto con las administraciones portuarias y las entidades que componen el *Sistema de la Autoridad Marítima* (*Dirección General de Marina*, *Capitanías de los Puertos*, *Comisión del Dominio Público Marítimo*). Estas últimas responsables de la seguridad marítima, la preservación y protección del medio marino, de los recursos del lecho del mar, del subsuelo marino y del patrimonio cultural

## ENTIDADES COM COMPETÊNCIA NO MAR E ORLA COSTEIRA
## L.O. DO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL




* É na qualidade de Ministro de Estado que o MAI tutela a Direcção-Geral das Autarquias Locais
**Competência delegada no Secretário de Estado Adjunto da Administração Interna
**Competência delegada no Secretário de Estado Adjunto da Industria e Inovação

DGAM – Direcção Geral da Autoridade Marítima
CGPM – Comando Geral da Polícia Marítima
IH – Instituto Hidrográfico
EMEPC – Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental
EMAM – Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar
CILPAN – Centro Internacional de Luta contra a Poluição no Atlântico Nordeste
IM – Instituto de Meteorologia
FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia
IPTM – Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil
CPETM –Comissão de Planeamento de Emergência do Transporte Maríti mo
AP's – Administrações Portuárias (Douro e Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sesimbra, Sines)
RINMAR – Registo Internacional de Navios da Madeira
INAG – Instituto da Água
IA – Instituto do Ambiente
CDMI – Comissão do Direito Marítimo Internacional
CCDR's – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
SEDR – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional
SEAF – Secretaria de Estado da Administração Fiscal

ICN – Instituto da Conservação da Natureza
IR – Instituto de Resíduos
DGAIEC – Direcção -Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo IPA – Instituto Português de Arqueologia
IPPAR – Instituto Português do Património Arquitectónico
CNANS – Centro Nacional de Arqueologia Náutica e Subaquática
INIAP – Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas
DGPA – Direcção Geral das Pescas e Aquicultura
GNR – Guarda Nacional Republicana (Brigada Fiscal)
DGAL – Direcção-Geral das Autarquias Locais
PJ – Polícia Judiciária
INETI – Instituto nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação
DGT – Direcção Geral do Turismo
IGM – Instituto Geológico e Mineiro
ARS's -Administrações Regionais de Saúde
SEDNAM – Secretaria de Estado da Defesa e dos Assuntos do Mar
SET – Secretaria de Estado dos Transportes
SEA – Secretaria de Estado do Ambiente
SEAI – Secretaria de Estado Administração Interna
SEAL – Secretaria de Estado da Administração Local

1*- Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional – Artº 14, Alínea 5
2*- Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional – Artº 19, Alínea 4
3*- Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional – Artº 19, Alínea 5
4*- Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional – Artº 19, Alínea 6
5*- Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional – Artº 19, Alínea 8
6*- Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional – Artº 16, Alínea 6
7*- Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional – Artº 18, Alínea 4
8*- Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional – Artº 17, Alínea 4

a) – Despacho nº 10 379/2005 numero 1, alínea d, e, h, e numero 2 alínea, e, f.
b) – Despacho nº 16 347/2005 numero 1, ponto 1.1, alínea b, c, h, u, v, w, x, y
c) – Despacho nº 16 162/2005 numero 1, ponto 1.1, alínea a, b, c.
d) – Despacho nº 17 829/2005 numero 1, ponto 1.2.
e) – Despacho nº 10 494/2005 numero 1, alínea a, c.
f) – Despacho nº 13 027/2005 numero 1, ponto 1.2, alínea g.
g) – Despacho nº 13 027/2005 numero 3, ponto 3.1, alínea a.

Adaptado – (D.G. Autoridade Marítima – Cmt V. Gouveia) Dezembro 2005

Figura 4.18. El marco institucional portugués con competencias en su territorio costero y marino. Fuente: Veloso Gomes, *et al.*, (2006).

subacuático. Esta lista aún puede ampliarse más, como lo indica Alves (2005), pues deben incluirse en ella también a las autoridades policiales y a la *Guarda Republicana,* y otras entidades a las cuales están atribuidas competencias en distintos niveles, como protección y conservación de los recursos naturales, del patrimonio arquitectónico y arqueológico, y licenciamiento de un amplio espectro de actividades económicas (pesca, acuicultura, salinicultura, turismo, etc.).

Lo hasta aquí presentado y discutido en este apartado refleja sin lugar a dudas que Portugal demanda una nueva realidad jurídico-administrativa inspirada en una visión estratégica para su litoral. Pero sobre todo creemos en la pertinencia de una política explícita, integrada y específica para esta área geográfica tan vital para la sociedad portuguesa.

## 4.2 4. Administración

Como ya se ha demostrado, existe una profusa cantidad de instituciones públicas con diferentes grados de responsabilidad para la administración de los territorios costeros y marítimos portugueses. La Figura 4.18 presenta este complejo marco institucional relacionado con el mar y su litoral según la propuesta *Bases para la Estrategia GIZC* (Veloso Gomes, et al., 2006). La figura, de por sí ya compleja, señala la gran cantidad de entidades públicas con jurisdicción y competencias en estos territorios, consecuencia de la recurrente visión fragmentada que de ellos se ha tenido, visión que no es de manera alguna exclusiva de Portugal. La posibilidad que tal mosaico de instituciones pueda de forma eficaz y eficiente administrar de manera integrada este singular ámbito geográfico, demanda la existencia de arreglos específicos de coordinación y cooperación interinstitucional que aseguren la convergencia de las actuaciones por todos ellos generadas (Sorensen, et. *al.*, 1992). Este apartado se dedica entonces a exponer si existe o no algún cuerpo colegiado público orientado a la articulación y armonización de la gestión costera y marítima en Portugal.

Los *Planes de Ordenamiento de la Orla Costera -POOC´s-,* ya señalados, son el principal instrumento para la gestión costera portuguesa, y son las *Comisiones Mixtas de Coordinación* -CMC- los arreglos actuales definidos por la ley para obtener la articulación, acompañamiento y coordinación interinstitucional demandada para su formulación (Decreto-Ley No. 380/99 del 22 de septiembre). Estas comisiones están compuestas por diversas instituciones con intereses directos en la gestión del área de intervención, así como por instituciones no gubernamentales y otras instituciones de carácter académico y de las administraciones portuarias[37] (Alves, 2005). La Figura 4.19 muestra la diversidad de instituciones / dependencias que generalmente integran las *Comisiones Mixtas de Coordinación* para la elaboración de los POOC´s.

Estas comisiones son la respuesta de Portugal a las múltiples instituciones a diferentes niveles y escalas espaciales, resultado de la perspectiva fragmentada del litoral, presentes en el área de intervención, de la cual Portugal no es de manera alguna el único caso. De hecho el uso de estas comisiones interinstitucionales ha permitido encontrar soluciones comunes, o al menos minimizar los conflictos, al generar espacios colectivos para la puesta en discusión de los diversos intereses económicos, sociales y políticos que se ejercen en el litoral.

[37] Las áreas portuarias están excluidas del área de intervención de los POOC´s según el Decreto-Ley No. 302/93 del 22 de septiembre.

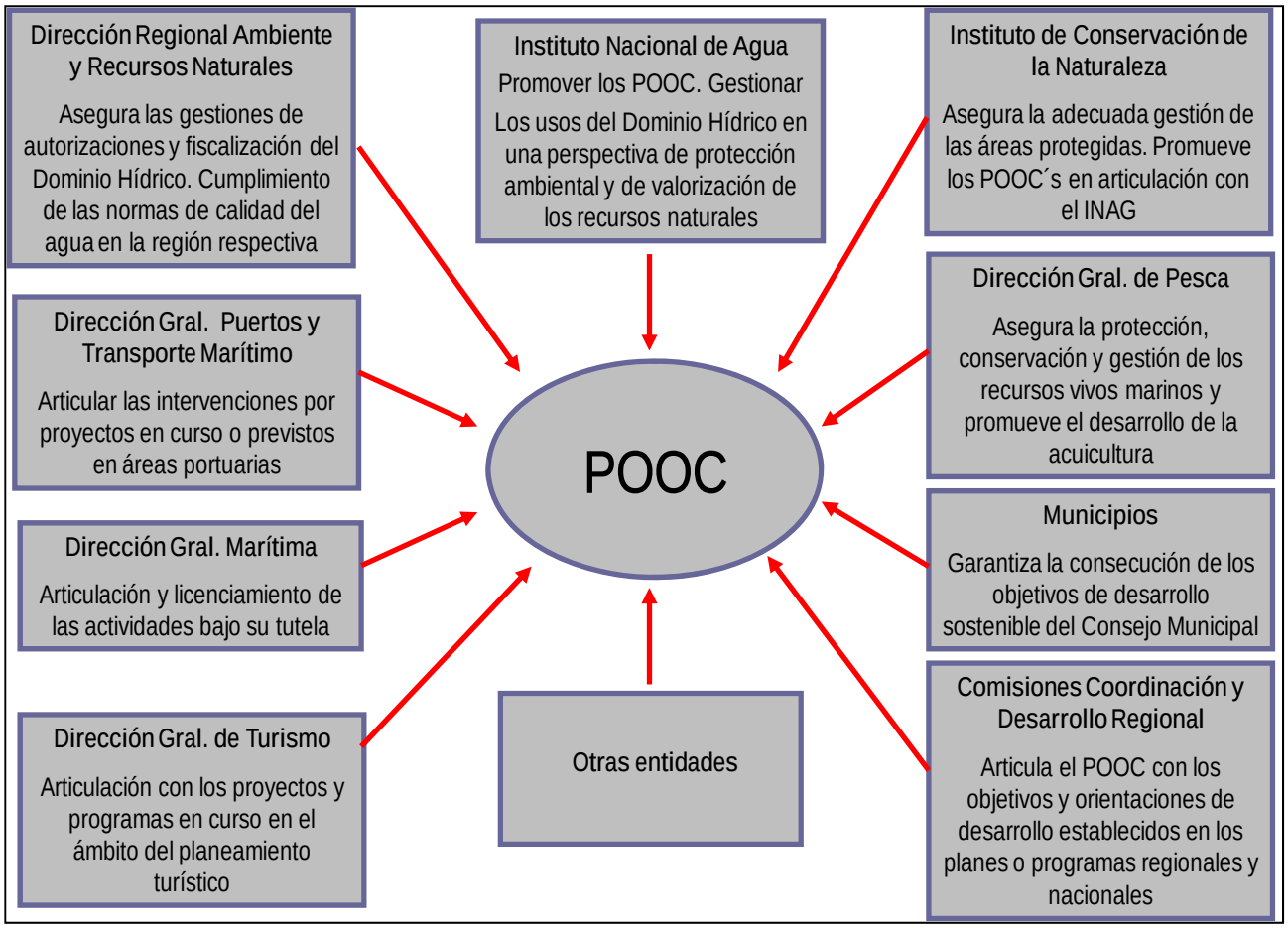



Figura 4.19. Instituciones / dependencias que hacen parte de las *Comisiones Mixtas de Coordinación* para la elaboración de los POOC´s. Fuente: Modificado de Alves, 2006.

A escala regional son las *Comisiones de Coordinación del Desarrollo Regional* (CCDR´s), ya enunciadas, el principal instrumento de coordinación interinstitucional para cada una de las cinco regiones de planificación y coordinación, dependientes del gobierno central, existentes en Portugal (ver **Figura 4.13**)[38]. Estas comisiones, que también tienen atribuciones a escala regional relacionadas con el *Dominio Público Hídrico*, han sido relevantes no solo para la coordinación e implantación de los POOC´s, sino para generar ámbitos de análisis y evaluación interinstitucional de estos planes, y su misma financiación. Las CCDR´s[39] elaboran, por ejemplo, desde noviembre de 2005, documentos relativos a los principales problemas y limitaciones que han venido siendo detectados por las instituciones centrales, regionales y autarquías locales[40], además de la academia y ONG´s, en la aplicación de los *Planes de Ordenamiento de la Orla Costera*, basados en datos estadísticos aportados por las instituciones y relativos a su ejecución.

[38] Estas comisiones son: *CCDR-Norte*, *CCDR-Centro*, *CCDR-Lisboa y Valle del Tejo*, *CCDR-Alentejano* y *CCDR-Algarve.*

[39] El *Gobierno XVII Constitucional* en Portugal estuvo considerando en el año 2006 la posibilidad de transformar las CCDR´s en regiones entidad territorial para la mejor administración del territorio continental. Esta necesidad también se valoraba en dicho año apremiante pues de hacerse habrían estado disponibles nuevos recursos de la UE que demandan que Portugal tuviese definido previamente un claro marco estratégico y programático para la ordenación del territorio. Este factor estuvo detrás también de las motivaciones del Estado para definir un mejor arreglo político administrativo territorial, así como la política y estrategia especifica. El *Programa Nacional de la Política de Ordenamiento del Territorio* – PNPOT- que fue aprobada por el gobierno mediante la RCM No. 41/2006 del 27 de abril, finalmente resolvió no transformar las CCDR´s, y construir un nuevo modelo territorial basado en prevención y gestión de riesgos, conservación y gestión sustentable del territorio y sus recursos, y en un sistema urbano de accesibilidades.

[40] Los Consejos, Autarquías y Municipios son sinónimos de la misma escala local de organización política territorial en Portugal.

El *Programa Finisterra* estableció en el año 2003 un *Consejo Consultivo* para asegurar la adecuada coordinación y articulación de las distintas actuaciones del gobierno a las diferentes escalas espaciales para la gestión integrada del litoral. Dicho *Consejo* llego a reunirse tan solo unas pocas veces, pero su composición, como puede observarse en la Figura 4.20, identificaba las instituciones públicas y privadas de interés clave en el litoral portugués, además de la estrategia seleccionada por el gobierno central para asegurar la participación decisoria y la coordinación necesaria para el cumplimiento del *Programa*.

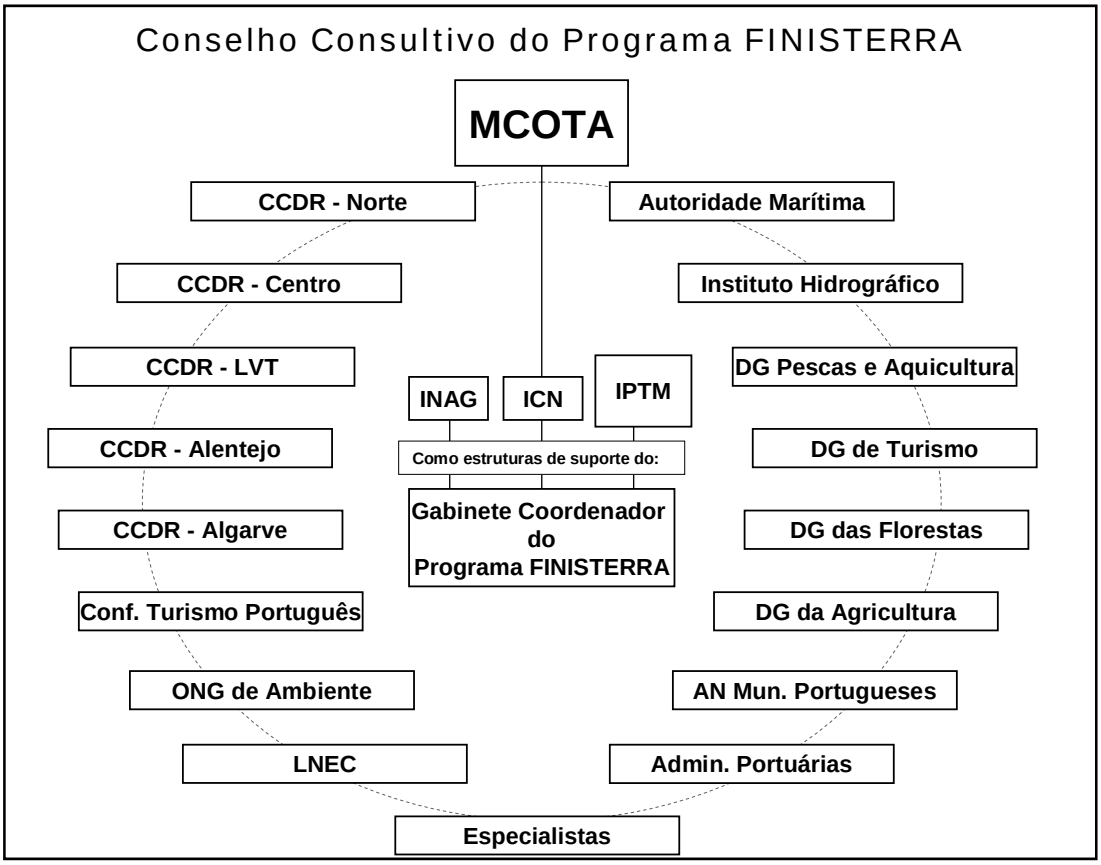



Figura 4.20. Composición del Consejo Consultivo del *Programa Finisterra* (2003-2005).
Fuente: Programa Finisterra (2005)

Otro espacio de coordinación, articulación y discusión, a escala de las múltiples autoridades locales, autarquías o municipios en Portugal, es la *Asociación Nacional de Municipios Portugueses*. Como producto de este arreglo de coordinación y cooperación, se elaboró por ejemplo en el año 2004, por parte de la *Sección de Municipios con Actividades Pesqueras y Portuarias* de la *Asociación*, un *Memorando* que contempla propuestas concretas de gestión en las siguientes temáticas: Ambiente y Ordenamiento del Territorio, Áreas Costeras y Áreas Portuarias.

Debe mencionarse ahora los indiscutibles avances recientes que Portugal ha logrado para establecer un marco apropiado de consulta, coordinación y construcción interinstitucional de propuestas de política nacional relacionadas con asuntos del mar. Como se indicó en el Cuadro 4.7, por la RCM No.128/2005 del 10 de Agosto, el gobierno central creó la llamada *Estructura de Misión para los Asuntos del Mar* -EMAM- con el objetivo de que esta propusiese al gobierno una propuesta concertada de *Estrategia Nacional para el Mar* en

sintonía con el *Libro Verde*, en ese entonces, de la política marítima europea. La EMAM vinculada al *Ministerio de la Defensa Nacional*, creó a su vez el llamado *Consejo Consultivo de la EMAM* compuesto por un representante de cada uno de los ministerios y de las distintas instituciones directa o indirectamente vinculadas con la administración central del Estado con jurisdicción y competencias en el territorio marino portugués. Del *Consejo* también hicieron parte un representante de las autoridades de las regiones autónomas de Azores y Madeira. En el ejercicio de más de un año de esta coordinación y articulación interinstitucional, para la construcción colectiva de las bases de la *Estrategia*, se evidenció que el *Consejo* no debería ser efímero, solo sujeto a la elaboración de dicha estrategia (MDN, 2007). En Julio de 2006 la EMAM sometió al gobierno central una propuesta con las líneas orientadoras de la *Estrategia Nacional para el Mar* -ENM-. Aprobada la estrategia en diciembre de ese mismo año, el gobierno acometió la primera acción prioritaria contemplada en la ENM, la creación mediante RCM No. 40/2007 del 12 de Marzo, de la *Comisión Interministerial para los Asuntos del Mar* -CIAM-. El cometido de la CIAM es asegurar la integración y coordinación de todas las políticas transversales relacionadas con los asuntos del mar y su objetivo principal "*coordinar, acompañar y evaluar la implementación de la Estrategia Nacional para el Mar, garantizando su articulación con otras estrategias, instrumentos de planeamiento y programas de ámbito marcadamente transversal".* La Figura 4.21 presenta las instituciones que hacen parte de la CIAM según lo señalado por la citada *Resolución del Consejo de Ministros*.

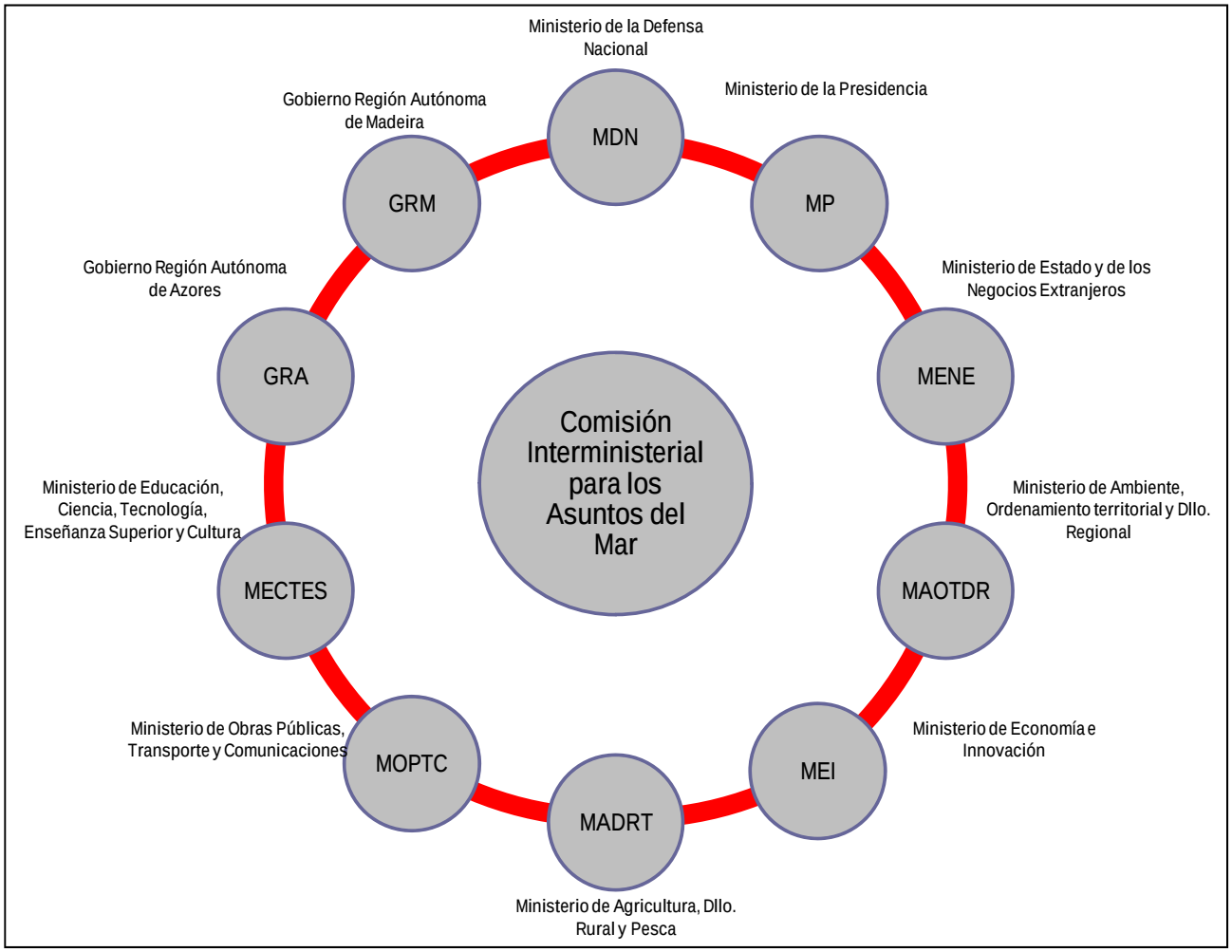



Figura 4.21. Composición de la Comisión Interministerial para los Asuntos del Mar. Fuente: Elaboración propia

Finalmente señalar que las *Bases para la Estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional* (MAOTDR, 2007a), deja explícito la necesidad de establecer, con carácter de *objetivo fundamental*, un nuevo marco de cooperación y coordinación interinstitucional para la GIZC en Portugal. Aunque como se sabe bien dicha *Estrategia* no está aún aprobada (a 30 de junio de 2009), consideramos por su pertinencia indicar aquí sus cinco *opciones estratégicas* propuestas:

1. Reformular el marco jurídico integrándolo en una "Ley de Bases de la Zona Costera", que garantice la integración y la articulación de las diversas normas existentes, suprimiendo algunas y aclarando competencias y mecanismos de intervención;
2. Consolidar una entidad gestora nacional para la coordinación y asunción principal de responsabilidades para la GIZC, con el objetivo de reducir la fragmentación de competencias, garantizar la articulación institucional, la aplicación de criterios nacionales y la concretización de sistemas de base y de suporte de la gestión, el control y el monitoreo;
3. Reorganizar el modelo de competencias, a través de nuevas atribuciones legales a una entidad de la administración central, que promueva su operacionalización, con base en los principios de subsidiariedad y de la corresponsabilidad, y que sea responsable del cumplimento de la estrategia nacional;
4. Incrementar los mecanismos de cooperación institucional nacional, a través de la constitución de una *Red Nacional de Observación Costera* (RNOC), coordinada por la entidad nacional, que envuelva instituciones públicas y privadas y que sea la plataforma de interpretación integrada de la evolución de la zona costera;
5. Constituir una plataforma de diálogo y de integración de estrategias sectoriales nacionales, a través del establecimiento de un foro nacional que asegure la integración de políticas nacionales y garantice su concretización, participación y divulgación.

### 4.2.5. Estrategias

Aquí se explora si en Portugal existen grandes líneas de actuación previstas para gestionar sus áreas litorales, y de existir, determinar si estas líneas tienen además enfoques integrados, o económicos, proteccionistas, de ingeniería o de desarrollo.

Basta un análisis preliminar para hacer evidente que Portugal cuenta con varias líneas programáticas, planes o estrategias, para distintas temáticas relacionadas con su litoral y a distintas escalas espaciales, y que alguna de ellas, de particular relevancia para la gestión integrada de la costa, está en su fase final de revisión y aprobación. A continuación se presenta, desde una perspectiva cronológica del desenvolvimiento de las estrategias lusas, las más importantes orientadas en una y otra medida la gestión de su zona costera.

En Portugal las preocupaciones desde finales de la década de los ochenta, relacionadas con el ordenamiento de sus territorios costeros, hicieron que se incluyera en la agenda política la necesidad de establecer una *Estrategia para la Zona Costera* (Alves, 2005). Este reconocimiento sigue teniendo hoy un

gran valor, pues Portugal fue uno del los primeros países europeos en reconocer la pertinencia ambiental, y por tanto también social y económica, de una gestión integrado para el litoral. La *Estrategia para la Zona Costera* fue elaborada a comienzos de la década de los años 90 y fue presentada por el *Instituto Nacional del Agua* (INAG) en 1993, menos de un año después del compromiso internacional que emergió en el *Capítulo 17* de la *Agenda XXI* de la *Cumbre de Rio.* Esa, la primera estrategia de GIZC portuguesa, se orientó a crear instrumentos propios de ordenamiento del litoral, así como los medios institucionales necesarios para su implementación. Su aprobación fue un paso decisivo para la publicación de los Decretos-Ley No.309/93 y No.218/94 que regularon la elaboración y aprobación de los *Planes de Ordenamiento de la Orla Costera* -POOC´s- (Ver Cuadro 4.6).

Siguiendo un desarrollo cronológico la otra estrategia de relevancia y de carácter estatal fue el denominado *Plan Nacional de Política Ambiental* -PNPA-. Por Resolución del Consejo de Ministros No.38/95, se aprobó el PNPA como la referencia de política del ambiente por excelencia en Portugal. Según lo señalaba el mismo *Plan*, este sería objeto de un proceso anual de revisión, evaluación y control de ejecución. Sin embargo y como lo indicaba ya Martins (1997a), estos procesos centrales para el adecuado desempeño y ajuste del PNPA no se han venido cumpliendo en los plazos previstos.

Una estrategia de acción de cobertura nacional que debe ahora destacarse fue el *Plan de Calificación del Litoral 1997.* Este plan se orientó a tipificar, definir y evaluar, en el corto y mediano plazo, para tramos del litoral continental portugués, las intervenciones ya realizadas, así como las consideradas necesarias, señalando los criterios de pertinencia y metodologías. Cuatro áreas fundamentales de trabajo fueron establecidas en esa oportunidad: Intervenciones y obras de defensa de la costa, estudios y proyectos, recuperación del sistema dunar y finalmente la conclusión del proceso de elaboración de los POOC´s.

También en el año de 1997, el INAG publicó el denominado *Plan Estratégico de Gestión de la Zona Costera (1997-2000).* Este plan llevó un paso más allá a la estrategia formulada y publicada en 1993 (*Estrategia para la Zona Costera*), presentando además un diagnóstico actualizado sobre la crítica problemática ambiental y débil ordenación territorial de la zona costera en Portugal. Este diagnostico enfatizaba de manera relevante los siguientes aspectos:

- Los problemas agudos de coordinación y la necesidad de mejorar las relaciones entre las diferentes instituciones de alguna manera vinculadas a la planificación territorial y gestión del litoral.
- La ausencia de una política nacional específica de gestión de zona costera y la urgencia de acometerla.
- La dispersión y sobrelapamiento en la definición de las competencias relacionadas con la zona costera en la administración pública portuguesa, y la necesidad de clarificación de la estructura administrativa y jurídica.

Entre sus objetivos específicos el *Plan 1997-2000* se proponía, entre otros asuntos, adelantar una reorganización interna del mismo INAG y de otros organismos públicos vinculados a la costa, y de manera relevante promover la elaboración de una estrategia y de una norma de alcance nacional: El *Plan Nacional de Gestión de la Zona Costera* y la *Ley del Litoral* de Portugal.

Un año después, en 1998 mediante la RCM Nº 86/98, de 10 de Junio, el INAG presenta el denominado *Litoral 98: Una Estrategia-Un Plan de Acción.* Este *Programa Litoral – 1998* , como se denominó comúnmente, aparece claramente enmarcado en el *Plan 1997-2000* atrás comentado, y su objetivo estaba preferencialmente orientado a la defensa, recalificación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del litoral, a su gestión integrada, así como la clarificación de la estructura administrativa y jurídica relacionada. Definía además, como lo señala Veloso Gomes, *et al.* (2006), las líneas de orientación y clarificaba también los propósitos de intervención pública en este espacio a través de la definición de los dominios prioritarios de actuación. Aquí se remarcó igualmente en la urgencia de acometer la implementación y evaluación de los POOC´s, pues cinco años, por ese entonces transcurridos desde su creación, ya reflejaban una significativa demora.

En 1999, el INAG lanza el *Programa Litoral /99* para fortalecer las líneas de actuación consideradas políticamente prioritarias por el gobierno central. Aquí se remarca la necesidad de brindarle a la gestión costera portuguesa *articulación*, *coherencia* y una *estrategia integradora*. No obstante del análisis detallado de su programa de acciones, se evidencia no sin sorpresa, que ya no aparece como pertinente el énfasis anterior en superar el marasmo legal de normas existente, no se hace mención alguna a la formulación de una posible *Ley del litoral*, como tampoco de un *Plan Nacional de Gestión de la Zona Costera*, tan relevantes en el *Programa Litoral-1998*.

Del análisis conjunto de estas tres últimas estrategias en relación a los POOC´s, se palpa como en la *Estrategia para la Zona Costera* de 1993, que la preocupación versaba sobre la conclusión de lo POOC´s que estaban previstos ya desde 1993, y en el *Programa Litoral /99* en la necesidad de su implementación e iniciar la formulación de una *Estrategia de Monitorización de la Zona Costera*. Dicha estrategia, para hacerle seguimiento especialmente a la calidad ambiental de las aguas litorales, fue finalmente presentada por el INAG en el año 2001 (Alves, 2005).

Desde el año 2000 Portugal acometió el impulso y elaboración de una importante serie de estrategias, planes y programas orientados hacia la gestión integrada de su litoral. Ello ha significado un aumento reconocido de la divulgación de acciones gubernamentales llevadas a cabo especialmente por el *Instituto Nacional del Agua* (INAG) a quien le correspondía, como ya se menciono anteriormente, la administración y gestión del *Dominio Público Marítimo* (DPM). Este incremento de la información ocurrió paralelamente, como lo señala también Alves (2005), con la elaboración de los primeros POOC´s que fueron impulsados en 1995 a través del PNPA arriba indicado.

En el mes de mayo del año 2001, el *Consejo Nacional del Ambiente y Desarrollo Sostenible* – CNADS[41]- preparó y presento al MAOTDR un relevante documento de reflexión, en el ámbito de sus competencias, que remarcaba los aspectos más importantes para la gestión del litoral portugués (CNADS, 2001). En él se concluía, según lo señalado también por Pinho (2003), que "*para concretizar el principio constitucional de que el espacio territorial de la República engloba tanto el medio terrestre como el marino, es necesario establecer medidas que aseguren la gestión integrada de sus zonas costeras".*

[41] Como lo señala el Decreto-Ley No. 207/2006 del 27 de Octubre, el *Consejo Nacional del Ambiente y Desarrollo Sostenible* -CNADS- creado por el Decreto-Ley No. 221/1997, de 20 de Agosto, es uno de los tres órganos consultivos en el ámbito del *Ministerio del Ambiente, del Ordenamiento del Territorio y del Desarrollo Regional.* Los otros dos órganos son el *Consejo Nacional del Agua* y la *Comisión de Acompañamiento de la Gestión de Residuos.*

El documento de reflexión insistía de manera acertada en la "*complejidad del arreglo institucional público para la gestión del litoral portugués, en los muy frecuentes casos de sobreposición de competencias administrativas, de indefinición de competencias, de excesiva dispersión de poderes y de responsabilidades por varios ministerios (Ambiente e Ordenamiento del Territorio, Planeamiento e Equipamiento Social, Defensa, Salud, Agricultura, Economía) y en varias decenas de Direcciones Generales, Direcciones regionales, Institutos y Administraciones Portuarias"* (CNADS, 2001).

Entre las medidas propuestas por el CNADS se destacaban cuatro:

- La elaboración de la *Estrategia Nacional de Gestión Integrada de la Zona Costera*
- La creación del *Consejo Nacional para la Gestión integrada de la Zona Costera*
- La articulación, al marco legal portugués para la zona costera, de la *Directiva Europea del Agua*[42]
- La adopción de medidas preventivas para las áreas de riesgo en el litoral

En suma, el que Portugal adoptase una *estrategia nacional de formación de capacidades* que reforzara a su vez la capacidad de gestión pública, a través de la formación también cuadros, creación de puestos de trabajo y niveles adecuados de especialización para la GIZC.

La propuesta del CNADS recibió un apoyo político de gran significado cuando la *Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo* (2002/413/CE. 6 de Junio del 2002), señaló en su *Capítulo III*, la necesidad de que los países miembros elaborarán estrategias nacionales para la GIZC. Sin embargo por el carácter no vinculante de la *Recomendación*, Portugal vino a asumir esta recomendación tan solo en términos de principios, haciendo únicamente referencia general a ella en los textos estratégicos y legislativos. Esta situación cambio sustancialmente en el año 2005 cuando el *Ministerio de Ambiente, de Ordenamiento del Territorio y del Desarrollo Regional* (MAOTDR), determinó, a través del Despacho Nº 19 212 /2005, la *"creación de un Grupo de Trabajo con el objetivo de desarrollar las Bases de una Estrategia que sustente una política de ordenamiento, planeamiento e gestión de la zona costera portuguesa, continental e insular, en sus vertientes terrestre y marina"* (Veloso Gomes, et al., 2006).

En el ámbito de la *Estrategia Nacional de la Conservación de la Naturaleza*, adoptada por la RCM Nº 152/2001, del 11 de Octubre, se estableció una política y una estrategia de protección y restauración de los ecosistemas costeros portugueses, tanto para su vertiente terrestre y marina. Esta estrategia fue asumida por el gobierno central como de crucial importancia para la consecución de sus objetivos, en el marco de los principios del desarrollo sostenible y de las metas señaladas por la *Segunda Conferencia Mundial de Biodiversidad* de Jakarta (1995), en la decisión ii/10 sobre *"Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina y Costera*".[43]

[42] Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y el Consejo del 3 de Octubre del 2000.

[43] Esta conferencia fue la segunda de los países signatarios del *Convenio sobre la Biodiversidad* (CDB) firmado en 1993. El CDB entró en vigor el 29 de diciembre de 1993 y ha sido ratificado por más de 165 países, entre ellos Portugal. Este convenio proporciona, por primera vez, un marco jurídico convenido internacionalmente para acciones concertadas de preservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. Los objetivos del convenio son promover la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante el uso adecuado de los recursos, una transferencia apropiada de la tecnología y una acertada financiación.

Complementaria a la anterior, en el año 2002 el gobierno portugués impulso la denominada *Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable* (ENDS)[44], como respuesta a la *Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible* de la UE aprobada por el *Consejo Europeo de Gotemburgo* en el año 2001. De acuerdo con la RCM Nº 39/2002, de 1 de Marzo, fue elaborado un documento de base conducente al establecimiento de la ENDS bajo la responsabilidad del *Instituto del Ambiente*, documento que fue finalmente aprobado por el *XVII Gobierno Constitucional*, para discusión pública a partir de un nuevo texto mediante la RCM No. 180/2004 con el titulo *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible* (ENDS) 2005-2015. Mediante RCM No. 109/2007 del 20 de Agosto fue aprobada de manera definitiva la ENDS y su respectivo *Plan de Implementación* (PIENDS).

La *Estrategia* fue establecida en torno de cuatro llamados *Grandes Dominios Estratégicos:* garantizar el desarrollo equilibrado del territorio, mejorar la calidad del ambiente, producción y consumo sustentables de las actividades económicas, dirigidas a una sociedad solidaria y del conocimiento. Estos *dominios estratégicos*, fueron consignados en doce grandes *Líneas de Orientación*, incluyendo la promoción de una utilización más eficiente de los recursos naturales y de una política de ordenamiento del territorio sustentable, la protección y valorización del patrimonio natural y paisajístico y la biodiversidad, la calidad del ambiente en una perspectiva transversal e integrada, y la promoción de la integración del ambiente en las políticas sectoriales. Una de las líneas de orientación del primer *Dominio Estratégico* señala "*en el marco de una gestión integrada de las zonas costeras, la promoción de una actividad acuícola compatible con el ambiente y del refuerzo de los sistemas de monitorización y de información, así como de instrumentos de evaluación y previsión*" (Presidencia del Consejo de Ministros, 2007).

En este punto debe hacerse mención al *Programa FINISTERRA -Sobre a Tierra, Sobre o Mar-.* Este fue creado en Portugal como efecto de la *Recomendación* del Parlamento Europeo arriba enunciada, por el *XV Gobierno Constitucional*. El programa creado a través da Resolución del Consejo de Ministros N.º 22/2003 de 18 de Febrero, estableció un *Programa de Intervención en la Orla Costera Continental* orientado a la recalificación y reordenamiento del litoral portugués, a través de la adopción de un conjunto integrado de medidas e intervenciones estructurantes (Programa Finisterra, 2005).

Este *Programa* pretendía alterar la dispersión de competencias en el litoral, entregando inicialmente al *Instituto de la Conservación de la Naturaleza* (ICN) la responsabilidad de su coordinación. En una segunda fase, este concepto fue cambiado a través de un *Despacho Conjunto* que creó el *Gabinete Coordinador* (D.C. 1006/2003, de 5 de Noviembre), quedando bajo la tutela del ahora *Ministerio de las Ciudades, Ordenamiento del Territorio y Ambiente* (MCOTA). Las actuaciones del programa a realizar en el litoral deberían ser llevadas a cabo por el MCOTA, pero mediante servicios descentralizados y desconcentrados, en cooperación con las cámaras municipales y los particulares interesados. El *Programa* pretendía dar un nuevo impulso y permitir concretar las varias acciones previstas principalmente en los POOC´s[45].

---

[44] La elaboración de esta *Estrategia* fue uno de los compromisos internacionales asumidos por Portugal en el ámbito de la *Agenda XXI*, (*Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo*, Rio de Janeiro, 1992). En la 19ª *Sesión Especial de la Asamblea General de la Naciones Unidas* de 1997 los Estados - Miembros de la Unión Europea acordaron presentar sus estrategias nacionales en el *Consejo Europeo de Sevilla* (Junio de 2002), en el marco de preparación de la *Cumbre sobre Desarrollo Sostenible* de Johannesburgo (Julio de 2002).

[45] Nos referimos a actuaciones en las zonas de riesgo, refuerzo de dunas y estabilización de las arribas, la recalificación de las playas, la recalificación dunar y paisajística, la recalificación y/o revisión de la ocupación urbana, la intervención en los estuarios y en las áreas portuarias por medio de modelos de gestión integrada, de la articulación de los planes de dragado, de la alimentación artificial y de la instalación de transposición sedimentaria de barras, la protección y valorización de áreas de cría mediante campañas de sensibilización ambiental asociadas al litoral, la dinamización del programa de monitorización de la orla costera, la protección de las áreas sensibles costeras, con mayor incidencia en la protección de los recursos marinos y de las zonas húmedas del litoral portugués.

Para concretar sus objetivos, el *Programa* dividía sus actuaciones en seis tipologías, con diversas líneas de intervención y con diferentes modelos de gestión a elegir: empresas de capitales exclusivamente públicos, contratos - programa, acuerdos de colaboración entre la administración local y los departamentos de la administración central, estructuras de proyecto y oficinas de gestión de la intervención (MCOTA, 2003).

La ejecución del *Programa FINISTERRA* según la Resolución del Consejo de Ministros N.º 22/2003 representaría una inversión cercana a 128 millones de euros. Cerca de 76 millones serían provenientes de fondos comunitarios y de fuentes de financiamiento nacionales. El restante sería proveniente de las contribuciones municipales, de las contribuciones de particulares interesados, de los titulares de licencias o de concesiones de utilización del *Dominio Público Marítimo*, y del régimen de contribuciones ambientales voluntarias.

Pero después de toda esta planificación, estructuración y modelos de gestión y financiación, el programa fue disuelto por el gobierno central, después de dos años de *silencio*, como señala Alves (2005) y C. Sousa Reis (com. per.). Fue claro más tarde, que sus objetivos de manera alguna podían alcanzarse por dificultades de coordinación institucional, el erróneo traslado de las competencias sobre la gestión del litoral en Portugal, y en especial de los POOC´s del *Instituto del Agua* al *Instituto de Conservación de la Naturaleza*, y por la escasez de recursos económicos reales, incluso desde el mismo momento de arranque del *Programa*[46].

El *Finisterra* y el anterior *Programa POLIS* sobre recalificación de los frentes urbanos marítimos e iniciado en 1999, generaron una gran expectativa sobre sus resultados para la ordenación urbana y la gestión integral del litoral continental portugués. En el caso del *POLIS* los resultados obtenidos en algunas ciudades urbanas (Oporto por ejemplo) fueron claramente visibles y útiles, para el *Finisterra* no hubo resultados concretos. De esta última estrategia quedo demostrado que la creación de programas específicos para el litoral, o con cualquier otro objeto, sin recursos financieros y sin un marco legislativo/institucional adecuado, que soporten sus acciones previstas, los lleva sin duda al fracaso como también lo señala Alves (2005). La lección de fondo del *Programa Finisterra* es que la ordenación y la gestión de las zonas costeras no pueden estar a merced de los cambios cíclicos de los gobiernos, como tampoco pueden continuar la complejidad administrativa y jurídica que actualmente sobre la gestión del litoral presenta Portugal.

Un programa que por su importancia y alcance podrá brindar tal vez un respaldo articulador y adecuadamente espacializado a la gestión integrada del litoral en Portugal, es el denominado *Programa Nacional de la Política de Ordenamiento del Territorio* (PNPOT). La denominada *Ley de Bases de la Política de Ordenamiento do Territorio y del Urbanismo*, Ley No. 48/1998, de 11 de Agosto, vino a definir el sistema de gestión territorial portugués, determinando como pilares dos instrumentos de desarrollo territorial: el PNPOT y el denominado *Régimen Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial* -RJIGT-. El Decreto-Ley No.380/99 vino a desarrollar la *Ley de Bases* aprobando el RJIGT y definió las relaciones entre los varios

[46] El *Programa Finisterra* no contó con el real soporte financiero para su ejecución. Eso explica su fracaso. No reconoció el gobierno que lo impulso (el *XV Gobierno Constitucional* -La izquierda portuguesa-) el trabajo sobre la temática impulsado con anterioridad por el INAG en la administración gobernante socialista (Gobierno XIV), esto trajo como consecuencia un viraje en la estructura institucional pública relacionada. Existió entonces una inestabilidad administrativa institucional que le hizo perder piso y soporte al *Programa (*Martins, F., com.per.*)*. Al final se obtuvo la pérdida de credibilidad de la ciudadanía hacia el gobierno sobre el tema. Esta situación ha impulsado la discreción y tacto en los nuevos empeños, para evitar sucesos similares, por ejemplo en relación con las expectativas de la *Estrategia GIZC* del *XVII Gobierno Constitucional* (2005-2009) de filiación política socialista.

tipos de instrumentos, entre ellos el PNPOT, así como el procedimiento administrativo a que se sujeta su elaboración y aprobación. Después, mediante RCM 76/2002, se establecieron las orientaciones estratégicas para la formulación del PNPOT.

El *Programa Nacional de la Política de Ordenamiento del Territorio* y la ya mencionada *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible* fueron reconocidas por el *XVII Gobierno Constitucional (2005-2009)* como el marco estratégico para la gestión sostenible del territorio portugués. Con este interés en abril de 2005 fue concluida la fase de elaboración de la propuesta de PNPOT y en abril de 2006, mediante la RCM No. 41/06 fue aprobado el *Programa* para iniciarse la debida discusión pública e incorporación de las contribuciones del los propios gobiernos autónomos de las regiones insulares de Azores y Madeira. La consulta pública se extendió hasta finales del año 2006 y en febrero de 2007 fue presentada por el MAOTDR a la *Asamblea de la República* una propuesta de ley para tramitar la aprobación del PNPOT y su respectivo *Programa de Acción*. Se prevé que la ley, después de una prolongada discusión política en la *Asamblea*, sea promulgada en este año 2009.

Sin duda, este plan será el soporte fundamental del sistema de planeamiento territorial y la referencia para todo el ámbito nacional. Del análisis de la memoria del PNPOT (MAOTDR, 2006a) y de su *Programa de Acción* (MAOTDR, 2006b), se constata de nuevo que el gobierno actual le da importancia, al menos en este tipo de documentos, a la *Estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional* todavía en trámite. Urgiendo que se definan criterios de protección ambiental, de prevención de situaciones de riesgo y de ocupación humana, considerados especialmente en los *Planes Regionales de Ordenamiento del Territorio* -PROT-, en los *Planes de Ordenamiento de los Estuarios* y en los POOC´s.

En relación a las grandes líneas de acción portuguesas especialmente orientadas a su territorio marítimo, debe mencionarse en primer lugar el documento *El Océano. Un Designio Nacional para el Siglo XXI*, editado en marzo del 2004 por la *Comisión Estratégica de los Océanos* (aprobado por la RCM 187/2004 de 22 de Diciembre) que, en los términos de la RCM 81/2003 del 17 de Junio según Veloso Gomes, *.et al.* (2006), tuvo por mandato presentar los elementos de definición de una *Estrategia Nacional para el Océano*. El documento presenta el enunciado de una visión y de una misión nuevamente oceánica para Portugal, enumerando y explicando también los objetivos estratégicos, indica las grandes líneas de acción y los parámetros y los principios que conforman esta estrategia[47].

El objetivo estratégico: *promover el desarrollo sustentable de las actividades económicas,* incluyó diversos *vectores estratégicos* directamente relacionados, en la totalidad o en parte, con las zonas costeras, por ejemplo los puertos y transportes marítimos, la pesca y la acuicultura, el turismo, la náutica de recreo y otras actividades recreativas, la construcción y reparación naval, la biotecnología marina y los recursos minerales.

Un comentario que señala Veloso Gomes, *.et al.* (2006) en el análisis de esta estrategia, se refiere a que la problemática y la gestión de las zonas costeras portuguesas cambia de una versión *diluida* e imprecisa

[47] La *Comisión* responsable de la elaboración de esta *Estrategia,* seleccionó los siguientes *objetivos estratégicos*: valorizar la asociación de Portugal al océano como factor de identidad, asegurar el conocimiento y la protección del océano, promover el desarrollo sustentable de las actividades económicas, asumir una posición de relevancia en relación a los asuntos del océano, construir una estructura institucional moderna de gestión del océano. A cada uno de estos objetivos fueron asociados diversos *vectores estratégicos*. Uno de los vectores preconiza *la adopción de una gestión integrada del océano, incluido las Zonas Costeras* (Comisión Estratégica de los Océanos, 2004).

de su problemática hecha previamente, a otra que demanda una gestión geográficamente mucho más amplia. Ahora el océano[48], como señala la estrategia, demanda además para atender con propiedad su problemática ambiental, de la gestión también de las cuencas hidrográficas aportantes, y por lo tanto de todo el territorio continental portugués, en sintonía con los principios de la *Directiva Marco de Agua* de la UE.

Posteriormente y atendiendo la RCM No. 128/2005 del 10 de Agosto, que creó la *Estructura de Misión para los Asuntos del Mar* -EMAM-, comentada en el apartado anterior, la EMAM formuló la *Estrategia Nacional para el Mar*, que fue aprobada mediante RCM No.163/2006, de 12 de Diciembre, cuyo objetivo principal es hacer un mejor aprovechamiento del mar y sus recursos costeros, en el marco del actual *Libro Azul* de la Política Marítima de la UE[49] y de la *Agenda Internacional de los Océanos* impulsada en *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* de Naciones Unidas de Johannesburgo en el año 2002.

La *Estrategia Nacional para el Mar* se asienta en tres pilares estratégicos: Conocimiento, planeamiento y ordenamiento espacial, y la promoción y defensa activas de los intereses marítimos de Portugal. Ocho acciones estratégicas son a su vez definidas para "*asegurar definitivamente la importancia del mar para el desarrollo del país*" (MDN, 2007):

- Sensibilización y movilización de la sociedad por la importancia del mar
- Promoción de la enseñanza y divulgación en las escuelas de las actividades ligadas al mar
- Promoción en el país de un centro europeo de excelencia de investigación de las ciencias del mar
- Planeamiento y ordenamiento espacial de las actividades marítimas
- Protección y recuperación de los ecosistemas marinos
- El fomento de la economía del mar
- Apoyar nuevas tecnologias aplicadasa las actividades marítimas
- Defensa Nacional, seguridad, vigilancia y protección de los espacios marítimos bajo soberanía o jurisdicción nacional

En relación a la *Estrategia GIZC*, aún en proceso de aprobación después de dos años y medio de entregado al MAOTDR el *Documento Base*, debe decirse que mediante Despacho Nº 19 212 /2005 del 5 de septiembre se creó un *Grupo de Trabajo "con el objetivo de desarrollar las Bases de una Estrategia que sustente una política de ordenamiento, planeamiento y gestión de la zona costera portuguesa, continental e insular, en las vertientes terrestre y marina".* El *Despacho* señaló que el *Grupo de Trabajo,* constituido principalmente por profesores de universidades (como las de Oporto, Lisboa, Azores y Madeira), debería entregar, hasta el 31 de Diciembre del 2005, un *Relatorio Final* organizado en función de los términos de referencia entregados. Estos términos enfatizaban en que las *Bases Estratégicas* deberían proponer como se debería abordar la gestión territorial integrada y participativa, con inclusión de una eventual revisión del concepto de *orla costera*, y orientado a la sustentabilidad ambiental y económica de las zonas costeras portuguesas.

Después de una serie de seminarios de trabajo con participación del gobierno estatal, las CCDR´s, las autarquías, la academia y ONG´s vinculadas al litoral, y de seguir la metodología presentada en la Figura

[48] Conviene recordar aquí que la Zona Económica Exclusiva portuguesa es dieciocho veces superior el área continental emergida. Una de las más extensas de Europa.

[49] COM (2007) 575: *Libro Azul "Una política marítima integrada para la Unión Europea"*, y plan de acción adjunto, del 10 de octubre de 2007.

4.22, el día 26 de enero del 2006 fue presentado en Lisboa al gobierno central la versión para la primera discusión pública de las *Bases para la Estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional.* El documento sirvió de base, a su vez, para el documento *Execuçao da Recomendaçao sobre Gestao Integrada da Zona Costeira em Portugal* (INAG, 2006), enviado por el gobierno portugués a la UE para atender así a la *Recomendación* 2002/413/CE sobre GIZC, ya comentada.

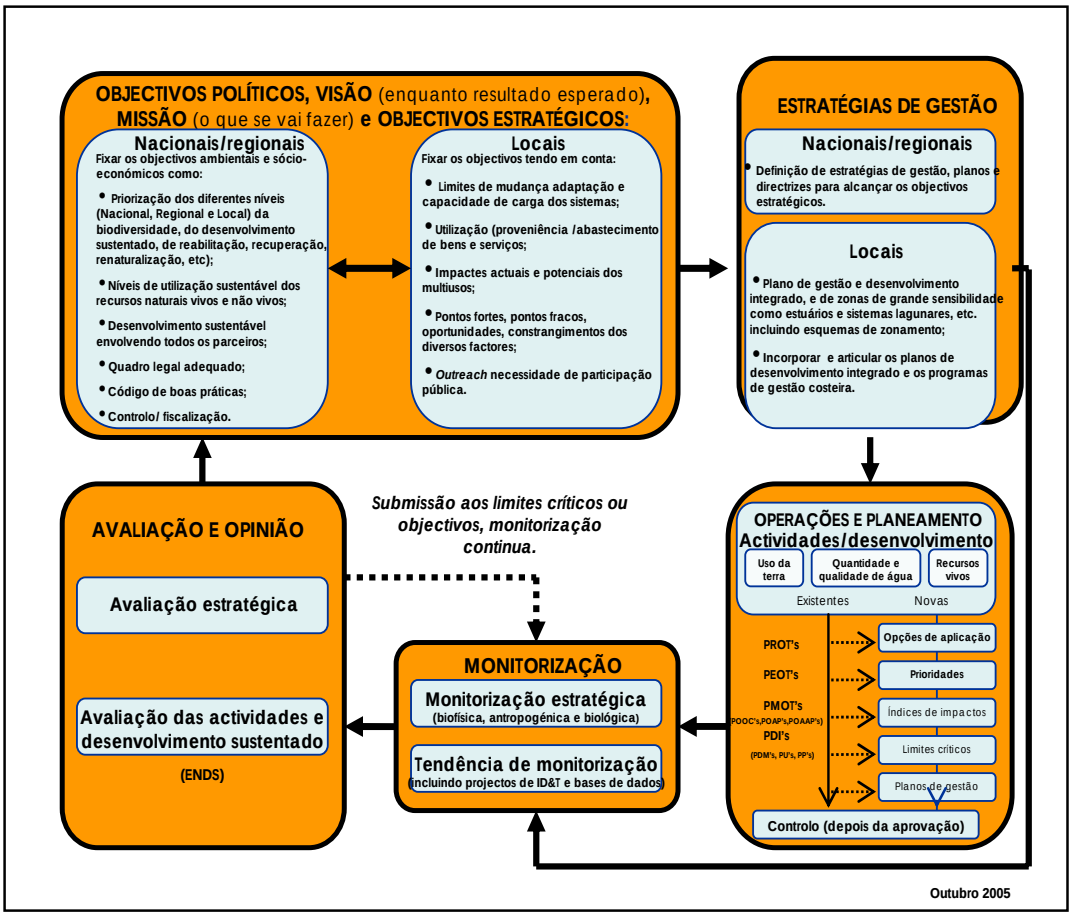



Figura 4.22. Pasos para la elaboración de un Plan Estratégico de GIZC en Portugal
Fuente: Sousa Reis, 2006

Las *Bases Estratégicas* como soporte para una política explicita de GIZC determinaron ocho *Objetivos Fundamentales*, los cuales integran un conjunto de treinta y siete *Opciones Estratégicas* que están indicadas y jerarquizadas (MAOTDR; 2007a). Como elementos fundamentales de estas opciones interrelacionadas y con diversas acciones, que reflejan el nuevo modelo de gestión del litoral portugués, la versión preliminar entregada al gobierno para discusión pública señalaba como *medidas estructurantes:*

- La *Ley de Bases de la Zona Costera*
- El nuevo *Sistema Organizativo*
- El *Programa de Acción*
- La Monitorización del litoral

A la fecha esta importante propuesta de política y estrategia para la gestión integrada del litoral portugués ha concluido dos fases de discusión pública presentándose una memoria en junio de 2006

(MAOTDR, 2007b.) y una propuesta final en marzo de 2009 (INAG, 2009). Por ello llama mucho la atención que más de tres años después de que el gobierno central portugués; el *Ministerio del Ambiente, del Ordenamiento del Territorio y del Desarrollo Regional* y el *Instituto del Agua*; hayan contado con el documento discutido y ajustado de las bases de la *Estrategia GIZC*, la Estrategia como tal no haya sido aún aprobada. Por ello ratificamos nuestro parecer en el sentido que la complejidad y profusión de normas, instituciones y conflictos competenciales que se evidencian para la gestión del litoral en Portugal, demandan un fuerte viraje correctivo, viraje que impulsó las *Bases para la Estrategia*, pero que puede tener un alto coste político y una fuerte reestructuración de la administración pública responsable, derivada de un nuevo marco jurídico que se precisa. Sin duda un gran reto para la Administración Central del *XVIII Gobierno Constitucional (2009-2013).*

Aunque más relacionado con los POOC´s, el principal instrumento de gestión del litoral que se analizará en el siguiente apartado, ahora debe hacerse una breve mención al *Plan de Acción para el Litoral 2007-2013.* Mediante Despacho No. 6043/2006, de 14 de Marzo, la *Secretaria de Estado del Ordenamiento del Territorio y de las Ciudades*, definió un modelo de coordinación estratégica para la ejecución de los *Planes de Ordenamiento de la Orla Costera*. El Despacho creó un *Grupo de Coordinación Estratégica*, a nivel nacional, y un *Coordinador Operacional*, para cada uno de los nueve POOC´s del Portugal continental. En desarrollo de sus funciones, el *Grupo* definió unas acciones prioritarias plurianuales denominadas *Prioridades de Intervención*. Estas fueron: Defensa Costera y Zonas de Riesgo, Planes de Intervención y Recalificación Urbana/Actividades Productivas, y Estudios, Gestión y Monitorización. El *Plan de Acción* además determinó su revisión y ajuste cada dos años, argumentando entre otras razones, los cambios que puedan generarse (y esto es lo interesante) por la implementación de la *Estrategia Nacional de GIZC,* o aún la entrada en vigor de leyes o reglamentos que de ella se deriven (SEOTC, 2007). El mismo *Plan Litoral 2007- 2013* incluso orienta sus *Prioridades de Intervención,* que actualmente se ejecutan, atendiendo las recomendaciones del documento *Bases para la Estrategia GIZC* del año 2006.

Finalmente aquí se debe enumerar brevemente otras estrategias o planes que se encuentran recientemente aprobadas en Portugal y que están relacionados de manera indirecta con la gestión costera tanto insular como continental:

- *Plan de Acción* del *Instituto de Conservación de la Naturaleza* -ICN- para la implementación de la *Estrategia Nacional de Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad* (ENCNB) 2005 – 2007
- *Programa Nacional sobre Cambio Climatico* -PNAC-, aprobado por la RCM No. 104/2006, de 23 de Agosto
- El *Marco Estratégico del Turismo de Naturaleza 2006*, orientado a definir las principales potencialidades para el desarrollo del turismo de naturaleza en áreas protegidas
- *Estrategia Nacional para los Efluentes Agro-Pecuarios y Agro-Industriales 2007-2013*
- *Plan Estratégico de Abastecimiento de Agua y del Saneamiento de Aguas Residuales 2007-2013*
- *Plan Estratégico para los Residuos Sólidos Urbanos 2007-2016*
- *Plan Sectorial de la Red Natura 2000* -PSRN2000- relativo al territorio continental aprobado por la RCM No. 115-A/2008 del 21 de julio

A manera de resumen final de lo hasta aquí presentado, el conjunto de las múltiples estrategias y planes relacionados con el litoral, y en especial los más directamente vinculados a su gestión; es claro que Portugal se aboca al inicio de un nuevo ciclo en materia de GIZC que enfatice el enfoque integrado, y simultáneamente también el crecimiento económico y la protección de su valiosa y diversa base natural costera. El desafío no es poco, pues las presiones asociadas al crecimiento económico, dado la actual etapa de divergencia de Portugal en relación a este crecimiento en la UE, y la misma crisis económica global, auguran críticos conflictos para armonizar desarrollo y sostenibilidad, y no solo en la zona costera lusa. Es claro también, que ahora en la agenda política, aparece el reconocimiento expreso de la necesidad de redefinir las competencias gubernamentales a distintos niveles, la simplificación de los procedimientos y sustanciales cambios en el marco legislativo, el que incluye de manera importante la revisión de la legislación sobre uso del *Dominio Público Marítimo*. La aprobación de la *Estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional* será el primer paso en el gran viraje que se espera.

### 4.2.6. Instrumentos

Los instrumentos de gestión ambiental son herramientas desarrolladas con el fin de administrar eficientemente los procesos ambientales, entendidos como un proceso continuo de acciones en el plano técnico, administrativo y político que permitan balancear y optimizar la protección ambiental, el uso público, el desempeño económico y el bienestar duradero con equidad de la población. Bello, *et.al.* (2005) distingue dos tipos: Los de carácter estratégico que orientan al mismo gestor sobre los objetivos y medios a seguir y son de alcance general, y los de carácter operativo, que son de tipo más concreto y están dirigidos al procedimiento y al control directo. Con estos criterios se abordará en este apartado la identificación y análisis de los instrumentos orientados a la GIZC existentes en Portugal.

Con excepción del régimen jurídico del *Dominio Público Marítimo* -DPM- ya comentado, y establecido por el Decreto-Ley No. 468/1971, no había (como también lo señala Alves, 1998) en el periodo anterior a 1988, una política general de intervención en los litorales en Portugal y menos aún instrumentos públicos orientados a su gestión. Fue precisamente ese año en que surgieron los *Planes de la Orla Costera* -POA- y *los Planes de Arreglo de la Orla Costera* -PAOC- iniciados por la *Dirección General de Puerto*s -DGP-. Estos fueron los primeros esfuerzos públicos administrativos que condujeron finalmente a los *Planes de Ordenamiento de la Orla Costera* (POOC´s), los principales instrumentos actuales para la GIZC en Portugal.

Los POA y los PAOC surgieron en 1988 a título experimental, sin figuras de soporte en el régimen jurídico general de planificación del territorio portugués. Como los espacios portuarios estaban dotados a finales de los años 80 ya de una figura de ordenamiento propia (los *Planes de Ordenamiento y Expansión de los Puertos*), se trataba tan solo de intentar integrar, en estos primeros instrumentos, algunos aspectos relativos a la franja costera que podían interferir con el ordenamiento físico de la zona terrestre adyacente a los puertos, al equilibrio de la fisiografía costera, con énfasis en los procesos sedimentarios y la calidad de las aguas. Su objetivo no era otro que complementar los planes de ordenamiento y expansión portuaria.

Prácticamente de manera simultánea a la aparición de los POA y a los PAOC, a comienzos de los años 90 se estableció mediante el Decreto-Ley No. 302/1990 del 26 de septiembre, el marco de principios para la *Gestión Urbanística del Litoral.* Marco de principios válido para los casos en que todavía no se contara

con el instrumento legal aprobado previsto: Los *Planes Directores Municipales* -PDM-, los *Planes de Urbanización* -PU- y los *Planes Pormenorizados* -PP-. Esta norma pretendió establecer una útil base disciplinada para la gestión y ocupación del litoral, promoviendo la articulación entre los distintos instrumentos de ordenamiento territorial (Andresen, *et al.,* 1996). La norma definía también el ancho de la zona terrestre de protección en dos kilómetros hacia el interior, a partir de la línea de máxima pleamar. Sin embargo su utilidad fue al final muy limitada pues solo se aplicó a aquellos municipios costeros que aún no habían empezado ninguna etapa en el proceso de formulación y aprobación de sus PDM.

Como ya se indicó anteriormente (ver Cuadro 4.6), mediante el Decreto-Ley No. 309/93 y Decreto-Ley No. 218/94 se establecieron los *Planes de Ordenamiento de la Orla Costera*. El primer decreto los creó y reglamentó su elaboración y aprobación, y el segundo contribuyó mucho a mejorar la capacidad de ordenación territorial de los POOC´s, al establecer y sistematizar los numerosos conceptos y criterios que no estaban claramente indicados en otros instrumentos de planificación territorial (ver Figuras 4.23a y 4.23b) y que tienen también importante incidencia en el litoral (Alves, 1998).

Después el Decreto-Ley No. 151/95, de 24 de Junio, clasificó los POOC´s como *Planes Especiales de Ordenamiento del Territorio* y la Portaria No. 767/ 96, de 30 de Diciembre, publicó las normas técnicas que dichos instrumentos debían cumplir. Este instrumento fue adaptado también a la naturaleza insular de las Regiones Autónomas por el *Decreto Legislativo Regional* -DLR- Nº 18/98/A, de 9 de Noviembre (Región Autónoma de las Azores) y por el DLR Nº 1/2002/M, de 28 de Febrero (Región Autónoma de Madeira).

Los POOC´s amplían la incidencia territorial de las acciones de planificación pública en Portugal a una *zona terrestre de protección* de 500 m medida desde la línea que delimita la margen terrestre del *Dominio Público Marítimo* (la línea máxima de la pleamar en aguas vivas equinocciales) y una *franja marítima de protección* hasta la línea batimétrica de los 30 metros[50]. Ellos definen los condicionamientos, vocaciones, usos dominantes y localización de las infraestructuras de apoyo de esos usos, y orientan el desarrollo de las actividades costeras. Para este propósito el litoral continental se dividió en nueve tramos (los que corresponden actualmente a cada uno de los espacios/objeto de los POOC´s). La Figura 4.24 señala la localización de estos tramos, las normas y fechas de su aprobación y las entidades responsables de su elaboración.

A partir de la Portaria No. 767/ 96 se lanzaron a concurso público la elaboración de la mayoría de estos planes. Aún que los plazos máximos para su elaboración según la normativa fue de dos años, a 31 de diciembre de 1999 estaban concluidos y aprobados cinco tramos: *Caminha-Espinho*, Cidadela- *San Julião da Barra*, *Sado-Sines*, *Sines-Burgau* y Burgau-*Vilamoura,* respectivamente en las regiones Norte, de Lisboa, del Alentejo y Algarve (ver Figura 4.24). Estos primeros planes tuvieron sin embargo algunas importantes limitaciones en su visión y alcances, como consecuencia de las transferencias de competencias de la *Dirección General de Puertos*, entidad responsable de los POOC´s en sus comienzos, al *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales* (MARN) a mediados de los años 90.

[50] Se excluyeron del ámbito de aplicación de los Decretos-Ley No. 309/93 y No. 218/94, las áreas bajo jurisdicción portuaria referidas en el Decreto-Ley No. 201/1992, del 29 de Septiembre, y las áreas de interés portuario y las áreas de carácter militar situadas en las Regiones Autónomas.

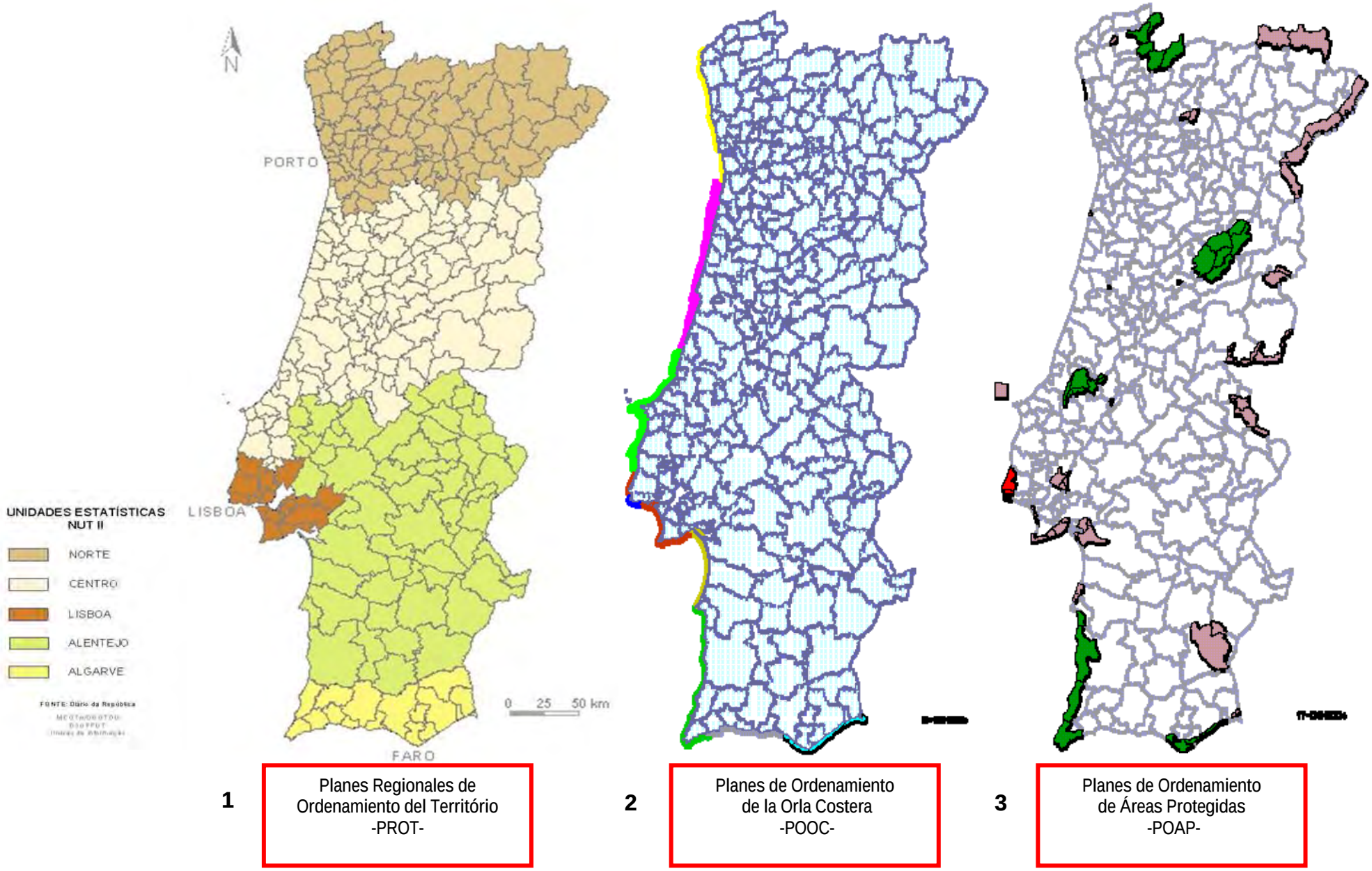
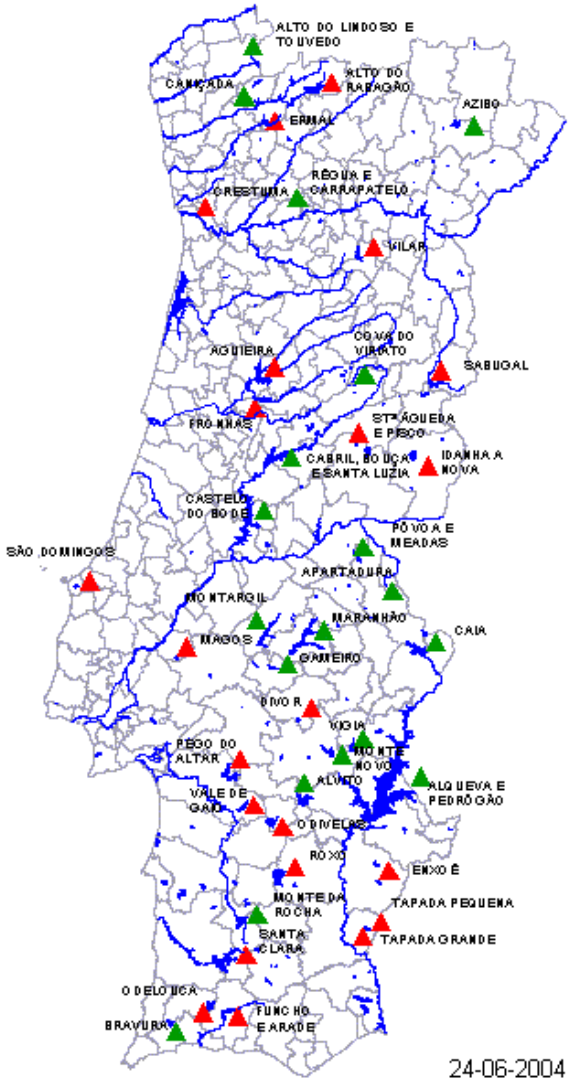
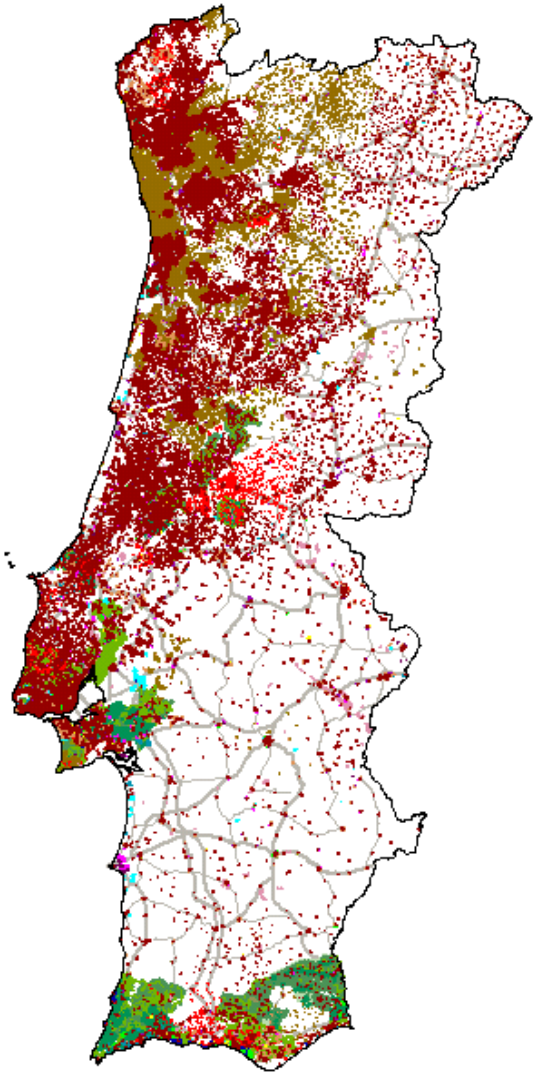



Figura 4.23a. Cobertura espacial de los instrumentos de gestión territorial en Portugal continental. Fuente: MAOTDR, 2006a



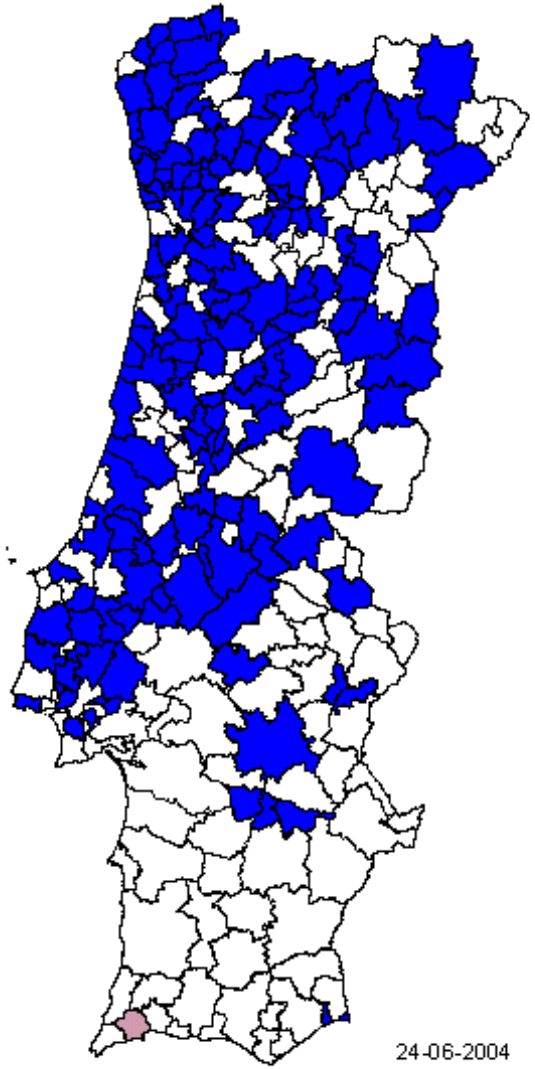

4

Planes de Ordenamiento de las Albuferas de Aguas Públicas -POAAP-



5

Mapa de usos del Suelo




6

Planes Directores Municipales -PDM-

Figura 4.23b. Cobertura espacial de los instrumentos de gestión territorial en Portugal continental. Fuente: MAOTDR, 2006a

Figura 4.24. Localización de los POOC´s, normas y fechas de aprobación y entidades responsables de su elaboración
Fuente: www.inag.pt

Otro aspecto que limitó la real capacidad de intervención de estos planes, fue la simultaneidad en su elaboración con otros planes para diferentes ámbitos temáticos y perspectivas, pero con sobrelapamiento espacial, y con muy débil articulación. El *Plan de la Orla Costera* -POA- de *Sines-Sagres* por ejemplo, se elaboró al mismo tiempo que la primera versión del *Plan Regional de Ordenamiento del Territorio Alentejano*, los *Planes Directores Municipales* de la región del Alentejo y el *Plan de Ordenamiento del Área Protegida del Sudoeste Alentejano y Costa Vicentina* entre 1996 y 1998. No hubo un arreglo de articulación y armonización entre estos cuatro instrumentos.

Los *Planes de Arreglo de la Orla Costera* -PAOC- eran planes espacialmente más focalizados en playas cercanas a infraestructuras portuarias. Tampoco fueron concluidos todos, siendo al final tres únicamente aprobados pertenecientes al tramo Sines-Sagres (Alves, 2005).

Los POOC´s bajo los principios que orientan a la GIZC: Protección de la integridad biofísica del espacio, valorización de los recursos existentes en el litoral y conservación de los valores ambientales, culturales y paisajísticos, son el instrumento administrativo por excelencia portugués para la regulación del uso de su zona costera. Estos planes espacialmente sectorizados están orientados al cumplimiento de los siguientes objetivos generales: Ordenamiento de los diferentes usos y actividades específicas de la orla costera; clasificación, valorización y cualificación de las playas consideradas estratégicas por motivos ambientales y turísticos; regulación del mismo uso balnear, y la defensa y conservación de la naturaleza. De los objetivos se infiere que son las playas el objeto privilegiado de intervención de los POOC´s. Y son los *Planes de Playa*, para los sectores de litoral balneables con fuerte presión turística, al interior de los tramos fijados, los que definen las tipologías de apoyo requeridas, las actividades prohibidas y su capacidad de carga.

En relación al Decreto-Ley No.151/95 ya comentado, debe añadirse ahora aquí que este al instituir en Portugal los *Planes Especiales de Ordenamiento del Territorio* (PEOT´s), llenaron el vacío de ordenamiento jurídico sobre la planificación territorial no suscrita exclusivamente a las entidades territoriales político-administrativas. Los PEOT´s son instrumentos normativos, como señala Veloso Gomes, et al., (2006), de iniciativa administrativa directa o indirecta del Estado, vinculantes para todas las entidades públicas y privadas, debiendo ellos ser siempre compatibilizados con los planes municipales de ordenamiento del territorio, programas o proyectos de carácter nacional, regional o local. Así entonces los POOC´s, como los *Planes de Ordenamiento de las Albuferas y Aguas Públicas*, los *Planes de Ordenamiento de las Áreas Protegidas* (ver Figuras 4.23a y 4.23b) y los *Planes de Ordenamiento de los Estuarios* (Decreto-Ley No.316/2007), son considerados como PEOTs. Su elaboración compete a la administración central y su aprobación es hecha a través del *Consejo de Ministros*. Como se indica en la Figura 4.24, son competencia específica del *Instituto Nacional del Agua* -INAG- seis POOC´s (*Caminha-Espinho*, *Ovar-Marinha Grande*, *Alcobaça-Mafra*, *Cidadela-São Julião da Barra*, *Sado-Sines* y *Burgau-Vilamoura*). La elaboración de los POOC´s de *Sintra-Sado*, *Sines-Burgau* y *Vila Moura-Vila Real de Stº António*, por corresponder mayoritariamente a áreas que integran la red nacional de áreas protegidas, son de responsabilidad del *Instituto da Conservación de la Naturaleza* -ICN-*,* según lo previsto en la normativa ya citada.

El Decreto-Ley Nº 380/99, de 22 de Septiembre que estableció el *Régimen Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial* -RJIGT-, el Decreto Legislativo Regional Nº 14/2000/A, de 23 de Mayo, el Decreto Legislativo Regional Nº 8-A/2001/M, de 20 de Abril, y el Decreto-Ley No. 316/2007, asumieron la naturaleza especial de estos planes. Estas normas determinan que los PEOT´s constituyen un medio complementario de intervención del Gobierno y de las CCDR´s[51] orientado a alcanzar los objetivos nacionales de interés territorial y establecido en la agenda política, con miras a salvaguardar los recursos y los valores naturales, y para asegurar la utilización sostenible del territorio.

[51] *Comisiones de Coordinación del Desarrollo Regional* –CCDR´s- (*CCDR-Norte*, *CCDR-Centro*, *CCDR-Lisboa y Valle del Tejo*, *CCDR-Alentejano* y *CCDR-Algarve*).

Los *Planes de Cuenca Hidrográfica* -PCH´s-, elaborados al abrigo del Decreto-Ley nº 45/94, de 22 de Febrero, son otro instrumento de gestión territorial y del recurso agua que están concluidos y aprobados para todo el territorio de Portugal continental. Ellos determinan de manera parcial la problemática de interacción de las cuencas hidrográficas con las zonas costeras. Estas, como zonas hidrográficas de transición entre el continente y el océano, recibiendo todos los flujos y cargas generados o introducidos en las cuencas, cuentan en los PCH´s con objetivos explícitos de preservación y de restauración de este medio hídrico, ampliando así el ámbito de los *Planes de Ordenamiento de la Orla Costera*. El Decreto-Ley No.208/07 le asigna a las cinco *Administraciones de las Regiones Hidrográficas* -ARH- creadas por la Ley No. 58/2005, la elaboración y ejecución de los PCH´s y de los planes específicos de gestión de aguas, y también como ya se ha indicado, el de elaborar o colaborar en la elaboración, tal como defina el INAG, de los *Planes de Ordenamiento de Albuferas de Aguas Públicas*, de los mismos POOC´s y los *Planes de Ordenamiento de los Estuarios*, en sus respectivas áreas de jurisdicción. Este nuevo actor público institucional, las ARH, no dejan de complejizar más el ya confuso marco competencial e institucional para la ejecución, revisión y seguimiento de los POOC´s, el instrumento de gestión territorial del litoral portugués.

Es importante resaltar que el *Plan Nacional del Agua* -PNA-, aprobado por el Decreto-Ley nº 112/2002 de 17 de Abril, insiste en que los elementos de base de los PCH´s no se deben limitar a la porción únicamente continental dadas las interrelaciones de doble vía entre el mar y el continente[52]. Las mismas Regiones Autónomas, por su carácter insular, deben elaborar estos instrumentos de gestión territorial y de aguas considerando aún más estas interrelaciones[53]. El INAG preparó recientemente la publicación de volúmenes temáticos autónomos relacionados con la preparación del PNA destacándose un volumen sobre las rías y estuarios portugueses[54].

Actualmente, todos los planes de ordenamiento costero para el litoral continental de Portugal han sido aprobados y publicados en el *Diario de la República*. El último aprobado fue para el tramo Vilamoura – Vila Real de Sto. António mediante RCM nº 103/2005 de 27 de Junio y con vigencia hasta el año 2015 (Ver Cuadro 4.24). Las dos regiones insulares autónomas de Madeira y Azores presentan para los POOC´s una situación muy dispar. Mientras que en Azores ocho de los diez planes previstos en el 2003 han sido aprobados y están en vigor, teniendo en fase avanzada de elaboración los de las islas del *Pico* y *Faial,* en Madeira (a 30 de junio de 2009) los cuatro POOC´s están aún en fase muy temprana de formulación[55].

Puede decirse entonces que los POOC´s, como instrumento central para la GIZC en Portugal, han permitido alcanzar una cobertura muy significativa para la ordenación territorial y de planificación de su litoral.

[52] Las intervenciones portuguesas, como en todos los estados costeros, realizadas o previstas en las cuencas hidrográficas relacionadas con la construcción de barreras, desvío de caudales, extracción de sedimentos y dragados, tienen influencia en las aguas litorales y, en especial, en los estuarios y sistemas lagunares. La reducción de los caudales sólidos y de nutrientes y la consecuente retención de inertes, la progresión de la intrusión salina y la reducción de la capacidad de auto-renovación de los medios hídricos son impactos que no pueden continuar siendo ignorados en los estudios y en los procesos decisorios. La reducción de la probabilidad de ocurrencia de riadas de tanta preocupación para la *Protección Civil* en Portugal tienen notables efectos negativos a nivel de su morfología costera.

[53] En las islas Azores el *Plan Regional del Agua* fue aprobado por el DLR 19/2003/A de 23 de Abril.

[54] Esta información, como mucha otra relacionada con la gestión costera portuguesa, está disponible en la página web: www.inag.pt.

[55] En la Región Autónoma de las Azores los POOC´s aprobados y en vigor son los de la *Ilha Terceira* (DLR 1/2005/A de 15 de Febrero), *Ilha S. Miguel* tramo *Feteiras - Fenais da Luz - Lomba de S. Pedro* (DLR 6/2005/A de 17 de Febrero), *Ilha de S. Jorge* (DLR 24/2005/A de 26 de Octubre), *Costa Sul da ilha S. Miguel (DLR 29/2007/A de 5 de Diciembre), ilha Graciosa (DLR 13/2008/A de 25 de Junio), Ilha de Corvo (DLR 14/2008/A de 25 de Junio), Ilha de Santa María (*DLR 15/2008/A de 25 de Junio), y *Ilha Flores (DLR 24/2008/A de 26 de Noviembre).* Los POOC´s en elaboración de la Isla de Madeira, aún su carácter de principal destino turístico insular en Portugal, son los de Funchal – Ponta de S. Lourenço, Câmara de Lobos – Ponta do Pargo y Costa Norte. El otro POOC pendiente es el de la *Ilha do Porto Santo*.

Aún la complejidad y la demora en su aprobación, ellos son actualmente un instrumento eficaz para un uso sostenible de este espacio geográfico.

Se debe indicar finalmente aquí que los POOC´s aprobados han tenido en Portugal tiempos de implementación diferentes, incluso diferentes matices dada la heterogeneidad en el respaldo político e institucional público tanto a nivel central como regional, que generó su conclusión y aprobación en años distintos y durante un largo periodo de tiempo. Mientras esto ha sucedido, ya hay claras indicaciones de la necesidad de modificar los *Planes de Playa* para las porciones del litoral balneables al interior de los tramos de los POOC´s, pues de la evaluación elaborada por las mismas instituciones públicas responsables, se concluye la necesidad de proceder a ajustar las áreas que pueden estar sujetas a actividades de baño y recreo, y las distintas tipologías de apoyo requeridas. Esta situación es particularmente pertinente en Lagos, Albufeira, Vilamoura, y Portimao en el Algarve, así como en Cascais/Sintra en la Región de Lisboa/Valle del Tejo, como consecuencia del progresivo incremento estacional del turismo masivo. El *Plan de Acción para el Litoral 2007-2013* aprobado mediante Despacho No. 6043/2006, y comentado en el apartado anterior, está orientado al cumplimiento de las tareas identificadas por el *Grupo de Coordinación Estratégica* para solucionar la problemática citada, entre otras muchas identificadas (SEOTC, 2007). Problemática que en su conjunto viene a demostrar la necesidad de contar primero con una base estratégica nacional que oriente y armonice también los instrumentos de gestión del litoral, y en general la intervención pública en este territorio, y no al revés como parece se viene dando.

### 4.2.7. Administradores

El perfil actual de los administradores públicos relacionados con la GIZC en Portugal, vinculados a instituciones con responsabilidades en la temática como el *Instituto Nacional del Agua* -INAG-, o el mismo *Ministerio del Ambiente, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional* -MAOTDR-, refleja un diverso espectro de perfiles profesionales, donde prima no obstante los ingenieros y en segundo lugar los arquitectos.

Entre los ingenieros son los civiles, hidráulicos, ambientales, en ese orden de prelación, los más presentes en los puestos públicos, y luego los arquitectos paisajísticos[56]. Finalmente son los geógrafos, biólogos y licenciados en ciencias ambientales, los otros perfiles profesionales que se encuentran en la administración vinculados a la gestión costera. Estos profesionales en conjunto, son fundamentalmente egresados de las tres principales universidades portuguesas localizadas en las más importantes ciudades del país: La Universidade de Lisboa, en primer lugar, y luego con distancia, la Universidade de Coimbra (una de las más antiguas de Europa) y finalmente la Universidade de Oporto[57]. La Universidade de Aveiro y la Universidade Nueva de Lisboa han contribuido también de manera significativa a la formación de estos profesionales.

[56] Arquitectura paisajística es el perfil profesional de la responsable actual, a nivel nacional, de los POOC´s en Portugal.

[57] El *Observatorio de la Ciencia y de la Enseñanza Superior* (OCES) de Portugal, que es un organismo del *Ministerio de Educación, Ciencia, Tecnología, Enseñanza Superior* y Cultura (MECTES), presenta la siguiente información síntesis de la enseñanza superior pública, privada y cooperativa portuguesa en su informe "*O Sistema do Ensino Superior em Portugal: 1993-2003"* (2004):

- En relación a las universidades públicas existen 15 instituciones de enseñanza universitaria con 53 unidades orgánicas, 15 instituciones de tipo politécnico con 99 unidades orgánicas y 6 instituciones de tipo militar y policial.
- En las no públicas existen 14 universidades de carácter particular y cooperativo, y la *Universidade Católica Portuguesa*, esta última con 26 unidades orgánicas. El sector no público engloba un total de 108 establecimientos particulares o cooperativos de enseñanza universitaria, politécnica o mixta.

El *Consejo Nacional del Ambiente y del Desarrollo Sostenible* ya señalaba en su documento de reflexión sobre el desarrollo sostenible en la zona costera portuguesa (CNADS, 2001), que la gestión de la costa era, al menos por ese entonces, generalmente realizada por un conjunto reducido de técnicos, con poca experiencia y con una insuficiente estructura de apoyo. Apoyo casi inexistente en áreas fundamentales como la topografía, hidrografía, análisis jurídico, planeamiento, gestión de obras marítimas, gestión de grandes proyectos, etc. Aunque actualmente ya se cuenta con programas de postgrado en GIZC, incluso con un grado a nivel de diplomado de primer ciclo, es claro que se requiere consolidar en el corto plazo programas de formación tanto disciplinaria como multidisciplinaria de este cuerpo técnico, de los mismos gestores costeros, mediante la implementación de una política pública de formación a varios niveles, recomendación tanto expresa del CNADS en el año 2001, como del *Grupo de Trabajo* que preparó el documento *Bases para la Estrategia GIZC* en el año 2006 (MAOTDR, 2007a). En general, como también lo indica Martins, F. (com.per., 2009), debe decirse que los actuales administradores públicos vinculados, en mayor o menor medida, con la gestión integrada del litoral no tienen una formación de licenciatura, e incluso de postgrado, específicamente orientada a esa misión.

Preocupa el hecho de que esté completamente ausente todavía al interior de la administración pública de enseñanza superior, aún las no pocas recomendaciones, una estrategia de formación estatal que responda al desafío de la sostenibilidad ambiental que implica la creciente litorización de Portugal. El tema no está aún en la agenda política. El ejecutivo portugués con frecuencia responde políticamente a coyunturas con carácter reactivo, no propositivo, al menos en esta temática, asociadas en muchos casos a demandas externas principalmente de la UE. Este es un asunto prioritario que requiere pronta atención.

### 4.2.8. Recursos

En cuanto al financiamiento de las actuaciones públicas del gobierno central en Portugal relacionadas con el litoral, hay que distinguir entre los montos presupuestados, previstos en los planes, programas y proyectos y las reales inversiones en ejecuciones. El caso del *Programa Finisterra* ya comentado, con recursos importante en la normativa (Resolución del Consejo de Ministros No. 22/2003) y en los documentos de planificación estatal para la articulación e implementación de los POOC´s continentales (ver Cuadro 4.8.), y escasos a la hora de su real aplicación, demuestran la necesidad de hacer esta diferenciación.

Este programa mismo señalaba que para acciones relacionadas con la formulación final, pero principalmente para la ejecución de los nueve POOC´s continentales en Portugal, se habían ejecutado y presupuestado inicialmente inversiones plurianuales para el período 2000-2005 del orden de 250 millones de euros. Además indicaba que como surgen cíclicamente necesidades de reforzar intervenciones anteriores o intervenir en nuevas situaciones, era necesario prever una cifra total superior a 300 millones de euros para realizar las actuaciones ya previstas en los POOC's, estando presupuestado para estudios y obras, para el año 2005, cerca de 50 millones de euros por parte de la Administración Central y el resto con fondos comunitarios (Programa Finisterra, 2005).

- En el año lectivo de 2003/2004 existían aproximadamente 390.000 alumnos en cursos de nivel superior, estando 73% inscritos en el sistema público y unos 27% inscritos en el no público.
- En el año lectivo de 2002/2003, se diplomaron cerca de 68 000 alumnos, de los cuales 63 493 obtuvieron los grados de bachiller o de licenciado, y 2 885 obtuvieron el grado de máster.
- Finalmente en el año 2002, 952 individuos obtuvieron el grado de doctor en Portugal.

Cuadro 4.8. Monto de las inversiones del *Programa Finisterra* a realizarse durante el periodo 2003 -2006 por las entidades dependientes del entonces *Ministerio de las Ciudades, Ordenamiento del Territorio y Ambiente*[58]
Fuente:http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC15/Ministerios/MCOTA/Comunicacao/Outros_Documentos/20020213_MCOTA_Doc_Finisterra.htm

| Entidades | Fondos Estatales -€- | Fondos Comunitarios -€- | Total Inversión Prevista -€- |
|---|---|---|---|
| CCDR-Norte | 3 450 220 | 10 365 660 | 13 815 880 |
| CCDR-Centro | 1 402 630 | 4 207 896 | 5 610 526 |
| CCDR-Lisboa | 581 304 | 1 743 912 | 2 325 216 |
| CCDR-Alentejo | 578 780 | 2 031 308 | 2 610 088 |
| CCDR-Algarve | 700 000 | 2 100 000 | 2 800 000 |
| ICN | 2 975 000 | 8 925 000 | 11 900 000 |
| INAG | 38 490 982 | 39 945 000 | 78 435 928 |
| TOTAL | 48 178 916 | 69 318 776 | 117 497 692 |

El alto costo de las múltiples obras físicas previstas por los POOC´s, para contrarrestar los críticos y ya comentados problemas de erosión en varios tramos de la faja costera portuguesa, de particular importancia socioeconómica, y la disponibilidad parcial de los recursos económicos programados, explican el déficit presupuestal del ejecutivo portugués para abordar soluciones a esta problemática. Y es este mismo déficit, que además de los problemas administrativos competenciales ya comentados entre el INAG y el ICN, los que limitaron y prácticamente dejaron inoperante las actuaciones inicialmente previstas por el *Programa Finisterra*.

El *Programa* ya señalaba en el 2005 (Programa Finisterra, 2005), el hecho de que la realidad nacional mostraba la falta de capacidad financiera para intervenir cabalmente en la zona costera (financiera, técnica, etc.), no permitiendo atender apropiadamente el agravamiento de la erosión costera con sus múltiples variantes, a pesar incluso de las altas inversiones anuales en este dominio (situación que es muy similar a lo que pasa en el espacio europeo).

Este déficit presupuestal no se redujo en el 2006. *El Ministerio de Ambiente, de Ordenamiento del Territorio y del Desarrollo Regional* -MAOTDR- reveló a través del mismo ministro que fueron invertidos 33,1 millones de euros en intervenciones urgentes en el litoral en el año 2006 (LPN, 2005). Sin embargo no se conoce tampoco la proporción de estos recursos destinados a obras de infraestructura costera, control de erosión y dotación de playas balneables, y cuanto en inversiones relacionadas por ejemplo en evaluación, divulgación y monitoreo ambiental del litoral. La misma fuente señalaba que el *Programa de Inversiones en Infraestructuras Prioritarias* para el período 2005-2009 preveía una inversión en la ejecución de los planes de cuenca hidrográfica, y de los sistemas litorales adyacentes, del orden de 316 millones de euros[59].

[58] Estas cifras fueron presentadas el día 14 de febrero de 2003 por el MCOTA, días antes de promulgarse la RCM No. 22 /2003 que creó el *Programa Finisterra*. En dicha resolución las cifras no son similares: Un total de 125 millones de euros, discriminados en 76 millones provenientes de fondos comunitarios y la diferencia proveniente de recursos públicos no de carácter estatal y privados. La fuente de estos últimos recursos (cercanos a 50 millones de euros), según un análisis de lo señalado en la RCM, es sin duda precaria: *"… contribuciones de las autarquías locales derivadas de la ejecución de los planes municipales de ordenamiento del territorio, en especial de los planes de pormenor, previstos en el ámbito de las unidades operativas de planeamiento y gestión en el marco de los POOC´s, de contribuciones de particulares interesados, titulares de licencias o de concesiones de utilización del Dominio Público Marítimo, o al abrigo del régimen del mecenazgo ambiental*" (RCM No. 22 /2003. Numeral 3b.).

[59] Recursos previstos a ser ejecutados por parte de las cinco *Administraciones de las Regiones Hidrográficas* -ARH- creadas por la Ley No. 58/2005, que en el año 2007 mediante el Decreto-Ley No.208/07, se les asigna la elaboración y ejecución de los Planes *de Cuencas Hidrográficas*, de los planes específicos de gestión de aguas, así como de *elaborar o colaborar* en la elaboración , según lo defina el INAG, de los *Planes de Ordenamiento de Albuferas de Aguas Públicas*, de los POOC´s y los *Planes de Ordenamiento de los Estuarios*, en sus respectivas áreas de jurisdicción.

Se conocía a finales del año 2005 a través de la *Liga para a Protecção da Natureza* (LPN, 2005), que igualmente las inversiones previstas para la ejecución de los POOC´s (especialmente para los recién acordados y aprobados por el INAG, el ICN y las CCDR´s), se acercaban a un valor total de 500 millones de euros. Hasta diciembre del año 2005 habían sido ejecutados cerca de 100 millones de euros en obras de defensa costera, intervenciones y recalificación de playas, según la misma fuente. No obstante estas inversiones para el bienio 2003-2004, tanto por parte del *Instituto Nacional del Agua*, como por el *Instituto de Conservación de la Naturaleza* no alcanzaron la cifra de 23 millones de euros invertidos en la zona costera portuguesa[60].

Finalmente aquí debemos referirnos a las inversiones del *Plan de Acción para el Litoral 2007-2013,* ya comentado en apartados anteriores y establecido mediante el Despacho No. 6043/2006, de 14 de Marzo, por parte de la *Secretaria de Estado del Ordenamiento del Territorio y de las Ciudades* del MAOTDR (SEOTC, 2007). El *Plan* presenta una detallada y discriminada información de todas y cada una de las obras requeridas en los nueve tramos de los POOC´s en el Portugal continental, en atención a cada una de sus prioridades de acción, para el período indicado. Sin embargo en él no hay información alguna sobre los recursos económicos previstos y sus fuentes para llevarlos a cabo. Incluso la única información disponible por parte del MAOTDR, sobre el monto de los recursos que se asignaron para el primer año del *Plan*, es diferente en los únicos documentos conocidos de divulgación con información presupuestal. En el documento *Prioridades para el Litoral 2007-2013* elaborado por la *Coordinación Estratégica* de los POOC´s *(*MAOTDR, 2007c), se asignaron para inversión en el año 2007 del *Plan*, una cifra total de 35.531.200 euros, el 72% de los cuales provenían de fondos comunitarios y el monto restante del Presupuesto del Estado Portugués. En el documento MAOTDR (2007d) aparecen asignados para inversión en el mismo año 2007, una cifra total de 20.531.200 euros, el 52% de los cuales proveniente de los fondos comunitarios. La única información recogida mediante consultas directas con funcionarios del INAG, explican los cambios en el monto de inversión por recortes llevados a cabo por la Administración Central. Es claro que todas las intervenciones previstas para los POOC´s en los dos primeros años del *Plan Litoral 2007-2013* no se llevaron a cabo, al menos con los alcances previstos. Confiamos que esta situación no continúe, y se pueda hacer un buen tránsito de la planificación detallada de las actuaciones en el litoral portugués, al de su real test de implementación.

De lo brevemente presentado hasta aquí se puede concluir también que las soluciones ingenieriles, que demanda hoy la atención a los problemas de erosión de varios tramos muy importantes en la zona costera portuguesa, rebasan la real capacidad financiera del Estado y las administraciones locales (Ministerios, CCDR's, Institutos, Administraciones Portuarias, Autarquías, principalmente). Esto es aún válido considerando también los aportes económicos comunitarios. Estas obras contempladas en los mismos POOC´s, por su multiplicidad y magnitud, no parecen hacer exitosos los indicadores de desempeño de estos planes, y menos el real impacto positivo del proporcionalmente escaso presupuesto estatal. Ante esta situación cabe preguntarse, si una solución al evidente déficit presupuestal para la aplicación de los POOC´s en Portugal, que explica en parte también el fracaso ya comentado del *Programa Finisterra*, es concentrar los limitados recursos disponibles en algunas obras particularmente necesarias para atender los más críticos problemas erosivos costeros, a partir de explícitos indicadores físicos, ecológicos, sociales y económicos[61];

[60] Estas inversiones se discriminaron según el *Ministerio de las Ciudades, Ordenamiento del Territorio y Ambiente* entre el INAG y el ICN de la siguiente forma: 4.858.058 euros ejecutados por el INAG y 1.640.129 euros ejecutados por el ICN para conclusión de obras de adecuación de playas, accesos, construcción de rampas, etc., en el periodo 2003-2004; y 15.807.796 euros ejecutados por el INAG en el 2004 para nuevas obras proyectadas (rellenos de playas, reconstrucción y construcción de espolones, dragados, adecuación de dunas, etc.) (LPN, 2005).

[61] Indicadores específicos para la GIZC como los presentados por la UNESCO (2003), que han demostrado su utilidad y apropiada aplicación.

liberando la mayor cantidad posible de recursos para revertir, en las cuencas hidrográficas y en la misma franja costera, donde se hallen las causas primeras que explican esa problemática. Consideramos que este enfoque brindaría finalmente soluciones más duraderas, y con el tiempo menos costosas, que concentrar los escasos recursos en obras para controlar más las consecuencias, y menos las causas, del evidente desequilibrio sedimentario que se evidencia en varios tramos del litoral en Portugal.

### 4.2.9. Información e investigación para la GIZC

Los datos, la información y el conocimiento oportuno y disponible son centrales para la gestión integrada del litoral. Dicho conocimiento, por definición interdisciplinario, supone la diferencia entre el éxito y el fracaso de la GIZC. Su calidad, más que la cantidad, su oportunidad y su enfoque integrado, son el soporte de una adecuada administración de este complejo ámbito geográfico (Martins, 1997b). Este conocimiento tiene para el objetivo de la gestión integrada dos vertientes: El conocimiento interdependiente de los procesos biofísicos y el de los procesos culturales (Incluyendo en este último los sociales, económicos y políticos) que se suceden en el litoral. La perspectiva histórica en la comprensión de estos procesos es fundamental para una apropiada gestión. Además dicho conocimiento supone también el conocer con detalle los arreglos de la administración pública orientados a la gestión integrada de su litoral por parte del gestor, así como también por parte del ciudadano como actor fundamental.

A continuación se enumeran los principales sistemas, programas y proyectos portugueses que han venido generando la información y conocimiento requeridos tanto para asegurar la adecuada implementación de los planes e instrumentos de gestión territorial costera (los POOC´s principalmente), como la divulgación y conocimiento por parte de los usuarios y las múltiples instituciones vinculadas en alguna medida con este territorio.

Una primera fuente de información para la GIZC en Portugal son los proyectos *SIAM*. El *Proyecto Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures* -SIAM- se inicio en el año de 1999. Tuvo como objetivo la realización de la primera evaluación integrada de los impactos y medidas de adaptación de las alteraciones climáticas en Portugal continental en el siglo XXI. Los estudios realizados se basaron en escenarios del clima futuro obtenidos a partir de modelos de circulación general de la atmósfera y relacionados sobre un conjunto de los siguientes sectores socio-económicos y sistemas biofísicos: recursos hídricos, zonas costeras, agricultura, salud humana, energía, bosques, biodiversidad y pesca. EL SIAM realizó también, como señala Veloso Gomes, *et al*. (2006) un análisis sociológico sobre la problemática de las alteraciones climáticas en Portugal. En Junio de 2002, fue editada la memoria final de la primera fase de este *Proyecto*.

La segunda fase del *Proyecto SIAM* (SIAM II) se inició en enero de 2002. Esta se orientó al estudio de caso del Estuario del río Sado, en la región del Valle del Rio Tejo, como área modelo, haciendo también estudios amplios para las Regiones Autónomas de los sistemas insulares de Madeira y las Azores, siendo editado un libro sobre esta segunda fase en enero de 2006.

Las *Cartas de Riesgo del Litoral*, editadas por primera vez en versión digital por el *Instituto Nacional del Agua* -INAG- en 1999, para *diez trechos o células sedimentarias costeras* del Portugal continental, son otra fuente de información pública de especial importancia para la gestión ambiental de las autarquías y de

las CCDR´s. Estas *Cartas,* actualizadas periódicamente, han sido elaboradas con un enfoque integrado (ecológico, social y económico), presentando información espacial detallada de los litorales que pueden estar sujetos a amenazas relacionadas con marejadas, cambios del nivel del mar y procesos erosivos y de acreción. Constituyen además cartas preliminares de vulnerabilidad, conteniendo además la zonificación de la zona costera en atención a las distintas clases de vulnerabilidad identificadas (baja, media y alta). La Figura 4.25 presenta el enfoque conceptual de las *Cartas* ya comentado.

Figura 4.25. Diagrama síntesis de las cartas de Sensibilidad / Vulnerabilidad en una perspectiva integrada. Fuente: INAG, 1999.

Uno de los principales instrumentos para generar información, de especial utilidad para la GIZC en Portugal, fue definida por la *Estrategia de Monitorización de la Zona Costera*, elaborada *y* presentada por el INAG en el año 2001 (Alves, 2005). Dicha estrategia creó una *Red Nacional de Monitorización de la Orla Costera* (RNMOC) de particular relevancia para evaluar y ajustar el proceso de implementación de los POOC´s. La Figura 4.26 presenta la metodología definida por la estrategia citada para el funcionamiento de esta red de monitoreo del litoral.

Como resultado del RNMOC, en el 2008 Portugal contaba ya en gran medida, con una actualización y síntesis del conocimiento existente, disponible para los gestores en formato digital y de carácter georeferenciado, sobre las distintas variables monitoreadas por la *Red* en su zona costera. La elaboración de los mismos POOC´s continentales entre los años 1995 y 2005, demandó la identificación, acopio y análisis de una muy amplia cantidad de información temática y multidisciplinaria, que permitió, además, evidenciar los vacíos de información existentes tanto de carácter temático como espacial. Esta situación fue y es igual en el

proceso de formulación de la mayor parte de los POOC´s en Azores y Madeira. La red definió como *Unidades de Gestión Costera* a cada uno de los tramos correspondientes de los POOC´s, cuya implementación y gestión es coordinada por las cinco *Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional* (CCDR´s). No obstante como indica Alves (2005), al lado de los importantes resultados alcanzados por la RNMOC, se evidencia también que la disponibilidad de los datos para acceso al público ha tenido en ocasiones una demora de hasta cuatro años. La razón de esta prolongada demora puede explicarse por la mucha o poca importancia que la *Red* misma ha tenido en la agenda política y en las administraciones públicas responsables en distintos periodos de gobierno.

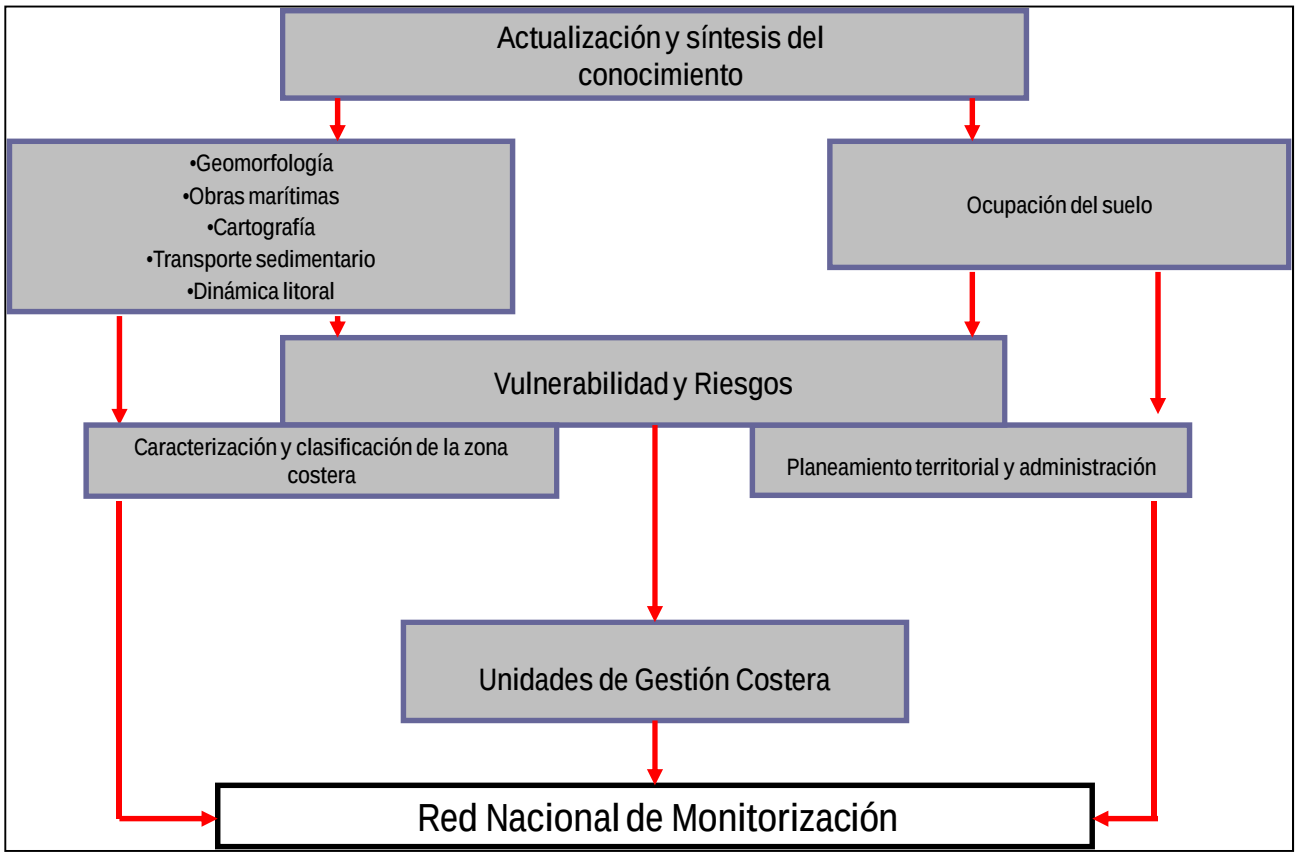



Figura 4.26. Metodología de la Red Portuguesa de Monitorización de la Orla Costera
Fuente: Modificado a partir de Alves (2005)

El *Sistema Nacional de Información de los Recursos Hídricos del Litoral* (SNIRHL), el *Proyecto TICOR*, el *Proyecto MONAE*, y el *Proyecto Playas 2005,* constituyen otros elementos de especial importancia relacionados con la generación de información y conocimiento para la gestión portuguesa de su zona costera.

El SNIRHL es un instrumento multitemático que brinda una amplia y actualizada información tanto a gestores como al público en general, con información por ejemplo sobre cartografía costera, bibliografía especializada, además de material gráfico y fotográfico, e información sobre las acciones gubernamentales en la costa. Debe decirse que el portal de Internet del SNIRHL representa un importante esfuerzo orientado a brindar información al público que apuesta por los objetivos de una sociedad debidamente informada.

El *Proyecto TICOR,* en el marco del SNIRHL ya citado, fue promovido por el *Instituto Nacional del Agua* -INAG- en el año 2002 para producir una interpretación nacional de la aplicación de la Directiva 2000/60/CE sobre las aguas de transición y costeras. Fue desarrollado por un equipo interdisciplinario coordinado por el *Instituto Marítimo* (IMAR), con los siguientes objetivos: 1. reunir los datos existentes sobre calidad del agua y ecología costera e integrar los mismos en una bases de dados; 2. establecer la caracterización de las aguas costeras y de transición en la Portugal continental; y 3. proponer una estrategia metodológica para la definición de las condiciones de referencia. Fue publicado un libro que definió los siete tipos de aguas costeras en Portugal, así como un conjunto de metodologías que podrán ser aplicadas para la definición de condiciones de referencia de elementos de calidad biológica en agua y sedimentos. El libro y publicaciones científicas asociadas se encuentran disponibles en *http://www.ecowin.org/ticor/* y los datos recogidos han sido puestos para divulgación pública en la base de datos del SNIRHL en *http://snirh.inag.pt/.*

El *Proyecto MONAE* fue promovido por el INAG en 2004 para trazar las líneas de orientación de la monitorización de calidad del agua y ecología de la zona costera, en los términos de la *Directiva Marco del Agua* 2000/60/CE de la UE. Fue desarrollado por un equipo interdisciplinario coordinado por el IMAR, que incluyó especialistas del norte de Europa, EE.UU. y África del Sur, con los siguientes objetivos: 1. definir los conceptos-clave de monitorización costera; 2. evaluar si los datos disponibles en Portugal son adecuados para el programa de monitorización definido por la *Directiva Marco del Agua*; 3. interpretar la aplicación de la monitorización de vigilancia, operacional y de investigación a la luz de la realidad portuguesa; y 4. estimar los costos y beneficios de la actividad de monitorización así como las formas de participación pública. Este proyecto condujo a varios productos que definieron las líneas generales que deberán considerar los planes de monitorización a desarrollar en el marco de los tramos de los POOC´s en que se ha subdividido el litoral portugués (incluidos los sistemas insulares). El trabajo fue elaborado teniendo por base los datos y definiciones generales sobre tipologías y condiciones de referencia resultantes del *Proyecto TICOR*, y finalmente resultó en la publicación de un libro y de varios artículos científicos de apoyo. Toda la información está disponible en *http://www.monae.org .*

El *Proyecto Playas 2005* fue el inicio de un instrumento en vigor, impulsado por el INAG, para el acopio y divulgación de información al público sobre los parámetros de calidad de las aguas balneables tanto marítimas como fluviales. La información presentada en perspectiva temporal, permite valorar las tendencias y cambios en el tiempo de la calidad de estas aguas. Brinda además información detallada sobre las características de las playas de baño, las actividades permitidas, así como el marco legislativo que las regula.

Finalmente debe indicarse que el *Instituto Hidrográfico* (IH) dependiente del *Ministerio de la Defensa Nacional* en Portugal, tiene establecida una *Red de Monitorización Ambiental Marina* como el sistema básico de análisis, evaluación y divulgación de asuntos relacionados con movimientos de marea, corrientes, meteorología y polución del medio marino (Ver Figura 4.27).

De lo comentado se evidencia que el sistema de monitoreo y divulgación multicriterio y multitemático de la zona costera portuguesa, ya previsto desde el año 2001, deberá continuar en los próximos años como instrumento y sistema esencial para la propia evaluación y ajuste de los POOC´s (aún los altos costos que demanda), el cual deberá llevarse a cabo en la medida en que se vallan obteniendo resultados concretos como consecuencia de su implementación. La aprobación de la *Estrategia GIZC* será sin duda un gran apoyo,

no solo para consolidar los procesos de monitoreo y divulgación de información para toma de decisiones, sino también para sentar las bases de la investigación científica orientada a la gestión integrada del litoral.

Figura 4.27. Red de Monitorización Ambiental Marina
Fuente: IH, 2006

### 4.2.10. Participación

La GIZC demanda criterios claros de eficiencia y equidad social en sus procesos de planificación y gestión. El logro de la sostenibilidad ecológica, social y económica de este espacio complejo es imposible sin mecanismos de participación pública y ciudadana para orientar, y para realizar las evaluaciones y ajustes necesarios a la gestión de este espacio, por parte de todas las entidades político-administrativas públicas de carácter territorial y sectorial, a todas las escalas, con jurisdicción y competencias en el litoral. Este objetivo superior requiere por lo tanto también de un adecuado intercambio de información, de subsidiariedad y complementariedad en las actuaciones públicas y privadas, para garantizar la unidad e integralidad de ellas. Así entonces la información y la participación son también asuntos claves para la GIZC. Es precisamente este último aspecto del *Decálogo* el que se analizará aquí para el caso de la gestión costera portuguesa.

Se evalúa entonces el papel de los actores sociales y de las instituciones, principalmente las públicas, a la hora de tomar decisiones sobre la gestión costera en Portugal. Se identifica si hay o no foros de presentación y discusión a la sociedad portuguesa asentada en el litoral, de propuestas de actuación, pero de manera importante también de su evaluación, por parte de la administración del Estado, como escenarios democráticos y participativos donde se promueva la codecisión entre esa administración y las formas ciudadanas de expresión organizada. Sin la participación es imposible vincular a los múltiples grupos de interés en el litoral, de establecer los consensos que su gestión demanda, de ganar los compromisos comunes que son requeridos, de estimular la abierta discusión y democratización de la información que adecuadas decisiones necesitan, y sobre todo, de crear la necesarísima apropiación y corresponsabilidad sobre las actuaciones, por parte del público en general. Creemos que este es el único camino para brindar soluciones duraderas a los diversos y crecientes conflictos que aquí se presentan.

Lo primero que se debe decir aquí es que la sociedad en Portugal no ha tenido una tradición de participación. Las decisiones autocráticas, monárquicas, dictatoriales y centralistas han sido comunes en la historia de la nación. La coparticipación decisoria entre la sociedad y las elites gobernantes y económicas, sobre asuntos relevantes, prácticamente ha sido inexistente hasta hace poco tiempo. Con una gran inercia en contra, la participación de la sociedad en las decisiones ha venido apareciendo poco a poco a finales de los años 70, después de la caída de la dictadura *Salazarista*, y basada en el artículo 48 de la *Constitución Portuguesa;* y de manera más explícita después de la adhesión de Portugal a la Unión Europea en 1986.

No obstante el análisis más detallado de esta participación, demuestra como lo señalaba Rico, en Martins (1997b), que cabe diferenciar en Portugal una participación mayoritaria de tipo *simbólica*, *nominal*, donde la única vía es refrendar las decisiones previamente tomadas; tan común en el prolongado periodo de la dictadura; de otra participación *sustantiva*, mucho menos frecuente, orientada a la coparticipación de las responsabilidades, a la alteración si es preciso de decisiones iníciales, haciendo uso de ella ya no como una amenaza para el Estado y la administración central, sino como una oportunidad para darle legitimidad y apoyo real a tales decisiones.

El proceso de formulación y aprobación de los POOC´s refleja este cambio. Entre una casi inexistente participación en sus inicios hacia mediados de la década del 90, a una participación *simbólica* hasta finales de dicha década, y a una participación creciente de tipo *sustantiva* más recientemente. Los últimos POOC´s impulsados, elaborados y aprobados a partir del año 2000, reflejan un cambio sustantivo sobre este asunto.

En los primeros, los incentivos para la participación pública fueron prácticamente inexistentes. La *participación* no era otra que información al público sobre las actuaciones de planificación y gestión relacionadas con los POOC´s por parte de las distintas entidades de la administración estatal y regional con competencias sobre este instrumento especial de gestión territorial. Este estado de cosas empezó a cambiar al hacerse evidente la magnitud de los conflictos y la complejidad para obtener soluciones duraderas. Así entonces de manera puntual y para atender necesidades específicas para casos de estudio, se establecieron algunas formas de participación inicialmente no previstas, tanto con concesionarios de playas, por ejemplo, o con las mismas autoridades municipales. No obstante esta participación no dejo de ser meramente simbólica por varios años, generando incluso condiciones de desigualdad en el proceso de participación, entre los múltiples grupos de interés, a la hora de tomar decisiones. Actualmente hay señales ciertas sobre la valorización mayor de las ventajas que trae consigo una participación sustantiva en Portugal. Ya se reconoce explícitamente que el éxito en la implementación de los POOC´s depende en gran medida de eso. No obstante la limitación de que la participación no fue desde sus comienzos una política de la administración pública, que él favorecerla era un asunto marginal, e incluso sujeto a determinadas coyunturas, ha traído como consecuencia la débil adhesión de las bases y colectivos sociales costeros con los objetivos y metas de varios de los POOC´s. Es ya reconocido por parte del INAG, el ICN y por el mismo *Ministerio de Ambiente, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional*, que los POOC´s continentales elaborados y aprobados en el segundo lustro de los años 90, demandan una importante revisión, a la luz de la nueva política explícita de participación pública y ciudadana.

Hoy la gestión de las zonas costeras en Portugal, con sus actuaciones públicas estatales, regionales y locales, principalmente en el marco de los respectivos POOC´s, reconoce que la participación sustantiva para la gestión sostenible del litoral debe hacerse lo más temprano posible en el proceso. Además que ella, aunque demanda un consumo alto de recursos en tiempo, personas y dinero, genera una legitimidad y una adhesión corresponsable por parte de los diversos grupos de interés, en el mediano y largo plazo, más barata incluso también en recursos económicos. La experiencia portuguesa reciente en el proceso de revisión de los POOC´s, ha demostrado que la contabilización total de los costos que demandaría la solución a los múltiples conflictos que se generarían por los costos de remediación de decisiones y acciones en un proceso no participativo, es con distancia mucho mayor, si estas soluciones hubiesen emergido de un proceso participativo con los distintos actores costeros.

Los procesos mismos de formulación y aprobación de las políticas públicas y de estrategias temáticas en Portugal, están sujetas a un proceso participativo fijado en la misma normativa. El proceso que ha llevado en el período 2005-2007, a que Portugal contase, por ejemplo, con un documento válido y contrastado de *Bases para la Estrategia de GIZC*, señala la utilidad de este mecanismo. El mismo empeñó reciente del gobierno portugués de fortalecer y extender, tanto entre la administración pública como en general entre la sociedad, las nuevas tecnologías informáticas y de la comunicación, ha permitido convertir al internet en una muy útil herramienta para incentivar y lograr una más significativa y valiosa participación. El *Foro Permanente para los Asuntos del Mar* es otro ejemplo permanente de esta política. Este *Foro* creado por la RCM No. 40/2007 y abierto a toda la sociedad civil, viene promoviendo el establecimiento de un grupo de reflexión y acompañamiento al Estado sobre los asuntos del mar, donde participan personalidades de reconocido mérito, universidades, ONG´s, entidades privadas y organizaciones de base. Es este el mecanismo de participación pública para el seguimiento y evaluación de la *Estrategia del Mar*.

A manera de resumen sobre el análisis de los asuntos claves para la GIZC en Portugal, el Cuadro 4.9 presenta una muy breve síntesis que destaca los aspectos que creemos más relevantes.

Cuadro 4.9. Resumen sistema administrativo y jurídico para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Portugal

| Aspecto | DIAGNÓSTICO GENERAL |
|---|---|
| 1. Política | Portugal carece actualmente de una política pública explícita para la gestión de su litoral, aún el interés inicial manifiesto por el *XVII Gobierno Constitucional* (2005-2009). Hasta la fecha este no ha reconocido suficientemente con hechos la necesidad de contar con una política explícita, específica e integrada para su litoral continental e insular. Es claro que esta política explícita o implícita (por la vía jurídica o estratégica) deberá establecer con prontitud un nuevo marco jurídico y suprainstitucional para la GIZC. |
| 2. Normativa | Existe una profusa, compleja y sobrepuesta normatividad relacionada con la gestión pública del litoral, que se explica por la escasa derogación y visión fragmentada. La figura del *Dominio Público Marítimo* -DPM- ha sido central. Urge un nuevo e integrado régimen jurídico aplicable a la zona costera (*Ley de Bases del Litoral)* que debería clarificar el arreglo institucional, y revisar las competencias de las entidades con jurisdicción, y donde sea definido también un nuevo modelo de gestión del DPM. |
| 3. Competencias | Se identifican tres etapas en el proceso de asignación de competencias para la GIZC. Sus hitos principales: el establecimiento *Dominio Público Marítimo*, el *Régimen Jurídico del Dominio Público Hídrico* y la creación del *Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales*. Una cuarta etapa iniciaría a partir de la aprobación de la *Estrategia GIZC* por la reorganización competencial que se espera. |
| 4. Instituciones | Existe un complejo marco institucional con diferentes grados de responsabilidad para la administración del litoral que debe revisarse. Para la coordinación entre entidades destaca las *Comisiones Mixtas de Coordinación* para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de los *POOC´s*, y las *Comisiones de Coordinación del Desarrollo Regional* con atribuciones también con el *Dominio Público Hídrico* y la coordinación, implantación y evaluación de los POOC´s. Se evidencia un marco colectivo apropiado para la coordinación, formulación y seguimiento de la política del mar. |
| 5. Estrategias | Existe un conjunto importante de estrategias y grandes programas relacionados con el litoral, aún sus diversos enfoques y temáticas. Se destaca la reciente *Estrategia Nacional para el Mar*, y en particular el proceso para la formulación de las *Bases para la Estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional* impulsada desde el 2005. La aprobación esperada de la *Estrategia*, marcará el inicio de un nuevo ciclo en materia de GIZC en Portugal. |
| 6. Instrumentos | Los *Planes de Ordenamiento de la Orla Costera* (POOC´s) son el instrumento principal para la GIZC en Portugal. A ellos les precedieron los *Planes de la Orla Costera* y los *Planes de Arreglo de la Orla Costera* iniciados por la *Dirección General de Puertos*. A la fecha todos los POOC´s continentales han sido aprobados. Están pendientes algunos en las regiones insulares. Urge el seguimiento y evaluación de sus actividades, su ajuste y retroalimentación, y el mayor énfasis en su perspectiva integral. |
| 7. Formación y Capacitación | Los administradores públicos relacionados con la gestión costera presentan un diverso espectro de perfiles profesionales, primando ingenieros y arquitectos. Muchos carecen de formación específica para la GIZC, aún sus responsabilidades. No existe al interior del sistema público estatal de formación superior, una estrategia de educación /investigación que responda al desafío que implica la creciente litorización del país. El tema no está aún en la agenda política, sin duda un asunto prioritario. |
| 8. Recursos | Se evidencia una significativa distancia entre los presupuestos requeridos, los indicados en los presupuestos multianuales y finalmente las inversiones realizadas para la GIZC. Las soluciones ingenieriles, que demanda hoy la atención a los críticos problemas de erosión rebasan la real capacidad financiera pública. Se recomienda concentrar los escasos recursos en obras para controlar más las causas de la problemática, que sus consecuencias relacionadas con este frecuente fenómeno. |
| 9. Conocimiento e Información | Evidentemente una de las fortalezas de Portugal es el sistema existente de monitorización, acopio, análisis y divulgación pública de información necesaria para la gestión costera integrada. Este es un instrumento esencial para la retroalimentación, ajuste y evaluación de los POOC´s, y de las actuaciones públicas en el litoral. Se evidencia sin embargo algunas demoras prolongadas en la actualización de los datos y su puesta a punto para la divulgación pública. |
| 10. Participación | La participación codecisoria entre el gobierno central y los colectivos sociales ha sido prácticamente inexistente en gran parte de su historia. La sociedad portuguesa no ha tenido una tradición de participación importante a la hora de definir las actuaciones públicas. No obstante esta situación ha cambiado recientemente, de una participación simbólica a una sustantiva, amparada por la misma normativa. El *Foro Permanente para los Asuntos del Mar* es un buen ejemplo de los nuevos espacios de participación pública y ciudadana para el seguimiento y evaluación de la *Estrategia del Mar*. |

# 5. COLOMBIA

## 5.1. EL OBJETO: CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO

El objeto del MCI es el territorio costero. Un territorio para Colombia cuyos ecosistemas son más diversos y complejos que los existentes en la mayor parte de otros países. Tres grandes mosaicos ecosistémicos marino-costeros allí convergen: el sistema arrecifal tropical en medio del mar Caribe, el sistema costero septentrional de Suramérica caracterizado por su sequedad y grandes aportes fluviales, y el océano Pacífico tropical oriental, marcado por su altísima pluviosidad asociado a una de las áreas costeras mas biodiversas del planeta (Figura 5.1). Aproximadamente un 10% de la población está asentada en municipios costeros. Es una sociedad caracterizada por la diversidad cultural, pero también por su simplicidad, como señala Carrizosa (2003), debido a sus dogmatismos, sus ilusiones, sus segmentaciones y a la relativa ausencia de comunicación entre los grupos históricamente aislados tras los altos muros que conforman los últimos ramales septentrionales de los Andes. Solo hasta bien entrado el siglo XX Colombia continuo siendo un país de numerosas ciudades pequeñas, solo las redes viales y ferroviarias construidas en la primera mitad del pasado siglo empezaron a crear un mercado nacional y un notorio crecimiento urbano en torno a una sola ciudad costera, Barranquilla, puerta y puerto del Río Magdalena el principal río del país, y desde el siglo XIX, Bogotá, Medellín y Cali, las principales ciudades al interior de los valles andinos (Palacios y Safford, 2002).

Este apartado presenta una síntesis de la caracterización y diagnóstico integral del territorio costero e insular colombiano. Aquí se intenta exponer el resultado de las interrelaciones entre el medio físico y el cultural como consecuencia de la actividad continua entre la sociedad y la naturaleza en estos ámbitos. De ese encuentro aparecen las mil caras de los múltiples problemas ambientales en el litoral. Problemáticas originadas de procesos no lineales ni simples, sino asociados a una compleja red de causas inmediatas y subsiguientes con relaciones multidireccionales, donde sin embargo el afán de lucro, la búsqueda sin "*ton ni son*" de los referentes de bienestar del *Desarrollo*, además de la ignorancia, la debilidad del Estado y la misma miseria extendida, se evidencian como los vértices interrelacionados de la red de culpabilidades. Así entonces en este capítulo se hace explícito como el medioambiente colombiano; en especial en sus tres regiones costero-oceánicas[1]; es el producto, de la confrontación constante de una naturaleza complejísima con una sociedad en trance de serlo, dialéctica que sólo podrá resolverse adecuadamente cuando cada uno de los grupos sociales tenga suficiente participación decisoria para dar valor político a la protección, restauración y aprovechamiento sostenible de su rico patrimonio natural y cultural.

### 5.1.1. El litoral colombiano y su contexto histórico regional

Ha sido pendular la importancia histórica del territorio costero-marino en Colombia. Todo su territorio actual, incluido sus costas sobre el Pacífico, el archipiélago de San Andrés y Providencia, su litoral Caribe[2], como también las actuales repúblicas de Panamá y Ecuador, gran parte de Venezuela incluido todo su litoral

[1] La *Política Nacional Ambiental para el desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos, y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia* (MMA, 2000) determinó tres regiones costero-oceánicas en el país: la Región Caribe Insular que comprende todo el territorio del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, los terrenos emergidos así como los recursos de la plataforma arrecifal y prearrecifal; la Región Caribe, desde Castilletes (frontera con Venezuela) hasta Cabo Tiburón (Frontera con Panamá) en el Dpto. del Chocó, y la Región Pacífica desde la frontera con Panamá (Hito Pacífico) hasta la Boca del Río Mataje (Hito Casas Viejas - Frontera con Ecuador) en el Dpto. de Nariño.

[2] La región Caribe colombiana fue dominada en tiempos de la conquista y colonización española la *Nueva Andalucía*.

y las islas de Trinidad y Margarita, fueron parte durante el período Colonial del *Nuevo Reino de Granada*[3] (ver Figura 5.2). La defensa de los puertos de la costa del Caribe, los denominados "*antemurales de América*", fueron la respuesta ante las incursiones inglesas y en especial la ciudad de Cartagena de Indias (segunda capital del virreinato después de Santa Fé de Bogotá), así como la restauración del orden en la administración política, tan debilitado en los siglo XVI y XVII. Así entonces los litorales, especialmente en el Caribe, primero como vía y puerta de acceso durante la Conquista y después como plazas fuertes en sus puertos militares y comerciales durante la Colonia, constituyeron ámbitos geográficos de singular importancia durante la dominación española (Sánchez, 2001).

Figura 5.1. Región del Gran Caribe, América Central y Suramérica septentrional. Fuente: IDEAM, 2001

Entre 1810 y 1820, en plena transición independista, la importancia de los litorales estuvo directamente relacionada con su carácter estratégico militar, defensa de plazas fuertes y fuente de recursos y provisiones. El sitio de Cartagena en 1816 por las tropas de don Pablo Morillo o la célebre batalla de Puerto Cabello que le dio la libertad a Venezuela son algunos ejemplos. Ya a finales de 1819 se creó la *Gran Colombia;* la fusión de la Nueva Granada con la Capitanía de Venezuela, con asiento principal en ciudades andinas (Figura 5.3). Era el sueño de su Libertador, Simón Bolívar. Esta nueva república estaba constituida

[3] El *Nuevo Reino de Granada* fue creado por los Borbones en 1717 con el propósito de fortalecer el Estado y ampliar el ámbito de sus funciones tanto en España como en sus dominios de ultramar (Palacios y Safford, 2002).

por tres departamentos llamados Venezuela, Quito y Cundinamarca, cuyas capitales respectivas fueron Caracas, Quito y Bogotá. Así el antiguo poder que caracterizó a la plaza de Cartagena de Indias, y el mismo litoral Caribe empezó a declinar. Sin embargo las tensiones regionales que generaban el gobierno de este gran territorio desde Bogotá, elegida capital de la Gran Colombia en la constitución de 1821, y la crisis fiscal llevaron finalmente al traste con la nueva república y su desintegración en los estados de Venezuela, Colombia y Ecuador en 1830. Así termino la Colombia de Bolívar, un poco más de un decenio después de iniciarse. El colapso de la *Gran Colombia* fue inevitable. La unión de Venezuela, la Nueva Granada y Ecuador había sido impulsada por la exigencia de un frente coordinado contra las fuerzas realistas españolas; una vez derrotadas estas, la necesidad de la unión disminuyó.

Figura 5.2. El Nuevo Reino de Granada. Siglo XVIII. Fuente: IGAC, 2005

Fueron precisamente las tendencias federalistas y progresistas, y las tendencias hacia un rígido centralismo bajo la sombra de la madre patria, lo que dio forma, respectivamente, al partido liberal y conservador en el período postbolivariano. Estas tendencias marcaron los pulsos cíclicos centralistas y federalistas que dieron lugar a los cambios territoriales durante la mayor parte del siglo XIX.

Como señala Pedraza y Rincón (1988), el centralismo con su poder indiscutible desde la sabana andina de Santa Fé de Bogotá, fue la forma de gobierno hasta 1858. La accidentada orografía como la prácticamente ausencia de vías de comunicación, convirtieron a la misma Cartagena de Indias, como a todo el litoral del Pacífico y del Caribe, en territorios periféricos, aislados también en lo cultural y lo político de las

decisiones del interior montañoso. De las diversas subregiones costeras, la más distante del interior, y la más aislada de sus corrientes políticas era el istmo de Panamá, convertido en estratégica zona de tránsito, lo que abrió a sus elites la posibilidad de un futuro independiente como emporio comercial y de comunicación interoceánica. Santa Marta en el Caribe remplazo a Cartagena como puerto principal de la Nueva Granada para el ingreso de bienes importados, y el puerto Pacífico de Buenaventura se convirtió en la puerta para el transporte y el comercio de la aristocracia del Cauca, en el occidente, con Panamá.

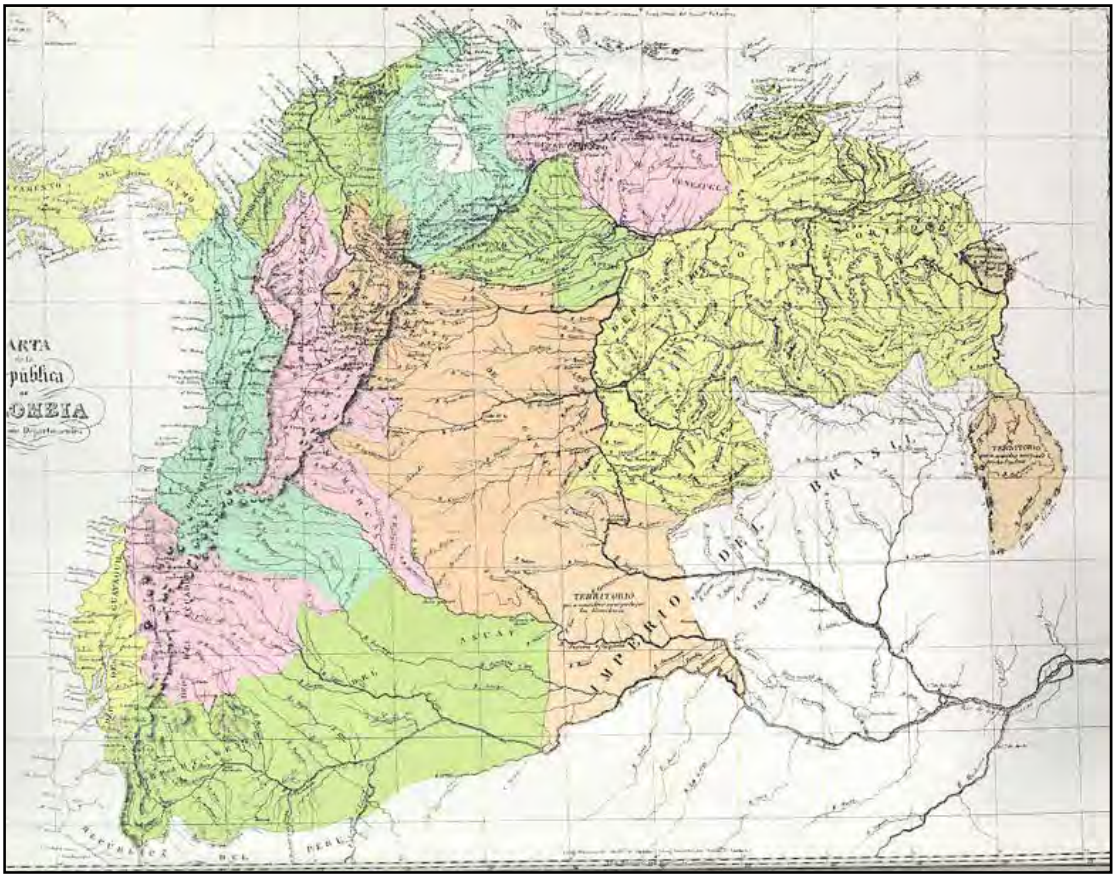



Figura 5.3. La Gran Colombia de 1819. Fuente: IGAC, 2005

El federalismo tomo de nuevo ventaja en 1863 cuando se adoptó la *Constitución de Ríonegro* que conformó una confederación de nueve estados autónomos, los *Estados Unidos de Colombia*. Desde ese año y hasta 1876 la expansión del comercio exterior y la hegemonía del partido liberal, revitalizaron de nuevo una economía basada en la actividad portuaria y el transporte y comercio marítimo. Barranquilla en el Caribe remplazo en 1871 a Santa Marta como puerto principal del país por su conexión por ferrocarril con el Río Magdalena, convirtiéndola desde entonces en el puerto dominante en la costa atlántica.

En 1886 se adopto una nueva constitución, puramente centralista, impulsada paradójicamente por el líder conservador cartagenero Rafael Núñez. El gobierno y administración del país desde Bogotá, afianzó el aislamiento de Panamá y de las ciudades costeras del Caribe y Pacífico, en medio de un régimen reaccionario que desemboco en la guerra civil de 1899-1903 (*La Guerra de los Mi Días*), cuya consecuencia más dramática fue la pérdida de Panamá con la instigación de los Estados Unidos (Palacios y Safford, 2002).

La nueva república unitaria, a diferencia de lo indicado en su escudo de armas, emergió en el Siglo XX más pobre que en el pasado y más aislada de lo que sugieren los símbolos dorados, los mares azules y el istmo de Panamá de su escudo (Figura 5.4). Así se afianzó el carácter periférico de prácticamente todo el territorio marino-costero colombiano, reflejado en la visión andina predominante de la nación y en el avivado proteccionismo económico.

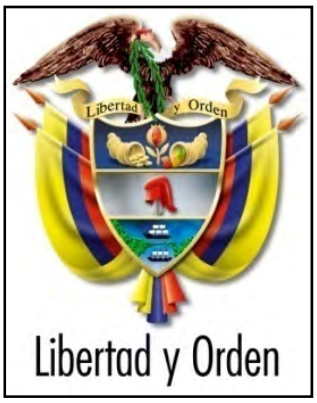



Figura 5.4. Escudo República de Colombia. Fuente: IGAC, 2005

Tan solo la definición con los países vecinos, de la delimitación de áreas marinas y submarinas de la nación por su valor geopolítico, constituyó la política nacional sobre estos territorios en gran parte del Siglo XX (ver Cuadro 5.1). La administración del liberal Alfonso López Michelsen (1974-1978) impulsó importantes delimitaciones, promulgando además la ley sobre jurisdicción nacional marítima, la denominada *Ley del Mar* (Ley 10 de 1978) (Mendoza, 1987). Sin embrago hubo que esperar hasta la administración del conservador Belisario Betancourt (1982-1986) para que Colombia, como estado soberano e independiente, empezase a reconocer por primera vez el valor ecológico, social, económico y cultural de su espacio territorial marítimo-costero y de sus recursos.

### 5.1.2. Organización político/administrativa y geopolítica marítima

Los Cuadros 5.2 y 5.3 indican la información general político/administrativa y física de la República de Colombia. Se señala información adicional útil para dimensionar su territorio costero y marítimo. La Figura 5.5 presenta la localización de la República y la Figura 5.6 el mapa oficial de la nación.

Como ya se indicó en el apartado anterior, tradicionalmente Colombia ha sido una nación orientada hacia el interior del país y en especial hacia sus valles interandinos y altiplanicies donde siempre se concentró la mayor parte de la población para escapar del calor y de las enfermedades tropicales y ofrecía condiciones favorables a la agricultura. La línea ecuatorial atraviesa el país, de cuyo territorio dos terceras partes quedan en el hemisferio norte y el tercio restante en el sur. La mayoría de la población vive entre los tres y once grados de latitud norte, al menos a 400 km del mar. Así entonces siendo las principales ciudades colombianas andinas (Bogotá, Medellín y Cali), no es extraño que los mares y sus litorales no hayan figurado prominentemente en el desenvolvimiento histórico de la nación.

Cuadro 5.1. Convenios suscritos por Colombia sobre límites marítimos
Fuente: Elaboración propia a partir de DNP, 2007a

| Nación | Situación |
|---|---|
| Ecuador | Mediante el Convenio sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas y Cooperación Marítima entre las Repúblicas de Colombia y del Ecuador (Liévano – Lucio), Quito, agosto 23 de 1975 y Canje de Notas de Ratificación realizado en Bogotá el 22 diciembre de 1975. |
| Panamá | Tanto en el Mar Caribe como en el Océano Pacífico, mediante el Tratado sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas y Asuntos Conexos entre la República de Colombia y la República de Panamá (Liévano – Boyd), Bogotá, 20 de noviembre de 1976. Canje de Notas de Ratificación efectuado en Panamá el 30 noviembre de 1977. |
| Costa Rica | En el Mar Caribe, mediante el Tratado sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas y Cooperación Marítima entre la República de Costa Rica y la República de Colombia (Fernández – Faccio), San José, 17 de marzo de 1977; aprobado en Colombia mediante Ley 8 de agosto 4 de 1978. En el Océano Pacífico, mediante el Tratado sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas y Cooperación Marítima entre la República de Costa Rica y la República de Colombia, adicional al firmado en la ciudad de San José el 17 de marzo de 1977, Bogotá, abril 6 de 1984 y Canje de notas efectuado el 20 de febrero de 2001. |
| Nicaragua | Mediante el Tratado sobre Delimitación Marítima entre Colombia y Nicaragua (Esguerra – Bárcenas), Managua, marzo 24 de 1928, y su Acta de Canje del 5 de mayo de 1930. |
| Honduras | Mediante el Tratado sobre Delimitación Marítima entre la República de Colombia y la República de Honduras (Ramírez – López), San Andrés Isla, agosto 2 de 1986 y el Canje de Notas realizado en Nueva York el 20 de diciembre de 1999. |
| Jamaica | Mediante el Tratado sobre Delimitación Marítima entre la República de Colombia y Jamaica (Sanín–Robertson), Kingston, noviembre 12 de 1993 y Canje de Notas de Ratificación efectuado el 14 de marzo de 1994. |
| Haití | Mediante el Tratado sobre Delimitación de Fronteras Marítimas entre la República de Colombia y la República de Haití (Liévano–Brutus), Port–Au–Prince, 17 de febrero de 1978, y el Canje de Notas de Ratificación realizado en Bogotá el 16 de febrero de 1979. |
| República Dominicana | Mediante el Acuerdo sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas y Cooperación Marítima entre la República de Colombia y República Dominicana (Liévano–Jiménez), Santo Domingo, 13 de enero de 1978. Canje de notas de Ratificación efectuado en Bogotá, el 15 de febrero de 1979. |
| Venezuela | No existe tratado de delimitación de áreas marinas y submarinas. |

Cuadro 5.2. Información general y político administrativa
Fuente: Elaboración propia

| | |
|---|---|
| Nombre oficial | República de Colombia |
| Forma de Gobierno | Presidencialista |
| Organización Política y Administrativa Territorial | Estado Unitario Ajustado |
| Nombre Capital | Bogotá D.C. |
| No. de regiones costeras | Región Caribe Insular<br>Región Caribe Continental<br>Región Pacífica<br>(3 de 6 regiones) |
| No. de Departamentos costeros | Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Antioquia, San Andrés y Providencia, Choco, Valle, Cauca y Nariño (12 de 32) |
| No. de municipios costeros | En el Caribe: San Andrés (2); Guajira (4); Magdalena (4), Atlántico (5), Bolívar (2), Sucre (3), Córdoba (5), Antioquia (4). Subtotal: 29 municipios.<br>En el Pacífico: Choco (7), Valle (1), Cauca (3), Nariño (7). Subtotal: 18 municipios. Total: 47 municipios.<br>(47 de 1099) |
| Área de municipios costeros | 29.886 $km^2$ en el Caribe y 38.471 $km^2$ en el Pacífico |
| Moneda | Su unidad monetaria es el Peso ($), el cual se subdivide en 100 centésimos. $2.000 es equivalente a US$1,oo (2009) dólar de los Estados Unidos de América |
| Idioma | El español es el idioma oficial |

Cuadro 5.3. Información física
Fuente: DNP, 2007a

| | |
|---|---|
| Superfície Total (km²) | 2.070.408 |
| Superfície Continental o Emergida (km²) | 1.141.748 |
| Superfície Marítima (km²) | 928.660 |
| Área municipios costeros | 68.357 |
| Sup. Total / Superfície Costero-Marítima | 2,07 |
| Longitud línea de costa (km) | 3.323 |
| Superfície Continental / Longitud línea de costa | 393,70 |

El Estado colombiano es considerado un Estado Ribereño, por poseer costas marítimas, una sobre el océano Pacífico y otra sobre el mar Caribe y con territorios insulares en ambos océanos. La superficie marítima es de 928.660 km², y representa aproximadamente el 44.8% de la extensión total del territorio[4] (CCO-DNP, 2005). El espacio marítimo del Caribe corresponde a 589.560 km² y el del Pacífico a 339.100 km². Según el INVEMAR (2008) la línea de costas en el Caribe es de 1.778 kilómetros y en el Pacífico de 1.545 kilómetros (Ver Figura 5.7).

Figura 5.5. Localización de la República de Colombia. Fuente: IGAC, 2005

El territorio Insular está conformado por el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ubicado al noreste del Caribe Colombiano y, las islas de Gorgona, Gorgonilla, Malpelo e islotes, al oeste en el océano Pacífico.

Colombia tiene una posición geopolítica privilegiada. Situada en la esquina superior de América del Sur, ha sido reconocida internacionalmente por la importancia geoestratégica de sus mares y costas y por el

[4] Colombia tiene 2.070.408 km², de los cuales 1.141.748 (55.15%) corresponden a tierras emergidas, continentales e insulares y 928.660 (44.85%) a territorio marítimo (CCO-DNP, 2005).

ejercicio de su soberanía marítima, fundamentado en las convenciones y tratados internacionales y en la delimitación de ese territorio.

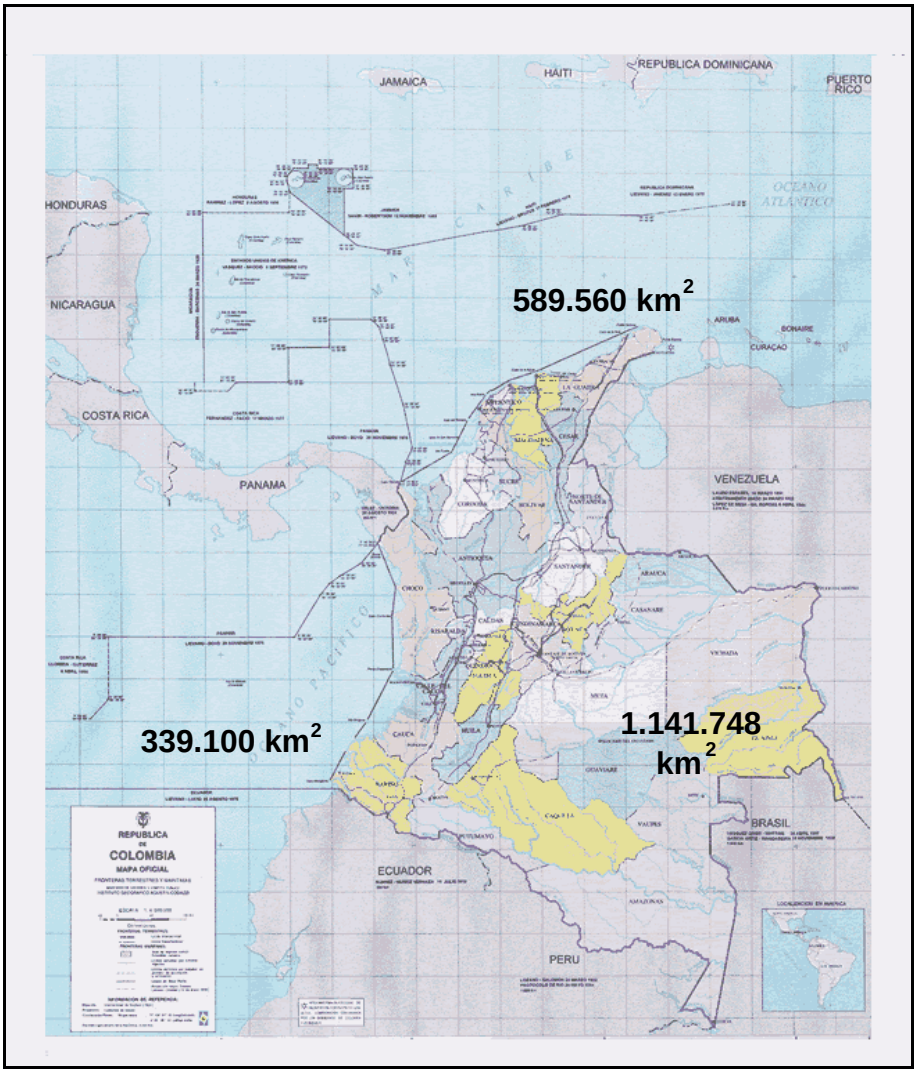



Figura 5.6. Mapa Oficial de la República de Colombia. Fuente: Modificado a partir de IGAC, 2005.

El país tiene fronteras marítimas con nueve países. En el océano Pacífico y el Mar Caribe con Panamá y Costa Rica; en el Océano Pacífico con Ecuador; y en el Mar Caribe con Venezuela, Nicaragua, República Dominicana, Haití, Jamaica y Honduras. Adicionalmente, tiene cinco fronteras terrestres, cuatro con países suramericanos, Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y una con Panamá en América Central. El Caribe colombiano integra al país a la Gran Cuenca del Caribe, que abarca desde la Península de la Florida hasta Venezuela y las numerosas islas que conforman el Caribe Insular. Es considerada una de las zonas más fragmentadas y complejas del mundo ya que en ella están representados casi todos los status que pueden formarse de acuerdo con el derecho internacional: Estados independientes, Estados asociados, federaciones subordinadas y colonias. Pese a sus diferencias históricas y culturales, la región comparte una geografía e idiosincrasia común que debería ser el eje de una mayor integración y cooperación en la región. Colombia junto con otros 24 países de la Gran Cuenca del Caribe suscribió en 1994 el *Convenio Constitutivo de la*

*Asociación de Estados del Caribe.* Así mismo, desde 1994, Colombia tiene acceso preferencial al *Mercado Común del Caribe* (CARICOM, por sus siglas en inglés).

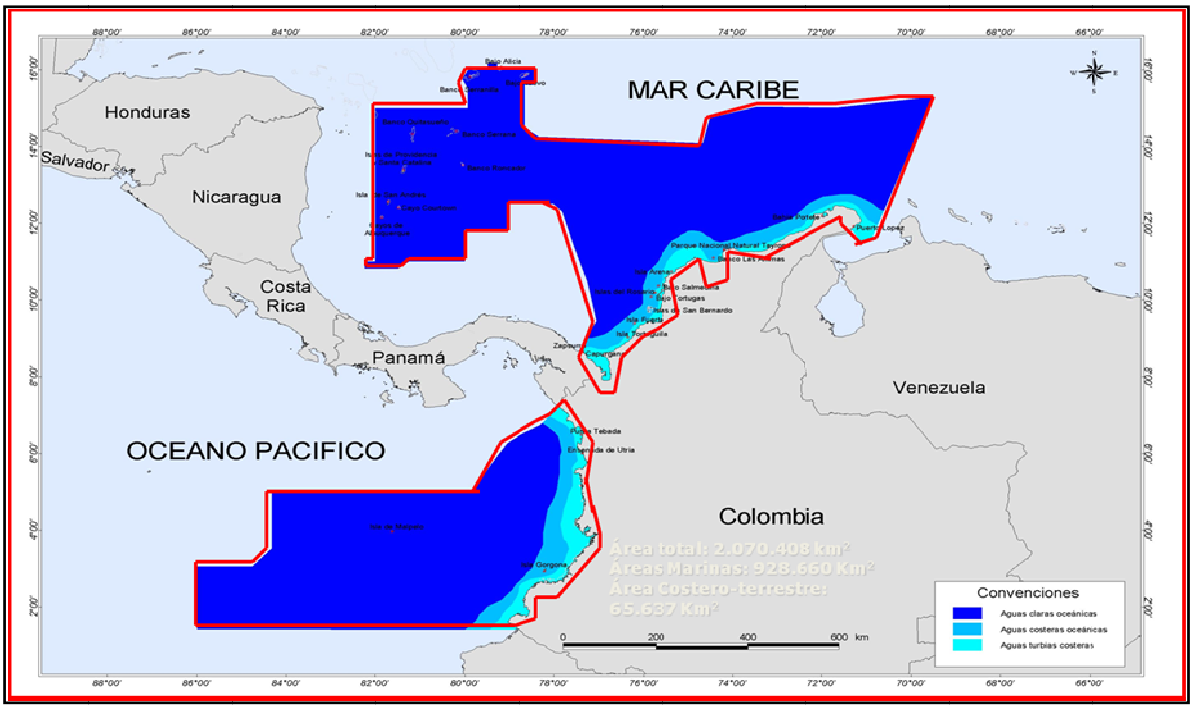



Figura 5.7. El territorio marino-costero colombiano. Fuente: ARENAS, 2004b.

Con relación al Pacífico, el principal reto para el país es formalizar su ingreso al APEC (*Asian Pacific Economic Co-operation*), organismo orientado a optimizar los beneficios de la interdependencia económica y promover los intereses de la región. Este foro está conformado por 21 países, que representan cerca del 40% de la población mundial, 56% del PIB y 48% del comercio mundial (DNP, 2007a). Colombia hizo la primera solicitud formal de ingreso ante el Consejo de este organismo en 1995, sin embargo, en 1997, antes de ser aprobada, se declaró una moratoria de 10 años para el ingreso de nuevos miembros, con el fin fortalecer el grupo e identificar los lineamientos hacia futuro[5]. En el año 2000 Colombia fue aceptado como miembro *Observador del Grupo de Trabajo de Promoción Comercial*, el cual se encarga de diseñar y poner en marcha la agenda comercial del organismo.

En relación a las unidades administrativas territoriales subregionales y locales costeras, el territorio costero colombiano comprende 47 municipios, 18 localizados en la región Pacífica, 27 en la Caribe y 2 en la Insular, que a su vez forman parte de 12 departamentos (provincias) del país (Ver Figuras 5.8 y 5.9). El área total de los municipios con costas en los mares asciende a 68.357 km², que representa el 7% del área total del país (Arenas, 2004b). La región más extensa es la Pacífica que tiene un área de 38.471 km², seguida por la región Caribe con una extensión de 29.842 km² y la Insular con 44 km²; equivalente al 4%, 3.1% y 0.005% respectivamente del área total de Colombia.

[5] En 2007 expiró la moratoria, la cual ha sido nuevamente ampliada. No obstante el país insiste en la posibilidad de formalizar su ingreso a este organismo y de aprovechar el potencial económico y comercial que representa. Para esto, no basta con tener costa en el Pacífico, es importante contar con una estrategia clara de cooperación e integración. La experiencia de actuales miembros como México, Perú y Chile puede ser una guía útil para que Colombia lleve a cabo un proceso exitoso.

Finalmente en este apartado, cabe señalar que el poder ejecutivo en la nación es ejercido por el *Presidente de la República*, elegido cada cuatro años por voto popular directo, el cual puede ser reelegido por reciente modificación de la *Constitución Política* de 1991. La elección de gobernadores y alcaldes es por voto popular para períodos de tres años, siendo el gabinete ministerial nombrado por el presidente en funciones. La rama legislativa está compuesta por el *Congreso*, conformada por el *Senado* y la *Cámara de Representantes*, elegidos mediante sufragio popular para períodos de cuatro años, así como los concejos departamentales, distritales y municipales[6].

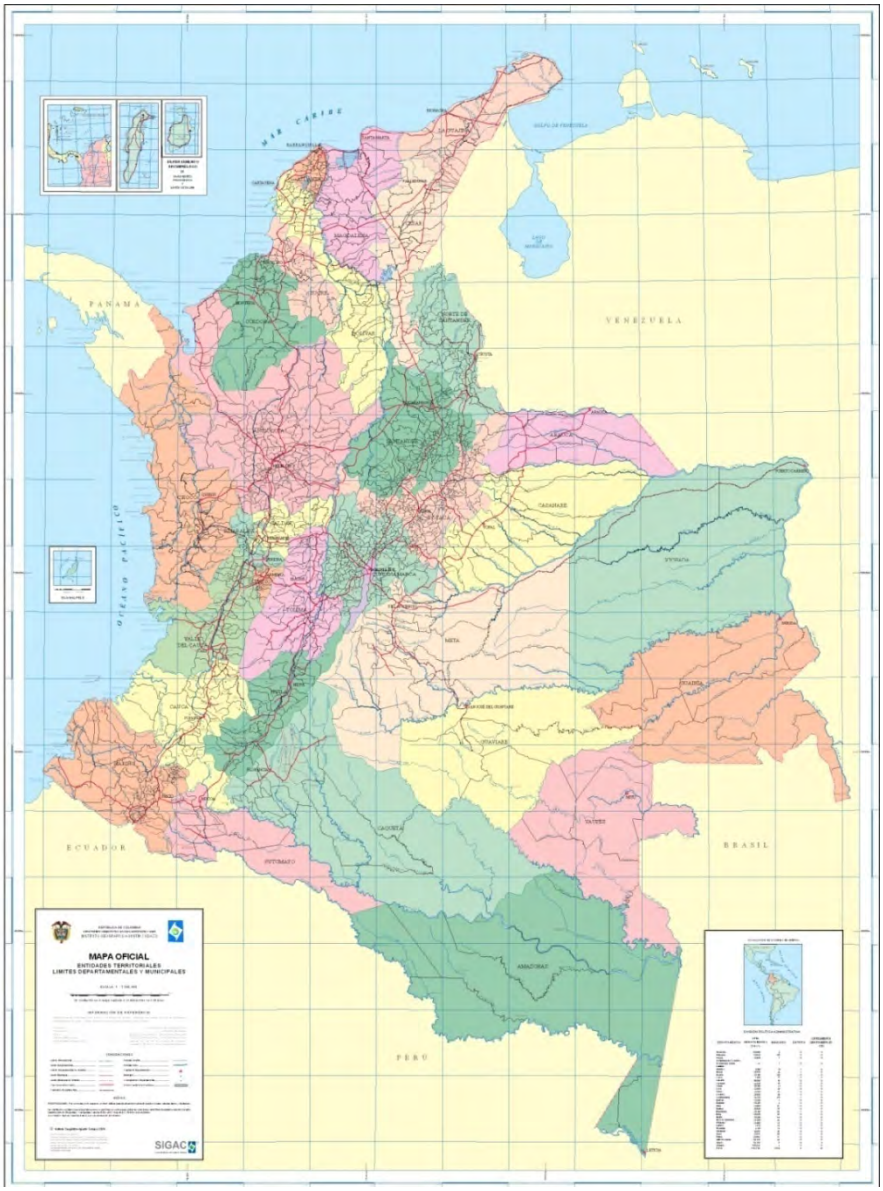



Figura 5.8. Mapa de entidades territoriales. República de Colombia. Fuente: IGAC, 2005.

[6] El 20 de octubre de 2005 mediante fallo de la *Corte Constitucional* se dio vía libre a la reelección inmediata –y a la del Presidente actual Álvaro Uribe Vélez–, por lo cual este, después de ganadas las elecciones presidenciales de 2006, acumuló un mandato de dos períodos continuos (2002-2010). Las elecciones del 28 de mayo del 2006 establecieron un mapa político totalmente nuevo, en el que los partidos Liberal y Conservador, dueños del escenario por casi dos siglos, fueron sustituidos por nuevas fuerzas: la primera es la que se aglutina alrededor de Uribe (*El Uribismo*) y la segunda, el *Polo Democrático*, primer partido de izquierda que logró en 2006 la votación más alta de su historia. A junio de 2009 se prevé posible un nuevo mandato de Uribe Vélez (2010-2014), si logra aprobarse un referendo previsto para comienzos 2010.

Figura 5.9. Composición porcentual del área terrestre municipal en Colombia
Fuente: CCO-DNP, 2005.

## 5.1.3. Caracterización y diagnostico integrado del litoral colombiano

### Condiciones biofísicas y problemática

Como se ha indicado tres regiones constituyen el territorio marino y costero colombiano: El territorio Caribe continental, el Caribe insular y el Pacífico. La primera está localizada en el extremo noroccidental de Suramérica; limita al norte con Jamaica, Haití y República Dominicana; al noroeste con Nicaragua y Costa Rica, al este con Venezuela, en la zona de Castilletes (N 11º50. W 71º18.) y al oeste con Panamá, en la zona de Cabo Tiburón (N 08º42.W77º19.) (INVEMAR, 2005). El Caribe Insular se ubica al noroeste del país en la llamada zona de elevación de Nicaragua, siendo sus coordenadas más extremas entre los 12º - 16º30. LN y 78º - 82º LW. Tiene una extensión de línea de costa de 52 km aproximadamente y un área terrestre de 62 km$^2$. La costa del Pacífico se ubica en la región occidental de Colombia; está limitada al norte por la frontera con Panamá (N 7º13. W 77º49.) y al sur por la desembocadura del río Mataje en la frontera con Ecuador (N 1º36. W 79º01.) (Ver Figuras 5.6 y 5.7).

La mayor parte de la costa Caribe colombiana está conformada por la llanura Caribe, que se extiende hacia el norte de las estribaciones de las cordilleras Occidental y Central. Su relieve es ondulado a plano, muy cercano al nivel del mar, con colinas que en general no superan los 500 m de altura, a excepción de la Sierra Nevada de Santa Marta, que se levanta como un macizo aislado con alturas de hasta 5.770 m, la mayor altitud del país. Hacia el norte, en la Guajira se observan paisajes desérticos, que paulatinamente van cambiando hacia tierras cálidas secas a semisecas, hasta llegar a la serranía del Darién, en cercanías de Panamá, donde la humedad es alta y la vegetación muy densa (IDEAM, 2001).

Los accidentes geográficos más destacados en el litoral son: La península de la Guajira, las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, la isla barrera de Salamanca, el delta del río Magdalena[7],

[7] El sistema del río Magdalena es el más importante del país puesto que atraviesa de sur a norte casi todo su territorio (1543 km de longitud y 257.000 km$^2$ de área); sus tributarios más importantes son los ríos Cauca y San Jorge. Forma un delta en Bocas de Ceniza dominado por la carga sedimentaria cercana a los 144 millones de t año-1. La desembocadura del rio conforma un amplio delta lagunar caracterizado por la Ciénaga Grande de Santa Marta, con un volumen de agua 2232 millones de m$^3$ y una extensión de 450 km$^2$ (INGEOMINAS, 1998).

la bahía de Cartagena, el archipiélago de islas del Rosario y el de San Bernardo, el golfo de Morrosquillo, el delta del río Sinú[8] y la zona de acantilados al oeste del Sinú. Finalmente el golfo de Urabá que se constituye como el segundo de los rasgos geográficos destacados en la costa Caribe, después de la península de la Guajira con costas acantiladas y de pequeñas playas, bahías y el delta del río Atrato[9] (IDEAM, 2001).

La costa Caribe insular está conformada por el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y sus cayos, declarada durante el año 2000 como *Reserva Mundial de la Biósfera*. El archipiélago presenta características particulares definidas por su posición geográfica, como son su origen volcánico y diferentes ambientes marinos y terrestres. La isla de San Andrés presenta una planicie litoral conformada por una plataforma emergida hasta los 10 m de altura y que rodea un relieve de colinas suaves. La Costa oriental de la isla de Providencia presenta un arrecife barrera de 32 km que va hasta la isla de Santa Catalina y limita una laguna costera somera (INVEMAR, 2005). En cuanto a los cayos y bancos, poseen diferentes formas, e incluyen geoformas de terraza prearrecifal de barlovento, laguna, terraza lagunar y terraza prearrecifal de sotavento; algunos como el de Serrana tienen un arrecife periférico.

La costa del Pacífico puede decirse que se divide en dos regiones fisiográficamente diferentes: La zona norte, entre Panamá y cabo Corrientes (ver Figuras 5.6 y 5.7), de aproximadamente 375 km de longitud, está constituida por costas altas muy accidentadas, de acantilados sobre rocas terciarias de la serranía del Baudó que alcanzan hasta 100 m de altura a poca distancia de la costa, lo que explica la existencia de ríos cortos pero de gran caudal. En tanto hacia el sur de cabo Corrientes hasta el límite con el Ecuador, la costa es baja, aluvial, con planos inundables cubiertos por manglares y sólo interrumpidos por pequeños tramos de acantilados en las bahías de Málaga, Buenaventura y Tumaco. Hacia el sur la costa es poco accidentada y cruzada por una red de drenaje densa conformada por esteros y ríos caudalosos alimentados por la alta precipitación, como el San Juan, Patía y Micay[10] (INVEMAR, 2005).

El litoral colombiano fue subdividido por el *Programa Nacional de Investigación en Biodiversidad Marina y Costera* -PNIBM-, en dieciocho (18) ecorregiones considerando una serie de atributos naturales característicos que le otorgan en suma una identidad ambiental y paisajística particular[11] (INVEMAR, 2000). Estas son las unidades de gestión de la biodiversidad costera y marina en Colombia (ver Figuras 5.10 y 5.11). Los límites geográficos y las características más sobresalientes de cada ecorregión[12] se sintetizan en el Cuadro 5.4.

---

[8] La vertiente del río Sinú ocupa un área cercana a los 15.000 km$^2$; su carga sedimentaria de aproximadamente 400 m3 s-1, ha permitido la formación del delta de Tinajones que ha crecido a un velocidad de 0.5 km2 año-1 (Robertson, 1989 y Ramírez, 1992 En: INVEMAR, 2003).

[9] El río Atrato tiene un curso de aproximadamente 700 km y un área de 36.000 km$^2$, desemboca en el golfo de Urabá en donde forma un delta fluvial favorecido por una descarga de sedimentos de aproximadamente 11 millones de t año-1 (Restrepo y Kjerfve, 2000).

[10] El Delta del río San Juan tiene una superficie de 800 km$^2$; recibe caudales entre 600 y 6.000 m3 s-1 y sedimentos en suspensión del orden de 16 millones t año-1 (Restrepo y Kjerfve, 2000). El delta del río Patía es el más extenso de la costa Pacífica, con una cuenca de drenaje de 23.000 km$^2$ y un caudal de 488 m3 s-1. La cuenca del río Micay tiene 2.511 km$^2$ y un caudal promedio del río de 289 m3 s-1 (INVEMAR, 2003).

[11] Estos criterios fueron: 1. Grado de influencia continental en cuanto aportes de aguas dulces, sedimentos y contaminantes por descargas de ríos y ciénagas; 2. Amplitud, rasgos geomorfológicos y tipos de sedimentos de la plataforma continental; 3. Rasgos geomorfológicos de la costa; 4. Ocurrencia estacional o permanente de afloramientos de masas de agua subsuperficiales; 5. Grado de exposición o nivel de energía del oleaje; 6. Presencia de unidades ecológicas particulares o de mosaicos de éstas y 7. Productividad biológica de la columna de agua y de los ecosistemas costeros.

[12] Salvo algunas excepciones, el límite externo (hacia mar adentro) de las ecorregiones costeras coincide con la isóbata de 200 m, que corresponde generalmente al límite convencional de la plataforma continental y que separa los ámbitos nerítico (o costero) y pelágico (u oceánico).

Cuadro 5.4. Las ecorregiones naturales marinas y costeras colombianas, sus límites geográficos y rasgos distintivos más característicos. Fuente: INVEMAR, 2000.

| Ecorregión/ Sub-Ecoregión | Límites Geográficos | Rasgos Distintivos |
|---|---|---|
| 1. GUAJIRA (GUA) | Castilletes - Rio Ranchería | GUAJIRA (GUA) Castilletes - Rio Ranchería Surgencia, elevada productividad primaria, plataforma amplia de fondos arenosos, praderas de fanerógamas y algas, playones salinos |
| 2. PALOMINO (PAL) | Rio Ranchería - Rio Piedras | Playas de arena gruesa, aportes de ríos de trayecto corto, alta dinámica de oleaje |
| 3. TAYRONA (TAY) | Rio Piedras - Punta Gloria | Costa acantilada, bahías y ensenadas, plataforma ausente, surgencia estacional, mosaicos coralinos |
| 4. MAGDALENA (MAG)<br>Golfo de Salamanca (sal) | Punta Gloria - Bocas de Ceniza | Playas de arena gruesa, alta dinámica por oleaje; aguas influenciadas por descargas de la Ciénaga Grande |
| Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM) | Complejo lagunar-estuarino al sur de la Isla de Salamanca | Manglares, aguas estuarinas |
| Galerazamba (gal) | Bocas de Ceniza - Bahía de Cartagena | Aguas turbias, plataforma de arenas finas y lodos, playas arenosas, acantilados erosivos |
| 5. MORROSQUILLO (MOR) | Bahía Barbacoas - Tinajones, isóbata de 20 m | Aguas semi-turbias, fondos lodosos, costa baja, baja dinámica del oleaje, manglares |
| 6. ARCHIPIÉLAGOS CORALINOS (ARCO) | Bajos de Salmedina - Isla Fuerte-Bajo Bushnell, isóbata de 20 m - isóbata de 200 m | Aguas claras, mosaicos coralinos |
| 7. DARIEN (DAR)<br>Arboletes (arb) | Tinajones - Punta Caribana | Costa erosiva, plataforma ancha, con fondos lodosos, aguas semi-turbias |
| Atrato (atr) | Punta Caribana - Acandí (abarca el Golfo de Urabá, hasta la isóbata de 60 m) | Fuerte influencia de descargas del Rio Atrato, manglares, planos aluviales, fondos lodosos |
| Capurganá (cap) | Acandí - Cabo Tiburón | Costa rocosa, bahías y ensenadas, mosaicos coralinos |
| 8. ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA (SAN) | Al occidente, norte y sur límites fronterizos de Colombia, al oriente isóbata de 1000m | Mosaicos coralinos, aguas oceánicas |
| 9. CARIBE OCEÁNICO (COC) | Isóbata de 200 m (continente), isóbata de 1000 m (archipiélago de San Andrés y Providencia) | Aguas oceánicas, fondos profundos. |
| 10. PACIFICO NORTE (PAN) | Punta Ardita - Cabo Corrientes | Costa rocosa, plataforma angosta, surgencia |
| 11. BAUDÓ (BAU) | Cabo Corrientes - Brazo Charambirá | Playas extensas, aportes de los ríos Baudó, Docampadó y otros de curso corto |
| 12. BUENAVENTURA (BUE) | Brazo Charambirá - Rio Raposo | Aportes del Rio San Juán, Dagua, Anchicayá y otros; plataforma ancha, planos aluviales con afloramientos de terrazas de limolitas del Terciario que forman acantilados erosivos |
| 13. NAYA (NAY) | Rio Raposo - Rio Guapi | Islas barrera, manglares, plataforma ancha |
| 14. SANQUIANGA (SAQ) | Rio Guapi - Isla El Morro | Amplio complejo de esteros, manglares, aguas turbias y salobres |
| 15. TUMACO (TUM) | Isla El Morro - Rio Mataje | Planos aluviales, esteros, manglares. |
| 16. GORGONA (GOR) | Al oriente isóbata de 40 m, al occidente isóbata de 200 m | Costa y fondos rocosos, corales, aguas “claras”, biota pelágica y nerítica. |
| 17. MALPELO (MAL) | Isóbata de 500 m | Costa acantilada, fondos rocosos, biota pelágica. |
| 18. PACIFICO OCEÁNICO (PAO) | Isóbata de 200 m-límites jurisdiccionales de Colombia | Aguas oceánicas profundas |

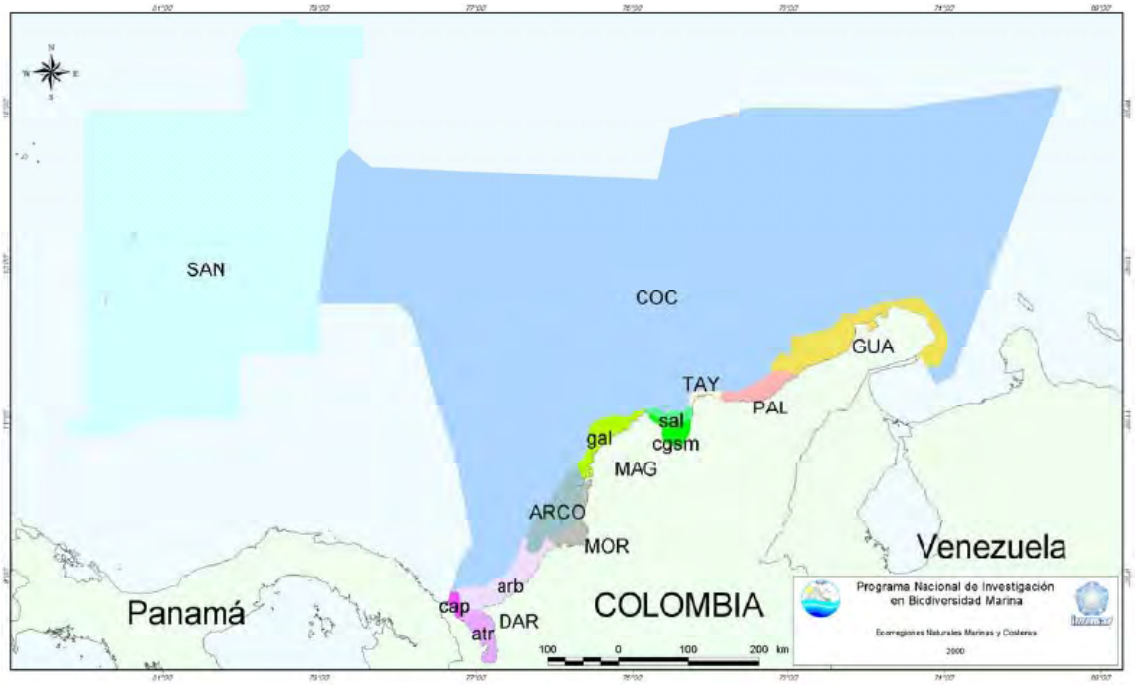



Figura 5.10. Ecorregiones naturales y marinas en el Caribe colombiano. Fuente: INVEMAR, 2000.

Las características generales y situación actual de los seis principales ecosistemas costeros en Colombia (DNP, 2007a), se resumen a continuación.

1. *Arrecifes de coral:* Son uno de los ecosistemas biológicamente más complejos y frágiles del planeta. De acuerdo con la evaluación de Díaz *et al.* (2000) y de INVEMAR (2005), Colombia posee cerca de 2.900 km$^2$ de áreas coralinas, de los cuales 1.091 km$^2$ comprenden fondos con alta cobertura arrecifal que representan menos del 0.4% de los arrecifes existentes en el mundo (Spalding et al., 2001). En el país hay cerca de 80 especies de corales constructores de arrecifes (Escobar, 1994); para el Caribe cerca de 61 especies y en el Pacífico alrededor de 16 especies, estos comparados con los arrecifes del Pacífico occidental, mas de 400 especies según Veron (2000), son muy pobres en especies.

   Las mayores formaciones arrecifales se localizan en el archipiélago de San Andrés y Providencia, en donde alcanzan una extensión de aprox. 2.220 km$^2$. También se encuentran en la zona costera continental, en el Parque Nacional Tayrona, el archipiélago de San Bernardo y las Islas de Barú y el Rosario y el Urabá chocoano, con una extensión estimada de 663 km$^2$. En conjunto, éstos equivalen al 10% del total de arrecifes del Atlántico Oriental. En el Pacífico colombiano su presencia es más reducida, con una extensión aproximada de 15 km$^2$, localizados en la Isla de Gorgona, Ensenada de Utría, Punta Tebada e Isla Malpelo (Díaz *et al.* ,2000).

   En los últimos 25 años estos ha sufrido un proceso de deterioro, con una mortalidad creciente de corales a través de todo el Caribe, incluyendo los de las costas colombianas; en muchos lugares se ha reducido la cobertura de coral vivo al 30%. Enfermedades como la *Plaga Blanca* (EPB) y los *Lunares Oscuros* (ELO) continúan presentando los mayores valores de prevalencia en los monitoreos recientes, así como al fenómeno de blanqueamiento generalizado registrado tanto en el Caribe como en el Pacífico colombiano, asociado al Fenómeno Cálido del Pacifico (*El Niño*) (IDEAM, 2001).

La carga incremental e irregular de sedimentos en el Caribe provenientes del río Magdalena explica en gran medida el deterioro de estos ecosistemas, en especial en el sector de Cartagena (Tierra Bomba e Islas del Rosario). Restrepo (2005) señala que estos aportes (superiores a 140 x $10^6$ t/año) se han incrementado desde finales de los años ochenta y que las descargas a la Bahía de Cartagena, a través del Canal del Dique, no han presentado ninguna disminución desde los años noventa. El deterioro de los arrecifes coralinos en la región de Cartagena es un ejemplo más de la estrecha relación entre la deforestación e intensa actividad humana en la cuenca del Magdalena y la progresiva destrucción de estos ecosistemas costero-marinos por el continuo aporte de sedimentos.

Figura 5.11. Ecorregiones naturales y marinas en el Pacífico colombiano. Fuente: INVEMAR, 2000.

2. *Manglares:* Estas comunidades boscosas costeras de transición entre el mar y la tierra, soportan más de dos tercios de las poblaciones de peces en Colombia, además de sus múltiples funciones para las poblaciones costeras: fuente de recursos pesqueros, madereros y atractivo turístico, etc. Los ecosistemas de manglar subsidian de materia y energía a otros sistemas -corales y praderas-; actúan como agentes detoxificadores al atrapar sedimentos que funcionan como trampas naturales de contaminantes; contribuyen a mejorar la calidad del agua; actúan como amortiguadores de inundaciones; son áreas de crianza de peces; protegen la línea de costa, evitan la erosión y contribuyen en la estabilización de las playas. Además, disipan la fuerza del viento y las olas y con ello reducen los posibles daños ocasionados por huracanes y maremotos en áreas costeras y poblaciones ribereñas (INVEMAR, 2005).

Los manglares y arrecifes enfrentan amenazas de origen natural (huracanes, surgencias etc.), pero, sobre todo, amenazas ocasionadas por la acción del hombre. Dentro de estas últimas se destacan: aprovechamiento selectivo, la tala y relleno, la disposición de residuos sólidos, las alteraciones en el régimen hídrico, la construcción de obras civiles (carreteras, diques, infraestructura industrial y turística), la contaminación de procedencia terrestre, la deforestación, el uso de métodos de pesca dañinos, la

creciente sedimentación y las expansiones urbanas y agrícolas. En Colombia, estos factores han incidido en su desaparición, en particular en la Costa Caribe. En 1981 Colombia ocupaba el décimo lugar en el mundo en cuanto a extensión de sus manglares con un área de 4.400 $km^2$ y para el 2003 ésta se había reducido a 3.700 $km^2$. De este total, el 77% se encuentra en el Pacífico y el 33% restante en el Caribe, principalmente en las desembocaduras de los ríos Atrato, Sinú y en la Ciénaga Grande de Santa Marta (DNP, 2007a). El deterioro de este ecosistema en el país está asociado al desconocimiento de su importancia ecológica, a su inadecuada explotación forestal, al vertimiento de deshechos agroindustriales y no biodegradables asociados a la agricultura intensiva, a la expansión de la frontera urbana y agrícola ganadera, y de la industria camaronera. Sánchez et.al. (2000) señala entre otras causas también a procesos críticos de déficit hídrico, erosión, contaminación por hidrocarburos, así como la construcción de infraestructura vial, aeropuertos y puertos marítimos.

3. *Praderas y pastos marinos:* Estas comunidades acuáticas tropicales de plantas fanerógamas crecen en zonas subtropicales y tropicales, sobre fondos arenosos o fangosos poco profundos cercanos a la costa. Como productores primarios son base de complejas redes tróficas que soportan una muy alta diversidad y pesquería. Están muy relacionados con los manglares y arrecifes, presentándose en Colombia exclusivamente en el mar Caribe. Resultados del proyecto realizado por INVEMAR[13] (2000-2002) en Díaz *et. al.*, (2003) muestran que los pastos marinos en el Caribe colombiano forman praderas con una extensión total de 43.223 hectáreas, distribuidas discontinuamente debido a la combinación de salinidades bajas, elevada turbidez y alta turbulencia de las aguas, entre otros factores, a lo largo de la costa continental y del archipiélago de San Andrés y Providencia. Del total, sólo 2.006 ha (4.6%) se localizan en el archipiélago de San Andrés y Providencia, restringidos alrededor de las dos islas y a pequeños rodales en los cayos Albuquerque y Bolívar. Las otras 41.218 ha (95.4%) se distribuyen en aguas someras (0. 14 m de profundidad) a lo largo de la costa continental y alrededor de las islas situadas a cierta distancia de la costa sobre la plataforma continental. En La Guajira, las primeras valoraciones señalan que las praderas ocupan 34.674 ha, constituyendo el 80.3% del total de praderas existentes en el Caribe colombiano. Procesos agudos de deterioro de praderas se han presentado especialmente en bahía de Cartagena, y en la isla de San Andrés, así como en la bahía de Santa Marta por procesos de sedimentación, contaminación, asociados a vertidos y obras de *desarrollo* costero.

4. *Fondos sedimentarios:* Los fondos blandos son ecosistemas conformados por la acumulación de partículas sedimentarias (arenas, arcillas, cienos, limos) en un sustrato inestable y de baja complejidad topográfica, los cuales sin embargo ofrecen alimento y protección a una gran cantidad de organismos (INVEMAR, 2005). Se inician por debajo de los 5 metros de profundidad y se extienden hasta donde termina la plataforma continental (130-150 m). Según Guzmán-Alvis y Solano (2002), corresponden a los ecosistemas marinos más extensos en Colombia (con una extensión estimada de 889.400 $km^2$, comprendiendo el 99.5 % de los ecosistemas submarinos) y albergan numerosas especies de valor comercial. No se reportan alteraciones significativas en la composición y diversidad de estas comunidades marinas, a excepción de bruscas variaciones de algunas especies de moluscos atribuidos a cambios ocasionados por el Fenómeno de El Niño, que alteran el flujo de energía en playas arenosas de estuarios tropicales (Riascos, 2005).

[13] *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives De Andreis"* (INVEMAR). Principal institución pública de investigación costera y oceánica en Colombia dependiente del *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

5. *Lagunas costeras y estuarios:* Muchas veces asociados a ecosistemas de manglar en Colombia, estos sistemas muy productivos son cuerpos de agua que se forman en las ensenadas y en las desembocaduras de los ríos al mar y en donde tiene lugar un gran intercambio de materiales y organismos vivos. Muy valiosos tanto desde el punto de vista económico como ecológico, su carácter abierto los ha hecho particularmente vulnerables a los usos antrópicos de la cuenca. Actividades de minería fluvial, agricultura intensiva, desarrollo urbano, desforestación, navegación, obras inadecuadas de vías e infraestructura, explican en gran medida en Colombia la degradación y contaminación de estos sistemas, especialmente en el Caribe por desechos industriales y domésticos, metales pesados e hidrocarburos, entre otros.

6. *Playas y acantilados:* El 80% de las costas colombianas está formado por playas arenosas que sirven como lugares de alimentación, anidación y descanso a un importante número de especies anfibias y aves, además de constituir un importante foco de urbanización y atractivo turístico, especialmente en el Caribe. Estos dos últimos usos, sin embargo, son los que más contribuyen a su deterioro ambiental, principalmente a través de la creciente densificación urbana costera y la descarga de desechos domésticos e industriales.

   Los litorales rocosos de fuerte cantil (más de 40º) son relativamente escasos y distribuidos irregularmente a lo largo de los casi 1600 km de línea de costa del Caribe colombiano, siendo en total menos de 330 km de ésta (aprox. 20%). En el Caribe colombiano se encuentran acantilados a lo largo de toda la costa continental (Cabo de la Vela, el parque Tayrona y en la frontera con Panamá), y en las oceánicas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Díaz y Acero, 2003). En el Pacífico se suscriben al norte de cabo Corrientes en el Chocó, asociado a las estribaciones de la Serranía del Baudó, donde existen acantilados rocosos con una longitud aproximada de 287 km (López Victoria *et.al.*, 2004), y en la región sur como formaciones discontinuas en la desembocadura del río San Juan y en las bahías de Málaga y Buenaventura, y Golfo de Tortugas.

En conjunto, los seis ecosistemas señalados, significativamente valiosos pero igualmente frágiles, son el soporte de la amplia biodiversidad presente en la zona costera, el Mar Territorial y la ZEE colombiana[14], las cuales se caracterizan como es común en el Trópico por su muy alto número de especies, pero su relativa baja abundancia poblacional.

De lo hasta aquí señalado puede decirse que los ecosistemas costero-marinos colombianos presentan diferentes grados de intervención, que pueden llegar a ser críticos en el caso de los arrecifes de coral y algunas bahías, lagunas costeras y manglares, como en las de bahía de Cartagena y ciénagas de La Vírgen, Mallorquín y Grande de Santa Marta en el Caribe, como las de Buenaventura y Tumaco en el Pacífico. Las pesquerías, en general no muy abundantes debido a condiciones ecológicas naturales, han sufrido a consecuencia de la sobrepesca y el uso de técnicas indebidas de pesca (por ejemplo dinamita).

La contaminación por fuentes terrestres y marinas es un fenómeno de importancia especialmente en algunos puntos críticos (Cartagena, Coveñas y Buenaventura), factor de degradación de ecosistemas marinos

[14] Esta biodiversidad en el Caribe colombiano se manifiesta en más de 900 especies de peces, 1.180 de moluscos, 530 de crustáceos decápodos, 150 de equinodermos, 130 de corales escleractínicos, 97 de octocorales, 239 de poliquetos y 76 de briozos y otros grupos sobre los cuales no se tienen cifras exactas. En el Pacífico, pese a que el esfuerzo investigativo ha sido mucho menor, se conoce la presencia de 771 especies de peces, 412 de crustáceos decápodos, 963 de moluscos, 118 de equinodermos y 31 de corales (INVEMAR, 2005).

y de la salud de la población ribereña. Un 80% corresponde de origen terrestre y la diferencia es generada por el transporte marítimo, oleoductos, plataformas para explotaciones mineras y energéticas y las actividades asociadas[15]. Cuatro fuentes terrestres de contaminación costera y marina se identifican en Colombia (DNP, 2007a):

- *Aguas residuales domésticas*. Se caracterizan principalmente por la presencia de materiales orgánicos biodegradables y compuestos sintéticos como detergentes y microorganismos patógenos.
- *Aguas residuales industriales*. Contienen metales pesados y derivados de petróleo.
- *Aguas residuales agrícolas y pecuarias.* Contienen fertilizantes y plaguicidas.
- *Transporte terrestre, fluvial y marítimo.* Descargan petróleo y sus derivados, que son eventualmente derramados en los cuerpos de agua.

En el litoral Caribe, las principales fuentes de contaminación marina provienen de las descargas domésticas, industriales y agrícolas que recogen a lo largo de su recorrido los ríos Magdalena, Atrato y Sinú; de los vertimientos directos, domésticos e industriales, provenientes de Barranquilla y Cartagena y de los vertimientos de residuos oleosos generados por las actividades marítimas, portuarias y petroleras. (Garay, 2002, INVEMAR, 2005).

El río Magdalena sobresale como la principal fuente de contaminación de la costa Caribe (y de forma significativa del Gran Caribe), al aportarle el 96% de la contaminación orgánica biodegradable ($DBO_5$); el 88% de los sólidos suspendidos totales; y el 80% de las descargas de coliformes fecales; el 61% de los residuos de hidrocarburos del petróleo; y el 62% de metales pesados como el plomo. La concentración de estos contaminantes supera en la mayoría de los casos los límites permisibles, lo cual representa un riesgo considerable para las poblaciones ribereñas y costeras y para sus ecosistemas. (INVEMAR, 2005).

En la costa Pacífica se observa una menor presencia de agentes contaminantes frente a los registrados en la costa Caribe. No obstante, se presentan niveles importantes de contaminación por metales pesados como mercurio y cianuro, producto de la explotación minera que se desarrolla en la región. La mayor carga contaminante la transportan los ríos San Juan, Mira y Patía los cuales, además de los residuos mencionados, llevan en sus cauces una variedad de desechos orgánicos, tóxicos, agroquímicos, sedimentos, microorganismos y nutrientes. A lo anterior se suman los vertimientos domésticos y de hidrocarburos provenientes de las actividades marítimas y portuarias de los municipios de Buenaventura y Tumaco.

## Condiciones demográficas

El último censo poblacional en Colombia se llevo a cabo el 30 de junio del 2005, registrando una población total de 42.888.592 habitantes, lo cual representa una densidad de 36 personas por $km^2$ (DANE, 2006). Esta población presentó un incremento del 12,2% (ver Cuadro 5.5) en relación al último censo de 1993 (37.635.094 habitantes).

[15] Es importante destacar que a través del *Acuerdo de Viña del Mar sobre el Estado Rector de Puerto*, Colombia ha avanzado en la implementación de convenios internacionales relacionados con la seguridad marítima y la protección del medio ambiente marino. El marco normativo internacional vigente obliga a que el *Estado Rector de Puerto* inste a los propietarios, armadores y a los Estados que desarrollan actividades en su jurisdicción, sobre el cumplimiento de las disposiciones internacionales que regulan la navegación.

Según certificación del Departamento Nacional de Estadística -DANE-, la población residente en los 47 municipios costeros[16] ascendía en el año 2005 a 4,5 millones de habitantes. Ellos representan el 10.1% de la población total del país y se encuentran localizada en mayor proporción (81%) en ciudades costeras. Los municipios de la región Caribe poseen el 8.2% de la población municipal nacional, los de la región Pacífica el 1.5% y los de la región Insular tan solo el 0.2%. De acuerdo con las proyecciones del DANE, se espera que para el 2019 la población total del país sea de 55.875.190 de los cuales 5.596.252 de habitantes se encontrarían ubicados en los municipios costeros de las regiones Caribe y Pacífica. En la región Insular, según la misma fuente, la densidad poblacional actual corresponde a la muy alta cifra de 1.896 hab/km$^2$. En el Caribe es de 126 hab/km$^2$ y 19 hab/km$^2$ en la Costa Pacífica.

Cuadro 5.5. Población total y tasa de crecimiento intercensal en la República de Colombia. Censos Nacionales: 1973-2005
Fuente: Elaboración propia

| Censo | Población total | Tasa de crecimiento intercensal (por cada 100 habitantes) |
|---|---|---|
| 1973 | 22.862.118 | |
| 1985 | 30.062.198 | 3,15 |
| 1993 | 37.635.094 | 2,52 |
| 2005 | 42.888.592 | 1,40 |

La costa Caribe concentra el mayor porcentaje de población asentada en el litoral (83%), y sus niveles de urbanización, especialmente en Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, son superiores al promedio del país (el 81% y el 75%, respectivamente). El restante 17% de la población costera se encuentra en los municipios del Pacífico y sus niveles de urbanización son inferiores al promedio nacional (63%). En relación a la dinámica demográfica, las principales ciudades costeras evidencian desde mediados de los años 50 un notable crecimiento. En sus comienzos motivada por posibilidades de empleo y mejores servicios sociales, y en las dos últimas décadas vinculada también a fenómenos de violencia y orden público. Este crecimiento a su vez ha ocasionado críticos problemas ambientales en el litoral[17].

En relación a la población temporal costera, asociada principalmente a flujos turísticos nacionales, Arenas (2004b) la estimó en 2.230.000 personas en el 2003, de las cuales el 88% tenían como motivación el turismo de sol y playa en la región Caribe (tanto continental como insular). El *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo* de Colombia estima en un 2,5% la tasa de crecimiento de estos flujos turísticos hacia el litoral en el periodo 2006-2010 (DNP, 2005b).

La población étnica en Colombia es tanto cuantitativamente importante como diversa[18]. En los 12 departamentos costeros existe variedad de grupos étnicos (indígenas, gitanos y afrocolombianos[19]). El total

[16] El número de municipios costeros en Colombia asciende a 67 si se consideran también aquellos que sin tener frente marítimo, presentan ecosistemas costeros tropicales como bosques de manglar, natal, guandal y lagunas costeras asociadas (INVEMAR, 2008).

[17] El aumento demográfico ha coincidido con el aumento en los patrones de contaminación física (materiales sólidos, basuras y desperdicios, derrames de hidrocarburos), química (residuos de petróleo, productos químicos, aguas residuales industriales y domésticas, carbón, sedimentos), biológica o bacteriológica (bacterias fecales, totales, patógenas, protozoarios y virus) y contaminación por sustancias tóxicas (plaguicidas y metales pesados), algunos de ellos con picos fluctuantes por acción del turismo.

[18] En Colombia residen 1.392.623 indígenas que corresponden al 3,43% de la población del país; los afrocolombianos son 4.311.757 (10,62% del total) y, el pueblo rom o gitano 4.858 personas que representan el 0,01% de la población, para un total del 14,06% de algún grupo étnico. El restante 85,94% de la población no pertenece a ninguno de los anteriores grupos étnicos (DANE, 2007).

[19] El término "*afrocolombiano*(a)" incluye a la población que se reconoce como raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, palenquera de San Basilio de Palenque y negra, mulata, afrocolombiana o afrodescendiente.

de la población indígena que habita en resguardos legalmente constituidos en las zonas costeras, asciende a 129.663 habitantes que representa el 17.4% de dicha población en el país[20]. Es importante señalar que la mayor concentración de población indígena se presenta en los municipios costeros de la región Caribe, en donde se encuentran grupos étnicos como los *Kogui Malayo Arhuaco*, las etnias *Koguis*, *Arzarios* y *Arhuacos* que se localizan en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta y el resguardo de la Alta y Media Guajira asentamiento de la población indígena *Wayúu*. El departamento del Chocó, ocupa un segundo lugar en concentración con una población indígena de 10.501 habitantes correspondientes a 35 resguardos con asentamientos de pueblos *Embera*, *Embera Katio*, *Waunan*, *Embera Chami*. En el tercer lugar Nariño presenta una población de 7.287 indígenas, seguido por Cauca con 2.904 indígenas, Valle y Antioquia con 1.842 y 1.360, respectivamente (DNP, 2007a).

En cuanto a la población afrocolombiana se tiene una mayor concentración en el departamento del Valle del Cauca en el Pacífico, con una población de 276.517 personas, seguido por el departamento de Nariño con 196.241, Antioquia con 165.445, Cauca con 96.156 y Chocó con 68.006, para un total en los departamentos costeros de 802.365 habitantes negros.

## Condiciones sociales

Colombia, como lo señala un reciente estudio del *Banco Mundial* sobre la pobreza en América Latina (Perry, *et.al.* 2006), está envuelta en un círculo vicioso que acrecienta la brecha entre ricos y pobres. Y es que en la lucha contra la pobreza[21], el país en lugar de avanzar, ha dado reversa. Su nivel de pobreza (situado oficialmente en 55%) está entre los más altos del continente[22]. Y son precisamente los colombianos que habitan los litorales, los más pobres del país.

Aunque el panorama general es aparentemente positivo, se presentan grandes diferencias entre los distintos grupos poblacionales, convirtiéndose la equidad en el principal reto. Los niveles de desigualdad actuales son similares a los de 1938. Por departamentos los indicadores de Bogotá son semejantes a Hungría (país de alto desarrollo humano, puesto 38 en el mundo) en tanto los de Chocó se asemejan a Kenia (país de bajo desarrollo humano, puesto 148). Por zonas, la mayor parte de los indicadores en el área rural son inferiores a los de la urbana y entre grupos sociales la distribución por deciles de ingreso es insatisfactoria (DNP-CONPES, 2005a).

La desigualdad en la distribución de ingresos afecta negativamente el Índice de Desarrollo Humano -IDH-. En los últimos años, el Coeficiente de Gini ha aumentado en el país pasando de 0,544 en 1996, a 0,586 en 2003 (Kliskberg, 2007). Cuando se realiza la corrección por distribución de ingresos, el IDH se reduce en cerca de 13 puntos, es decir un retroceso de más de 15 años[23]. El Desarrollo Humano aumentaría alrededor de 2% al año, si la desigualdad se disminuyera un 10%[24] .

[20] El 83% de la población indígena costera en Colombia está asentada en la región Caribe según el DANE (2007).

[21] Pobreza medida como el porcentaje de la población que sobrevive con un ingreso promedio inferior a dos dólares diarios.

[22] El de América Central es de 29 por ciento y el del Cono Sur de 19 por ciento (Perry, et.al. 2006).

[23] Para realizar la corrección por desigualdad se aplica la metodología introducida por el PNUD en su Informe de 1993. El Índice del PIB se ajusta por (1 - el coeficiente de Gini).

[24] Mientras más se acerca el indicador Gini a uno, mayor es la inequidad. El de Colombia ha permanecido por encima de 0,50 en las últimas décadas, superior al de Argentina (0,47), Costa Rica (0,46) y Uruguay (0,40), entre otros (Nota de prensa. El Tiempo, 20 de febrero 2006).

Como señala el mismo Plan de Desarrollo 2006-2010 de la Administración Uribe (DNP, 2007b), la mayor densidad de pobres e indigentes[25] se concentran en áreas rurales (ver Figuras 5.12 y 5.13). Aquí los niveles de pobreza se elevan hasta 30 puntos más por encima del promedio nacional (50-55%). Niveles de pobreza del 81% y de indigencia del 35%, similares a los de los años sesenta y setenta, son posibles entre las comunidades costeras de los departamentos de Chocó[26], Córdoba, Nariño, Sucre, Magdalena, Cauca y Guajira. En su orden, los más pobres del país (CEPAL, 2007).

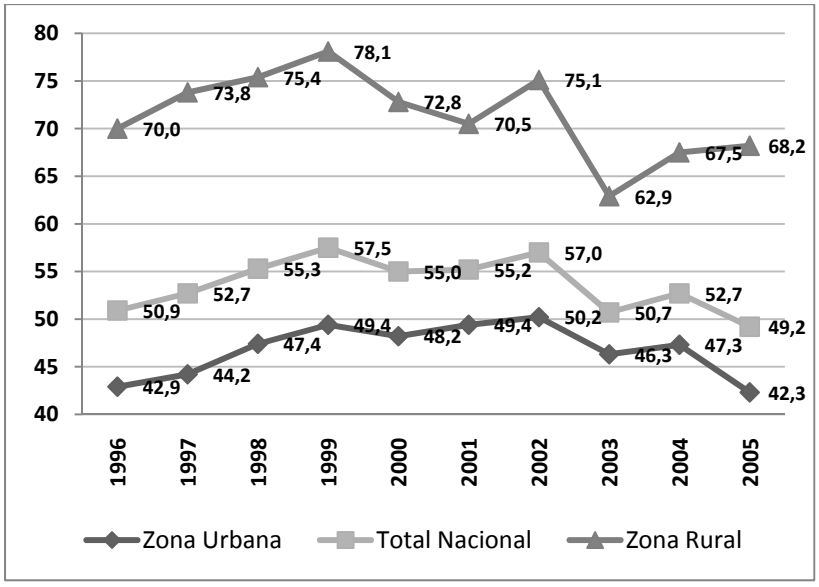



Figura 5.12. Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza en Colombia
Fuente: DANE, 2005

Los últimos valores del IDH para Colombia según el PNUD (2009) reflejan sin duda una tendencia al mejoramiento general de las condiciones sociales en Colombia, desde valores de 0,688 (1980), 0,757 (1995), 0,795 (2005), y hasta 0,807 (2007). Aunque este último valor sitúa a Colombia según el PNUD en el grupo de los llamados países de Desarrollo Humano Alto[27], ello solo refleja una mejoría de las condiciones sociales en las ciudades más pobladas del interior como Bogotá, Medellín y Cali, y no en las zonas rurales y en los litorales donde los niveles de pobreza se mantienen muy altos.

Aún los avances significativos en la última década, la problemática asociada con el analfabetismo, especialmente en áreas rurales, explica los niveles de indigencia y pobreza ya anotados. La tasa de analfabetismo del decil más pobre de la población (18.4%) es comparable con la del Congo (puesto 144 en el mundo), mientras que la tasa de analfabetismo del 10% más rico (1.1%) es comparable con la de Italia

[25] Indigencia o pobreza extrema. Medida como el porcentaje de la población que sobrevive con un ingreso promedio inferior a un dólar diario.

[26] El rezago social de las zonas costeras del país tiene su origen en una compleja interrelación de factores geográficos, históricos, políticos, económicos y demográficos diversos, algunos de los cuales se manifiestan en mayor fuerza en determinadas regiones. El caso del Chocó es tal vez el más evidente: una geografía y un clima inhóspito, aunado a una población dispersa en la cual predominan comunidades tradicionalmente discriminadas como la afrocolombiana e indígena; una estructura económica de explotación basada en actividades extractivas (minería y extracción maderera) y una institucionalidad local precaria e ineficiente (DNP, 2007a).

[27] El PNUD redefinió recientemente (PNUD, 2009), los rangos de los valores del Índice de Desarrollo Humano estableciendo cuatro categorías para los países así: De *Desarrollo Humano Bajo* (IDH < 0,500), *Desarrollo Humano Medio* (IDH < 0,800 y >0,500), *Desarrollo Humano Alto* (IDH < 0,900 y >0,800) y *Desarrollo Humano Muy Alto* (IDH 0,900).

(puesto 21 en el mundo). Igualmente, la tasa de analfabetismo rural (16%) es cuatro veces superior a la urbana (DNP-CONPES, 2005a).

Pero esta inequidad anotada se repite críticamente al interior de las zonas urbanizadas. Los barrios marginales y de invasión en Cartagena de Indias, Santa Marta o Buenaventura, ejemplifican la paradoja de un país que ha aplicado al primero todos y cada uno de los instrumentos y mandatos del discurso y práctica del *Desarrollo* en América Latina[28]. Sin embargo la pobreza en Colombia no cede y la distribución del ingreso es una de las peores del mundo, por debajo de Namibia, Lesoto, Guatemala y Paraguay.

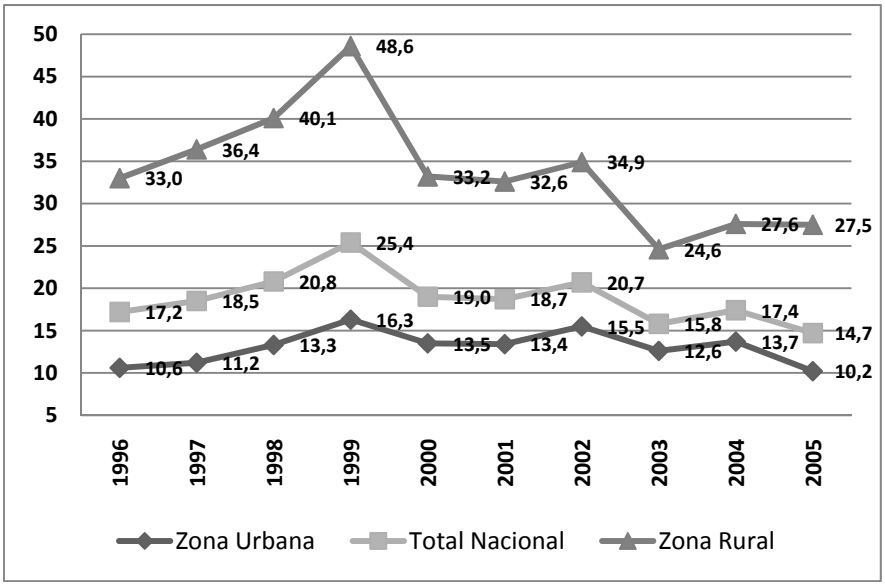



Figura 5.13. Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza extrema en Colombia
Fuente: DANE, 2005

## Condiciones económicas

A diferencia de lo enunciado en la misma introducción de la reciente *Política Nacional de los Espacios Oceánicos y Costeros* (CCO, 2007a), Colombia se ha caracterizado a lo largo de su historia por el descuido generalizado de los recursos y posibilidades que ofrece el océano y sus costas para el bienestar de sus gentes. Las acciones esporádicas y por tanto fallidas en el largo plazo, han sido producto de reacciones coyunturales desde las estrechas y anacrónicas visiones sectoriales que han dominado (CCO, 2001). La economía del país no ha estado ligada de manera alguna a su media Colombia marítima y costera. Como señala Sánchez (2001), Colombia, un país geográficamente marítimo, ha vivido históricamente la paradoja de que en su casi 50% de territorio nacional, las actividades económicas, más allá de las relacionadas con la simple subsistencia, han sido restringidas, esporádicas y efímeras[29].

[28] Bajo la presidencia de Mariano Ospina Pérez, Colombia recibió en 1949 la primera misión internacional del Banco Mundial orientada a formular el primer *Plan de Desarrollo* de un país del recientemente creado *Tercer Mundo*. El economista Lauchlin Currie como jefe de Misión estuvo en Colombia entre Julio y Diciembre de 1949, presentando su *Plan* en agosto de 1950 (Arenas, 2004a).

[29] Durante el año 2005 la participación de los departamentos costeros en el PIB colombiano fue del 18,8% (DNP, 2007a). Se estima que tan solo el 10% de esa participación estuvo relacionada con actividades directamente vinculadas con su territorio marino costero.

Ya desde 1984, en el primer esfuerzo público para proveer un marco integrado para la administración de los recursos marítimos y costeros, el *Plan de Desarrollo Marítimo* explicaba la orientación interiorana del país (DIMAR, 1984). Colombia, con la población alejada del mar, con el fuerte de su economía basado en recursos terrestres y con muchas de sus principales ciudades y centros decisorios situados en las altiplanicies andinas.

Pero además de esta situación, debe señalarse que la mayoría de los asentamientos humanos costeros y de las actividades originadas por el desarrollo económico de los litorales, se han promovido con escasa planificación de largo plazo y una marcada perspectiva sectorial. Ello explica los críticos y peor, recurrentes, impactos ambientales negativos como los generados por la multiplicidad de puertos carboneros en el Caribe, la pesca comercial de arrastre, o la destrucción de manglares para la construcción de piscinas camaroneras. En su conjunto estos impactos han afectado la disponibilidad y calidad de los recursos marinos y costeros, la calidad de vida de la población y su supuesto desarrollo económico (DNP, 2005c).

Cinco han sido los sectores económicos principales que aproximadamente desde los años 50 han tenido algún tipo de presencia en las costas y mares colombianos: puertos y transporte, desarrollo urbano, pesca/acuicultura, turismo, y minería oceánica y fuentes alternativas de energía.

Puertos y Transporte Marítimo. Como lo indica la misma comisión Colombiana del Océano (2001), la administración de los puertos marítimos en Colombia ha girado en un círculo vicioso. Los puertos privados de los años treinta del siglo pasado se estatizaron por solicitud de los privados cuando la infraestructura, construida por el Estado, no les dio los rendimientos deseados y luego el Estado los operó, a través de concesiones primero y luego directamente, siempre fracasando por incapacidad de gestión y no por el modelo administrativo, para llegar nuevamente a la privatización por concesión. El mecanismo escogido no resultó ser el más adecuado y facilitó actos de corrupción que afectaron notoriamente al erario público.

Sánchez (2001) señala como la automatización lograda en los buques modernos para cargue y descargue se identificó erróneamente como resultado de la privatización de los puertos, y sus beneficios como justificación por el oneroso y corrupto proceso[30].

En el año 2006 el país movilizó por sus puertos marítimos 102.6 millones de toneladas métricas, de los cuales el 77.3% correspondió a exportaciones. Los puertos de la Costa Caribe, movilizaron el 96.1% del volumen de exportaciones totales, representadas en un 74% por el carbón, que sale a través de los puertos de Puerto Bolívar en la Guajira y Santa Marta; 20% en granel líquido (petróleo), exportado principalmente por el puerto de Coveñas y un 9% restante representado por otros graneles secos y líquidos, carga general, refrigerada y en contenedor (DNP, 2007a y DNP-CONPES, 2005b). Por la costa Pacífica, el volumen de comercio exterior movilizado ascendió a 9.94 millones de toneladas, cifra equivalente al 10% del total de carga de importación y exportación, de la cual el 90% le corresponde al puerto de Buenaventura y el resto al puerto de Tumaco especializado en granel líquido.

La significativa tasa de incremento anual que han tendido los servicios portuarios asociados a la exportación del carbón[31], han fomentado la construcción de múltiples puertos carboneros, especialmente

[30] Un resultado de esta situación fue que Cartagena de Indias bajó al puesto 15 en la lista que contiene a los mejores puertos de Latinoamérica y el Caribe en el manejo de contenedores, siendo el único puerto colombiano que figura entre los veinte primeros.

en el Magdalena y la Guajira. Estos puertos, aunados a los de expansión de los servicios portuarios en Buenaventura y Barranquilla, principalmente, han generado impactos negativos relacionados con la productividad y estabilidad de las zonas costeras[32].

En relación al transporte marítimo desde la década de los 90 hasta hoy, la participación de los buques de bandera colombiana[33], en el transporte de mercancías de importación y exportación, muestra una reducción significativa al pasar de 11.4% a menos del 0.5% en el 2006 (DNP, 2007a). Prácticamente el transporte marítimo de carácter nacional se suscribe exclusivamente a prestar el servicio de cabotaje.

Pesca y Acuicultura. En la última década, el promedio anual de la producción pesquera y acuícola en Colombia ascendió a 160.578 ton, de las cuales el 55% correspondió a pesca industrial, un 24% a pesca artesanal y el 21% restante a acuicultura. El 50% de la producción total promedio provino de la pesca de atún en el Pacífico, que represento a su vez el 85% de la producción marítima total del país (INCODER, 2005). Aún así, la participación de este sector en el PIB Nacional ha sido tradicionalmente marginal[34].

Las comunidades de pescadores artesanales, tanto costeras como fluviales, corresponden al conjunto de la población colombiana que padece más críticos niveles de pobreza. La disminución progresiva de la oferta de recursos pesqueros por sobrepesca y contaminación, así como el gran número de intermediarios en su comercialización, explican en gran medida esta situación. Además son estas comunidades las primeras perjudicadas por la gran extracción y pérdida de recursos pesqueros asociados a la captura incidental de la pesca comercial sobre la plataforma continental[35].

La acuicultura marítima en Colombia corresponde al 25 % de la producción nacional, siendo el camarón blanco su producto más importante, aún los esfuerzos por los cultivos de ostra y pargos especialmente en el Caribe[36]. Esta ha presentado un gran desarrollo productivo basado en especies principalmente foráneas y trasplante de nativas, que vienen produciendo en el medio natural erosión genética y permitido el ingreso de vectores epidemiológicos, como el *síndrome del Taura*, por falta de controles y aplicación de conceptos ambientales para la utilización de estas especies. Ahora, la denominada "*contaminación biológica*", ocurre a través de la utilización de híbridos y de organismos genéticamente modificados (MMA, 2000).

Es un hecho que la camaronicultura en Colombia ha impactado y destruido áreas de manglar, bien, directamente intervenidas, o aquellas circunvecinas a salitrales. No se cuenta aún con estudios que

[31] Las exportaciones colombianas de carbón fueron de 0,2 Millones de Toneladas Métricas (MTM) en 1980, 14,8 MTM en 1990, 35,1 MTM en 2000 y 60,2 MTM en el 2006. Las reservas probadas de carbón son del orden de 6647,9 MTM y alcanzan para más de 200 años de explotación a las tasas actuales de producción. Constituyen las mayores reservas de América Latina (Arenas, 2003; DNP, 2007b).

[32] Entre estos impactos deben citarse: a) destrucción y/o alteración de áreas de manglar y cuerpos de agua asociados; b) alteración de los patrones de drenaje de los sistemas lagunares costeros por la construcción de canales y vías de acceso; c) degradación de los hábitats costeros por obras de dragado de canales de acceso y mantenimiento de infraestructuras; y d) derrames de sustancias tóxicas e incremento continuo de la contaminación (MMA, 2000).

[33] Colombia conto desde 1944 y hasta 1996 con una marina mercante para el tráfico marítimo comercial. Sin embargo los estímulos y beneficios establecidos para su operación fueron mal aplicados y peor utilizados, careciendo de los compromisos fundamentales sobre resultados, sirviendo entonces para el enriquecimiento de unos pocos en detrimento de la economía del país (Sánchez, 2001).

[34] El crecimiento del PIB pesquero y acuícola entre 1990 y 2005 fue apenas de 1,2% anual. En el 2005, el sector contribuyó con el 3,4% del PIB agropecuario, equivalente al 0,43% del PIB total nacional (INCODER, 2005).

[35] En Colombia existe un muy bajo aprovechamiento del total de pesca comercial de captura, especialmente de camarón. El 98% corresponde a captura incidental y de ésta tan sólo el 22% se aprovecha, el 76% restante se devuelve al mar (DNP, 2007a).

[36] Durante el período 1990-2004, la producción de la acuicultura marina fue de 147.000 toneladas, la de la acuicultura continental ascendió a 402.000.

dimensionen la magnitud de los daños, más allá de lo que se observa por ejemplo en el área de Tumaco en el Pacífico, o en la bahía de Barbacoas y delta del Canal del Dique en el Caribe.

El turismo. Colombia no ha logrado consolidarse como un destino turístico importante en el ámbito regional. Aunque en los últimos años el número de turistas extranjeros que ingresó al país aumento considerablemente (26% en 2006, 18% en 2005 y 13% en 2004), su nivel con respecto a otros países de Latinoamérica y el Caribe sigue siendo bajo[37]. Según el *Departamento Nacional de Planeación* (DNP, 2007a) el escaso dinamismo del turismo en el país se refleja en la escasa contribución del subsector restaurantes y hoteles al PIB nacional (2,2% en 2005); en la baja participación en las exportaciones totales de bienes y servicios (6,7% del total 2005); y en su reducida capacidad de generación de empleo (2,2% del total de empleos del país en el 2006).

Cartagena de indias, el Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Marta son los principales destinos turísticos nacionales. Todos ellos en el litoral. El turismo de sol y playa en la región Caribe continental es una actividad importante que se ve afectada y a veces excluida por parte de los desarrollos industriales cuyos residuos son vertidos directamente al litoral. La actividad turística a su vez, ejerce una considerable presión contaminante sobre los ecosistemas, debido a las limitaciones de la infraestructura hotelera para absorber la sobrecarga de desechos generados por la población flotante. Además, la creciente diversificación de la actividad turística ha comprometido importantes extensiones de playas y manglares para proyectos urbanísticos y creciente relleno de zonas de inundación. Esta *adecuación* incremental genera una afectación más sobre las unidades ecológicas en estas áreas. A todo ello debe sumarse la demanda alimentaria de productos típicos como caracol, cangrejo y otros mariscos, que son explotados sin control. Igualmente la demanda para la elaboración de artesanías a base de especies en peligro como corales, moluscos, etc. (INVEMAR, 2005).

En cuanto a los principales problemas de manejo en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, se encuentra la presión y degradación de sus atractivos escénicos por parte del desarrollo turístico y urbano, el cual ha hecho un uso inadecuado de los espacios. Para el Pacífico la industria como tal de turismo es aún muy débil aunque la región posee un alto potencial para su desarrollo. La inseguridad en tierra y en el mar ha sido un factor especialmente limitante[38].

La minería oceánica y las fuentes alternativas de energía. En este campo el país hizo un pequeño esfuerzo a finales de los sesenta y principios de los setenta durante el siglo pasado (CCO, 2001). Los yacimientos de gas en la Guajira, los pozos Chuchupa y Ballenas fueron el resultado de esta iniciativa y aún hoy están sosteniendo el suministro de gas domiciliario a los hogares colombianos. En relación con los hidrocarburos, las zonas costeras no ofrecían hasta hace poco mayor atractivo. No obstante, la necesidad de ubicar nuevos yacimientos de petróleo en la búsqueda de la autonomía energética nacional,

[37] Mientras en 1995 ingresaron a Colombia 1.4 millones de turistas extranjeros, en el 2005 solo fueron 933.000. En 2005 Perú recibió 1.5 millones; Costa Rica 1.6 millones; Chile 2.2 millones, Cuba 2.2 millones, Rep. Dominicana 3.7 millones y Argentina 3.9 millones (Sánchez, 2001 y MCIT, 2006).

[38] Pero los problemas relacionados con seguridad han producido también graves inconvenientes en el Caribe. Según la *Sociedad Portuaria Regional de Cartagena*, Cartagena de indias, principal destino de cruceros del país, ha tenido bajas importantes de arribos (38 en el 2006) en relación con el año 1998. La situación refleja la advertencia hecha por el gobierno estadounidense a sus ciudadanos acerca de la situación de orden público del país, la cual ha llevado a una disminución promedio anual en la entrada de cruceros del 22,3% entre 1998 y 2005 (DNP, 2007a).

ha llevado al país a ampliar a partir del año 2005 sus áreas de exploración hacia áreas marítimas especialmente en el Caribe[39].

## Gobernanza y Transparencia en Colombia

En Colombia el valor promedio del soborno en un contrato público era del 19% del valor del mismo, según una encuesta realizada por el Banco Mundial (BM, 2002). El 49.7% de los procesos de licitaciones públicas realizan pagos adicionales para asegurar la adjudicación de contratos. Si a esto se suma que, según muestra una encuesta de percepción realizada en el año 2002, el 70.3% de los empresarios colombianos tienen la percepción de que los niveles de corrupción se han incrementado a partir del año 2000 y el 41,60% afirma que en materia de corrupción administrativa se sabe con anterioridad con que modalidad y cuánto hay que pagar (DNP-CONPES, 2003), se tiene claro cuál puede ser la magnitud de los sobre-costos en la contratación pública. Esta situación ha empeorado en el último lustro[40].

Lo indicado es solo un ejemplo de cómo la corrupción en el país; por una débil cultura de la legalidad y la transparencia; está generando altos sobre-costos en los bienes y servicios que contrata el Estado, afectando tanto la eficiencia del gasto público, la estabilidad macroeconómica, como la moral pública y la legitimidad de sus gobiernos. Pero la gobernanza[41] de la nación, y por tanto también de la media Colombia costero-marítima, no solo está afectada por este grave fenómeno. Hay otras tres circunstancias como señala Carrizosa (2003) que la afectan hondamente y que afirman la insostenibilidad del modelo social de desarrollo vigente: La violencia cotidiana, la insurrección permanente y el empobrecimiento creciente ya mencionado.

La violencia cotidiana ha tenido en el país asideros históricos, sin embargo su magnitud actual, una de las mayores del mundo, se ha incrementado desde los años 50 y agudizado en los 90. Sobre ella basta decir que en el 2002 se asesinaron veinte veces más personas que en Europa (Carrizosa, 2003). Sus causas son múltiples. Pero sin duda la angustia de no poseer lo suficiente se ha agregado a otros procesos y variables para producir esta violencia mas reciente. Violencia que deja al lado todos los valores, y el primero la protección de toda forma de Vida, tras la maximización de los ingresos y la riqueza impulsados por el modelo social del *Desarrollo*.

Finalmente, el otro factor que afecta profundamente la gobernanza en Colombia es el estado de guerra civil permanente y crónica iniciada ya desde 1947, estructurada simbólicamente en la dialéctica antagónica del fundamentalismo económico desarrollado tanto a la derecha como a la izquierda durante los siglos XVIII y XIX. Tras su manto simbólico/ideológico la insurrección de izquierdas (FARC, ELN, y EPL[42]) y la

[39] De acuerdo con información de la *Agencia Nacional de Hidrocarburos* (ANH), a diciembre de 2006 se habían asignado 20 contratos de evaluación técnica y/o exploración en estas zonas, 18 de ellos en el Caribe.

[40] Según El *Jefe Anticorrupción* de Colombia (El Tiempo, 2009), la cifra de sobornos que se pagó en el país en 2008 para ganar contratos públicos alcanzó los 3,9 billones de pesos (1,36 millones de euros), monto que supera la cifra anual de las inversiones extranjeras correspondientes al año 2007 de 3,7 billones de pesos (1,29 millones de euros).

[41] Aquí se entiende *Gobernanza* en los términos indicados por la *Comisión Económica y Social de Naciones Unidas*: "El proceso de toma de decisiones y el proceso por el cual las decisiones son implementadas, o no". Sus actores son tanto formales (como el gobierno), como informales (una asociación de campesinos). Su objetivo superior es el *Buen Gobierno,* entendido este como el ideal que cumple las siguientes características principales: *Participación, Legalidad, Transparencia, Responsabilidad, Equidad, Eficacia y Eficiencia,* y *Sensibilidad.*

[42] Acrónimos en su orden de los grupos guerrilleros autodenominados *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*, *Ejercito Nacional de Liberación* y *Ejército Popular de Liberación*.

insurrección de derechas (AUC[43], entre otras), no tienen otro principio que el primitivo afán por el acaparamiento de objetos y riquezas, que escondido bajo ideas de progreso y de justicia social, han convertido al narcotráfico, primero en medio y ahora en objetivo final de poder. Del poder generado por la magnitud de sus ingresos monetarios para tomar y aplicar decisiones informales que afectan a todos en sus territorios bajo control.

Así entonces, no es poca la huella en los litorales colombianos de la débil gobernanza que afecta a Colombia por causa de los cuatro factores señalados. Basta indicar, un solo ejemplo. 580.000 hectáreas de los bosques verdes de las tierras bajas y el bosque verde submontano en la vertiente norte de la Sierra Nevada de Santa Marta en el Caribe colombiano, fueron taladas por el narcotráfico entre 1965 y 1997 (aproximadamente un 80%) con muy graves consecuencias ecológicas y socioeconómicas (Arenas, 2004a). Al menos la mitad de dichas áreas fueron dedicadas al cultivo de marihuana en la década de los 70 y transformadas en parte en los 90 para el cultivo de coca. Este fenómeno generó además de algunas grandes fortunas volátiles, el asentamiento de grupos armados ilegales de derecha e izquierda, el desplazamiento y aniquilación de comunidades indígenas, la mayor violencia reciente conocida, y la masiva degradación ambiental no solo de los bosques primarios del Macizo, sino de los mismos ecosistemas costero-marinos adyacentes por el rompimiento del balance hidrológico /sedimentológico. Diez años después, en 2008, aún algunos cambios en las cúpulas del poder de estos grupos, la violencia social, como la degradación ambiental de las vertientes serranas ha continuado.

## 5.2. LOS ASPECTOS ESTRUCTURALES PARA EL MCI EN COLOMBIA

Este apartado de los resultados y discusión de la investigación, presenta el marco de política, administrativo y jurídico existente en la República de Colombia, en los distintos asuntos relacionados con la gestión de su importante zona costera siguiendo la metodología de Barragán (2003 y 2004). Aquí entonces se presenta el sistema público a través del cual se gobierna actualmente este territorio tradicionalmente considerado como *adyacente* a la Nación. El análisis permite a su vez proponer y sugerir medidas especialmente públicas, que contribuyan a la real sustentabilidad de la media Colombia marítima y costera.

### 5.2.1. Políticas Públicas

Lo primero que debe señalarse es que Colombia, aún su vieja condición de "*vivir de espaldas al mar*", cuenta a diferencia de la mayoría de países de Iberoamérica, con una política pública explícita para su territorio costero y marino.

El reconocimiento de la necesidad de impulsar políticas para la gestión hacia la sustentabilidad de este estratégico territorio, y de intentar incorporar debidamente este espacio geográfico al bienestar de los nacionales ha sido un proceso muy reciente. Como producto de este reconocimiento político iniciado a finales de la década de los 90, el país cuenta con una política ambiental para el Manejo Costero Integrado -MCI- de este territorio (*Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las*

[43] Acrónimo de los grupos paramilitares asociados en las *Autodefensas Unidas de Colombia*.

*Zonas Costeras e Insulares de Colombia* -MMA, 2000-), y con una política unificada para su administración y *Desarrollo Sostenible* (*Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros* -CCO, 2007-).

El origen de la *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia* -PNAOCI-, se encuentra en el compromiso de la delegación colombiana en Rio de Janeiro al suscribir la *Agenda XXI* y en particular los enunciados del *Capítulo 17*[44] en el marco de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (1992). Estos compromisos fueron especialmente considerados en el proceso legislativo en el *Congreso de la República* que redactó y aprobó la Ley 99 de 1993[45], mediante la cual se creó el *Ministerio de Medio Ambiente* (MMA). En su artículo 5to. se indica como primera función del nuevo ministerio la de "*Formular la política nacional en relación con el medio ambiente… establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes*". La consideración de *adyacente* al territorio de la nación de los mares en Colombia que hizo el legislativo, es un buen ejemplo del carácter periférico que históricamente ha tenido el mar en el país.

Durante el período 1995-1997 del gobierno nacional liberal de Samper Pizano[46], el MMA realizó cuatro talleres, un seminario nacional y una consultoría pública especializada[47] para contar con las bases de una política de manejo integrado y ordenamiento ambiental del territorio costero colombiano[48]. En julio de 1998, un mes antes de culminar el gobierno liberal, el *Consejo Nacional Ambiental*, aprobó los *Lineamientos de Política Nacional de Ordenamiento Integrado y Desarrollo Sostenible de las Zonas Costeras* (MMA, 1998). Más de dos años después, en diciembre del 2000, el gobierno conservador de Pastrana Arango[49], a través del MMA, presenta nuevamente ante el *Consejo Nacional Ambiental* para su aprobación un documento muy similar al de lineamientos de política, pero con el titulo *Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia* -PNAOCI- (MMA, 2000). De esta forma ligera se aprueba e incorpora la Media Colombia Marítima a la política nacional ambiental sobre manejo integrado de la zona costera, para estar de alguna manera en sintonía con lo señalado en el Plan de Desarrollo 1998-2002 denominado "*Cambio para construir la paz*", de la administración Pastrana.

La PNAOCI, menos de tres meses antes de la finalización del gobierno Pastrana, es elevada a la categoría de Documento CONPES[50] (DNP-CONPES, 2002) con su respectivo *Plan de Acción 2002 – 2004*

---

[44] El *Capítulo 17* de la *Agenda XXI* titulado *Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos*, se constituye en el marco estratégico global para el desarrollo sostenible de los océanos, sistemas insulares y costas del planeta. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (Rio de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992).

[45] La Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, además de crear el MMA, como máxima autoridad ambiental del país, en remplazo del antiguo *Instituto de los Recursos Naturales Renovables* (INDERENA) adscrito al *Ministerio de Agricultura*, reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como la organización del *Sistema Nacional Ambiental* (SINA).

[46] Ernesto Samper Pizano, Presidente de la República Período 1994-1998. Partido Liberal Colombiano.

[47] Contrato 0345/96 y contrato 0408/96 del *Ministerio del Medio Ambiente* (MMA), financiado con recursos Crédito (BID) 774/OC-CO, en desarrollo del *Programa Ambiental para Colombia*. (Steer, R. et.al., 1997).

[48] El proceso contó con la activa y decisoria participación de los principales actores vinculados directamente con el desarrollo costero nacional (*Departamento Nacional de Planeación*, Ministerios y entidades adscritas, *Armada Nacional*, *Dirección Marítima Nacional*, *Instituto Colombiano de Ciencia y Tecnología*, Centros e Institutos de Investigación, Universidades, *Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible*, entidades territoriales y organizaciones no gubernamentales).

[49] Andrés Pastrana Arango, Presidente de la República Período 1998-2002. Partido Conservador Colombiano.

[50] Los *Documentos CONPES* son los documentos de política nacional de máximo nivel en Colombia, discutidos y aprobados por el *Consejo Nacional de Política Económica y Social*, encabezado por el Presidente de la República y la jefatura del *Departamento Nacional de Planeación*.

para la implementación de sus múltiples programas e instrumentos. Algunos pocos meses después, la administración del presidente Uribe Vélez, reordena los diferentes ministerios, relegando lo ambiental a un segundo plano con la constitución del nuevo *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* -MAVDT-. Así entonces, la PNAOCI y su Documento CONPES 3164 no son considerados prioritarios, los recursos asignados para su ejecución son reorientados y parcialmente ejecutados[51], asumiendo la autoridad ambiental nacional un rol más dirigido a formular y coordinar la ejecución de la política de vivienda, agua potable, alcantarillado y desarrollo urbano.

La débil apropiación a escala nacional de la PNAOCI por parte del MAVDT que ha sido evidente hasta la fecha, no ha sido razón para que haya venido siendo considerada por las autoridades ambientales regionales (las *Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible* -CAR´s-), además de varios municipios costeros. Ello se debe en gran medida al papel de liderazgo que asumió el *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras* -INVEMAR-, la primera institución pública de investigación marino costera del país, desde el momento mismo del proceso de formulación de la PNAOCI. El Cuadro 5.6 presenta las principales políticas ambientales vigentes[52] (entre ellas la PNAOCI) con alguna relación con el territorio costero.

Al mismo tiempo que la administración Pastrana en el año 2000 retoma el proceso que permitió que Colombia contara con la política de manejo costero integrado, impulsa también mediante el Decreto 347 del 1 de marzo 2000, la reestructuración de la *Comisión Colombiana de Oceanografía*, el organismo de carácter permanente asesor y consultivo del Gobierno Nacional en materia de política oceanográfica y sus diferentes disciplinas científicas y técnicas. El decreto modifica esta *Comisión* en la *Comisión Colombiana del Océano*[53] (CCO) asignándole como función principal el proponer al Gobierno Nacional una *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros* -PNOEC-, de carácter unificado para la administración y desarrollo sostenible, basada en los avances de políticas nacionales y sectoriales previas, referidas al *tema marítimo*.

Esta PNOEC orientada especialmente al desarrollo marítimo y al fortalecimiento de la autoridad y poder marítimo en Colombia, tuvo un proceso de formulación y consulta interinstitucional e intersectorial en tres etapas. La primera entre el año 2000 y 2001 dio lugar a un documento borrador denominado "*Proyecto de Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros*", en diciembre de 2001; la segunda entre el año 2001 y 2002 se concretó con la aprobación del documento "*Lineamientos de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros*", el cual fue adoptado por los miembros de la CCO en julio del año 2002 y socializado a través de la realización de talleres a nivel nacional; y finalmente una tercera etapa entre el año 2006 y 2007 donde la *Secretaría Ejecutiva* de la CCO, siempre en cabeza de un oficial superior de la *Armada Nacional*, decidió consolidar un documento final de Política. La PNOEC, después de un amplio proceso de análisis y

[51] El Documento CONPES 3164 asignó inversiones estimadas en setenta y cinco mil millones de pesos colombianos (aproximadamente 40 millones de euros) para adelantar las actividades identificadas como prioritarias en cada uno de los programas de la PNAOCI, para los años 2002-2004.

[52] Otras políticas nacionales relacionadas con el territorio costero, contempladas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* de la administración de Uribe Vélez, y actualmente en fase de diseño y son: Política para el espacio público, Lineamientos de política de manejo del recurso suelo, Política Ambiental Urbana, Política Hídrica, Política de Cambio Climático, una nueva Política de Humedales Interiores y Política para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

[53] La CCO es presidida por el *Vicepresidente de la República* y de ella hacen parte también los ministros de: *Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Rural, Desarrollo Económico, Minas y Energía, Educación, Transporte* y *Medio Ambiente*. Además hacen parte el *Comandante de la Armada Nacional*, el *Director del Departamento Nacional de Planeación*, el *Director General Marítimo*, el *Director General de Colciencias*, el *Presidente de la Asociación Colombiana de Universidades* -ASCUN-, y dos delegados del Presidente de la República, uno vinculado al sector productivo marino y otro a las Organizaciones no Gubernamentales de carácter ambiental.

discusión pública[54], fue presentada por el *Vicepresidente de la República* en Julio de 2007 y finalmente aprobada por todos los miembros de la CCO en agosto del mismo año.

Cuadro 5.6. Principales políticas ambientales vigentes relacionadas con el territorio costero colombiano. Fuente: Elaboración propia

| Políticas medioambientales | Periodo de elaboración | Aprobación |
|---|---|---|
| Política Nacional de la Biodiversidad | 1995 | Aprobada por el CNA[55] en 1995 |
| Política Nacional de Bosques | 1996 | Documento CONPES 2834/96 |
| Lineamientos para la gestión ambiental de la Fauna Silvestre en Colombia y Plan de Acción | 1995-1996 | Aprobados por el CNA en 1996 |
| Lineamientos de Política para el Manejo Integral del Agua | 1995-1996 | Presentados al Tercer CNA-1996 |
| Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos. | 1996-1997 | Aprobada por el CNA en 1997 |
| Uso sostenible, manejo y conservación de los ecosistemas de Manglar en Colombia | 1996-1997 | |
| Bases para una Política de Población y Medio Ambiente | 1997-1998 | Aprobada por el CNA en 1998 |
| Lineamientos de Política para el Uso y Manejo de Plaguicidas | 1997-1998 | Aprobada en 1998 |
| Lineamientos de Política para la Participación Ciudadana en la gestión ambiental. | 1997-1998 | Presentada en julio de 1998 al CNA |
| Lineamientos para la Política de Ordenamiento Ambiental del Territorio | 1997-1998 | Aprobada por el CNA en 1998 |
| Política Nacional Información Ambiental | 1997-1998 | |
| Política de Participación Social en la Conservación | 1998-1999 | 1999 |
| Política Nacional de Investigación Ambiental | 1998-2001 | 2001 |
| Política Nacional para humedales interiores | 2000-2001 | 2002 |
| Lineamientos de Política de Cambio Climático | 2001-2002 | |
| Política Nacional de Educación Ambiental SINA | 2002 | |
| Plan estratégico Nacional de Mercados Verdes | 2002 | |
| Política para el Desarrollo del Ecoturismo | 2002-2003 | 2003 |
| Lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el Sistema de Parques Nacionales Naturales | 2004 | Conpes 3296 de 2004 |
| Lineamientos para la formulación de la política de prevención y control de la contaminación del aire | 2004-2005 | Conpes 3344 de 2005 |

Actualmente se gestiona elevar la PNOEC a categoría de *Documento CONPES* y servir como insumo para la formulación de documentos como el *Plan Nacional de Desarrollo*, los *Planes de Desarrollo Administrativos Sectoriales*, los *Planes de Desarrollo de los entes Territoriales* y los *Planes de Ordenamiento Territorial*. Igualmente la *Secretaría Ejecutiva* de la CCO formula el *Plan de Acción* de la política, que recomendará al Gobierno Nacional la estrategia para implementar la PNOEC y adelantar su seguimiento a través del *Sistema Nacional de Información Oceánica y Costera* -SINOC- (CCO, 2007).

[54] En julio de 2006 se creó el *Comité Nacional Interinstitucional de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros*, como un órgano asesor de la CCO, encargado de formular la política; conformado por funcionarios representantes de cada uno de los miembros de la CCO y demás entidades competentes. El Comité trabajó a través de cinco subcomités en la elaboración de un instrumento basado en la evaluación de los diagnósticos realizados previamente.

[55] *Consejo Nacional Ambiental*. Este consejo, constituido por el sector público y privado, ONG,s, academia, centros de investigación y representantes de etnias, tiene la tarea de recomendar y conceptuar sobre propuestas de política ambiental. El *Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES* es el único que puede aprobar o no dichas políticas.

En relación a la articulación entre la PNAOCI y la PNOEC, debe decirse que la primera se entiende incorporada transversalmente en varios temas de la PNOEC, como los asuntos científicos, tecnológicos y de innovación, interinstitucionales y territoriales. Sin embargo llama mucho la atención que no hay en la PNOEC, en su apartado sobre *Desarrollo del Ambiente Oceánico y Costero*, alusión alguna a la política ambiental vigente para estos espacios geográficos.

Además de la política para la gestión integrada del territorio marino-costero y la política de desarrollo oceánico y costero, Colombia cuenta con las tradicionales políticas sectoriales para los sectores productivos allí establecidos, además de otras menos frecuentes con un enfoque más espacial. Sobre estas últimas cabe destacar la *Política de Estado para el Pacífico colombiano*[56]. Esta política expresamente dirigida a las áreas más deprimidas del país y con mayores niveles de pobreza, se corresponden en toda su extensión con los más de 1.300 kms de costas de los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. La política pretende ante todo impulsar acciones y estrategias tras el *desarrollo sostenible* de la Región Pacífica colombiana, en marco del *Estado Comunitario*, la política de Estado de Uribe Vélez. Los lineamientos de política propuestos en el *Documento CONPES 3491* promueven el uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales de la región y destinan recursos para su *Desarrollo* (DNP-CONPES, 2007). Objetivos, estrategias y recursos orientados al territorio costero-marino de la región, en sintonía con la PNAOCI o la PNOEC, son inexistentes.

En Colombia hay una larga tradición de formulación de políticas sectoriales, las cuales se renuevan, cambian o reorientan en periodos generalmente de cuatro años, asociados a los cambios políticos de los gobierno de turno. Esta situación impide que haya un hilo conductor tras una visión de nación de largo plazo. No obstante se vienen construyendo algunos instrumentos dirigidos a corregir esta situación, como se indicará más adelante. Entre estas políticas sectoriales se destacan las que impulsan bianualmente los *Planes de Expansión Portuaria*[57], la Sectorial de Turismo (DNP-CONPES, 2005c), la de Ciencia y Tecnología (DNP-CONPES, 2000), la Energética (DNP-CONPES, 2008) y la de Pesca y Acuicultura (DNP-CONPES, 1997).

### 5.2.2. Normatividad y Manejo Integrado de la Zona Costera

Colombia es un país profuso en leyes. El Legislativo y el Ejecutivo se ha caracterizado tradicionalmente por la generación de una abundante y específica normativa en todos los ámbitos temáticos de la vida pública nacional, regional y local. Sin embargo también ha sido desde siempre común la desarticulación y dispersión de instancias y normas, así como la aún pendiente revisión de muchas de ellas por ser obsoletas.

[56] Esta política es el resultado de un esfuerzo conjunto entre las entidades territoriales de la región y sus comunidades, la *Asociación de Municipios Afrocolombianos*, la *Asociación de Municipios del Pacífico*, la *Universidad Tecnológica del Chocó*, el *Instituto de Investigaciones del Pacífico*, delegados del *Congreso de la República*, los 13 Ministerios, el *Departamento Nacional de Planeación*, los Organismos Multilaterales y otras entidades del orden nacional. Este proceso se inició a partir de julio de 2006 con el fin de identificar las necesidades básicas de la región y proponer alternativas viables de solución a su crítica problemática económica, social, cultural y ambiental.

[57] *Plan de Expansión Portuaria* 2002-2003 (Documento CONPES 3149. DNP-CONPES. 2001) y el Plan 2005-2006 (Documento CONPES 3342. DNP-CONPES. 2005B) aprobado mediante Decreto 2766 del 2005.

La condición histórica de la costa y el mar como territorio periférico, aunado a su carácter de transición ecológica, político-administrativo y de uso múltiple, han hecho que la normativa relacionada sea con distancia la más compleja, dispersa, superpuesta y abundante del país. Ha sido característica la profusión y duplicidad de normas e instancias en asuntos claves como la pesca y acuicultura, la minería, el turismo, los puertos, el transporte marítimo, la protección ambiental y la soberanía nacional. La nación hoy carece de un marco normativo integrador para el medio país marítimo y costero. Las normas han privilegiado los temas y han dejado de lado el territorio. No existe por lo tanto una visión integradora, una norma específica para su zona costera, lo que crea adicionalmente más conflictos y reduce notablemente la eficiencia de su gestión pública. El Cuadro. 5.7 presenta el conjunto de normas principales relacionadas con el litoral en Colombia.

Cuadro 5.7. El marco legislativo principal relacionado con la gestión del litoral en Colombia Fuente: Elaboración propia

| Norma | Fecha | Objetivo | Temas legislados relacionados con el litoral |
|---|---|---|---|
| Constitución Política de Colombia. | Jul. 6 de 1991 | Carta Magna Nacional | Fundamentos ambientales nacionales (Artículos 79 al 82). El Artículo 101 define el territorio de la Nación, incluyendo el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y sus cayos, la Isla de Malpelo, así como el subsuelo, el Mar Territorial, la Zona Contigua, la Plataforma Continental y la ZEE. |
| Decreto 2811 de 1974 | 1974 | Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente | Contiene las acciones de prevención y control de la contaminación del recurso hídrico, y las medidas para impedir o prevenir la contaminación y afectación del ambiente marino. |
| Ley 10 de 1978 | Ago. 4 de 1978 | Definición territorio marítimo | Se dictan normas sobre mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental, y da facultades al Gobierno Nacional para la gestión marítima y costera. |
| Decreto 1541 de 1978 | 1978 | Norma reglamentaria del recurso agua | Se prohíbe verter sin tratamiento cualquier residuo que contamine o eutrofice las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana, la flora o la fauna, o impedir otros usos. |
| Decreto 1874 de 1979 | Ago. 2 de 1979 | Se crea el Cuerpo de Guardacostas | Dicta la norma de creación del Cuerpo de Guardacostas dependiente de la Armada Nacional para cumplir con los fines de la Ley 10 de 1978. |
| Decreto 1875 de 1979 | Ago. 2 de 1979 | Prevención de la contaminación del medio marino | Dicta normas sobre la prevención de la contaminación del medio marino. Establece la definición de "contaminación marina". Establece sustancias que no pueden verterse al mar, y regula el cargue o descargue de hidrocarburos. |
| Decreto 1876 de 1979 | Ago. 2 de 1979 | Administración de recursos naturales marinos | Establece normas para la administración por parte del Ministerio de Minas y Energía de los recursos naturales no vivos ubicados en Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva. |
| Decreto 1877 de 1979 | Ago. 2 de 1979 | Aprovechamiento Integral de los recursos marinos | Establece el marco para la constitución de sociedades para el aprovechamiento de los recursos naturales vivos y no vivos de las áreas marítimas nacionales. |
| Decreto 1436 de 1984 | Jun. 13 de 1984 | Reglamento parcial de Ley 10 de 1978 | Establece las líneas de base a partir de las cuales se mida la anchura del mar territorial y la zona económica exclusiva en Colombia. |
| Ley 2324 1984 | Sept.18 de 1984 | Reorganización Dirección General Marítima | Otorga a la DIMAR su condición de máxima autoridad marítima, con responsabilidades en la regulación de la investigación, usos y gestión costero-marina, concesión de playas y preservación y protección ambiental. |
| Decreto 1333 de 1986 | 1986 | Planeación urbana | Define el marco normativo para la planeación urbana, incluido las ciudades costeras. |
| Ley 9 de 1989 | 1989 | Ley de Reforma Urbana | Modifica y reorganiza el marco normativo, institucional y competencial relacionado con el desarrollo urbano |
| Ley 13 de 1990 | Ene.15 de 1990 | Estatuto General de Pesca | Regular el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros en el Mar Territorial, ZEE y en las aguas continentales. |

| Norma | Fecha | Objetivo | Temas legislados relacionados con el litoral |
|---|---|---|---|
| Decreto 644 de 1990 | Marzo 23 de 1990 | Investigación Científica Tecnológica Marina | Se establece el trámite de las solicitudes ante DIMAR para realizar investigaciones científicas o tecnológicas marinas en los espacios marítimos jurisdiccionales colombianos. |
| Ley 1 de 1991 | Ene.10 de 1991 | Estatuto de Puertos Marítimos | Privatiza la infraestructura marítima portuaria. Establece mecanismos para los planes de expansión del sector y otorgamiento de concesiones. |
| Decreto 585 de 1991 | Feb. 26 de 1991 | Sistema de Ciencia y Tecnología | Se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se reorganiza el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología -Colciencias-, para impulsar entre otros la investigación marino-costera. |
| Ley 70 de 1993 | Ago. 27 de 1993 | Derechos territoriales de las negritudes | Es la norma reivindicatoria de las negritudes. Fundamenta los derechos territoriales de las áreas ancestralmente ocupadas por la etnia negra. La gran mayoría en el litoral Pacífico. |
| Ley 99 de 1993 | Dic. 22 de 1993 | Ley General Ambiental | Establece el marco general ambiental del país, crea el *Ministerio del Medio Ambiente*, reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y organiza el Sistema Nacional Ambiental. |
| Ley 105 de 1993 | Dic. 30 de 1993 | Estatuto General del Transporte | Se redistribuyen competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales para el transporte costero y marítimo. |
| Ley 136 de 1994 | 1994 | Organización municipios | Establece normas de modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios |
| Ley 152 de 1994 | 1994 | Ley Orgánica del Plan de Desarrollo | Establece los alcances, vigencia y trámite de los planes cuatrienales de *Desarrollo* |
| Decreto 1276 de 1994 | Jun. 21 de 1994 | Organiza el *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras* | Se organiza y reestructura el *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras* (INVEMAR), el principal instituto colombiano de investigación costero-marina. Adscrito al *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*. |
| Decreto 1600 de 1994 | Jul. 27 de 1994 | Investigación e Información Ambiental | Se reglamenta parcialmente el *Sistema Nacional Ambiental* en relación con los Sistemas Nacionales de Investigación e Información ambiental, incluido el territorio marítimo y costero. |
| Resolución 1602 de 1995 | Dic. 22 de 1995 | Sostenibilidad de los Manglares | Se dictan mediadas para garantizar la sostenibilidad de los manglares. Primera norma específicamente relacionada con ecosistemas costeros en Colombia. |
| Ley 300 de 1996 | 1996 | Ley General de Turismo | Fija el marco institucional, competencial y de planificación para el desarrollo turístico colombiano. Énfasis especial en turismo de sol y playa, ecoturismo, etnoturismo, acuaturismo, etc. |
| Ley 357 de 1997 | Ene. 21 de 1997 | Aprobación Convención *Ramsar* | Norma que de manera específica y concreta asigna al estado la responsabilidad para la conservación y protección de los humedales, entre ellos , lagunas costeras, manglares, arrecifes coralinos, etc. |
| Resolución 257 de 1997 | Marzo 26 de 1997 | Monitoreo sostenibilidad de los Manglares | Se establece un sistema nacional de monitoreo y parámetros unificado para los ecosistemas de manglar y sus zonas circunvecinas. Se reorganiza marco competencial de seguimiento. |
| Ley 388 de 1997 | Jul. 24 de 1997 | Ley de Desarrollo Territorial | Establece el marco conceptual y mecanismos para la formulación de los planes de ordenación territorial municipal y distrital. |
| Decreto 347 de 2000 | Marzo 1 de 2000 | Modificar Comisión Colombiana de Oceanografía | Crea la *Comisión Colombiana del Océano* como órgano intersectorial de asesoría, planificación y coordinación del Gobierno Nacional en materia de Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros y sus diferentes temas conexos. |
| Decreto 70 de 2001 | Ene. 17 de 2001 | Restructuración sector Minas y Energía | Se integra el sector minero energético y sus unidades adscritas y vinculadas entre ellas la planeación e investigación costero-marina. |
| Decreto 804 de 2001 | Mayo 8 de 2001 | Reglamento Servicio Público Transporte Marítimo | Regula la actividad de transporte marítimo: Transporte de cabotaje, turístico, mixto y público. Así como fletamentos, tarifas y arrendamiento de naves |
| Ley 768 de 2002 | Jul. 31 de 2002 | Régimen Político-Administrativo y Fiscal Distrital | Establece facultades, instrumentos y recursos para promover el desarrollo integral de los distritos y ciudades costeras de Cartagena de Indias, Barranquilla y Santa Marta. |

| Norma | Fecha | Objetivo | Temas legislados relacionados con el litoral |
|---|---|---|---|
| Decreto 1713 de 2002 | Sep. 12 de 2002 | Gestión integral de los residuos sólidos | Reglamentar el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de los residuos sólidos ordinarios. |
| Decreto 1180 de 2003 | 2003 | Licencias Ambientales | Reglamenta la Ley 99 de 1993 respecto a la Licencia Ambiental -LA-. Establece los proyectos, obras y actividades sujetos a LA, las competencias de las autoridades ambientales, y el procedimiento para su otorgamiento. |
| Decreto 1200 de 2004 | Abr. 20 de 2004 | Instrumentos de Planificación Ambiental | Establece los instrumentos para la Planificación Ambiental Regional en el largo, mediano y corto plazo, que deben diseñar las CAR´s: Plan de Gestión Ambiental Regional, Plan de Acción Trienal y Presupuesto anual. |
| Ley 1021 de 2006 | Abr. 20 de 2006 | Ley General Forestal | Establece el Régimen Forestal Nacional, con el fin de promover el desarrollo sostenible del sector forestal. Regulando también las actividades relacionadas con los bosques naturales costeros. |
| Ley 1152 de 2007 | Jul. 25 de 2007 | Estatuto de Desarrollo Rural | Reorganiza el sector pesquero y acuícola, modifica la Ley 13 de 1990, reestructura el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y establece la Dirección de Pesca y Acuicultura en el Ministerio de Agricultura. |
| Decreto 3083 de 2007 | Ago. 15 de 2007 | Ordenamiento de Puertos Marítimos Carboníferos | Determina las condiciones ambientales que debe cumplir la exportación de carbón a través de los puertos marítimos y los instrumentos de ordenamiento ambiental portuario respectivos. |
| Decreto 4904 de 2007 | Dic. 21 de 2007 | Organiza la Gestión Pública Pesquera y Acuícola | Modifica la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- para que asuma la ejecución de la política nacional pesquera y acuícola continental y costera-oceánica. |
| Decreto 4440 de 2008 | Nov. 25 de 2008 | Uso de playas y otras *estructuras ecológicas* | Modifica el artículo 16 del Decreto 3888 del 10 de octubre de 2007, señalando que el uso de las playas estará sujeto a reglamentación expedida por la respectiva administración local y/o la capitanía de puerto. |

De un análisis del Cuadro. 5.7 se pueden concluir lo siguiente:

- La normatividad crea muchas instituciones, con funciones sobre actividades análogas en el litoral.
- No existe un marco legal específico para el MCI, aunque sí existen normas e instituciones que tienen que ver con la gestión del litoral.
- La gestión se fija por normas sectoriales específicas, las cuales brindan un marco legal que no es integrado, lo que reduce su eficiencia y eficacia.
- La normatividad existente favorece la desarticulación de los sectores y entidades públicas con obligaciones en la gestión del litoral.
- Se constata la inexistencia de un estatuto integrado sobre gestión, uso y aprovechamiento, ordenamiento y *desarrollo sostenible* de los recursos naturales renovables costeros.
- Vacíos legales y de interpretación en temas como el de la territorialidad de los municipios costeros y las autoridades ambientales costeras.
- Existe una reglamentación ambiental extensa y pormenorizada, sin integración territorial para resolver los problemas, lo que la hace insuficiente en su aplicación.

Existen varios ejemplos posibles de la superposición legal y competencial en la zona costera colombiana. Uno de ellos está relacionado con las concesiones para ocupaciones temporales o usos que se les den al dominio público marítimo (zonas de playa, terrenos de bajamar, aguas costeras, etc.). Aquí la legislación vigente le confiere simultáneamente competencias al *Ministerio de Transporte*, a la *Dirección*

*Marítima* -DIMAR- de la *Armada Nacional*, al *Ministerio de Ambiente*, a las Corporaciones *Autónomas Regionales* (las CARS´s[58]) y a los municipios y distritos. La complejidad y duplicidad institucional y normativa ha favorecido la privatización de hecho de algunas porciones del litoral, el uso inadecuado del territorio y una degradación progresiva de sus ecosistemas (Guarín, 1998).

Además de la profusión de normas, se presentan a su vez vacios legales sustanciales para la gestión de litoral en el país. Entre ellos destacar la falta de claridad respecto a la territorialidad que tienen o no los municipios costeros frente a las porciones marítimas del territorio nacional, toda vez que no queda claro aún por vacío legal sí los municipios ejercen jurisdicción sobre las aguas interiores, porque en caso negativo generarían graves problemas frente a las actividades que ellos desarrollan en este ámbito, como vertimientos, autorizaciones de uso, rellenos de playas, etc.

Igualmente la existencia de situaciones contradictorias como de la *Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina* -CORALINA-, la cual amparada en la Ley 99 de 1993 tiene jurisdicción y competencia para la gestión ambiental en aguas interiores, mar territorial y la zona económica exclusiva (cerca de 125.000 $km^2$ en la Región Caribe Insular colombiana), competencia y jurisdicción que carecen, según la misma ley, las otras once autoridades ambientales costeras.

Así entonces como ya señalaban Steer *et al.* (1997), la insuficiencia de la legislación vigente para la consecución de los objetivos de un programa de MCI es tan notoria que resulta superfluo insistir sobre ella.

En Colombia como en todo Estado de Derecho, la actuación de los órganos del poder público requiere de la existencia de instrumentos legales que sirven de fundamento. Estas reglas sometidas a un riguroso orden jerárquico, comienza con la *Constitución Nacional*, la cual contiene los fundamentos primarios sobre los cuales descansa el actuar de la administración, los cuales están desarrollados a través de leyes, decretos, etc. conformando el sistema jurídico que rige cada actuar del Estado. El Decreto Ley 2324 de 1984 vino a llenar de alguna forma uno de los vacíos que existían al respecto, al tipificar las infracciones en esta materia y determinar de una manera no muy clara las sanciones y los procedimientos para su imposición. Pero es obvio que ni la perspectiva competencial, ni la sancionadora son por si solas el punto ideal ni adecuado para la regulación y gestión del litoral.

El carácter fragmentario del las normas obliga a aplicar como derecho supletorio disposiciones legales del siglo XIX y comienzos del XX (Guarín, 1998). De una parte la legislación sobre puertos, concentrada como su propio nombre lo indica en la construcción y explotación de infraestructuras portuarias. De otra la de obras públicas que por su carácter general ha desconocido los asuntos específicos del dominio marítimo-terrestre, no tiene la preocupación por la preservación y conservación como tampoco del desarrollo integrado tan necesarios ante el número e intensidad de las agresiones producidas sobre las franjas marítimo-terrestres.

[58] Corresponden a las autoridades ambientales regionales creadas por la Ley 99 de 1993. Entre ellas se incluyen las doce *Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible* que presentan al menos parcialmente jurisdicción sobre la zona costera. Son ellas: *CORPOGUAJIRA, CORPAMAG, CRA, CARDIQUE, CARSUCRE, CVS, CORPOURABÁ, CODECHOCO, CVC, CRC, CORPONARIÑO* y *CORALINA*. Esta última es la única autoridad ambiental regional con jurisdicción en todo el territorio costero y oceánico de influencia del Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia.

No son pocos entonces los problemas generados por este conflictivo y profuso marco legal: La no definición de la zona marítimo terrestre y la escasa definición de playa que no llega a cubrir una realidad natural acorde a las propias características geográficas y geomorfológicas, la prevalencia de la posesión particular amparada por el registro de propiedad con reivindicación por parte del Estado, la adquisición privada de los bienes de uso público del dominio marítimo, las servidumbres obsoletas e insuficientes, la ausencia total de medidas de protección en el territorio colindante, la actitud meramente pasiva de la administración en el otorgamiento de títulos de ocupación o uso, el tratamiento indiferente de las autorizaciones y concesiones y la generalización de estas, la ausencia de determinaciones y normas conservacionistas del paisaje y del medio. A las anteriores se pueden añadir la lentitud del procedimiento sancionador e incluso la obsolescencia de algunas competencias frente a la nueva organización del Estado.

En relación con los bienes de uso público del dominio marítimo, la normativa fragmentaria, dispersa y su fuerte perspectiva sectorial contribuye desafortunadamente a explicar los problemas principales que aquejan a este estratégico territorio en Colombia. Entre ellos las condiciones higiénicas sanitarias deficientes, multiplicidad de jurisdicciones y competencias, concentración espacial y temporal de la demanda de los bienes de uso público, excesivo número de ocupaciones sobre las playas marítimas, excesiva construcción sobre terrenos colindantes con las playas eliminando los accesos al mar y áreas necesarias para la preservación de las playas. Problemática en su conjunto que se puede resumir, como señalaban Steer *et. al.* (1997), en multiplicidad de actividades sobre los bienes de uso público del dominio marítimo, (turismo, pesca, puertos, desarrollo residencial, recreo, industria) y prevalencia del interés particular sobre el interés colectivo general que debe ser protegido de la degradación. La concentración de usos, la complejidad normativa e institucional, son las acusas que están detrás del inadecuado uso del dominio costero-marítimo y de la degradación ambiental, fuertemente asociada a problemas crecientes de pobreza en ciudades y áreas como Cartagena de Indias, Barranquilla, Santa Marta, Riohacha, Ciénaga, Golfo de Morrosquillo, Turbo, Buenaventura, Tumáco y Bahía Solano.

Finalmente indicar que la legislación no está generalmente acompañada de la capacidad de gestión institucional correspondiente por parte del Estado. La estructura institucional estatal ha sido mucho más rígida; cualquier transformación implica decisiones políticas, trámites legislativos, presupuestales y modificaciones en la estructura que suele ser lenta y difícil.

Ante la situación presentada en este apartado, cabe preguntarse si el país ha impulsado algún proyecto normativo orientado a contar con un marco legal integrado para su zona costera. El Cuadro 5.8 presenta los tres esfuerzos nacionales que recientemente se han impulsado, algunos de ellos se han truncado y otro está en junio de 2009 en pleno trámite ante el *Congreso de la República*. No obstante estos proyectos de ley indican que ya existe un reconocimiento político, al más alto nivel, sobre la urgencia que el país tiene de contar con un marco normativo unificador e integrado para su valiosísimo litoral.

### 5.2.3. Competencias

La Constitución de 1991 señala a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales[59]. La organización

[59] Articulo 1. *De los Principios Fundamentales. Título I. Constitución Política de Colombia* (1991). Ortega (Compilador), 1992.

político administrativa territorial privilegia al gobierno central en el reparto de competencias, pero abre camino para las entidades regionales y provinciales. Los pasos cumplidos hacia la descentralización administrativa, amparados en la Constitución desde comienzos de la década de los 90, han sido desandados en esta década. El característico gobierno presidencialista y mediático de Uribe Vélez[60], ha fortalecido más al *Ejecutivo Nacional* como principal actor y decisor en la gestión pública desde el año 2002. Esto ha frenado la posibilidad de la creación de las entidades regionales y la clarificación competencial territorial que se derivaría de la *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial* según disposiciones de la *Constitución Política* (Artículos 286 y 288).

Cuadro 5.8. Proyectos de ley relacionados con la gestión del litoral en Colombia. Fuente: Elaboración propia.

| Año | Institución implicada | Objetivo | Situación actual |
|---|---|---|---|
| 2003-2004 | MAVDT-CCO[61] | Ordenar la jurisdicción y competencias de la DIMAR, CAR´s y municipios costeros para la gestión integrada del territorio costero y marino en el marco del *Proyecto de Ley General de Agua*. | Después de dos sesiones de discusión en el *Congreso de la República*, el proyecto fue retirado en 2005 tras negociaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo que favorecieron solo la discusión y aprobación de la *Ley General Forestal* (2006). |
| 2004-2007 | Comisión de Ordenamiento Territorial. Senado de la República | Establecer el *Marco Regulatorio Integral de las Zonas Litorales y Costeras de Colombia* | Se formulo un borrador de *Ley de Costas y Litorales* después de varios talleres regionales e intersectoriales. El proyecto fue enviado a la *Comisión Primera Constitucional* (*Proyecto de ley 197 de 2007. Senado*) y enviado a la *Imprenta Nacional* para su publicación en enero 2007. Archivado a finales del 2007. |
| 2008-2009 | Procuraduría General de la Nación -PGN- | Reconocimiento del territorio costero de la Nación y la protección de los bienes de uso público del dominio costero marítimo. *Apoyar las iniciativas relacionadas con acciones coordinadas y de cooperación entre los diferentes actores con miras a realizar un verdadero manejo y gestión integrada de las zonas costeras* (PGN, 2009). | El 8 de enero de 2009 la PGN presentó ante el Senado un proyecto de ley para corregir la *deficiencia en el tratamiento jurídico relacionado con lo que debe entenderse por zona costera y sobre cómo se relacionan los bienes del dominio público marino – costero con la zona costera, especialmente con la franja terrestre adyacente a ellos, lo que ha dificultado la interpretación y aplicación de las leyes en tales lugares* (PGN, 2009). |

Debe pronto indicarse que en materia de responsabilidades de las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional, relacionadas con la gestión del territorio costero-marino, existe una importante superposición de competencias, dada la profusión y fragmentación de normas. El DNP (2005c) señala, haciendo un diagnóstico de la situación, "*que más de una entidad realiza actividades similares dentro de la misma zona costera, creándose duplicidad e inadecuada asignación de funciones, lo cual conlleva a la presencia de vacíos institucionales o excesos de regulación*".

Algunos aspectos deben destacarse al hacer un análisis conjunto de la distribución de competencias relacionadas con la gestión pública del territorio marino-costero colombiano:

[60] Desde que asumió la presidencia en agosto de 2002, Uribe Vélez ha impulsado los *Consejos Comunitarios.* En este espacio semanal de los sábados, con señal de televisión directa, el Presidente de la República, en compañía de sus ministros y otras autoridades centrales, regula las relaciones entre los entes territoriales, los sectores públicos, y otros temas de gestión pública.

[61] *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* y *Comisión Colombiana del Océano*.

- Existen múltiples entidades públicas del ámbito nacional, subregional y local que ejercen funciones y competencias, sobre actividades realizadas en las zonas costeras y marinas, y que por ende conforme al mandato constitucional, deberían realizar el ejercicio de sus funciones de manera armónica y coordinada.
- El ejercicio de las funciones de las instituciones que tienen relación, con la regulación y el control de actividades desarrolladas en el litoral, se ha realizado desarticuladamente, generando interferencia en el ejercicio de sus funciones, duplicidad de las mismas, y agotamiento de la gestión pública, en diferentes tipos de trámites administrativos que tienden o propenden por los mismos objetivos.
- Se presentan eventuales conflictos o concurrencia de competencias, que generan las normas sobre el ejercicio de sus funciones, y por la otra, importantes vacíos legales frente a las entidades encargadas de ejecutar actividades en el litoral y en el medio marino.
- Las competencias para diseño, formulación y coordinación de políticas con injerencia en el territorio marino y costero se suscriben claramente al gobierno nacional. No existiendo sin embargo un claro ejecutor de las múltiples políticas ambientales vigentes en las costas y en el mar.
- Existe una crítica superposición de competencias para la planificación y gestión del territorio costero-marino, así como la autorización de concesiones en playas y terrenos de bajamar.

El Cuadro 5.9 sintetiza el reparto de las principales competencias, según la organización política administrativa territorial, de las instituciones públicas más importantes que actualmente tienen, según la normativa, responsabilidades sobre los recursos y el espacio litoral colombiano.

Son dos las instituciones del orden nacional donde recaen, según la normativa vigente, competencias relacionadas con el MCI en el país: el *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* -MAVDT- y la *Dirección Marítima* -DIMAR- de la *Armada Nacional*. Al no existir hoy la escala regional en la administración territorial, son entonces la *Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible* -CAR´s-, vinculadas al *Sistema Nacional Ambiental* -SINA- presidido por el MAVDT, las que tienen competencias relacionadas con el MCI en la escala departamental o subregional. A nivel local, tanto los Distritos[62] como los Municipios, concentran sus competencias en asuntos específicos de urbanismo, uso del suelo, limpieza de playas y depuración y gestión de aguas residuales.

El Decreto 347 del 2000 le confiere a la *Comisión Colombiana del Océano* -CCO- además de la formulación de la PNOEC, otras competencias de particular relevancia como recomendar al Ejecutivo el *Plan de Acción* para implementar la Política y un *Sistema para el Manejo Integral de los Espacios Oceánicos y Costeros*, además servir de foro de concertación e integración de las políticas sectoriales, así como establecer el sistema nacional de información oceánica y costera. Sin embargo frente a este cúmulo de tareas, ha sido recurrente la limitada capacidad técnica y operativa de su *Secretaría Ejecutiva*, que se explica por la muy limitada también disponibilidad de recursos económicos. La Figura 5.14 presenta una síntesis de las instituciones del orden nacional y sus competencias relacionadas con las costas y el mar en Colombia.

[62] Según la Ley 768/2002 que establece *el régimen político administrativo y fiscal de los distritos portuario e industrial de Barranquilla, turístico y cultural de Cartagena de Indias y turístico, cultural e histórico de Santa Marta;* estos podrán ejercer "*dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993*".

Cuadro 5.9. Instituciones y reparto de competencias relacionadas con el litoral en Colombia. Fuente: Elaboración propia

| ORDEN NACIONAL | |
|---|---|
| Institución implicada | Principales competencias |
| *Vicepresidencia de la República*<br><br>*Departamento Nacional de Planeación*<br>*Ministerio del Interior y Justicia*<br>*Ministerio de Relaciones Exteriores*<br>*Ministerio de Transporte (INCO-INVIAS)*<br>*Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*<br>*Ministerio de Educación Nacional*<br>*Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*<br>*Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* (*INCODER* e *ICA*).<br>*Ministerio de Minas y Energía (ECOPETROL – MINERALCO-UPME)*<br>*Ministerio de Comunicaciones*<br>*Ministerio de Cultura*<br>*Ministerio de Defensa Nacional*<br>*Armada Nacional*<br>*Dirección General Marítima (DIMAR-CIOH-CCCP- Capitanías de Puerto)*<br>*Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología*<br>*Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras – INVEMAR-*<br>*Instituto de Estudios Ambientales –IDEAM-*<br>*Instituto de Investigación de Recursos Biológicos A. von Humboldt*<br>*Instituto de Investigaciones Geológico Mineras – INGEOMINAS-* | Diseño, formulación y aprobación de la política oceánica y costera, y de la política sectorial relacionada (medio ambiente, áreas protegidas, pesca, acuicultura, puertos, transporte marítimo, mina y energía, defensa, etc.).<br><br>Legislación y planificación sectorial / territorial nacional, ordenamiento territorial, recursos pesqueros, desarrollo portuario, establecimiento de áreas marinas protegidas, control de la contaminación, investigación, ciencia y tecnología, minas y energía, salvamento marítimo, navegación costera y marítima, patrimonio cultural subacuático, etc.<br><br>Coordinación intersectorial y de ejecución de las políticas públicas con injerencia en el territorio costero-marino.<br><br>Permisos, concesiones para usos terrenos de bajamar y marítimos, navegación, etc.<br><br>Planificación y ordenación de las áreas litorales, ordenación del turismo, la pesca y acuicultura costera-marina, ordenación portuaria, etc.<br><br>Defensa nacional y soberanía costera y marítima, etc. Protección, conservación y control y vigilancia del medio costero y marino.<br><br>Investigación científica, técnica e información sobre recursos y medio costero y marino. |
| ORDEN SUBREGIONAL / DEPARTAMENTAL | |
| *Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible*: CORALINA, CORPOGUAJIRA,<br>CORPAMAG,<br>CARDIQUE,<br>CARSUCRE,<br>CVS, CRA,<br>CORPOURABA, CODECHOCO,<br>CRC, CVC, CORPONARIÑO.<br><br>Gobernaciones de los doce (12) Departamentos costeros e insulares | Sujetas a sus jurisdicciones, ejecutan las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del *Plan Nacional de Desarrollo,* el *Plan Nacional de Inversiones* y el MAVDT.<br><br>Ejercen la función de máximas autoridades ambientales en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el MAVDT.<br><br>Planificación territorial, ordenación y gestión ambiental de la zona costera. Protección, conservación y control y vigilancia del medio costero. Coordinación intermunicipal. |
| ORDEN LOCAL (Distrital y Municipal) | |
| Distritos costeros de Barranquilla Cartagena de Indias y Santa Marta<br>Autoridades Ambientales Distritales | Las mismas competencias de las *Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.* |
| Municipios costeros (47)<br>Secretarias y Departamentos Medioambientales Municipales | Urbanismo, planificación uso del suelo, limpieza de playas, y depuración y gestión de aguas residuales. |

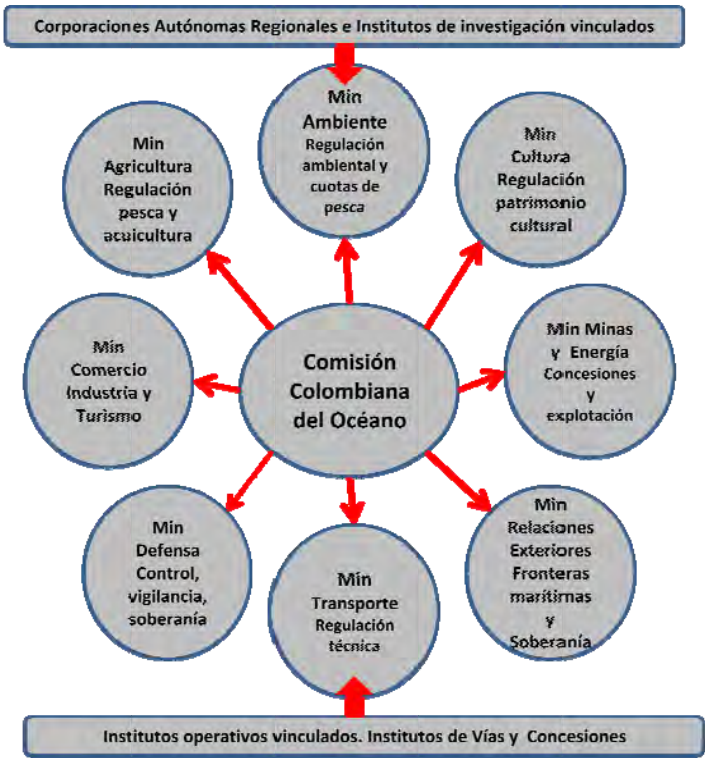



Figura 5.14. Instituciones nacionales y competencias relacionadas con el Océano y los Espacios Costeros en Colombia.
Fuente: DNP, 2005c (modificado)

Aquí debe decirse que más allá de contar con un adecuado marco de coordinación intersectorial al más alto nivel político en cabeza de la CCO, así como de políticas explícitas para el territorio marítimo y costero colombiano; son la concurrencia de competencias y el vacío legal existente, generado por la profusa y fragmentaria normativa; lo que explica los incipientes pasos orientados al MCI que realmente se han dado.

Críticos son los problemas competenciales y de claridad normativa, sobre las responsabilidades institucionales a todas las escalas administrativas relacionadas con este territorio. El MAVDT, la DIMAR, las CAR´s, Distritos y Municipios costeros, son los actores claves para la ejecución de la política de gestión costera integrada en el país (la PNAOCI). Y precisamente son en estas instituciones donde recaen los problemas competenciales más críticos.

Cabe citar por ejemplo el hecho de que las CAR´s, las ejecutoras por excelencia de la PNAOCI (ver ANEXO), tienen una jurisdicción suscrita tan solo a los límites de los municipios costeros que comprenden (Ley 99/1993). Los municipios costeros solo se extienden hacia el mar hasta el límite de los 50 m arriba de la máxima línea de marea (Decreto 2324/1984). Así entonces, a excepción de CORALINA[63], las CAR´s no tienen prácticamente competencia en el litoral, incluidas playas, terrenos de bajamar, Aguas Interiores y Mar Territorial. Con fundamento en la Ley 10 de 1.978, la *Sala de Consulta Civil del Concejo de Estado*, conceptúo en 1993, algunos meses después de reorganizadas las CAR´s por la Ley 99, que los distritos y

[63] En el caso de CORALINA su jurisdicción trascendió el ámbito territorial del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y los municipios que lo conforman, asumiendo como parte del área de su jurisdicción zonas marítimas que le son exclusivas al Estado Colombiano según la Ley 10 de 1978 y el Decreto 2324 de 1984.

municipios no ejercen jurisdicción en el Mar Territorial. Por esta razón las CAR´s, tal como fueron definidas en la ley, al corresponderles la misma jurisdicción de los municipios que comprenden, carecen de competencia y de jurisdicción alguna para realizar actividades de gestión ambiental en estas áreas.

Ante el vacío generado por las normas la única entidad competente para la gestión ambiental, en la mayor parte del litoral, pero también en Aguas Interiores, Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva, sería el MAVDT. Situación esta que genera problemas prácticos y logísticos para esta entidad nacional (sin delegaciones directas y periféricas en el litoral). El MAVDT, un organismo constituido especialmente para coordinación y formulación de políticas, planes y programas generales; debería entonces realizar actividades de ejecución propias de las CAR´s contrariando el espíritu de la Ley 99 de 1.993. Adicionalmente debe señalarse, como hace también Guarín (1997), el vacío legal presentado frente a las Aguas Interiores, no definidas por la Ley 10 en 1.978, las que hacen parte según la PNAOCI de la zona costera[64].

La problemática arriba citada se agudiza aún más al considerar, como se debe hacer, las funciones otorgadas a la *Dirección Marítima* -DIMAR- mediante el Decreto 2324 de 1984[65]. Entre otras, el control y vigilancia en materia ambiental y de los recursos naturales, en los mares y zonas costeras, así como la vigilancia, seguimiento y evaluación de los fenómenos de contaminación o alteración del medio marino. Estas funciones fueron ratificadas posteriormente por el Artículo 103 con la promulgación de la misma Ley 99 de 1993 que creó a *Ministerio del Medio Ambiente* y reordenó el *Sector Público* encargado de la gestión ambiental.

Sin ahondar en detalles que desbordan esta investigación, debe decirse a manera de conclusión que existe una situación de conflicto de competencias y vacío legal que imposibilita actualmente el test de implantación de la política colombiana de MCI. Esto es claro si se considera la facultad constitucional sobre la reglamentación de los usos del suelo conferida a los municipios (que incluyen al menos parcialmente áreas del litoral[66]), las competencias de la DIMAR, entre ellas también la concesiones para uso y goce de las playas marítimas y terrenos de bajamar, frente a lo preceptuado por la Ley 99 como jurisdicción y funciones del MAVDT y las CAR,s.

Esta aseveración ya era explícita hace más de diez años (quedando plasmada en los lineamientos de la PNAOCI aprobados junio de 1998 por el *Consejo Nacional Ambiental*). Allí, después del diagnóstico, se urgía abordar soluciones a la problemática jurídica, competencial e institucional relacionada con la media Colombia marítima y costera. Desde ese entonces se insistía en la necesidad de "*adelantar un proceso de*

[64] Frente a las aguas interiores se recomendó desde 1997 al *Ministerio del Medio Ambiente*, que elevara la respectiva consulta al *Consejo de Estado* para que esta entidad clarifique la jurisdicción de las entidades territoriales locales en estas áreas. Frente al Mar Territorial y la jurisdicción y competencia de las CAR´s, se han propuestos dos proyectos de ley (ver Cuadro 5.8). Lamentablemente estos proyectos han sido archivados. Lo mismo ha sucedido con los proyectos de *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*.

[65] La DIMAR (dependiente del *Ministerio de Defensa* y agregada al *Comando de la Armada Nacional)* es la *Autoridad Marítima Nacional* que ejecuta la política del gobierno colombiano en materia marítima y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas (incluidas preservación y protección del medio marino, así como autorización de las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público). Según el Artículo 2 del Decreto 2324 de 1984, su jurisdicción es *las aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar.*

[66] La Ley 388 de 1997 estableció la obligación de elaborar los planes de ordenación territorial municipal. No obstante al tener los 47 municipios parcial en el litoral (hacia tierra firme solo después de 50 m de la línea de más alta marea), dichos planes no consideran integralmente al litoral, cultural con la costa y el mar. Sin embargo el MAVDT y las CAR´s, en el marco de la PNAOCI, han impulsado la formulación de los planes de ge Estos planes carecen actualmente de claros ejecutores por los problemas competenciales y de jurisdicción anotados.

*consulta, análisis y evaluación a escala nacional y regional, como soporte a las decisiones jurídicas subsiguientes, sobre nuevas propuestas institucionales, de competencias y de jurisdicción requeridos para establecer un sistema público eficaz de regulación y promoción del Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras"* (MMA, 1998a). Aunque se definieron responsables y plazos para impulsar y unificar, en un nuevo marco jurídico, la delimitación de competencias y jurisdicción institucionales en el ámbito nacional, regional y local; que hiciese realista el mandato constitucional y la política ambiental y territorial subsiguiente; la tarea sigue aún sin cumplirse. Esperamos que el nuevo esfuerzo impulsado desde comienzos del año 2009 por la *Procuraduría General de la Nación*, y presentado en el apartado anterior (ver Cuadro 5.8.), de la respuesta apropiada y duradera a esta vieja problemática.

### 5.2.4. Instituciones Públicas y Administración del Litoral

Como obvio reflejo de la profusa normatividad, del marcado carácter sectorial y fragmentario, de la muy débil perspectiva espacial tanto del legislativo como del ejecutivo; ya tradicional en la formulación de políticas y leyes relacionadas con el territorio marítimo y costero en Colombia; existe una muy numerosa administración pública para su gestión (ver Cuadro 5.9). No obstante aún el gran número de instituciones nacionales, subregionales (departamentales) y locales (municipales y distritales) con alguna vinculación a este territorio, paradójicamente el mar y los litorales colombianos carece, en su mayor parte, de entidades responsables de ejecutar la política pública relacionada con su ordenación y gestión hacia la sostenibilidad.

Los vacios legales arriba comentados explican esta situación, que se ha mantenido prácticamente sin cambios desde hace veinticinco años, cuando se llevo a cabo la primera evaluación de la administración de los recursos marítimos y costeros en Colombia[67] (DIMAR, 1984). El diagnostico así obtenido, orientado a la formulación el *Plan Maestro de Desarrollo Marítimo*, sigue teniendo aún toda su vigencia.

Como quedo señalado en el *Plan Visión Colombia II Centenario: 2019;* el instrumento de largo plazo de planificación del país, impulsado por la administración de Uribe Vélez (DNP, 2005a); la muy deficiente integración del territorio marítimo y costero colombiano al desarrollo nacional tiene entre sus causas principales los recurrente problemas de tipo institucional. El Plan insiste en señalar que esta dificultad "*impide abordar una estrategia pública y privada de intervención para un mejor aprovechamiento de los recursos. A pesar de que el manejo de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares es de carácter multisectorial e interdisciplinario, se presenta una gran dispersión institucional que no permite abordar integralmente el tema. Existen 10 sectores y 20 instituciones nacionales relacionadas con el manejo del mar y las zonas costeras; asimismo, las corporaciones regionales, los departamentos, municipios y distritos tienen competencias sobre el tema, generándose problemas de duplicidad en las funciones e inadecuada asignación de tareas".*

La creación por el legislativo del *Ministerio de Medio Ambiente*, el reordenamiento las CAR´s y la organización del *Sistema Nacional Ambiental* -SINA- por la Ley 99 de 1993, fuertemente motivado también

[67] El *Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas* adscrito a la *Dirección General Marítima*, en asocio con *Marine Policy and Ocean Management Center* del *Woos Hole Ocenaographic Institution*, llevó a cabo entre los años 1983 y 1984 el primer estudio para evaluar la administración de los recursos marítimos y costeros en Colombia. Entre sus conclusiones se indicaba la falta de claridad (duplicación/superposición) de mandatos jurisdiccionales entre varias instituciones, así como la poca relación con los asuntos marítimos y costeros de las entidades públicas colombianas (DIMAR, 1984).

por los compromisos globales suscritos en la *Cumbre de Rio 92* (entre ellos el *Capítulo 17* de la *Agenda 21*), hicieron pensar que la administración y ordenación ambiental del océano y los espacios costeros iban a dar un importante salto adelante en Colombia. La problemática competencial y de jurisdicción ya presentada, explican los pocos pasos que se han dado desde la *Ley Ambiental*. La estructura institucional del SINA fue sin duda un importantísimo avance[68], sin embargo su concepción mediterránea olvido que el océano y el litoral son también parte de la Nación. La debilidad institucional vigente tanto del Ministerio como de las CAR´s para sumir la ejecución, seguimiento y evaluación de la política ambiental en prácticamente la mitad del territorio nacional, hacen irreal el mandato constitucional sobre *Los Derechos Colectivos y del Ambiente* fijados en los Artículos 78 a 82. Sin embargo hay dos buenos ejemplos que explican los pocos, pero importantes pasos, relacionados con el territorio de interés a partir de la Ley 99.

Mediante el Artículo 18 de la Ley 99 y el Decreto 1276 del 21 de junio de 1994, fue vinculado al *Ministerio de Medio Ambiente*, organizado y reestructurado el *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis"* (INVEMAR)[69]. Al Instituto se le determinó como objeto principal la realización de la investigación básica y aplicada de los recursos naturales renovables, el medio ambiente y los ecosistemas costeros y oceánicos, además de importantes tareas de apoyo científico y técnico al Ministerio y a otras instituciones del SINA. En desempeño de sus funciones legales constituyó el *Programa Investigación para la Gestión de Zonas Costeras* para impulsar y apoyar la implementación de la PNAOCI. Los resultados de este programa, tanto en actividades de asesoría, planificación, investigación, educación, información y divulgación en las tres regiones costeras y oceánicas del país, explican en gran medida la importante disponibilidad actual de insumos e instrumentos para el MCI. Avances sin embargo muy poco aprovechados, considerando que son las CAR´s las autoridades ambientales, las ejecutoras de la Política, y que estas en su gran mayoría no tienen competencias ni jurisdicción en el territorio de interés[70].

Excepción es CORALINA, la autoridad ambiental marítima, costera e insular creada por el Artículo 37 de la Ley 99. A esta *Corporación para el Desarrollo Sostenible,* el legislativo le otorgó como ya se ha mencionado, jurisdicción sobre el territorio del departamento del Archipiélago, el Mar Territorial y la ZEE, constituyendo también al Archipiélago en *Reserva de la Biosfera*. Este carácter institucional único para una CAR´s en Colombia, ha permitido avances significativos para el MCI en el estratégico (en lo geopolítico, ecológico y socioeconómico) Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (DNP, 2007a).

Un aspecto importante que debe hacerse mención en este apartado, es el nivel de jerarquía de las áreas marinas y costeras al interior de la estructura administrativa del actual *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* -MAVDT. Este asunto contribuye a comprender el carácter periférico y secundario de la temática costera y marina dentro de la máxima autoridad ambiental y de desarrollo territorial de Colombia.

---

[68] Según la Ley 99 el *Sistema Nacional Ambiental* -SINA-, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones (Ministerio, CAR´s, Unidades Ambientales Urbanas, institutos adscritos, departamentos, distritos, municipios, universidades, centros de investigación, ONG´s) que permiten la puesta en marcha de los principios generales contenidos en la *Ley Ambiental*.

[69] El INVEMAR anteriormente estuvo adscrito mediante Decreto 1444 de 1974 al *Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales Francisco José de Caldas* -COLCIENCIAS-.

[70] Sin embargo la problemática ecológica y socioeconómica en la franja de transición y de mar afuera en gran parte de los litorales del país a forzado a la intervención de varias CAR´s, aún careciendo de competencias y jurisdicción para ello. La *Contraloría General de la República* (CGR, 2001), indica que algunas corporaciones realizan inversiones en zonas del Mar Territorial. A manera de ejemplo señala el caso de la *Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge*, que dentro del *Proyecto de Control y Vigilancia* limitó las actividades de pesca en el área marina adyacente a su jurisdicción, e incluso construyó y operó arrecifes artificiales para conservar, proteger y manejar ecosistemas costeros estratégicos.

La Ley 99 de 1993 estableció en su Artículo 10 una *Subdirección de Zonas Marinas y Costeras* para cumplir con sus funciones relacionadas[71], *como una instancia* dependiente de la *Dirección General de Medio Ambiente Físico* del entonces *Ministerio de Medio Ambiente*. Este artículo fue derogado por el Artículo 20 del Decreto 1687 de 1997, fusionando la dirección citada con la *Dirección Forestal y de Vida Silvestre* en la nueva *Dirección de Ecosistemas*. La Subdirección de interés fue removida y se estableció el *Grupo de Humedales y Zonas Costeras*, del cual surgió la PNAOCI.

El gobierno de Uribe Vélez a comienzos de su mandato en el año 2002 realizó profundos cambios a la estructura administrativa del Estado. Mediante la Ley 790 de 2002 determinó que las políticas relativas al uso del suelo y ordenamiento urbano, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano, así como la política habitacional integral, debían aunarse con las políticas ambientales en un mismo ministerio. El Decreto 216 del 3 de febrero de 2003 le asigna objetivos y estructura orgánica al nuevo *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*, donde lo ambiental queda en la práctica en segundo plano tras las más urgentes prioridades relacionadas con vivienda, agua potable y saneamiento básico. No obstante parecía positivo para el territorio marino y costero, que el Decreto 216 asignaba funciones al MAVDT sobre determinación de mecanismos e instrumentos para orientar los procesos de ordenamiento territorial[72]. Por la Resolución 340 del MAVDT del 11 de marzo de 2005, se reorganizaron los grupos internos de trabajo, se disolvió el *Grupo de Humedales y Zonas Costeras*, y se concentraron todas las funciones relacionadas con formulación, coordinación y seguimiento de políticas y planes sobre gestión de ecosistemas continentales y marinos en el *Grupo de Ordenación, Manejo y Restauración de Ecosistemas*. En septiembre de 2006 mediante el Decreto 3137 se modifica de nuevo la estructura del MAVDT. Los temas sobre agua y saneamiento ambiental son retirados del *Viceministerio de Ambiente*, creándose otra instancia viceministerial con direcciones de *Inversiones Estratégicas* y *Gestión Empresarial*. Finalmente en el periodo 2006-2007 se le adicionan al *Grupo de Ordenación, Manejo y Restauración de Ecosistemas* el seguimiento ambiental de la temática pesquera y acuícola nacional. Y es finalmente aquí en este grupo de muy baja jerarquía institucional, poco personal, y múltiples frentes de trabajo, donde en la *Unidad de Mares, Costas y Pesca* recae también la responsabilidad de la coordinación, promoción, seguimiento y evaluación de la *Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia* -PNAOCI- (ver Figura 5.15). Es claro, como ya viene reconociendo el mismo Gobierno Nacional (DNP, 2007c), que en la agenda política del actual MAVDT se ha despriorizado los temas ambientales, con las consecuencias ya enunciadas para la sostenibilidad del espacio costero y oceánico colombiano.

Como ya se señaló en el apartado anterior la *Dirección General Marítima* -DIMAR-, dependiente del *Ministerio de Defensa*, es la otra institución del orden nacional con responsabilidades relacionadas con el MCI en Colombia. La DIMAR está organizada según el Decreto 2324 de 1984 en seis divisiones dependientes de un *Director General*, una de las cuales es la *División de Litorales e Investigaciones Marinas*. Esta división tiene entre sus funciones el *programar y controlar todas las investigaciones oceanográficas en aguas jurisdiccionales,… así como la adopción de políticas y técnicas para el manejo, control y la administración de*

[71] El apartado 24 del Artículo 5 de la Ley 99/93, le asigna al Ministerio la función de *"Regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas".*

[72] No obstante, para la *Contraloría General de la República* (com.per.), lo prioritario ha sido más la formulación de las políticas y la regulación en materia de renovación urbana, espacio público, equipamiento y lo relacionado con la sostenibilidad ambiental del transporte urbano.

*la zona costera*[73]. Adscritos a esta división están dos importantes centros de investigación costera y marítima, dependientes de la Armada Nacional: El *Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas* -CIOH- y el *Centro de Control de la Contaminación Marina del Pacífico* -CCCP-. De la *División Capitanías de Puerto y Seguridad Marítima* dependen a su vez diecinueve *Capitanías de Puerto*, las cuales ejercen la autoridad marítima y portuaria en cada sección en que está dividido todo el territorio de jurisdicción de la DIMAR.

Para culminar este apartado es necesario comentar un aspecto particularmente relevante para un ámbito tan complejo y diverso como el litoral colombiano: los mecanismos existentes de coordinación y cooperación interinstitucional.

Como señala el *Departamento Nacional de Planeación* (DNP, 2005c) es cierto que la *Comisión Colombiana del Océano* ha logrado importantes avances en la elaboración de la política oceánica y costera, pero es claro que los esfuerzos de articulación interinstitucional han sido insuficientes. La dispersión normativa y la consecuente dispersión institucional a la escala nacional, departamental y local son un fuerte impedimento para que la CCO pueda apropiadamente servir de foro de concertación e integración institucional e intersectorial para los múltiples actores vinculados y con intereses en las costas y en el mar. No obstante la existencia de una reciente política oceánica y costera (la PNOEC), diseñada, formulada, discutida y aprobada con la participación de más de veinte instituciones del orden nacional, demuestran que existe, aún las limitaciones, un apropiado marco de coordinación y cooperación al más alto nivel (ver Figura 5.14). La condición de que el *Vicepresidente de la República* presida la *Comisión* es sin duda una importante ventaja. Además la CCO atendiendo sus funciones ha impulsado desde el año 2000 la creación del *Comité Jurídico Interinstitucional* como foro de discusión y coordinación sobre los críticos temas normativos, y desde 2004 el *Comité Técnico Nacional de Manejo Integrado de Zona Costera*, como mecanismo de coordinación pública para la ejecución y seguimiento de actividades orientadas a la gestión costera integrada en el marco de la PNAOCI y la PNOEC.

Un mecanismo reciente de coordinación y cooperación interinstitucional que merece mencionarse es la *Alianza por los Bienes de Uso Público y el Mar en los Litorales Colombianos*, impulsada por la *Procuraduría General de la Nación*. Esta alianza, ha sido la base del proyecto de ley de costas presentado al *Congreso* en enero 2009 (ver Cuadro 5.8), y de un documento de redefinición de una política pública *que permita adoptar medidas sobre buenas prácticas que se deben implementar para lograr prontas soluciones en salvaguarda de los bienes de uso público en los litorales sobre los cuales ejerce jurisdicción la DIMA*R (PGN, 2009). De la *Alianza* hacen parte los ministerios del *Interior*, de *Defensa*, *Agricultura*, *Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*, *Transporte*, el *Viceministerio de Turismo*, la *Dirección General Marítima* y la *Procuraduría General de la Nación*.

Los señalados son los pocos mecanismos actualmente existentes de coordinación interinstitucional e intersectorial específicamente orientados al territorio costero y marino en Colombia. Sin duda son un paso adelante pero no suficiente. Urge establecer y poner en operación el *Comité Nacional de Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras*, como máxima instancia responsable de orientar la formulación e integración de las políticas sectoriales, tal como la estableció la PNAOCI, así como los *Comités Regionales de Manejo Integrado de Zonas Costeras*, responsables de la coordinación y armonización de los planes subregionales y locales del MIZC, para cada una de las llamadas *Unidades Integrales de Planificación y*

[73] Citado de Artículo 15, Decreto 2324 de 1984. *Funciones de la División de Litorales e Investigaciones Marinas*.

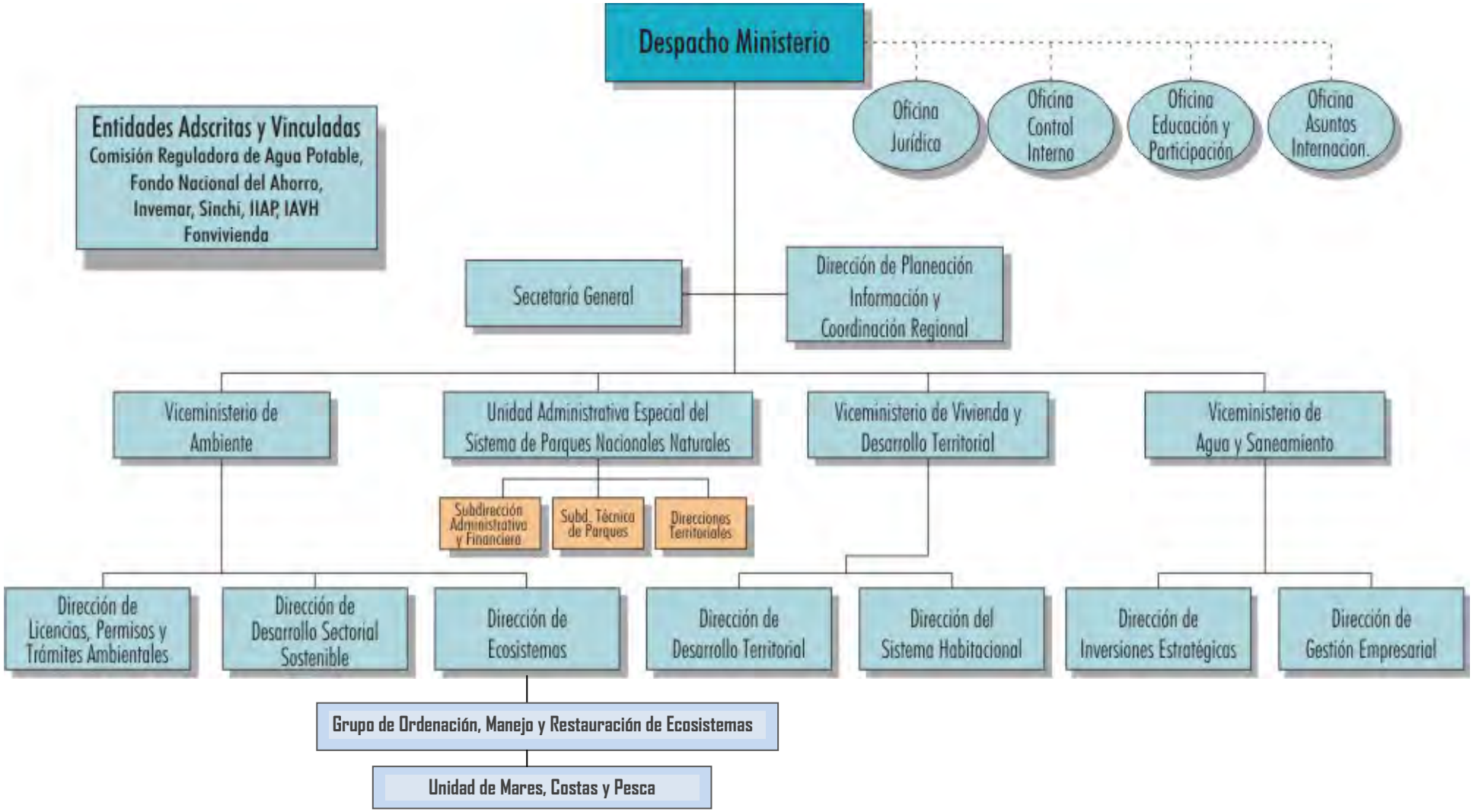



Figura 5.15. El Territorio marino y costero colombiano en la estructura orgánica del actual *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*

Fuente: Modificado a partir de www.minambiente.gov.co

*Ordenamiento Ambiental Territorial Costero* -UAC´s-. Como señaló la PNAOCI son las UAC´s las unidades homogéneas que estructuran espacialmente el MCI en el país.

La PNOEC (CCO, 2007a) estableció además la creación del *Sistema Nacional de Manejo Integrado del Océano y Espacios Costeros*, cuyo objetivo será articular los distintos órganos del Estado del ámbito nacional, regional y local. Este arreglo de coordinación interinstitucional, al apropiar también los referentes para la planificación de las regiones costeras propuestas por la PNAOCI, se constituiría en una muy importante acción estratégica para robustecer la débil y muy dispersa infraestructura institucional ya comentada.

Finalmente señalar que existen múltiples consejos, comisiones, comités y sistemas dirigidos a la articulación de la planificación y gestión pública eminentemente sectorial, con alguna injerencia en los espacios costeros y oceánicos de la nación. Estos mecanismos son muy útiles desde la perspectiva sectorial, pero ahondan en la debilidad recurrente relacionada con la planificación, ordenación y gestión territorial de las regiones. Perspectiva sin lugar a dudas estratégica para un país eminentemente regional, no solo andino y mediterráneo, sino también de mares y costas, como ya señalaba Orlando Fals Borda en 1991 en su calidad de *Secretario General de la Comisión Constitucional de Ordenamiento Territorial*, en pleno génesis de la actual *Constitución Política de Colombia* (Fals Borda, 2000).

### 5.2.5. Estrategias

Colombia carece actualmente de grandes líneas estratégicas orientadas específicamente a la ejecución de sus dos políticas relacionadas con la gestión integrada de su territorio costero y marítimo (la PNAOCI y la PNOEC). No obstante un significativo avance se formuló y discutió en el marco del *Plan Visión 2019* que se mencionará más adelante.

El *Plan de Acción 2002–2004* incluido en el *Documento CONPES* 3164 (DNP-CONPES, 2002) y ya mencionado anteriormente, fue una importante estrategia para implementar la *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia* -PNAOCI-. La cual desafortunadamente, fue desestimada a los pocos meses de su aprobación, al posesionarse en agosto 2002 el nuevo gobierno nacional[74]. Desde esa fecha no se ha promovida una nueva iniciativa en este sentido.

A diferencia de la PNAOCI, y en relación con la *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros* (PNOEC), aún su reciente aprobación en agosto 2007, se evidencian actualmente importantes esfuerzos interinstitucionales, liderados por la *Comisión Colombiana del Océano* -CCO-, para que el país cuente con el *Plan Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras -PNMIZC-*, como ejecución de una de las líneas de acción contempladas dentro del área temática de *Desarrollo Territorial* de la PNOEC. Este documento en proceso de formulación y consulta, pretende generar estrategias que permitan articular, coordinar y controlar las acciones interinstitucionales, de tal forma que sean complementarias y sinérgicas, con el fin de fortalecer la gobernabilidad y capacidad institucional, clarificando roles, mecanismos de

[74] Este *Plan de Acción 2002-2004* para la ejecución de la PNAOCI fue aprobada por el *Consejo Nacional de Política Económica y Social* –CONPES- tres meses antes del cambio de gobierno el 10 de mayo del 2002. El 90% de los recursos económicos asignados para su ejecución debían haber sido comprometidos por la nueva administración, asunto que no se hizo.

coordinación y participación en *Manejo Integrado de Zonas Costeras*. La CCO igualmente, según sus funciones asignadas por el Decreto 347 de 2000 debe recomendar al Gobierno Nacional el *Plan de Acción* para implementar la PNOEC. Este plan de carácter estratégico, también en formulación, debería dirigir de manera convergente y armónica con el PNMIZC, los esfuerzos institucionales, económicos y logísticos orientados al MCI.

Con anterioridad a la formulación de la PNAOCI y la aprobación de su *Plan de Acción 2002 – 2004* en el CONPES 3164 de 2002, Colombia careció de política o estrategia orientada a la gestión integrada de su territorio costero y marítimo. No obstante dos importantes esfuerzos se llevaron a cabo en la década de los ochenta que deben mencionarse, el primero más orientado a la investigación en ciencias y tecnologías del mar, y el segundo a un diagnóstico sobre la administración de los recursos marítimos y costeros. El *Plan de Desarrollo de las Ciencias y las Tecnologías del Mar en Colombia* (1980) y el *Plan Maestro de Desarrollo Marítimo* (1984), fueron sin duda después insumos relevantes para la PNAOCI y la PNOEC.

El *Plan de Desarrollo de las Ciencias y las Tecnologías del Mar en Colombia 1980-1990* (PDCTM), fue concebido en el marco de una serie de seminarios nacionales sobre el desarrollo de las ciencias y tecnologías del mar realizados en 1971, 1973, 1977, con el apoyo del *Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales* -COLCIENCIAS-. El plan fue formulado y luego promulgado en 1980, constituyéndose en el primer plan nacional de desarrollo del sector marino que intentó estructurar los esfuerzos para buscar la incorporación de los mares y costas al llamado *Desarrollo Nacional* (Steer. et. al, 1997). Para conseguir ese propósito, el PDCTM en 1980 identificó una serie de seis "*programas nacionales*" urgentes para solucionar los problemas del momento, factibles de implementar en el futuro inmediato, y aplicables a situaciones y oportunidades inmediatas. Tales programas fueron Infraestructura Científica y Tecnológica, Evaluación y Administración de los Recursos Vivos Marinos, *Desarrollo y Administración de la Zona Costera*, Exploración de la Plataforma Continental, Condiciones Oceanográficas y Contaminación Marina (DNP-COLCIENCIAS-CCO, 1980). Estos temas reflejan como hoy, los retos y la problemática costera y marina en Colombia. Sin embargo el plan estaba limitado al campo científico y tecnológico, por lo cual no hubo acciones relacionadas con gestión territorial, centrándose en generación de conocimiento y evaluación de la problemática[75].

El *Plan Maestro de Desarrollo Marítimo* (1984) fue producto de la cooperación desde 1982 entre el *Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas* de la Armada (CIOH) y el *Centro de Política Marina y Manejo del Océano* (MOPM) de la *Institución Oceanográfica Woods Hole* (WHOI) de Estados Unidos. En este marco se elaboró un diagnóstico sobre la situación del manejo marítimo nacional incluyendo las zonas costeras y se publicó el documento "*Administración de los Recursos Marítimos y Costeros en Colombia: Una Evaluación*" (DIMAR, 1984). Como señalan Steer. *et al* (1997), fue el primer documento conocido que diagnostica y trata específicamente el tema de las zonas costeras colombianas desde el punto de vista del aprovechamiento económico de sus recursos y conservación de su medio ambiente. El acuerdo de cooperación entre el CIOH-DIMAR y WHOI consistía en tres etapas: Descripción de la administración de los recursos marítimos y costeros en Colombia (CIOH), Diagnóstico de la situación (CIOH y MOPM/WHOI) y

[75] Un nuevo *Plan de Desarrollo de las Ciencias y las Tecnologías del Mar (1990-2000)* fue formulado a comienzos de la década de los 90, por COLCIENCIAS-DNP-CCO con el objetivo de que Colombia contase con "*una base analítica que le permita acercarse a un manejo racional de sus ecosistemas marinos y un aprovechamiento sostenido de sus recursos"* (DNP-COLCIENCIAS-CCO, 1990). El plan ahondó en la mirada sectorial para el *desarrollo marítimo* y en la investigación y tecnología relacionada, con notas tangenciales sobre manejo integrado de zona costera.

Formulación de un *Plan Maestro de Desarrollo Marítimo* (DIMAR). Lamentablemente la tercera etapa no llegó a materializarse, y solo se produjo el documento citado de diagnóstico. Pero este estudio ha de reconocerse como el pionero de la PNAOCI y la PNOEC, sus recomendaciones dieron origen a reestructuraciones que hoy están vigentes, como la elevación de las funciones ambientales del antiguo INDERENA[76] a nivel de un Ministerio (el actual MAVDT).

Volviendo al presente dos importantes planes de acción vigentes y más temáticos, derivados de la PNAOCI deben aquí también mencionarse. El primero es el *Programa Nacional de Investigación en Biodiversidad Marina y Costera* -PNIBM- (*Plan de Acción 2001-2010*), y el segundo el *Programa Nacional de Investigación, Evaluación, Prevención, Reducción y Control de Fuentes Terrestres y Marinas de Contaminación al Mar* -PNICM- (*Plan de Acción 2004-2014*). Ambos planes formulados y liderados por el *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras* -INVEMAR-.

El PNIBM tiene como objetivo primordial el *promover y propiciar la obtención y divulgación de conocimiento sobre los componentes de la biodiversidad marina y costera, con énfasis en aquellos identificados como estratégicos, importantes y prioritarios para la adopción de acciones tendientes a su conservación y uso sostenible* (INVEMAR, 2000). Se concibió en el marco de cuatro asuntos de política y normativos: 1. La Ley 165 de 1994 (*Ley de Biodiversidad*) que adoptó en Colombia las directrices y los intereses del *Convenio de Diversidad Biológica* (*Mandato de Jakarta*) y se instrumentó mediante el *Plan Nacional de Biodiversidad*. 2. La *Ley Ambiental* (Ley 99 de 1993) y su PNAOCI como marco general de referencia para la implementación por parte de Colombia de la primera de las acciones señaladas en el *Mandato de Jakarta*. 3. La Ley 29 de 1990 (*Ley de Ciencia y Tecnología*), que formalizó en Colombia el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico; instrumentalizada a través del *Programa Nacional de Ciencias y Tecnologías del Mar*, y 4. Los lineamientos en ese momento de la *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros* impulsada por la CCO. De destacar que el PNIBM determinó como su estrategia de implementación, la utilización de las mismas unidades territoriales regionales (*Unidades Ambientales Costeras y Oceánicas* -UAC´s-) y subregionales (*Unidades de Manejo Integrado* -UMI´s-) definidas por la PNAOCI, como los ámbitos estratégicos para la implementación del Programa[77].

El segundo plan, el PNICM (INVEMAR, 2004) responde directamente a la estrategia propuesta por la PNAOCI para "*proporcionar un ambiente marino y costero sano para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población costera*", considerando además de manera especial los compromisos del país manifestada a través de múltiples convenios sobre reducción, control y prevención de la contaminación marina como MARPOL, la *Convención de Cartagena* y el *Convenio para la Protección del Pacífico Sudeste*, impulsados a partir del desarrollo del *Plan de Acción Mundial*. El Programa está organizado en seis componentes temáticos: Investigación, Transferencia de Tecnología Fortalecimiento Institucional Educación y Capacitación Política y Normatividad y Producción Más Limpia, ello debido a la complejidad de factores que intervienen tanto en su origen como en el manejo de la problemática. La ejecución del PNICM en el nivel nacional atiende la regionalización definida también por la PNAOCI, siendo sus actores claves en el nivel subregional las doce CAR´s costeras delimitadas en su mayor parte por las divisiones político-administrativas

[76] El *Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables* -INDERENA- era la entidad pública colombiana responsable de asuntos ambientales y administración de recursos naturales renovables hasta la Ley 99 de 1993. Estaba adscrito como un instituto del *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*.

[77] En la ejecución del PNIBM participan además del INVEMAR, otros institutos del SINA vinculados al Ministerio de Medio Ambiente, las doce Corporaciones Autónomas Regionales costeras, universidades, centros de investigación públicos y privados y ONG´s.

de los departamentos. Los problemas competenciales y jurisdiccionales de estas entidades ambientales, ya mencionados, genera crecientes dificultades a la hora de gestionar instrumentos para la prevención, reducción y control de la contaminación de los litorales colombianos.

Para concluir este apartado se debe hacer mención aquí a los dos planes nacionales de desarrollo -PND-[78] de las administraciones de Uribe Vélez (2002 a 2006 y 2006 a 2010), al *Plan Visión Colombia: 2019*, y a un plan derivado de este último orientado específicamente al territorio marino y costero en Colombia. Estos cuatro documentos contienen la política y las grandes líneas estratégicas del gobierno actual para el *Desarrollo* de la Nación. Los PND corresponden a los planes cuatrienales de gobierno, y los dos últimos a una iniciativa de Uribe Vélez impulsada desde el año 2004, orientada a que el país cuente con un documento discutido y acordado por "*todas las fuerzas sociales y legítimas*" que determine las líneas nacionales fundamentales y de continuidad con un horizonte de largo plazo.

El *Plan de Desarrollo 2002-2006* (DNP, 2002), *Hacia un Estado Comunitario* privilegió cuatro objetivos centrales: la Seguridad Democrática –"*brindar seguridad democrática*"; la Equidad Social –"*construir equidad social*"; un Crecimiento Económico y Ambientalmente Sostenible –"*impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo*"; y el Mejoramiento del Estado –"*incrementar la transparencia y eficiencia del Estado*". Su ejecución finalmente enfatizó su objetivo de *seguridad democrática*, incentivando además la inversión extranjera para reducir así el déficit fiscal y aumentar la capacidad de crédito externo. Las líneas de acción relacionadas con el territorio marino y costero estuvieron dirigidas a establecer y ejecutar mecanismos de planificación y gestión pública, con el apoyo de la empresa privada, para vincular los sectores productivos con arraigo en esas áreas al *Desarrollo Nacional*.

El siguiente *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* denominado *Estado Comunitario: desarrollo para todos* (DNP, 2006), tiene la particularidad de ser el primero que formula un Gobierno reelegido para un período inmediato[79]. En este, el objetivo de *crecimiento económico y ambientalmente sostenible* se desarrolla en dos capítulos distintos: uno, el de *crecimiento sostenido*, y otro que incorpora el *tema ambiental* como un objetivo adicional y transversal, cuyo propósito es *contribuir al desarrollo ambientalmente sostenible del país*. Este Plan se construye más con una lógica transversal que sectorial, teniendo en su apartado sobre *Gestión Ambiental* una referencia explícita a la *Gestión Integral de Costas y Mares*. Aquí se apropia la PNAOCI, señalando que se dará continuidad a los procesos regionales de incorporación de los lineamientos de manejo integrado de la zona costera en los planes de ordenamiento territorial costero, al diseño de instrumentos para la gestión de la calidad de sus aguas, así como a la precisión y definición de competencias para asignar responsabilidades entre las instituciones públicas costeras. Este plan, en ejecución, renueva finalmente su propósito de incorporar de manera integral y sostenible, el territorio marítimo y las potencialidades de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares al *Desarrollo* del país. El plan sin embargo carece de una

[78] El *Plan Nacional de Desarrollo* quedo establecido por los Artículos 339 y 341 de la *Constitución Política*. Está conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional para cada período cuatrienal de gobierno del *Presidente de la República*. El plan debe en su parte general señalar los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, ambiental y social, en especial las estrategias gubernamentales de lucha contra la pobreza. El plan de inversiones públicas debe contener los presupuestos plurianuales de los principales programas, estrategias, y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos.

[79] Uribe Vélez impulso la modificación de la *Constitución Política de Colombia* para permitir su reelección, que le permitió después de su victoria en las elecciones presidenciales del 2006 renovarse en el poder para un segundo período. Un tercer período de mandato (2010-2014) es sin duda la apuesta principal del *Uribísmo* en junio de 2009.

mirada de conjunto del territorio costero y oceánico colombiano, adoleciendo de la necesaria articulación interinstitucional, de políticas y de normativas[80].

La *Visión Colombia II Centenario* (conocida como *Visión 2019*) fue un ejercicio de planeación de largo plazo, iniciado durante el año 2004, que buscaba definir cuál es la Colombia que se quiere tener en el segundo centenario de su vida republicana. *Visión 2019* en coherencia con el PND 2002-2006, tiene también cuatro objetivos fundamentales relacionados con este: una "*sociedad de ciudadanos libres y responsables*", "*una sociedad más igualitaria y solidaria*", "*una economía que garantice mayor nivel de bienestar*" y el mejoramiento del Estado "*un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos*" (DNP, 2005a). Bajo el Capítulo 3 "*Una economía que garantice mayor nivel de bienestar*", *Visión Colombia* presenta el objetivo de política y cinco metas a cumplir al 2010 y después al 2019[81], para el territorio marino y costero exclusivamente desde la perspectiva del aprovechamiento económico de sus recursos.

Finalmente, para cerrar este apartado, en julio de 2007 el *Departamento Nacional de Planeación* (DNP) presentó el documento para discusión "*Aprovechar el territorio marino-costero en forma eficiente y sostenible*" (DNP, 2007a) en el marco del *Plan Visión 2019*. Este documento profundiza en el diagnóstico del área, presenta la visión estratégica y principios fundamentales, así como los instrumentos y actividades requeridos para alcanzar en el año 2019 las siguientes cuatro metas: 1. *Lograr un aprovechamiento integral y sostenible del territorio marino-costero y sus recursos*, 2. *Incrementar la generación de información y conocimiento científico y tecnológico y crear capacidades para un desarrollo innovador y competitivo*, 3. *Consolidar una institucionalidad adecuada y fortalecer la gobernabilidad* y 4. *Fomentar la educación la cultura y la conservación del patrimonio natural cultural e históricos asociados al territorio marino-costero*. El documento con una perspectiva más integrada y transversal, que el apartado temático mas desarrollista de *Visión 2019*, armoniza los objetivos, programas y metas nacionales de la PNAOCI y de la PNOEC, orientándolos hacia el aprovechamiento sostenible de este espacio geográfico. Esta última gran línea estratégica, todavía en consulta en junio del año 2009, sería sin duda cimiento importante para la formulación del ya mencionado *Plan Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras*, como parte del *Plan de Acción* de la PNOEC impulsada por la *Comisión Colombiana del Océano.*

### 5.2.6. Instrumentos

Como señala Barragán (2004), los instrumentos dirigidos hacia la gestión del espacio litoral son de dos tipos, los estratégicos de alcance más general que orientan al mismo gestor sobre los objetivos y medios a seguir en atención a las políticas y estrategias públicas; y los de carácter operativo, que son más concretos y están dirigidos al procedimiento administrativo y al control directo en atención a la normativa y las

[80] Esta situación es más crítica por que en su texto con frecuencia se reconoce solo como territorio colombiano a su porción terrestre. Por ejemplo en el Capítulo 5 del Plan, *Una Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el Desarrollo Sostenible*, se cita que *cerca de 55 millones de hectáreas del territorio de Colombia (48,71% del territorio nacional) están cubiertas por bosques naturales* (DNP, 2006 -pagina 374-). Pareciera que el país fuese exclusivamente su territorio emergido.

[81] El objetivo de política es "*En 2019 Colombia habrá incorporado el territorio marítimo al desarrollo del país. Éste contribuirá significativamente al crecimiento económico sostenible y al aumento del bienestar de la población*"; y las cinco metas: 1.*Lograr un manejo sostenible del territorio marítimo y sus recursos*, 2. *Lograr una mayor conectividad e integración internacional, nacional y regional para la competitividad del territorio marítimo y continental*, 3. *Fomentar la cultura marítima como parte de la identidad nacional, y promover la importancia de conservar el patrimonio natural, cultural e histórico relacionado con el mar*, 4. *Generar conocimiento científico y tecnológico para el aumento de la productividad de los sectores relacionados con el mar, las costas y sus recursos*, y 5. *Consolidar una institucionalidad adecuada para el manejo integral y aprovechamiento sostenible de los espacios oceánicos, zonas costeras e insulares de Colombia* (DNP, 2005a).

competencias institucionales. Así entonces se puede decir que los primeros están más orientados a la planificación y los segundos a la gestión cotidiana, aunque no siempre es posible su clara diferenciación.

En Colombia se diferencian instrumentos estratégicos de carácter espacial más dirigidos a la gestión específica de un determinado territorio costero, e instrumentos estratégicos de carácter sectorial y/o temático, varios de ellos de alcance nacional. El país carece actualmente de un instrumento estratégico específico orientado de manera conjunta al manejo integrado de sus litorales[82]. Los existentes enfatizan en la planificación estratégica de áreas determinadas en atención al marco de planificación regional (*Unidades Ambientales Costeras y Oceánicas* -UAC´s-) y subregional (*Unidades de Manejo Integrado* -UMI´s) definidos por la PNAOCI en el año 2000.

Los Cuadros 5.10a y 5.10b presentan una síntesis de los principales instrumentos de planificación estratégica, actualmente existentes, tanto de carácter espacial como sectorial / temáticos relacionados con el espacio oceánico y costero. Los planes y lineamientos de manejo integrado de las UAC´s y la UMI´s allí citados, son un significativo avance para el MCI en Colombia a la escala subregional y local impulsados por el *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras* -INVEMAR- y algunas CAR´s costeras[83].

Cuadro 5.10a. Instrumentos principales orientados a la planificación estratégica de las zonas costeras y marinas en Colombia. Fuente: Elaboración propia

| DE CARÁCTER ESPACIAL | |
|---|---|
| Instrumento | Ámbito de actuación |
| *Programa Costas: Ambiente, Desarrollo y Territorio En el Caribe Oriental Colombiano (2001-2010)* | Zona costera de los departamentos del Magdalena y la Guajira. Jurisdicción de las autoridades ambientales regionales. |
| *Plan de Manejo de la Reserva de la Biosfera y Humedal RAMSAR de la Ciénaga Grande Santa Marta*. 2004 | Complejo deltaico estuarino del Rio Magdalena en el Dpto. del Magdalena. Caribe colombiano. |
| *Ordenamiento Ambiental para la Zona Costera del Depto. del Atlántico.* 2007 | Zona costera del departamento del Atlántico. Caribe colombiano. |
| *Plan de manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera estuarina del Río Sinú y el Golfo de Morrosquillo.* 2002 | UAC del Río Sinú y el Golfo de Morrosquillo, según la PNAOCI-. Caribe colombiano. |
| *Lineamientos y estrategias de manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera del Darién.*2007 | UAC del Darién incluido el litoral de los departamentos de Antioquia y Choco y hasta la isobata de los 200m. Caribe colombiano. |
| *Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera para el Complejo de las Bocanas de Guapi e Iscuandé*. 2003 | UMI de Guapi e Iscuandé, según la PNAOCI. Pacífico colombiano. |
| *Lineamientos de manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera* de la Llanura Aluvial del Sur.2008 | UAC de la Llanura Aluvial del Sur. Zona costera de los departamentos del Cauca y Nariño. Incluye las Islas Gorgona y Gorgonilla. Pacífico colombiano. |

[82] La PNOEC (2007) establece que la *Dirección Marítima* -DIMAR- formulará el *Plan Director de Costas*, con el apoyo de las instituciones con competencias sobre las actividades que se realizan sobre el litoral y áreas marinas en Colombia. Se desconoce cómo se armonizará este nuevo plan con el *Plan Nacional de Manejo Integrado de Zona Costera* ya en formulación y liderado por la CCO.

[83] El INVEMAR, basado en la PNAOCI, elaboró una *Guía Metodológica para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia* (INVEMAR, 2003), conocida como *Metodología COLMIZC*, que ha sido el instrumento guía para la formulación de estos planes en el país.

Cuadro 5.10b. Instrumentos principales orientados a la planificación estratégica de las zonas costeras y marinas en Colombia. Fuente: Elaboración propia

| DE CARÁCTER SECTORIAL / TEMÁTICO | |
|---|---|
| Instrumento | Temática e institución sectorial responsable |
| *Programa Uso sostenible, Manejo y Conservación de los Ecosistemas de Manglar en Colombia*. 2002 | Enfoque ecosistémico para la gestión integral de los manglares. *Ministerio del Medio Ambiente* (MMA) y autoridades ambientales regionales y distritales. |
| *Estrategias para un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.* 1998 | Conservación de la diversidad biológica y cultural y la producción sostenible al interior del *Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas*. MMA. |
| *Estudio Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental de los Litorales Colombianos*. 1998 y CONPES 3149, 2002. *Zonificación Portuaria Siglo XXI.* | Ordenación portuaria costera. Ministerio de Transporte. *Consorcio Consultor INCOPLAN – PARSONS- CORPES de Occidente*. DNP. |
| *Plan Nacional para el Prevención y Atención de Desastres.* | Gestión del riesgo ante eventos naturales y antrópicos. *Ministerio de Interior y de Justicia*. |
| *Estrategia modernización para transporte de carbón por puertos marítimos.* 2008 | Ordenación ambiental exportación de carbón en el Caribe oriental colombiano. MAVDT – DNP - *Min. Transporte -Min. Minas y Energía*. |
| *Plan Nacional de Contingencias de Dilución y Alerta de Tsunamis.* 2008 | Gestión del riesgo por Tsunamis. *Ministerio de Interior y de Justicia.* |
| *Plan Nacional para la Prevención y Contingencia para el Manejo de los Efectos del Evento del Pacífico.* | Gestión del riesgo sobre los litorales generado por el Fenómeno del Niño. *Ministerio de Interior y de Justicia.* |
| *Plan de acción sobre las adaptaciones al aumento del nivel del mar.* 2002. | Gestión del riesgo. *Ministerio de Interior y de Justicia* - MAVDT – DIMAR - INVEMAR. |
| *Plan Nacional de Contingencias contra derrame de hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas.* 1999. | Prevención, control y combate eficaz de contaminación por hidrocarburos y derivados. *Min. Justicia* - MAVDT – DIMAR – INVEMAR-CAR´s. |

Sobre los planes y lineamientos para las UAC´s y la UMI´s, debe destacarse el carácter participativo y formativo de un proceso secuenciado desde una primera etapa de caracterización y diagnóstico, donde se conjuga tanto el conocimiento científico como los saberes populares, una segunda etapa de zonificación ambiental y de formulación, discusión y ajuste del *Plan de Manejo Integrado;* y finalmente una tercera y cuarta etapas de implementación, seguimiento y evaluación (ver Figura 5.16). Sin embargo como se ha notado antes, estos instrumentos valiosos para ejecutar la PNAOCI carecen de la claridad de los arreglos competenciales, de jurisdicción de las entidades del orden nacional, subregional y local involucradas. No obstante cuentan con una importante legitimidad obtenida en el proceso comunitario, interinstitucional e intersectorial de su diseño y formulación.

Entre los planes temáticos de mencionarse especialmente el *Programa de Manglares* (2002) que integra los lineamientos, criterios y metas de cuatro políticas y estrategias: la *Política Nacional Ambiental* desarrollada entre 1998-2002, *Plan Nacional de Desarrollo Forestal* (2002), la *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e insulares de Colombia* -PNAOCI- (2000) y la *Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia* (MMA, 2001). Este instrumento formulado en el marco del *Proyecto Conservación y Manejo para el Uso Múltiple y el Desarrollo de los Manglares de Colombia*, auspiciado por la *Organización Internacional de Maderas Tropicales* -OIMT-, se constituye en herramienta fundamental en Colombia para la ordenación y gestión de las más de 370.000 has de manglar del país (MMA, 2002).

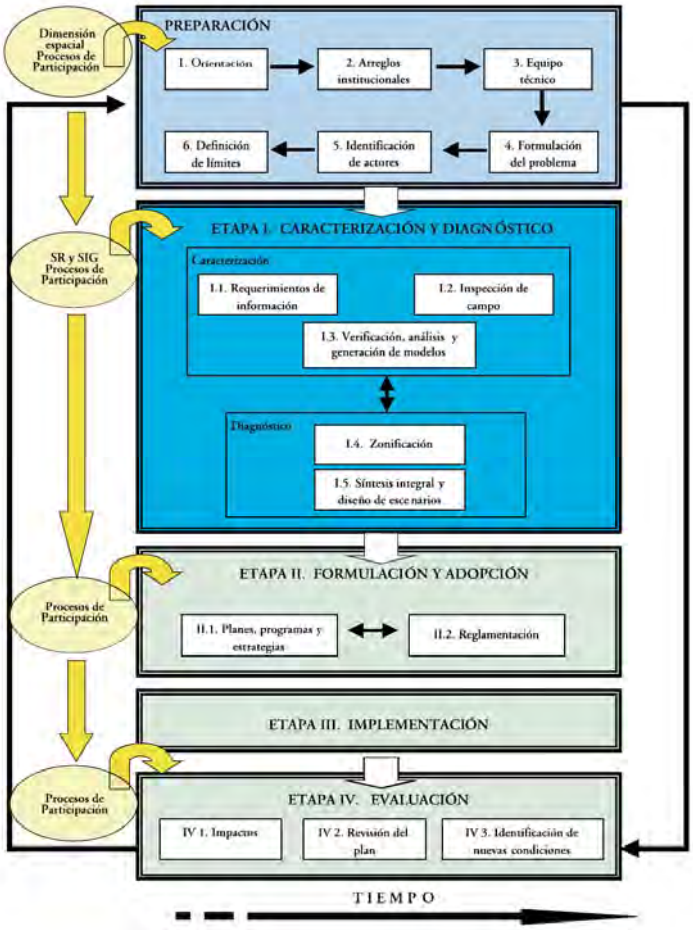



Figura 5.16. Metodología "*COLMIZC*" propuesta para abordar el MCI en Colombia.
Fuente: INVEMAR, 2003

Colombia cuenta según DNP (2007a) con 51 áreas protegidas dentro del *Sistema de Parques Nacionales Naturales*[84], correspondientes a 11.345.224,9 has. De esas áreas, once se localizan en el territorio marino-costero: siete en el Caribe con un área total de 27.077 km$^2$ y cuatro en el Pacífico con 2.348 km$^2$. Aunque todas las áreas cuentan con sus respectivos planes de manejo atendiendo el instrumento *Estrategias para un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (MMA, 1998b), se carece aún de un programa de Áreas Marinas Protegidas -AMP´s- en atención a la PNAOCI. Sin embargo un importante esfuerzo viene haciéndose en este sentido por el INVEMAR, la *Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales* y dos CAR´s (CORPAMAG y CORPOGUAJIRA). La *Red de Áreas Marinas Protegidas para el norte del Caribe continental colombiano* (INVEMAR, 2007), basada en gran parte en un modelo de planificación propuesto por Alonso (2005) para la misma área, es un paso valioso en este sentido.

Y si bien, los instrumentos estratégicos existentes son en su mayoría de carácter transversal y tratan de integrar en un todo coherente las múltiples iniciativas sectoriales, prevalecen todavía en Colombia, como en muchos países, los planes sectoriales que se han venido adaptando a los principios del MCI. Entre ellos

[84] Según el MAVDT esta cifra se incrementará en el 2009 a 57 espacios naturales protegidos través de la declaratoria en el corto plazo de nuevas áreas, entre ellas *Bahía Málaga* en el Pacífico y *Playona Acandí* en el Caribe colombiano. Aún así en Colombia se protege menos del 2% de las áreas marinas y costeras, lo cual resulta insuficiente para conservar la alta representatividad ecosistémica existente en su territorio nacional, de acuerdo con los estándares internacionales y las metas propuestas a futuro dentro del *Convenio de Diversidad Biológica* (INVEMAR, 2007).

los *Planes de Expansión Portuaria*[85] orientados a lograr el aumento de la competitividad del sector portuario, o el *Plan Sectorial de Turismo* (MCIT, 2003) orientado a mejorar la competitividad de los destinos y de los productos turísticos nacionales, o el *Plan Energético Nacional 2006-2025* dirigido a la búsqueda de la autonomía energética nacional y a la eficiencia ambiental (UPME, 2007).

Otros instrumentos estratégicos, como los de gestión de riesgo, están estrechamente relacionados con el territorio marino y costero colombiano (ver Cuadro 5.10b). Hasta tal punto que la PNOEC en su apartado sobre prevención y atención de desastres los considera insumos básicos para la planificación de este territorio. Entre estos instrumentos debe indicarse el *Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres*, el *Plan Nacional de Gestión de Riesgo por Tsunami*, el *Plan de Acción del Programa Integral y Multidisciplinario para el Estudio del Fenómeno El Niño*, el *Plan de Acción 2002 para la Reducción de la Vulnerabilidad de las Zonas Costeras* y la *Estrategia Nacional para la Implementación del Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por Buques, MARPOL 73/78* (DIMAR, 2000).

En cuanto a los instrumentos operativos hay una gran abundancia de ellos, que son en general comunes a muchas administraciones, y en su mayoría no específicos para el área de interés. Entre los principales, las concesiones portuarias, las licencias ambientales, las declaratorias de áreas protegidas, las concesiones para uso de terrenos de bajamar, tasas, sanciones, permisos y licencias para actividades marítimas (pesca, puertos, minería, etc.), los *Planes Municipales de Ordenamiento Territorial* -POT´s- y los Estudios de Impacto Ambiental -EIA-.

De estos instrumentos operativos no todos son eficaces para el MCI. Algunos han sido viables y otros han estimulados enclaves como sucede con las concesiones portuarias para la exportación de carbón en el Caribe. En estos puertos se han hecho estudios de impacto ambiental que buscan valorar los efectos que se puedan ocasionar al medio ambiente, establecer las medidas de mitigación que se requieran para atenuar los efectos que se produzcan y, además, están dirigidos a prever y formular medidas o planes de contingencia para recuperar o restaurar ecosistemas que se vean afectados. No obstante carecen de una mirada integrada y espacial que permitan armonizar estas actividades portuarias con otras como el turismo, la pesca o la agricultura. Pero debe decirse que los EIA han contribuido a atenuar los efectos negativos sobre el ambiente costero y marino, permitiendo el fortalecimiento de la conciencia de los sectores productivos con asiento en el litoral sobre los aspectos ecológicos, socioeconómicos y de protección medioambiental que se demandan.

En relación a los planes de ordenación territorial municipal y distrital, establecidos por la *Ley de Desarrollo Territorial* (Ley 388/1997), debe decirse como también señala Parra (2008), que la gran mayoría de ellos en los 47 municipios costeros colombianos carecen de una planificación que considere la singularidad de su espacio litoral. Además, en muchos municipios donde se superponen POT´s y planes de UAC´s y UMI´s señalados anteriormente, no faltan conflictos por su orientación y propósitos, además de los ya mencionados de jurisdicción y competencias entre las entidades locales, subregionales y nacionales. Los POT´s están más orientados al urbanismo y a la ocupación del suelo según la Ley 388 (1997), y los segundos más hacia la gestión integrada de la zona costera de acuerdo a la PNAOCI (2000).

[85] Los *Planes de Expansión Portuaria* establecidos por el *Estatuto de Puertos Marítimos* (Ley 1 de 1991), son el instrumento bianual de política y planificación de este sector en Colombia. El Plan de Expansión Portuaria 2005 – 2006: *Estrategias para la Competitividad del Sector Portuario* (CONPES 3342) define por ejemplo además de los modelos y estrategias portuarias, el modelo de MCI que debe aplicarse atendiendo la PNAOCI (DNP-CONPES, 2005b). En el Plan de Expansión Portuaria 2002 – 2003: *Zonificación Portuaria Para el Siglo XXI*, formulado con base en el *Estudio de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental de los Litorales Colombianos* (CORPES Occidente-Mintrasporte) se presenta la sectorización del litoral para actividades portuarias, de acuerdo con sus aptitudes físicas y ambientales (DNP-CONPES, 2001).

### 5.2.7. Gestores y Formación

Los funcionarios o gestores que administran el espacio y los recursos litorales y marinos en Colombia, tienen un perfil profesional y técnico condicionado por la competencia de las instituciones a que pertenecen, pero también por el perfil que tradicionalmente ha dominado el desempeño en esas entidades.

La DIMAR, como autoridad marítima nacional dependiente del *Ministerio de Defensa*, está básicamente conformada en el nivel profesional por personal militar, tanto oficiales como suboficiales miembros de la *Armada Nacional*. Varios de ellos con formación en oceanografía física o geomorfología costera, y mucho menos en otras áreas relacionadas con la gestión del litoral. Su planta de personal global, en atención al Decreto 1705 del 2 de agosto de 2002, esta con formada por 270 empleados, entre ellos 76 profesionales, distribuidos en su sede principal en Bogotá, en sus dos centros de investigación (CIOH y CCCP), en sus 19 capitanías de puerto y en su siete buques de investigación y señalización marítima.

Dos son el número de funcionarios asignados en el *Ministerio de Ambiente*[86] relacionados específicamente con la costa y el mar en la *Dirección de Ecosistemas*, instancia responsable de la coordinación y seguimiento para la ejecución de la PNAOCI a escala nacional. Generalmente son biólogos marinos, en consideración a que se ha entendido en Colombia la gestión ambiental del territorio marino-costero desde una perspectiva más ecosistémica. Este perfil profesional es similar en las CAR´s. Aquí el poco personal funcionario relacionado con la zona costera son también biólogos, presentándose también en menor proporción otros perfiles como zootecnistas e ingenieros pesqueros, ambientales y forestales. Varias autoridades ambientales costeras, tanto CAR´s como autoridades ambientales distritales, carecen de personal en planta específicamente dedicadas a la gestión pública de su litoral.

La dominancia de gestores e investigadores en ciencias del mar y en administración de recursos marinos en Colombia, con títulos de biólogos marinos, se explica por la supremacía que desde los años 60 estableció la *Facultad de Ciencias del Mar* de la *Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano* desde la capital del país. Egresados de esta facultad han estado estrechamente vinculados desde los años sesenta y setenta a la gestión pública de los recursos vivos marinos, como también a las instituciones de educación superior con programas de formación relacionados con ciencias del mar. Esta situación ha permitido por ejemplo avances sustanciales, a escala latinoamericana, en conocimientos sobre biodiversidad y ecología marina y costera, pero al mismo tiempo rezagando otras áreas también estratégicas del conocimiento como oceanografías física, química, geológica, maricultura, pesquerías, riesgos costeros y marinos, ingeniería naval, derecho marítimo, arqueología, gestión integrada del litoral, etc.

Sin embargo los programas de formación superior relacionados con el litoral y el mar en Colombia, son tan escasos en el conjunto de los programas universitarios nacionales (ver Cuadro 5.11), que solo reflejan el poco sentido de mar que tradicionalmente ha dominado. En el año 2005 existían en Colombia 329 establecimientos educativos públicos y privados de educación superior[87] (CCB, 2005). Un 32% de ellos se localizaban en la capital del país y menos del 10% en ciudades costeras. Según el *Sistema Nacional de*

[86] Cifra a junio de 2009. Se exceptúa el personal adscrito para la gestión de las áreas marinas y costeras protegidas del *Sistema Nacional de Áreas Protegidas* de la *Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.* Esta Unidad depende directamente del *Despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

[87] Comprenden Universidades, Instituciones Universitarias, Tecnológicas, Técnicas Profesionales, Régimen Especial y Escuelas Tecnológicas.

*Información de Educación Nacional* (MEN, 2005), de las 116 universidades existentes en Colombia que ofertan 8.633 programas académicos, tan solo el 0.4% de esa oferta corresponden a programas relacionados específicamente con las costas y el océano (biología marina, oceanografía, gestión del litoral, etc.). Además, independientemente de los programas ofertados, tan solo una universidad asentada en el litoral[88], está ubicada entre las veintiún mejores universidades del país (CCB, 2005).

La misma CCO, aun sus múltiples funciones relacionadas con la formulación y coordinación de la implementación de la *Política Oceánica y Costera*, además de su carácter de órgano asesor del gobierno nacional, y *Punto Focal Nacional Técnico* ante los organismos internacionales marítimos, ha adolecido desde su creación de un escasísimo personal. Además del *Secretario Ejecutivo* (un oficial de insignia en servicio activo de la *Armada Nacional*), cuenta con pocos asesores, todos ellos no vinculados a planta de personal. La participación y compromiso más efectivo de todas las entidades miembros debe intensificarse. No hay duda que los desafíos que imponen la ejecución y seguimiento de la PNOEC, demandan una prioritaria reorganización administrativa, así como nuevos aportes económicos para el fortalecimiento de la *Comisión*[89].

El *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras* -INVEMAR-, constatando los vacios de formación entre las entidades nacionales, subregionales y locales para implementar la PNAOCI, ha avenido desde el año 2000 mediante programas de formación no formal en MCI, consolidando un grupo interdisciplinario de profesionales. Al año 2008 se habían adelantado por parte de ese instituto, diez cursos de *Manejo Integrado de Zona Costera* en las tres regiones costeras y oceánicas del país. Sin duda un importante insumo para llenar en parte las deficiencias de formación del *Sistema Nacional Ambiental de Colombia* (SINA) para la gestión del territorio marino-costero. Los principales destinatarios de los cursos son por sus competencias las instituciones responsables de ejecutar la PNAOCI: Las *Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible* con alguna jurisdicción litoral, la *Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales* del *Ministerio de Ambiente*, la *Dirección General Marítima* a través de sus *Capitanías de Puerto,* y las entidades territoriales costeras del orden municipal y distrital (Ver ANEXO).

Finalmente señalar que la CCO, en el proceso de formulación de la PNOEC, identificó cinco grandes áreas del conocimiento que demandan la creación de programas académicos de nivel superior para complementar y consolidar el capital humano nacional requerido para la implementación de esa política. Son: Manejo Costero y Marítimo Integrado, Riesgos Costeros y Marinos, Pesquerías y Acuicultura Marítimas, Gestión y Logística Portuaria, Gestión de Calidad en el Turismo, y Oceanografía Física y Química. Para tal fin Colombia viene impulsando dos programas de formación de postgrado. El primero, desde el año 2007, con la Universidad de Cádiz (España)[90] para establecer un programa de Máster, con proyección a doctorado, en

[88]Una evaluación de calidad de la educación superior en Colombia impulsada por la *Cámara de Comercio de Bogot*á (CCB, 2005) y avalada por el *Ministerio de Educación Nacional* , determinó a la *Universidad Nacional* como la mejor con 176 puntos, le siguen la *U. de los Andes* (156), la *U. de Antioquia* (116), la *U. Javeriana* (89) y la *U. del Valle* (57). La única universidad con asiento principal en el litoral (la ciudad de Barranquilla) entre las veintiún mejores del país fue la *Universidad del Norte* con 14 puntos.

[89] En enero del año 2009, la *Comisión Colombiana del Océano* abrió una convocatoria pública nacional para seleccionar un nuevo equipo de asesores para su *Secretaría Ejecutiva* y posterior vinculación mediante *Contratos de Prestación de Servicios*. Por primera vez se propone un amplio equipo de profesionales de diversas disciplinas, lo que augura un incremento sustancial de la capacidad de la CCO para cumplir sus tareas. Los siguientes son los perfiles temáticos profesionales convocados al concurso: Asesor Cultura y Educación Marítima, Asesor en Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros, Asesor en Asuntos Internacionales, Asesor en manejo de Comités Técnicos Nacionales (Tsunami, Fenómeno "El Niño", Contaminación Marina ), Asesor en Manejo Integrado de Zonas Costeras, Asesor en Gestión Jurídica, Asesor en Planeación y Gestión de Calidad, Asesor en Comunicaciones, Economista y/o Administrador, y un Contador Público.

[90] Este programa se lleva a cabo en el marco del proyecto B/012687/07 - *Fortalecimiento de la capacidad académica e investigativa en ciencias y tecnologías del mar en Colombia*, cofinanciado por la *Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo* -AECID-, y del cual hacen

Ciencias del Mar con énfasis en cuatro áreas: Oceanografía, Manejo Costero Integrado, Ingeniería de Costas y Saneamiento del Litoral y Pesquerías. Un segundo programa, desde el año 2008, con cooperación alemana para un doctorado en ciencias del mar y más énfasis en Oceanografía Biológica, Ecología Marina, y Gestión Costera y Marítima, con participación de la Universidad Nacional, la Univ. del Valle y la Univ. de Antioquia.

Cuadro 5.11. Programas de formación de grado y postgrado en Colombia relacionados con la gestión de sus áreas oceánicas y costeras (2007). Fuente: Modificado a partir de CCO, 2007b.

| PROGRAMAS DE GRADO | |
|---|---|
| Establecimiento educativo de Educación Superior | Programas |
| Escuela Naval Almirante Padilla-ENAP. | Ingeniería Naval, Administración Marítima, Ciencias Navales, Marina Mercante y Oceanografía Física |
| Universidad del Magdalena | Ingeniería Pesquera y Biología con énfasis en Biología Marina |
| Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano | Biología Marina |
| Universidad del Valle | Biología con línea en Biología Marina |
| Universidad de la Guajira | Tecnología en Acuacultura de Aguas Marinas y Continentales |
| Universidad de Antioquia | Ecología de Zonas Costeras. Ecología y Turismo |
| Universidad Santiago de Cali | Administración de Recursos Costeros y Marinos |
| Universidad tecnológica del Chocó | Tecnología pesquera |
| PROGRAMAS DE POSTGRADO | |
| Establecimiento educativo de Educación Superior | Programa |
| Escuela Naval Almirante Padilla-ENAP. | Especializaciones: Logística, Planificación y Administración del Transporte Multimodal, Hidrografía, Manejo de los Recursos Naturales del Medio Ambiente y Prevención de Desastres (Énfasis en Zonas Costeras), y Política y Estrategia Marítima<br>Máster (Maestrías): Oceanografía Física y Gestión Logística |
| Universidad del Magdalena | Especializaciones: Acuacultura, Gestión Ambiental - énfasis marino y Tecnología de Alimentos - énfasis pesquero<br>Máster: Manejo Integrado Costero; Acuacultura y Ecología Acuática Tropical; Pesquerías Tropicales |
| Universidad del Norte | Especializaciones: Hidráulica de Ríos y Costas; Gestión Integrada de Zonas Costeras (Con el INVEMAR) |
| Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano | Especialización: Administración Ambiental de Zonas Costeras |
| Universidad de EAFIT | Máster (Maestrías): Ciencias de la Tierra. Énfasis geomorfología costera. Erosión del litoral |
| Universidad externado de Colombia | Especialización en Derecho Marítimo |
| Universidad Nacional de Colombia | Máster: Biología Marina, Recursos Hidráulicos y Estudios del Caribe<br>Doctorado: Biología con énfasis en Biología Marina |
| Universidades de Córdoba, Sucre y Magdalena | Máster (Maestría) en Ciencias Ambientales |

parte, además de la Universidad de Cádiz, cuatro universidades colombianas: Universidad del Magdalena, Universidad de Antioquía, Universidad Nacional de Colombia y Universidad de Cartagena.

### 5.2.8. Recursos

El fuerte énfasis sectorial de la administración pública nacional en Colombia, y la multiplicidad y dispersión de instituciones nacionales, subregionales y locales con algún tipo de competencia en el litoral, hacen prácticamente imposible contar con un análisis espacial y temporal de conjunto sobre las inversiones económicas orientadas al espacio litoral y marítimo en el país. Es claro eso sí, que los muy escasos recursos destinados exclusivamente a la gestión costera y marítima, se encuentran principalmente en la DIMAR dependiente del *Ministerio de Defensa*, en el INVEMAR, y en algunas CAR´s costeras sujetas a las distintas fuentes de la financiación pública ambiental. Así entonces los recursos para la administración costera y marina, incluyendo los pocos destinados a la ejecución de la PNAOCI, dependen por una parte de recursos del *Presupuesto General de la Nación* asignados a la DIMAR a través del *Mindefensa*, del *Fondo Nacional de Regalías*[91], y de las rentas propias y apropiaciones de los municipios y distritos para las CAR´s o para las *Autoridades Ambientales Distritales* costeras.

Como se indicaba en un apartado anterior, es claro que desde hace cerca de ocho años la implantación y ejecución de la PNAOCI no es una prioridad para la autoridad ambiental nacional. Este hecho, y la problemática de jurisdicción y competencias, explican también que para las CAR´s y las autoridades ambientales locales, la ejecución de dicha política no es una prioridad en su agenda ambiental. Esta situación tiene también un claro reflejo en los rubros asignados específicamente para el MCI a esta última escala territorial, como también lo señalaba la *Contraloría General de la República* (CGR, 2001).

El proceso de formulación, ajuste y validación de la PNAOCI desde el año 1996, se inició en el *Ministerio de Medio Ambiente* a partir de recursos del crédito externo, y en particular del denominado *Programa Ambiental y de los Recursos Naturales Renovables* (Crédito BID No. 774/OC-C0 y No. 910/SF-CO, Crédito BIRF No. 3692-CO). Este programa aprobado en el año 1994 y por un monto superior a 280 millones de dólares americanos (US$ constantes a 1994), estaba orientado principalmente a consolidar el *Sistema Nacional Ambiental* organizado por la Ley 99 de 1993. Ciento seis mil dólares de esta fuente fueron dedicados a la formulación y validación nacional de la PNAOCI. El crédito permitió finalmente triplicar la inversión ambiental en Colombia a partir de 1995 y hasta 1999[92] (Galán y Canal, 2002).

Como también se mencionó anteriormente, el CONPES 3164 de 2002 determinó el *Plan de Acción 2002-2004* para la ejecución de la PNAOCI. Las inversiones estimadas para adelantar las actividades identificadas como prioritarias en dicho período ascenderían según el *Plan* a aproximadamente setenta y cinco mil millones de pesos ($75.000 millones[93]). 34,5 millones de pesos se financiarían con recursos del *Presupuesto General de la Nación* (cerca de un 50%), y el otro 50% gestionados a través de recursos

[91] El *Fondo Nacional de Regalías* es un instrumento de financiación concebido como un medio para redistribuir entre las regiones colombianas las utilidades derivadas de la explotación de sus recursos naturales no renovables (gas, carbón y petróleo principalmente). La estructura de asignación de los recursos del Fondo reconoce una visión de largo plazo y asigna un porcentaje importante del 22% de los recursos del fondo con destino a esta clase de gasto (Galán y Canal, 2002).

[92] A finales del año 2008, el *Directorio Ejecutivo* del *Banco Mundial* aprobó un paquete de tres préstamos por un total de 1.236,5 millones de dólares para Colombia, con el objetivo de fortalecer la acción gubernamental en áreas consideradas estratégicas. Uno de estos préstamos, por valor de 450 millones de dólares ha sido concedido para el desarrollo de políticas de desarrollo sostenible dirigido a implementar, entre otras política e instrumentos un sistema de monitoreo y evaluación de la administración ambiental nacional, regional y local (www.minambiente.gov.co).

[93] Millones de pesos colombianos contantes del 2001. Aproximadamente 52 millones de euros a 2009.

administrados por las CAR´s, gobiernos municipales y departamentales, aportes de otros sectores y cooperación técnica internacional (DNP-CONPES, 2002). Como ya se indicó, menos del 10% de los recursos de la Nación fueron finalmente asignados al cumplimiento del *Plan*, al despriorizarse la temática en el nuevo *Ministerio de Ambiente* a partir de agosto 2002, lo que también se reflejó en los escasos recursos económicos asignados por las CAR´s y las entidades territoriales locales costeras.

Independientemente de las fluctuaciones en la agenda ambiental colombiana en la aplicación de su política de MCI, el INVEMAR en atención a sus funciones, ha mantenido un modesto pero útil rubro proveniente del *Presupuesto General de la Nación*, de las autoridades ambientales costeras y de fuentes privadas, para investigación y divulgación de conocimiento para el ordenamiento ambiental de las zonas costeras. Los aportes de las CAR´s y *Unidades Ambientales Urbanas*, por contratación con el Instituto de actividades de investigación específica, se constituye en una fuente aperiódica pero importante de recursos.

Para terminar destacar el fuerte desbalance que existe entre las regiones en Colombia en relación a sus rentas propias, el rubro más importante para la financiación de las CAR´s según los instrumentos que se establecieron en la Ley 99 de 1993. Este desbalance genera la paradoja de que las áreas ambientalmente más frágiles del territorio nacional, como sus zonas costeras o su Amazonia, son las que presentan menores recursos económicos para su gestión ambiental. Las rentas propias de las corporaciones tienen origen en las siguientes fuentes: un porcentaje del impuesto predial recaudado por los municipios; los recursos de capital; un porcentaje de las ventas de las empresas generadoras de energía, que es transferido por éstas; los ingresos por concepto de ventas de bienes y servicios; las tasas retributivas y compensatorias; convenios interinstitucionales; multas y otros cobros (Galán y Canal, 2002). Así entonces los recursos del predial y los recursos del capital (las principales fuentes de recursos propios), dependen del grado de urbanización de las regiones y de su dinámica económica. Esto ocasiona la concentración de los ingresos en cinco corporaciones con densidad demográfica y económica alta, la gran mayoría localizadas en el interior del país dado el modelo de desarrollo territorial que históricamente ha prevalecido en Colombia (Ver Figura 5.17).

El desbalance que se constata en los ingresos de las autoridades ambientales regionales, ya se podía anticipar desde el momento que se establecieron los instrumentos de recaudación en la *Ley Ambiental*. En parte por eso se estableció el *Fondo Nacional Ambiental* (FONAM), pero como éste resultó insuficiente, se terminó planteando el llamado *Fondo de Compensación Ambiental*, como medio para lograr en forma más directa algún nivel de redistribución sistemática de los recursos en el tiempo para las CAR´s. Dicho instrumento nacional tampoco ha logrado actualmente compensar los desbalances, generando una muy heterogénea capacidad para financiar la ejecución de los instrumentos regionales como el *Plan de Gestión Ambiental Regional* (PGAR) y el *Plan de Acción Trienal* (PAT). Las CAR´s costeras están entre las autoridades ambientales con menor capacidad de inversión, dificultando aún más su capacidad de gestión.

### 3.2.9. Investigación e Información

El Manejo Costero Integrado es un proceso fundamentado en la calidad y oportunidad del conocimiento y la información. De un conocimiento comprensivo de la realidad dinámica y compleja del litoral, que a su vez se basa tanto en la investigación disciplinaria que ahonda en la comprensión de sus fenómenos físico-bióticos, ecológicos, socioeconómicos, culturales y políticos; como en la investigación de la expresión

espacio- temporal de esos fenómenos. Pero para el MCI es tan importante la existencia de ese conocimiento disciplinario y geográfico, como su disponibilidad en el momento adecuado para poder tomar mejores decisiones. Incluso más. Como señala Barragán (2004), el conocimiento por parte de los ciudadanos y por otros gestores sobre el proceso propiamente dicho de gestión costera, es un factor clave para su éxito.

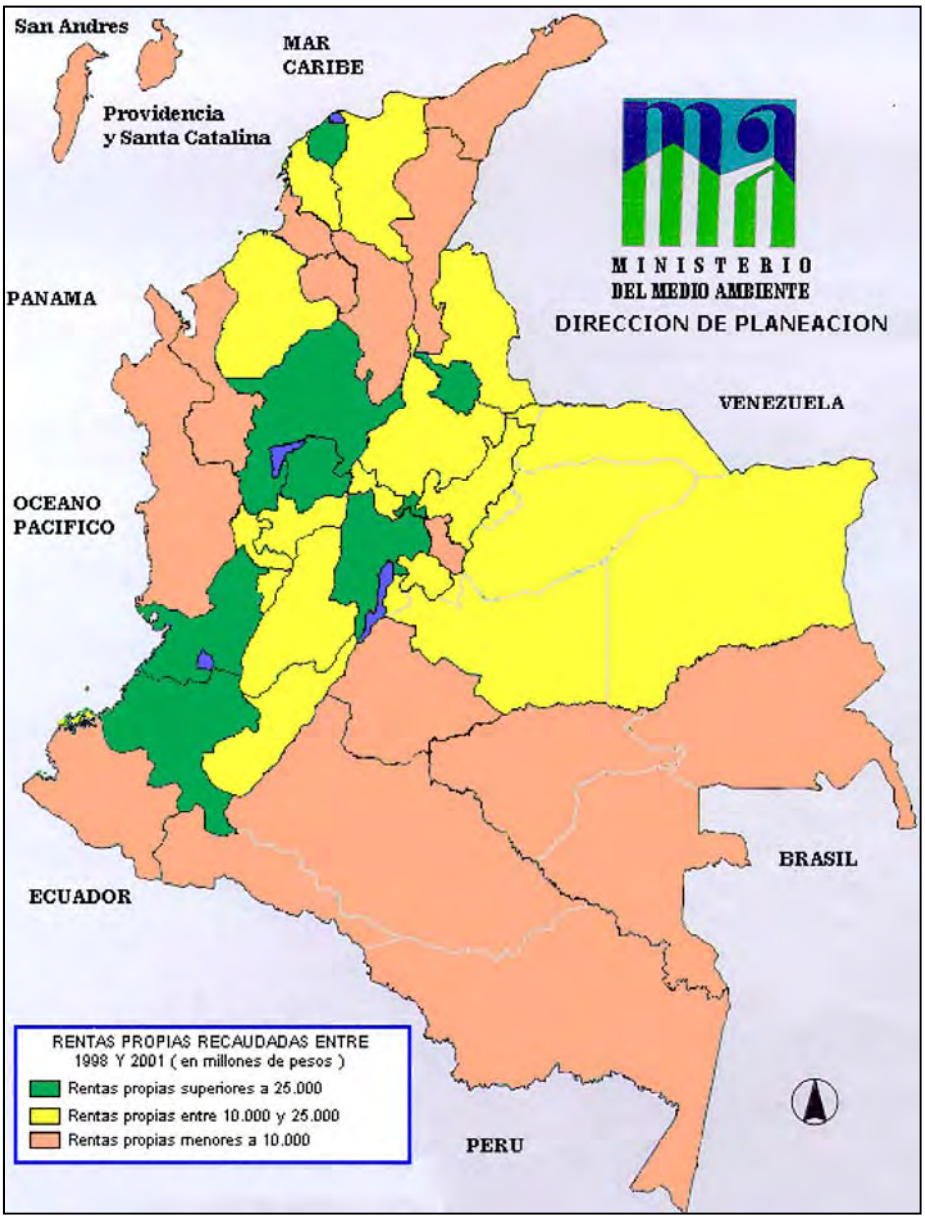



Figura 5.17. Distribución rentas propias entre las autoridades ambientales regionales colombianas (CAR´s y Unidades Ambientales Urbanas) para el periodo 1998-2001.
Fuente: Galán y Canal, 2002.

En atención a lo anterior se puede decir que en Colombia existe una adecuada plataforma de investigación para su territorio marino y costero, pero donde todavía se enfatiza más en la comprensión de sus fenómenos biológicos y ecológicos, dejando de lado la generación de conocimientos para otras dimensiones de su realidad oceánica y litoral igualmente relevantes y necesarias. Sobre la disponibilidad de la información, se cuenta ya con una infraestructura pública de datos a partir principalmente del *Sistema de*

*Información Ambiental para Colombia* -SIAC- establecido por la Ley 99 de 1993 y su *Sistema de Información Ambiental Marino* -SIAM- gestionado por el *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras* -INVEMAR-. Y en relación al conocimiento por parte de los ciudadanos y de otras administraciones públicas, sobre las tareas de gestión costera que llevan a cabo por la *Dirección Marítima Nacional* -DIMAR- y las instituciones competentes del *Sistema Nacional Ambiental*, esta es generalmente fragmentaria.

La fortaleza actual de la plataforma de investigación científico marina y costera nacional, se debe especialmente a los resultados de los mencionados *Planes de Desarrollo de las Ciencias y Tecnologías del Mar en Colombia*, 1980 y 1990-2000 (PDCTM) formulados por el *Departamento Nacional de Planeación*, la *Comisión Colombiana de Oceanografía* -CCO- y el *Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas"* COLCIENCIAS. Pero también a la consolidación de distintos grupos de investigación en varias disciplinas relacionadas[94], que se obtuvo con la ejecución del *Plan Estratégico del Programa Nacional de Ciencias y Tecnologías del Mar* (PNCTM 1997-2002), formulando también por COLCIENCIAS y aprobado por el *Ministerio del Medio Ambiente*, como soporte principal para la implementación de la PNAOCI (MMA, 2000).

Un aspecto que aquí debe destacarse es el estratégico papel que ha llevado a cabo el INVEMAR para apoyar la formulación y después la implantación de la PNAOCI. El instituto fue transformado primero en 1974 de un proyecto de cooperación científica marina entre Colombia y Alemania, a un instituto de investigación adscrito a COLCIENCIAS, y finalmente mediante la Ley 99/1993, en el responsable de la investigación científica marino-costera y su asesoría al *Sistema Nacional Ambiental*. En los últimos 16 años, el INVEMAR ha hecho un esfuerzo notable en transformar su original capacidad investigadora en biología y ecología marina, a otra más amplia e interdisciplinaria que incluye también Gestión de Zonas Costeras, Geociencias, Calidad Ambiental Marina, Valoración y Aprovechamiento de Recursos Vivos Marinos. La alianza y cooperación entre el INVEMAR y la *Universidad Nacional de Colombia* desde hace más de dos décadas ha sido sin duda también un importante apoyo[95].

La DIMAR, en atención a sus tareas de administración costera y marina, es el otro arreglo institucional que ha sido fundamental para la generación de conocimiento sobre estas áreas en Colombia. Su *División de Litorales y Áreas Marinas* es la responsable de coordinar la investigación que desarrollan el *Centro de Investigaciones Oceanográficas y Hidrográficas* -CIOH- y el *Centro de Control de Contaminación del Pacífico* -CCCP-)[96]. La DIMAR cuenta a su vez con dos modernos buques de investigación oceanográfica.

[94] Según DNP (2007a), la comunidad científica colombiana dedicada al estudio del territorio marino-costero está conformada por 54 grupos de investigación registrados, adscritos al *Programa Nacional de Ciencia y Tecnología del Mar* de COLCIENCIAS, de los cuales, 51 están reconocidos por esa institución. Estos grupos son relativamente jóvenes y están conformados por 244 investigadores, de los cuales, el 31% son doctorados y el 25% tienen maestrías. La mayoría de ellos se concentran en INVEMAR, DIMAR, y en las Universidades del Magdalena, Nacional - sedes Medellín y Bogotá -, del Valle del Cauca, y la Jorge Tadeo Lozano. La mayoría de estos grupos se concentra en la costa Caribe, existiendo un notable vacio en la región del Pacífico.

[95] En la sede principal del INVEMAR se localiza también el *Centro de Investigaciones en Ciencias del Mar de la Universidad Nacional de Colombia* -CECIMAR-, uno de los principales centros públicos y universitarios de investigación costera y marina en Colombia.

[96] En el 2008 la DIMAR fue merecedora de la inscripción en el "*Banco de Éxitos de la Administración Pública Colombiana*", por su investigación denominada "*Sensoramiento Remoto Aplicado al Manejo Integrado de Zonas Costera*". El premio otorgado por Gobierno Nacional a través del *Departamento Administrativo de la Función Pública* destacó el trabajo de mapeo tridimensional de los litorales colombianos, a través de la tecnología LIDAR (*Light Detection and Ranging*), la cual le permite a la Autoridad Marítima contar con una importante herramienta de administración de zonas costeras.

La débil integración interinstitucional de los centros públicos de investigación marina y costeras en Colombia, donde cada centro actuaba por separado al servicio de su propia misión y estructura institucional, fue un aspecto central en el proceso de diagnóstico para la formulación de la PNAOCI a finales de la década de los 90. Actualmente los principales centros, entre ellos el INVEMAR y la DIMAR (CIOH y CCCP), así como algunos centros de universidades; han establecido la *Red de Centros de Investigación Marina de Colombia*, como el marco para la cooperación y la armonización de sus actividades en apoyo estratégico para la implementación de la PNAOCI y la PNOEC. Los desafíos de esta Red, además de intensificar la cooperación para racionalizar los siempre muy limitados recursos para la investigación marina y costera en Colombia, aún los esfuerzos de COLCIENCIAS[97], son fortalecer la investigación en el litoral, y la apropiación de conocimiento sobre la plataforma continental colombiana y su Zona Económica Exclusiva.

Pero este desafío no solo se puede centrar en el conocimiento de la realidad biofísica del territorio costero marino colombiano. Se requiere fortalecer las capacidades y los desarrollos tecnológicos e innovadores en investigación en otras áreas acordes con las necesidades del país donde se reconocen importantes vacíos como: Caracterización, valoración y uso de la biodiversidad marina, calidad ambiental marina, cambio climático global y fenómenos naturales, biología y ecología pesquera, maricultura, dinámicas socioculturales y apropiación territorial, derecho marítimo, gobernanza y geopolítica costera y marina.

En cuanto a la organización y disponibilidad de la información, se constata que el país carece todavía de un sistema que aglutine la información costera y oceánica para la gestión de ese territorio, aún los avances especialmente del SIAC y del SIAM ya mencionados[98]. La Figura 5.18 presenta el modelo de relación de los distintos subsistemas de información marino-costeros constitutivos del SIAM a cargo del INVEMAR.

La PNAOCI determinó en el año 2000 el diseño y desarrollo del *Sistema Nacional de Información Oceánica y Costera* (SIOC). Este sistema, con la coordinación interinstitucional de la CCO debería ser preparado y configurado por el *Instituto de Estudios Ambientales* -IDEAM- con el apoyo de INVEMAR, COLCIENCIAS, las CAR´s, y otras instituciones de orden nacional y subregional. En el 2007 la PNOEC retoma de nuevo esta iniciativa pero para construirse con base en los sistemas de información de las entidades que conforman la CCO. Lo cierto es que a 2009 la arquitectura del SIOC está aún por diseñarse, se sigue manteniendo distintos sistemas de información sectorial, a distintas escalas, relacionadas con las costas y el mar de manera aislada por diversas instituciones como: el *Sistema Estadístico Pesquero Colombiano* -SEPEC- actualmente bajo la responsabilidad del *Instituto Colombiano Agropecuario* -ICA-, la *Base de Datos Geográficos* del *Instituto Geográfico Nacional Agustín Codazzi* -IGAC-, los múltiples sistemas de información meteorológica, hidrográfica y oceanográfica de la DIMAR, y los ya mencionados del INVEMAR y el IDEAM, entre otros[99]. Es claro además que después de establecido el SIOC como el sistema unitario y

[97] Según DNP (2007a), COLCIENCIAS a través del *Programa Nacional de Ciencias y Tecnologías del Mar*, financió entre 1991 y 2006, 155 proyectos de investigación, por un monto de $32.418 millones, cifra que equivale al 5,9% del presupuesto total de inversiones de la entidad durante el mismo período (546.560 millones de pesos colombianos).

[98] El *Sistema de Información Ambiental para Colombia* –SIAC- está a su vez conformado por cuatro componentes constitutivos: El *Sistema de Información Ambiental Nacional* -SIA-, el *Sistema de Información Ambiental Territorial*-SIAT-, el *Sistema de Información Ambiental Regional y Local* -SIARL-, y el *Sistema de Información para la Planificación y Gestión Ambiental* -SIPGA-. El *Sistema de Información Ambiental Marino* –SIAM- desarrollado por el INVEMAR (que contiene a su vez al *Sistema de Gestión de Indicadores Ambientales Marinos y Costeros* -SIGEIN-), se articula a su vez al SIAC a través del *Sistema de Información Ambiental Nacional* (IDEAM, 2002).

[99] En el año 2004 el INVEMAR creó la *Red de Vigilancia para la Protección y Conservación de la Calidad de las Aguas Marinas y Costeras de Colombia* -REDCAM- y su *Sistema de Gestión de Datos e Información* -SICAM- para hacerle seguimiento a la ejecución del *Programa Nacional de Investigación, Evaluación, Prevención, Reducción y Control de Fuentes Terrestres y Marinas de Contaminación al Mar* -PNICM-. Igualmente

aglutinador de la información para el territorio marino y costero colombiano, el paso siguiente deberá ser su articulación con el *Sistema de Información Ambiental para Colombia* -SIAC-. De esa manera en verdad se podrá articular la información que soporta las tareas del *Sistema Nacional de Manejo Integrado del Océano y Espacios Costeros* creado por la PNOEC en el 2007, con las del *Sistema Nacional Ambiental* -SINA- organizado por la *Ley Ambiental* (Ley 99 de 1993).

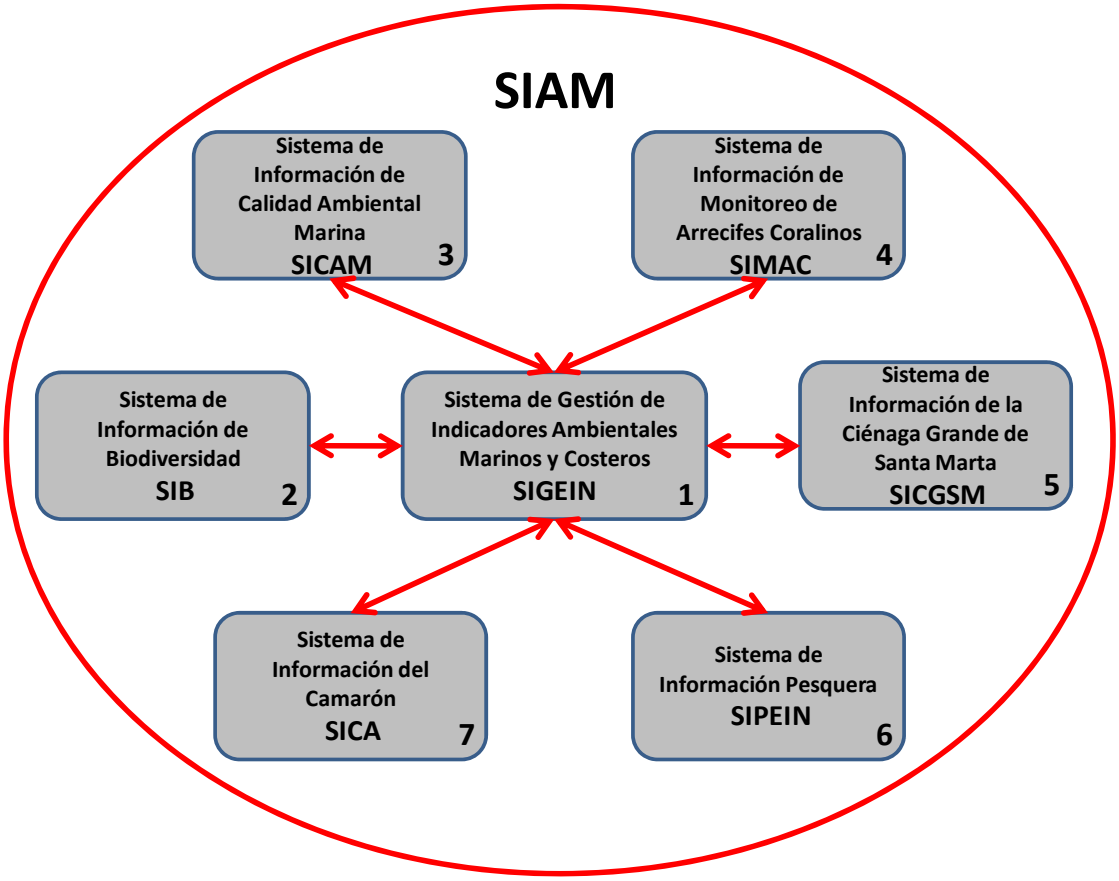



Figura 5.18. Modelo de relaciones entre los distintos sistemas de información del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras -INVEMAR-. Fuente: IDEAM, 2002 (modificado)

Para culminar este apartado hay que hacer referencia a cuatro instrumentos que han contribuido mucho en Colombia a divulgar el conocimiento y la información sobre el espacio oceánico y costero, así como su gestión tanto pública y privada, e incluso específicamente relacionada con el MCI.

Después de 40 años y trece ediciones, los *Seminarios Nacionales de Ciencia y Tecnología del Mar*, se han constituido en el principal escenario de intercambio de información en las ciencias marinas en Colombia (Cantera, 2008). Estos seminarios impulsados por la CCO, COLCIENCIAS, INVEMAR e instituciones públicas y universidades como la Nacional, del Valle y Jorge Tadeo Lozano, han sido el espacio que ha permitido tanto incorporar nuevas generaciones al estudio del mar, como impulsar la reorganización pública para la administración y gestión de la Colombia costera y marítima.

en el año 2007 el IDEAM creó los *Sistemas de Información Ambiental Territoriales* -SIAT- para la región Pacifica y Amazónica de Colombia, previstos como parte estructural y funcional del *Sistema de Información Ambiental para Colombia* -SIAC-.

El segundo instrumento de divulgación y coordinación son los *Congresos Nacionales de Desarrollo Marítimo y Costero* (EXPOMARES) impulsados desde el año 2004 por la *Fundación País Marítimo* y la CCO. Estos congresos hacen anualmente un análisis integral, y al más alto nivel, del desarrollo costero y marítimo colombiano, tanto con la participación del gobierno nacional y sus ministerios y dependencias estatales relacionadas con este territorio, como con la empresa privada y los sectores productivos, además de las universidades, centros de investigación y ONG´s[100].

El tercer y cuarto instrumentos de divulgación de información relacionada con el litoral han sido promovidos por el INVEMAR. Anualmente el Instituto cumpliendo con las funciones asignadas en Decreto 1276 de 1994, realiza un *balance anual sobre el estado de la naturaleza y el ambiente marino y costero en el país*. Este documento ha venido convirtiéndose en un útil instrumento de consulta para las CAR´s, así como para las entidades territoriales costeras. Finalmente el INVEMAR, con el apoyo de las CAR´s costeras, ha creado *RedCostera*, el instrumento en red de intercambio de información sobre la gestión integrada del litoral a escala nacional e internacional, dependiente de su *Programa de Investigación para la Gestión Marina y Costera*. Aún el importante aporte de *RedCostera,* esta privilegia información sobre actividades relacionadas con la gestión costera realizadas en Colombia por el mismo INVEMAR y las CAR´s. No obstante hay grandes limitaciones para que el ciudadano pueda obtener información de conjunto sobre la gestión pública costera y marítima, que desde la común perspectiva sectorial, llevan también a cabo otras entidades.

### 3.2.10. Participación ciudadana

Este apartado valorará quienes están representados en los órganos colegiados existentes para tomar decisiones relacionadas con el litoral en Colombia, analizando además el grado de participación de la ciudadanía y de los mismos habitantes costeros, a la hora de formularse y aprobarse políticas, estrategias, planes, etc., que afectan esos territorios.

A nivel nacional, en apartados anteriores, se indicaron los siguientes órganos colegiados con responsabilidades de decisión que vienen operando en Colombia: El *Consejo Nacional de Política Económica y Social*, los *Consejos Comunitarios,* la *Comisión Colombiana del Océano* y su *Asamblea de Miembros*, el *Consejo Nacional Ambiental*, el *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* y su *Consejo del Programa de Ciencias del Mar* de COLCIENCIAS, el *Comité Técnico Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras,* el *Comité Jurídico Interinstitucional del Mar,* y el *Comité Nacional Interinstitucional de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros.*

Entre las instancias de coordinación y órganos de gobierno para cooperación y decisión, que aún no se han establecido, se deben citar los *Comités Nacionales y Regionales de Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras* propuestos tanto por la PNAOCI como por la PNOEC.

Del análisis de las funciones y de la composición de los órganos colegiados existentes, también presentada en apartados anteriores, se confirma que actualmente solo existe un órgano colombiano orientado

[100] EXPOMARES incluye además una *Exposición Comercial Marítima y Mesas de Negocios*, *Foros Temáticos Sectoriales* y la *Asamblea Anual de la Comunidad Marítima y Costera Nacional* presidida por el *Vicepresidente de la República* y los Ministros miembros de la *Comisión Colombiana del Océano*.

específicamente al MCI: El *Comité Técnico Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras* (Comité MIZC)[101].

No obstante debe mencionarse que la notable y antigua tradición democrática en Colombia, ha favorecido una cultura participativa relevante, y es precisamente la *Comisión Colombiana del Océano*, el mejor ejemplo de ello. La CCO tiene una composición interinstitucional (ver Figura 5.14) y un anclaje al mayor nivel posible en el Gobierno Nacional, que ha hecho posible contar con un adecuado foro de propuestas, discusión y conceso de políticas, planes y programas relacionados con el territorio oceánico y costero en Colombia. Pero igualmente, además del alto gobierno, los ministros y directores de entidades descentralizadas del orden nacional, en la CCO hacen parte las universidades, el sector productivo y ONG´s. En el *Comité MIZC* hacen parte además los institutos de Investigación del SINA, las CAR´s costeras, las autoridades ambientales urbanas distritales, así como representantes de las entidades territoriales subregionales y locales costeras. La condición del *Vicepresidente de la República* como Presidente de la CCO, ha permitido tanto insertar los temas oceánicos y costeros en el mismo *Consejo Nacional de Política Económica y Social;* la principal instancia de decisión política del ejecutivo en el país; como convocar, por ejemplo, la participación de la mayor parte de los actores políticos, económicos, científicos y sociales relacionados con el mar en EXPOMARES y en los llamados *Consejos Comunitarios del Mar*.

Los procesos de formulación, discusión y consenso de la PNAOCI a finales de los años 90, bajo el liderazgo del *Ministerio de Medio Ambiente*, y los de la PNOEC a cargo de la *Comisión Colombiana del Océano* durante el periodo 2000-2007, se caracterizaron tanto por una clara cultura de la participación entre las distintas instancias públicas nacionales, subregionales y locales, pero también de una conciencia social, con muchos de sus voceros organizados, que señalan que los problemas litorales vienen reconociéndose de alta relevancia entre las mismas comunidades costeras. Veintidós instituciones del orden nacional y regional conformaron el *Comité Preparatorio Interministerial* de la PNAOCI, y cuarenta y un instituciones, ONG´s y organizaciones comunitarias costeras participaron en los tres talleres y el seminario nacional de formulación, consulta, ajuste y validación de esa Política (Beltrán, 1997). La PNAOCI fue finalmente aprobada en el 2000 por el *Consejo Nacional Ambiental*, donde además hacen parte representantes de la *Defensoría del Pueblo*, gobernadores, un alcalde en representación de la *Federación Colombiana de Municipios*, y representantes de las comunidades indígenas, afrodescendiente, de las ONG´s, universidades, y de los distintos gremios de los sectores productivos.

Para la PNOEC, la CCO estableció un *Comité Nacional Interinstitucional de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros.* Cincuenta y cinco expertos de veintiuna instituciones participaron en el documento preliminar, que después fue validado y ajustado también en talleres regionales, y mediante el recibo y consideración de múltiples sugerencias recibidas a través de la web institucional de la *Comisión* (CCO, 2007a).

A escala subregional y local, los *Planes de Manejo Integrado de Zona Costera* para las UAC´s y las UMI´s (ver Cuadro 5.10) y liderados por el INVEMAR, tienen precisamente su mayor fortaleza, como ya se mencionó, en la legitimidad obtenida en el proceso comunitario, interinstitucional e intersectorial de su diseño y formulación. Un indicador de éxito de estos Planes, ya anotada en la PNAOCI, es en la apropiación de su

[101] Sin embargo esta instancia creada en el 2004 por la *Comisión Colombiana del Océano*, tan solo se ha reunido después del día 17 de junio del 2008, en el marco del proceso de formulación del *Plan Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras*.

enfoque, alcance y responsabilidades por parte de los mismos usuarios costeros, sus organizaciones y gobiernos locales.

De lo hasta aquí brevemente señalado se constata que en Colombia, aún sus múltiples contradicciones y conflictos sociales y de orden público, la cultura de la participación está establecida. Sin embargo, en relación a los mecanismos de coordinación y participación para la ejecución y seguimiento de la PNAOCI y la PNOEC, por parte de todos los actores implicados, todavía queda un largo camino por recorrer. No existe por ejemplo en el *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* -MAVDT-, responsable de la PNAOCI, órgano colegiado alguno para coordinar su implementación. Por lo cual es inexistente algún arreglo representativo donde se pueda convocar a los múltiples representantes de los distintos actores estrechamente vinculados a la problemática y conflictos del litoral.

Colombia cuenta con unos *Lineamientos de Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental* (MMA, 1998c), formulados simultáneamente con la PNAOCI y aprobados en 1998 por *Consejo Nacional Ambiental*. Lamentablemente esta política fue dejada de lado por posteriores administraciones. Sin duda esta sigue siendo una herramienta muy útil, inspirada en los mismos principios de la *Constitución Política*, para ratificar los compromisos colectivos de la ciudadanía colombiana y de sus instituciones para proteger y restaurar su singular estructura ecológica, pero también y sobre todo, para concentrar sus fuerzas hacia el bien común y hacia la tolerancia y el bienestar duraderos.

A manera de resumen sobre el análisis de los asuntos claves para el Manejo Costero Integrado en Colombia, el Cuadro 5.12 presenta una muy breve síntesis que destaca los aspectos que creemos más relevantes.

Cuadro 5.12. Resumen sistema administrativo y jurídico para el MCI en la República de Colombia.
Fuente: Elaboración propia.

| Aspecto | Diagnóstico General |
|---|---|
| Políticas Públicas | Colombia ha tenido una vida política, económica y social andina. Pero el tradicional carácter *adyacente* a su territorio, de los mares, viene superándose. El país es hoy uno de los pocos estados de Iberoamérica con una política explícita para el MCI. La *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia* (2000), se constituye además en la dimensión ambiental de la *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros* (2007). Sin embargo su apropiación es muy débil a todas las escalas. Prima aún la visión sectorial, desarrollista y su carácter periférico. |
| Normatividad | Como en muchos países, en Colombia existe también una profusa, compleja y desarticulada normatividad relacionada con la gestión del territorio costero-marino. Es crítico el vacío legal sobre jurisdicción y competencias para la ejecución de las políticas públicas. La normatividad debe superar su única mirada sectorial para que la gobernanza hacia la sostenibilidad sea posible. |
| Competencias | Las competencias para la gestión del litoral están fuertemente centralizadas en el gobierno nacional, aún los mandatos constitucionales y las políticas de descentralización. Existe una crítica superposición de competencias para la planificación y gestión del territorio costero-marino. Urge clarificar competencias de la DIMAR, de las autoridades ambientales a todas las escalas y de las entidades territoriales locales costeras. La problemática jurídico competencial impide ejecutar la política de MCI. |
| Administración | La organización del *Sistema Nacional Ambiental* por la Ley 99/1993 fue un paso decisivo pero insuficiente para la gestión integrada de las costas y el mar. La actual organización del *Ministerio de Ambiente* no permite una apropiada ejecución y seguimiento de la política de MCI. Entre la profusión existente de instituciones, destaca el importante papel de la *Comisión Colombiana del Océano* y del INVEMAR. El primero como mecanismo de coordinación y el segundo como plataforma para toma de decisiones para el MCI. |
| Estrategias | Colombia carece actualmente de grandes líneas estratégicas orientadas específicamente a la ejecución de sus políticas relacionadas con la gestión integrada de su territorio costero y marítimo. No obstante en el marco de *Plan Visión 2019: Segundo Centenario,* se viene construyendo una visión de largo plazo para el aprovechamiento sostenible de este territorio. |
| Instrumentos | El país carece actualmente de un instrumento estratégico específico orientado de manera conjunta al manejo integrado de sus litorales. Sin embargo a escala subregional y local los *Planes de MIZC* existentes a escala de las *Unidades Ambientales Costeras y Oceánicas* -UAC´s- y de las *Unidades de Manejo Integrado* -UMI´s en el marco de la política de MCI, son un significativo avance, aún los problemas de claridad de competencias y de jurisdicción de las entidades del orden nacional, subregional y local involucradas. |
| Administradores | Biólogos y oceanógrafos priman entre los gestores vinculados con la gestión costera y marítima en el país. Aunque existen unos pocos programas de postgrado relacionados con el MCI, en el conjunto nacional hay una seria debilidad estructural en el campo de las ciencias del mar, sociales y jurídicas para la debida apropiación integral de este estratégico territorio. |
| Recursos | Los cada vez más escasos fondos para el MCI están relacionados con la despriorización de lo ambiental y de la política de MCI, al interior del nuevo *Ministerio de Ambiente*, y del desbalance en la captación de las rentas propias entre las CAR´s costeras. |
| Información | Existe una adecuada plataforma de investigación pero enfatizada en áreas biológicas y ecológicas. Urge la generación de más conocimientos en otras áreas igualmente relevantes. Sobre la disponibilidad de la información, el *Sistema de Información Ambiental para Colombia* y su *Sistema de Información Ambiental Marino* -SIAM- son importantes avances. La información a la ciudadanía sobre la gestión pública vinculada al territorio marino-costero es inexistente o en el mejor de los casos fragmentaria. |
| Participación | En el país, aún sus múltiples conflictos, la cultura de la participación está establecida. Sin embargo no existe mecanismo alguno de coordinación y participación, al interior del *Ministerio de Ambiente*, para ejecutar y hacer seguimiento a su política de MCI. Es muy significativo el arreglo participativo y de representación que ha tenido la CCO y los procesos de formulación de los *Planes MIZC*. |

# 6. PANAMÁ

Con este *Capítulo Sexto* que aborda la caracterización, diagnóstico general y análisis de los asuntos estructurales para el Manejo Costero Integrado -MCI- en la República de Panamá, concluye la *Segunda Parte* de este trabajo. El presente capítulo, y los otros tres que le antecedieron, indican los resultados obtenidos en el cumplimiento de los siguientes objetivos específicos, ya señalados en la *Introducción*:

- Conocer y presentar la caracterización general y el diagnóstico sintético actual e integral, del territorio litoral de España, Portugal, Colombia y Panamá.
- Adelantar un análisis explicativo e inductivo del proceso de formulación y evolución reciente de las políticas públicas de España, Portugal, Colombia y Panamá relacionadas con el MCI.
- Hacer un diagnóstico y análisis general de la planificación y gestión del espacio litoral/zona costera en España, Portugal, Colombia y Panamá atendiendo los siguientes aspectos: Normativa, Competencias, Administración, Estrategias, Instrumentos, Administradores, Recursos, Información y Participación.

## 6.1. EL OBJETO: CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL LITORAL PANAMEÑO

Este apartado presenta una síntesis de la caracterización y diagnóstico integral del objeto del MCI para una parte de este trabajo: El territorio costero de la República de Panamá. Aquí se expone primero la estructura territorial y político/administrativa actual del Estado panameño, de manera general la base biofísica de su litoral, y finalmente se señalan los grandes procesos sociales, económicos y culturales que tienen allí principal asiento. Énfasis especial se da a la perspectiva histórica reciente de estos procesos (desde comienzo de la década de los 80 y hasta junio de 2009) y de la problemática y conflictos costeros existentes.

### 6.1.1. Panamá y su contexto histórico regional

Considerando el carácter histórico del concepto *Centroamérica*, Panamá no debe considerarse un país centroamericano. Este ámbito correspondió exclusivamente a los cinco países que formaron el *Reino de Guatemala* durante el período colonial español: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica (Fonseca, 1998). En cambio sí debe considerarse incluido en el concepto geográfico de *América Central* utilizado para designar al territorio que une la América del Norte con la América del Sur; que se extiende desde el istmo de Tehuatepec en México, hasta el valle del río Atrato en Colombia (ver Figuras 6.1 y 6.2). Panamá fue durante el mismo período parte del *Nuevo Reino de Granada* y luego de la independencia de España en 1830, a la *Gran Colombia* y a la República de Colombia, hasta que alcanzó su independencia en 1903, obtenida bajo la protección de los Estados Unidos por sus intereses en la construcción, administración y usufructuó del Canal. La precisión anterior es clave para comprender el menor acervo histórico y cultural propiamente centroamericano de la sociedad panameña, y en cambio si una mayor influencia de Colombia en particular de la región caucana. La presencia expresa de Estados Unidos, en prácticamente todo el siglo XX, como administrador del Canal, el sin duda más importante activo económico de la República, dejó también su clara impronta entre la sociedad panameña.

El presente y el pasado panameño están estrechamente ligados a su singular geografía, y por ello a la construcción y operación del canal interoceánico, que lo convirtió en el país de mayor importancia geoestratégica en la región[1]. Ya desde el período colonial su devenir tomo un rumbo diferente como ruta de paso en el comercio transístmico. Durante todo el siglo XX, Panamá se mantuvo bastante al margen de los diferentes proyectos integracionistas emprendidos tanto desde países centroamericanos, como suramericanos[2].

Figura 6.1. Panamá en el marco geográfico de América Central y el Caribe. Fuente: Modificado de UNEP, 2002

Desde una perspectiva biogeográfica regional, el actual territorio panameño ha sido con toda la América Central, un puente transicional de especies entre las dos grandes masas continentales americanas que estuvieron separadas hasta hace tan solo tres millones de años (Dawkins, 2009). Así la flora y fauna panameña tanto continental como marino-costera, es por unidad de territorio, mucho más rica que la de cualquier otra parte del hemisferio occidental de extensión similar.

[1] Los cambios esenciales del que hacer histórico por la especial geografía panameña, han sido aptos para el tránsito y el enlace intermarino debido a la presencia y conexión de tres fenómenos que se dan en el país: la angostura del Istmo, la ausencia de alta montaña y la presencia del río Chagres.

[2] Dicha tendencia no obstante ha venido cambiando en la presente década. La vinculación activa y reciente de Panamá al *Plan Puebla-Panamá* (la principal estrategia social y económica regional), al *Consejo Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana* (CC-SICA) como órgano de la sociedad civil regional que asegura la participación democrática con propósitos integracionistas, y al *Foro Permanente de la Sociedad Civil* de la CCAD (*Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo*), así lo demuestran.

El hecho de ser puente no solo favoreció la dispersión de especies vegetales y animales. Este territorio fue un cruce de caminos en la movilidad y las relaciones de las sociedades humanas prehispánicas. A comienzos del siglo XXI este cruce de caminos no solo se mantiene en plena vigencia, sino que se ha incrementado de forma exponencial por el tráfico marítimo a través del Canal. Esto explica que la *Autoridad Marítima de Panamá* sea la más grande del mundo, con más de 9.000 buques abanderados. Representa el 22.3% de la flota mundial con 202 millones de Toneladas Brutas y más de 400.000 marinos enrolados (AMP 2007a y 2009). Esta tendencia se incrementará aún más con la actual ampliación del Canal aprobada por referéndum nacional el 22 de octubre del 2006 (ACP, 2007).

Figura 6.2. Panamá en el mapa político de América Central. Fuente: www.maps.com

## 6.1.2. El Canal y la organización política y administrativa territorial

Los Cuadros 6.1 y 6.2 indican la información general político/administrativa y física de Panamá. Se señala información adicional útil para dimensionar el territorio costero y marítimo panameño. La Figura 6.3 presenta el mapa físico de la República.

Hay un hecho fundamental que debe inicialmente destacarse: La historia, la economía, el desarrollo urbano y la misma cultura panameña están asociadas al litoral y fundamentalmente al canal interoceánico. Esto ha distinguido al país en el contexto latinoamericano. El otro aspecto distintivo es la relación con los Estados Unidos. La independencia del país con Colombia es alcanzada gracias al apoyo norteamericano[3], que obtiene, en cambio, el control absoluto de parte importante del territorio de la nueva nación y de su principal pilar económico: el transporte marítimo a través del istmo. El Tratado Hay–Bunau Varilla de 1903

[3] Este apoyo realmente consistió en la llamada *diplomacia de las cañoneras* que utilizó en 1903 Theodore Roossevelt para arrebatar a Colombia el Istmo y crear un estado instrumental en el que Estados Unidos pudiese construir y administrar el Canal. En noviembre del mismo año la *Casa Blanca* reconoció la nueva República (Palacios y Safford, 2002).

sujetaba al control de los Estados Unidos un área, la llamada *Zona del Canal*, de aproximadamente 3.300 km$^2$ (Castro, 2003), así como el derecho de controlar y administrar los cursos de agua que alimentan el Canal independientemente de su penetración en el territorio panameño. Así en los 85 años transcurridos entre 1903 y 1999, cuando el Canal y su área son revertidos al país (en cumplimiento del tratado bilateral Torrijos-Carter de 1977), parte de su espacio nacional era prácticamente territorio estadounidense. La creación y funcionamiento del Canal y de su Zona a través de la *Panama Canal Company*, a lo largo de casi un siglo, no fue distinto de un enclave de capital monopólico del Gobierno de Estados Unidos ubicado fuera del territorio de ese país[4]. Más aún, el Artículo 136 de la primera Constitución (1904) daba a los EEUU el derecho unilateral de intervenir militarmente en el país (Castro, 2006), intervención que solo requeriría el uso de la fuerza militar establecida en catorce bases norteamericanas establecidas en la misma *Zona del Canal*. Durante la segunda guerra mundial, había 60.000 soldados estadounidenses en Panamá.

Cuadro 6.1. Información general y político administrativa

| | |
|---|---|
| Nombre oficial | República de Panamá |
| Forma de Gobierno | Presidencialista |
| Organización Política y Administrativa Territorial | Estado Unitario Ajustado |
| Nombre Capital | Ciudad de Panamá |
| No. de regiones costeras | Región Caribe Oriental Colón- Rua Yala<br>Región Caribe Occidental Bocas del Toro-Colón<br>Región Pacífico Golfo de Panamá<br>Región Pacífico Chiriqui-Veraguas (4 de 4) |
| No. de Provincias costeras | Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá y Veraguas<br>(9 de 9) |
| No. Comarcas indígenas costeras | Ngäbe-Buglé, Kuna Yala y Emberá-Wounaan<br>(3 de 5) |
| No. de distritos costeros | (58 de 75). 621 corregimientos |
| Moneda | Teóricamente el Balboa – *de facto* el dólar- (1 balboa = 0,7121 € al 30-06-2009 |
| Idioma | El español es el idioma oficial |

Cuadro 6.2. Información física

| | |
|---|---|
| Superfície Total (km$^2$) | 615.717 |
| Superfície Continental o Emergida (km$^2$) | 75.517 |
| Superfície Costero-Marítima (km$^2$) | 540.200 |
| Sup. Total /Superfície Costero-Marítima | 1,13 |
| Longitud línea de costa (km) | 2.988,3 |
| Superfície Continental/ Longitud línea de costa | 25,27 |

Fuente: ANAM, 2009a y www.amp.gov.pa

[4] Según la *Autoridad del Canal de Panamá* (ACP, 2007) el aporte económico al *Tesoro Nacional* panameño durante los 85 años de la administración norteamericana (1914-1999) fue de 1.800 millones de dólares; prácticamente similar a los aportes de solo los primeros seis años de la administración panameña (2000-2005).

Del primero de octubre de 1979 al 31 de diciembre de 1999, el Canal de Panamá operó bajo mandatos establecidos en el Tratado Torrijos-Carter firmado en 1977 entre la República de Panamá y Estados Unidos. Bajo este tratado, el Canal funcionó como una agencia del Gobierno de los Estados Unidos, administrada por la desaparecida *Comisión del Canal* y bajo la supervisión de una junta directiva binacional integrada por cinco ciudadanos estadounidenses y cuatro panameños.

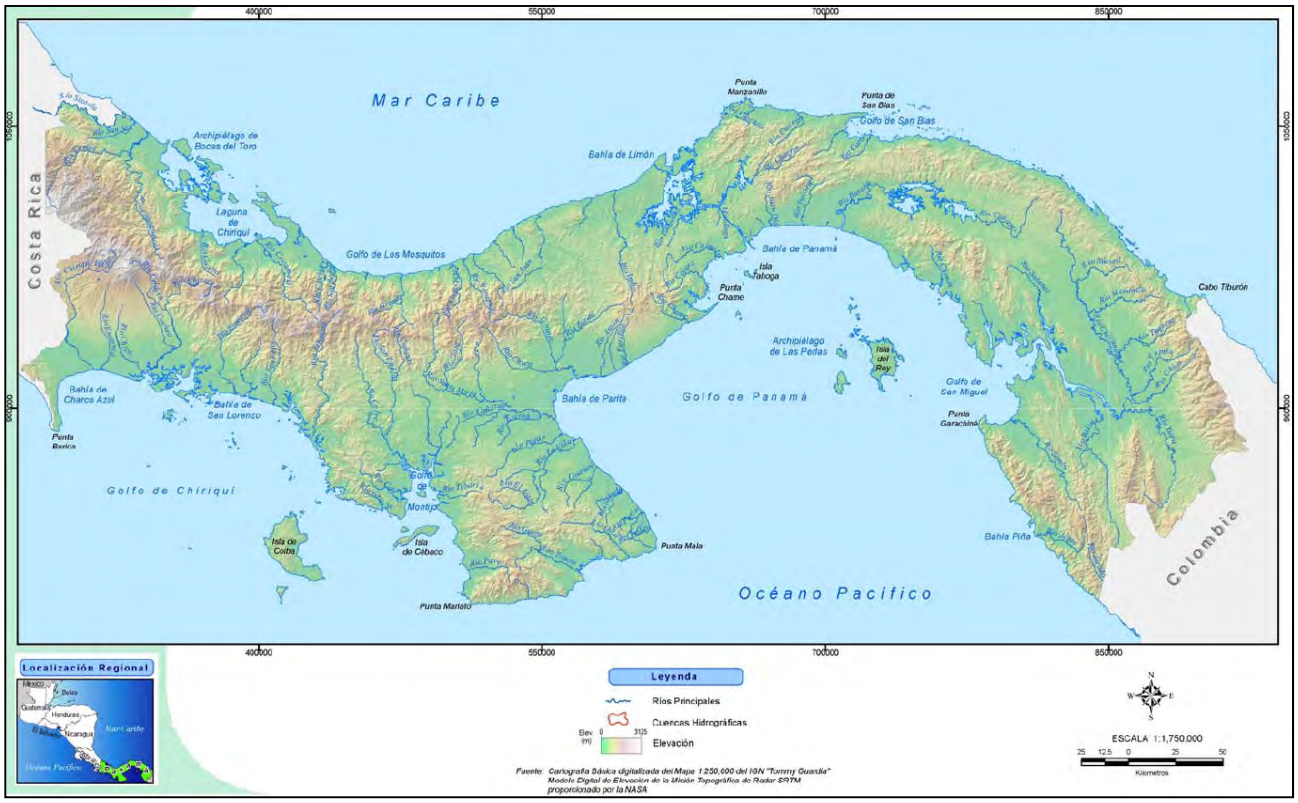



Figura 6.3. Mapa Geografía física general de Panamá. Fuente: IGNTG, 1988.

El istmo panameño cuenta con el lado más estrecho principalmente en el eje de la cuenca del río Chagres, que nace en la Sierra Llorona al noreste del país, corre primero en sentido sur hasta encontrarse con la Serranía Central, donde se desvía abruptamente hacia el norte y desemboca finalmente en el Mar Caribe. Ese punto más estrecho - la *Ruta del Chagres* -, sirvió como un corredor para la comunicación entre ambas costas desde el período precolombino, y a todo lo largo de la dominación colonial española en el Istmo. Esa fue, también, la ruta escogida a mediados del siglo XIX por los capitalistas norteamericanos que construyeron el primer ferrocarril transístmico, como por los inversionistas franceses que en la década de 1880 crearon la *Compañía Universal del Canal de Panamá* para construir una vía acuática con un solo canal a nivel del mar, según el modelo que había tenido tanto éxito en la creación del Canal de Suéz. Y fue sobre esa ruta, finalmente, que el gobierno de EE.UU. organizó, financió (387 millones de dólares) y llevó a cabo, entre 1904 y 1914, la construcción de un canal a esclusas que aprovecha el agua del río Chagres para permitir el tránsito de buques entre ambos océanos (Figura 6.4).

La construcción del Canal implicó un proceso relativamente breve de intensa alteración ambiental en una porción pequeña del territorio panameño (una banda de 16 kilómetros de ancho por 80 km de longitud),

que condujo después a una prolongada estabilidad en el nuevo espacio intervenido. En apenas catorce años, unos 75 mil trabajadores traídos de las Antillas británicas y del Mediterráneo, bajo la dirección de ingenieros y capataces norteamericanos, represaron el río Chagres en Gatún, cerca de su desembocadura, y cortaron un canal a través del punto más bajo en la divisoria de aguas del Istmo (Castro, 2003). Esto condujo a la creación del lago Gatún en su momento, el mayor lago artificial del mundo; con un espejo de 450 $km^2$ anteriormente ocupados por selvas tropicales, tierras de pastoreo y una diversidad de comunidades campesinas; que provee el agua necesaria para el funcionamiento de las esclusas utilizadas para mover los buques de un océano al otro, convirtiendo así al Chagres en un río *que desemboca en dos mares*.

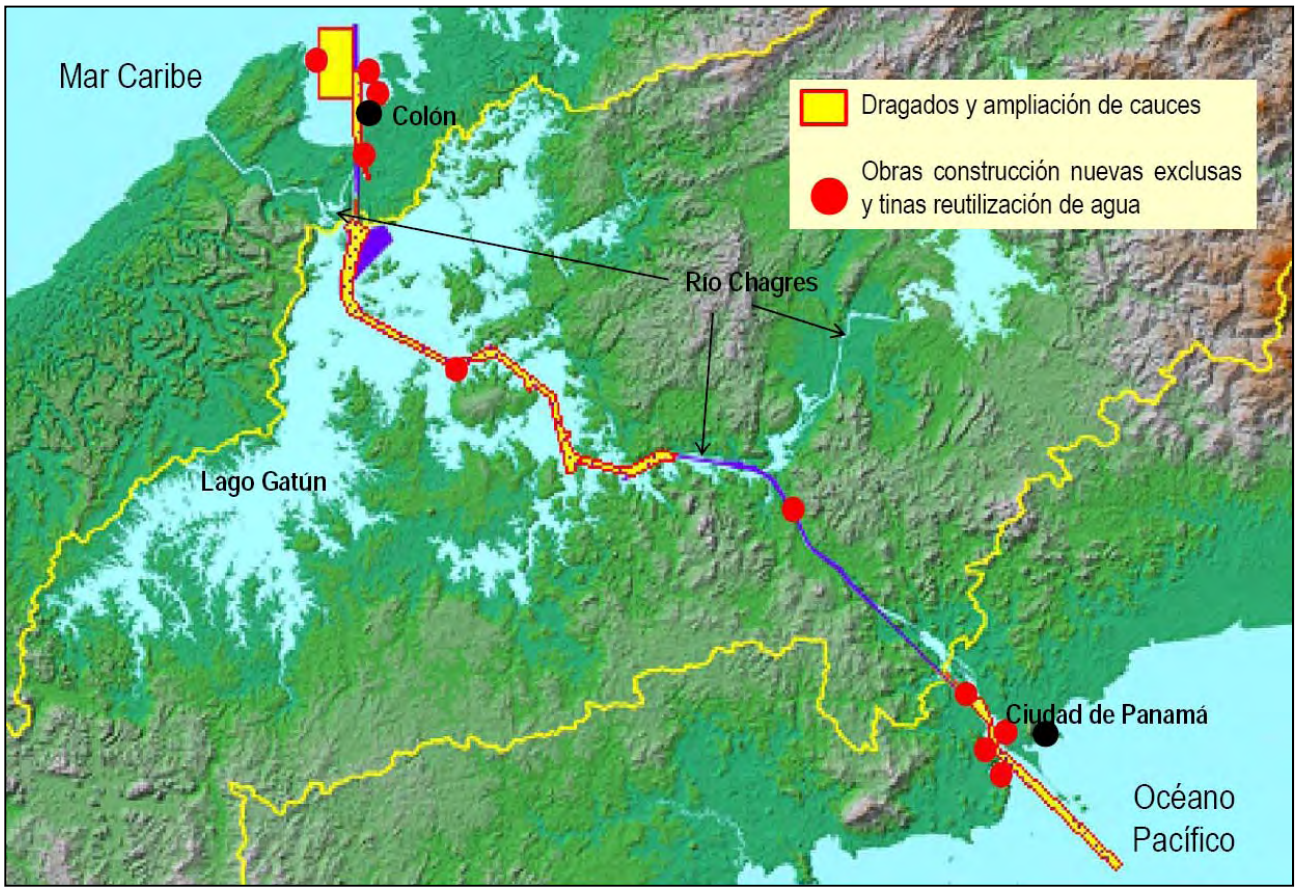



Figura 6.4. El Canal de Panamá y localización de las principales obras actuales de ampliación. Fuente: Modificado de ACP, 2008.

Cabe aquí indicar, en este breve análisis histórico, que la inestabilidad política fue una constante en las últimas dos décadas del siglo XX en Panamá. Como señala Castro (2003), esta inestabilidad surgió después de la muerte en accidente aéreo en julio de 1981 del general Omar Torrijos, Presidente en ejercicio, que llevó al país al régimen del también General Noriega y a la invasión militar estadounidense en diciembre de 1989. Como resultado de ello, toda la década del 80 se caracterizó por un estancamiento económico generalizado. De hecho, la creación del marco legal básico para la organización del Canal y el manejo de la *Comisión del Canal de Panamá* -CCP- bajo sólo responsabilidad panameña, ocurrió después de la retirada de EEUU, durante la administración de los presidentes Guillermo Endara (1989 – 1994) y Ernesto Pérez Balladares (1994 –1999). En este período (1989-1999), se llevó a cabo la reconstrucción de la sociedad civil

panameña, los procesos de ajuste estructural y de reforma del Estado, que incluyeron tanto la privatización de gran parte del sector público de la economía, como la creación de varias instituciones de una índole totalmente nueva para el país como la *Autoridad del Canal de Panamá* o la *Autoridad Marítima Nacional*.

Panamá es un país continental pequeño (75.517 km$^2$ de área total emergida), con una población total estimada de poco más de 3.4 millones de habitantes en el 2008 (ANAM, 2009a), bastante concentrada en la provincia de Panamá (aproximadamente 50%). Según datos del Censo de 2000, aproximadamente 62% de la población vive en áreas urbanas. El país tiene un gran territorio marítimo en sus porciones de Mar Territorial, Zona Contigua y Zona Económica Exclusiva. Este territorio según la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* promulgada en diciembre de 1982 y ratificado por Panamá en agosto de 1996, es al menos siete veces mayor que el territorio continental (ver Cuadro 6.2), y su relación superficie continental/longitud línea de costa es una de las más bajas del hemisferio (ANAM, 2004). Sorensen y Brandani (1987) señalan que existe una relación de 0,32 km de costas por cada kilómetro cuadrado de territorio emergido, la cantidad más alta de América Latina entre naciones no insulares, lo que advierte su condición de país eminentemente costero-marítimo.

Panamá es un estado presidencialista de carácter unitario, centralmente ajustado, que se fundamenta en la Constitución Política de 1972, reformada en los años 1978, 1983, 1993, 1994 y 2004. Las principales decisiones político/administrativas son tomadas en Ciudad de Panamá, en el gobierno elegido democráticamente cada cuatro años. Las nueve provincias que lo componen tienen todas litorales, así como cerca del 75 % de sus municipios o distritos. Genéricamente se distinguen cuatro subregiones costeras: La Región Caribe Oriental Colón-Kuna Yala, y la Región Caribe Occidental Colón -Bocas del Toro, y las regiones del Pacífico del Golfo de Panamá y Chiriqui-Veraguas. Para la administración política territorial el país está dividido en nueve provincias, 75 distritos o municipios, cinco comarcas indígenas y 621 corregimientos; de éstos, dos son comarcales -Madungandí y Wargandí- (Ver Figura 6.5).

Al iniciar operaciones en el año 1914, el Canal de Panamá se convierte en uno de los mayores administradores del recurso agua en el mundo. Adicionalmente, la Cuenca Hidrográfica del Canal, con 3.313 km$^2$, es la fuente primordial de agua para el tránsito de barcos[5], y provee un 95% del agua potable para los habitantes de las ciudades de Colón, Panamá y San Miguelito. Cada barco que pasa por el canal requiere de 52 millones de galones de agua dulce para cruzar por los tres niveles de las exclusas (Vásconez, 1992).

El Canal, además de dividir al Istmo en dos, creó un corredor transístmico en cuyos extremos se ubican las ciudades de Panamá, en el Pacífico, y de Colón, en el Caribe, cabeceras de las provincias del mismo nombre y la primera, además, capital de la República. Estas ciudades constituyen los principales asentamientos del país, donde se concentra la mayor parte de la población urbana de la República. En sus provincias se ubica el 56.1% de la población total del país (ANAM, 2002).

La pluriculturalidad es una característica también relevante. Cinco comarcas indígenas están establecidas, como entidades territoriales independientes y sujetas al gobierno central, tres de las cuales presentan un amplio frente litoral. La población indígena de Panamá, clasificada en ocho grupos, representan

[5] Una media de 14.000 barcos/año atravesaron el canal (2000-2005), transportando al menos el 4 % del comercio mundial. En el año 2000, 12.303 naves transitaron por el Canal con cargas superiores a 193 millones de ton. (Suman, 2002). Sin embargo la tendencia creciente de cargueros demasiado grandes, para navegar por la vía interoceánica ya ha empezado a minar su importancia, ello ha justificado su ampliación aprobada el 24 de octubre de 2006. El 78% del referéndum dijo “si” a la ampliación, aunque la participación fue escasa (44%) (Bodie y Tolotti, 2007).

el 10% de la población del país (unas 285.231 personas según el último censo del año 2000). Las comarcas indígenas legalmente reconocidas son las de: Kuna Yala, Emberá-Wounaan, Kuna de Madungandí, Ngöbe Buglé y Kuna de Wargandi. Además, existe un gran conglomerado de población afrodescendiente, para la cual no se cuenta con estadísticas desagregadas (PNUD, 2006a).

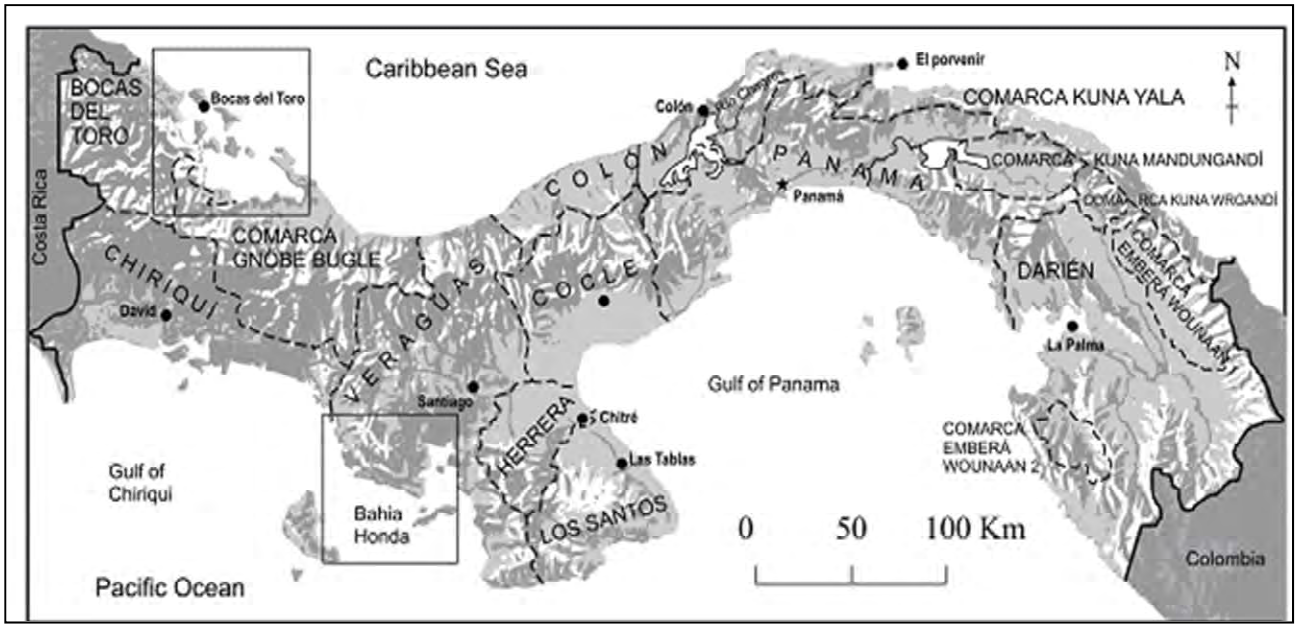



Figura 6.5. Provincias y Comarcas Indígenas de Panamá. ANAM, 2004

## 6.1.3. Caracterización y diagnostico integrado del litoral

### Condiciones biofísicas y problemática

El Istmo de Panamá se sitúa entre los 7º12'07" y 9º38'46" de Latitud Norte, y entre los 77º09'24" y 83º03'07" de Longitud Oeste. Limita al Norte con el Mar Caribe, al sur con el Océano Pacífico, al oriente con la República de Colombia y al occidente con la República de Costa Rica.

La red hidrográfica del país está determinada por la orografía y el régimen de lluvias existente. La Cordillera Central, que se encuentra a lo largo del Istmo, y que presenta alturas máximas cercanas a los 3.400 m, establece el parte de aguas entre la vertiente del Pacífico y del Caribe. Entre ambas vertientes suman 52 cuencas, drenadas por aproximadamente 500 ríos que crean múltiples estuarios, los más significativos por el tamaño de la cuenca y la cantidad de agua dulce descargada son los del Pacífico (Vásconez, 1992). La vertiente del Pacífico abarca el 70% del territorio nacional, y la del Caribe o Atlántico ocupa el 30% restante. La divisoria está constituida por una serie de cadenas montañosas que se extienden de oriente a occidente, por lo que los ríos son generalmente de corto recorrido y sus cursos están usualmente orientados en dirección perpendicular a las costas (ANAM, 2007).

Panamá tiene una zona costera continental de 2.988,3 km de línea de costa que bordea el Océano Pacífico y el Mar Caribe, una muy rica geografía insular con más de 1.100 islas en el Caribe y 1.000 en el

Pacífico (Suman, 1990), donde convergen una alta biodiversidad tanto marina como terrestre[6] y recursos costeros de especial importancia tanto para las comunidades tradicionales como para los sectores portuario, canalero, turístico, pesquero y forestal (ANAM, 2004).

En especial desde comienzos del Siglo XX, y asociado de forma directa e indirecta a las obras de construcción y operación del Canal, el litoral panameño ha sido utilizado de manera intensa tanto como fuente de recursos naturales, aparentemente inagotables, y como sumidero de deshechos, tanto de sus principales ciudades costeras (Ciudad de Panamá y Colón), como de industrias y obras de infraestructura. Es así como la construcción del canal interoceánico a lo largo del eje de la cuenca del Río Chagres, de una refinería petrolera cerca de la ciudad de Colón, del oleoducto transístmico entre Puerto Armuelles y la Bahía de Chiriquí al oeste, el inusitado desarrollo metropolitano de la capital sobre la Bahía de Panamá, la construcción de la Carretera Panamericana y de la red de vías hacia la costa, el establecimiento de una flota pesquera y el desarrollo acuícola destinado al cultivo de camarón especialmente en el Pacífico; han dejando honda huella tanto sobre la estructura y función de sus valiosos ecosistemas costeros, como sobre la calidad de vida y el bienestar de gran parte de la población. Población, por lo general, por fuera de los circuitos de producción del *Desarrollo* en el país.

La costa del Caribe tiene una extensión de 1.287 km., su plataforma continental es angosta (5-35 km.) pero raramente se extiende más allá de 25 km, el rango mareal no excede de 50 cms, la temperatura superficial del agua marina es igual o superior a 27ºC, y se carece prácticamente de procesos de afloramiento de aguas más frías de fondo con aportes significativos de nutrientes. La estabilidad climática, las condiciones oceanográficas eminentemente tropicales, y el original bajo aporte de sedimentos fluviales, explican la presencia de más de 250 km. de arrecifes de coral que no forman barrera y numerosos hábitat, además de manglares, estuarios, llanuras de pastos marinos, acantilados y playas tanto arenosas como fangosas. La diversidad de especies coralinas es relevante[7].

Como ya se ha enunciado, se distinguen dos regiones costeras en el Caribe panameño: La Región Caribe Oriental Colón-Kuna Yala y la Región Caribe Occidental Colón-Bocas del Toro[8]. La primera se caracteriza por una costa de fisonomía muy regular con una banda estrecha de manglares, y por la presencia del archipiélago de San Blas con más de 300 islas coralinas de un particular valor ecológico, estético y cultural, que se extienden por cerca de 220 km. desde Punta Escocés y Cabo Tiburón, cerca de la frontera con Colombia y hasta el Golfo de San Blas. Aquí la cabecera de los ríos, con un eje de cuenca perpendicular a la línea de costa, se encuentra sobre las bajas cadenas montañosas del Darién y de San Blas, a menos de 15 kilómetros de sus bocas.

[6] La República de Panamá ofrece un laboratorio natural ideal para la investigación tanto en ambientes terrestres como marinos. Hace unos tres millones de años, el surgimiento del istmo separó la vida marina de los océanos Atlántico y Pacífico y formó un puente terrestre que permitió el intercambio de especies previamente distintas de flora y fauna de Norte y Suramérica. Esta singular historia geológica brinda oportunidades para el estudio de los procesos evolutivos y ecológicos que no tienen igual en ningún otro lugar del mundo. El país es el área terrestre más joven del continente. En términos biológicos, el hecho de que Panamá uniera las masas terrestres de las dos Américas ayuda a explicar su muy alta biodiversidad. A pesar de su pequeño tamaño, Panamá es el hogar de más de 10.000 variedades de plantas y más de 1.000 especies de aves (Smithsonian Tropical Research Institution -STRI-, 2007).

[7] 49 especies de corales duros han sido reconocidas solamente a comienzos de los años 70´ en el Caribe Panameño. Su diversidad es mucho menor en el Pacífico donde se limitan a 20 especies. No obstante aquí se evidencian una de las mayores tasas de crecimiento de corales en el mundo (6 cm/año) (Vásconez, 1992).

[8] Daniel Suman (1987, 1990 y 2002), el pionero de la investigación y análisis sobre el ecosistema de manglar y gestión costera en Panamá, presenta una amplia y detallada descripción de la zona costera del istmo.

La Región Caribe Occidental Colón-Bocas del Toro contiene también extensos arrecifes de coral, con sectores fuertemente degradados especialmente en la Bahía de Portobelo en la Provincia de Colón, una fisonomía de la costa muy accidentada, y amplias playas enmarcadas por acantilados en el muy abierto Golfo de los Mosquitos (ver Figura 6.3). Al Oeste, hasta prácticamente la frontera con Costa Rica, se encuentra el archipiélago de Bocas del Toro, con más de 50 cayos, algunos de ellos con superficies de hasta 120 km$^2$. La costa es baja, pantanosa, con amplios rodales de manglar que enmarcan el sistema lagunar Chiriquí-Bahía Almirante, con más de 300 km$^2$, uno de los más grandes complejos lagunares costeros del Caribe occidental. Ríos caudalosos tan importantes como el Changuinola, Teribe y Cricamola nacen en la Cordillera Central, aproximadamente a 50 km. del sistema lagunar donde desembocan, después de atravesar valles con altas tasas de deforestación dedicados a la ganadería extensiva y a una agricultura intensiva con alta aplicación de agroquímicos.

La costa del Pacífico se caracteriza por un alto desarrollo urbano, ya que aproximadamente el 80% de la población del país se ubica en esta zona. Tiene una longitud de 1.700,6 km. y es más extensa y sinuosa que la del Caribe. A diferencia también del Caribe presenta una amplia plataforma continental que alcanza hasta 150 km. de anchura. Como señala Forsbergh (1967), durante la estación seca, entre enero y abril, se presentan importantes afloramientos de aguas profundas ricas en nutrientes, que soportan una importante, y ya sobreexplotada pesquería[9]. El rango intermareal semi-diurno en la costa pacífica, con notable diferencia al Caribe, presenta oscilaciones que alcanzan hasta 6 metros de amplitud (Suman, 1987 y 1990), lo que generan amplios y dinámicos sistemas pulsátiles en zonas bajas, y por lo tanto un amplio litoral con sistemas de esteros y manglares. Este ecosistema con una extensión superior a 170.000 hectáreas, a comienzos de los años 90´, es el segundo más grande de un país del hemisferio occidental (Suman, 1994). También 18.800 hectáreas de playones salinos y marismas ecuatoriales se han inventariado según D´Croz *et.al.* (1990).

Se diferencian al menos dos subregiones costeras en el litoral del Pacífico panameño: La del Golfo de Panamá y la de Chiriqui-Veraguas que incluye la Península de Azuero (Figura 6.3).

En ellas, sobresalen de Este a Oeste los golfos de San Miguel, Panamá, Montijo y Chiriquí, así como las Bahías de de Panamá, de Parita y Charco Azul, y las penínsulas de Azuero, Las Palmas y de Burica. En el centro del gran Golfo de Panamá (20.000 km$^2$), el área de mayor importancia económica del país, se localiza el archipiélago de Las Perlas, un conjunto de 10 islas que es el más notable del país. Frente a la costa de la provincia de Veraguas se encuentran islas de gran superficie como Coiba (la mayor de la República y de notable riqueza biológica[10]) y Cébaco. Otros archipiélagos importantes se localizan en los golfos de Chiriquí y San Miguel. En la Bahía de Panamá frente a la entrada del Canal está ubicada la isla de Taboga y de Taboguilla que constituyen un importante enclave turístico de sol y playa, aún la notable degradación ambiental que ya evidencia.

Las costas presentan diferentes características. En la Provincia de Chiriquí son bajas, arenosas, con cordones litorales y flechas bordeados de extensos manglares; en la Provincia de Veraguas son altas y

[9] Estos afloramientos o fenómenos de surgencia están asociados a los movimientos fuera de la costa de las masas de aguas cálidas superficiales (con una media de temperatura de 28ºC) del Golfo de Panamá por acción de los fuertes vientos alisios del noroeste, lo que genera la elevación de aguas marinas menos cálidas y de menor densidad, ricas en nutrientes, generalmente durante los primeros cuatro meses del año.

[10] El 14 de julio de 2005 en Durban (Sudáfrica), el *Comité de Patrimonio Mundial* de la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (UNESCO), aceptó la petición de Panamá para declarar al Parque Nacional Isla Coiba, que incluye tanto territorio continental como marino adyacente, como *Sitio de Patrimonio Natural de la Humanidad*.

rocosas; en la Península de Azuero, son altas, de tipo rocoso combinadas con sectores de pequeñas llanuras costeras y escasa plataforma; en Punta Chame (el limite oeste de la Bahía de Panamá) se observan acumulaciones fluviomarinas y costas bajas fangosas, hoy muy intervenidas par desarrollos acuícolas, y en la zona que va desde la ciudad de Panamá hasta Punta San Lorenzo en Darién, las costas son altas. En el Pacífico, la diversidad y tamaño de los arrecifes de coral es mucho menor que en el Caribe.

Rodríguez y Windevoxhel (1998) señalan que los manglares son más abundantes en la costa del Pacífico (96.6% de los manglares del país), y cubren un área aproximada de 170 mil hectáreas (2.2% del territorio), más unas 18.700 hectáreas de salinas o albinas, donde se hallan poblaciones de manglares enanos. Las praderas de fanerógamas costeras se encuentran localizadas en Colón y en la Laguna de Chiriquí. De las 1.600 islas comentadas, que pertenecen a Panamá, la mayoría están ubicadas en el Pacífico y abarcan desde rocas emergentes hasta la Isla de Coiba con una área aproximada de 10 mil km$^2$.

El país posee valiosos y extensas superficies de ecosistemas costeros intertropicales, entre los cuales sobresalen manglares, arrecifes de coral, estuarios, lagunas costeras, playas, áreas salinas y praderas de pastos marinos. Sin embargo, estas áreas están actualmente gravemente amenazadas, y algunas, muy localizadas, en condiciones de franco deterioro. No hay duda de la creciente presión y sus negativos efectos sobre estos ecosistemas; como también sobre los colectivos sociales tradicionalmente allí establecidos. Estos impactos ejercidos desde comienzos del siglo pasado, pero intensificados en las últimas décadas tras el logro del ansiado crecimiento económico, ha *desarrollado* a algunos privilegiados sectores y brindado riqueza a grupos minoritarios, mientras que la degradación ecológica y la inequidad social sigue aumentando.

Entre las causas intermedias que explican la situación actual de gran parte de los litorales panameños pueden indicarse: El mayor esfuerzo extractivo pesquero, la vinculación de nuevas áreas para el desarrollo de la camaronicultura, la expansión de un turismo de elite[11], el crecimiento de la actividad portuaria y del masivo tráfico marítimo, el recurrente derrame de hidrocarburos[12], el inusitado y desordenado desarrollo urbano de Ciudad de Panamá, los vertidos crecientes al mar de aguas con agroquímicos, así como la obvia respuesta artesanal orientada a la explotación de más salinas, manglares[13] y pesquerías. Sus consecuencias forzan aún más el incremento de los niveles de pobreza en más de la mitad de los habitantes costeros de la nación.

Las áreas forestales de Panamá han sufrido fuertes impactos por el avance de la frontera agrícola (banano, caña de azúcar, café, etc.), la ganadería extensiva y la acuicultura (ANAM, 2009a). Se estima que anualmente se talan y queman al menos unas 75 mil hectáreas de bosque primario. Esto ha incrementado

[11] Por ejemplo para la temporada de cruceros 2005-2006 llegaron a Panamá unos 287.650 turistas a bordo de 192 embarcaciones, que dejaron en el país cerca de 40 millones de dólares, según cálculos del *Instituto Panameño de Turismo* (IPAT). Con una tendencia de crecimiento anual de un 10 por ciento. Las giras ofrecidas por operadores turísticos incluyen tanto las esclusas y las orillas del Canal de Panamá, como los nuevos *turiscentros* o destinos hoteleros de sol y playa, construidos en el sistema lagunar de Bocas del Toro, en el Archipiélago de las Perlas, y en el complejo insular de San Blas, entre otros.

[12]Según ANAM (2004) a partir de comunicación de la *Autoridad Marítima de Panamá* (AMP), en el período comprendido entre enero del año 2000 y noviembre del 2003 se presentaron un total de 185 derrames de hidrocarburos al mar en Panamá. Y en el 2005 se reportado por parte de la AMP, 65 accidentes marítimos, incluyendo hundimientos de buques, *sin mayores repercusiones económicas para el sector* (La Prensa, 29 de septiembre de 2005). En 1986 un derrame de 130.000 barriles de petróleo afecto gravemente los arrecifes coralinos y los manglares de la costa de Colón (Vásconez, 1992)

[13] Panamá contaba a mediados de la década de los 80 con cerca de 4.860 km$^2$ de manglares (Suman, 1990), superando a los seis países centroamericanos en su conjunto. Su reducción actual evidente, se explica tanto por el desarrollo urbano, turístico y acuícola, como por su mayor explotación tradicional que hoy se ejerce tanto para la extracción de madera de construcción, como para la producción de carbón vegetal, una fuente de ingresos de subsistencia que se extiende caca vez más entre algunas comunidades muy pobres de las principales ciudades costeras.

enormemente la erosión, lo que a su vez ha causado el deterioro de alrededor de 1.300.000 hectáreas de suelos y la pérdida de recursos hídricos, especialmente por el uso indiscriminado de fertilizantes, pesticidas y otros agroquímicos. Tales condiciones han afectado los ecosistemas marinos costeros como los manglares[14], los arrecifes de coral, los estuarios y otros (ANAM, 2004 y Dominici-Arosemena, 2009).

Las actividades del sector pesca han tenido una importante participación en el PIB, el cual ha descendido sin embargo en los últimos años, tanto por la sobreexplotación del recurso, como por el alza del diesel marino para la pesca industrial[15] (La Prensa, 2005). La pesca industrial con redes de arrastre sobre los fondos blandos de la plataforma, se realiza incluso muy cerca de la costa para la captura principalmente de camarones y pequeños pelágicos (anchovetas y arenques para transformación en harina de pescado y aceite). Este tipo de pesca continúa extrayendo además grandes cantidades de juveniles y de especies de menor tamaño con fuertes repercusiones no solo sobre el mismo recurso pesquero, sino sobre los sistemas en su conjunto tanto de praderas marinas, arrecifes coralinos, como de fondos blandos (ANAM, 2007). La pesca artesanal costera tiene una altísima importancia socioeconómica para gran parte de la población pobre en el litoral. La langosta es casi exclusivamente capturada por este tipo de pesca, y casi toda proviene de las provincias de San Blas y Bocas del Toro en el Caribe. Prácticamente todo el pescado fresco que es requerido por el mercado nacional es suministrado por la pesca artesanal. Pero al mismo tiempo que esta pesquería ha brindado, condiciones mínimas de subsistencia para gran parte de la población costera rural, y oferta prácticamente todos los productos pesqueros consumidos en Panamá, ella no es más del 2% de las capturas nacionales de peces y cerca del 3.5% del camarón a escala nacional (ARAP, 2007). Casi todas las capturas son de carácter industrial y están dedicadas al mercado internacional.

Como señala Suman (2002), la acuicultura del camarón empezó en 1974 con 34 has dedicadas a su cultivo. Veinte años después la producción era de 6.121 ton y a ella estaban vinculadas 45 empresas con más de 5.000 has dedicadas a la camaronicultura. Antiguas áreas de manglar, principalmente, fueron *adecuadas* en bahía de Panamá, bahía Chame y bahía Parita, todas en el Pacífico. Ya en 1998, 64 empresas acuícolas estaban allí establecidas y ocupaban 8.100 hectáreas del litoral. En el 2008 se estimaba al menos en 12.000 hectáreas dedicadas a este cultivo.

Las 24 áreas protegidas con zonas costeras existentes, abarcan una superficie de 1.5 millones de hectáreas (ANAM, 2006). Ellas hacen parte del *Sistema Nacional de Áreas Protegidas* (SINAP) de Panamá que está formado por 89 áreas protegidas (ANAM, 2009b), lo que equivale a unas 2.600.018,05 hectáreas que representan, aproximadamente, el 34.43% del territorio nacional emergido (ver Figura 6.6). Los principales problemas de las áreas protegidas costero-marinas son la falta de una política específica, de un marco legislativo que promueva el manejo integrado de dichas áreas, la creación de un subsistema para estas áreas, así como la ampliación y creación de otras para sistemas no bien representados, como ya fue indicado por varios autores como Montgomery (1982) y Suman (1990). Es claro también la poca capacidad administrativa de la ANAM, por escasez de funcionarios destinados a estos parques, además de la existencia de títulos de propiedad en su interior por parte de particulares.

[14] Según el PNUD (2006a), en las últimas décadas se han perdido 5,647 hectáreas de manglares al convertirlas en tierras para uso ganadero, agrícola y proyectos de maricultura.

[15] La pesca industrial panameña se desarrolla principalmente en el litoral Pacífico. Las langostas y el camarón siguen siendo unos de los principales productos desembarcados con un alto valor agregado en el mercado de exportaciones. Esta pesca cuenta con una flota de 240 camaroneros, 31 bolicheros y 5,689 embarcaciones de carácter artesanal. Para el manejo y procesamiento de los productos pesqueros, se cuenta con una base industrial de pequeñas y medianas empresas (AMP, 2007b).

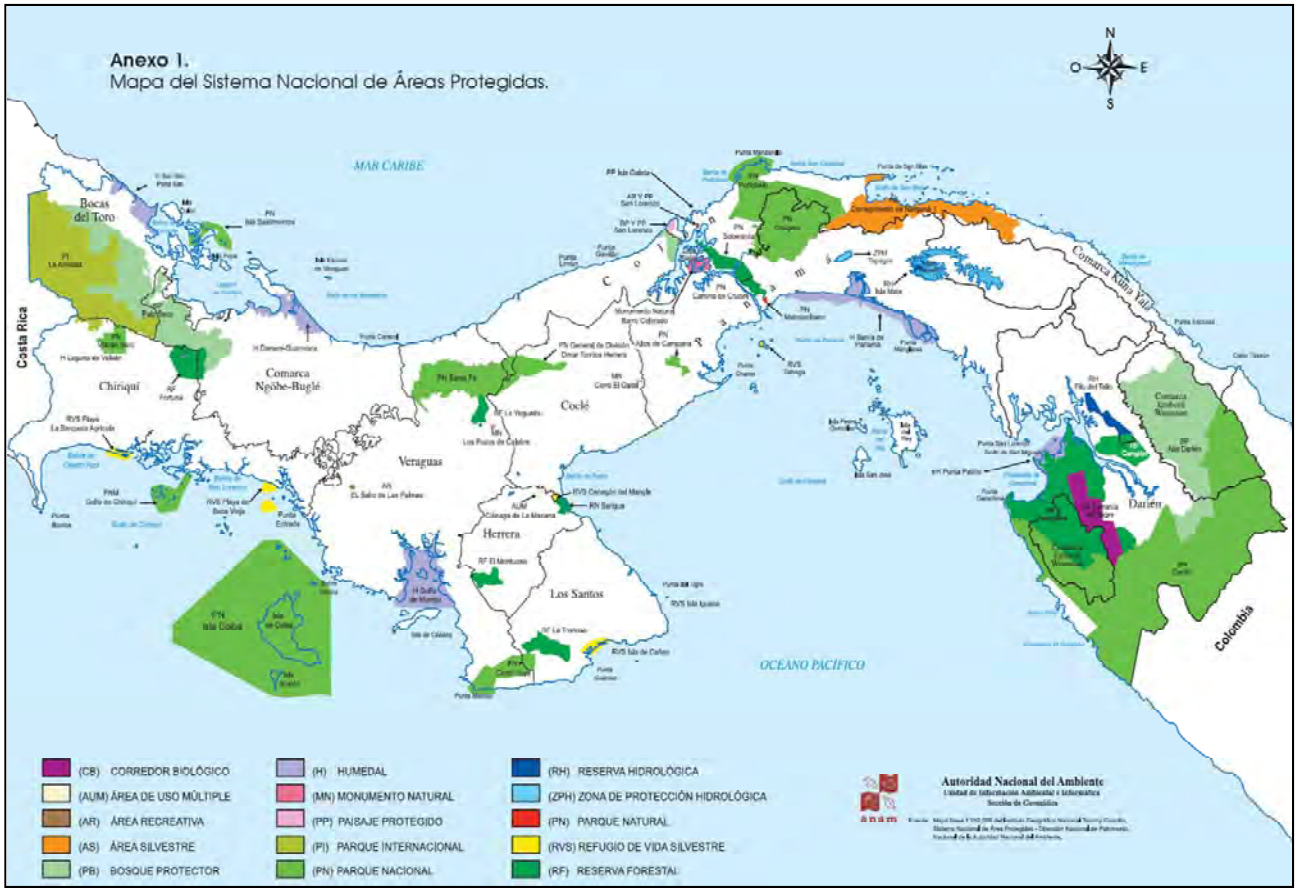



Figura 6.6. Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá. Fuente: ANAM, 2006

Entre las áreas protegidas marinas y costeras, debe destacarse el caso de Portobelo, Islas de Bastimento, Isla Coiba, Islas de las Perlas, Isla Cañas, entre otros. Urge no obstante reevaluar las categorías de manejo asignadas, en función del estado real de conservación de algunas de estas áreas, así como evaluar el concepto de zonas de amortiguamiento o de vecindad de áreas protegidas, para determinar las injerencias institucionales y consideraciones técnicas del concepto. Un caso importante que debe destacarse es el del Parque Nacional Coiba, que ha sido elevado a su máxima jerarquía legal, al aprobarse la Ley 44 de 2004 como la norma de creación del mismo y al ser declarado como Sitio de Patrimonio Mundial. Esta área protegida está incluida en la *Lista Indicativa de los Bienes Naturales de la UNESCO* y forma parte del *Corredor Biológico Marino del Pacífico Este Tropical*, que incluye a las islas Galápagos (Ecuador), las islas Gorgona y Malpelo (Colombia) e isla Cocos (Costa Rica), lo que ubica al Parque en escala de importancia internacional. Igualmente en Bocas del Toro, en el *Parque Nacional Marino Isla Bastimentos*, se realiza un proceso de ampliación de límites, con el objetivo de proteger y manejar importantes áreas, en conjunto con los grupos organizados que realizan actividades de pesca de subsistencia (ANAM, 2006).

Uno de los problemas más críticos en el litoral panameño es la degradación de los ecosistemas costeros por los aportes de vertidos urbanos, agrícolas y portuarios desde tierra.

Solo se comentara aquí a manera de ejemplo la situación de la Bahía de Panamá que sigue siendo a la fecha especialmente alarmante aún los planes y propósitos periódicos de carácter gubernamental. El

sistema de alcantarillado de la Ciudad de Panamá descarga aguas servidas que van a la Bahía a través de 34 puntos, de los cuales 62% combina aguas negras y pluviales, concentradas alrededor del *Casco Viejo* de la ciudad (ANAM, 2004). Es particularmente paradójico constatar que sobre el borde mismo de la Bahía se construyen hoy las más modernas torres urbanas de Panamá, que pretenden ser las más altas del continente (con más de 120 plantas), y que a sus pies en la costa, y en bajamar, la contaminación orgánica genera tales olores que imposibilita observarlas desde la calle para un transeúnte no familiarizado con tales condiciones. Obviamente los problemas de calidad de la playa y las aguas marinas adyacentes son aún más graves. Estudios realizados en el año 2000 para la creación de la isla artificial de Punta Pacífica, indican que la mayor fuente de contaminación de la bahía de Panamá es la descarga de aguas residuales y que los desechos sólidos arrojados recurrentemente por la población a los ríos y costas, representan al menos el 30% de la contaminación de la bahía[16]. En Colón en el Caribe, la segunda ciudad del país, la situación no es mejor. Actualmente el sistema de alcantarillado sanitario también descarga al mar en la bahía de Limón, la cual a su vez esta muy encerrada por un rompeolas, y como ya señalaba Suman (1990), las descargas regresan a la costa debido a los vientos dominantes del norte y al limitado intercambio de las masas de agua de la bahía con el mar. En el resto del país, se observa que las descargas de aguas residuales en los cuerpos de aguas cercanos a ciudades y comunidades urbanas van también en aumento[17].

Los agroquímicos afectan el medioambiente al ser arrastrados por las escorrentías, las lluvias, el viento y los sedimentos, depositándose en los estuarios y en el litoral. En Panamá su uso común y extendido no ha hecho sino incrementarse. Sus ventas anuales para el 2007, alcanzó los 45 millones de dólares (ANAM, 2009a). El uso de fertilizantes muestra una tendencia de aumento en el período 2005-2007. En el caso de los fungicidas, herbicidas e insecticidas, también se registra un incremento, que se explica por el aumento en la superficie de los cultivos). A principios de la década, se informó que anualmente cada panameño utilizaba unas seis libras de agroquímicos, es decir, unos tres kilogramos, cantidad que supera en seis veces la que se utiliza en Centroamérica. Salvo raras excepciones, actualmente no hay actividad agrícola que no utilice agroquímicos. Por ejemplo, en la Provincia de Bocas del Toro, las escorrentías arrastran aproximadamente 1.200 toneladas al año de plaguicidas usados para el cultivo de banano, hasta los afluentes del río San San. Para el Golfo de Chiriquí hay datos que corroboran la hipótesis que el vertido de aguas con herbicidas podría estar implicado en la mortalidad masiva de corales (ARAP, 2007).

Finalmente debe hacerse una mención al problema de la contaminación atmosférica en el litoral que se concentra también en los principales centros urbanos de Ciudad de Panamá y Colón, asociado al crecimiento exponencial del parque de vehículos: En 1990 el parque era de 190.000 vehículos, en el 2000 de 425.000, en el 2010 será de 800.000 si la tendencia se mantiene. Más del 70% de estos vehículos pertenecen a la provincia de Panamá y generan en algunas de las zonas de muestreo óxidos de nitrógeno (NOx), monóxido de carbono, plomo, óxidos de azufre (SOx) y contaminantes PM10 en una cantidad muy superior a los valores guías recomendados por la *Organización Mundial de la Salud* (PNUD, 2006a y ANAM, 2009a).

[16] En la Bahía de Panamá, se vierten unos 40 millones de toneladas de aguas servidas por año, generando una demanda bioquímica de oxígeno de 12.000 toneladas, en donde el valor de coliformes totales, en algunos sectores, es de hasta de 50.000 NMP/100ml (ANAM, 2003).

[17] Según la ANAM (2007), las playas del país enfrentan la presión de ser utilizadas como depósito de basura y desechos sólidos de toda índole. En las costas del Pacífico Sudeste panameño por ejemplo, existen aproximadamente 1.016 asentamientos humanos con poblaciones inferiores a 10.000 habitantes, que se ubican principalmente en torno a empresas pesqueras o áreas de actividad portuaria, en playas, manglares y terrenos baldíos que son propiedad del Estado. Aquí la ausencia de sistemas de recolección y gestión de residuos hacen de las playas los únicos botaderos

## Condiciones demográficas

El último censo de población del año 2000 registró 2.839.177 habitantes en Panamá, lo cual representaba una densidad de 37,4 personas por km$^2$. Esta población se divide en 1.432.566 hombres y 1.401.611 mujeres, para un índice de masculinidad de 102,2 por cada cien mujeres (ANAM, 2004). Según ANAM (2009a), para el año 2008 la población total de Panamá se estimaba en 3.395.346 habitantes.

El 62,2% de la población reside en áreas urbanas y el 37,8% en zonas rurales (ANAM, 2009a). Según Rodríguez y Windevoxhel (1998) al menos el 50% de la población reside en el litoral, excluyendo la establecida a lo largo del canal interoceánico (ver Figura 6.7). Debido a sus vínculos con la estructura económica transitista o zona de tránsito, el área metropolitana (distritos de Panamá, San Miguelito, Colón, Arraiján y Chorrera) concentra el 50% de la población total y el 70% de la población urbana del país. Todavía en 1950, Panamá era un país predominantemente rural con 64% de su población habitando en esas zonas. En el lapso de 50 años, se produce una impresionante transformación y prácticamente se invierte el patrón de asentamiento, con 62% de los habitantes del país residiendo en áreas urbanas, y solo 38% en las rurales. Según la *Contraloría General de la República de Panamá* (2001) esta tendencia influenciada por una importante inversión turística e inmobiliaria, continúa en acenso con un fuerte impacto en el litoral[18]. La tendencia migratoria del campo a la ciudad de las mujeres es mayor dado que, según cifras del año 2000, superan a los hombres en 4% en las áreas urbanas (PNUD, 2006a).

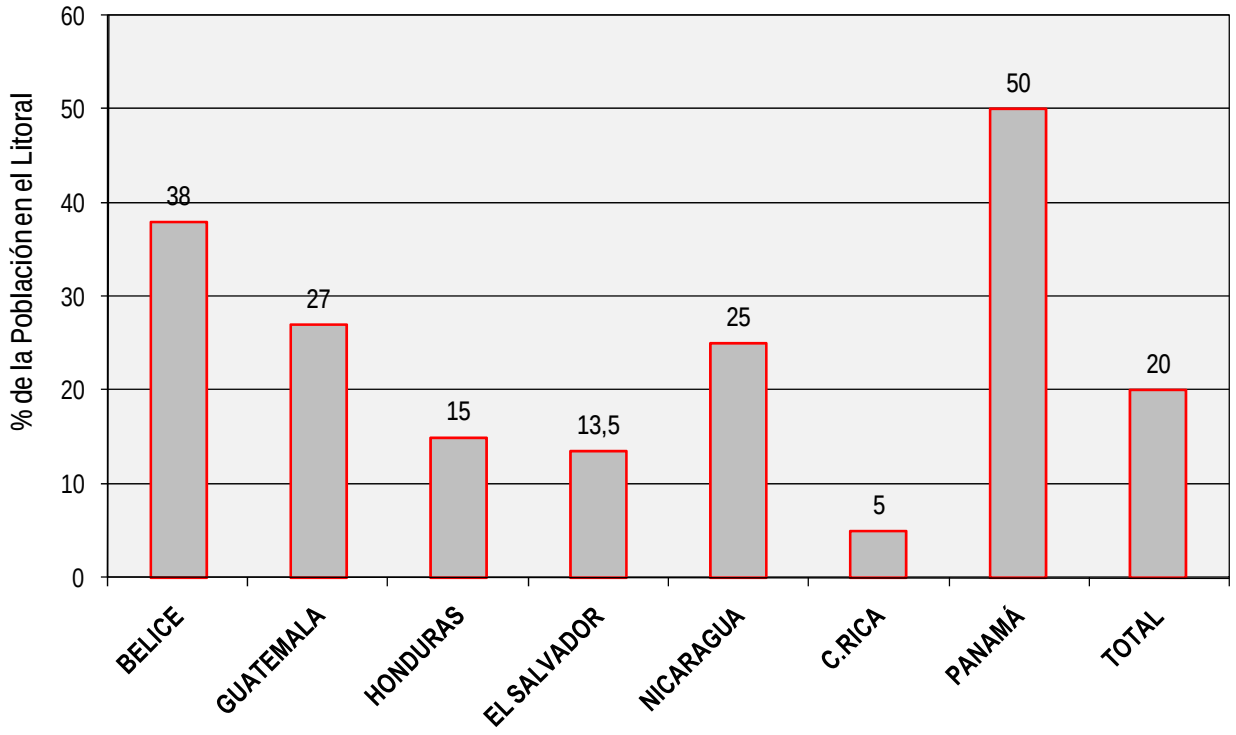



Figura 6.7. Porcentaje (%) de la población litoral por países de América Central
Fuente: Rodríguez y Windevoxhel (1998)

[18] Se estima que para el período 2000-2020 la población urbana de Panamá va a incrementarse en 1.2 millones de habitantes, de los cuales al menos 400 mil serán migrantes de las zonas rurales hacia las zonas urbanas del litoral. Esta situación necesitaría de al menos 26 mil hectáreas más de superficie urbanizada para provisión de vivienda y servicios básicos de la población adicional sólo en el área metropolitana (MIVI, 1997).

La conformación de la sociedad panameña, como señala Vásconez (1992) no es típica de los países latinoamericanos y está marcada por su posición geográfica y su carácter histórico de área de paso. La población incluye etnias del este asiático, sur de Asia, europeos, norteamericanos y del Medio Oriente, todos ellos en alguna medida atraídos por las oportunidades de progreso asociadas a la construcción y operación del Canal desde finales del Siglo XIX.

Cerca del 83% de la población se ubica en la vertiente del Océano Pacífico, tradicionalmente la más poblada y *desarrollada* del país, mientras el 17% restante reside en la vertiente del Océano Atlántico. La evolución del tamaño de la población total panameña entró al tercer milenio con una población de casi 3 millones, una multiplicación casi 10 veces mayor que la que se estima tenía alrededor del año en que se constituyó en nación independiente (1903). Esta multiplicación se ha debido a dos factores: Al saldo entre nacimientos y defunciones, y por el otro, a la inmigración internacional que en las dos primeras décadas del siglo XX sumó más de 75.000 trabajadores –procedentes principalmente de Las Antillas– contratados para la construcción del Canal Interoceánico. Según la *Dirección de Estadística y Censo* de la *Contraloría General de la República de Panamá* (2001), en las décadas siguientes la población total continuó creciendo a ritmos bastante elevados, habiendo llegado a una tasa de casi 3 por ciento (2,94%) por año en el período intercensal de 1950 a 1960, excediendo ese nivel (3,06%) en el siguiente período. A partir de allí, la tasa de crecimiento de la población comenzó a descender. Ya entre 1990 y 2000 había bajado a 2,0%. La evolución que experimentó el tamaño de la población desde mediados del siglo XX, hasta el período intercensal 1990-2000 puede apreciarse en el Cuadro 6.3. En la actualidad se estima que la tasa es del orden del 1,8% anual (ANAM, 2004).

Cuadro 6.3. Población total y tasa de crecimiento intercensal, en la República de Panamá. Censos Nacionales: 1950-2000

| Censo | Población total | Tasa de crecimiento intercensal (por cada 100 habitantes) |
|---|---|---|
| 1950 | 805.285 | |
| 1960 | 1.075.541 | 2,94 |
| 1970 | 1.428.082 | 3,06 |
| 1980 | 1.805.287 | 2,51 |
| 1990 | 2.329.329 | 2,58 |
| 2000 | 2.839.177 | 2,00 |

Fuente: ANAM, 2004

## Condiciones sociales

Panamá es un país de grandes contrastes. Hay panameños que viven con los estándares de un país del llamado *Primer Mundo*, mientras otros sobreviven con recursos paupérrimos como los de África Subsahariana. Según el PNUD (2006b y 2008), en Panamá la desigualdad y la marginalización siguen vigentes. El informe (PNUD, 2006b) señala al punto, que es como vivir en un país con las características de Suiza y una nación africana de la región citada al mismo tiempo. El PNUD (2006b) ubica a Panamá, con base en el análisis del Índice de Desarrollo Humano (IDH)[19], en el lugar 58 entre otras 177 naciones del mundo,

[19] El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida sinóptica de tres dimensiones del desarrollo humano: vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer; educación, medida según el nivel de alfabetización y la matriculación escolar; y nivel de vida digno, medido según el PIB per cápita (PPA en US$). El índice fue desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, y es el indicador central de sus *Informes Anuales sobre Desarrollo Humano.*

registrándolo como uno de los países con un desarrollo humano alto, al lado de Estados Unidos, España, Japón, Reino Unido, Noruega y Suiza[20]. No obstante el mismo informe coloca a Panamá entre los países con mayores niveles de desigualdad del planeta en relación con la distribución de riqueza. Como señala en BID (2005a), Panamá presenta uno de los más altos niveles de desigualdad en la región. El Coeficiente de Gini[21] del ingreso familiar por persona, es superior a 0,57 excluyendo las comarcas indígenas, y 0,60 al incluirlas. Esa desigualdad se refleja en los indicadores de desarrollo humano e incluso entre géneros: a) el IDH varía entre 0,36 (categoría de IDH "bajo"), en la Comarca Ngöbe Buglé, y 0,76 en la provincia de Panamá; b) la dimensión de nivel de vida del IDH varía entre 0,037 (categoría de IDH "muy bajo") en la Comarca Ngöbe Buglé, y 0,666 en la provincia de Panamá; y c) la dimensión de nivel de vida del IDH es más baja para las mujeres que para los hombres, particularmente porque sus ingresos son más bajos.

Como indica el PNUD (2008), en Panamá la pobreza y la extrema pobreza se relacionan claramente con las enormes, profundas e históricas desigualdades en la distribución del ingreso, de la riqueza y de las oportunidades. Pero también a la existencia de un sistema institucional público que involucra a solo una parte de la sociedad panameña. Estas desigualdades, de carácter histórico estructural, nacen en el período colonial, vinculadas a la economía de servicios de la zona de tránsito canalera, al modelo de desarrollo impuesto, a la tenencia del suelo urbano de la capital, como fuente de poder político y económico, y que se afianzan al articularse la zona de la ruta a la economía mundial.

La circulación de mercancías, la modernización de la vía de tránsito y el conglomerado de actividades de servicios generados en su entorno, -primero con el ferrocarril en el siglo XIX, después con el Canal en el siglo XX- indujo la concentración de la población en el área metropolitana y creó los fundamentos de una economía de carácter terciario. Debido a ese modelo de desarrollo, el sector terciario (comercio y servicios) genera el 80% del Producto Interno Bruto[22] (PIB). En cambio, la manufactura y la construcción (muy dinámica) aportan en conjunto el 12% y el sector agropecuario el restante 8%.

Esta estructura económica promueve un esquema social aparentemente exitoso pero, también, singularmente desbalanceado y excluyente. Se tendrá conciencia del desbalance y la exclusión si se toma en cuenta que las actividades del sector servicios, aunque son las que más aportan al crecimiento económico, están concentradas en el área metropolitana, y a su vez son las que menos empleos generan[23]. En otras

[20] Según el informe PNUD (2006b), Panamá está, según su IDH, por encima de naciones latinoamericanas como Colombia, Brasil, Venezuela, Ecuador y otras que aparecen con un desarrollo humano medio, mientras que la mayoría de los países africanos marcan un desarrollo humano bajo. Según el PNUD (2009) Panamá presenta un IDH de 0,840, ocupando el puesto 60 entre las 182 naciones analizadas por el informe.

[21] El Coeficiente de Gini mide el grado en que la distribución de los ingresos (o del consumo) entre individuos u hogares de un país se desvía con respecto a una distribución en condiciones de perfecta igualdad. La curva de Lorenz representa los porcentajes acumulados de los ingresos totales recibidos en función de la suma de los receptores, comenzando por el individuo u hogar más pobre. El Coeficiente de Gini mide el área situada entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de igualdad absoluta, expresada como un porcentaje del área máxima por debajo de la línea. El valor 0 representa la igualdad perfecta y el 100, la desigualdad total.

[22] El PIB (Producto Interior Bruto) es la suma del valor agregado de todos los productores residentes en la economía más todos los impuestos de los productos (menos las subvenciones) no incluidos en la valoración de la producción. Se calcula sin hacer descuentos por la depreciación de activos de capital físico o por el agotamiento y el deterioro de los recursos naturales. El valor agregado es el producto neto de una industria tras haberle sumado todos los resultados y restado las aportaciones intermedias.

[23] Las actividades agrícolas, pesqueras y *silvopastoriles*, en la que participa 16.6% de la población ocupada, aportan solamente el 4.6% del PIB. De otro lado, las actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones, incluidos el Canal de Panamá, los puertos, la Zona Libre de Colón, entre otros, generan el 16.8% del PIB, pero sólo emplean el 7.9% del contingente laboral ocupado. Las denominadas actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler generan el 15.9% de PIB, pero sólo emplean el 4.1% de la fuerza laboral ocupada. Los guarismos correspondientes al importante y moderno sector de los intermediarios financieros ascienden a 7.8% (PIB), sin embargo solo generan el 2.0% del empleo (PNUD, 2006a).

palabras: las actividades modernas y dinámicas de la economía responsables de un tercio de la actividad productiva sólo emplean a 14 de cada 100 panameños ocupados. El otro 86% vive de la extracción y aprovechamiento, directo o indirecto, de los recursos naturales del país (agricultura, turismo, pesca, acuicultura, madera y actividades de transporte y comercio asociadas).

Esto explica la creciente pobreza y la mayor brecha entre los conglomerados sociales. Una mirada comparativa a las cifras del período 1997 al 2003, no obstante el dinamismo económico y social experimentado en el pasado reciente, demuestra que la pobreza general[24] se ha mantenido en el 37% del total de la población. Esto significa, en términos absolutos, que la pobreza ha crecido. La pobreza extrema en cambio, disminuyó del 19% a 17%.

El análisis de la pobreza por área geográfica según el PNUD (2006a) que se presenta en el Cuadro 6.4 indica que la población indígena es la más excluida. En las áreas urbanas, 1 de cada 5 personas vive en pobreza general debido al desempleo, a los ingresos inestables y precarios, a la informalidad y baja productividad. En las áreas rurales la pobreza general alcanza a 1 de cada 2 personas debido al poco acceso a los recursos productivos y servicios básicos. En cambio, en las áreas indígenas, debido a exclusión en todos los aspectos, 98 de cada 100 personas son pobres, es decir, casi la totalidad de la población.

Cuadro 6.4. Incidencia de la Pobreza por área geográfica en la República de Panamá.
Años 1997 y 2003 (En porcentaje)

| Nivel Pobreza | Total país | | ÁREA | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Urbana | | Rural Total | | Rural No Indígena | | Rural indígena | |
| Años | 1997 | 2003 | 1997 | 2003 | 1997 | 2003 | 1997 | 2003 | 1997 | 2003 |
| Pobreza general | 37.3 | 36.8 | 15.3 | 20.0 | 64.9 | 62.7 | 58.7 | 54.0 | 95.4 | 98.4 |
| Pobreza extrema | 18.8 | 16.6 | 3.1 | 4.4 | 38.5 | 35.3 | 28.7 | 22.0 | 86.4 | 90.0 |
| Pobreza no extrema | 18.5 | 20.2 | 12.2 | 15.6 | 26.4 | 27.3 | 30.0 | 31.9 | 90.0 | 8.4 |
| No pobre | 62.7 | 63.2 | 84.7 | 80.0 | 35.1 | 37.3 | 41.3 | 46.0 | 4.6 | 1.6 |

Nota: Rural Total es la suma del Rural no Indígena más el Rural Indígena. Pobreza General es igual a la suma de la pobreza extrema y la pobreza no extrema. Fuente: PNUD (2006a)

Cuatro provincias, con la mayoría de la población asentada en el litoral, muestran tasas de pobreza total mayores al 50% de sus habitantes: Darién, Bocas del Toro, Coclé y Veraguas. Darién presenta el mayor porcentaje de pobreza total. En estas provincias la pobreza extrema oscila entre el 20% y el 38%. La provincia de Colón, con el 43%, se sitúa por encima del promedio de pobreza total para el país (37%). En esta provincia la pobreza extrema incide en el 10% de su población, tasa menor al promedio nacional (17%). En las provincias de Chiriquí, Herrera, Los Santos y Panamá, se observan niveles de pobreza menores al promedio nacional. La provincia de Panamá presenta los niveles más bajos de incidencia de pobreza total (20%), y los índices más bajos de pobreza extrema en el país (5%), junto con la provincia de Herrera (4%).

[24] Se entiende como *pobreza general* o *pobreza total* a la suma de la *pobreza extrema* y *la pobreza no extrema*. *Pobreza extrema* existe cuando la población vive con un ingreso menor de 1 balboa (o un dólar americano) diario, y la *pobreza no extrema* para la población que vive con un ingreso menor de 2 balboas (o dos dólares americanos) diarios.

Esta cruda realidad tiene un evidente impacto ecológico, socioeconómico y cultural en el litoral panameño. El relativamente alto PIB per-cápita de Panamá en el contexto regional[25], es el factor que ha hecho posible el mejoramiento *estadístico* del desarrollo humano en el país, no obstante, es uno de los más desiguales de la región de América Latina, con niveles de pobreza significativos que afectan a un 37% de la población. Según Ricardo Fuentes, especialista del PNUD (comunicación personal), *de cada 100 dólares que se producen en Panamá, 70 centavos van a las 300 mil personas más pobres y 44 dólares a las más ricas.*

En síntesis debe decirse; como también lo señalan diferentes estudios realizados por el Sistema de Naciones Unidas en Panamá (La *Evaluación Común de País 2005 y Marco de Cooperación para el Desarrollo 2007 – 2011* -PNUMA, 2006-; *Índice Nacional de Desarrollo Humano,* 2002 y 2004; Informes I y II de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio;* y otros), que los problemas más graves de la sociedad panameña son la pobreza, la inequidad y la exclusión. Esta situación persiste aún los recientes avances señalados por *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD, 2008), el cual propugna por que Panamá instaure un nuevo *'contrato social de inclusión'*.

Las causas de la problemática social panameña aquí brevemente comentada, se enraízan en los mismos inicios del Siglo XX. La persistencia de estas profundas desigualdades, más arraigadas y exacerbadas desde finales de la posguerra, en el discurso y práctica del *Desarrollo*, explican también en gran medida el creciente deterioro, ya comentado, sobre la base de sus recursos costeros. No hay que olvidar que más de la mitad de la sociedad está aquí asentada, y que los tipos de uso del suelo en el interior (pero no a más de 50 km de distancia de la costa), tienen explícitos efectos en el litoral a través de sus cuencas aportantes.

## Condiciones económicas

El desarrollo de la economía panameña ha estado fuertemente ligado a su ubicación privilegiada y por lo tanto a su litoral y su canal interoceánico. El país basó su organización económica moderna en el desarrollo de tres ejes fundamentales: el Canal, la Zona Libre Comercio de Colón, y el Centro Bancario Internacional en Ciudad de Panamá, todos ellos con una fuerte participación de capital extranjero. Sin embargo esos sectores venían experimentando hasta el 2005, perdidas de dinamismo y competitividad e importantes limitaciones en su capital humano y productivo, en un contexto institucional con problemas de gobernabilidad y transparencia (BID, 2005a y 2005b).

Basado en los tres ejes, la economía panameña fue tomando durante el siglo XX la forma de una estructura dual; como lo señalaba Zimbalist y Weeks (1991); que sigue plenamente vigente en la actualidad. En el país coexisten un sector moderno basado en servicios, dinámico, competitivo e inserto en el paradigma del *Desarrollo*; la economía mundializada del crecimiento y la acumulación de riqueza; con otro más atrasado, de menor participación, y enfocado hacia actividades agrícolas, pesqueras o industriales de baja manufactura, poco competitivas internacionalmente y, por lo tanto, destinadas hacia el mercado interno. Esa dualidad, a la que contribuyeron las características intrínsecas o estructurales de esos sectores líderes de la economía - limitada integración con el resto de la economía, poca creación de empleo (que además tiende a ser de alta

[25] De acuerdo con el PNUD (2007), en el año 2005 el PIB per-cápita panameño fue de US$ 7.605,00, el valor del índice de desarrollo humano (IDH) del 0,812, lo que clasificó al país en el puesto 62 entre los 177 países analizados por Naciones Unidas, solo superado en la región por Costa Rica, Chile, México, Uruguay y Argentina.

calificación), presión sobre el nivel general de salarios y, con excepción del Canal, escasa generación de recursos fiscales-; ha sido, a lo largo el tiempo, exacerbada por la adopción de políticas distorsivas como el control de precios y la protección arancelaria, además de la mala focalización de las políticas sociales.

La naturaleza de esta economía moderna, orientada a la generación de divisas, sugiere como lo indica el BID (2005a), que deba considerarse la hipótesis de que Panamá sufra de cierto grado del fenómeno de enfermedad holandesa "*Dutch Disease*"[26], lo que tiende a reducir particularmente la competitividad de aquellos sectores transables que se benefician menos de la singularidad geoestratégica del país, especialmente la agricultura, la pesca, el turismo y la poca industria, todas actividades de asiento en el litoral. Como resultado, estos sectores económicos intensivos en mano de obra tienden a crecer lentamente, abriendo pocas posibilidades de más empleo, situación esa agravada por el hecho de que el poco empleo creado por el sector canalero y bancario tiende a ser de alta calificación.

En el comienzo de los años noventa, Panamá tenía por adelante desafíos extraordinarios. Por un lado, el país intentaba recuperarse de las consecuencias políticas, económicas y sociales que emergieron de las sanciones económicas, del periodo de dictadura militar del General Manuel Antonio Noriega, de la suspensión de pagos a acreedores, y principalmente de la invasión de Estados Unidos en diciembre de 1989. Por otro lado, el país tenía que prepararse para asumir, en pocos años, el control de su principal activo económico, el Canal, y del territorio y de la infraestructura de la Zona del Canal.

Según el PNUD (2006a) y Badie y Tolotti (2007), el crecimiento de la economía panameña ha experimentado en el pasado reciente un cambio en su dinámica. Se registraron, de acuerdo con cifras oficiales (ver Figura 6.8), expansiones anuales del 4.3%, 6.2% y 7.1% en el PIB para los años 2003, 2004 y 2006, así como crecimientos del 2.4%, 4.3% y 5.0% en el PIB *per-cápita* para los mismos años, cerrándose de esta forma un ciclo económico de desaceleración y ajuste. Sin embargo, este crecimiento económico concentrado en el eje norte–sur del corredor transístmico, no se ha traducido en un desarrollo humano equitativo, aunque ha permitido que el país descienda su tasa de paro y reestructure su deuda exterior.

Por otro lado, la integración a la economía mundial mediante la apertura de mercados es la actual *hoja de ruta* de Panamá. Las negociaciones del tratado de libre comercio con EE.UU. se encuentran concluidas (donde se acordó dar trato preferente a las empresas estadounidenses para las obras de ampliación del Canal), así como la participación en un acuerdo de asociación entre Centroamérica y la UE. La ampliación actual del canal interoceánico que incluye la instalación de un nuevo sistema de esclusas tinas de recirculación de agua (ver Figura 6.4), tendrá un fuerte impacto en la estructura económica al reforzar la posición de Panamá como país de tránsito y centro mundial de servicios marítimos múltiples[27].

[26] El término *enfermedad holandesa* se debe a los efectos negativos sobre la industria holandesa producidos por el descubrimiento de gas natural en el Mar del Norte, básicamente por la apreciación de la tasa de cambio real. Ese fenómeno afecta varios países, particularmente aquellos con grandes reservas naturales o con un sector (volcado hacia el mercado externo) significativamente más dinámico que los demás. En el modelo clásico la economía es caracterizada por tres sectores: el dinámico, el atrasado, y el no transable y la *enfermedad holandesa* podría generar dos efectos principales: un efecto gasto que lleva a la apreciación del cambio real, y un efecto de movimiento de recursos, que lleva a la reasignación de la fuerza de trabajo hacia el sector dinámico en perjuicio de los demás.

[27] Mediante Ley No. 28 de 16 de julio de 2006 el Gobierno de Martín Torrijos Espino (2004-2009) aprobó la propuesta de ampliación del Canal. La obra durará cerca de ocho años e implicará inversiones del orden de 5.250 millones de dólares (a precios de 2006). La obra se justificó en la pérdida de la capacidad máxima competitiva del Canal (que se alcanzará en el período 2009-2012), frente a los otros dos competidores importantes: La Ruta Traspacífica conectada al sistema intermodal de Estados Unidos, y el Canal de Suéz (ACP, 2007).

La importante vinculación externa de Panamá, sumada a su particular régimen monetario, le han dado una especial estabilidad de precios y permitiéndole el desarrollo de actividades económicas vinculadas al sector servicios, particularmente aquellos relacionados a los negocios financieros internacionales (hay al menos 104 bancos distintos con asiento en Ciudad de Panamá). Así, las actividades relacionadas con este sector, representaron en promedio el 76% del PIB del periodo 1991- 2004, mientras que la contribución de las actividades del sector primario al PIB estuvo alrededor del 9%, y la del sector industrial fluctúa entre 11% y 8% (BID, 2005a). Esa explícita dualidad de la economía, ha hecho del país un caso muy particular, que a pesar de contar con una población relativamente reducida, y de registrar un crecimiento económico superior al promedio de los países de América Latina y el Caribe durante los últimos 20 años, ostenta altos índices de desempleo, pobreza y desigualdad de ingresos. Dentro de los sectores vinculados con los recursos costeros, el Canal tiene la máxima significación económica y estratégica[28]. Le siguen en importancia el sector inmobiliario (en particular el considerado de lujo y destinado al turismo internacional), el cultivo para exportación de plátano en zonas bajas (que ha venido decreciendo en las últimas dos décadas), la pesca y cultivo de camarón (que provee cerca del 84% de los productos del mar), el cultivo de caña de azúcar y la exportación de azúcar (también en decrecimiento), el cultivo de café que es el tercer producto de exportación, y finalmente el turismo cultural, y de sol y playa. Otras actividades menores del sector primario con asiento en el litoral, son la producción de sal concentrada en Bahía de Parita, que le brinda condiciones mínimas de subsistencia a un gran número de familias; y finalmente la explotación de grandes cantidades de manglar, de la cual dependen miles de personas entre las más pobres de la nación, para proveerse de energía, madera y un poco menos para la extracción de taninos.

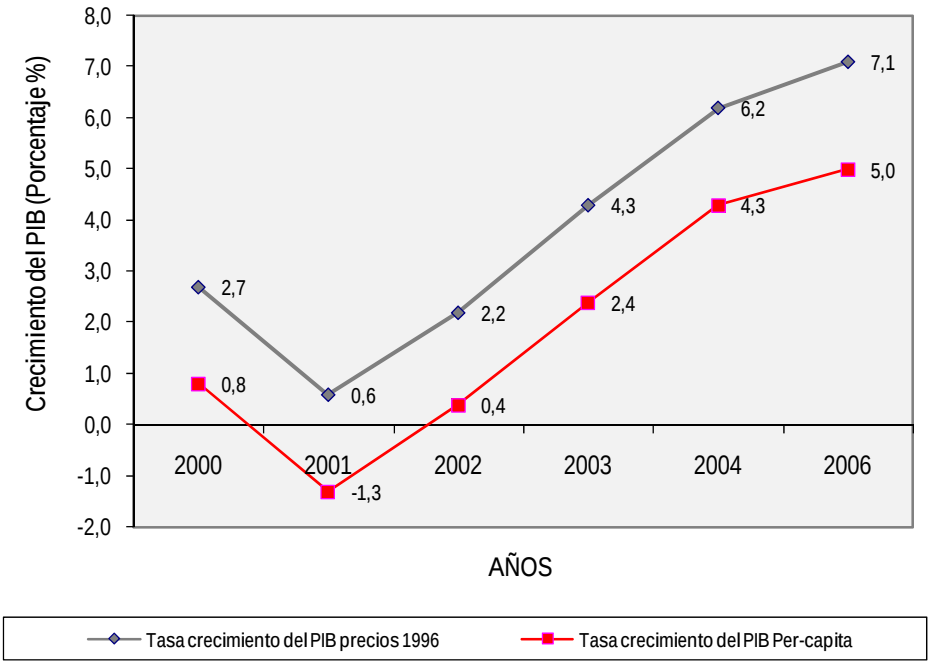



Figura 6.8. Panamá: Crecimiento del PIB y PIB per-cápita. Años 2000-2006
Fuente: PNUD (2006a) y Badie y Tolotti, 2007)

[28] La AMP (2004) señala que Panamá ocupa el primer lugar mundial en abanderamiento de naves, habiendo incrementado su participación en la flota del 19.7% en 2002 al 22.7% a enero de 2003. Según la AMP el Canal de Panamá, uno de los 4 principales canales interoceánicos de clase mundial, movió 187.3 millones de toneladas de carga, en 13.14 tránsitos, que representaron US $608.3 millones en ingresos por peajes durante el 2002. Estas cifras han mantenido su tendencia incremental hasta el año 2008 (AMP, 2009).

En conclusión, el repunte de la estructura económica de Panamá ha convertido al país en una importante plaza internacional para el *desarrollo de capitales* (según Badie y Tolotti, 2007; en el año 2006 las inversiones directas extranjeras alcanzaron un nivel récord de 2.500 millones de dólares -el 15% del PIB-). Al mismo tiempo esta estructura es deficitaria en términos de generación de empleo, al concentrar principalmente la actividad productiva en el área metropolitana de Ciudad de Panamá, ocasionando grandes desequilibrios medioambientales y exclusiones sociales regionales, que afectan sobre todo a poblaciones campesinas e indígenas. Situación que explica, en parte, el fenómeno de la pobreza y la inequidad social creciente, pero también el deterioro de los ecosistemas (continentales y costeros), pues la subsistencia para las mayorías depende finalmente sólo de su explotación directa[29].

## Las condiciones sobre Gobernabilidad y Transparencia

La década de los noventa empezó en Panamá con el reto de restablecer el régimen democrático, después de un largo período sin elecciones, y de reconstruir institucionalmente un país que salía de la invasión estadounidense y del período de dictadura del General Noriega. A ese respecto, algunos hitos importantes merecen ser destacados, como las elecciones libres y limpias de 1994, 1999, 2004 y 2009; las transiciones gubernamentales del período; y la eliminación del ejército, entre otros. El hecho de que en las cuatro últimas elecciones presidenciales 3 de cada 4 votantes panameños hayan ejercido su derecho al voto, y de que todas las personas electas por voto mayoritario a la Presidencia de la República hayan cumplido la totalidad de su mandato, lo comprueba.

Sin embargo, algunos datos sugieren que el apoyo a la democracia es todavía frágil: los panameños apoyan en menor proporción al régimen democrático, consideran al Congreso menos indispensable, y desconfían más de esta institución que sus pares latinoamericanos. Por su significado político, debe señalarse que en las elecciones siempre sale victoriosa la oposición[30], lo que indicaría algún grado de insatisfacción de los votantes respecto a las respuestas que los gobiernos electos dan a sus demandas.

Panamá tiene un régimen eminentemente presidencialista. Por ejemplo, los cargos jerárquicos de casi todo el Estado, se designan en la Presidencia de la República; el Poder Ejecutivo tiene significativa influencia sobre el Poder Legislativo debido a la potestad del veto; la iniciativa legislativa más importante, el Presupuesto General del Estado, también es prerrogativa del Órgano Ejecutivo. Esto redunda también en la altísima concentración del poder en Ciudad de Panamá, y en la condición políticamente periférica del resto de la nación. No obstante los gobiernos han empezado desde la firma en 1999 del *Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local*, a impulsar, un aún muy débil, proceso de descentralización[31]. La lentitud de este proceso debe explicarse también; como lo señala el PNUD (2006a), por el poco estímulo del gobierno a la

[29] A manera de ejemplo, entre los años 1992 y 2000 se perdieron 3.130 km$^2$ de cobertura boscosa (especialmente de selvas costeras y bosques de manglar), en las regiones del Darién en el Pacífico y la comarca Ngöbe Buglé en el Caribe. Regiones caracterizadas por los mayores niveles de pobreza en el país (PNUD, 2006a).

[30] En las últimas elecciones presidenciales (3 de mayo de 2009), el candidato derechista Ricardo Martinelli, líder del partido de la oposición *Alianza por el Cambio,* obtuvo más del 60% de los votos. Este multimillonario dueño de la principal cadena de supermercados del país, remplazará a partir del 1 de julio de 2009 y hasta 2014, a Omar Torrijos Espino del partido centro-izquierda *Partido Revolucionario Democrático*.

[31] Después de 15 años y con premura ante el cambio hacia la derecha del nuevo gobierno en Panamá, el 29 de junio de 2009 fue aprobada por la *Asamblea Nacional* la *Ley de Descentralización* (Ley 37 de 2009). Esta ley traslada gradualmente competencias administrativas y fiscales a los municipios para promover la gobernabilidad local. Es muy posible que esta ley sea suspendida por el nuevo gobierno de Ricardo Martinelli, cuyo partido de la derecha se ha manifestado en contra de la norma.

participación ciudadana, y por la débil capacidad de vocería y organización de la comunidad panameña en general, y por tanto su muy limitada participación a la hora de ejercer deberes y exigir derechos.

La situación descrita ha llevado a una endeble participación social en la definición y ejecución de las políticas públicas, así como en sus correspondientes mecanismos de monitoreo y evaluación. Las organizaciones civiles, salvo algunas experiencias recientes como el *Consejo de Estado por la Justicia*, no logran articular mecanismos adecuados para garantizar la participación ciudadana en estos procesos. Los gobiernos y los partidos políticos carecen de una estructura institucional facilitadora de los espacios para la consulta efectiva. Es necesario fortalecer la participación ciudadana en temas de Estado, en la formulación y ejecución de políticas públicas, como en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos a nivel local. Este es requisito fundamental para cualquier política y estrategia seria de MCI en el istmo.

Uno de los principales problemas de la administración pública panameña, destacados por las agencias internacionales como el BID y la CEPAL[32], es la inexistencia de una carrera administrativa. El problema que se agrava por la alta rotación de los cargos directivos, e incluso de los mandos medios en los cambios de gobierno, con la asignación de cargos por criterios solo partidistas, y con la incapacidad de establecer salarios vinculados a productividad. Ese contexto dificulta el proceso de fortalecimiento institucional, la responsabilización por los resultados y la continuidad de los programas. Para el PNUD (2006a) la administración pública está caracterizada por la debilidad de sus procesos de planificación y evaluación, además de la floja rendición de cuentas por parte de las instituciones y sus altos funcionarios, lo que dificulta significativamente el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

La corrupción es un fenómeno candente en Panamá que afecta tanto al sector público como al sector privado. La corrupción y los problemas de gobernabilidad y debilidad institucional (PNUD, 2008) generan altos costos de transacción, reducción de la eficiencia, eficacia, y falta de recursos para inversión y provisión adecuada de servicios básicos por parte del sector público; lo que, a su vez, desestimula la inversión privada (local o extranjera) y, por lo tanto, reduce las oportunidades de un mejor crecimiento con equidad para todos.

En este sentido, es particularmente importante para el contexto panameño la percepción de corrupción en el sistema bancario: el país estuvo en la lista de paraísos fiscales no-cooperadores de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económica* (OCDE) durante fines de los años noventa y primeros años del siglo XXI. Un estudio del *"Economist Intelligence Unit"* de 1997-1998 clasificaba al sector bancario de Panamá, juntamente con Rusia y Siria, con el más alto índice de corrupción[33]. En respuesta a ese escenario, el Gobierno se ha comprometido a introducir varias modificaciones al intercambio de información y transparencia del sistema bancario y fiscal, removiendo el país de la lista de la OCDE. El *Grupo de Acción Financiera Internacional* (GAFI) también ha removido a Panamá de la lista de países no-cooperadores con el control del blanqueo de dinero (BID, 2005a). Debe destacarse también, la aprobación de la Ley No. 6 de Transparencia (22 de enero de 2002), que define normas para la transparencia en la gestión pública, incluyendo sanciones y responsabilidades personales de funcionarios públicos.

[32] Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Sistema de la Organización de las Naciones Unidas.

[33] Datos presentados por Daniel Kaufmann en "*Governance and Controlling Corruption is Central for Sócio-Economic Development and Growth: New Reports and Evidence*".l *International Center for Policy Studies,* Kiev, Noviembre, 2000. (Citado por el BID, 2005a).

Igualmente, en el período de la campaña política a la Presidencia de la República en 1999, se discutieron y acordaron con la sociedad panameña una serie de pactos orientados a afrontar los múltiples desafíos sociales, económicos y ambientales que sigue teniendo el país. En dicho año, los candidatos presidenciales de las alianzas contendientes, *Nueva Nación*, *Unión por Panamá* y *Alianza Opositora*, firmaron y asumieron el compromiso de respetar los acuerdos de seis pactos de alta trascendencia: *Visión Nacional 2020*, *Pacto de la Sociedad Civil*, *Pacto Mujer y Desarrollo*, *Pacto Nacional por la Juventud*, *Pacto por la* Descentralización *y el Desarrollo Local*, y finalmente el *Pacto Ambiental para el Siglo XXI* (PNUD, 1999).

En el 2002, en el taller *Hacia un plan de acción para el fortalecimiento del diálogo social,* auspiciado por la OIT, se reafirmó la necesidad de modernizar la administración pública en función de la eficiencia, la eficacia y la transparencia. No obstante, Armijo (2004) señala que aún todos los antecedentes de concertación logrados entre los distintos sectores de la sociedad panameña, se está todavía lejos para concretar iniciativas que apunten a la superación del carácter clientelista de la administración pública, ni se toman aún suficientes medidas para capacitar a los funcionarios en función del desempeño eficaz, eficiente y la calidad de servicio. Como indica el PNUD (2008), la gobernabilidad en Panamá demanda "*cambiar las reglas del juego*".

## 6.2. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS ESTRUCTURALES PARA EL MCI EN PANAMÁ

### 6.2.1. Las Políticas Públicas panameñas orientadas al MCI

En Panamá una política pública explícita o implícita orientada específicamente al Manejo Costero Integrado -MCI- ha sido inexistente, antes y después de lo señalado por el Capítulo 17 de la *Agenda XXI.* Este vacío explica por qué Sorensen (1993), analizando la existencia de programas o proyectos de MCI, encontró que de 142 esfuerzos subregionales y locales existentes en varios países, los de América Central se adelantaban en Belice, Costa Rica, El Salvador y Honduras, pero ninguno en Panamá. Varios años después, y como lo señala también Suman (2002), Cicin-Sain y Knecht (1998) al llevar a cabo una evaluación global sobre implantación del Capítulo 17, encontraron que 63 naciones adelantaban ya algún tipo de esfuerzos en MCI, reportando para América Central únicamente los mismos países citados por Sorensen. Esta situación no ha cambiado sustancialmente a la fecha. Existen en Panamá tan solo algunos elementos, como se indicará, de política pública relacionados con la gestión orientada al aprovechamiento y conservación de los recursos marinos y costeros. No obstante lo que se impone es un enfoque tradicionalmente sectorial, orientado al desarrollo económico, impulsado por las distintas instituciones públicas de carácter marítimo, agropecuario, pesquero, acuícola, turístico, etc. Este enfoque más acusado en los últimos años, ha dado lugar a la Ley No. 23 de 21 de abril de 2009 que reconoce los derechos posesorios y regula la titulación en la zonas costeras y el territorio insular, legalizando los derechos posesorios de empresas y particulares que hay asignados en costas e islas, permitiendo proceder a la venta del resto de las codiciadas tierras costeras[34].

[34] La Ley 23 del 2009 *declara el territorio insular área de desarrollo especial, regula la adjudicación en las zonas costeras y dicta la legislación para el aprovechamiento de estos mediante un proceso de regularización y titulación masiva de derechos posesorios.* Con anterioridad a la ley los terrenos dentro de la franja de 200 metros en las costas después de la marea alta y las islas solo podían ser dados en concesión para el desarrollo de proyectos turísticos. Con la Ley 23 la posesión originaria *se reconocerá a las personas que demuestren haber ocupado las tierras por cinco años o más con la aceptación de dicha posesión por parte de los colindantes o de la comunidad* (Art. 3).

Algunos elementos para una política orientada al MCI en el país se hallan en el Decreto–Ley No. 7 del 10 de febrero de 1998 que creó la *Autoridad Marítima de Panamá* -AMP-, en la Ley No. 41 de 1 de julio de 1998, *General de Ambiente* que creó a la *Autoridad Nacional del Ambiente* -ANAM-, y en la Ley No. 44 del 23 de noviembre de 2006 que creó la *Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP-. Fuera de los elementos presentados en estas leyes, no existe aún política pública, al menos de carácter explícito, orientada al MCI. Un análisis sobre el enfoque y los desarrollos de estas tres leyes, claves para comprender el proceso en ciernes de MCI en el país, serán presentados en el siguiente apartado. Aquí se hará tan solo mención a la política general ambiental panameña.

Lo que sí debe decirse, es que la primera oportunidad para sentar las bases de una política de MCI empezó a finales de la década de los 90´, después del período de inestabilidad política y ya con el control político y económico sobre el Canal, su más importante recurso. La reorganización institucional, al final de esa década, emergió con un número de entidades con autoridad en las áreas costeras y marinas, donde la *Autoridad Marítima de Panamá* era la que presentaba las responsabilidades más expresas para el MCI. Esta competencia pasó a finales del 2006 a la *Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP- a través de su *Dirección de Ordenación y Manejo Integral.* La reorganización institucional de finales de los 90´, ocurrió gracias a la adopción de una nueva legislación donde ya se reconocía la importancia del MCI, en el marco de lo indicado en la *Agenda XXI*. Concurrente con la creación de la AMP, la legislación creó la ANAM basada en la *Ley Ambiental,* que presenta las bases de la política ambiental de carácter general del país.

La construcción de las políticas ambientales de Panamá se enmarca en la Ley 41, *General de Ambiente*, y en el *Plan Estratégico Participativo* (ANAM-PEP-SIA 2002-2006), consensuado con las entidades que integran el denominado *Sistema Interinstitucional del Ambiente* (SIA). El Plan incorpora líneas de acción con una ejecución conjunta, para atender la problemática ambiental establecida en la *Estrategia Nacional del Ambiente*[35]. Este esquema organizacional, que involucra al SIA, busca armonizar políticas, evitar conflictos o vacíos de competencia tan recurrentes en el pasado, y responder con coherencia y eficiencia a los objetivos de las normativas ambientales existentes, de tal manera que puedan integrarse los esfuerzos sectoriales.

La *Ley General de Ambiente* (Ley 41 de 1998) que creó la ANAM, como la entidad autónoma nacional rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente; excluye de su jurisdicción y competencia al territorio costero, insular y marítimo panameño, el cual quedaba por entonces en cabeza de la *Autoridad Marítima de Panamá* -AMP-. Solo el territorio costero y marino, al interior del *Sistema Nacional de Áreas Protegidas,* es actualmente competencia de la ANAM. Incluso la ANAM, responsable también de la gestión de las cuencas hidrográficas del país, no tiene competencia a lo largo de la cuenca del canal interoceánico, incluido el lago Gatún, el cual es competencia exclusiva de la *Autoridad del Canal de Panamá* -ACP- (ver Figura 6.4).

La *Ley General de Ambiente* estableció además las estrategias, principios y lineamientos de la política nacional del ambiente; la organización administrativa del Estado para la gestión ambiental; el alcance y características fundamentales de los instrumentos para dicha gestión; las directrices para el establecimiento de políticas ambientales en los sectores clave, y los criterios para la aplicación de incentivos y sanciones.

[35] Con el nombre *Estrategia Nacional del Ambiente*, el gobierno de Panamá aprobó el 31 de mayo de 1999 el marco de política, estrategia, acciones e instrumentos para la restauración, conservación, protección del ambiente panameño, atendiendo los lineamientos de la ley 41 de 1998, la cual se sujeta su vez a las directrices de la *Agenda XXI* de Rio 92.

En el artículo 4 de la citada Ley, se enuncian los principios y lineamientos de la política nacional del ambiente, los cuales se resumen así:

- Dotar a la población de un ambiente saludable y adecuado para la vida y el desarrollo sostenible.
- Promover la coordinación intersectorial.
- Incorporar la dimensión ambiental en las políticas públicas.
- Promover tecnologías limpias y mercado de reciclaje.
- Priorizar los mecanismos e instrumentos para la prevención de la contaminación y la restauración ambiental.
- Favorecer el proceso de conversión del sistema productivo.
- Compensar ecológicamente por los recursos naturales utilizados.
- Promover mecanismos de solución de controversias.
- Destinar recursos para asegurar la viabilidad económica de la política nacional del ambiente.

La ANAM, con la asesoría del *Consejo Nacional del Ambiente*, aprueba, promueve y vela por la política nacional del ambiente como parte de las políticas públicas para el desarrollo económico y social del país (artículo 3, Ley 41 de 1998). Le corresponde también dirigir, supervisar e implementar la ejecución de la política, estrategias y programas ambientales del gobierno, conjuntamente con el *Sistema Interinstitucional del Ambiente* -SIA-y organismos privados, según lo establecido en el artículo 7, numeral 2 de la Ley 41. Esta ley no le dedica un apartado específico a la gestión ambiental del litoral panameño. Enfatiza en otros asuntos temáticos que considera prioritarios en una u otra medida relacionados con la gestión costera: biodiversidad, bosques, educación ambiental y ordenamiento territorial.

Se debe señalar, sin embargo, que en el *Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental* (PIGOT), realizado con apoyo del Consorcio Ingeniería Caura-Agriconsulting, en el bienio 2002-2003 (ANAM, 2003a), como parte del estudio, se esbozaron las políticas públicas necesarias para la implementación del Plan. Estas políticas recogen la visión prospectiva, la imagen deseable y posible para Panamá, considerando el potencial de sus recursos biofísicos, sus restricciones de uso y sus condiciones socioeconómicas, culturales y urbanas. Dicho plan proponía la formulación y aprobación de varias políticas ambientales. Entre ellas de una *Política de Aprovechamiento de Recursos Naturales*, cuya recomendación central, para el ámbito geográfico de interés, era realizar un *Plan de Ordenamiento Territorial del Área Marino Costera* que pueda incluir la zona costera, el Mar Territorial y la Zona Económica Exclusiva, según lo que estableciera de común acuerdo la ANAM y la *Autoridad Marítima de Panamá* (AMP). La creación en 2006 de la *Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP-, con competencias centradas en la gestión pública de la pesca y de la acuicultura, además de las antiguas competencias de la AMP relacionadas con el Manejo Costero Integrado, sumó otro actor institucional para este posible acuerdo. En junio de 2009, no se había suscrito aún acuerdo interinstitucional alguno orientado a la formulación y aprobación de una política o plan de ordenamiento del territorio costero y marino panameño. No obstante la situación es muy diferente en relación con las políticas ambientales panameñas bajo la competencia exclusiva de la ANAM. El Cuadro 6.5 presenta la relación de las políticas aprobadas recientemente o en elaboración en el marco de lo ya previsto en el *Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental* -PIGOT-.

Cuadro 6.5. Políticas públicas ambientales recientes en Panamá y sus mecanismos legislativos y estratégicos

| Nombre | Mecanismo legislativo y estratégico |
|---|---|
| *Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental* | Decreto Ejecutivo No. 33 del 26 de febrero de 2007 por el cual se aprueba la *Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental.*<br>*Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental* |
| *Política Nacional de Gestión Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos* | Decreto Ejecutivo No. 34 del 26 de febrero de 2007 por el cual se aprueba la *Política Nacional de Gestión Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos.*<br>*Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos* |
| *Política Nacional de Cambio Climático* | Decreto Ejecutivo No. 35 del 26 de febrero de 2007 por el cual se aprueba la *Política Nacional de Cambio Climático.*<br>*Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Cambio Climático* |
| *Política Nacional de Producción Más Limpia* | Decreto Ejecutivo No. 36 del 1 de marzo de 2007 por el cual se aprueba la *Política Nacional de Producción Más Limpia.*<br>*Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Producción Más Limpia* |
| *Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental* | Decreto Ejecutivo No. 82 de 9 de abril de 2007 por el cual se aprueba la *Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental.*<br>*Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental* |
| *Política Nacional de Información Ambiental* | Decreto Ejecutivo No. 83 de 9 de abril de 2007 por el cual se aprueba la *Política Nacional de Información Ambiental.*<br>*Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Información Ambiental* |
| *Política Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos* | Decreto Ejecutivo No. 84 de 9 de abril de 2007 por el cual se aprueba la *Política Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos.*<br>*Estrategia y Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos* |
| *Política Nacional de Biodiversidad* | Decreto Ejecutivo No. 122 de 23 de diciembre de 2008 por el cual se aprueba la *Política Nacional de Biodiversidad.*<br>*Plan estratégico para la implementación de la política nacional de biodiversidad* |
| *Política Nacional Forestal* | Decreto Ejecutivo No. 37 del 3 de junio de 2009 por el cual se aprueba la *Política Nacional Forestal.*<br>*Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo Forestal Sostenible* |
| *Política Nacional de Humedales* | A 30 de junio de 2009 en proceso de diseño y formulación conjunta ANAM-ARAP-Consultora. |

### 6.2.2. La Normativa Sectorial

En Panamá existe una profusa, compleja y sobrepuesta normatividad relacionada con la gestión pública de su territorio costero, marítimo e insular. Dicha normatividad, que urge armonizarse, tiene una fuerte perspectiva sectorial, aún algunos esfuerzos hacia su integralidad y complementariedad. Esta perspectiva se ahondó recientemente con la Ley No. 23 de 21 de abril de 2009[36] que abrió la puerta para la privatización de la zona costera en Panamá, con excepción de *las zonas de manglares, los territorios indígenas comarcales, las áreas protegidas y las tierras marítimas, lacustres y fluviales del Canal de Panamá*.

[36] Durante la última campaña electoral en Panamá, el candidato Ricardo Martinelli (elegido Presidente de la República para el periodo 2009-2014) manifestó su oposición a esta ley, no porque ella siente las bases para la privatización de la zona costera panameña, sino porque *es un nuevo negociado del gobierno,* comprometiéndose en cambio, *a titular todos los derechos posesorios, inclusive en islas y costas, totalmente gratis y sin demoras* (La Prensa, 2008). Seguramente la Ley 23 será derogada, aunque no por otra que refuerce el carácter público de la franja costera de los 200 m a partir de la línea de la más alta marea (ver Figura 6.9).

Tres leyes, como ya se señaló en el apartado anterior, hacen referencia específica a los recursos marinos y costeros, y también a elementos para el MCI: el Decreto-Ley No. 7 (1998) que creó a la *Autoridad Marítima de Panamá* -AMP-, la Ley No. 41 (1998) *General de Ambiente* que creó a la *Autoridad Nacional del Ambiente* -ANAM-, y la Ley No. 44 (2006) que creó la *Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP-. Las dos primeras leyes fueron parte de los resultados de la reorganización institucional impulsada por el gobierno en vísperas de la entrega del Canal a finales de la década de los 90'.

La creación de la AMP fue sin duda una oportunidad para el desarrollo del MCI en el país: Para armonizar políticas, instituciones y competencias públicas para la gestión integrada de su espacio costero y marítimo. Es claro que las expectativas, como veremos, fueron mayores que los resultados alcanzados.

La *Asamblea Nacional* (Asamblea Legislativa) a través de una modificación a la *Constitución Política* en 1993, estableció bajo el Título XIV, nueve artículos relacionados con la administración del *Canal* y la *Zona*, y su integración a la estructura administrativa pública nacional. En el Artículo 311, se estableció que la *Autoridad del Canal de Pana*má -ACP- (creada por la misma *Constitución*) y todas las instituciones y autoridades relacionadas con el sector marítimo, formularían una *Estrategia Marítima Nacional.* Que el Ejecutivo propondría a la Legislatura una ley para coordinar a todas las instituciones para ejecutar dicha *Estrategia* y promover así el desarrollo socioeconómico del país. Así entonces, la administración del presidente Pérez Balladares empezó en 1994 la reorganización marítima institucional, con la creación de la *Comisión Marítima Nacional* -COMAR- a través del *Ministerio de Hacienda y Tesoro* para examinar y recomendar alguna solución a la fragmentación institucional existente. COMAR fue un cuerpo consultivo con una tarea específica: Hacer una reestructuración de la administración marítima para incrementar la cooperación, coherencia y consistencia entre las distintas entidades públicas y sus competencias marítimas. La COMAR, en atención al mandato constitucional, propuso un *Ministerio del Sector Marítimo*, como una autoridad con amplia cobertura y competencias en asuntos como educación marítima, recursos costero-marinos y acuicultura, marina mercante, puertos, control contaminación marina, operaciones relacionadas, y manejo de zona costera. *El Consejo Superior del Sector Marítimo* sería la instancia de gobierno más importante del nuevo ministerio.

Por los cambios ministeriales sucedidos en 1996, la COMAR fue trasladada al *Ministerio de la Presidencia o de Interior*. Aquí empezó de nuevo a trabajar en su rol de liderar la reorganización institucional pública marítima. La COMAR estaba conformada por personas de muy alto nivel: El ministro de la Presidencia, el administrador de la ACP, el director de la *Autoridad Portuaria Nacional* -APN-, el presidente del *Consejo Nacional de Empresas Privadas*, y el presidente de la *Asociación Panameña de Legislación Marítima* (COMAR, 1997). En 1997 la COMAR promovió dos encuentros marítimos nacionales para buscar consensos entre las autoridades y las organizaciones de usuarios relacionados con las metas de la *Estrategia Marítima Nacional* y los medios institucionales requeridos. La institución propuesta debería en una sola entidad, superar la fragmentación existente, incrementar la competitividad marítima del país, y facilitar además la implementación de la recién ratificada *Convención Internacional sobre el Derecho del Mar*. El propósito original era crear una autoridad *supra-marítima* que integrara la dispersión existente en varias instituciones y ministerios con responsables por la marina mercante, los recursos marinos y pesquerías, la acuicultura, puertos, la escuela náutica, los guardacostas y en general la gestión ambiental costera y marina.

Las instituciones en general, incluyendo la *Dirección Nacional de Acuicultura* -DINAAC- dependiente del *Ministerio de Desarrollo Agropecuario* -MIDA- y el *Instituto de Recursos Naturales* -INRENARE-, se opusieron a la creación de una autoridad marítima que unificara la administración de todas las actividades relacionadas. El sector acuícola (tanto administradores como investigadores) se opusieron a su clasificación como solo actividad costera. La DINAAC enfatizó como alternativa la coordinación institucional, más bien que la unificación. Finalmente el Artículo 41 del Decreto-Ley No. 7 (La Ley Orgánica que creó a la AMP) invalidó el decreto ejecutivo que creó a la DINAAC (Decreto Ejecutivo No 16 del 11 de mayo de 1979), colocándola ahora bajo la *Autoridad Marítima*. El INRENARE sustentó su objeción en el hecho de que la *Ley General Ambiental* (Ley 41 de 1998) estableció la creación de la ANAM como la máxima autoridad ambiental y de los recursos naturales. La COMAR propuso también que se incluyera a los guardacostas (*Servicio Marítimo Nacional* -SMN-[37]) y sus responsabilidades en la nueva institución. Sin embargo el *Ministerio de Gobierno y Justicia*, del cual dependía el *Servicio*, se opuso también a su inclusión en otra institución. Así entonces la propuesta de una autoridad marítima única, no incluiría a la DINAAC-(dependiente del MIDA), a la ANAM (ordenación áreas protegidas costero-marinas, y bosques, entre otros temas) y a la SMN (guardia costera).

El Decreto-Ley No. 7 (1998) de la *Autoridad Marítima de Panamá* -AMP-[38], la creó como autoridad marítima suprema con cuatro direcciones: La *Dirección General de Marina Mercante*, la *Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares*, la *Dirección General de Recursos Marinos y Costeros*, y la *Dirección General de la Gente de Mar*. De manera provisional el decreto autorizaba a los ministerios la responsabilidad de continuar por un período de transición con las competencias de las autoridades extintas: El *Ministerio de Hacienda* regular las actividades marinas mercantes y registro de naves, al *Ministerio de Comercio e Industria* los recursos marinos -pesquerías básicamente-, al *Ministerio de Educación* la *Escuela Náutica,* siguiendo temporalmente la *Autoridad Portuaria Nacional* como entidad autónoma.

La modificación de la *Constitución Política* de 1993, incorporó artículos sobre los recursos naturales en forma dispersa en distintos capítulos. En el Artículo 255 se establece que pertenecen al Estado y no pueden ser de apropiación privada (de uso público), entre otros: el Mar Territorial, las playas y riberas de las mismas, los ríos navegables, puertos, los esteros, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del Mar Territorial[39]. En el Art. 116 se establece que el Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará las medidas necesarias para el aprovechamiento, entre otros, de la fauna marina.

La *Ley General del Ambiente* (Ley 41 de 1998) creó la máxima autoridad ambiental en Panamá. La ANAM asumió las responsabilidades de la antigua INRENARE (*Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables*), creada en 1986. La ley le otorgó a la ANAM funciones para impulsar una efectiva coordinación intersectorial para la conservación, preservación y restauración de la calidad ambiental, la administración del sistema de áreas protegidas, así como los bosques y cuencas hidrográficas.

Los artículos 85 y 86 de la ley repartieron las competencias entre la ANAM y la AMP sobre los recursos marinos, costeros y las aguas continentales. La AMP, en coordinación con la ANAM, formulaba y

[37] El SMN tenía las funciones según el Decreto de Gabinete No. 38 del 10 de febrero de 1990, de controlar la pesca ilegal, el comercio, la inmigración y el narcotráfico, así como también promover la investigación marítima y operaciones de rescate marítimo.

[38] Este decreto fue un decreto ejecutivo establecido por el Presidente sin aprobación legislativa. Este es el medio más rápido y con menos controversia de una ley en Panamá, para evitar un largo debate en la *Asamblea Nacional* y en sus comisiones.

[39] La constitucionalidad de la Ley No. 23 de 21 de abril de 2009, ya comentada, es por ello actualmente un asunto candente de debate en Panamá.

desarrollaba el *Plan de Manejo de Recursos Acuáticos* (incluidos marítimos y continentales), definiendo las bases para su uso sustentable. La Ley señaló que la ANAM supervisaría las medidas definidas por la AMP para asegurar la gestión sustentable de las pesquerías. En el Capítulo X sobre *Recursos Marino-costeros y Humedales*, en su artículo 94, se determinó que *los recursos marino-costeros constituyen patrimonio nacional, y su aprovechamiento, manejo y conservación, estarán sujetos a las disposiciones que, para tal efecto, emita la AMP*. En el caso de las áreas protegidas nacionales con recursos marino costeros, estas estarán bajo la jurisdicción de la ANAM, quien emitirá y aplicará las disposiciones necesarias. En el artículo 95 se señala que la ANAM y la AMP deberán darán prioridad en sus políticas, a *la conservación de ecosistemas marinos con niveles altos de diversidad biológica y productividad, tales como los ecosistemas de arrecifes de coral, estuarios, humedales y otras zonas de reproducción y cría*.

En el período 2002 al 2004 la *Dirección General de Recursos Marinos y Costeros* de la AMP, formuló, promovió y puso a discusión pública un *Anteproyecto Ley Recursos Marinos y Costeros* que presentaba un importante énfasis en la gestión integrada de la zona costera panameña[40]. En el año 2005, este anteproyecto fue retirado por el Ejecutivo, y en su lugar propuesto el proyecto de ley para crear la *Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP-, y unificar las distintas competencias sobre los recursos marino-costeros, la acuicultura, la pesca y las actividades conexas de la administración pública.

El 23 de noviembre de 2006 la *Asamblea Nacional,* previo estudio por parte de la *Comisión de Asuntos Agropecuarios,* aprobó la Ley No. 44, con base en el proyecto de ley presentado en el 2005 por el Gobierno Nacional a través de la misma AMP y el MIDA[41]. Se creó así la ARAP, unificando en esta entidad nacional la responsabilidad de la regulación, promoción y administración de las pesquerías y la acuicultura tanto industriales como artesanales. El objetivo fundamental de la ley fue consolidar en una sola institución pública las competencias de la *Dirección de Recursos Marinos y Costeros* de la AMP, la *Dirección Nacional de Acuicultura* -DINAAC- del MIDA y de otras instituciones que tienen injerencia en la materia, con el objetivo de prestar una atención especial al sector pesquero y acuícola panameño. Así las competencias relevantes de la ARAP son implementar políticas, planes y programas que favorezcan el desarrollo de este sector.

Se incluyó también en la Ley 44, entre las competencias de la nueva institución, pero sin duda con carácter secundario, todas las competencias inicialmente previstas para la *Autoridad Marítima de Panamá* (Ley 7 de 1998) orientadas al MCI, y algunos elementos del anteproyecto comentado que fue retirado. Como señala la ley misma, la ARAP estará orientada a brindar especial atención al *manejo costero a través de la implementación de políticas, planes y programas que favorezcan el desarrollo de la actividad pesquera y*

[40] El anteproyecto inicial de la AMP presentaba una definición de zona costera con una legislación general a proponer a la *Asamblea Legislativa*. Esta Ley tendría *como finalidad definir, delimitar, administrar, regular y fiscalizar la Zona Marino Costera de la República de Panamá, la explotación y conservación de los recursos que en ellas se encuentran, la regulación de las actividades que en ellas se realizan y aplicar las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento sostenible de los recursos marino costeros, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se asegure su conservación, renovación y permanencia.* El anteproyecto proponía que *la zona costera tendría una extensión marina que estaría definida por la isóbata de 200 metros de profundidad.* En cuanto a su extensión terrestre esta se extendería hasta los 50 m hacia tierra adentro, contados a partir de la línea de más alta marea y en atención al tipo de costa (manglares, acantilados, marismas y desembocaduras de ríos). El propósito era también elaborar, ejecutar, dirigir, fiscalizar, evaluar, dar seguimiento y revisar el *Plan Nacional de Manejo Costero Integral*, con el propósito de regular las actividades que se desarrollaran en la *Zona Costera*, en coordinación con las instituciones con competencia en la materia, así como la formación de los *Comités Zonales.* Estos comités serían encargados de apoyar las medidas administrativas que adoptaría la AMP, y hacer efectiva la participación de los agentes del sector marino costero en el nivel zonal, en materias relacionadas con las actividades de pesca y manejo de los recursos marino costeros en general *(*AMP, 2006*).*

[41] En el estudio del proyecto de ley no se debatieron los conflictos competenciales entre la ANAM y la AMP relacionados con la planificación y gestión de las áreas de humedales costeros, incluyendo manglares y áreas estuarinas. La claridad sobre la entidad líder en la gestión de estas áreas era un asunto muy importante en este nuevo marco legislativo que llevó a la creación de la ARAP.

*acuícola*, *para aumentar su competitividad, sus niveles de producción y la seguridad alimentaria.* La ley pretende ser un marco jurídico moderno que reúne los conceptos y principios universalmente utilizados para la conservación y aprovechamiento sostenido de los recursos acuáticos y el manejo costero.

Además de las tres leyes presentadas y analizadas, que contienen algunos aspectos orientados hacia el MCI en Panamá, existe una abundante legislación relacionada con el espacio litoral desde una perspectiva aún más sectorial. La coordinación intersectorial derivada de esa legislación es por lo tanto también muy débil. Aquí se presenta una síntesis de esta legislación con comentarios sobre competencias institucionales.

## Pesquerías

La regulación de las pesquerías data de 1959 con la adopción de la *Ley Pesquera* (Ley 17 del 9 de julio de 1959). Esta ley fue creada por el *Dpto. de Pesquerías e Industrias Relacionadas* bajo el *Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria.* La ley regula la actividad y fija tallas mínimas, períodos y áreas de veda. Existen varios decretos asociados a esta Ley, que rigen desde el tamaño y origen de las embarcaciones de pesca, hasta la protección de los mamíferos marinos de la actividad atunera.

Diez años después de la Ley 17, en 1969, en una reorganización institucional pública, se estableció el *Ministerio de Comercio e Industria*, y al él se suscribió los asuntos pesqueros a través de la denominada *Dirección General de Recursos Marinos* (Suman, 2002). Más recientemente como ya se señaló, en 1998, las funciones de esta dirección pasaron a la AMP (Decreto-Ley 7 de 1998), y posteriormente de nuevo trasladadas a la ARAP (Ley 44 de 2006).

La ARAP coordina, promueve y ejecuta actualmente la política pesquera y acuícola a través de cuatro direcciones. La *Dirección General de Investigación y Desarrollo*, la *Dirección General de Ordenación y Manejo Integral* (la única que tiene algunas funciones relacionadas con el MCI), la *Dirección General de Inspección*, *Vigilancia y Control*[42]; y la *Dirección General de Fomento a la Productividad y Asistencia Técnica*.

## Acuicultura

La *Dirección Nacional de Acuicultura* (DINAAC) del *Ministerio de Desarrollo Agropecuario* (MIDA) se estableció en 1976, siendo formalmente puesta en operación mediante Decreto Ejecutivo 16 del 11 de mayo de 1979. Su misión, la regulación, promoción, investigación y asistencia técnica de la acuicultura.

Solo hasta 1995 se establecieron limitaciones claras al desarrollo de la acuicultura a través de la coordinación entre las distintas instituciones responsables de la concesión y permisos para usos del agua y el suelo para la actividad. Anteriormente la *Autoridad Portuaria Nacional* -APN- y el *Ministerio de Hacienda* eran los responsables de la concesión de los usos del suelo en el litoral. El INRENARE otorgaba solo los permisos para el uso del agua. No había una adecuada coordinación entre las entidades responsables de las

[42] Las medidas de esta dirección en relación a la pesca están básicamente orientadas a la regulación de los dos grupos de extracción más importantes: El camarón y los pequeños pelágicos. Esta regulación para la pesquería artesanal es mucho más laxa. El número de prohibiciones a las actividades de la pesca industrial en el litoral claramente favorece la pesquería de pequeña escala. No obstante dada la dispersión natural de la actividad y los numerosos caladeros, las autoridades solo llevan a cabo una estimación general de la captura artesanal.

concesiones, resultando una masiva burocratización con claros efectos en el litoral. Mediante la Ley No. 58 de 1995 (28 de diciembre) se reorganizó el sector acuícola con un fuerte impulso desde el gobierno central. DINAAC asumió el control pleno en la planificación y gestión de la actividad, declarándose ella como una actividad agropecuaria. Determinándose que la camaronicultura solo se podrá establecer en playones salinos, por fuera de las áreas de bosques de manglar. Se estableció una *ventanilla única* para las nuevas concesiones, centralizándose su gestión en la DINAAC, con la participación del INRENARE y la *Dirección General de Catastro de Suelos* del *Ministerio de Hacienda* (Suman, 2002).

El artículo 8 de la Ley 58 también creó la *Comisión Nacional de Acuicultura*, con el MIDA que la presidia, el *Ministerio de Comercio e Industria* (MICI), *Ministerio de Hacienda*, el INRENARE, la DINAAC, el *Banco Nacional*, así como representantes de la empresa privada. La comisión recomendaba las políticas, coordinación pública y privada entre las entidades, sugiriendo medidas de regulación, y aprobaba el *Plan Nacional de Uso de Playones Salinos*. En 1995 también se presenta el plan de expansión del sector, en el cual se recomendaba ampliar las áreas de cultivo de camarón a 3.000 nuevas hectáreas en playones salinos. El plan recomendó también la fusión de la gestión pública pesquera y acuícola en una sola institución, medida que tuvo en ese momento una vigorosa oposición por parte de la DINAAC. Con la aprobación de la Ley 44 de 2006, la administración, promoción y regulación de las dos actividades, tanto en el territorio continental, costero y marítimo, quedó bajo competencia única de la ARAP.

## Agricultura y explotación de bosques costeros

El *Código Agrario* (1962) posee disposiciones relativas a los recursos naturales y uso del suelo. En el Art. 5 se establece la conservación y utilización de recursos tales como la flora, los suelos y el agua. La institución responsable es el *Ministerio de Desarrollo Agropecuario* -MIDA-. De acuerdo con el *Código*, todas las tierras estatales están sujetas a los fines de la reforma agraria, excepto las que se citan en el Art. 27, entre las que sobresalen: las costas marítimas, los terrenos inundados por la marea alta y las islas.

La *Ley Forestal* (ley 30 de 1994), en su art. 7, establece el sistema de procedimientos para llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental relacionados con la explotación maderera. Toda actividad propuesta en la zona costera requiere de una EIA, aunque la reglamentación de las mismas es muy incipiente y poco eficaz, además de los conflictos sobre la competencia sobre bosques y humedales costeros entre ANAM y la AMP, tan comunes hasta la creación de la ARAP en el 2006. La *Ley Forestal* no estableció condiciones especiales respecto al manejo de manglares u otros bosques costeros, y el uso de los mismos fue reglamentado mediante la Resolución Administrativa -RS- No. 035-87. Adicionalmente la RS No. 22540 de mayo de 1994 dictó otras medidas para el uso y la protección de los manglares.

Recientemente la *Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP-, mediante el Resuelto No. 01 de 29 de enero de 2008, estableció que todas las áreas de humedales marino-costeros en el país, particularmente los manglares, son *zonas especiales de manejo marino-costero*[43]. La norma orientada a la gestión integrada del litoral, y en particular a la protección de estos bosques costeros, impulsa además la

[43] El numeral 2 del artículo 4 de la Ley No. 44 de 23 de noviembre de 2006 dispuso que la ARAP tiene como función *normar, promover y aplicar las medidas y los procesos técnicos a fin de proteger el patrimonio acuático nacional y de coadyuvar en la protección del ambiente*. Asimismo, el numeral 28 del referido artículo dispuso como función de esta Autoridad establecer *zonas especiales de manejo marino-costero* en aquellas áreas geográficas marino-costeras *en donde se requiera un manejo costero integral de los recursos acuáticos*.

elaboración, promoción e implementación de los *planes de manejo costero integral*. Ella se constituye en la principal norma relacionada con el MCI, establecida por esta institución desde su creación en el 2006.

## Puertos

Por la Ley 42 del 2 de mayo de 1974 fue creada la *Autoridad Portuaria Nacional* -APN-. La entidad tenía facultades para administrar los puertos nacionales como dar concesiones a empresas privadas y concesiones para construcciones marítimas e instalaciones portuarias en la línea de costa, playa y lecho oceánico-costero. Esta ley definía la costa como un área de 10 m de ancho hacia tierra a partir de la línea de más alta marea. La APN también era responsable de la prevención y el control de la contaminación y polución marina (vertidos de combustibles), así como la detención de vertidos y su limpieza (mediante Ley 21 del 9 de julio de 1980). En la reorganización institucional pública de 1998 (Decreto-Ley No.7), se fusiona la APN con la recién creada AMP a través de la nueva *Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas*. Esa dirección gestiona actualmente 13 pequeños puertos en Panamá. En la década de los 90 la extinta *Autoridad Regional Interoceánica* -ARI- otorgaba grandes concesiones a empresas privadas extranjeras para la operación de puertos en el país y a la entrada del Canal (Balboa y Cristóbal), todos ellos especializados en el manejo de contenedores (*Terminal Internacional de Manzanillo* y *Terminal de Contenedores de Colón*).

## El Canal de Panamá

La *Autoridad del Canal de Panamá* -ACP- es la autoridad suprema del Canal. Esta es una entidad autónoma dependiente directamente de la Presidencia de la República La misma *Constitución Política* de 1993, en 9 artículos, establece las principales tareas de la ACP para administrar el canal y sus recursos. En 1997, la *Asamblea Legislativa* detalló sus funciones y organización mediante la Ley No. 19 del 11 de junio. Ella es responsable, además de la administración, operación, conservación de la vía, de la seguridad marítima en el canal; del control de contaminación, dragados, mantenimiento, conservación ecológica, etc. La ley también señala que la ACP debe hacer los estudios sobre el impacto ambiental en el área del canal. La conservación, administración y manejo de todo el sistema hídrico asociado al canal y de la vía misma es responsabilidad de la ACP (Suman, 2002). La legislación señala la obligación de la ACP de coordinar actividades con otras entidades del gobierno y agencias que tengan autoridad e intereses relacionados con los recursos naturales, mediante una *Comisión Interinstitucional* de la que hacen parte la ANAM y la ARAP.

Como ya se indicó, el Artículo 311 de la *Constitución Política* de 1993 estipuló que la ACP y otras autoridades del sector marítimo debían formular la *Estrategia Marítima Nacional.* El artículo 19 de la Ley 19 de 1997 señala que la ACP debe adoptar políticas y programas para que el funcionamiento del canal se integre efectivamente a la *Estrategia*, en coordinación con las otras entidades responsables de su desarrollo.

En 1993 la *Asamblea Legislativa* creó a la *Autoridad de la Región Interoceánica* -ARI- como una entidad estatal autónoma (Ley 5 del 25 de febrero). Mediante Ley 7 de 1995, se estipuló que la ARI debía disolverse en el año 2005. Su función era incorporar los bienes inmuebles de la antigua *Zona del Canal*, transferidos por EEUU en 1999, *para el desarrollo integral de Panamá*. La ARI en coordinación con la ACP promovió con el sector marítimo, y otras instituciones del gobierno, recomendaciones relacionadas con el desarrollo y protección ecológica de toda el área del Canal. El artículo 3 de la Ley 5 establecía que la ARI

debía *coordinar actividades relacionadas con el manejo integral y el desarrollo sustentable de los recursos acuáticos*, en coordinación con el INRENARE. La ley estipulaba que la ARI debía formular un plan de uso del suelo de toda la región interoceánica, plan que la Asamblea aprobó en 1997 (Ley No. 21 del 2 de julio). El plan reservo algunas áreas, incluyendo algunas áreas marinas y costeras en ambas costas.

De destacar, finalmente, la Ley No. 28 de 17 de julio de 2006, mediante la cual la *Asamblea* aprueba la propuesta de construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá, con un costo superior a 5.250 millones de US$. Sin duda el complejo de obras fluviales y costeras (esclusas, piscinas, excavaciones y dragados) más importante desde la misma construcción del canal en 1914.

## Minería costera

La extracción de arena en el litoral ha sido regulada mediante distintas legislaciones, incluyendo el establecimiento de áreas de reserva minera. La *Dirección General de Recursos Mineros* -DGRM- del *Ministerio de Comercio e Industria* -MICI- regula las actividades mineras con base en el *Código de los Recursos Minerales* (1995). Pero para la extracción de arena son tan solo las municipalidades quienes otorgan los permisos (Suman, 2002).

Mediante Resolución No. 109 del 14 de julio de 1995, la DGRM reconoce los problemas de erosión costera asociados a la extracción de arena, señalando las responsabilidades del Estado para su prevención. Así establece una *Zona de Influencia Costera* a lo largo de las dos costas, donde se prohíbe la exploración y la explotación de minerales. La zona se extiende 1.500 m mar adentro y 200 m tierra adentro desde la *línea de costa* en el Pacífico, y 1.000 metros mar adentro y 150 m hacia tierra en el Atlántico. La resolución también incluye áreas de manglar, estuarios y playones salinos en la zona de exclusión, exceptuando actividades de dragado relacionadas con el sector marítimo y portuario. Un año más tarde, en 1996, el Gobierno Nacional estableció para la zona una nueva resolución ejecutiva (Resolución No. 1 del 3 de enero de 1996), que amplía el *Área de Reserva Minera* a 1.500 m mar adentro y 500 m tierra adentro en el Pacífico y 1.000 metros mar adentro y 200 m tierra dentro en el Atlántico medidos a partir de la línea de más alta marea.

Importantes modificaciones al *Código Minero* en 1995 (Ley No. 32) integra consideraciones ambientales a la actividad. Se prohíbe allí la minería en arrecifes coralinos, exceptuando arrecifes fósiles. Y ratifica a los municipios en coordinación con la DGRM[44], las concesiones para extracción arena en las playas. Concesiones que serán suspendidas si la extracción pudiera afectar la infraestructura pública, la propiedad privada y los intereses nacionales.

## Desarrollo Urbano

De acuerdo con la Ley 9 del 25 de enero de 1973, es el *Ministerio de Vivienda* -MIVI-, la autoridad directamente responsable de la *zona urbana*, su planificación, así como del desarrollo de los *mapas oficiales* en cooperación con las entidades nacionales y locales. El MIVI establece las normas y estándares para el

[44] Con frecuencia los problemas de extracción ilegal de arena en las playas han generado confrontaciones violentas entre los extractores y los residentes locales, en algunas costas de Panamá, por las altas tasas de erosión que ocurren. La DGRM ha señalado que el control de las actividades ilegales y clandestinas de extracción de arena es responsabilidad de las autoridades locales.

desarrollo urbano, mas hasta 1990 no promulgaba resoluciones sobre uso urbano del litoral. Mediante resolución No. 86-90 del 28 de diciembre de 1990, finalmente señala el carácter público de la costa, prohibiendo la creación de proyectos urbanos al borde de riberas y playas. Los planificadores urbanos deberían asegurar el acceso público a la playa, con obras localizadas a una distancia no inferior a 12 m de la playa (Suman, 2002). Ello incluía la construcción de vías paralelas a la costa. La resolución, orientada a la protección de la costa y los sistemas de dunas, no fija claramente a partir de donde se miden esos 12 m. Con frecuencia los promotores urbanos aparentemente ignoran los requerimientos de esta resolución. El MIVI a través de la *Dirección General de Desarrollo Urbano* establece el *Plan de Desarrollo de la Cinta Costera de Ciudad de Panamá*, incluyendo el sistema viario adyacente a la Bahía de Panamá. El plan establece la creación de espacios abiertos que permitan disfrutar del paisaje marítimo.

Los municipios son las autoridades competentes para la planificación del uso del suelo y el establecimiento de viviendas en el litoral, aunque tiene muy poca experiencia en gestión de estas áreas. La *Constitución Política* (1993) y la Ley No. 106 del 8 de octubre de 1973, enumeran los poderes del *Consejo Municipal*, muchas de ellas con implicaciones en la gestión costera. El nivel municipal en el gobierno de Panamá es tradicionalmente una instancia muy débil. Con graves problemas de financiación y de capacidad de gestión. Solo unos pocos tienen unidades ambientales, y mucho menos unidades costeras.

## Turismo

El Decreto-Ley No. 22 del 15 de septiembre de 1960 crea al *Instituto Panameño de Turismo* -IPAT-. El IPAT tiene la finalidad de promover el turismo en el país, cumpliendo con funciones como *fomentar*, *coordinar, facilitar fiscalizar y proteger la actividad; así como promover la construcción y mantenimiento de lugares de habitación y recreo para uso de los turistas.* Posteriores modificaciones de la Ley 22, obligarían al IPAT a establece *áreas nacionales de interés turístico,* y a coordinar acciones de protección ambiental con otras instancias estatales (Ley No. 83 de 22 de diciembre de 1976). La norma otorgó competencias especificas al IPAT sobre playas turísticas y su reserva mediante concesiones para estos fines. Además prohíbe ciertas actividades como la pesca comercial, extracción de arena, contaminación de las aguas, baños públicos, facilitando el establecimiento de vías de acceso a la playa.

El IPAT declaró varias áreas costeras como *Zonas Especiales de Turismo*, para estimular su desarrollo a través de la creación de distintos tipos de incentivos. Especialmente en áreas como las playas de Chiriqui, el Escudo de Veraguas, Islas de Bocas del Toro y el Fuerte Amador a la entrada del Canal en el Pacífico (Suman, 2002).

El IPAT formuló un *Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Panamá* (1993-2002). El documento describe los atributos, limitaciones y facilidades para nueve *Zonas Turísticas*, seis de las cuales corresponden claramente a ámbitos costeros y marinos (Bastimentos[45], Arco Seco, Farallón, Portobello, San Blas y Las Perlas). El plan concluye que la industria turística y su posterior desarrollo en el país, está directamente

[45] Según el IPAT, Bocas del Toro (Bastimentos) es de muy alta prioridad como área de desarrollo turístico en el Caribe. En coordinación con otras instituciones, el IPAT ha formulado un plan de desarrollo turístico para ese municipio. Sin embargo el IPAT no incluyó aquí la participación de otras importantes instituciones como la AMP o la ANAM (Parque Nacional Bastimentos). Como resultado, el turismo reciente en Bocas del Toro, presenta problemas relacionados con la existencia de concesiones múltiples, acceso al agua potable, conflictos con el desarrollo de marinas y otras actividades de ocio, e importante degradación de los arrecifes coralinos y manglares en las áreas cercanas al parque.

racionado con el desarrollo de estrategias turísticas específicas, e inversiones públicas y privadas en las citadas zonas.

Mediante el decreto Ley No. 4 de 27 de febrero de 2008 se crea la *Autoridad de Turismo de Panamá* -ATP-, como una autoridad que remplaza y moderniza al IPAT establecido en los años 60. Una de sus estrategias principales una vez creada fue el diseño y formulación del *Plan Maestro de Turismo* (2007-2020) que centra las acciones para el desarrollo de la política y gestión turística de Panamá, especialmente en el turismo de sol y playa, ecoturismo y cruceros[46]. Este plan entró en fase de implementación en julio de 2008, y demandó recursos para su formulación cercanos a los 600 millones de US$ provenientes principalmente de fondos no reembolsables del BID y del PNUD (ATP, 2008).

El desarrollo del turismo al interior de las áreas protegidas es responsabilidad de la ANAM en coordinación con la ATP. Fuera de estas áreas, la ATP tiene las competencias estableciendo algunas pautas de gestión ambiental orientadas a la protección de dunas, manglares, arrecifes coralinos y también, especialmente para el monitoreo con el apoyo de la ANAM. También se establecen requerimientos ambientales para el establecimiento de marinas y puertos turísticos deportivos.

### Tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos

Aunque el artículo 205 del *Código de Salud* (Ley 66 de noviembre de 1947), prohibía desde aquel año la descarga directa o indirecta en los cuerpos de agua de uso domestico, agrícola, industrial o de uso recreacional; no fue sino hasta el 2000 que el *Ministerio de Salud* estableció los primeros estándares del país sobre aguas residuales. Ello incluye los estándares para efluentes de plantas de tratamiento de aguas residuales en atención al tipo de uso de estas aguas. Estas normas no establecen los estándares para la descargas de aguas residuales tratadas al mar. Sin embargo debido a la alta contaminación de las aguas costeras en Ciudad de Panamá y Colón, los estándares para aguas *recreacionales* solo pueden aplicar a las descargas de las plantas de tratamiento que hacen al mar.

Estándares adicionales para la descarga de efluentes líquidos en aguas marinas y continentales fueron establecidos mediante la Resolución 351 del 26 de julio de 2000 del *Ministerio de Comercio e Industria*. En ella se establecen los niveles máximos permisibles para 49 poluctantes en efluentes domésticos e industriales, pero no distinguiéndose estándares para vertidos en cuerpos de agua terrestres o marinos (Suman, 2002). Los estándares de calidad de los efluentes son considerados uniformes para los cuerpos de agua receptores.

El Decreto Ley No. 35 de 22 de septiembre de 1966 sobre el *Uso de Aguas*, constituye todavía el marco legal principal con respecto al aprovechamiento del recurso hídrico, en el marco de desarrollo de la concepción constitucional de recurso hídrico como bien de dominio público del Estado susceptible de aprovechamiento por parte de los particulares a través de la figura jurídica de la concesión. Es responsabilidad actual de la ANAM velar por su cumplimiento, aunque existen conflictos tanto con el

[46] El *Plan Maestro de Turismo* (2007-2020) reconoce que la oferta turística panameña se basa en el Canal de Panamá, su diversidad biológica y cultural, y su posición estratégica como istmo, flanqueado por dos océanos y en la mitad de las Américas. Entre sus principales metas estratégicas se destaca que el PIB por turismo se incremente del 4.2% en el 2007 al 10% en el 2020, generar 300.000 nuevos empleos en ese período y pasar de las 842.000 llegadas internacionales registradas en el año 2007 a 2.100.000 en el 2020 (ATP, 2008).

*Ministerio de Salud* como con el MIDA. Según esta ley, en los usos del agua tiene preferencia el interés público y social sobre el particular, con énfasis en lo que atañe a la salud pública. Las aguas costeras y marinas están incluidas en esta norma, aunque no específicamente. En el artículo 54 se prohíbe arrojar al mar basura, residuos industriales y otros desechos.

### 6.2.3. La Distribución de Responsabilidades

Este apartado pretende determinar y analizar los niveles de la administración pública panameña que detentan competencias relacionadas con el MCI. Aquí se indican los grados de responsabilidad que tienen las principales instituciones y organismos públicos con este objetivo.

Un análisis general de la normativa en relación con las competencias evidencia varios aspectos a destacar:

- Que las competencias en el ámbito marítimo y costero están fuertemente centralizadas en Panamá. Las nueve provincias y las setenta y cinco municipalidades, así como las cinco comarcas indígenas, tienen básicamente un rol de ejecutores de las decisiones estatales centralizadas todas en Ciudad de Panamá.

- Que no hay un organismo que claramente impulse y promueva una política pública de MCI en Panamá. Los organismos e instituciones públicas vinculadas por la legislación vigente a la temática, abordan la gestión costera, litoral y marítima desde perspectivas eminentemente sectoriales: Medio ambiente, transporte marítimo, puertos, defensa y soberanía nacional, educación, pesca, acuicultura, turismo, etc.

- Existe un variado conjunto de definiciones sobre *zona costera*, *área costera*, *recursos marino-costeros*, *manejo marino-costero* y *litoral,* en la legislación que genera gran confusión sobre las jurisdicciones y competencias de las distintas entidades públicas.

- Hay frecuentes casos de sobrelapamiento competencial entre instituciones públicas en relación a la gestión del litoral panameño, así como también algunos vacios competenciales.

El Cuadro 6.6 presenta, según los distintos ámbitos de actividad, a las principales instituciones públicas de orden estatal que tienen actualmente algún nivel de responsabilidad para la gestión costera, insular y marítima en Panamá. Entre las otras instituciones con algún nivel de responsabilidad en el territorio costero panameño deben destacarse: El *Ministerio de Planificación y Política Económica*, quien representa a la *Autoridad Nacional del Ambiente* ante el Gobierno Nacional; el *Ministerio de Relaciones Exteriores*, quien tiene acciones de seguimiento y cumplimiento de los convenios y tratados internacionales, marítimos, costeros y regionales, sobre ambiente relativos a su competencia, aprobados y ratificados por el país, la *Contraloría General de la República*, quien realiza las auditorías ambientales, en aquellas actividades, obras o proyectos, que se ejecuten con fondos públicos y bienes del Estado; el *Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales*, la *Autoridad de Turismo de Panamá* -ATP-, el *Ministerio de Desarrollo Agropecuario* -MIDA-, el *Ministerio de Educación,* y el *Ministerio de Obras Públicas*.

Cuadro 6.6. Distribución de las competencias relacionadas con la gestión costera, insular y marítima en Panamá

| Institución pública estatal | Área de Actividad | Principales competencias |
|---|---|---|
| *Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá* ARAP | Pesca y Acuicultura y manejo integral de recursos costeros | Promoción, investigación, administración, fomento y desarrollo del subsector pesquero y acuícola, en ámbitos marinos, costeros y terrestres. Adicionalmente es responsable del *manejo marino-costero y las actividades conexas: establecer zonas especiales de manejo marino-costero en aquellas áreas geográficas en donde se requiera un manejo costero integral de los recursos acuáticos* y, protección y restauración de humedales y ecosistemas costeros (no incluidos en el *Sistema Nacional de Áreas Protegidas*). |
| *Autoridad Nacional del Ambiente* ANAM | Medioambiente | Entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional ambiental. Gestión pública de cuencas hidrográficas (con excepción del área del Canal) y gestión de ecosistemas costero-marinos incluidos en el *Sistema Nacional de Áreas Protegidas.* |
| *Autoridad Marítima de Panamá* AMP | Puertos y Transporte marítimo | Máxima autoridad marítima del país. Salvaguarda de los intereses marítimos panameños. Gestión pública de puertos y transporte marítimo, registro de naves, señalización e información hidrográfica marítima y, control de la contaminación marino-costera. Principal entidad responsable de la promoción y ejecución de la *Estrategia Marítima Nacional*. |
| *Autoridad del Canal de Panamá* ACP | Gestión del Canal de Panamá y de su sistema interoceánico | En coordinación con la ANAM, determina y ejecuta las estrategias, políticas, programas y proyectos, relacionados con el manejo sostenible del territorio, sistema hídrico y, los recursos naturales continentales y costero-marinos en toda la cuenca del canal. |
| *Servicio Marítimo Nacional* SMN | Guardacostas e información marítima | Servicio de guardacostas, levantamientos hidrográficos y oceanográficos. |
| *Ministerio de Comercio e Industrias – Min. de Salud* | Comercio, industria y salud pública | Norman las medidas para prevenir y controlar la contaminación acuática (incluida la marino-costera). |
| *Ministerio de Vivienda* MIVI | Sistema habitacional | Planificación y regulación del desarrollo urbano y habitacional, incluido el ámbito costero / litoral. |

Como se ha indicado, la AMP tuvo entre el año 1998 y el año 2006 (Por el traslado de algunas de sus competencias a la ARAP -Ley No. 44 de 2006 del 23 de Noviembre-), el mandato principal para impulsar el MCI en el país. Este mandato se centraba en la coordinación de todas las instituciones y autoridades vinculadas al sector marítimo, en atención a lo dispuesto en el artículo 311 de la *Constitución Política*, como autoridad suprema con los derechos y privilegios para ejecutar la *Estrategia Marítima Nacional*. La administración, conservación, restauración, explotación y manejo de los recursos marinos y costeros se establecieron también como parte de sus funciones. El Decreto-Ley No 7 que creó la AMP, presentó por primera vez en la legislación panameña una consideración y un objetivo expreso orientado al MCI, con responsabilidades específicas en cabeza de su *Dirección General de Recursos Marinos y Costeros*[47].

El decreto citado presenta algunas definiciones relacionadas con el manejo costero y zona costera de carácter ambiguo. *Zona Costera* como *la interfaz o espacio de transición entre dos dominios ambientales: La tierra y el mar*; *Litoral* como tan solo *la porción terrestre de la zona costera adyacente a la línea de más alta marea, pero cuya extensión terrestre depende del uso público que se le asignen un programa de MCI* de

[47] El Decreto-Ley No. 7 (1998), estableció que la *Dirección de Recursos Marinos y Costeros* debería ejecutar, dirigir, fiscalizar y evaluar los *programas de manejo costero integral*, de acuerdo a las políticas emanadas de la oficina del administrador, promoviendo que esa dirección fuese la máxima instancia responsable de la coordinación con otras autoridades en el espacio costero.

acuerdo a sus criterios. Un *Programa de Manejo Costero Integral* como el proceso que une gobierno y comunidades, ciencia y manejo, e intereses públicos y privados, en la preparación e implementación de un plan integrado de conservación y desarrollo de los recursos y ecosistemas costeros; y *Recursos Marinos y Costeros* los cuales incluyen *el conjunto de recursos renovables y no renovables que se encuentran entre el litoral y el límite exterior de la Zona Económica Exclusiva, con excepción de los recursos minerales e hidrocarburos.*

El Decreto-Ley No. 7 hizo énfasis en la coordinación que debía impulsar la AMP, con el INRENARE (La actual ANAM), con la *Dirección de Acuicultura* del MIDA y con otras instituciones relacionadas con la ejecución de la *Estrategia Marítima Nacional*. El Artículo 13 se refería a la coordinación con la ACP, promoviendo el establecimiento de convenios y acuerdos para lograr la adecuada interrelación, pero asegurado la total autonomía de la ACP en todo lo relacionado con el *Canal* y la *Zona*.

Dos aspectos sobre las competencias de la *Autoridad Nacional Ambiental* -ANAM- y la ARAP, de acuerdo con la legislación vigente, y relacionados con el MCI, deben aquí comentarse.

La Ley 41 de 1998 estableció las medidas y la competencia de la ANAM para solicitar las Evaluaciones de Impacto Ambiental -EIA-. Los EIA aparecieron por primera vez en la *Ley Forestal* (Ley 30 de 1994). En la Ley 41 se exige la presentación, ante la ANAM, de un EIA, según se trate de actividades, obras o proyectos, contenidos en la lista taxativa de la reglamentación de la Ley (promulgada mediante Decreto Ejecutivo No. 59 de 2000). Los proyectos con EIA´s no aprobados por la ANAM, no pueden ser desarrollados. Pero son las *Unidades Ambientales* de varias instituciones públicas sectoriales las responsables de recibir los EIA para la evaluación de la ANAM. Así los proyectos en áreas costeras y marinas son responsabilidad para evaluación inicial de la respectiva autoridad sectorial: Explotación de minerales metálicos y no metálicos (*Ministerio de Comercio e Industria)*, Pesquerías industriales (ARAP), proyectos de camaronicultura mayores a 1 ha ( ARAP); puertos y muelles comerciales (AMP), construcción de canales (AMP), desarrollos turísticos en áreas protegidas, zona costera, e islas (ATP), planes de desarrollo turístico (ATP) y desarrollo de plantas pesqueras y de acuicultura (ARAP). Estas evaluaciones ambientales de los proyectos, desde sus sectores respectivos, son posteriormente enviadas a la ANAM para la decisión final. Por lo señalado en Artículo 68 de la Ley 44 de 2006, la ARAP es instancia, además de la ANAM, de velar por la conservación de los ecosistemas marinos y costeros (siempre que estén por fuera del *Sistema de Áreas Protegidas*)[48].

El otro aspecto está relacionado con la problemática competencial para la gestión de los humedales costeros, incluyendo manglares y bosques de transición, de tan alta importancia ecológica y socioeconómica en el litoral panameño. La *Ley Forestal* no hizo mención especial a los manglares. Así entonces el antiguo INRENARE adopto la Resolución JD-08-94 del 18 de mayo de 1994 para regular su uso y protección, en su condición de responsable de la gestión forestal del país. La resolución señalaba que el uso de manglares debía registrarse ante esa institución y que ella fijaría unos montos y volúmenes máximos de extracción. La resolución también atendía lo relacionado con el desarrollo de nuevos proyectos agrícolas, turísticos, urbanos y actividades industriales que pudieran afectar directa o indirectamente a este ecosistema. La presentación de

[48] El artículo 68 de la Ley 44 de 2006 modifica al artículo 95 de la Ley 41 de 1998. Este último artículo quedo así: *La Autoridad Nacional del Ambiente y la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá darán prioridad, en sus políticas, a la conservación de ecosistemas marinos y de aguas continentales con niveles altos de diversidad biológica y productividad, tales como los ecosistemas de arrecifes de coral, estuarios, humedales y otras zonas de reproducción y cría. Las medidas de conservación de humedales establecerán la protección de las aves acuáticas migratorias que utilizan y dependen de estos ecosistemas.*

EIA previos era solicitada. La resolución también prohibía la expansión de nuevos o antiguos proyectos de acuicultura que podrían afectar al sistema, promoviendo y limitando su uso a playones salinos. INRENARE renovó estas medidas en una resolución posterior (Resolución JD-01-98, por medio de la cual se estableció tasas por los servicios que presta el INRENARE para el manejo, uso y aprovechamiento forestal).

Desde 1998, la ANAM había asumido las competencias forestales de INRENARE a través de la *Dirección Nacional Forestal*. Esta autoridad continúa otorgando permisos para el aprovechamiento del manglar y mantiene presencia entre las comunidades adyacentes a estos bosques costeros. Sin embargo es la legislación quien otorgó primero a la AMP (1998) y recientemente a la ARAP (2006) competencias sobre el área costera, humedales y el litoral de Panamá, incluyendo las áreas de manglares. La Ley 41 estableció que la ANAM y la AMP coordinarán la gestión de los recursos marinos y costeros, en una banda de 200 m de ancho medida hacia tierra desde la línea de la más alta marea. El Decreto-Ley No. 7 de la AMP no señaló mención alguna a esta coordinación con la ANAM, apareciendo la AMP sin competencias claras sobre los recursos costeros mas allá de los 200 m de la línea citada al interior del concepto flexible de *litoral* asociado con programas de MCI[49]. No obstante aunque la competencia sobre estas áreas era de la AMP, y ahora de la ARAP; la entidad que ha ejercido la autoridad sobre los humedales costeros, y que cuenta con funcionarios expertos y una historia de manejo institucional de estos sistemas está en la ANAM y no en la AMP. Esta debilidad también se constata en la actual ARAP.

Las raíces de estos problemas competenciales entre las distintas instituciones públicas vinculadas a la costa y al mar en Panamá estriban en gran medida en la confusa definición y delimitación en la normativa de lo que es litoral, zona costera, área costera, playa, etc. (ver Figura 6.9).

Como señala Suman (2002), al comienzo de la República, los derechos de propiedad privada estaban reconocidos sobre las playas, el litoral y hasta el lecho marino. No obstante en 1941, la *Constitución Política* anuló los derechos de propiedad privada y revertió estos espacios al Estado. Sin embargo las discusiones y enfrentamientos con los propietarios privados se prolongaron por 20 años hasta 1961, fecha en el cual estos bienes y espacios territoriales pasaron como dominio público. El artículo 225 de la *Constitución Política* de 1972 clasificó las playas, litorales, fondo marino y mar territorial, como bienes públicos que son libres y abiertos al público y no pueden ser privatizados. Mandato que se contrapone con la Ley 23 de 2009 que favorece su privatización. La *Constitución* no consigue sin embargo definir espacialmente los términos de playa, litoral y mar territorial. El uso entonces de esas propiedades públicas puede obtenerse siempre por la vía de la concesión administrativa. La Ley 23 de 2009 solo define la *zona costera* como la que *comprende un área de doscientos metros desde la línea de la alta marea hasta tierra firme, sin perjuicio de las limitaciones establecidas en las normativas legales y reglamentarias* (Artículo 4).

No solo la *Constitución* generó confusión. Antes en 1962, el *Código Agrario* considero que los fondos intermareales (entre pleamares y bajamares) son propiedad pública del Estado, pero los manglares no, así como una franja de 100 m de suelo hacia el interior. Dos años más tarde la legislación (Decreto Ley No. 12 de 1964) modificó el *Código Agrario*, creando una zona pública de 200 m hacia tierra dentro medidos desde la línea de más alta marea. Sin embargo la banda pública de 200 m fue eliminada en 1990 (*Código Fiscal*. 1990. Articulo 116). Lo que es evidente es que a pesar de las leyes existentes, hay muchas propiedades privadas

[49] La extensión hacia el interior de los ecosistemas de manglar y bosques de transición halófilos es de varias decenas de kilómetros en el Pacífico panameño por el amplio rango de carrera de marea allí existente.

establecidas incluso a menos de 50 m de la línea de alta marea, y las instituciones estatales carecen de claras competencias en esta zona. Estos son aspectos centrales que deben definirse en la legislación panameña. Existen aún grandes dudas sobre la tenencia del suelo y del espacio litoral en el país, no superadas tampoco por la reciente Ley 23 de 2009 de *regularización y titulación masiva de derechos posesorios* en islas y zonas costeras de Panamá.

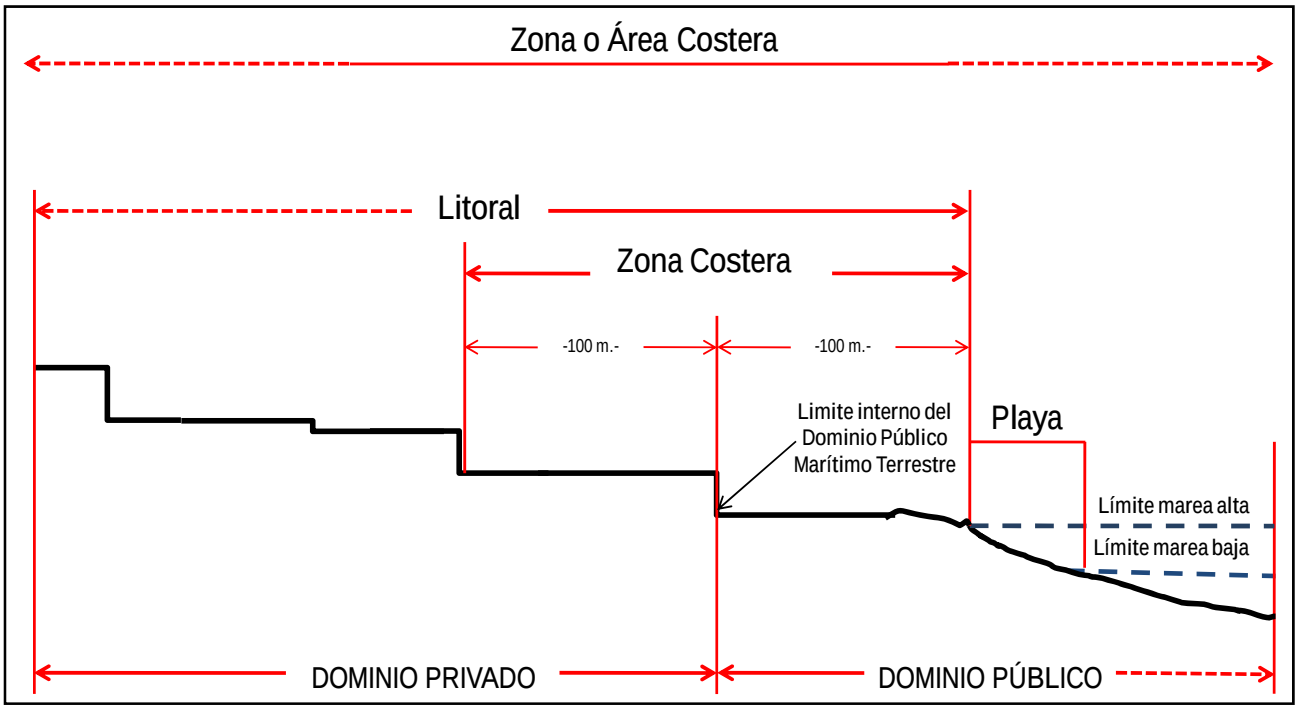



Figura 6.9. Síntesis de algunos conceptos y delimitaciones espaciales relacionadas con el MCI en Panamá según la normativa vigente. Fuente: Elaboración propia

Como se indicó, varias autoridades nacionales definen el área costera en que ejercen su autoridad. Estas definiciones son diferentes entre las instituciones públicas, lo que genera múltiples definiciones de zona *costera* y de *litoral*, y como resultado más confusión y escasa armonización de la gestión.

La legislación que creó a la *Autoridad Portuaria Nacional* (APN) definió *litoral* como la banda de playa localizada entre el nivel más alto del agua y una línea hacia tierra de 10 m de ancho. La APN otorgaba concesiones para puertos y actividades marítimas que incluyen el fondo marino, la playa y una zona de 10 m tierra dentro. Esta competencia es ahora de la AMP. Otras agencias también otorgan concesiones en el litoral para otras actividades al igual que la *Autoridad Marítima*.

A través de Circular No. DPA-001/97 (20 marzo de 1994) de la procuraduría de la administración del Ministerio Público (responsable del *Servicio Marítimo Nacional*), define la "playa" como el espacio entre las líneas de alta y baja marea, y "litoral" como una banda de 10 m de ancho medida tierra adentro de la línea de alta marea (Suman, 2002). A diferencia el *Ministerio de Vivienda* -MIVI- define una banda de 12 m desde la línea de alta marea como de uso público exclusivo, para regular la planificación y el desarrollo habitacional.

En adición a la confusión existente por la diversidad de definiciones, en la legislación de creación de la ANAM, AMP y ARAP se han indicado otras definiciones en relación con el ejercicio de su autoridad. En el Decreto-Ley que crea la AMP, como en la Ley de la ARAP, el *Litoral* es la *porción terrestre de la zona costera adyacente a la línea de alta marea*, y cuya extensión hacia tierra es determinado por los límites de un programa de manejo. En la *Ley General Ambiental* (Ley No 41 de 1998 que crea la ANAM) se establece que los recursos marinos y costeros incluyen los establecidos en *una franja costera de doscientos metros de ancho de la línea de la pleamar, paralela al litoral de las costas del océano Atlántico y Pacífico,* y hasta el Mar Territorial y Plataforma Continental, sin mención alguna a la ZEE. Y en la Ley 44 de la ARAP (2006) se indica que sus competencias incluyen tanto los recursos acuáticos continentales, como marino-costeros, y que estos últimos incluyen los existentes entre el *litoral* y el borde exterior de la ZEE, haciendo parte de ellos los *litorales* (de nuevo)*, los golfos, las bahías, los estuarios, los manglares, los arrecifes, la vegetación submarina, las bellezas escénicas, los recursos bióticos y abióticos dentro de dichas aguas*, así como la franja costera de doscientos metros precitada.

Por la definición de *litoral*, tanto de la AMP como de la ARAP, su límite hacia tierra adentro está sujeto a los límites de un *Programa de Manejo Costero Integral*, de acuerdo con criterios tales como control del desarrollo residencial, turístico, comercial y productivo; de protección de especies y hábitats sensitivos; de protección visual de la línea de costa; de defensa de la calidad del agua, y de prevención de la erosión y degradación de los recursos costeros. Pero es además la ARAP, como autoridad pesquera y acuícola, según el Artículo 37 (Numeral 3) de la Ley 44 (2006), a través de su *Dirección General de Ordenación y Manejo Integral,* la que tiene la autoridad para *elaborar, ejecutar, dirigir, supervisar y evaluar, de manera integral, los programas de Manejo Costero Integral y Aguas Continentales, de acuerdo con las políticas establecidas para el desarrollo del sector, con base en la legislación vigente.*

Con lo señalado es claro que la confusión competencial estriba tanto en la ambigua definición en la normativa panameña de conceptos claves como *litoral, playa, zona costera*, *costa*, etc. y, por tanto también, en la jurisdicción de las instituciones públicas en alguna medida relacionadas con el territorio de interés, así como en la ausencia de un enfoque en verdad *integrado* del manejo costero que se promueve. Más aún, esta confusión se evidencia en el hecho mismo de que no existan programas de algún tipo en Panamá de manejo integrado del territorio costero-marino, por tanto con visión espacial, más allá de esfuerzos orientados a la *gestión integral* de sus recursos. Así se puede tomar como conclusión lógica, que ni antes la AMP, como tampoco ahora la ARAP, asumieron, su condición legal de autoridades nacionales también para el denominado Manejo Costero Integrado (no *Integral*). La AMP orientada realmente a la gestión portuaria y al transporte marítimo, y la ARAP a la gestión pública sectorial de la pesca y la acuicultura en aguas continentales, costeras y marinas.

### 6.2.4. La Administración Pública

Como ya se ha demostrado, existe hoy en día una profusa cantidad de instituciones públicas con diferentes grados de responsabilidad para la administración del territorio y los recursos costeros y marítimos panameños (ver Cuadro 6.6). La posibilidad que tal mosaico de instituciones pueda de forma eficaz y eficiente administrar de manera integrado este singular ámbito geográfico, demanda la existencia de arreglos de coordinación y cooperación interinstitucional que aseguren la convergencia de las actuaciones por ellos

generados. Este apartado se dedica entonces a exponer si existe o no algún cuerpo colegiado público orientado a la gestión costera en Panamá. A este respecto cabe señalar que la administración panameña tiene varios de estos órganos colegiados pero ninguno orientado actualmente a su territorio costero-marino.

Primero debe recordarse que a finales de la década de los 90, el Ejecutivo impulsó la creación de la *Autoridad Marítima de Panamá* -AMP-, como la institución máxima para coordinar todas las instancias públicas de la República vinculadas al sector marítimo en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso final del Artículo 311 de la *Constitución Política*. El Decreto-Ley No. 7 de 1998 otorgaba a la AMP su condición de *autoridad suprema* para la ejecución de la *Estrategia Marítima Nacional*.

El lenguaje de la legislación orgánica que creó a la AMP sugería que esta entidad, como lo señala también Suman (2002), sería a través de la *Dirección General de Recursos Marinos y Costeros* la génesis para el MCI en Panamá. Sin embargo, lo primero que hay que recordar es que la reorganización institucional para consolidar e integrar todas las entidades vinculadas con los ámbitos marinos y costeros dentro de la AMP, no otorgó competencias a esta entidad sobre minería oceánica e hidrocarburos, acuicultura, evaluación ambiental de actividades costeras, como tampoco guardacostas y control policivo en el mar, a cargo del *Servicio Nacional Marítimo* -SNM- del Ministerio Publico[50]. Significativamente, la *Autoridad del Canal de Panamá* -ACP- quedó con especial énfasis como agencia autónoma por fuera del control administrativo de la AMP o de otra entidad o ministerio. Igualmente el sobrelapamiento de funciones entre la *Autoridad Nacional del Ambiente* -ANAM- y la AMP no parecía previsible en el decreto-Ley, que la ANAM asistiera y acompañara los planes de la AMP por su experiencia en la gestión de los recursos naturales en las áreas costeras. La necesidad de arreglos de coordinación se vio posteriormente imprescindible. Sobre todo por el hecho de que la ANAM (el antiguo INRENARE), tenía una larga historia en la gestión ambiental en Panamá, con personal calificado en gestión de recursos naturales continentales y marinos, apareciendo en la legislación, a finales de los 90, con funciones relictuales y mínimas en áreas costeras y marinas[51].

A pesar del lenguaje de la legislación (Decreto-Ley 7 de 1998) y de la existencia de la *Dirección General de Recursos Marinos y Costeros* en la AMP, esta dirección no impulsó programas de MCI en Panamá. La autoridad y los recursos para el MCI en esta entidad fueron débiles, incluso hasta el traslado de estas competencias a la ARAP a finales del 2006. Esta debilidad se explica mejor en un breve análisis de la composición del *Consejo Asesor*, la máxima instancia de coordinación y asesoría a la AMP para la ejecución de la *Estrategia Marítima Nacional*. El *Consejo* está integrado por el *Sub-administrador* de la AMP, el *Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología*, un delegado del *Ministerio de Relaciones Internacionales*, el *Director de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social*, el *Director del Instituto Panameño de Comercio Exterior*, el *Presidente de la Cámara Marítima de Panamá* y el *Secretario General* de una de las organizaciones sociales de trabajadores del mar. No hay duda del marcado énfasis en comercio exterior marítimo, y en el desarrollo de las actividades estrictamente sectoriales, entre las prioridades de

[50] Mediante el Decreto Ejecutivo No. 38 del 10 de febrero de 1990 se liquida el ejército nacional y se crea la fuerza pública dependiente del ejecutivo para garantizar la seguridad ciudadana y de las instituciones. El Artículo 10 señala que el SMN tendrá funciones de policía marítima, así como apoyo transporte a programas y proyectos gubernamentales en el mar, como la búsqueda, rescate y evacuación de accidentes aéreos y marítimos, además del control de la piratería, la pesca ilegal, el contrabando y la inmigración ilegal.

[51] A finales del 2006, mediante el Decreto Ejecutivo No. 163 del 22 de agosto, que estableció la nueva estructura organizacional y funciones para la *Autoridad Nacional del Ambiente*, quedan excluidas competencias de la ANAM para el ámbito costero y marino (a excepción de áreas costero-marinas protegidas). No obstante se enfatiza en su rol para la promoción y gestión integrada de cuencas hidrográficas (con excepción del sistema del Canal), sin precisar competencias sobre los sistemas de transición tierra-mar asociados a todas las cuencas del país.

políticas nacionales para el territorio costero y marino. Así entonces, objetivos de política vinculados con el MCI, fueron siempre secundarios, aún lo señalado en la misma legislación. Como se verá, esta situación no parece haber cambiado con el traslado de estas últimas competencias a la ARAP.

Dada la evidente debilidad en la agenda política nacional del enfoque y los propósitos orientados al MCI, el gobierno dedicó unos poquísimos funcionarios para estos programas dentro de la AMP. El traslado de estas funciones a la ARAP, no han supuesto tampoco un significativo paso adelante en la gestión integrada del litoral panameño. Como se constata en la Figura 6.10 su organización refleja la evidente perspectiva sectorial pesquera y acuícola de la Ley 44 (2006), su orientación hacia la gestión *integral* de los recursos hidrobiológicos de la Nación, la ausencia de una perspectiva geográfica para su gestión y la ya mencionada ambigüedad y confusión de delimitaciones y conceptos.

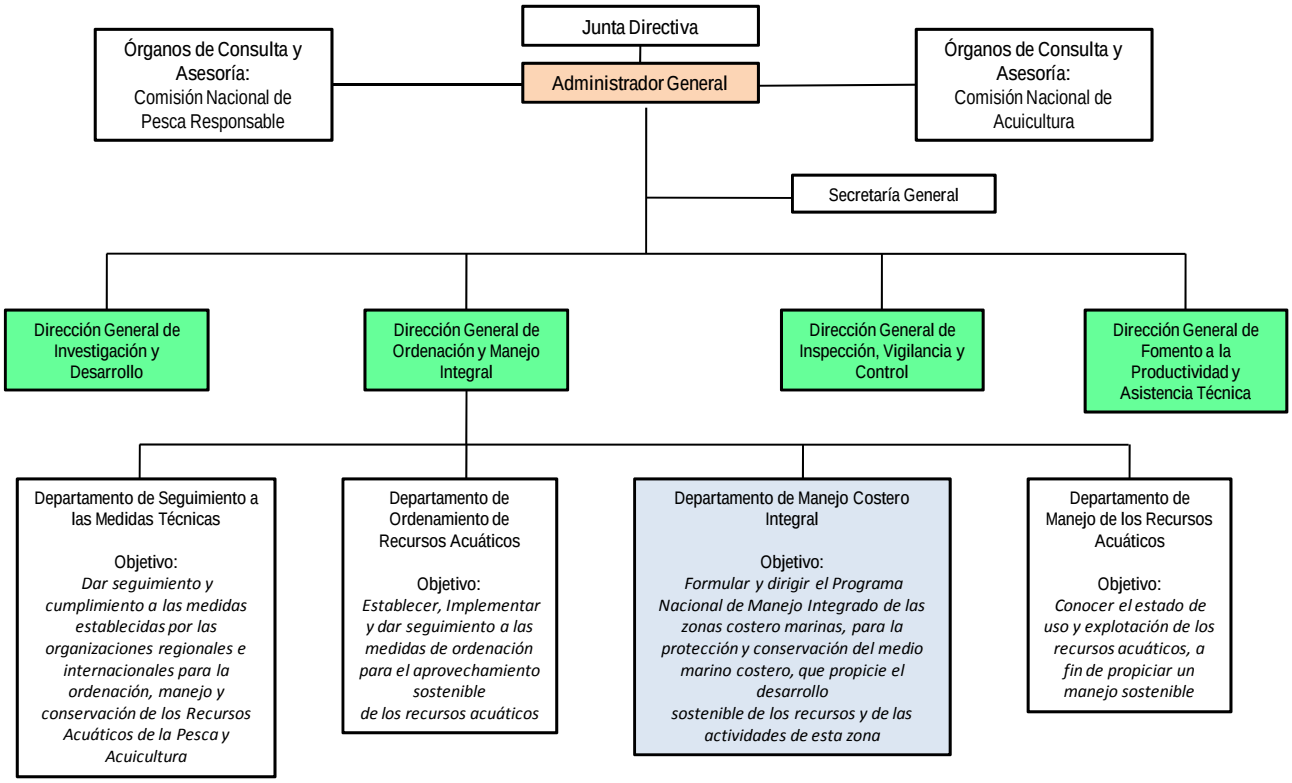



Figura 6.10. Organigrama de la *Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP- con énfasis en las instancias relacionadas con el MCI (Ley No. 44 de 2006). Fuente: Elaboración propia

Llama la atención la ausencia de instancias de coordinación marítima intersectorial, con una mínima perspectiva geográfica, como paso previo a la gestión integrada. Esta falta de enfoque espacial no ocurre ahora únicamente entre la ARAP y otras entidades, esta ausencia también existió entre las mismas cuatro direcciones que comprendían la AMP, entre ellas la *Dirección General de Recursos Marinos y Costeros*. La actividad de funcionarios y unidades al interior de la AMP ha sido fiel a la perspectiva sectorial y muy poco a la perspectiva integrada. Este enfoque es aún más acuciante según la Ley 44 de 2006 que creó a la ARAP. La Ley crea un marco de coordinación interinstitucional: el *Sistema Interinstitucional de Recursos Acuáticos*, con el fin de *armonizar sus políticas, evitar conflictos o vacíos de competencia y responder, con coherencia y*

*eficiencia, a los objetivos y fines de la Ley.* Pero este sistema de coordinación no es concebido también para el MCI en Panamá, aunque la misma ley le asigne funciones expresas en este sentido a la ARAP. Como dice expresamente su artículo 40, el *Sistema* está orientado exclusivamente a lograr el cumplimiento *de los reglamentos y los lineamientos de una política nacional de pesca y acuicultura.*

De forma similar a la AMP, la ARAP tiene una estructura orgánica que presenta varias limitaciones para lograr que juegue un papel en verdad para el MCI. El artículo 9 de la Ley 44 especificó la composición de la *Junta Directiva de la Autoridad*. En la *Junta* presidida por el *Ministro de Desarrollo Agropecuario* tienen asiento principalmente representantes públicos y privados relacionados con la pesca y la acuicultura. Aunque se destaca la presencia de un representante de la AMP, la ANAM, y del *Ministro de Comercio e Industrias*, la ausencia de la *Autoridad del Canal de Panamá* y de la *Autoridad de Turismo de Panamá*, los dos principales sectores económicos con un fuerte impacto en el litoral, reflejan las limitaciones de la ARAP para impulsar una política de Manejo Costero Integrado, más allá del *Manejo Costero Integral* orientado básicamente al desarrollo pesquero y acuícola.

En la Ley 44 del 2006, lo *integral* no deja de ser un remanente de lo que existía en el articulado que creó a la AMP, y que después fue transferido a la ley que creó la ARAP. Los cuatro cuerpos colegiados de dirección, coordinación y cooperación creados por la Ley 44 tienen por sus funciones y composición una clarísima perspectiva sectorial: La *Comisión Nacional de Pesca Responsable*, la *Comisión Nacional de Acuicultura*, la *Junta Directiva* y el *Sistema Interinstitucional de Recursos Acuáticos* (ver Figura 6.10).

Sin embargo, más allá de lo señalado, algunas pocas instituciones en Panamá, donde destaca la ANAM, utilizan estrategias de gestión costera en la toma de decisiones, soportados en mecanismos de coordinación y cooperación. Los procesos de EIA, de planes manejo de áreas protegidas continentales y costero-marinas, y de definición de áreas de manejo especial, son ejemplos que ofrecen parcialmente una perspectiva sistémica. El Cuadro 6.7 indica los cuerpos colegiados, creados por la *Ley General Ambiental* (Ley No. 41 de 1998) que de manera indirecta, tienen alguna injerencia en la coordinación que demanda la gestión pública en el litoral.

En relación al *Sistema Interinstitucional del Ambiente* -SIA-, por su relevancia para la coordinación y consulta interinstitucional pública ambiental en Panamá, debe decirse que este se reglamentó sólo hasta finales del 2006, mediante Decreto Ejecutivo No. 314 del 19 de diciembre. Llama la atención que en la conformación del SIA (artículo 5 del Decreto), la ARAP no está incluida entre las 18 entidades públicas panameñas que de él hacen parte. Aunque el Decreto no es excluyente para la participación de otras instancias con competencias en gestión ambiental, es notable la ausencia de la ARAP[52] (creada por el mismo gobierno un mes antes mediante la Ley 44 de 2006), con responsabilidades expresas relacionadas por ejemplo con el establecimiento de *zonas especiales de manejo marino-costero en aquellas áreas geográficas marino-costeras, en donde se requiera un manejo costero integral de los recursos acuáticos* (Artículo 4).

Finalmente indicar que la ANAM estableció a comienzos del 2007, según el artículo 95 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 (*Ley General Ambiental*), modificado por el artículo 68 de la Ley 44 de 2006 (ley de creación de la ARAP), el *Comité Nacional de Humedales de la República de Panamá*, orientado también a la

[52] El *Ministerio de Economía y Finanzas,* en su documento *Descriptivo del Presupuesto de Inversiones del Sector Público para la Vigencia Fiscal de 2008,* declara explícitamente a la ARAP y la ANAM como las instituciones líderes del *Sector Ambiente* en el país (MEF, 2008).

protección, conservación y restauración de los humedales costero-marinos en atención a la Ley No.6 de 3 de enero de 1989, por la cual se aprueba la *Convención RAMSAR*. El *Comité* creado mediante Resolución AG-0038-2007 de la ANAM del 1 febrero, se constituye en el principal mecanismo de coordinación interinstitucional para asistir a las autoridades competentes, ONG´s, y, a los usuarios de los humedales costeros y continentales en su promoción, planificación, manejo y uso racional.

Cuadro 6.7. Cuerpos colegiados de coordinación ambiental interinstitucional en Panamá creados por la Ley 41 de 1998

| Cuerpo Colegiado | Funciones |
|---|---|
| *Consejo Nacional del Ambiente* -CNA- | Recomienda la política nacional del ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales al *Consejo de Gabinete*, promueve y apoya a la ANAM en la coordinación del SIA, y coadyuva en la incorporación de la dimensión ambiental dentro del contexto de las políticas públicas, en coordinación con el *Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible* |
| *Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible* | Consejo interministerial responsable de la coordinación de las políticas públicas, y que aglutina a los ministerios de *Comercio e Industrias*, de *Desarrollo Agropecuario*, de *Educación*, de *Economía y Finanzas*, de *Obras Públicas*, de *Salud,* de *Vivienda*, además de la *Autoridad de Turismo de Panamá.* |
| El *Sistema Interinstitucional del Ambiente* -SIA- | Conformado por las instituciones públicas sectoriales con alguna competencia ambiental, el SIA establece mecanismos de coordinación, consulta y ejecución con el fin de armonizar las distintas políticas, evitar conflictos y responder a los objetivos y fines de la política ambiental nacional |
| *Comisión Consultiva Nacional del Ambiente* | Órgano de consulta de la ANAM y del CNA, para la toma de decisiones de trascendencia nacional e intersectorial. Esta comisión está integrada por quince miembros, en representación del gobierno, la sociedad civil y las comarcas indígenas |
| *Comisiones Consultivas Provinciales, Comarcales y Distritales del Ambiente* | Con participación la sociedad civil, estas *Comisiones* analizan los temas ambientales y hacen observaciones, recomendaciones y propuestas a la ANAM |
| *Comisión Nacional de Biodiversidad* | Establecida desde el *Departamento de Conservación de la Biodiversidad* de la ANAM, para crear las condiciones para formalizar y perfeccionar las coordinaciones interinstitucionales e intersectoriales sobre biodiversidad tanto continental como marina |

### 6.2.5. Estrategias

Aquí se explora si en Panamá existen grandes líneas de actuación para gestionar sus áreas litorales, y de existir, si estas tienen enfoques económicos, proteccionistas, *verdes*, de ingeniería o *desarrollistas*. Del acopio y análisis realizado de planes, programas y documentos estratégicos nacionales, se puede concluir que no existe hasta la fecha ninguna estrategia específicamente orientada a la gestión integrada del litoral. Las estrategias existentes son de carácter general como la *Estrategia Nacional Ambiental* -ENA- aprobada en 1999 y la *Estrategia Nacional de Biodiversidad* -ENB- del año 2000. La *Estrategia Nacional Marítima* -ENM- aprobada por el *Consejo de Gabinete* a través de la Resolución de Gabinete No. 3 (28 de enero de 2004) presenta algunos elementos más específicos orientados al MCI en el país (AMP, 2004).

La ENM tuvo sus orígenes en el Decreto Ley No.7 de 10 de febrero de 1998 que creó a la AMP y que pretendió unificar las distintas competencias marítimas de la administración pública. Allí, como ya se indicó, a la AMP se le otorgó la *autoridad suprema para la ejecución de la Estrategia Marítima Nacional*. El artículo 4, ordinal 1 del Decreto Ley, indica que la AMP tiene entre sus funciones, proponer, coordinar y ejecutar la ENM. En diciembre de 2001, se firmó un *Acuerdo Interinstitucional* entre la AMP, la *Autoridad del Canal de Panamá* (ACP), la ANAM, la *Autoridad de la Región Interoceánica* (ARI) y el *Instituto Panameño de Turismo* (IPAT)

para la formulación de la ENM. En septiembre de 2003, se llevó a cabo la entrega, por parte de los integrantes del *Comité Interinstitucional*, del *Documento Borrador Final* de la ENM, consensuado entre las entidades antes enunciadas. Posteriormente mediante Resolución J.D. No.026-2003 de 22 de diciembre, la *Junta Directiva* de la AMP aprobó el *Documento Final* de la *Estrategia* y autorizó su presentación ante el Organismo Ejecutivo para su consideración y aprobación. En enero de 2004 el *Consejo de Gabinete* aprobó la EMP como *"el conjunto de actividades relativas a la marina mercante, el sistema portuario, los recursos marinos y costeros, los recursos humanos y las industrias marítimas auxiliares de la República de Panamá".* Mediante Resolución JD Nº055ª-2008 de 18 de septiembre de 2008 de la AMP, la *Estrategia* fue actualizada.

La *Estrategia* es hoy día el gran marco programático de actuación de Panamá, que relaciona sus objetivos geopolíticos, económicos, sociales y ambientales, con su territorio costero, insular y marítimo. El rol histórico de estos territorios, a más de su dimensión espacial, dejan claro que este marco es prácticamente el marco de actuación nacional. Aquí se incluyen actividades del *sector primario* de la economía (la pesca y acuicultura), actividades del *sector secundario y de infraestructura* (los puertos y el Canal de Panamá) y actividades del *sector terciario* (el turismo de cruceros, la *Zona Libre de Colón*, y numerosos servicios auxiliares que incluyen el agenciamiento, avituallamiento, abastecimiento de combustibles, mantenimiento y reparación de buques, incluso los servicios de abogados).

La EMN, no obstante su enfoque dirigido a aprovechar y gestionar de manera sostenible las potencialidades de los espacios litorales y marítimos panameños, tiene ante todo primero un marcado énfasis sectorial en el crecimiento económico, en segundo lugar el desarrollo social, y unos pocos elementos orientados a la sostenibilidad de las explotaciones de sus recursos naturales. Las actividades marítimas mismas fueron los criterios para la composición de los grupos responsables de su formulación durante los años 2002-2003: Marina Mercante, Tránsito Interoceánico, Trasbordo Marítimo, Explotación Marino-Costera, y Jurisdicción Marítima. La reciente actualización del año 2008, confirma esta perspectiva. Esta enfatiza en el papel de la EMN para la *creación y desarrollo de una moderna plataforma logística, con múltiples ofertas en estructuras, infraestructura, servicios auxiliares para el trasbordo, almacenamiento, distribución, redistribución y la generación de valor agregado a las mercancías que transitan en Panamá.*

Aunque la EMN habla expresamente de la importancia para Panamá del rico y extenso litoral y zona costera, su potencial está sólo orientado a alcanzar el *objetivo estratégico* de *propiciar y mantener la competitividad en las instituciones y empresas que son parte de las actividades de comercio, transporte y logística, industria y tráfico marítimo*, así como el de *apoyar el crecimiento y desarrollo socio-económico sostenible del país a través del fortalecimiento y utilización plena de su conglomerado marítimo en un entorno que impulse la libre empresa y un mercado competitivo*. El *Manejo Costero Integral* aparece entonces como un nuevo paradigma que apoya la *Estrategia,* para *consolidar la integración de la pesca,* o incluir *el componente de desarrollo turístico para las comunidades isleñas, ribereñas, lacustres y costeras del país, como alternativa para su desarrollo sostenible.* La sustentabilidad de la misma base natural, así como social y cultural de las diversas comunidades y culturas asentadas en el litoral panameño (la mayor parte de la Nación), no son especialmente considerados como objetivos de este *Manejo Costero Integral*[53].

[53] Aún más, en un expreso apartado de la EMN en relación con el MCI, se señala que se deben *desarrollar planes de Manejo Integrado de Zonas Costeras que incluyan el establecimiento de nuevas rutas marítimas, mejorar las instalaciones portuarias y fomentar operaciones de transporte interno de pasajeros y almacenamiento de carga, para favorecer el desarrollo socioeconómico de las zonas apartadas del país*. No hay duda del enfoque fragmentado, desarrollista y no integrado de la EMN.

La *Estrategia Nacional Ambiental* -ENA- fue aprobada por el *Consejo de Gabinete* mediante Resolución No. 36 del 31 de mayo de 1999. La ENA, que tuvo su revisión, ajuste y actualización por parte de la ANAM en el 2007[54], constituye el marco de políticas nacionales, sectoriales y regionales orientado hacia la protección, conservación y recuperación del ambiente en la perspectiva del desarrollo sostenible. Para ello se definieron cuatro políticas fundamentales sobre las cuales se centra el desempeño público ambiental del país: Valorar y conservar el patrimonio ambiental; adecuar los mecanismos, mitigar los impactos y recuperar los recursos ambientales; transformar la cultura y promover la educación ambiental; y desarrollar y fortalecer la capacidad institucional ambiental (PNUD, 2008b).

La ENA se formuló a través de seis grupos de trabajo que definen claramente su enfoque: Biodiversidad y Áreas Protegidas, Calidad Ambiental, Género, Cuencas Hidrográficas, Aguas y Suelos, Recursos Costeros-Marinos y Recursos Forestales. La composición institucional del *Grupo de Recursos Costeros-Marinos* refleja una perspectiva menos sectorial que el conocido para el proceso de formulación de la EMN. Aquí participaron la AMP, ANAM, IPAT, MIDA, Universidad de Panamá, Puerto de Balboa, asociaciones de pescadores y acuicultores y ONG´s. Como era de esperar, lo costero y marino es analizado desde una perspectiva ecológica y de recursos (peces, madera, playas), diversidad biológica (composición de especies); sin una aproximación geográfica, paso previo y necesario para la gestión integrada de estos territorios. No obstante aquí se presenta una definición integrada de la Zona Costero-Marina. Un apartado de la ENA que presenta los *Territorios Ambientalmente Prioritarios*, no hace mención específica al territorio costero-marino panameño, más allá de la mención necesaria de la Bahía de Panamá por sus problemas de contaminación de aguas y fondos blandos. Sin embargo la ENA desde 1999, al enunciar en su texto una política para los recursos marinos y costeros, hace una fuerte defensa de un manejo sostenible de la zona costera, para alcanzar la sostenibilidad en los escenarios por ella previstos: *Visión 2005* y *Visión 2020*.

Ahora finalmente puede decirse que las dos estrategias analizadas constituyen básicamente las políticas de actuación de la AMP y la ANAM. Políticas que finalmente evidencian el notable sesgo sectorial, que caracteriza la administración pública en el país. No obstante más de cuatro años antes de la formulación de la EMN (2004), la ENA (1999) presentó una perspectiva menos sectorial, con algunos elementos geográficos y de enfoque que podría haber contribuido al génesis del MCI dentro de la EMN, el gran marco de actuación en el territorio costero y marítimo panameño. Lamentablemente el diálogo entre las dos instituciones líderes en ese momento para la gestión integrada del litoral (y por lo tanto entre sus importantes estrategias), al parecer no se dio. En el 2009, tres años después de creada la ARAP, no existe proceso alguno orientado a formular un marco de acción nacional para el MCI. Sin embargo, como se indicará en el siguiente apartado, la AMP primero, y la ARAP después, han impulsando la formulación de planes locales y subregionales de *Manejo Costero Integral*, los cuales carecen de un marco estratégico de articulación y orientación a escala estatal.

[54] La ANAM y el *Centro Internacional de Desarrollo Sostenible* de la *Fundación Ciudad del Saber*, iniciaron en febrero de 2007 el proceso de consulta y formulación de una nueva estrategia: la *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible*. Esta estrategia pretende integrar los avances de la *Estrategia Nacional de Desarrollo* para el cumplimiento de los *Objetivos del Milenio*, el proceso de *Concertación del Plan Nacional de Desarrollo*, las oportunidades y retos de los *Proyectos de Desarrollo Sostenible*, así como el proceso de renovación de la ENA (2007-2012).

### 6.2.6. Los Instrumentos

La administración pública en Panamá, con injerencia en el territorio costero-marino, tiene múltiples instrumentos de carácter operativo, y menos de tipo estratégico, para la ordenación del territorio de interés y el manejo de sus recursos costeros. Estos instrumentos han sido impulsados principalmente por la *Autoridad Marítima de Panamá* -AMP- y la *Autoridad Nacional Ambiental* - ANAM- durante el periodo 1998-2006, y por ésta última y la *Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP- a partir de 2007 y hasta el presente.

Entre los instrumentos estratégicos, deben destacarse por su relevancia, los *Planes de Manejo Costero Integral* -PMCI- de carácter subregional y local, impulsados inicialmente por la AMP y después por la ARAP. Ellos se han venido convirtiendo en las herramientas específicas para la gestión integral de los recursos naturales del litoral panameño. Estos planes orientados más al manejo de los recursos hidrobiológicos, pesqueros, forestales y de playas, y menos a la gestión integrada del litoral, se han formulando casi siempre mediante consultorías externas para algunas zonas seleccionadas de la costa. Estas zonas denominadas *ZEM*, se caracterizan por la existencia de ecosistemas marino-costeros frágiles, sitios de anidamiento o crianza, marismas, humedales, arrecifes de coral y zonas de reproducción y cría que, por sus características ecosistémicas, requieren según la ARAP un *manejo costero integral*. Su manejo debe ser determinado por un PMCI, el cual será ejecutado por la ARAP en conjunto con las autoridades locales, instituciones y comunidades.

En la Figura 6.11 se indican los sitios de interés costeros según la ARAP (2007), en la Figura 6.12 las ZEM del Pacífico panameño con información de su base legal, y en el Cuadro 6.8 una síntesis de los PMCI proyectados, en elaboración o aprobados con información también sobre ubicación, entidades responsables, marco jurídico y fuentes de financiación. Sobre los Planes de MCI deben señalarse varios asuntos: Ninguno se enmarca en la *Estrategia Nacional Marítima*, aunque inicialmente fueron impulsados por la AMP (su institución líder). La ANAM no ha promovido la formulación de estos planes, no obstante el primer plan (Golfo de San Miguel- Región Pacifica del Darién) se elaboró por recomendación de la *Estrategia Nacional Ambiental* liderada por la ANAM. Todos los planes formulados, proyectados o propuestos a partir del 2007, promovidos y bajo responsabilidad de la ARAP, carecen de un marco estratégico de acción estatal, que armonice, articule y oriente estos instrumentos tras objetivos nacionales relacionados con el manejo integrado del territorio costero-marino. Y finalmente que los PMCI esta regidos básicamente por las políticas establecidas para el desarrollo del sector pesquero y acuícola, con base en la legislación vigente.

Orientado principalmente a la gestión pública de los bosques de manglar, la ARAP promulgó el *Resuelto* ARAP No. 1 de 29 de enero de 2008 por medio del cual se establecen *todas las áreas de humedales marino-costeros, particularmente los manglares de la República de Panamá como Zonas Especiales de Manejo Marino-costero* (Ministerio de la Presidencia, 2008). Este instrumento estratégico se convierte en una útil herramienta para la protección, conservación y restauración de los bosques de manglar del país (exceptuando aquellas que previamente han sido otorgadas en concesiones administrativas y/o sujetas a regímenes especiales por otras instituciones públicas). El *Resuelto*, aún su carácter zonal, no delimita estas zonas especiales. No indica cuales humedales marino-costeros (ubicación y extensión) son por él amparados. Aún así, en su Artículo 3, se determinan una serie de prohibiciones sobre diversos tipos de usos que deberán aplicarse *dentro estas zonas especiales de manejo marino-costero*.

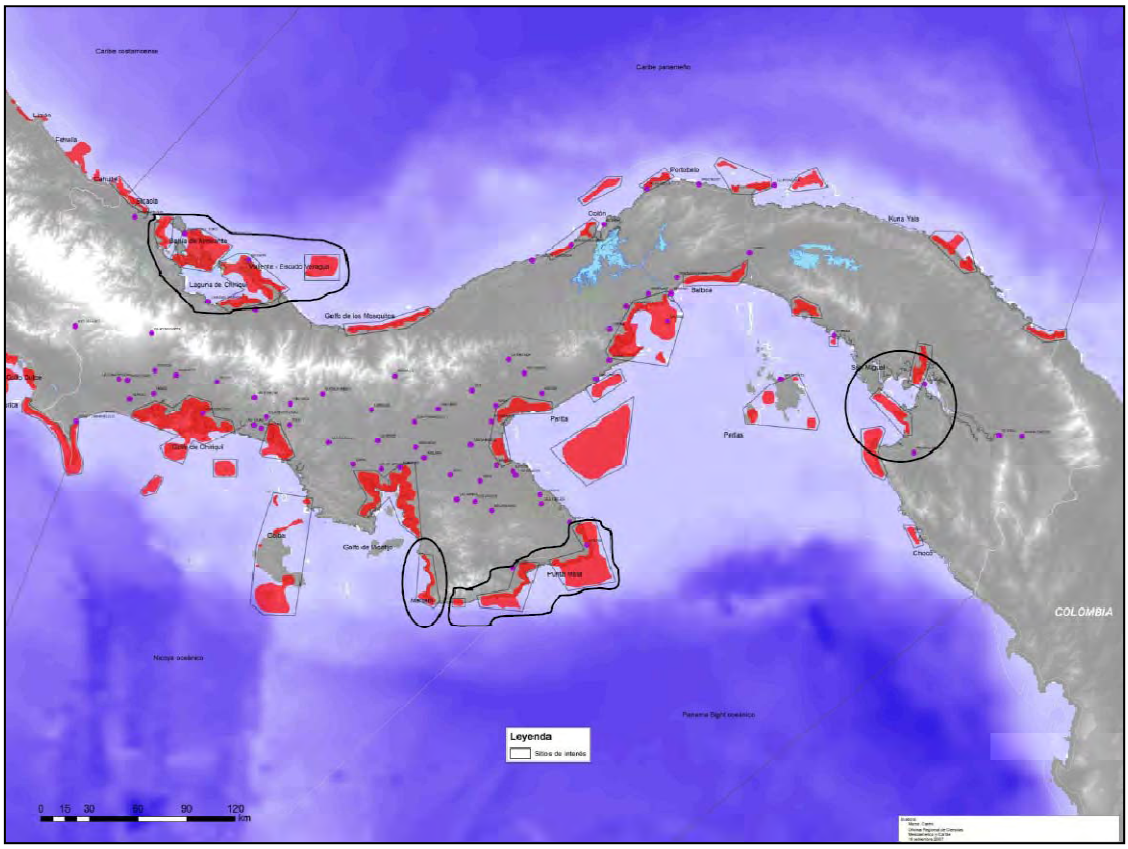



Figura 6.11. Principales sitios de interés costero en Panamá según la ARAP. Fuente: ARAP (2007)

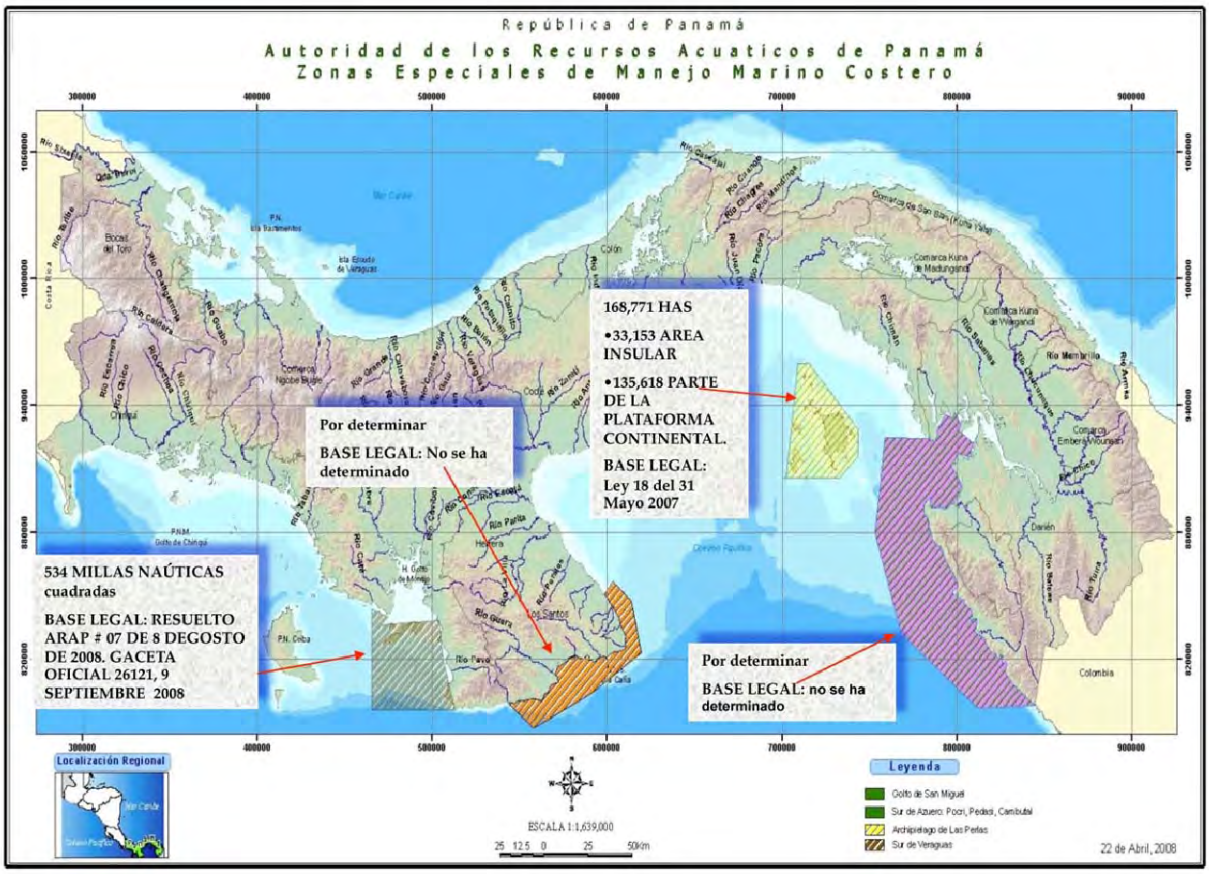



Figura 6.12. Ubicación y base legal de *las Zonas Especiales de Manejo Marino Costero* del Pacifico panameño
Fuente: ARAP (2008)

El último tipo de instrumento estratégico de carácter zonal son *las Zonas de Reserva* -ZR-. Estos espacios geográficos declarados por la ARAP tienen el objeto de proteger y preservar áreas de reproducción, de reclutamiento y de repoblamiento de las especies, que se consideren importantes para los objetivos de esa autoridad. Son áreas donde está prohibido el uso y aprovechamiento de los recursos marino-costeros; siendo la única actividad permitida la investigación científica.

Cuadro 6.8. Descripción sintética de los *Planes de Manejo Costero Integral* en Panamá

| Nombre del Plan | Ubicación | Etapa de Planificación | Observaciones |
|---|---|---|---|
| *Plan de Manejo Costero Integral en el Golfo de San Miguel y zonas adyacentes. Programa de Desarrollo Sostenible del Darién* | Golfo de San Miguel. Región Pacífica Golfo de Panamá | Elaborado y adoptado por Resolución 41 de 17 de marzo de 2006 | Formulado para la AMP por *Arden & Price Consulting / University of Miami* (2003-2004) en el marco de la *Estrategia Nacional del Ambiente*, con financiamiento del *Banco Interamericano de Desarrollo* -BID-. El plan es actualmente ejecutado por la ARAP con recursos nacionales y el apoyo de la *Comisión Permanente del Pacifico Sur* y el Gobierno de Bélgica |
| *Plan de Manejo Marino Costero Integrado de Bocas del Toro* | Zona costera Provincia de Bocas del Toro Región Caribe Occidental Bocas del Toro-Colón | Plan formulado pero aún no adoptado mediante norma | Plan formulado periodo 2006-2008, en el marco del *Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro*, impulsado mediante empréstito BID 1439/OC-PN (crédito de 15.2 millones de US$), por el *Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible* -CONADES-. Costos del Plan 600 mil US$. Previstos 1 millón de US$ para ejecución 2008-2009 por la ARAP (recursos Fase II nuevo crédito BID 1945/OC-PN) (CONADES, 2008) |
| *Plan de Manejo Costero Integrado de la Zona Especial de Manejo del Archipiélago de las Perlas* | Archipiélago de las Perlas. Región Pacífico Golfo de Panamá | Proyectado. En proceso de licitación pública internacional | Con recursos del empréstito BID 1724/OC-PN (diciembre 2006) para cooperar en el financiamiento de la ejecución del *Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la AMP* para el MCI. Recursos transferidos a la ARAP para formulación del plan. El proceso de licitación se declaró desierto en octubre 2008, iniciándose un nuevo trámite. El plan deberá ser el principal instrumento de gestión pública de esta *Zona Especial*, declarada así por la Ley No. 18 de 31 de mayo de 2007 |
| *Plan de Manejo Costero Integrado de la Zona Especial de* de Manejo Marino-Costera la Zona Sur de Provincia Veraguas | Zona Sur de Provincia Veraguas. Región Pacífico Chiriqui-Veraguas | Propuesto | Plan propuesto por la ARAP (2007) como principal instrumento de gestión pública de esta *Zona Especial*, declarada así por el *Resuelto* ARAP No. 07 de 8 de agosto de 2008 para los distritos costeros de Montijo, Soná y Mariato de la provincia de Veraguas. La zona fue también declarada *Humedal RAMSAR* por la Resolución INRENARE No. J.D. -015-94 del 29 de julio de 1994 |
| *Plan de Manejo Marino Costero Integrado de* Pocrí, Pedasí y Tonosí | *Distritos de* Pocrí, Pedasí y Tonosí, Provincia de Los Santos. Región Pacífico Chiriqui-Veraguas | Propuesto | Plan propuesto por la ARAP (2007). No se ha establecido el área como *Zona Especial de Manejo*. Sin embargo con recursos del empréstito BID 1724/OC-PN, la ARAP impulsa una *programa de manejo integral, limpieza, extracción y recolección de la basura marina* (Resolución ADM/ARAP No. 44 de 27 de noviembre de 2008) |

En relación a las herramientas existentes de carácter operativo en Panamá, estas corresponden básicamente a las contempladas y establecidas por la ley 44 de 2006 (principalmente orientadas al control y vigilancia de la pesca, la acuicultura y la administración de los recursos vivos costero-marinos -ARAP-), y a los definidos por el *Título IV De los instrumentos para la gestión ambiental* de la *Ley General del Ambiente.* El Cuadro 6.9 detalla estos últimos instrumentos definidos por la Ley 41 de 1998 (ANAM) y que tienen aplicación para el litoral panameño.

Cuadro 6.9. Principales instrumentos para la gestión ambiental en Panamá según la *Ley General Ambiental*

| Instrumento | Objetivos y características generales |
|---|---|
| *Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional* -OAT-. | Velar por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, su capacidad de carga, el inventario de recursos naturales renovables y no renovables *y las necesidades de desarrollo*. En el período 2001-2003 se elaboró el *Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental* -PIGOT-. La principal contribución del PIGOT son las capacidades instaladas para la integración gradual de la información territorial que se viene generando como el *Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial local de Darién* -PIOT-, y de la provincia de Coclé. Para el seguimiento y evaluación del desarrollo del estudio del PIGOT, la ANAM emitió la Resolución AG-0443-2002 que creó el *Comité Asesor Técnico de Ordenamiento Territorial Ambiental de la República de Panamá* |
| Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental | La *Ley* establece como instrumento de gestión ambiental la supervisión, control y fiscalización ambiental; las auditorías ambientales, los programas de adecuación y manejo ambiental y la incorporación de acciones inherentes al seguimiento de los EIA´s. La Ley otorga prioridad a los instrumentos para la prevención de la contaminación, siendo el proceso de evaluación de impacto ambiental uno de ellos. Este implica el seguimiento, control, fiscalización y evaluación de la ejecución de los *Planes de Manejo Ambiental* -PMA-; así como la resolución de aprobación, que es una función de la ANAM |
| Normas de calidad ambiental | La Ley establece los lineamientos base para el cumplimiento y aplicación de las leyes, reglamentos y política nacional de calidad ambiental. Estos no hacen referencia alguna a la calidad medioambiental del entorno costero. En 1999 se aprobó el reglamento técnico que regula la reutilización de las aguas tratadas y su vertido al mar. En 2000 se publicó los reglamentos técnicos que regulan las descargas de efluentes líquidos provenientes de actividades domésticas, comerciales e industriales que descargan a cuerpos de aguas superficiales o subterráneas o bien a sistemas de recolección (alcantarillados). Asimismo, se estableció el reglamento técnico de uso y disposición final de lodo, y sus proceso de tratamiento (ANAM, 2004) |
| Evaluación de Impacto Ambiental -EIA-. | A través de la Ley, se estableció los EIA´s, como sistema de advertencia temprana y continua, destinado a proteger el medio ambiente contra daños injustificados o no previstos. En desarrollo de su reglamentación, en mayo de 2001, se aprobó la Resolución AG-0161-2001, por la cual se dictan las tarifas y cobros correspondientes a la prestación del servicio de EIA y el trámite de las solicitudes de inscripción de consultores ambientales. Con el objetivo de orientar en la aplicación de su procedimiento preventivo, se aprobó en septiembre de 2001 el *Plan Operativo de Evaluación de Impacto Ambiental* con la Resolución AG-0292-01 |

Los instrumentos para la gestión ambiental del territorio costero en Panamá, son ejecutados principalmente por las entidades del *Sistema Interinstitucional del Ambiente* -SIA- y las autoridades locales, entre otros. Sin embargo recordar que en el litoral la competencia plena de la ANAM se suscribe únicamente al interior del sistema de áreas protegidas nacionales (ANAM, 2004), que fuera de estas áreas, la jurisdicción y competencia expresa estaba antes en cabeza de la AMP (Decreto-Ley 7 de 1998) y, actualmente de la ARAP, a través de su *Dirección General de Ordenación y Manejo Integral* (Ley 44 de 2006).

Se debe destacar que en los últimos años, se ha dado un especial impulso a la formulación y fortalecimiento de diferentes tipos de instrumentos para la gestión ambiental, de acuerdo al *Plan Estratégico ANAM-SIA 2002-2006*. Estos instrumentos consideran *a los recursos marinos y costeros* de especial atención, aunque no presentan una visión espacial e integrada del litoral. En el año 2002 la ANAM, con el concurso de las entidades del SIA, inició el proceso de elaboración del *Plan Estratégico Participativo* -PEP-SIA-, con el propósito de contar con un instrumento de planificación participativo que articulará la gestión ambiental a nivel sectorial y nacional. El plan valida las directrices estratégicas de la *Estrategia Nacional Ambiental* -ENA-, definiendo políticas específicas, objetivos estratégicos e indicadores de logros, pero sin atención al litoral panameño, con excepción del incluido en el *Sistema Nacional de Áreas Protegidas.*

Finalmente en este apartado se considera necesario hacer un análisis más detallado de los EIA´s (ya indicado en el Cuadro 6.9.), como instrumento operativo relevante para la gestión ambiental del litoral. El proceso de EIA de Panamá tiene su origen en la Resolución 36/91 de 31 de mayo de 1991, del *Ministerio de Comercio e Industrias*, por la cual se le exigía la presentación de un EIA a todo proyecto minero, que serían evaluados de manera conjunta por el antiguo *Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables* -INRENARE-. Posteriormente se aprueba la *Ley Forestal* de 1994, que en su artículo 7, establece la obligatoriedad de presentar al INRENARE el correspondiente EIA para proyectos que en alguna medida pueda afectar sistemas boscosos. Durante ese mismo año se aprueba la Ley 30, por la cual se le adjudicaba al INRENARE la responsabilidad de exigir los EIA y la obligatoriedad de coordinar el proceso de evaluación.

En relación con el litoral, en el año 2003 la ANAM aprobó la estrategia para el *Fortalecimiento de la Estructura Orgánica Funcional y de las Capacidades de los Recursos Humanos de las Unidades Ambientales Sectoriale*s -UAS-. Se trabajó y consensuó con las UAS de los distintos ministerios, los términos de referencia específicos para los EIA relacionados con proyectos habitacionales, viales, mineros no metálicos, turísticos, portuarios y de cultivo de camarón (ANAM, 2004). Así se estableció la *Red interinstitucional de Unidades Ambientales Sectoriales* -RUAS-. En la ANAM está centralizada la responsabilidad de la aprobación final del proceso de los EIA que se hace a través de de la RUAS, instrumento que es claramente positivo para la integración de la gestión ambiental, y específicamente para el MCI.

No hay duda que en Panamá los EIA´s son procesos serios que pretenden asegurar la protección ambiental, entendida tanto en sus dimensiones ecológicas, como socioeconómicas y culturales. Sin embargo, se evidencia, como también lo señala Suman (2002), que sus procesos de análisis y evaluación se llevan a cabo proyecto por proyecto, generalmente en ausencia de un análisis geográfico de referencia, dificultando un análisis acumulativo y una primera aproximación integrada. También son constatables la aún débil aplicación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas a los planes y programas públicos, la existencia de limitaciones en las calificaciones del personal involucrado, el carácter de la evaluación ambiental generalmente reactiva (y no proactiva), sujeto mucho más al momento económico y político de muchos de los proyectos[55].

El problema más significativo, sin embargo, es la marcada legislación y administración sectorial pública panameña. Por ejemplo el *Ministerio de Desarrollo Agropecuario* analizaba hasta finales del 2006, los EIA´s para proyectos de camaronicultura y posteriormente enviaba sus recomendaciones para la decisión final a la ANAM. Este proceso ignoraba el análisis por parte de otras entidades interesadas como la AMP y el IPAT. Es urgente que hoy en día, después de la Ley 44 de 2006 y la creación de la ARAP con competencias también expresas para el *Manejo Costero Integral*, se superen estos recurrentes problemas del pasado. Un ejemplo adicional es ilustrativo. Gran expectativa se generó cuando el Decreto-Ley 7 (1998) dio autoridad máxima a la *Dirección de Recursos Marinos y Costeros* -AMP- en relación a todos los EIA´s para proyectos a proponerse y desarrollarse en la zona costera. Sin embargo las limitaciones para la regulación por parte de la AMP, ya comentadas, solamente la vinculan con unos tipos específicos de proyectos (puertos, transportes, marinas, etc.). Confiamos que esto no suceda de nuevo con el desarrollo de la Ley 44 (ARAP), ahora con más énfasis en la administración de proyectos pesqueros y acuícolas.

[55] Según comunicación personal (2006) con funcionarios de la AMP, problemas de coordinación eran frecuentes con la ANAM. No todos los EIA´s para proyectos en la zona costera llegaban a la antigua *Dirección de General de Recursos Marinos y Costeros* de la AMP, o si lo hacían se disponía generalmente de un periodo muy corto de tiempo para concepto. Personal de la AMP señala que con frecuencia no eran invitados a las visitas de campo para la evaluación de proyectos en el litoral por parte de la ANAM. Muchos de esos problemas pueden estar en la raíz de los conflictos y en la calidad de los procesos y de los proyectos presentados a EIA´s, al menos en el ámbito costero.

Otro ejemplo de la marcada sectorialidad en la aplicación de los EIA´s, es que la *Autoridad del Canal de Panamá* -ACP- está por fuera de la RUAS, por su condición de *suprema* autoridad del Canal y de todo el sistema que conecta el Mar Caribe con el Pacífico en el istmo. Recientemente la ANAM, en la promulgación de la regulación para los EIA´s, no hace mención alguna a la ACP o a ningún tipo de proyecto en el área del Canal. Las raíces de esta cuestión se explican por qué la ACP, según la legislación, no tiene ninguna obligación para someter sus documentos y proyectos a la evaluación ambiental de la ANAM[56]. El articulando de la legislación orgánica de la ACP hace mención de los estudios de impacto ambiental, pero el lenguaje y alcances no es de manera alguna similar a las regulaciones establecido en la Ley 41 para la ANAM. Una situación preocupante si se considera las grandes obras de ampliación actual del Canal realizadas por la ACP, donde también esta Autoridad es responsable de la elaboración y aprobación de los EIA´s.

### 6.2.7. Administradores

La formación en ingeniería orientada a la navegación marítima, gestión portuaria, marina mercante, industrias auxiliares, biología y derecho; priman en el perfil profesional de los funcionarios de la AMP, la ARAP y la ANAM, con alguna relación competencial con la gestión del litoral. No existen aún en Panamá funcionarios con formaciones de postgrado y/o profesional específicamente relacionadas con el MCI. Incluso varios de los funcionarios no son de nivel profesional, consecuencia de una pendiente implantación de la carrera administrativa para la provisión de puestos públicos. Tanto en las universidades públicas como privadas no existe perfil alguno relacionado con el conocimiento integrado del territorio costero-marítimo y su gestión, aún considerando los esfuerzos recientes de la *Universidad Marítima Internacional de Panamá* –UMIP- y más antiguos de la *Universidad de Panamá* -UP-[57]. Incluso en áreas como biología, ecología y otras ciencias marinas, la mayoría de profesionales funcionarios se han formado en el exterior, principalmente en Colombia, México y EEUU[58].

Llama la atención, que la situación sobre la formación universitaria de profesionales panameños para la gestión integrada de sus extensas áreas costeras, es en el 2009 casi la misma a la encontrada en 1995 por Rodríguez y Windevoxhel (1998). El establecimiento de la *Autoridad Marítima Nacional* (1998), la formulación y aprobación de la *Estrategia Marítima Nacional* (2004), que se soporta en la debida calificación de capital humano, no ha generado aún acciones concretas relacionadas con la formación de personal en MCI, más allá de la marcada perspectiva sectorial. En unas pocas universidades del país se ofrecen cursos sobre ciencias marinas, con un enfoque orientado hacia la investigación científica, y menos hacia su manejo integrado.

Aunque entre las funciones que el Decreto-Ley No. 7 (1998) le otorgó a la AMP (Artículo 4), no hay mención explícita alguna sobre competencias de la autoridad relacionadas con la formación marítima en Panamá, esta ley creó el *Instituto Panameño de Investigación Marítima* -IPIM- como parte de la estructura orgánica de la *Autoridad Marítima de Panamá* (Artículo 12). Incluso esta Ley estableció entre las funciones de

[56] Igualmente, tanto en el Decreto-Ley No 7 (AMP) como en la Ley No. 44 (ARAP), se hace en los mismos términos expresa aclaración que las funciones y atribuciones que estas leyes le confieren a estas dos autoridades, *no afectan la competencia de la Autoridad del Canal de Panamá, en las materias relacionadas con la administración, el funcionamiento, la conservación, el mantenimiento y la modernización del Canal de Panamá y las actividades conexas, de conformidad con las normas constitucionales y la Ley 19 de 1997 y sus reglamentos.*

[57] La UP oferta un máster en *Ecología y Gestión de Zonas Costeras* en su sede regional de Provincia Veraguas, con énfasis en ecología e impactos ambientales sobre el litoral (Com. per. *Betty Ann de Catsambanis* Vicerrectora de Postgrado e Investigaciones. UP).

[58] Comunicación personal con funcionario de la Oficina de Recursos Humanos de la ANAM (Diciembre, 2005).

la *Junta Directiva* de la AMP la de adoptar las políticas necesarias para el desarrollo de los recursos humanos relacionados con la aplicación de la *Estrategia Marítima Nacional*, enfatizando también en la debida atención a las recomendaciones que generará el *Instituto Panameño de Investigación Marítima*[59].

El mismo Decreto-Ley No. 7 otorgó competencias a la *Dirección de Recursos Marinos y Costeros* para establecer *los mecanismos para el mejoramiento científicos y tecnológicos del personal de la administración pública vinculado a la administración de los recursos marinos y costeros*. A la *Dirección General de la Gente de Mar* se le dieron expresas funciones para asegurar la formación, educación y titulación de la gente de mar, administrar la *Escuela Náutica de Panamá* (ENP)[60], así como autorizar, fiscalizar y supervisar el cumplimiento de los programas de formación de cualquier institución que imparta en el país conocimientos sobre náutica y aspectos marítimos en general.

En el 2004, la EMN nuevamente enfatiza en la necesidad de crear el IPIM, ya contemplado desde 1998, para que sea el centro nacional especializado en investigaciones marítimas aplicadas. Este Instituto sería, según la *Estrategia,* cuerpo de consulta permanente y fuente de apoyo técnico al Gobierno Nacional y al sector privado para la toma de decisiones informadas sobre nuevas políticas y leyes para el espacio marítimo nacional. El IPIM está a la fecha aún por implantarse. La EMN señaló también la necesidad de reestructurar la *Escuela Náutica de Panamá* -ENP- bajo una figura jurídica que la dote de mayor autonomía y recursos, para proyectar las necesidades educativas en otras ramas del quehacer marítimo, de manera que esta se ponga al día de las demandas internacionales sobre gestión marítima y costera.

El 1 de diciembre del 2005; atendiendo la última recomendación de la EMN; la *Asamblea Nacional* creó mediante la Ley 40, la *Universidad Marítima Internacional de Panamá* -UMIP-, como universidad oficial de la República para formar los profesionales que demanda la ejecución de la *Estrategia*, preparando así personal en todas las áreas marítimas: gestión de recursos humanos, marino-costeros, puertos, industrias auxiliares, así como la marina mercante. La Ley transfirió la ENP a la UMIP, conformando así la *Facultad de Ciencias Náuticas*[61]. La UMIP tiene una clara apuesta por la *protección marítima y el desarrollo sostenible del ambiente marino-costero*. Esta universidad ha contemplado la creación de algunos programas de licenciatura y postgrado relacionados con el MCI, realizando actualmente talleres y foros sobre temáticas relacionadas. No obstante, tanto los programas de licenciatura y los postgrados actuales han tenido un marcado énfasis en ingeniería, derecho y negocios marítimos, administración portuaria, y gestión de recursos marino-costeros.

Finalmente debe señalarse que la Ley 44 (2006) que creó la ARAP, tan solo hace referencia entre sus funciones relacionadas con el asunto de este apartado, a *promover y desarrollar la capacitación e investigación científica, así como la validación y generación de tecnologías para el correcto aprovechamiento de los recursos acuáticos* (pesquerías y acuicultura). Esto ratifica el énfasis sectorial de esta Autoridad, así como también el carácter secundario de sus competencias que la Ley le otorga para el *manejo costero integral de la zona marino-costera* (Artículos 4 y 37).

[59] En el *Título VIII* del Decreto-Ley No. 7 (1998) se creó el IPIM, como el ente dirigente de la investigación aplicada para el sector marítimo, dándole al instituto expresas funciones para realizar, fomentar y dirigir la investigación requerida para impulsar el desarrollo ordenado y sustentable del sector marítimo. Se impulsó la membresía del sector privado para su organización y funcionamiento.

[60] Mediante el Articulo 38 de la Ley No. 7 se transfirieron a la AMP la *Escuela Náutica de Panamá,* asumiendo esta autoridad adicionalmente las obligaciones del centro de formación fundado en 1958.

[61] El Artículo 29 de la Ley 40 derogó el numeral 3 del artículo 33 y el artículo 38 del Decreto-Ley 7 de 10 de febrero de 1998. De esta forma se retiró de la AMP la administración, los bienes y las obligaciones relacionadas con la *Escuela Náutica de Panamá*.

### 6.2.8. Recursos y MCI

Significativos recursos económicos ha dispuesto la República de Panamá, especialmente en los últimos cinco años, para el fortalecimiento institucional de la AMP y la ARAP para el *manejo integral* de sus recursos marino-costeros y la formulación y ejecución de algunos *Planes de Manejo Costero Integral* -PMCI- (ver Cuadro 6.8). La mayor parte de las inversiones han provenido de empréstitos contratados con el *Banco Interamericano de Desarrollo* -BID-, y en mucha menor cuantía por aportes nacionales y de la cooperación técnica internacional. Cómo se ha venido constatando hasta aquí, el elevado monto de los recursos asignados por el Ejecutivo, no reflejan necesariamente la existencia de un política pública orientada a la gestión integrada del territorio costero panameño, al menos con una primera aproximación geográfica. Lo que sí indican es la existencia sin duda en Panamá, de una política expresa orientada al *Manejo Integral* de los recursos vivos susceptibles de ser aprovechados en su *Zona Costera* (recursos pesqueros y forestales principalmente), que incluye la protección y conservación de los ecosistemas que proveen estos bienes.

El *Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible* -CONADES-, dependiente directamente del *Ministerio de la Presidencia* (e inspirado en la *Cumbre de Rio 92*), ha sido desde 1996 el mecanismo de coordinación, seguimiento y evaluación de las inversiones nacionales orientadas al *Desarrollo Sostenible* en Panamá. Los recursos dirigidos al *Manejo Costero Integral* en las regiones y, entregados a la AMP hasta finales del 2006 (y a partir del 2007 a la ARAP), han sido coordinados y supervisados por el *Consejo*, a través de la *Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas*, creada mediante el Decreto Ejecutivo No. 2 del 11 de enero de 2005 (CONADES, 2008). El *Consejo* tiene a cargo actualmente varios préstamos con el BID (tanto en fase de diseño como de ejecución), por un monto total de 241.5 millones de US$ (a 2008), orientados a cofinanciar los *Programas de Desarrollo Sostenible* en prácticamente todas las provincias del país[62]. El Cuadro 6.10 detalla para estos programas los préstamos suscritos, sus montos y marco temporal, que incluyen recursos económicos orientados a la formulación y ejecución de los PMCI y al fortalecimiento institucional de las entidades públicas responsables (AMP y ARAP).

Es necesario hacer énfasis en que el *Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la AMP para el manejo costero integrado*, corresponde al único contrato de préstamo entre el BID y la República de Panamá, negociado específicamente para apoyar el *Manejo Costero Integral* en el país. Como señala el *Ministerio de Economía y Finanzas* (MEF, 2008), y el *Contrato de Préstamo*, el proyecto consiste en la ejecución de tres componentes para dotar a la AMP de los instrumentos técnicos y operativos, además de la asistencia técnica, capacitación y equipamiento:

1. *Mejorar las capacidad de gestión*: *Dotar de instrumentos técnicos y operativos a la Unidad Ambiental de la AMP* (ahora de la ARAP); *diseñar un plan de monitoreo de la calidad de las aguas costeras, mejorar la eficiencia de generación de ingresos de la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros de la AMP* (después *Dirección de Ordenación y Manejo Integral* de la ARAP).

[62] Seis son los programas regionales de *Desarrollo Sostenible* que impulsa CONADES a 2008: *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro, Proyecto de Actividades Prioritarias en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Chiriquí, Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Colón* y *Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Provincias Centrales.* El monto total de estos programas para el período 1999-2012 asciende a 298.5 millones de dólares americanos (US$). 57 millones don recursos del Gobierno Nacional y la diferencia empréstitos externos (CONADES, 2008).

2. *Desarrollo del marco orientador para el manejo costero integrado*: *Establecer un sistema nacional de monitoreo, evaluación y difusión de los resultados del manejo costero integrado, elaborar herramientas técnicas para orientar el manejo costero integrado, apoyar en la Reglamentación de la Ley General de los Recursos Marinos Costeros*[63].

3. *Fomento del manejo costero integrado a nivel regional: Formulación de cuatro planes de manejo costero integrado, financiamiento para proyectos piloto, equipos en las oficinas provinciales.*

Cuadro 6.10. Recursos para el MCI en Panamá (1999-2012) y programas de préstamo del *Banco Interamericano de Desarrollo* (cifras en millones de dólares americanos). Fuente: Ministerio de la Presidencia, 2008; CONADES, 2008 y MEF, 2008

| Nombre del Programa | Contrato de préstamo | Monto del préstamo | Fechas de inicio y terminación | Plan o proyecto relacionado con MCI y cofinanciado por el préstamo /institución ejecutora |
|---|---|---|---|---|
| *Programa de Desarrollo Sostenible del Darién. Fase I* | PN-0116 y 1160/OC-PN | 70.4 | 21-Feb-99 y 22-Feb-08 | Formulación y ejecución (Fase I) del *Plan de Manejo Costero Integral en el Golfo de San Miguel y zonas adyacentes.* Recursos asignados a la AMP y transferidos en 2007 a la ARAP |
| *Programa de Desarrollo Sostenible del Darién. Fase II* | PN-L1017 y 1876/OC-PN | 17 | 31-Oct-07 y 31-Oct-10 | Ejecución (Fase II) del *Plan de Manejo Costero Integral en el Golfo de San Miguel y zonas adyacentes.* ARAP |
| *Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro Fase I* | ATN/JF 7577 - PN0149 y 1439/OC-PN | 15.2 | 29-Abr-03 y 29-Abr-08 | Formulación *del Plan de Manejo Marino Costero Integrado de Bocas del Toro.* Costos del Plan 600 mil US$. Previstos 1 millón de US$ para ejecución 2008-2009 por la ARAP (recursos Fase II nuevo crédito BID 1945/OC-PN) (CONADES, 2008) |
| *Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro Fase II* | PN-L1016 y 1945/OC-PN | 29 | 19-Dic-07 y 19-Dic-12 | Ejecución *Plan de Manejo Marino Costero Integrado de Bocas del Toro.* Previstos 1 millón de US$ para ejecución 2008-2009 por la ARAP |
| *Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la AMP para el manejo costero integrado* | 1724/OC-PN | 5.4 | 29-Dic-06 y 30-May-11 | Programa especifico de MCI. La AMP entidad ejecutora hasta transferencia del préstamo a la ARAP (enero 2007). De esta programa se asignaron: US$ 350.000 para formulación *Plan de Manejo Costero Integrado de la Zona Especial de Manejo del Archipiélago de las Perlas* (2008) y US$ 48.810 para *programa de manejo costero integral y limpieza* distritos de Pocrí, Pedasí y Tonosí, Provincia de Los Santos (2008) |

Es conveniente, además, comentar que el *Ministerio de Economía y Finanzas* justifica este proyecto y, el crédito externo, en el hecho de que la *Dirección de Ordenación y Manejo Integral de la ARAP, carece de planes de manejo costero integral, con este proyecto se atenderá esta deficiencia para generar ingresos, y capacidad de gestión ambiental, pasando de un manejo pesquero tradicional hacia un manejo integrado de los recursos marinos costeros* (MEF, 2008).

[63] El *Anteproyecto Ley Recursos Marinos y Costeros* formulado por la AMP fue retirado por el ejecutivo en 2005 después de aprobado el proyecto por el BID. En su lugar, como ya se ha indicado anteriormente, se propuso el proyecto de ley para crear la *Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP-.

Un análisis detallado de la distribución del presupuesto de inversiones de la ARAP, confirma primero, además de sus escasos recursos, su eminente carácter sectorial centrado en la gestión pública de la pesca y la acuicultura, y lo secundario de su rol para el *Manejo Integral* del litoral. Según el MEF el presupuesto total de inversión, con recursos del Gobierno Nacional para el año 2008 de la ARAP fue de 5.214.500 balboas. Tan solo el 3.1% de estos recursos propios fue orientado al *Manejo Costero Integral.* A diferencia el 58% de estos recursos de inversión, para la vigencia 2008, estuvieron dirigidos a un proyecto de construcción y adecuación de un centro de investigación en maricultura.

Finalmente señalar que aunque la ARAP dispuso para el 2008 de US$ 1.652.990 provenientes del contrato de préstamo 1724/OC-PN con el BID para el MCI (ver Cuadro 6.10), la clasificación de estos recursos como del *Sector Agropecuario* y *Subsector Pesca* (en el *Presupuesto de Inversiones* del *Ministerio de Economía y Finanzas* -MEF, 2008-*)*, no deja duda sobre que el carácter *integral* de los planes de manejo impulsados por la ARAP, se basa en la protección y conservación de los ecosistemas costeros que proveen recursos pesqueros y forestales, y no en el carácter *integrado* que demandaría la gestión pública de su litoral.

### 6.2.9. Información

En Panamá no existe un programa de investigación interdisciplinario y de generación de conocimiento orientado a la gestión integrada de sus áreas costeras. Como ya se ha evidenciado anteriormente, el tránsito en el país de un *Manejo Integral de los Recursos Acuáticos Costeros Marinos*, a un Manejo Integrado de su Litoral es un reto aún por establecerse. No obstante el *Manejo Integral* de esos recursos es un importante paso en ese sentido, el cual carece sin embargo de un análisis geográfico y, por tanto también del análisis de los procesos territoriales públicos y privados que allí se suceden; paso previo para la gestión integrada.

No obstante el Gobierno (la AMP, el SMN, la ANAM y la ARAP) han reconocido que la información ambiental es uno de los instrumentos más poderosos de la gestión integrada del territorio. El artículo 45 de la *Ley General de Ambiente* (Ley 41 de 1998) define como objetivo del *Sistema Nacional de Información Ambiental* -SINIA- *recopilar, sistematizar y distribuir información ambiental del Estado, entre las dependencias y organismos públicos y privados, de forma idónea, veraz y oportuna, sobre las materias que conforman el ámbito del Sistema*. Además, establece que esa información es de libre acceso a los ciudadanos, quienes podrán solicitarla asumiendo el costo del servicio. El sistema entró en funcionando en el año 2005.

El SINIA genera además de información estadística, información cartográfica básica y actualizada por tema, a partir de nuevos criterios para una mejor capacidad de análisis territorial, esto facilita la toma de decisiones sobre una base adecuada de conocimiento. Este análisis para el litoral, esta sin embargo suscrito a coberturas de bosques y selvas costeras, donde es más clara la competencia de la ANAM. La información sobre extracción y aprovechamiento de recursos marinos y costeros ha estado en la AMP, trasladándose después a la ARAP, así como la relacionada con usos en el litoral en cada una de las otras instituciones sectoriales de la administración panameña: MIVI, ATP, AMP, ACP, ANAM, etc.

Para los futuros gestores del litoral en Panamá, el SINIA podría ser una herramienta de información oportuna, precisa y fiable del estado del ambiente, los indicadores para una comunicación de la información científica y técnica, y para la formulación de estrategias y políticas adecuadas. Ello sin embargo demanda una

perspectiva intersectorial y la coparticipación y alimentación del sistema desde otras instituciones claves, como la ARAP, la AMP y la ACP. Durante el periodo 2001-2004, se trabajó en el diseño conceptual y su operativización, con la colaboración del *Programa Ambiental Nacional* -PAN- y la empresa canadiense *Canglobal Management Inc.*, de forma que el sistema provea los datos ambientales y facilite la elaboración periódica del *Informe sobre el Estado del Ambiente* (ANAM, 2004).

Hay otro aspecto relacionado con la información, y en especial con el uso de Sistemas de Información Geografía -SIG- que debe aquí señalarse. A través de la *Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo* -CCAD-, la ANAM inició en el 2003 un proceso de integración y armonización del SINIA en la que se incluyeron la adopción de nomenclaturas, estándares y protocolos en sistemas de clasificación de la información ambiental y geográfica para el nodo regional con el aporte del proyecto NASA-CCAD. Con este proyecto mesoamericano de integración del SIG, se desarrollaron 20 capas de información que serán de gran utilidad para sustentar un programa de MCI en Panamá: vegetación, precipitaciones, cabeceras municipales, caminos, puertos, aeropuertos, sequía e inundaciones, precipitación, temperatura, cuencas hidrográficas, zonas de vida y capacidad agrológica de los suelos, entre otras. Esta información georeferenciada permitirá el intercambio de conocimiento entre los niveles regional y nacional, en los que se han realizado grandes esfuerzos dirigidos a fortalecer los procesos de evaluación, ordenamiento, y análisis con el nodo regional.

Hasta el Decreto Ley No. 7 del 20 de agosto de 2008 que creó el *Servicio Nacional Aeronaval*, el antiguo *Servicio Marítimo Nacional* -SMN- tenía entre sus funciones mantener actualizado el *Sistema de Cartografía Náutica Nacional* y crear nuevas cartas temáticas, incluyendo algunos aspectos relacionados con el medio ambiente. Así entonces desde 1983 el SMN investigó, elaboró y divulgó información en apoyo a la seguridad marítima y al conocimiento de los procesos y fenómenos oceánicos y costeros. Actualmente la elaboración de la cartografía náutica de las zonas marítimas en Panamá es competencia también del *Instituto Geográfico Nacional* -IGNTG-. Esta cartografía no es completa ni actualizada, y la que existe es principalmente levantada y distribuida por EE.UU. a través de la *U.S. National Imagery and Mapping Agency* (NIMA). Las cartas se basan en la información proporcionada por la *Autoridad del Canal de Panamá* y en los datos recogidos en el pasado por la Marina de los EE.UU. y el IGNTG a través del *Programa de Cooperación Hidrográfica* -HYCOOP-. La cobertura geográfica proporcionada por la NIMA es suficiente para cumplir con los requerimientos de la navegación internacional, pero no es adecuada para satisfacer los requerimientos del país sobre administración y gestión costera, navegación deportiva, control de la contaminación e ingeniería costera y portuaria, ya que no existe un recubrimiento costero continúo de gran escala (SMN, 2007).

Los levantamientos hidrográficos presentan un atraso de aproximadamente 20 años, es decir, que la colección de datos hidrográficos y oceanográficos es discontinua y no permite tener una visión espacio-temporal general a escala nacional (SMN, 2007). Las instituciones y autoridades del Estado con competencia en la materia (AMP, ACP, IGNTG, y SMN) firmaron en agosto del 2001 un acuerdo interinstitucional para la constitución de la *Comisión Hidrográfica - Oceanográfica de la República*, reorganizando así el *Servicio Hidrográfico* para la generación y divulgación de información más integrada sobre el territorio costero y marítimo del país. No obstante la *Comisión* esta principalmente orientada hacia la programación, ejecución y actualización del *Plan de Cartografía Náutica Nacional*, sin incorporar por ejemplo otros aspectos centrales para el MCI como información sobre contaminación o procesos de erosión de la franja costera. Esta situación es más crítica aún, pues no existen puentes establecidos entre la información generada por la *Comisión* y el

SINIA ya comentado. Aquí la ARAP debería jugar un papel central para establecer el sistema de información integrado para el MCI, en sintonía también con estas competencias otorgadas por la Ley 44 de 2006.

Finalmente, hay que hacer un comentario sobre un esfuerzo consistente de investigación, útil también para el MCI en Panamá. En comparación con los recursos terrestres, históricamente las áreas litorales han recibido muy poca atención investigativa por el gobierno. La diferencia la ha marcado el *Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales* -STRI- dependiente del *Smithsonian Research Institute* de EE.UU., y con sede principal en la Isla de Barro Colorado en la zona del Canal[64]. El STRI ha llevado al país desde hace más de treinta años, una gran cantidad de investigadores extranjeros quienes han recopilado una enorme cantidad de información básica sobre biodiversidad, ecología de sistemas litorales y recursos marino-costeros. Sin embargo esta información, que sin duda es muy útil, no obedece a ningún plan u objetivo establecido por el Gobierno panameño, de tal forma que toda ella no refleja las prioridades y necesidades nacionales. El que el país del istmo contase con un plan nacional de investigaciones marítimas y costeras, desde una perspectiva integrada, sería un paso trascendental para la sostenibilidad de este territorio.

### 6.2.10. Participación Ciudadana

Tanto la *Ley General del Ambiente* (Ley 41 de 1998), como la *Estrategia Nacional Ambiental* -ENA- (1998), definen mecanismos de participación a la hora de tomar decisiones con la ciudadanía, relacionadas con la gestión ambiental y la ordenación del territorio panameño. Entre ellos el más importante es sin duda las *Comisiones Consultivas Provinciales, Distritales y Comarcales del Ambiente*. Estos cuerpos colegiados, denominados también *Órganos de consulta y análisis ambiental*, hacen observaciones, recomendaciones y propuestas a la administración regional de la ANAM a escala tanto de las nueve provincias, las municipalidades o distritos y las comarcas indígenas. Estas comisiones están integradas de la siguiente manera: Para las provincias por el gobernador, quien la preside, por una *Junta Técnica* y por representantes del *Consejo Provincial de Coordinación* y representantes de la sociedad civil del área. Para las comarcas por un representante del *Congreso General Indígena*, quien la preside, representantes del *Consejo de Coordinación Comarcal*, la *Junta Técnica* y representantes de la sociedad civil del área. Para los distritos por el alcalde, quien la preside; por representantes del *Consejo Municipal* y representantes de la sociedad civil.

El *Plan Estratégico Participativo* -PEP- liderado por la ANAM y suscrito por todas las entidades nacionales, provinciales y locales con competencias en la gestión ambiental y que hacen parte del *Sistema Interinstitucional del Ambiente* -SIA-, se ha convertido tanto en el primer periodo de actuación (2002- 2006) , como en su versión actualizada, en el marco participativo donde se consensua las líneas de acción conjunta y sus estrategias de ejecución para atender la problemática ambiental nacional. El proceso de talleres para la construcción y ajuste periódico de este plan participativo, enmarcado en la *Estrategia Nacional del Ambiente,* es el instrumento abierto para la presentación y discusión de propuestas de actuación ambiental del país.

[64] De acuerdo con la *Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación* (SENACYT), sin las inversiones del STRI en el año 2003, la inversión en I+D habría sido tan sólo del 0.2% del PIB. Esta referencia puede explicar en parte las razones por las cuales el presupuesto estatal asignado a las universidades públicas se destina en su mayor parte a funcionamiento, asignando muy poco a la investigación. Según CSUCA (2006) tan solo cuatro universidades en Panamá hacen investigación: *Universidad de Panamá*, la *Universidad Tecnológica de Panamá*, la *Universidad Autónoma de Chiriquí* y la *Universidad Católica Santa María la Antigua*.

Se debe señalar sin embargo, que entre las instituciones lideres con injerencia en el litoral en Panamá (con excepción de la ANAM), a más de los avances de carácter legislativo que promueven la participación ciudadana, su test de implementación requiere todavía de la superación de un visón centralizada y jerarquizada para la toma de decisiones, muy arraigada tradicionalmente entre las autoridades. La cultura participativa, más que representativa, para la gestión de lo público es un reto todavía pendiente en varias instituciones públicas. Con frecuencia foros *participativos* impulsados por estas administraciones, son más espacios para la ratificación social de decisiones, ya tomadas por esas instituciones, y menos un ámbito de codecisión con la ciudadanía (PNUD, 2008a).

El modelo de gestión integrada para el litoral panameño, aún pendiente de su construcción y formulación colectiva, demandará que los foros de consulta existentes sean más de ajuste y validación de las decisiones de la administración pública, que solo escenarios para escuchar observaciones, recomendaciones y propuestas por parte de los agentes sociales. Del análisis de la gestión hecha por la AMP, para establecer instancias de participación y codecisión pública para el MCI, se concluye que no hubo esfuerzos significativos. Es por ello muy apropiado el que la ARAP[65] venga impulsando la creación de órganos de participación específicamente orientados a la toma de decisiones para el manejo costero integrado a escala de sus *Zonas Especiales de Manejo Marino Costero* -ZEM-. Pasos en este sentido ya se están dando, como lo señala la ARAP (2009), con el establecimiento de las *Unidades de Coordinación Interinstitucional* -UCI- y las *Unidades de Conservación y Vigilancia* -UCV- en el Golfo de San Miguel (Darién), el Archipiélago de Bocas del Toro y el Archipiélago de Las Perlas (Panamá). Estas unidades contribuirán de manera significativa al ajuste y legitimación colectiva de los PMCI ya formulados (o en trance de serlos), elaborados la mayoría de las veces mediante consultorías externas. Este mecanismo parece esencial para lograr el ajuste y apropiación social que demanda el alcance de las metas propuestas en dichos planes.

Sin embargo el problema de fondo es que en Panamá la participación ciudadana (con algunas excepciones en momentos críticos), como lo señala el mismo PNUD (2006a), no es permanente ni estructurada. La falta de madurez de los reclamos, la debilidad de las mismas organizaciones comunitarias de base, además del poco estímulo o promoción de la participación ciudadana por parte de las autoridades, dada la poca cultura participativa, hacen que la sociedad en su conjunto apunte hacia una cultura de conformismo, del *juega vivo* y del *sálvese quien pueda*. La obtención por la sociedad en general de este derecho civil y político, pasa por superar la recurrente debilidad del Estado en la materia, y dejar así por fin atrás, el tradicionalmente escaso ejercicio de la ciudadanía.

A manera de resumen sobre el análisis de los asuntos claves para el Manejo Costero Integrado en la República de Panamá, el Cuadro 6.11 sintetiza y destaca los aspectos que creemos más relevantes de este apartado del trabajo de investigación.

[65] La Ley 44 (2006) señala entre las funciones de la ARAP, la de *promover la participación genuina y directa de la sociedad civil interesada en las actividades de la pesca, la acuicultura y el comercio de productos y subproductos pesqueros, en la definición de políticas y normativas que el Estado tome en materia de pesca y acuicultura* (Artículo 4). No hay en la norma comentario alguno sobre una participación más allá de objetivos puramente sectoriales.

Cuadro 6.11. Resumen sistema administrativo y jurídico para el Manejo Costero Integrado en la República de Panamá

| Aspecto | Diagnóstico General |
|---|---|
| Políticas Públicas | Una política pública explícita o implícita orientada específicamente al manejo integrado del litoral ha sido inexistente. Por su relación señalar la existencia de la política de gestión ambiental en la Ley 41 de 1998, que creó la *Autoridad Nacional Ambiental* -ANAM-; así como elementos para una política de MCI relacionados con el *manejo costero integral* de los recursos naturales renovables marino-costeros en el Decreto–Ley 7 de 1998 que creó la *Autoridad Marítima de Panamá* -AMP-, y en la Ley 44 de 2006 que creó la *Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP-. |
| Normatividad | Existe una profusa, compleja y sobrepuesta normatividad relacionada más con la gestión pública de los diferentes recursos costero-marinos, que con la gestión integrada de este espacio geográfico estratégico. Dicha normatividad, que urge actualizarse, tiene una fuerte perspectiva sectorial que recientemente ha dejado el espacio libre para la privatización de zonas del litoral con antiguo carácter público. Una ley general de costas se considera especialmente pertinente. Es muy frecuente la confusión y ambigüedad en los conceptos y términos, señalados en las normas y relacionados con el área de interés. |
| Competencias | Fuertemente centralizadas. Las nueve provincias, las setenta y cinco municipalidades, y las cinco comarcas indígenas, tienen un rol exclusivo de ejecutores de las decisiones estatales centralizadas todas. Entre 1998 y el 2006 la competencia más clara la tenía la AMP. Desde finales 2006 esta competencia pasó a la ARAP. Pero estas entidades, y otras instituciones públicas relacionadas, abordan la gestión costera, litoral y marítima desde perspectivas eminentemente sectoriales. Se presentan frecuentes casos de conflicto competencial entre instituciones |
| Administración | Existen varias instituciones públicas con diferentes grados de responsabilidad para la administración de los recursos costeros y marinos (ARAP, ANAM, ATP, MICI, MIDA, MIVI), y para las actividades marítimas relacionadas con el Canal (AMP y ACP). Llama la atención la ausencia de instancias de coordinación marítima intersectorial, con una mínima perspectiva geográfica, como paso previo a la gestión integrada. Los cuerpos colegiados de coordinación existentes son marcadamente sectoriales. Ninguno relacionado con el territorio costero. |
| Estrategias | Se carecen de un marco nacional que articule y oriente los esfuerzos subregionales y locales orientados al MCI. Las estrategias existentes son de carácter general como la *Estrategia Nacional Ambiental* -ENA- (1999) y la *Estrategia Nacional de Biodiversidad* -ENB- (2000). La *Estrategia Nacional Marítima* -ENM- (2004) -actualizada en el 2008- presenta algunos elementos específicos orientados al llamado *manejo costero integral*. La ENA logró una perspectiva menos sectorial con algunos elementos geográficos y de enfoque que podían haber contribuido al génesis del MCI. |
| Instrumentos | Los *Planes de Manejo Costero Integral*, son los principales instrumentos estratégicos de carácter subregional orientados al MCI. La declaración de *Zonas Especiales de Manejo Marino*-costero son los instrumentos de protección / restauración de recursos y áreas costeras degradadas, por fuera del sistema de áreas protegidas. Abundantes herramientas de carácter reglamentario para la administración de los recursos naturales y el medio ambiente. |
| Administradores | No existe un perfil académico relacionado con el conocimiento integrado del litoral y su gestión. En algunas universidades del país se ofrecen cursos sobre aspectos marinos y costeros, desde una perspectiva orientada hacia los sectores productivos costero-marítimos y la investigación científica disciplinaria. En la actualidad no hay programas de formación en Manejo Costero Integrado. |
| Recursos | Empréstitos internacionales significativos suscritos por la República de Panamá con el BID (1999-2012) para apoyar el desarrollo sostenible de varias regiones del país (que incluyen programas sectoriales relacionados con el *manejo costero integral*). Además de un préstamo específico para fortalecer la gestión de la AMP (y luego de la ARAP) para el MCI. |
| Información | En Panamá no existe un programa de investigación interdisciplinario y de generación de conocimiento orientado a la gestión integrada de sus áreas costeras. No obstante está consolidado el *Sistema Nacional de Información Ambiental* liderado por la ANAM. Quedan pendientes mecanismos de intercambio y alimentación de información entre los distintos sectores. Parece necesario un plan nacional de investigaciones marítimas y costeras, desde una perspectiva integrada. |
| Participación | Existen varios mecanismos legales para promover la participación ciudadana relacionados con la gestión ambiental y la ordenación del territorio. El *Plan Estratégico Participativo* impulsado por la ANAM es un buen ejemplo. Sin embargo es común en otros sectores públicos, que la participación ciudadana no es permanente ni estructurada. Se evidencia en general una débil cultura participativa. Las UCI y UCV son mecanismos válidos para la participación ciudadana en la ejecución y seguimiento de los *Planes de Manejo Integral* impulsados por la ARAP. |

# TERCERA PARTE

# ANÁLISIS COMPARATIVO Y PROPOSITIVO: DE LA *PROTESTA* A LA *PROPUESTA*

# 7. ANÁLISIS COMPARATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y OTROS ASUNTOS CLAVES ORIENTADOS AL MCI: UNA EVALUACIÓN

A partir de los análisis de contexto y *Decálogo* realizados y presentados en la SEGUNDA PARTE, este capítulo se centra en identificar tanto las similitudes como las diferencias generales del *objeto* del MCI, el *litoral* de los cuatro estados iberoamericanos seleccionados; así como en comparar los avances orientados hacia su *objetivo*: el Manejo Costero Integrado de este singular y estratégico espacio geográfico. La Figura 7.1 indica la estructura de este análisis sintético-comparativo, siguiendo la metodología de finalidad explicativa e inductiva ya reseñada en la INTRODUCCIÓN.

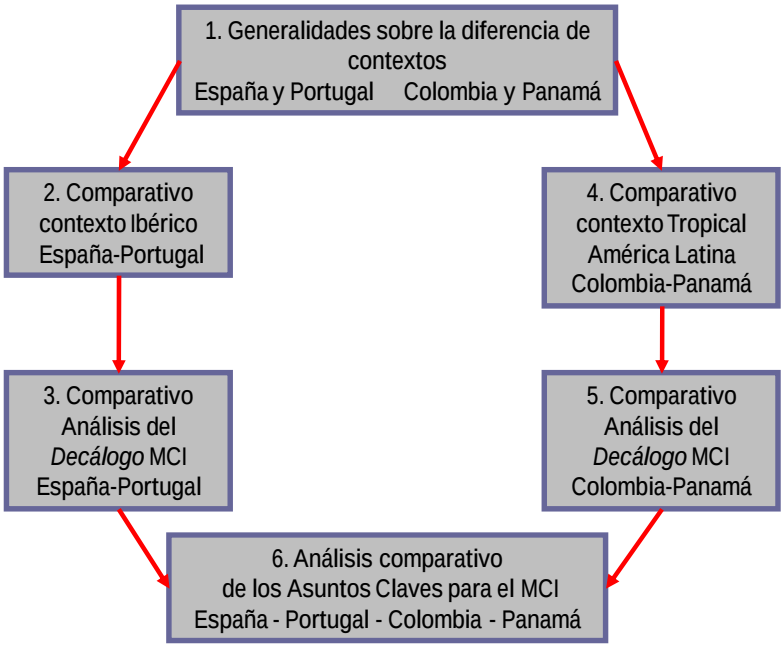



Figura 7.1. Estructura del análisis sintético-comparativo del contexto y asuntos claves para el MCI entre los estados seleccionados

El trabajo se aborda en seis etapas mediante cuadros y figuras que sintetizan la información relevante de cada país, tanto porque es común a los estados, como porqué muestra gran diferencia. El proceso en secuencia lógica avanza desde una primera etapa que centra el análisis en hacer explícitas las más notables diferencias del litoral, entre el contexto biofísico y socioeconómico-cultural de la Ibérica en la Europa Latina, y ese puente tropical que constituyen Colombia y Panamá entre la América Andina y la América Central. A continuación en la segunda etapa; ya exclusivamente centrados en el contexto ibérico; se lleva a cabo un breve análisis comparativo de las principales características y problemáticas del espacio litoral de España y Portugal desde una perspectiva integrada de todas las dimensiones de su realidad geográfica. A partir de allí se hace el análisis sintético-comparativo de los diez asuntos claves relacionados con el MCI (tercera etapa). La cuarta y quinta etapas abordan el mismo tipo de análisis comparativo pero ya centrado en los dos países latinoamericanos: el cuarto apartado sobre el contexto, y el quinto sobre los asuntos del *Decálogo*.

En la sexta y última etapa de este capítulo convergen los análisis de todas las etapas previas. Considerando la compleja realidad y problemática litoral de los cuatro estados iberoamericanos seleccionados en las dos caras atlánticas, se presenta el análisis sintético y comparativo relacionado con el avance en la implantación de las políticas públicas y sus asuntos derivados vinculados con el MCI.

El análisis secuencial atiende de manera especial aquellos asuntos y temas principales indicados en el planteamiento previo señalado en la INTRODUCCIÓN sobre las hipótesis de trabajo. Asuntos como el *Desarrollo* o *Subdesarrollo* del litoral, su Sustentabilidad, la heterogeneidad ecológica y sociocultural entre los estados, y la relación entre crecimiento económico, degradación ambiental y el uso intensivo de los recursos naturales, son especialmente considerados. El capítulo brinda los elementos de diagnóstico de carácter comparativo, sobre los impactos de las políticas públicas para la gestión integrada de las áreas costeras de España, Portugal, Colombia y Panamá, en relación con los supuestos o proposiciones iniciales, y de cara a la realidad compleja y contrastante de los litorales de los países analizados. Con base en estos elementos, las hipótesis serán confirmadas o no por el razonamiento que se desarrolla en el capítulo siguiente conclusivo y final del trabajo.

## 7.1. SÍNTESIS DE LA REALIDAD DE LAS ÁREAS COSTERAS EN LOS PAÍSES ANALIZADOS: ENTRE LA IBÉRICA EUROPEA Y EL TRÓPICO EN MEDIO DE LAS AMÉRICAS

Más allá del acervo histórico-cultural común de la región iberoamericana, y por tanto también en el litoral de los cuatro estados costeros analizados, lo que más se evidencia al comparar los contextos de estas áreas son sus profundas diferencias. Estas se explican en una honda diversidad geográfica, y por tanto climática, biofísica y socio-cultural, que han sido explícitamente ignoradas en los procesos de implantación en los distintos territorios del discurso y práctica del *Desarrollo*, como también en el análisis comparado de políticas públicas (BID, 2000). Como hemos visto en la SEGUNDA PARTE, los hechos físicos, sociales y culturales del litoral son substancialmente diferentes entre la Europa ibérica templada, y la conexión geográfica tropical allí entre la América Central y la Andina. Las realidades naturales y culturales son singulares y complejas en cada uno de los dos ámbitos. Complejidad que se eleva aún más en los trópicos.

Pero los hechos económicos desde una perspectiva general, no son singulares en la península Ibérica y en medio de la América tropical. Estos hechos, aunque con expresiones de *éxito* diferentes, se basan en las mismas ideas y mecanismos de actuación del sistema económico dominante, originando problemas de insostenibilidad similares en las interrelaciones dialécticas existentes entre los procesos económicos y los territorios costero-marinos. El capitalismo global, surgido de la transición hacia nuevas formas de organización económica y espacial desde los años ochenta del pasado siglo, ha producido tendencias homogeneizadoras en las formas de implantación de las llamadas *sociedades modernas* y por tanto también en las formas de uso (y abuso) de los recursos costero-marinos. Esto explica, como señalaba Milton Santos (2000), la similitud de paisajes y de espacios sociales a los que ha llevado la implantación del *Desarrollo* y su paradigma económico, para contextos biofísicos y culturales tan diferentes como por ejemplo el litoral alicantino en el Mediterráneo español, las calas urbanizadas del Algarve portugués, el apiñamiento urbano de Bocagrande en Cartagena de Indias, o el centro bancario y de negocios de Ciudad de Panamá. Así entonces la erosión, la contaminación, la sobreexplotación de los recursos naturales y la degradación de los ecosistemas costeros, se manifiestan cada vez más ahora en una similar insostenibilidad, ahora global, con repercusiones ecológicas y culturales bien diferentes entre países *desarrollados* de áreas templadas (como España y Portugal) y países tropicales supuestamente *en Desarrollo* (como Colombia y Panamá).

El Cuadro 7.1 presenta a manera de síntesis las diferencias y similitudes más relevantes, desde una perspectiva integrada, de las características y problemática por una parte del litoral ibérico, y por otra del

colombiano y panameño en medio de las Américas. En él se constata la conveniencia de distinguir primero para el análisis comparativo que viene después, entre los dos países europeos y los dos latinoamericanos. Posteriormente, ya en un contexto iberoamericano, sí se ocupa de forma aunada el análisis.

Cuadro 7.1. Diferencias y similitudes relevantes entre el contexto litoral ibérico (España y Portugal) y el de la América Tropical (Colombia / Panamá)

| Dimensiones del litoral | Europa Ibérica (España y Portugal) | América Tropical (Colombia y Panamá) |
|---|---|---|
| Contexto Físico | Costas templadas con rasgos bioclimático característicos de la región eurosiberiana, mediterránea y macaronésica. | Costas cálidas tropicales. De desérticas a superhúmedas con rasgos bioclimáticos típicos de la región del Caribe sur y el Pacífico tropical del noreste. |
| | Costas rocosas y accidentadas con existencia notable de acantilados. | Costas bajas, escasamente acantiladas. |
| | Carreras de marea de muy alta variabilidad. Entre 3 y 5 veces mayor en las costas de influencia atlántica respecto al Mediterráneo (España y Portugal). Entre 4 a 8 veces mayor en costas del Pacífico en relación a las del mar Caribe (Colombia y Panamá). | |
| Contexto Humano | Ausencia de comunidades indígenas no occidentalizadas. Elevada Pluralidad étnica paneuropea. | Presencia de comunidades indígenas no occidentalizadas. Pluriculturalidad. Población multiétnica costera cuantitativamente relevante (indígenas, gitanos y afrodescendientes). 75% de la población mestiza y el 10% blanca. |
| | Menos del 2% de la población en nivel de pobreza[1]. | Al menos el 29% de la población en nivel de pobreza. |
| | El 35% de la población con una edad superior a 50 años[2]. | El 26% de la población con una edad superior a 50 años[3]. |
| | IDH[4] España: 0,955 Portugal: 0,909 | IDH Colombia: 0,807 Panamá: 0,840 |
| | Pluralidad étnica | |
| Contexto Económico | *Etapa de Desarrollo*[5]: 3 | *Etapa de Desarrollo*: 2 |
| | *Índice de Competitividad Global*[6]. España: Puesto 33. Portugal: Puesto 43 | *Índice de Competitividad Global*. Colombia: Puesto 69. Panamá: Puesto 59 |
| | PIB per cápita[7]: US$ 31.560 España<br>US$ 22.765 Portugal | PIB per cápita: US$ 8.587 Colombia<br>US$ 11.391 Panamá |
| | Economía de libre Mercado. Capitalismo global | |
| Problemática | Contaminación de aguas costeras restringida a algunos tramos de la costa | Frecuentemente existencia de altos niveles de contaminación en aguas costeras. |
| | Degradación progresiva de ecosistemas costeros marinos, especialmente asociada a centros urbanos e industriales-portuarios. Erosión costera y algunos efectos evidentes del cambio climático. Disminución crítica de los recursos pesqueros. | |
| | Procesos de alta concentración de actividades económicas y residenciales en el litoral. *Litoralización*. Más generalizada en la Península Ibérica. | |
| | Modelos de gestión pública del litoral no integrados, con problemas de fragmentación sectorial / administrativa, coordinación, planificación y control institucional. Bajos niveles de Gobernanza del espacio costero-marino. Insostenibilidad del litoral. | |

[1] Pobreza medida como el porcentaje de la población que sobrevive con un ingreso promedio inferior a dos dólares diarios.

[2] Cifras del año 2006 según MP (2008).

[3] Cifras del año 2005 según DANE (2006).

[4] Índice de Desarrollo Humano. Cifras del año 2007 según PNUD (2009).

[5] El *Foro Económico Mundial* divide los países y sus economías en tres etapas según su grado de desarrollo (adicionando dos de transición). La etapa 1 corresponde a economías no desarrolladas y la 3 a desarrolladas. La etapa 2 comprende los países de desarrollo medio (WEF, 2009).

[6] Índice 2009-2010 elaborado por el *Foro Económico Mundial.* Corresponde al último ranking global que evalúa la situación de 117 naciones de todo el mundo y se calcula con tres índices principales: de tecnología, de instituciones públicas y ambiente macroeconómico (WEF, 2009).

[7] Cifras del año 2007 según PNUD (2009).

## 7.2. CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA EN EL LITORAL IBÉRICO: SÍNTESIS COMPARATIVA ESPAÑA - PORTUGAL

En relación al subsistema físico natural del litoral ibérico, lo primero que debe indicarse para España y Portugal son las grandes similitudes en relación a la estructura y función de sus ecosistemas costeros de soporte, que se explican por el continuo geológico y geográfico de la subplaca ibérica, desgajada de la placa euroasiática (Gil, 2001), y casi común contexto climático y oceanográfico. Los sectores costeros se dividen en dos grandes grupos: Los atlánticos y los mediterráneos. Siendo la divisoria entre estos tipos generales de costas el cabo Sân Vicente, lo que incluye al litoral de la región del Algarve portugués y del Golfo de Cádiz en las costas mediterráneas. El Cuadro 7.2 sintetiza aquellos elementos del contexto que permiten diferenciar mejor, desde una perspectiva integrada, las principales características del litoral entre los dos estados.

Cuadro 7.2. El contexto litoral de España y Portugal. Síntesis comparada

| Dimensiones / Subsistemas | España | Portugal |
|---|---|---|
| Contexto físico | 4.700 km de costas atlánticas y 3.300 km de costas mediterráneas que hacen parte de los grandes ecosistemas marinos de *Costas ibéricas*, *Mediterráneo* y *Corriente de Canarias*. | 2.800 km de costas atlánticas y 185 km de costas mediterráneas que hacen parte de los grandes ecosistemas marinos de las *Costas ibéricas* y el *Oceánico de la dorsal Centro-atlántica*. |
| Superficie Total (km$^2$) | 1.825.690 | 1.832.360 |
| Superfície Continental - Emergida (km$^2$) | 506.030 | 92.074 |
| Superfície Costero-Marítima (km$^2$) | 1.319.660 | 1.740.286 |
| Proporción território marítimo vs. continental | 2,6 veces mayor | 18,9 veces mayor |
| Superficie Total / Superficie Costero-Marítima | 1,34 | 1,05 |
| Longitud línea de costa (km.) | 8.000 | 2.980 |
| Superfície Continental / Longitud línea de costa | 63,25 | 30,9 |
| Contexto humano | Puesto 17 del *Índice de Pobreza Humana* entre los 30 países de la OCDE. *Tasa de Riesgo de Pobreza*: 20%. Crecientes procesos de desigualdad social. | Entre los estados de la UE, Portugal continúa presentando uno de los niveles más elevados de desigualdad social y pobreza. *Tasa de Riesgo de Pobreza*: 21% |
| Población total | 46.745.807[8] | 10.627.250[9] |
| IDH[10] | 0,955 Muy alto | 0,909 Muy alto |
| % de Población asentada en el litoral | 44% | 76% |
| Densidad de Población Total / Costera | 92,4 hab/km$^2$ / 380 hab/km$^2$ | 115,4 hab/km$^2$ / 470 hab/km$^2$ |
| Contexto económico | Fuerte crecimiento económico periodo 1995-2008: Tasas interanuales del PIB superiores al 3.4%. Período 2008-2009 fuerte recesión con caídas de hasta el -4.2% del PIB. Desempleo del 19%. | Crecimiento económico medio periodo 1995-2008: Tasas interanuales del PIB superiores al 2.2%. Período 2008-2009 fuerte recesión con caídas de hasta el -4.0% del PIB. Desempleo del 10,1 %. |
| Organización político-administrativa territorial | Monarquía parlamentaria. Descentralización política. Derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. 10 Comunidades Autónomas costeras. 25 provincias costeras. 463 municipios costeros (5.7% del total). | República unitaria parlamentaria. Escasa descentralización política. Con dos regiones autónomas insulares. Diez distritos en el continente. 14 distritos costeros (64% del total). |

[8] Cifras estimadas para el año 2009 por el *Instituto Nacional de Estadística* -INE- (www.ine.es).

[9] Cifras estimadas para el año 2008 por el *Instituto Nacional de Estatística* -INE- (www.ine.pt).

[10] Índice de Desarrollo Humano. Cifras del año 2007 según PNUD (2009).

Algunas diferencias vinculadas al contexto litoral entre los dos países ibéricos deben aquí destacarse. En correspondencia con su posición geográfica, Portugal en el extremo oeste de la placa Euroasiática y de cara al Atlántico nordeste, es uno de los países del globo con una mayor proporción relativa de espacios costero-marinos. Ello explica porqué la política lusa denominada *O Oceano: Um Desígnio Nacional para o Século XXI* del año 2004, fue una de las primeras de un estado europeo relacionadas explícitamente con la planificación y gestión oceánica. España, indudablemente también un país marítimo, tiene una proporción notablemente menor de estos ámbitos en relación a su territorio emergido. No obstante esto no explica la ausencia hasta ahora de política explícita alguna para la gestión de su rico y diverso espacio oceánico.

Otros dos asuntos, relacionados con el contexto socio-cultural y socio-económico deben mencionarse. Aunque los dos estados tienen una relativa alta densidad de población residente asentada en el litoral, su proporción en Portugal es proporcionalmente mayor que en España. Como ya se ha indicado, esta densidad poblacional es cuatro veces mayor para el litoral español, y cinco veces mayor para el litoral portugués durante los meses de verano por la afluencia turística.

Sin olvidar también que los dos estados ibéricos hacen parte de los escasos países del globo clasificados por *Naciones Unidas* como de *Desarrollo Humano Muy Alto*[11], Portugal sigue manteniendo en el seno de los treinta países de la OCDE uno de los mayores niveles de pobreza y desigualdad social. De esta problemática que se expresa con contundencia entre algunas comunidades pesqueras tradicionales en la costa portuguesa, no vienen siendo ajenos tampoco algunos grupos sociales periféricos asentados en el litoral, que están en España fuera de los circuitos de producción del *desarrollo*. Los críticos problemas asociados a la honda recesión económica actual en los países, han acentuado más esta problemática.

Finalmente se debe hacer explícito en esta síntesis sobre el contexto litoral entre los dos estados ibéricos, su profunda diferencia en relación con su organización política administrativa territorial. Característica que distingue una planificación y gestión pública del litoral cada vez menos sujeta a la *Administración General del Estado* para el caso español; en consecuencia con el *Estado de las Autonomías;* y en cambio una más sujeta a la *Administração Directa do Estado* en la República de Portugal, aún los recientes esfuerzos públicos en sentido contrario.

El objetivo del MCI es identificar y lograr soluciones duraderas a los complejos problemas del litoral. Del análisis del Cuadro 7.3 se puede inferir que los desafíos que impone la problemática costera en España y Portugal para lograr un buen gobierno de estos espacios estratégicos, debería caracterizarse más por los mecanismos de gestión que les son comunes, que por aquellos que les diferencian. Más allá del diferente subsistema jurídico e institucional público de los dos estados ibéricos, sus problemas costeros son tan comunes, aún sus matices específicos, que el intercambio de conocimiento y experiencias relacionados con su gestión son sin duda de gran valor para las dos administraciones estatales. El modelo de *progreso* soportado en el desarrollo excesivo de ciertos usos y actividades económicas como urbanización residencial y turística, en la implantación sin ambages del modelo exacerbado de *Desarrollo* con su secuela de disfunciones (contaminación, deforestación, erosión, pérdida del patrimonio natural y cultural, etc.), está en la base de esta problemática. La búsqueda colectiva e implantación de otras alternativas posmodernas, tras la *Sustentabilidad* del litoral, es de la mayor pertinencia para un MCI remozado en la península Ibérica.

[11] Según el último informe del PNUD (2009), de los 182 países miembros de la ONU con datos para el cálculo del *Índice de Desarrollo Humano*, 38 países corresponden al grupo de *Desarrollo Humano Muy Alto*. España se ubica en dicho grupo en el puesto 15 y Portugal en el 34.

## 7.3. EL SUBSISTEMA JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO IBÉRICO PARA LA GESTIÓN DEL LITORAL: SÍNTESIS COMPARATIVA ESPAÑA - PORTUGAL

En este apartado se acomete el análisis comparativo, entre los dos países ibéricos, de los resultados del análisis del *Decálogo* para el objetivo del MCI. Aquí entonces se compara el modelo jurídico, organizativo y administrativo público impulsado por España y Portugal durante el período 1980-2009 y orientado a la resolución de su diversa problemática litoral (Capítulos TERCERO y CUARTO).

Para realizar el análisis consideramos necesario proponer unos criterios específicos y fases que permitan elaborar una clasificación aproximada del grado de implantación del Manejo Costero Integrado en los cuatro estados analizados. No obstante reconocemos que estos criterios y sus elementos cuantitativos de ponderación, no dejan de estar exentos de considerables obstáculos sobre su precisión. Sí a ello añadimos la escala nacional de trabajo elegida y la dificultad corroborada durante la investigación para evaluar con detalle los esfuerzos de cada país hacia el MCI, la clasificación generada puede relativizar o cuestionar los resultados de esa gestión. Sin embargo el acercamiento que se espera obtener, permite ofrecer una plataforma territorial comparativa, que sin dejar de ser cualitativa, permite sustentar más adecuadamente la discusión posterior del trabajo sobre los avances del modelo de gestión del litoral que se aplica entre los estados. Creemos que la metodología propuesta facilita el necesario debate de cara a la evaluación del cumplimiento de los compromisos nacionales relacionados con la implantación del MCI. Reconocemos además que dos naciones costeras nunca tendrán exactamente el mismo acuerdo o arreglo gubernamental para solucionar los problemas de su litoral. Pero ello no excluye la posibilidad de poder identificar importantes similitudes o diferencias. Cuando se parte de un instrumento eficaz, sencillo y sintético como el *Decálogo*, que permite evaluar los elementos estructurales del subsistema administrativo y jurídico de un determinado nivel territorial de la administración pública, en relación con el objetivo del MCI, esta evaluación añade elementos suficientes que hacen posible que aparezcan diferencias significativas entre naciones u otros niveles territoriales. Además, la organización de grupos de naciones definidos por atributos similares relacionados con sus avances orientados hacia esta gestión costero marina, permitiría ayudar a orientar mejor los esfuerzos internacionales y regionales de cooperación y de transferencia horizontal de conocimiento y experiencias.

Como señala Barragán (2001), la clasificación inicial resultante de la aplicación del análisis de los elementos estructurales para evaluar el avance del MCI de un país u otro nivel territorial, no es estática. Su evolución temporal se espera muy dinámica en estrecha relación con la aparición de nuevas circunstancias externas e internas que alteran la situación analizada.

Así entonces los criterios y fases de valoración sugeridas por este trabajo en el Cuadro 7.4 para la comparación entre los países, están en correspondencia con el modelo metodológico específico escogido -el *Decálogo*- (Barragán, 2003 y 2004). La elaboración de las fases sucesivas ascendentes que ordenan los criterios y su valoración para cada asunto clave, considera además algunas disposiciones de clasificación entre naciones costeras provenientes de tres fuentes: *Centro de Recursos Costeros* de la *Universidad de Rhode Island* ( Sorensen *et al*., 1992), *Grupo de Gestión Integrada de Áreas Litorales* de la *Universidad de Cádiz* (Barragán, 2001) y *Secretaría* del *Convenio de Diversidad Biológica* (Global Forum on Oceans, Coasts, and Islands, 2008).

Cuadro 7.3. Problemática litoral de España y Portugal. Síntesis comparada

| Contexto | España | | Portugal | |
|---|---|---|---|---|
| | Problemas relevantes | Causas principales | Problemas relevantes | Causas principales |
| Físico natural | Degradación y fragmentación de ecosistemas y hábitats costero-marinos | Intensa urbanización, contaminación, sobrepesca, infraestructuras, etc. | Progresiva degradación y fragmentación de ecosistemas costero-marinos | Muy elevada urbanización en el litoral, contaminación, infraestructuras, etc. |
| | Alteración de procesos naturales | Aumento infraestructuras públicas, construcción de embalses, regulación fluvial, dragados y extracción de áridos | Cambios inducidos sobre los procesos naturales en el litoral | Deforestación, aumento infraestructuras públicas, regulación fluvial, dragados y extracción de áridos |
| | Pérdida de calidad y calidad de los recursos hídricos. Contaminación aguas litorales en algunos tramos | Vertidos de residuos sólidos, líquidos, urbanos, industriales y agrarios sin depurar. Deforestación de cuencas. Aumento excesivo de la demanda hídrica. | Polución marina. Pérdida de calidad y calidad de los recursos hídricos. Contaminación aguas litorales en algunos tramos | Vertidos de residuos sólidos, líquidos, urbanos, industriales y agrarios si depurar. Deforestación de cuencas. |
| | Pérdida de la biodiversidad costero-marina | Artes de pesca inapropiados, infraestructuras, contaminación, etc. | Pérdida de la biodiversidad costera en algunos tramos de la costa | Artes de pesca inapropiados, infraestructuras, contaminación, etc. |
| | Incremento de la erosión costera y de los niveles de riesgo asociados | Infraestructuras costeras. Urbanización del litoral. Deforestación. Dragados, etc. | Crítica erosión costera relacionada con factores naturales y antrópicos. | Deforestación cuencas, infraestructuras costeras, dragados. Urbanización del litoral |
| | Agotamiento de los recursos vivos marinos. Sobreexplotación pesquera | Sobredimensionamiento de la flota pesquera. Contaminación. | Agotamiento de los recursos vivos marinos. Sobreexplotación pesquera | Sobredimensionamiento de la flota pesquera. Artes inapropiados de pesca. |
| | Pérdida del patrimonio público natural | Modelo económico insostenible | Perdida del patrimonio público natural | Modelo económico insostenible |
| | Homogenización del paisaje. Proceso *litoralización* y *artificialización* del litoral (Especialmente en el Mediterráneo, Balares y Canarias) | Desarrollo excesivo de ciertos usos y actividades económicas como urbanización residencial y turística. Abandono de usos tradicionales costeros | Tendencia a la homogenización del paisaje. Proceso critico de *litoralización* (Especialmente en la región de Douro, Lisboa y en el Algarve) | Abandono de usos tradicionales costeros. Desarrollo excesivo de la urbanización residencial y turística en algunos distritos costeros. |
| Socio cultural | Crecimiento del nivel de privaciones humanas en el contexto de la UE | Modelo exacerbado de *Desarrollo*. Grandes brechas distribución de la renta | Crecimiento del nivel de pobreza y desigualdad social | Modelo exacerbado de *Desarrollo*. Grandes brechas distribución de la renta |
| | Aumento niveles de riesgo para la salud humana | Vertidos de residuos sin depurar. | Aumento niveles de riesgo para la salud humana | Vertidos de residuos sin depurar. Derrames de hidrocarburos. |
| | Disminución o dificultad para el acceso al disfrute de bienes de uso público -playas- | Pantallas arquitectónicas en la costa. Posesión inapropiada de bienes del DPMT | Disminución o dificultad para el acceso al disfrute de bienes de uso público | Barreras arquitectónicas en la costa. Posesión inapropiada de bienes públicos |
| | Pérdida y deterioro-expolio del patrimonio histórico-cultural | Excesiva urbanización residencial y turística. Modelo económico insostenible | Pérdida y deterioro del patrimonio histórico-cultural | Excesiva urbanización residencial y turística. Modelo económico insostenible |
| Socio económico | Creciente recesión económica 2008-2009. Pérdidas en sectores económicos como turismo, hostelería y otros asociados. Incremento del desempleo. Aumento de la precariedad laboral | PIB reciente interanual en exceso asociado al crecimiento de la construcción y la *burbuja* inmobiliaria. Modelo exacerbado de *Desarrollo* | Creciente recesión económica 2008-2009. Pérdidas en sectores económicos como turismo, hostelería y transporte. Aumento de la precariedad laboral | PIB reciente interanual en exceso asociado al crecimiento de la construcción y la *burbuja* inmobiliaria. Modelo exacerbado de *Desarrollo* |
| | Tendencia hacia la menor redistribución de la renta | Acentuado modelo económico injusto y no equitativo | Tendencia hacia la menor redistribución de la renta | Acentuado modelo económico injusto y no equitativo |
| | Transferencia de costes entre actividades y usuarios | El *desarrollo*: modelo económico injusto y no equitativo | Transferencia de costes entre actividades y usuarios | El *desarrollo*: modelo económico injusto y no equitativo |
| | Pérdida de las posibilidades futuras de bienestar socioeconómico | Modelo económico insostenible. Pérdida progresiva de la base de recursos | Pérdida de las posibilidades futuras de bienestar socioeconómico | Modelo económico insostenible. Pérdida progresiva de la base de recursos |

Cuadro 7.4. Criterios y fases sucesivas y ascendentes consideradas para el análisis comparativo de los subsistemas jurídicos y administrativos

| Asunto Clave | Criterios / Fases | Valoración |
|---|---|---|
| 1. Política[12] | Sin proceso alguno de política pública explícita relacionada con el MCI | 0 |
| | Etapa temprana para el establecimiento de una política pública orientada al MCI | 2 |
| | Etapa temprana para la ejecución de una política pública orientada al MCI | 6 |
| | Aplicación de una política pública orientada al MCI | 8 |
| | Aplicación avanzada y evaluación /reajuste de una política pública explícita orientada al MCI | 10 |
| 2. Normativa[13] | Exclusivamente con planteamiento sectorial, sin conexión entre sectores | 0 |
| | Con planteamiento sectorial integrado sin perspectiva espacial costera | 2 |
| | Con planteamiento sectorial integrado con distinción costera | 6 |
| | Específica orientada a la gestión del dominio público costero/marino | 8 |
| | Específica que regula la gestión integrada del litoral | 10 |
| 3. Competencias | No existe un esquema de distribución de responsabilidades públicas orientado al MCI | 0 |
| | Asignadas responsabilidades pero frecuentes conflictos competenciales para la gestión | 4 |
| | Con un esquema de distribución de responsabilidades públicas orientado al MCI pero sin mecanismos de coordinación | 6 |
| | Con un esquema de distribución de responsabilidades públicas orientado al MCI con mecanismos de coordinación | 10 |
| 4. Instituciones | Existencia exclusiva de instituciones costero-marinas sectoriales | 0 |
| | Instituciones sectoriales involucradas en la gestión intersectorial de recursos litorales | 2 |
| | Existencia de institución pública estatal con competencias expresas para el MCI pero sin órganos colegiados para la coordinación y cooperación interinstitucional | 6 |
| | Existencia de institución pública estatal con competencias expresas para el MCI con órganos colegiados para la coordinación y cooperación interinstitucional | 10 |
| 5. Estrategias[14] | Planes sectoriales. Sin planes o programas algunos relacionados con el MCI | 0 |
| | Etapa temprana para el establecimiento de una estrategia pública orientada al MCI | 2 |
| | Formulados grandes lineamientos estatales específicamente relacionados con el MCI | 6 |
| | Etapa temprana para la ejecución de una estrategia pública orientada al MCI | 8 |
| | Aplicación avanzada de planes o programas específicos relacionados con el MCI | 10 |
| 6. Instrumentos | Exclusivamente instrumentos reglamentarios preceptivos y sectoriales | 0 |
| | Etapa temprana de formulación de planes regionales/subregionales orientados al MCI | 2 |
| | Etapa temprana para la ejecución de planes regionales/subregionales de MCI | 6 |
| | Aplicación de planes regionales/subregionales de MCI | 8 |
| | Aplicación avanzada y evaluación /reajuste de planes regionales/subregionales de MCI | 10 |
| 7. Formación y Capacitación | El país con poca capacidad para formar y capacitar a sus gestores/administradores públicos con responsabilidades sobre MCI. Existencia de carencias entre funcionarios/gestores | 0 |
| | El país con capacidad para formar y capacitar a sus gestores/administradores públicos con responsabilidades orientadas al MCI. Existencia de carencias entre funcionarios/gestores | 6 |
| | El país con capacidad para formar y capacitar a sus gestores/administradores públicos con responsabilidades orientadas al MCI. Sin carencias formativas entre funcionarios/gestores | 10 |
| 8. Recursos | No hay coherencia entre la importancia del litoral y los recursos económicos asignados | 0 |
| | Existe una tendencia incremental de recursos asignados para la gestión costera | 6 |
| | Hay coherencia entre la importancia del litoral y los recursos económicos asignados | 10 |
| 9. Conocimiento e Información | Grandes vacios de conocimiento. Escasa disponibilidad de la información | 0 |
| | Nivel básico de conocimiento para el MCI. Escasa disponibilidad de la información | 2 |
| | Nivel apropiado y actualizado de conocimiento. Mediana disponibilidad de la información | 6 |
| | Apropiado y actualizado nivel de conocimiento. Información pública generada accesible | 10 |
| 10. Participación | Sin mecanismos estables y permanentes de participación pública para el MCI | 0 |
| | Con mecanismos esporádicos de participación pública para el MCI | 4 |
| | Con mecanismos regulares de participación pública para el MCI | 6 |
| | La ciudadanía participa en la toma de decisiones para el MCI | 10 |

[12] En atención al proceso general de las políticas públicas según López y Del Pozo (1999).

[13] Considerando algunos criterios de clasificación de arreglos gubernamentales costeros propuestos por Sorensen *et al.* (1992) y Barragán (2001).

[14] Considerando los criterios de la clasificación sobre el avance de políticas públicas nacionales para el MCI utilizados por la *Secretaria* del *Convenio de Diversidad Biológica* (Global Forum on Oceans, Coasts, and Islands, 2008).

El Cuadro 7.5 presenta la síntesis comparada de los resultados obtenidos del análisis de los asuntos estructurales orientados al MCI para los dos países ibéricos. Con base en los resultados de la SEGUNDA PARTE, y en atención a los criterios metodológicos de valoración / clasificación de la gestión entre estados costeros arriba indicada, la Figura 7.2 muestra el gráfico final comparativo alcanzado.

Cuadro 7.5. Los subsistemas administrativos y jurídicos para el MCI en España y Portugal: Síntesis comparada

| Aspecto | España | Portugal |
|---|---|---|
| 1. Política | La GIAL no es asunto prioritario en las políticas públicas; solo hasta el 2004 se contó con lineamientos de política costera y marina explícita, no obstante sigue manteniéndose una prioridad al desarrollo antes que a la conservación de los recursos; no hay integración de las políticas sectoriales. En el actual período legislativo parece que la gestión de la costa ha vuelto a la tradicional importancia marginal en la agenda política estatal. | Portugal carece actualmente de una política pública explícita para la gestión de su litoral, aún el interés inicial manifiesto por el *XVII Gobierno Constitucional* (2005-2009). Hasta la fecha este no ha reconocido suficientemente con hechos la necesidad de contar con una política explícita, específica e integrada para su litoral continental e insular. Es claro que esta política explícita o implícita (por la vía jurídica o estratégica) debería establecer un nuevo marco jurídico y una mejor organización institucional para la GIZC. |
| 2. Normativa | La *Ley de Costas* de 1988 es la norma fundamental para la tutela del DPMT. Existen abundantes instrumentos legislativos y dispersión de los mismos. No existe todavía normativa específica para la gestión integrada del litoral, aún los avances importantes durante los últimos 30 años. Existe un vacío normativo para la regulación del uso acuícola, energético, de protección, etc., y ordenación del territorio marino. | Existe una profusa, compleja y sobrepuesta normatividad relacionada con la gestión pública del litoral, que se explica por la escasa derogación y visión fragmentada. La figura del *Dominio Público Marítimo* -DPM- ha sido central. Urge un nuevo e integral régimen jurídico aplicable a la zona costera portuguesa (*Ley de Bases del Litoral)* que deberá clarificar el arreglo institucional, y revisar las competencias de las entidades con jurisdicción, y donde sea definido también un nuevo modelo de gestión del DPM. |
| 3. Competencias | El Estado y las CC.AA. concentran la mayor parte de las competencias, dejando a los municipios y ayuntamientos con menos competencias, pero importantes. Aparece una continua y creciente expansión de competencias de las CC.AA. costeras. Se constatan importantes conflictos competenciales en la gestión de las áreas litorales que obligan a disponer de apropiados mecanismos de coordinación y cooperación. | Se identifican tres etapas en el proceso de asignación de competencias para la GIZC. Sus hitos principales: el establecimiento del *Dominio Público Marítimo, el Régimen Jurídico del Dominio Público Hídrico* y la creación del *Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales*. Una cuarta etapa iniciaría a partir de la aprobación de la *Estrategia GIZC* por la reorganización institucional / competencial que se espera. |
| 4. Instituciones | La *de Sostenibilidad de la Costa y del Mar*, adscrita al *Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino* es la Administración específica estatal con funciones orientadas al MCISu estructura es de un organismo central que se implanta en el territorio a partir de unidades provinciales periféricas. El Estado carece de órgano alguno de carácter colegiado que se ocupe de fomentar la necesaria coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial para su gestión. | Existe un complejo marco institucional con diferentes grados de responsabilidad para la administración del litoral que debe revisarse. Para la coordinación entre entidades destaca las *Comisiones Mixtas de Coordinación* para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de los *POOC´s*, y las *Comisiones de Coordinación del Desarrollo Regional* con atribuciones también con el *Dominio Público Hídrico* y la coordinación, implantación y evaluación de los POOC´s. Se evidencia un marco colectivo apropiado para la coordinación, formulación y seguimiento de la política del mar. |
| 5. Estrategias | España carece actualmente de una estrategia para la GIAL después de tres procesos iniciados con ese objetivo. El primero de ellos culminó con un documento técnico y con muy poca participación pública entregado a la UE, un *Plan Director* archivado años después de iniciada su formulación por razones no suficientemente claras, y una *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa* estancada en su limitado *documento de inicio* de septiembre de 2007. | Existe un conjunto importante de estrategias y grandes programas relacionados con el litoral, aún sus diversos enfoques y temáticas. Se destaca la reciente *Estrategia Nacional para el Mar*, y en particular el proceso para la formulación de las *Bases para la Estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional* impulsada desde el 2005. *Estrategia* GIZC recientemente aprobada y en proceso de ejecución. Su inicio marca un nuevo ciclo, ahora para la gobernanza del litoral en Portugal. |

| Aspecto | España | Portugal |
|---|---|---|
| 6. Instrumentos | Gran diversidad y elevado número de instrumentos reglamentarios preceptivos y sectoriales. Los de carácter voluntario todavía tienen escaso uso. Interesantes instrumentos específicos a escala autonómica pero de poca aplicación. No existe en la escala estatal ningún instrumento de carácter estratégico u operativo específicamente diseñado para el litoral. | Los *Planes de Ordenamiento de la Orla Costera* (POOC´s) son el instrumento principal para la GIZC en Portugal. A ellos les precedieron los *Planes de la Orla Costera* y los *Planes de Arreglo de la Orla Costera* iniciados por la *Dirección General de Puerto*s. A la fecha todos los POOC´s continentales han sido aprobados. Están pendientes algunos en las regiones insulares. Urge más seguimiento y evaluación de sus actividades, y un mayor énfasis en su perspectiva integrado. |
| 7. Formación y Capacitación | Se evidencia aún una formación profesional disciplinada en ingeniería costera, por el sesgo hacia las infraestructuras costeras que dominaba en la *Dirección de Costas.* Poco personal disponible en relación con su carga de trabajo. Se carece de una política institucional de formación complementaria para sus gestores tanto del nivel central, como periféricos. No hay correspondencia entre los complejos problemas del litoral; y con una excepción, la oferta específica de postgrados universitarios sobre GIAL que brinda el sistema universitario. | Los administradores públicos relacionados con la gestión costera presentan un diverso espectro de perfiles profesionales, primando ingenieros y arquitectos. Muchos carecen de formación específica para la GIZC, aún sus responsabilidades. No existe al interior del sistema público estatal de formación superior, una estrategia de educación /investigación que responda al desafío que implica la creciente litorización del país. El tema no está aún en la agenda política, sin duda un asunto prioritario. |
| 8. Recursos | La DGC es el principal vehículo para las inversiones en el DPMT. El volumen de estos recursos, creció en los años 80, decayó en los 90, y no ha dejado de crecer a partir del año 2000. La regeneración de playas y la construcción de paseos marítimos han sido sus objetivos principales. No existe correspondencia entre los beneficios obtenidos del litoral y los recursos económicos destinados para su protección. Se observa que en ocasiones las inversiones de la AGE se suman a las de algunas CC.AA., cada cual según sus competencias, en un modelo de gestión muy positivo. | Se evidencia una significativa distancia entre los presupuestos requeridos, los indicados en los presupuestos multianuales y finalmente las inversiones realizadas para la GIZC. Las soluciones ingenieriles, que demanda hoy la atención a los críticos problemas de erosión rebasan la real capacidad financiera pública. Se recomienda concentrar los escasos recursos en obras para controlar más las causas de la problemática, que sus consecuencias relacionadas con este frecuente fenómeno. |
| 9. Conocimiento e Información | Buen conocimiento del litoral asociado a la consolidación del sistema universitario y científico. Pendientes aspectos relacionados con procesos de algunos ecosistemas marinos. Se carece de un sistema que aglutine la información litoral; dificultades para la implantación y uso de los SIG en varias administraciones periféricas estatales. Ha mejorado la disponibilidad de información sobre la misma gestión estatal del litoral, aunque subsisten problemas. En el nivel estatal no existe programa alguno de educación ambiental específicamente relacionado con el medio marino-costero, o al menos directrices o guías para su realización. La tarea es asumida por los ayuntamientos. Experiencias interesantes, aunque no faltan algunas deficiencias. | Evidentemente una de las fortalezas de Portugal es el sistema existente de monitorización, acopio, análisis y divulgación pública de información necesaria para la gestión costera integrada. Este es un instrumento esencial para la retroalimentación, ajuste y evaluación de los POOC´s, y de las actuaciones públicas en el litoral. Se evidencia sin embargo algunas demoras prolongadas en la actualización de los datos y su puesta a punto para la divulgación pública. |
| 10. Participación | Hasta hace muy poco tiempo, se constataba la inexistencia de foros de debate específicos en ninguna de las escalas administrativas de gestión; algunas experiencias empiezan a aparecer, pero subsisten graves vacios. Los Convenios marco de colaboración entre el MMA con las CC.AA. y con los Ayuntamientos son avances importantes de colaboración interadministrativa, pero menos de participación pública. | La participación codecisoria entre el gobierno central y los colectivos sociales ha sido prácticamente inexistente en gran parte de su historia. La sociedad portuguesa no ha tenido una tradición de participación importante a la hora de definir las actuaciones públicas. No obstante esta situación ha cambiado recientemente, de una participación simbólica a una sustantiva, amparada por la misma normativa. El *Foro Permanente para los Asuntos del Mar* es un buen ejemplo de los nuevos espacios de participación pública y ciudadana para el seguimiento y evaluación de la *Estrategia del Mar*. |

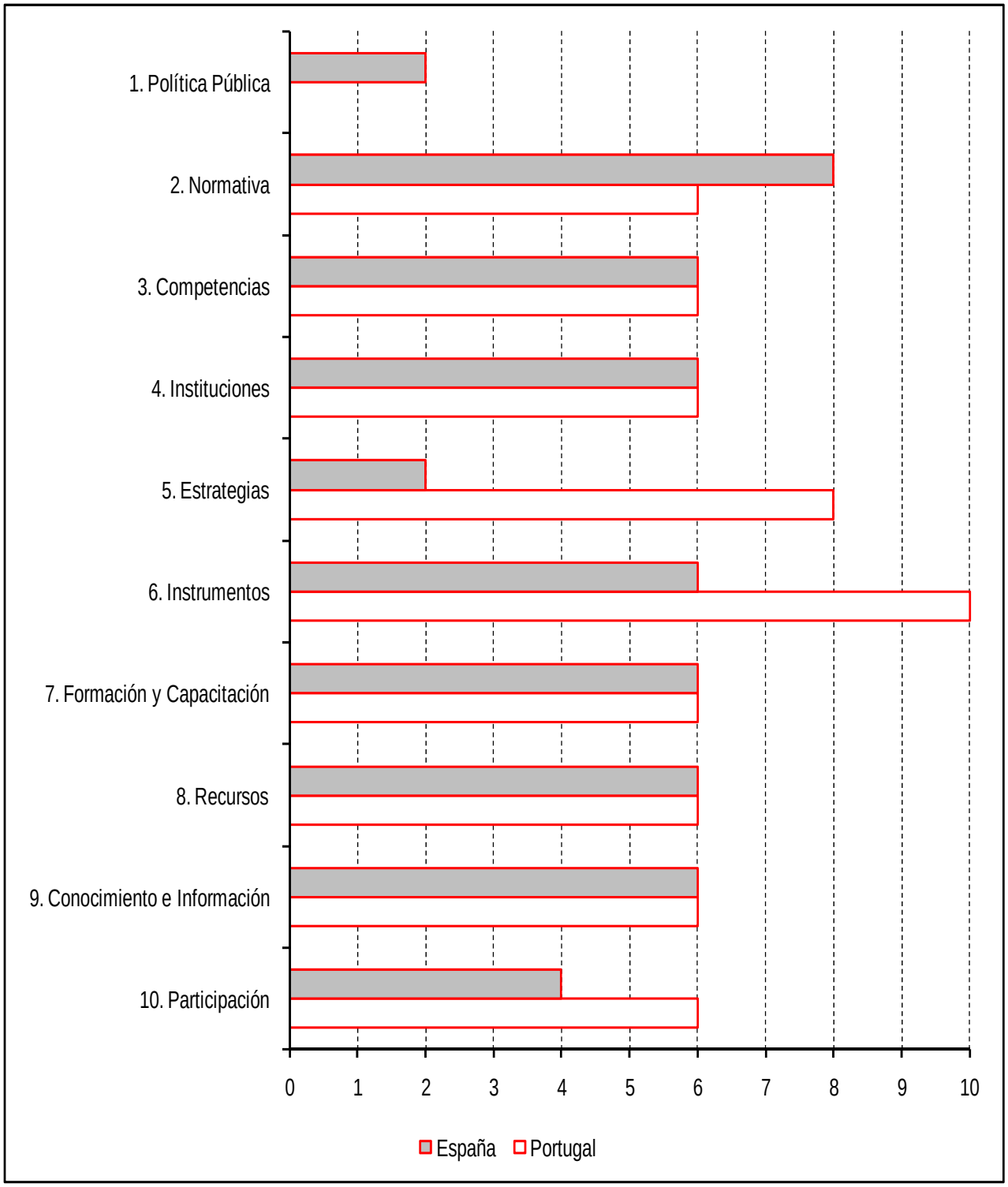



Figura 7.2. Diagrama síntesis comparativa de los subsistemas administrativo y jurídico para el MCI en España y Portugal

Del análisis del Cuadro 7.5 y de la Figura 7.2 lo primero que se puede señalar es que España y Portugal están en una etapa relativamente similar de avance en relación con los diez asuntos claves del subsistema jurídico-administrativo evaluados y orientados a la gestión integrada de sus áreas costeras. Además de una variada problemática litoral y similar causalidad, que es común a los dos estados, como se

indicó en el Cuadro 7.3, las respuestas públicas a tales desafíos tienen a la fecha grados de avance semejantes. Asuntos del *Decálogo* como Competencias, Instituciones, Formación y Capacitación, Recursos, y Conocimiento e Información, considerando los diferentes medios públicos internos de planificación y gestión, están en condiciones muy similares de progreso. Sin embargo se identifica alguna heterogeneidad en otros cinco asuntos claves para el MCI (Política Pública, Normatividad, Estrategias, Instrumentos y Participación) que merecen aquí unos comentarios.

Se entiende como políticas públicas en este trabajo, al resultado de la actividad dinámica de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental (Olmeda, 2000). Son por lo tanto las afirmaciones generales o específicas del comportamiento intencional indicado por la autoridad, que proporciona la orientación para el pensamiento y adopción de decisiones dentro del marco de referencia de los recursos administrativos y públicos existentes. Y es precisamente esa especificidad, el explícito comportamiento intencional de las políticas estatales encaminadas al Manejo Costero Integrado, y su contribución al logro de sus objetivos, los aspectos centrales de la valoración aquí realizada. La *Administración General del Estado* en España delineó en el año 2004 por primera vez, una política costera y marina explícita. No obstante su brevedad, el documento parecía establecer el punto de inflexión al estancamiento, incluso el retroceso previo en políticas de gestión costera en España. El efecto de esta decisión expresa del Gobierno no se dejó sentir más allá del año 2007, volviendo durante el actual período legislativo a la tradicional importancia marginal de décadas anteriores. Ello explica su baja valoración en el análisis efectuado. En Portugal, desde el *Programa del XVI Gobierno Constitucional* (2001-2005) y hasta el actual *Programa del XVIII Gobierno Constitucional* (2009-2013), se ha hecho mención a la necesidad de establecer una política y un acuerdo programático específico para el MCI. No obstante, a diferencia de España, no ha existido hasta la fecha ningún documento explícito de política. Como sabemos ha sido la elaboración de una *Estrategia para la GIZC*, como plan de programas de amplio alcance, el medio luso escogido para indicar también una política explícita sobre la temática.

En relación con las leyes y las normas administrativas vinculadas con el MCI, cabe decir primero que aunque no existe una norma específica, es clara la diferencia que ha supuesto para España el contar desde 1988 con la *Ley de Costas* (Ley 22/88). Esta ley es considerada el principal bastión de la legislación costero marítima española, y un referente en el ámbito iberoamericano. Portugal carece de un medio similar único y acorde con la organización institucional pública vigente que genere efectos vinculantes para la gestión de su *Dominio Público Marítimo*. El Decreto-Ley No. 468/71 que define el régimen jurídico de los terrenos de *Dominio Público Hídrico*[15] y la Ley No.16/03 que lo revisa, se han demostrado obsoletos e inadecuados para clarificar y armonizar la jurisdicción de las diferentes entidades públicas con competencias en la gestión de la zona costera, por ejemplo las autoridades marítimas y portuarias. No obstante debe decirse que la normativa que en Portugal establece los alcances y mecanismos para la formulación, ejecución y evaluación de los *Planos de Ordenamento da Orla Costeira*, constituyen un significativo paso hacia el MCI. Aún así, los dos países ibéricos se caracterizan por la ausencia de legislación estatal alguna dirigida a lograr la gestión integrada de su litoral. En cambio, se evidencia la existencia de abundantes instrumentos legislativos con no poca dispersión y fragmentación.

[15] El *Dominio Público Hídrico* es también el instrumento por excelencia para el control del uso y ocupación de la zona costera en Portugal.

Una estrategia se especifica como señalan Caminal (2006) y Olmeda (2000), en una pauta de propósitos, políticas, programas, acciones y decisiones, o asignaciones de recursos que definen lo que una organización, en este caso la administración pública estatal, hace y por qué. Ellas tratan de crear coherencia entre la retórica (lo que se dice por ejemplo en los planes de gobierno), las elecciones (lo que se decide por los electores) y finalmente las acciones (lo que se hace). Así entendida, y ahora en relación con el asunto del manejo costero que nos interesa, puede constatarse la notable diferencia entre España y Portugal. En el primer país la planificación estratégica para el MCI ha consistido en varios procesos erráticos impulsados entre los años 2004 y 2007. A finales del año 2009 se sigue careciendo de un planteamiento estratégico reconocido como tal para la gestión integrada del litoral español. En Portugal en cambio, se cuenta con una *Estrategia GIZC* en fase temprana de ejecución, después de ser aprobada mediante RCM No. 82/2009 del *Consejo de Ministros* el 20 de agosto de 2009. Tanto los múltiples procesos iniciados en España, como el concluido en Portugal, partieron de la Recomendación No. 2002/413/CE del *Parlamento Europeo* y del *Consejo* de 30 de Mayo. Como producto final de estos procesos, España logró tan solo presentar a comienzos del 2006 a la UE una estrategia para el MCI, elaborada como documento de consultoría, que muy pocos reconocen como tal en el país. A diferencia, Portugal, partiendo de la misma Recomendación, cuenta hoy con un marco estratégico ampliamente discutido y ajustado, que crea la coherencia específica necesaria arriba enunciada, para establecer un mejor modelo de gobernanza de su litoral.

En los *Planos de Ordenamento da Orla Costeira* -POOC´s-, creados y reglamentados por el Decreto-Ley No. 309/93 y Decreto-Ley No. 218/94, se ha centrado la política general de intervención en los litorales en Portugal. Estos instrumentos estratégicos con carácter espacial e intersectorial, surgidos de los *Planes de la Orla Costera* iniciados por la *Dirección General de Puerto*s en el año 1988, se han convertido en la principal herramienta de planificación, básicamente subregional, para la GIZC portuguesa. Todo el litoral continental portugués y gran parte del insular, están actualmente sujetos a dichos planes. Su aplicación, y la activa participación de la administración pública a diferentes escalas, así como de los sectores económicos con asiento en el litoral, han comprobado la utilidad de este instrumento para la gestión costera lusa. En España se constatan algunos esfuerzos relevantes de planificación estratégica regional en algunas Comunidades Autónomas como Valencia (2002), Cataluña (2004) y Principado de Asturias (2007). Incluso existen otros en proceso activo de formulación /aprobación como en las CC.AA. de Andalucía y Galicia. No obstante la escasa aplicación hasta ahora de los instrumentos aprobados, y su poca cobertura en relación con el extenso litoral español, explican la diferencia anotada en el análisis comparativo efectuado (Cuadro 7.5 y Figura 7.2).

Finalmente, en relación a la participación, debe decirse que en los dos países ibéricos ha sido tradicional la existencia de una participación más simbólica de la ciudadanía, en relación con la gestión de su litoral, que una en verdad sustantiva. No obstante, ya se evidencian cambios. En este sentido se reconocen esfuerzos explícitos impulsados por la *Administración General del Estado* en España desde el año 2004 y por la *Administração Directa do Estado* en Portugal desde el 2005. Sin embargo, sobre este asunto se puede comprobar un rezago en los últimos años en España, que va a la par con el carácter de nuevo marginal de una política para la sostenibilidad de sus áreas costeras en la actual legislatura. Para el caso de Portugal debe decirse que la participación de los diferentes actores sociales, amparada por una normativa explícita, ha alcanzado logros destacables en relación al ámbito de interés. Como ejemplos pueden citarse el *Foro Permanente para los Asuntos del Mar,* los espacios de participación pública para el seguimiento y evaluación de la *Estrategia del Mar*, o los mecanismos de participación ciudadana que le brindaron legitimidad a la recientemente aprobada *Estrategia GIZC.*

## 7.4. CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA DEL LITORAL EN LA AMÉRICA CONTINENTAL TROPICAL: SÍNTESIS COMPARATIVA COLOMBIA - PANAMÁ

Colombia y Panamá son dos países hermanos. Hasta hace poco más de un siglo una sola nación. Los litorales de los dos estados en medio de las Américas comparten el mismo marco geotectónico en la encrucijada que caracteriza la convergencia de las placas tectónicas del Caribe, Nazca y Suramérica. Durante más de tres siglos sus territorios formaron parte del *Nuevo Reino de Granada*, hasta 1831 de la *República de la Gran Colombia* (que incluía también los actuales territorios de Venezuela y Ecuador), y hasta 1903 de la República de Colombia. A partir del sistema de clasificación climática de Köeppen-Geiger y otros patrones geográficos, América Latina está dividida en siete grandes zonas geográficas (BID, 2000). En toda su extensión las zonas costeras de Colombia y Panamá son parte de dos de ellas: las zonas bajas tropicales del litoral Atlántico y del litoral Pacífico. Este carácter fisiográfico común permite comprender como la estructura y diversidad de sus sistemas naturales costero marinos son tan similares. No obstante, desde una mirada integrada, los contextos litorales entre los países evidencian varias diferencias (ver Cuadro 7.6).

Cuadro 7.6. El contexto litoral de Colombia y Panamá. Síntesis comparada.

| Dimensiones / Subsistemas | Colombia | Panamá |
|---|---|---|
| Contexto físico | 1.778 kilómetros de costas atlánticas y 1.545 kilómetros en el Pacífico. | 1.287 kilómetros de costas atlánticas y 1.700,6 kilómetros en el Pacífico. |
| | Las costas de los dos países hacen parte de los grandes ecosistemas marinos del *Mar Caribe* y de las *Costas del Pacífico Central americano.* | |
| Superficie Total (km$^2$) | 2.070.408 | 615.717 |
| Superfície Continental - Emergida (km$^2$) | 1.141.748 | 75.517 |
| Superfície Costero-Marítima (km$^2$) | 928.660 | 540.200 |
| Proporción território marítimo vs. continental | 0,8 : 1,0 | 7,2 : 1,0 |
| Superficie Total / Superficie Costero-Marítima | 2,07 | 1,13 |
| Longitud línea de costa (km.) | 3.323 | 2.987,6 |
| Superfície Continental / Longitud línea de costa | 393,70 | 25,27 |
| Contexto humano | El 55% de de la población en nivel de pobreza. Muy alta desigualdad social. Índice de Gini[16] con un valor de 56,3. | El 28,5% de de la población en nivel de pobreza. Muy alta desigualdad social. Índice de Gini con un valor de 60,0. |
| Población total | 42.888.592[17] | 3.395.346[18] |
| IDH[19] | 0,807 Alto | 0,840 Alto |
| % de Población asentada en el litoral | 10,1% | 50% |
| Densidad de Población Total / Costera | 37,5 hab/km$^2$ / 72,5 hab/km$^2$ (20) | 45,0 hab/km$^2$ / 105,2 hab/km$^2$ (21) |
| Contexto económico | Alto crecimiento económico periodo 2002-2007: Tasas interanuales del PIB superiores al 1,9%. Período 2006-2007 fuerte crecimiento con subidas de hasta el 7,5% del PIB. Desempleo del 12%. | Alto crecimiento económico periodo 2002-2008: Tasas interanuales del PIB superiores al 2,2%. Período 2006-2009 fuerte crecimiento con subidas de hasta el 11,5% del PIB. Desempleo del 6,6%. |
| Organización político-administrativa territorial | República unitaria presidencialista. Escasa descentralización política. 12 departamentos costeros. 47 municipios costeros (4,3% del total). | República unitaria presidencialista. Escasa descentralización política. Todas las provincias son costeras. 58 distritos costeros (77% del total). |

[16] El *Coeficiente de Gini* es una medida de la desigualdad de ingresos. El *Índice de Gini* es el *Coeficiente de Gini* expresado en porcentaje.

[17] Cifra del último censo poblacional llevado a cabo el 30 de junio del 2005 (DANE, 2006).

[18] Cifras estimadas para el año 2008 por la *Contraloría General de la República de Panamá* (ANAM, 2009a).

[19] *Índice de Desarrollo Humano*. Cifras del año 2007 según PNUD (2009).

[20] En la costa Caribe colombiana la densidad poblacional es de 126 hab/km$^2$ y en la costa Pacífica de 19 hab/km$^2$ (DANE, 2006).

[21] En Panamá el 83% de la población se ubica en la vertiente del Océano Pacífico, mientras el 17% restante reside en la del Caribe.

En relación al subsistema físico natural del litoral entre los dos países latinoamericanos hay algunos asuntos que merecen destacarse. Aunque la superficie continental emergida de Colombia es quince veces mayor que la de Panamá, los dos estados tienen prácticamente la misma longitud de línea de costa (alrededor de 3.000 km). El territorio marítimo panameño, incluida su ZEE, es siete veces mayor que su territorio emergido, mientras que en Colombia esta proporción es inferior a uno. Estos datos, sumados a su posición geoestratégica y de istmo entre las Américas, y de puente entre los océanos Atlántico y Pacífico, permiten comprender mejor el carácter eminentemente marítimo de Panamá. La geografía física y la historia hasta muy entrado el siglo XX, explican en cambio, el carácter mediterráneo de la nación suramericana y el periférico de sus mares y costas. Carácter que ha venido dando un vuelco en los últimos treinta años. Colombia como casi todos los países andinos han concentrado su población en los valles de clima benigno entre las cumbres de los Andes. Sus tres ramales septentrionales en el país se han constituido durante la historia en formidables barreras físicas para el comercio y comunicación de sus regiones. Las densas selvas muy húmedas tropicales en las tierras bajas fortalecieron este aislamiento. Esta separación física de los centros políticos y económicos interandinos nacionales explicaban en gran medida el carácter periférico de las regiones costeras e insulares del país. Aislamiento que contribuyó sin duda a la pérdida de Panamá en 1903 a instancias de la administración estadounidense de Theodore Roosevelt. No obstante, desde finales del siglo XX se constata que los asuntos costero marítimos tienen un lugar prominente en la agenda política del gobierno central en ambas repúblicas. La *Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia* del año 2000, la *Estrategia Marítima Nacional* de Panamá del año 2004, y la *Política Nacional del Océano y Espacios Costeros de Colombia* del año 2007 son los mejores ejemplos de ello.

Diferencias ahora entre los dos países pero relacionados con sus contextos socio cultural y socio económico litorales deben mencionarse. Aún los distintos instrumentos y *recetas* para alcanzar el *Desarrollo*, la pobreza extendida es un mal recurrente con fuerte impacto entre las gentes del litoral. Sin embargo mientras que en Colombia el problema se mantiene con la mitad de la población viviendo con menos de dos dólares al día (según el criterio generalizado por *Naciones Unidas*), en Panamá se evidencia una tendencia creciente a su reducción (pasando del 36,8% en el año 2001 al 28,5% en el año 2007). La medida de desigualdad del ingreso (*Índice de Gini*) confirma que este es también un acuciante problema para la sociedad en los dos países. Esta situación de inequidad social relacionada con la distribución de la riqueza, aún más crítica en Panamá, se contrapone con el fortísimo crecimiento económico que ha tenido el país del istmo en los últimos años con tasas interanuales de crecimiento del PIB del 11,5% en el año 2007 y del 9% en el 2008 (CEPAL, 2008 y ANAM, 2009). La consecuente variación del *Índice del PIB* y el *PIB per cápita* se han reflejado también en el *Índice de Desarrollo Humano* que es mayor para Panamá (0,840) que para Colombia (0, 807) en el año 2007 (PNUD, 2009). No obstante, más allá de estas cifras, lo que si se evidencia es que el *Desarrollo* ha ampliado la brecha social entre algunos grupos urbanos con un *PIB per cápita* similar al de los países escandinavos, y la gran mayoría también en ámbitos urbanos, rurales y costeros que son ajenos a tales beneficios.

Otra diferencia substancial que debe indicarse es la proporción de la población asentada en los litorales de los dos estados latinoamericanos. Como resultado de los fenómenos geográficos e históricos arriba esbozados, la población colombiana con asiento en el litoral es tan solo del 10% (DANE, 2006), aunque su densidad es aquí casi el doble (72,5 hab/km$^2$) que el promedio nacional (37,5 hab/km$^2$). La proporción de

Cuadro 7.7. Problemática litoral de Colombia y Panamá. Síntesis comparada

| Contexto | Colombia | | Panamá | |
|---|---|---|---|---|
| | Problemas relevantes | Causas principales | Problemas relevantes | Causas principales |
| Físico natural | Degradación de la base ecosistémica litoral: Ecosistemas marinos, selvas y bosques costeros (manglar, natal, etc.). | Urbanización y desarrollos portuarios, industriales, agropecuarios, vías, pesca e infraestructuras inadecuados. | Reducción de las características diversas de los ecosistemas costero-marinos. | Desarrollo inadecuado de los sectores urbano, marítimo, agropecuario, pesquero y turístico principalmente. |
| | Crítica alteración de los procesos naturales en algunas áreas. | Infraestructuras públicas y privadas inadecuadas. Desecamiento humedales, dragados y extracción de áridos | Alteración importante de los procesos naturales en algunas áreas. | Infraestructuras públicas y privadas inadecuadas: Obras canaleras, rellenos, dragados y extracción de áridos. |
| | Alta contaminación aguas y suelos litorales, especialmente cerca de núcleos urbanos. Pérdida de calidad y calidad de los recursos hídricos. | Vertidos de aguas residuales domésticas, industriales, agrícolas y pecuarias. Descargas de petróleo y sus derivados. | Elevada contaminación de aguas y suelos en el litoral. Pérdida de calidad y calidad de algunos recursos hídricos. | Vertidos de aguas residuales domésticas, industriales, agrícolas y asociadas al intenso transporte marítimo. |
| | Disminución de la biodiversidad costero-marina. Simplificación ecológica. | Artes de pesca inapropiados: Inadecuadas infraestructuras, contaminación, etc. | Pérdida de la biodiversidad costero-marina cerca de áreas muy pobladas. | Deforestación, sobrepesca, inadecuadas infraestructuras, contaminación, etc. |
| | Pérdida del suelo en algunas áreas del litoral e incremento de la erosión costera | Deforestación. Dragados. Urbanización e infraestructuras costeras inapropiadas. | Pérdida del suelo en algunas áreas del litoral y erosión costera | Urbanización e infraestructuras costeras inapropiadas. Deforestación. Dragados |
| | Reducción de la oferta natural pesquera. Sobreexplotación de recursos vivos. | Sobrepesca. Métodos ilegales de extracción pesquera. Contaminación. | Reducción de la oferta natural pesquera. Sobreexplotación de recursos vivos. | Sobrepesca. Métodos ilegales de extracción pesquera. Contaminación. |
| | Pérdida del patrimonio público natural | Modelo económico insostenible | Pérdida del patrimonio público natural | Modelo económico insostenible |
| | Tendencias hacia la homogenización del paisaje en las áreas más intervenidas. | Exceso extendido de algunos usos y actividades económicas como puertos, turismo y urbanización. | Homogenización creciente del paisaje en las áreas de uso turístico. | Utilización extendida del modelo turístico tradicional de sol y playa. |
| Socio cultural | Crecientes niveles de pobreza en especial en áreas rurales costeras | Grandes brechas distribución de la renta. Aculturación y el *progreso* excluyente que subyace al modelo económico vigente. | Elevados niveles de pobreza entre varios grupos sociales (Indígenas, campesinos, etc.). | Un *progreso* excluyente que subyace al modelo económico establecido. Grandes brechas en la distribución de ingresos. |
| | Aumento niveles de riesgo para la salud humana. Baja cobertura pública de salud. | Vertidos de residuos sin depurar. Otras prioridades de financiación pública. | Aumento niveles de riesgo para la salud humana entre varios grupos sociales (Indígenas, campesinos, etc.). | Vertidos al mar de residuos líquidos sin depurar. Contaminación de suelos y aguas. Baja cobertura sanitaria. |
| | Violencia y problemas de orden público. Narcotráfico y subversión armada. | Profundas disfunciones políticas, históricas, económicas y culturales. | | |
| | Desterritoralización y homogenización cultural. Pérdida territorios indígenas. | Presión territorial por culturas exógenas. *Adecuación* para el *Desarrollo* de los territorios de otras sociedades. | Algunos casos recientes de perdida territorios indígenas. Procesos de homogenización cultural. | Ampliación de la frontera agrícola y expansión del turismo. Presión territorial por culturas exógenas. |
| | Enajenamiento del pasado histórico. | El patrimonio cultural como dominio también del *Desarrollo*. | Enajenamiento del pasado histórico. | El rico y diverso patrimonio cultural como dominio también del *Desarrollo*. |
| Socio económico | Aumento del desempleo y la precariedad laboral. Baja inversión en seguridad social. | Disfunciones del modelo del *Desarrollo*. Otras prioridades de financiación pública. | Aumento del desempleo y la precariedad laboral y baja inversión en seguridad social entre algunos grupos sociales. | Disfunciones del modelo del *Desarrollo*. Grupos sociales por fuera del circuito de producción económica. |
| | Crítica redistribución de la renta y la propiedad. Alta desigualdad de ingresos. | Acentuado modelo económico injusto y no equitativo | Muy crítica redistribución de la renta y la propiedad. Alta desigualdad de ingresos. | Exacerbado modelo económico injusto y no equitativo |
| | Pérdida de posibilidades futuras de bienestar duradero | Modelo económico insostenible. Pérdida progresiva de la base de recursos | Pérdida de posibilidades futuras de bienestar duradero | Modelo económico insostenible. Pérdida progresiva de la base de recursos |

población residente en el litoral es notablemente mayor en Panamá. Basta indicar que Ciudad de Panamá, su capital sobre el litoral Pacífico, concentra el 45% de la población total del país (ANAM, 2009a).

Para terminar esta síntesis comparada sobre el contexto litoral entre Colombia y Panamá es preciso señalar que los dos países con igual forma de Estado y de sistema de Gobierno, presentan una similar organización política administrativa territorial, como repúblicas unitarias ajustadas con escasa descentralización. Pero dos diferencias sobre la temática deben ser manifestadas. A diferencia de Colombia, se constata en Panamá la existencia de *Comarcas Indígenas*, como entidades político territoriales, la mayoría costeras (Comarcas *Ngäbe-Buglé*, *Kuna Yala* y *Emberá-Wounaan*). Como segundo aspecto el porcentaje de municipios costeros: tan solo el 4,3% con frente marítimo en Colombia, en cambio un 77% en Panamá.

Una síntesis del análisis de causalidad realizado sobre la problemática que afecta a los litorales de los dos países tropicales de América Latina estudiados se presenta en el Cuadro 7.7. Creemos que la búsqueda e implantación de soluciones adecuadas, participativas, flexibles y duraderas a estos problemas son el principal reto del Manejo Costero Integrado. Al igual que para el caso ibérico, los problemas costero marinos de Colombia y Panamá comparten prácticamente las mismas causas, aún las diferencias relacionada con sus singulares contextos. Por ello parece conveniente el establecimiento de mecanismos bilaterales, al menos, de intercambio de conocimiento y experiencias relacionados con la planificación y gestión pública de sus litorales, caracterizados por su altísima diversidad biológica y cultural, fragilidad y continuidad geográfica. Los crecientes problemas de contaminación costera asociados a núcleos urbanos en aumento, y a los aportes desde el continente a través de los ríos, sumados a la erosión y a la degradación incremental de ecosistemas de manglar, arrecifes coralinos y pastos marinos, son comunes a los dos estados. Como son también comunes la pobreza y desigualdad social que se evidencian a lo largo de sus costas. Soluciones duraderas a esta problemática, por supuesto que están íntimamente relacionadas con un buen gobierno del litoral. El cual creemos, que para lograrlo, requiere sin duda revisar y corregir también las causas primeras ligadas al modelo económico vigente de apropiación y explotación de los recursos costeros y marinos. La insostenibilidad que genera este modelo, manifestada a través de múltiples caras y formas, demanda que el MCI se implique en la concepción e implantación de otros modelos alternativos.

## 7.5. SÍNTESIS COMPARATIVA DEL SUBSISTEMA JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO PARA LA GESTIÓN DEL LITORAL EN COLOMBIA Y PANAMÁ

En esta quinta etapa del análisis comparativo propuesto, se abordan los resultados en relación con los asuntos del subsistema administrativo y jurídico público de Colombia y Panamá orientados hacia el Manejo Costero Integrado. Aquí entonces a partir de los análisis nacionales (Capítulos QUINTO y SEXTO), se comparan entre los dos países latinoamericanos los diez asuntos claves que rigen el marco metodológico principal de este trabajo. El horizonte temporal del análisis hace énfasis en el período de tiempo comprendido entre los años 1980 y 2009.

El Cuadro 7.8 presenta la síntesis comparada de los resultados alcanzados del análisis de los asuntos estructurales dirigidos al MCI para los dos países. A partir de los resultados de la SEGUNDA PARTE, y en atención a los criterios metodológicos de valoración / clasificación de la gestión pública del litoral entre países/estados anteriormente señalada, la Figura 7.3 muestra el diagrama final comparativo obtenido.

Cuadro 7.8. Los subsistemas administrativos y jurídicos para el MCI en Colombia y Panamá: Síntesis comparada

| Aspecto | Colombia | Panamá |
|---|---|---|
| 1. Política Pública | Colombia ha tenido una vida política, económica y social esencialmente andina. Pero el tradicional carácter *adyacente* a su territorio de los mares, viene superándose. El país es hoy uno de los pocos estados de Iberoamérica con una política explícita para el MCI. La *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia* (2000), se constituye además en la dimensión ambiental de la *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros* (2007). Sin embargo su apropiación es todavía débil. Prima aún la visión sectorial, desarrollista y su carácter periférico. | Una política pública explícita o implícita orientada específicamente al manejo integrado del litoral ha sido inexistente. Por su relación señalar la existencia de la política de gestión ambiental en la Ley 41 de 1998, que creó la *Autoridad Nacional Ambiental* -ANAM-; así como elementos para una política de MCI relacionados con el *manejo costero integral* de los recursos naturales renovables marino-costeros en el Decreto–Ley 7 de 1998 que creó la *Autoridad Marítima de Panamá* -AMP-, y en la Ley 44 de 2006 que creó la *Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP-. |
| 2. Normativa | Como en muchos países, en Colombia existe también una profusa, compleja y desarticulada normatividad relacionada con la gestión del territorio costero-marino. Es crítico el vacío legal sobre jurisdicción y competencias para la ejecución de las políticas públicas. La normatividad debe superar su única mirada sectorial para que la gobernanza hacia la sostenibilidad sea posible. | Existe una profusa, compleja y sobrepuesta normatividad relacionada más con la gestión pública de los diferentes recursos litorales, que con la integrada de este espacio geográfico. Dicha normatividad urge actualizarse. Tiene una fuerte perspectiva sectorial que recientemente ha dejado el espacio libre para la privatización de zonas costeras de carácter público. Una ley general de costas se considera pertinente. Es muy frecuente la confusión y ambigüedad en los conceptos y términos señalados en las normas y relacionados con el litoral panameño. |
| 3. Competencias | Las competencias para la gestión del litoral están fuertemente centralizadas en el gobierno nacional, aún los mandatos constitucionales y las políticas de descentralización. Existe una crítica superposición de competencias para la planificación y gestión del territorio costero-marino. Urge clarificar competencias de la DIMAR, de las autoridades ambientales a todas las escalas y de las entidades territoriales locales costeras. La problemática jurídico competencial impide ejecutar la política de MCI. | Fuertemente centralizadas. Las nueve provincias, las setenta y cinco municipalidades, y las cinco comarcas indígenas, tienen un rol exclusivo de ejecutores de las decisiones estatales centralizadas. Entre 1998 y el 2006 la competencia más clara para el manejo costero integrado la tenía la AMP. Desde finales 2006 esta competencia pasó a la ARAP. Pero estas entidades, y otras instituciones públicas relacionadas, abordan la gestión costera, litoral y marítima desde perspectivas solo sectoriales. Se presentan frecuentes casos de conflicto competencial entre instituciones. |
| 4. Instituciones | La organización del *Sistema Nacional Ambiental* por la Ley 99/1993 fue un paso decisivo pero insuficiente para la gestión integrada de las costas y el mar en Colombia. La actual organización del *Ministerio de Ambiente* no permite una apropiada ejecución y seguimiento de la política de MCI. Entre la profusión existente de instituciones, destaca el importante papel de la *Comisión Colombiana del Océano* y del INVEMAR. El primero como mecanismo de coordinación y el segundo como plataforma de investigación para la toma de decisiones para el MCI. | Existen instituciones públicas con diferentes grados de responsabilidad para la administración de los recursos costero-marinos (ARAP, ANAM, ATP, MICI, MIDA, MIVI), y para las actividades marítimas relacionadas con el Canal (AMP y ACP). Llama la atención la ausencia de instancias de coordinación marítima intersectorial, con una mínima perspectiva geográfica, como paso previo a la gestión integrada. Los cuerpos colegiados de coordinación existentes son marcadamente sectoriales. Ninguno relacionado con el litoral. |
| 5. Estrategias | Colombia carece actualmente de grandes líneas estratégicas orientadas específicamente a la ejecución de sus políticas relacionadas con la gestión integrada de su territorio costero y marítimo. No obstante en el marco de *Plan Visión 2019: Segundo Centenario,* se viene construyendo una visión de largo plazo para el aprovechamiento sostenible de este territorio. | Se carece de un marco nacional que articule y oriente los esfuerzos subregionales y locales orientados al MCI. Las estrategias existentes son de carácter general como la *Estrategia Nacional Ambiental* -ENA- (1999) y la *Estrategia Nacional de Biodiversidad* -ENB- (2000). La *Estrategia Nacional Marítima* -ENM- (2004) -actualizada en el 2008- presenta algunos elementos periféricos orientados al llamado *manejo costero integral*. |

| Aspecto | Colombia | Panamá |
|---|---|---|
| 6. Instrumentos | El país carece actualmente de un instrumento estratégico específico orientado de manera conjunta al manejo integrado de sus litorales. Sin embargo a escala subregional y local los *Planes de MIZC* existentes para las *Unidades Ambientales Costeras y Oceánicas* -UAC´s- y las *Unidades de Manejo Integrado* -UMI´s en el marco de la política de MCI, son un significativo avance, aún los problemas de claridad de competencias y de jurisdicción de las entidades del orden nacional, subregional y local involucradas. | Los *Planes de Manejo Costero Integral*, formulados recientemente con base en consultorías externas, son los principales instrumentos estratégicos de carácter subregional orientados al MCI. La declaración de *Zonas Especiales de Manejo Marino*-costero son los instrumentos de protección / restauración de recursos y áreas costeras degradadas, por fuera del sistema de áreas protegidas. Abundantes herramientas de carácter reglamentario para la administración de los recursos naturales y el medio ambiente. |
| 7. Formación y Capacitación | Biólogos y oceanógrafos priman entre los gestores vinculados con la gestión costera y marítima en el país. Aunque existen unos pocos programas de postgrado relacionados con el MCI, en el conjunto nacional hay una seria debilidad estructural en el campo de las ciencias del mar, sociales y jurídicas para la debida apropiación integrada de este estratégico territorio. | No existe un perfil académico relacionado con el conocimiento integrado del litoral y su gestión. En algunas universidades se ofrecen cursos sobre aspectos marinos y costeros, desde una perspectiva orientada hacia los sectores productivos marítimos y la investigación científica disciplinaria. En la actualidad no hay programas de postgrado en MCI. |
| 8. Recursos | Los cada vez más escasos fondos para el MCI están relacionados con la despriorización de lo ambiental y de la política de MCI, al interior del actual *Ministerio de Ambiente*, y del desbalance en la captación de las rentas propias entre las *Corporaciones Autónomas Regionales* costeras (las autoridades ambientales regionales). | Importantes empréstitos internacionales suscritos por Panamá con el BID (1999-2012), para apoyar el desarrollo sostenible de varias regiones del país (que incluyen programas sectoriales relacionados con el *manejo costero integral*). Igualmente un préstamo específico para fortalecer la gestión para el MCI de la AMP (y luego de la ARAP). |
| 9. Conocimiento e Información | Existe una adecuada plataforma de investigación pero más enfatizada en áreas biológicas / ecológicas. Sobre disponibilidad de información, el *Sistema de Información Ambiental para Colombia* y su *Sistema de Información Ambiental Marino* son importantes avances. La información a la ciudadanía sobre la gestión pública nacional vinculada al territorio marino-costero es fragmentaria. | En Panamá no existe un programa de investigación interdisciplinario y de generación de conocimiento orientado a la gestión integrada de sus áreas costeras. No obstante está consolidado el *Sistema Nacional de Información Ambiental* liderado por la ANAM. Quedan pendientes mecanismos de intercambio y alimentación de información entre los distintos sectores. |
| 10. Participación | En el país, aún sus múltiples conflictos, la cultura de la participación está establecida. Sin embargo no existe mecanismo alguno de coordinación y participación, al interior del *Ministerio de Ambiente*, para ejecutar y hacer seguimiento a su política de MCI. Es muy significativo el arreglo participativo y de representación que ha tenido la CCO y los procesos de formulación de los *Planes de Manejo Integrado de Zona Costera* impulsados por el INVEMAR. | Existen varios mecanismos legales para promover la participación ciudadana relacionados con la gestión ambiental y la ordenación del territorio. Sin embargo es común en otros sectores públicos, que esta participación no sea permanente ni estructurada. Se evidencia en general una débil cultura participativa. Las UCI y UCV son mecanismos válidos para la participación pública en la ejecución y seguimiento de los *Planes de Manejo Integral* impulsados por la ARAP. |

Los resultados generales del análisis sobre los asuntos del *Decálogo* para el MCI entre los dos países latinoamericanos indican en primer lugar que Colombia está en una etapa comparativamente más avanzada en relación con Panamá. Del análisis conjunto de los resultados detallados de cada país presentados en los capítulos QUINTO y SEXTO, en el Cuadro 7.8 y en la Figura 7.3, se infiere que el subsistema jurídico administrativo público colombiano presenta algunas fortalezas comparativas en relación con él panameño, especialmente sobre asuntos claves como Políticas Públicas, Administración (instituciones), Estrategias, Instrumentos (herramientas), Formación y Capacitación, y finalmente Conocimiento e Información. A su vez el análisis realizado evidencia que en Panamá, aún la inexistencia de una política pública explícita para el MCI, el *Gobierno Central* ha orientado importantes y expresos recursos económicos estatales para tal fin. Situación que no es el caso en Colombia. A continuación abordaremos una breve discusión comparada sobre cada uno de estos elementos estructurales donde se constatan algunas diferencias, a nuestro criterio relevantes, en

relación con la gestión pública del litoral entre los estados. Se debe añadir que otros tres asuntos del *Decálogo* presentan etapas de progreso similares: Normativa, Competencias y Participación. Los dos primeros en un nivel incipiente o pre-inicial, y el último más avanzado. Aún contando con la heterogeneidad de los avances para el Manejo Costero Integrado que se observan en cada país, debe insistirse en que la compleja problemática costero marina de Colombia y Panamá presentan una causalidad y expresión que son muy comunes en ambos países, como también ha quedado indicado en el Cuadro 7.7.

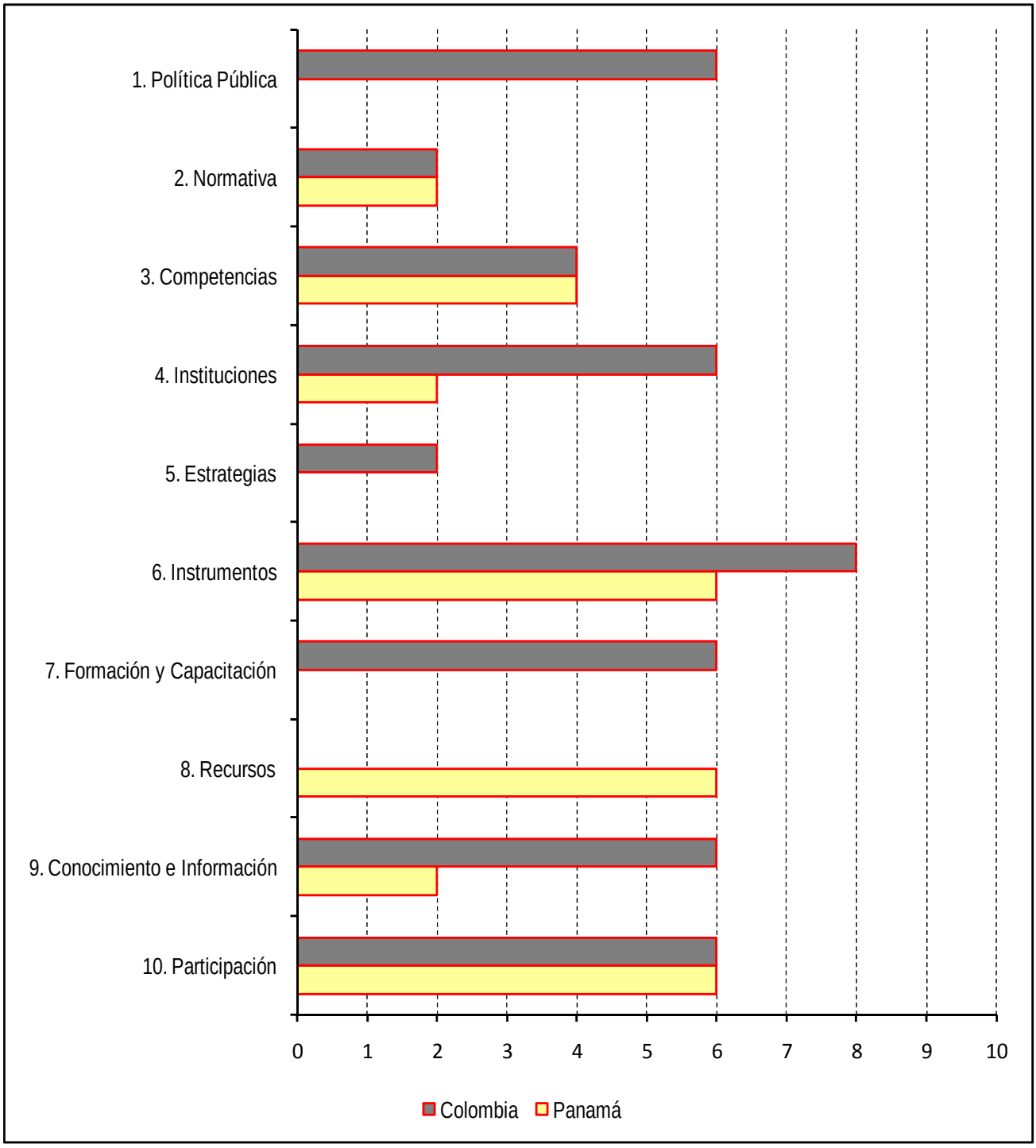



Figura 7.3. Diagrama síntesis comparativa de los subsistemas administrativo y jurídico para el MCI en Colombia y Panamá

En relación con una política pública explícita y específica para la gestión costera integrada existen notables diferencias entre Colombia y Panamá. Después de un proceso de formulación y consulta de cinco años y con el liderazgo de dos partidos de gobierno diferentes, Colombia aprobó a finales del año 2000 la *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia.* Este es el marco de referencia nacional para la gestión integrada de su litoral y de su ZEE. Panamá aún su evidente carácter de país costero y marítimo, carece de una política de este tipo. Es de destacar que el primer país tradicionalmente mediterráneo y andino por razones geográficas e históricas, cuenta con una política explícita para el manejo integrado de la llamada *Media Colombia Costera y Marítima*, y Panamá, el país del istmo americano entre los océanos Atlántico y Pacífico, carece de ella. Sin embargo Colombia está aún en una etapa temprana para la ejecución de esa política. Dicha política no ha sido asunto importante en la agenda del alto gobierno nacional en los dos últimos períodos presidenciales (2002-2010).

Otro asunto clave para el MCI donde se perciben significativas diferencias entre el estado panameño y el colombiano es precisamente el vinculado con la organización institucional pública que ésta gestión demanda. La Ley 99 de 1993 que creó al *Ministerio del Medio Ambiente* en Colombia (hoy *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*), otorgó específicas competencias a esa entidad nacional para el *Desarrollo Sostenible* de las costas y los *mares adyacentes*. El *Sistema Nacional Ambiental* organizado por la misma ley, se constituyó desde entonces en el mecanismo institucional responsable, entre otros asuntos, para formular, coordinar e implantar una política para el MCI en el país. Este claro marco institucional, con un carácter más transversal y no sectorial, permitió y facilitó la formulación y aprobación de la política explícita ya indicada. Panamá en cambio, mantiene aún un fuerte carácter sectorial para la gestión marino costera. Su enfoque más basado en la gestión de los recursos naturales, y mucho menos en una perspectiva espacial e integrada, explican como los asuntos relacionados con un MCI en el país del istmo, estuvieron hasta el año 2006 en cabeza de la institución nacional responsable de la gestión pública de puertos y transporte marítimo (la *Autoridad Marítima de Panamá*), y en el presente en la *Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá* (Ley No. 44 de 2006). Tanto antes como ahora, el MCI en Panamá está asentado en instituciones eminentemente sectoriales. No obstante ni el *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* en Colombia, ni la *Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá*, cuentan con órgano colegiado alguno para brindar la coordinación y cooperación interinstitucional necesaria para la aplicación de la política de MCI, en el caso colombiano, o para el cumplimento del asunto de interés según la Ley 44/06, para el caso panameño.

Sobre la existencia de grandes líneas de planificación estratégica de carácter nacional en Colombia y Panamá, que permitan articular políticas y acciones para el MCI (además de converger a los distintos actores públicos y privados), cabe señalar aquí su ausencia en ambos estados. Se debe indicar sin embargo dos procesos vigentes relacionados en Colombia: El *Plan Visión 2019: Segundo Centenario,* viene formulando una visión de largo plazo para el aprovechamiento sostenible del litoral y la ZEE. Igualmente la *Comisión Colombiana del Océano* trabaja desde el año 2008 en la formulación del *Plan Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras*, como ejecución de una de las líneas de acción contempladas dentro del área temática de *Desarrollo Territorial* de la *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros.* En Panamá la *Estrategia Nacional Marítima aprobada en el año* 2004, presentaba algunos elementos periféricos orientados al llamado *manejo costero integral*. No obstante, en su reciente revisión y actualización aprobada mediante Resolución JD Nº055ª-2008, el MCI ya no es mencionado. Su prioridad es la creación y desarrollo de una moderna plataforma logística para el trasbordo, almacenamiento, distribución, redistribución y la generación de valor agregado a las mercancías que transitan en Panamá.

Hay que mencionar ahora el uso generalizado en Colombia y Panamá de instrumentos para el MCI: tanto de carácter estratégico (que orientan al gestor de forma genérica sobre objetivos, medios, etc.), como operativos (más concretos, que permiten la gestión cotidiana y se dirigen al procedimiento y el control). Se debe destacar para ambos países la existencia, en gran parte de sus subregiones costeras, de planes de manejo integrado. Estos instrumentos estratégicos en Colombia, enmarcados en la política explícita ya señalada, están además en relación con Panamá, en una etapa más avanzada de aplicación. Añadir además que estos son el producto del trabajo conjunto y directo de las instituciones públicas del *Sistema Nacional Ambiental* con competencias en la investigación y administración del ámbito costero-marino. Los *Planes de Manejo Costero Integral* son actualmente el principal instrumento de la *Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá* en relación con el asunto de interés. Estos planes son sin duda un importante avance. Pero debe indicarse que dichos planes son generalmente productos de consultorías externas, varias estadounidenses, por lo cual el útil aprendizaje institucional que se obtiene durante el proceso de planificación, queda más en las firmas privadas consultoras, que en las entidades públicas directamente relacionadas con la investigación de estos espacios y sobre todo con su aplicación y seguimiento.

La formación y capacitación de gestores, funcionarios e investigadores con un enfoque integrado, es un gran reto para los sistemas públicos nacionales de educación superior, y para las mismas administraciones con competencias costero marinas. Hasta ahora la fuerte perspectiva sectorial para la gestión de los recursos marinos y costeros en Panamá, se ha venido también reflejando en el marcado carácter disciplinario de sus programas de formación relacionados. Se constata en la actualidad la inexistencia de programas de postgrado sobre Manejo Costero Integrado. Algunos esfuerzos, no obstante su pertinencia, están más dirigidos a la *gestión integral* de los recursos de las costas y el mar, privilegiando el necesario conocimiento científico y tecnológico requerido para su aprovechamiento. Creemos que de esta visión parcelada y sectorial del mar en la educación superior panameña, se debería trascender al análisis geográfico y de allí a la gestión integrada. En este último sentido, en cambio, ya se reconocen importantes avances en Colombia. Cursos cortos periódicos de formación en MCI dirigidos principalmente a gestores de la administración pública y programas específicos de maestría se encuentran implantados desde hace varios años. No obstante, los dos países latinoamericanos comparten la necesidad de fortalecer algunos aspectos que consideremos relevantes. Trabajar en la mejora en primer lugar la formación superior en ciencias del mar, sociales y jurídicas para lograr la cabal comprensión de sus litorales, plataforma continental y ZEE. Y como segundo asunto superar las carencias formativas para la gestión costera y marina integrada que se manifiestan muy comunes entre funcionarios públicos vinculados con estas áreas.

El siguiente asunto que cabe mencionar entre Colombia y Panamá, es la existencia o no de coherencia entre la retórica política del gobierno en relación con la pertinencia de propender por la sustentabilidad del litoral nacional, y por el otro, el monto de los recursos económicos públicos asignados para tal fin. Esta es una adecuada medida para valorar como se traduce la importancia de una política pública sobre una temática específica, y la asignación de medios para que sus objetivos sean realmente alcanzables. Sobre este asunto clave para el MCI se constata una interesante paradoja entre los dos países latinoamericanos. Mientras que Panamá carece de una política pública orientada a la gestión costera integrada, se observa una clara tendencia incremental de recursos económicos y financieros asignados para lograrla. Los crecientes empréstitos que el país ha suscrito con el BID para el período 1999-2012 dirigidos a la formulación y ejecución de los *Planes de Manejo Costero Integral*, confirman lo señalado. En cambio Colombia que sí cuenta con una política explícita para el MCI, e incluso con instituciones de carácter no

sectorial con competencias expresas para esta gestión, carece cada vez más de fondos para hacerla posible. Como ya se indicó en el capítulo CINCO, en Colombia desde hace prácticamente dos períodos cuatrienales de gobierno, se evidencia una despriorización de lo ambiental y por tanto de la política de MCI. El tema aparece ahora como de carácter marginal en el actual *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.* La política pública aprobada en el año 2000 no ha sido apropiada como tal por quien ostenta el poder político desde hace ocho años.

Finalmente debe señalarse que se perciben diferencias en el grado de adelanto entre Colombia y Panamá en relación con el conocimiento e información requeridos para la comprensión interdisciplinaria y la gestión integrada de los espacios costeros y marinos. A diferencia de Colombia, Panamá carece de un programa interdisciplinario de investigación orientado al MCI, siendo además necesario fortalecer el carácter integrado de los sistemas existentes de información al ciudadano y a las instituciones mismas sobre las costas y el mar. En Colombia también se requieren importantes ajustes para mejorar la información a la ciudadanía relacionada con la gestión pública de la zona costera, en particular por parte de todas las *Autoridades Ambientales* con jurisdicción y competencias en el área de interés.

## 7.6. EL MANEJO COSTERO INTEGRADO EN LOS CUATRO PAÍSES IBEROAMERICANOS: SÍNTESIS COMPARATIVA

Iberoamérica es ante todo un espacio cultural que resulta de la existencia del patrimonio histórico, étnico, lingüístico y sociológico común. España, Portugal, Colombia y Panamá forman parte de este vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de los pueblos, credos y sangres diversos. Así entonces se reconoce la existencia de un sustrato común de identidad, la *Comunidad Iberoamericana de Naciones,* que cuenta actualmente con un dinámico sistema de cooperación multilateral entre los veintidós países miembros de la *Conferencia Iberoamericana* (SEGIB, 2008). Es ahora en el marco de este contexto cultural compartido, en que se adelanta para los cuatro países seleccionados en las dos caras atlánticas, el análisis comparativo de políticas públicas y el resto de los asuntos claves orientados al Manejo Costero Integrado.

Anteriormente propusimos una serie de criterios específicos, fases y elementos de ponderación para elaborar una clasificación aproximada del grado de implantación del MCI en los estados analizados (Cuadro 7.4). Aunque insistimos en su carácter cualitativo y que la clasificación resultante no está exenta de considerables obstáculos sobre su precisión, creemos en su utilidad para el debate y discusión sobre los modelos y su aplicación para la gestión integrada del litoral. La Figura 7.4 presenta el diagrama comparativo de los subsistemas administrativo y jurídico para el MCI entre los cuatro estados estudiados. Esta permite representar gráficamente el grado de avance actual aproximado de cada país, en relación con cada uno de los asuntos que consideramos estructurales para progresar hacia este tipo de gestión. Como paso posterior y considerando también propuestas de varios autores[22], en el Cuadro 7.9 exponemos un criterio de agrupación de los distintos países costeros iberoamericanos analizados, en relación con su etapa de progreso para la gestión integrada. Esta etapa sería la resultante de la valoración acumulada de todos los asuntos del *Decálogo,* en atención a su ubicación final en alguno de los cuatro rangos propuestos.

[22] Sorensen *et al.* (1992), Barragán (2001) y Global Forum on Oceans, Coasts, and Islands (2008).

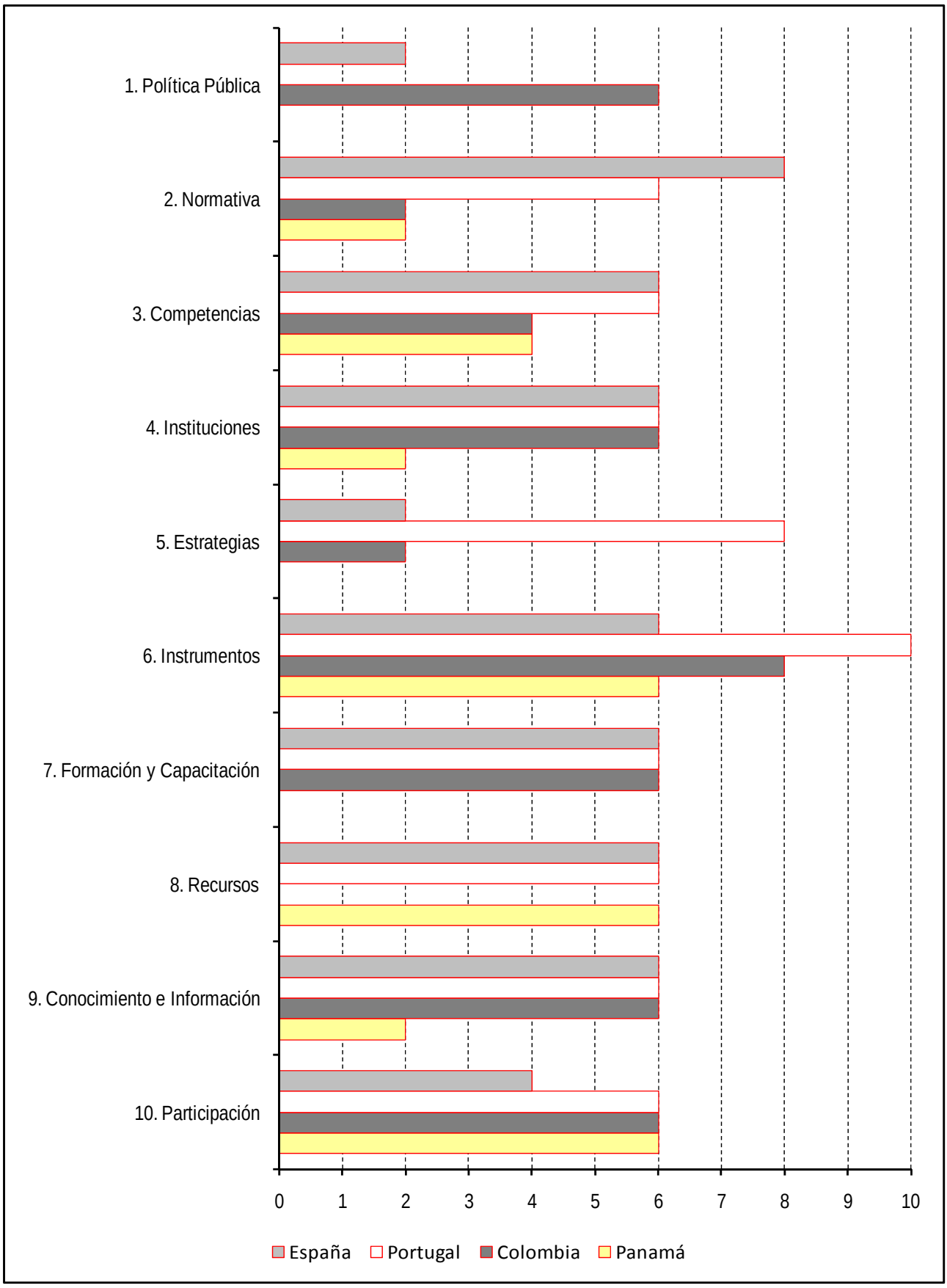



Figura 7.4. Diagrama comparativo de los subsistemas administrativo y jurídico para el MCI en los países analizados

Cuadro 7.9. Etapas y rangos de valoración para la clasificación de unidades político-territoriales costeras según el *Decálogo* para el MCI

| Etapa | Rango de valoración |
|---|---|
| Pre-inicial | 0-25 |
| Inicial | 26-50 |
| de Transición | 51-75 |
| Avanzada | 76-100 |

A manera de primera síntesis conclusiva en relación con lo que expone la Figura 7.4, al comparar el progreso de cada uno de los cuatro estados iberoamericanos analizados para los asuntos estructurales claves del MCI, podemos indicar por su carácter relevante lo siguiente:

Política Pública. Colombia es el único país que cuenta con una política pública explícita orientada específicamente al MCI después de un proceso formal de formulación, consulta, discusión y consenso. No obstante esta se encuentra aún en una etapa temprana de ejecución.

Normativa. España es el único país que dispone de una norma específica orientada a la gestión del dominio público costero marino. La *Ley de Costas* es el principal bastión de la legislación costero marítima española y un referente sobre la temática en el ámbito iberoamericano.

Competencias. Los países ibéricos presentan un mejor esquema de distribución de responsabilidades públicas orientado al MCI que los dos países latinoamericanos. No obstante en todos se evidencian conflictos competenciales y ausencia de mecanismos adecuados de coordinación.

Instituciones. A excepción de Panamá, se constata en todos los países la existencia de una autoridad pública estatal, de carácter intersectorial, con competencias expresas para el MCI. Sin embargo ninguna autoridad cuenta con órganos colegiados nacionales de coordinación y cooperación interinstitucional en MCI.

Estrategias. Portugal es el único país que tiene una gran línea de planificación estratégica dirigida específicamente a la gestión integrada de sus zonas costeras después de un proceso formal de formulación, consulta y consenso. La *Estrategia GIZC* se encuentra en una etapa temprana de ejecución.

Instrumentos. Portugal presenta la aplicación más avanzada, así como de seguimiento y evaluación, de planes regionales o subregionales dirigidos al MCI. Los *Planos de Ordenamento da Orla Costeira* son un referente en Iberoamérica como adecuado instrumento estratégico para su gestión.

Formación y Capacitación. Aunque en Panamá ya se constatan los primeros esfuerzos, es el único país que actualmente carece de suficiente capacidad para formar/capacitar a sus gestores/administradores públicos con responsabilidades orientadas al MCI. Sin embargo en todos los países se evidencia la existencia de carencias entre funcionarios/gestores para esa gestión.

Recursos. Colombia es el único país donde se puede aseverar que no existe una tendencia reciente incremental de recursos económicos públicos orientados a la gestión costera. No obstante, en todos se evidencia la escasa coherencia entre el monto de estos recursos y la importancia estratégica del litoral.

Conocimiento e Información. Todos los países, a excepción de Panamá, presentan un nivel apropiado y actualizado de conocimiento, y una mediana disponibilidad de información útil para la gestión costera integrada. Panamá presenta un nivel básico de conocimiento y escasa disponibilidad de la información.

Participación. España es el único estado que presenta mecanismos esporádicos de participación pública orientados a la gestión integrada de sus áreas litorales. Los otros países cuentan con mecanismos regulares de participación. Es un asunto no obstante que requiere claramente fortalecerse en todos los países.

A continuación se presenta la clasificación resultante de la aplicación del criterio de agrupación de los distintos países costeros analizados, ya expuesta en el Cuadro 7.9, en relación con su etapa de progreso para la gestión integrada. La Figura 7.5 indica los resultados conjuntos obtenidos para los cuatro países iberoamericanos estudiados, que se discutirán posteriormente para cada agrupación.

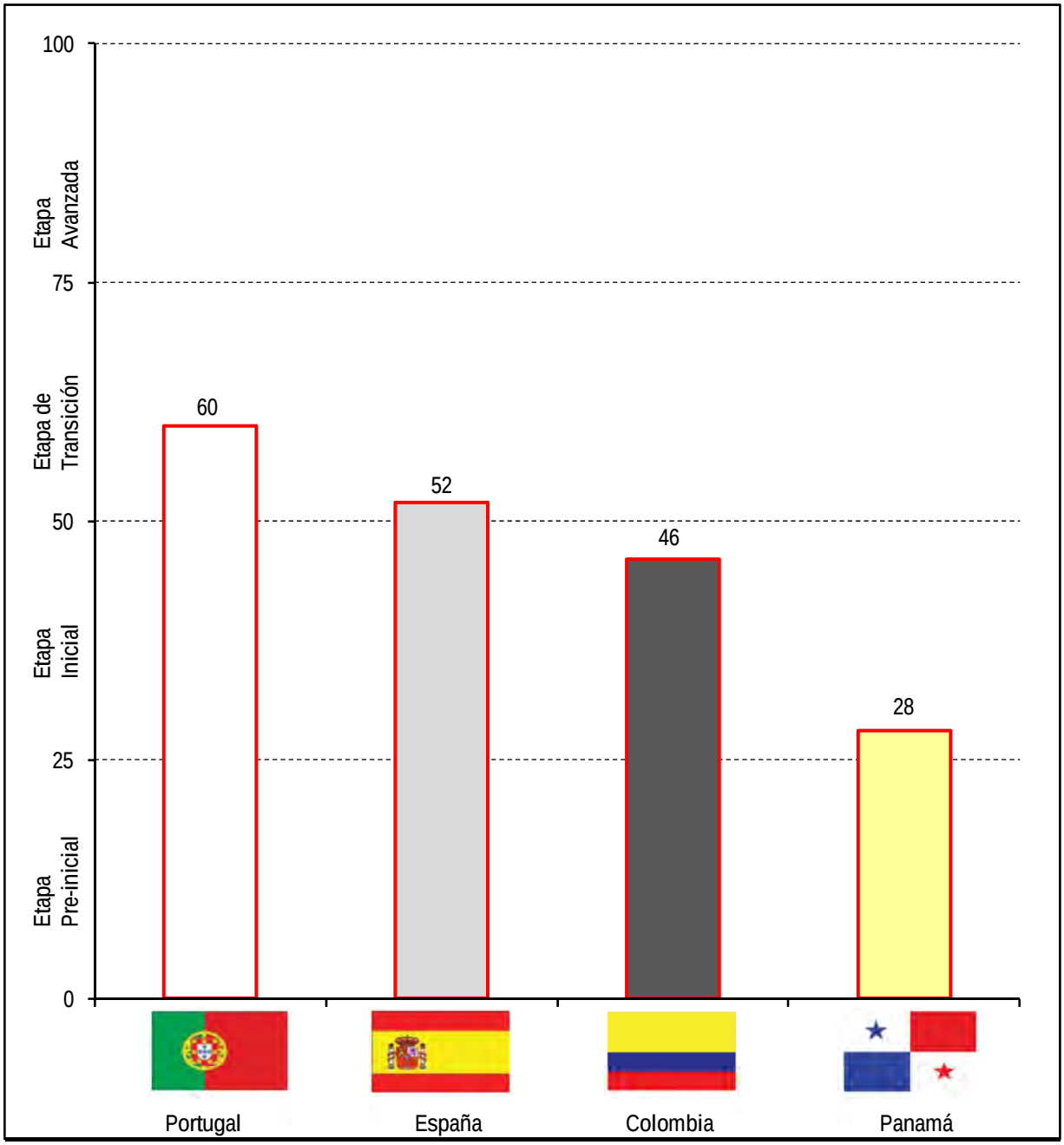



Figura 7.5. El avance del manejo costero integrado en los cuatro países iberoamericanos analizados: síntesis comparativa

Según los resultados obtenidos y con carácter comparativo, los dos estados ibéricos están actualmente en una *Etapa de Transición* para la gestión costera integrada. Los dos países latinoamericanos se encuentran en cambio en una *Etapa Inicial* de progreso. Como señala también la Figura 7.5, ninguno de los estados iberoamericanos analizados están, según los criterios de clasificación, en una *Etapa Pre-inicial* para el Manejo Costero Integrado, pero tampoco ninguno en una *Etapa Avanzada*. Estos resultados corroboran los ya obtenidos en clasificaciones previas elaboradas para países latinoamericanos (Barragán, 2001) y globales (Global Forum on Oceans, Coasts, and Islands, 2008). Se debe añadir además que España se encuentra, según los resultados obtenidos, en un estadío temprano de la *Etapa de Transición* para el MCI. Situación que es similar para Panamá, pero en relación con la *Etapa Inicial* en que actualmente se halla.

Finalmente se aborda a continuación un breve análisis conclusivo y propositivo de cada país por agrupaciones según su grado de avance en relación con la gestión integrada de sus litorales. Estos análisis contienen además una síntesis de algunos elementos previos del diagnóstico que consideramos útiles para abordar en el capítulo OCTAVO, la discusión final y conclusiva de los factores que creemos pueden explicar la creciente insostenibilidad actual de estos espacios en los cuatro estados estudiados, independientemente del lugar en la clasificación obtenida sobres sus avances para el MCI. Creemos que por esta vía podremos confirmar o no algunas de las hipótesis de trabajo relacionadas con el supuesto de que es pertinente, al menos en los países iberoamericanos analizados, ajustar el enfoque del MCI más allá de los preceptos de la economía convencional, del discurso del *Desarrollo Sostenible* y de su *sostenibilidad débil*.

### 7.6.1. Países en *Etapa de Transición* para el MCI

#### Portugal

Los resultados hallados en este trabajo señalan que Portugal es, entre los estados iberoamericanos analizados, el que dispone a la fecha de un subsistema administrativo jurídico público relativamente más avanzado para la gestión integrada de sus áreas litorales. En principio podemos llegar a esta conclusión general, aunque ello no signifique necesariamente que los resultados de esta gestión sean eficaces. Fortalezas ya discutidas previamente, relacionadas por ejemplo con las grandes líneas de acción como la *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira -Estrategia GIZC-*, o con instrumentos estratégicos como los *Planos de Ordenamento da Orla Costeira*, son razones que fundamentan que Portugal se halle en una *Etapa de Transición* para el MCI. Entre los asuntos del *Decálogo*, el único aspecto que no presenta progreso alguno es el relacionado con la existencia de una política pública explícita y específica para esta gestión. Todos los otros aspectos tienen al menos una valoración superior a la media, en atención a los criterios aquí propuestos para determinar el grado de adelanto de la gestión pública para el objetivo del MCI. Esta última situación, en la que tan solo un asunto clave para la gestión de interés esté por debajo de la media, no se encuentra en ninguno de los otros países iberoamericanos analizados.

Cabe recordar ahora, como también se señaló en el correspondiente apartado en el capítulo CUARTO, que en Portugal el que una temática pública esté sujeta a una política explícita está muy relacionada con la existencia también explícita de importantes demandas ciudadanas y/o de estratégicos sectores económicos para su consecuente incorporación en la agenda política. Como indicaba Melo Moreira

(2005), parecería que la sujeción de dichas temáticas no solo a grandes programas o planes (las estrategias), sino incluso desde una instancia superior, a políticas explícitas y específicas, dependería de tales demandas. Esto explicaría por qué la gestión integrada de la zona costera, aún su importancia indiscutible en Portugal, se sujeta a una estrategia y no a una política explícita.

La comprensión de la problemática asociada a los litorales portugueses requiere al menos una mínima aproximación histórica. Desde que terminó el prolongado imperio colonial portugués de ultramar a mediados de los años 70 del siglo XX, Portugal empezó de nuevo a reconocerse como parte integral de Europa, apreciación política y cultural que se consolidó cuando en 1986 entró a formar parte de la Unión Europea. Con ello apropió los objetivos europeos de obtención de altos estándares de bienestar social, así como de solidaridad, seguridad, justicia, competitividad, crecimiento y desarrollo económico. Este desafío a la capacidad innovadora y de adaptación de Portugal lo ha llevado a la situación actual, donde se ha acentuado mucho más su *litoralización* por el nuevo énfasis en mayor desarrollo portuario de mercancías, industrialización, y al turismo de sol y playa (especialmente en el centro y en el sur), asociado a un inusitado crecimiento inmobiliario. Así que desde esta perspectiva, realmente este viraje no ha hecho otra cosa que acentuar las viejas asimetrías regionales y de distribución de los rendimientos económicos, con sus consecuencias negativas también sobre la base natural, contrastando mucho más la realidad social y económica portuguesa, ahora más dependiente aún del exterior. Ello explica porqué en los litorales portugueses, cerca del 15% de su territorio emergido (incluyendo sus dos sistemas insulares) está asentada el 76 % de su población y se genere aproximadamente el 86% del PIB (Comisión Europea, 2008). Es claro que en el futuro cercano los dos últimos parámetros mantendrán esta tendencia al crecimiento.

La situación actual confirma el por qué es tan relevante, de cara tanto al presente como al futuro de las áreas litorales en Portugal, la real aplicación y seguimiento de la *Estrategia GIZC,* como uno de los instrumentos principales de la *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável* (RCM No. 109/2007), articulada con otras estrategias como la *Estratégia Nacional para o Mar* (RCM No. 163/2006), o la *Estratégia Nacional Conservação Natureza e Biodiversidade* (RCM No. 152/2001), a través del *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (RCM No. 41/2006). *La Estrategia GIZC,* recientemente aprobada (RCM No. 82/2009) y en fase temprana de ejecución, debería no solo impulsar la reformulación del marco jurídico e institucional vigente para la gestión del litoral, para hacerlo más eficiente, práctico y armónico, sino contribuir a confrontar también las causas de sus crecientes problemas medioambientales, de desequilibrio territorial, de inequidad social, tras la meta de un bienestar generalizado de su población costera, y de la conservación y protección de su sin igual patrimonio natural y cultural.

Hasta aquí esta breve síntesis conclusiva y propositiva sobre los asuntos estructurales para la gestión integrada de las áreas litorales en Portugal. Es claro que el diverso, contrastado y estratégico espacio litoral luso, será en el futuro cada vez más objeto de su reconocimiento e inserción en la agenda política de este país costero y marítimo. Ello lo demanda desde adentro la pasada y creciente litorización económica y demográfica que se evidencia cada vez más, con los inocultables problemas que genera, y desde afuera los imperativos de sostenibilidad, equidad y crecimiento económico con menor dependencia de la base natural de recursos, que viene promulgando tanto la Unión Europea, como el Sistema de Naciones Unidas. Portugal esta a las puertas de un importante viraje político, jurídico y administrativo en relación con la gestión de su litoral y de sus áreas marinas, una de las más extensas de Europa. Del seguimiento de estos cambios y de sus resultados obtenidos podrán aprender mucho otros estados y regiones costeras.

## España

Según los resultados obtenidos en este trabajo, puede en principio concluirse que actualmente España está en una etapa muy temprana *de Transición* para el MCI. Es más, se percibe que la capacidad del Estado, y en particular de la *Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar* en el *Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino* -MAMRM-, para frenar los procesos de uso insostenible de su extenso y frágil litoral, ha sido desbordada por el modelo de expansión urbana y de artificialización de la costa, impulsado por el deseo excesivo y persistente de la riqueza fácil a costa de la pérdida y deterioro de su diverso y muy rico patrimonio natural y cultural. La explosión del crecimiento inmobiliario en el litoral, con inusitados incrementos especialmente en los períodos comprendidos entre los años 1987-1992 y 1997-2005 (Prieto, 2009), sólo ha podido ser relativamente contenida por la grave crisis económica actual iniciada a finales del año 2007. La *Ley de Costas* de 1988 (Ley 22/88), aunque mejorable, pero también sin duda un referente normativo relevante en relación con la gestión del dominio público marítimo terrestre en Iberoamérica, contiene los mecanismos para frenar, al menos en las áreas demaniales, el voraz apetito de suelo de los empresarios inmobiliarios. Queremos insistir aquí en el hito que significó la aprobación hace más de dos décadas de la *Ley de Costas*, señalando eso sí que la recurrente ausencia de su aplicación rigurosa por parte de todas las administraciones implicadas explica en gran parte lo sucedido. La situación es más crítica y mayor el riesgo de deterioro del litoral especialmente en las *Comunidades Autónomas* -CC.AA.- de Valencia, Cataluña, Canarias, Baleares, Murcia y Andalucía mediterránea. Sí en el contexto actual de crisis económica y desempleo (con una tasa de paro del 18,83% de la población según el IEE, 2010), los elevados recursos económicos externos pudiesen estar disponibles para aprovechar la gran cantidad de suelo declarado como urbanizable, y aún no construido en muchos de los municipios litorales de estas CC.AA., el problema sería aún más grave.

Con una mirada prospectiva creemos que si la *Administración General del Estado* -AGE- corrige los múltiples y pasados erráticos procesos para que el país cuente e implante en el futuro cercano la estrategia para la gestión integrada de su valioso litoral, aún los esfuerzos que demande su discusión y consenso con las CC.AA. y entre partidos políticos, España estaría en condiciones de consolidar al menos su ubicación en una *Etapa de Transición* para el MCI. Su aplicación contribuiría en verdad al logro de la llamada *Economía Sostenible*, el nuevo modelo de crecimiento que se impone con carácter discursivo en medio de la actual crisis. De lo contrario, y lamentablemente parece lo más probable dada la común reafirmación sin más de la urgencia del crecimiento económico, es posible que el país retorne a una *Etapa Inicial* en relación con sus esfuerzos hacia la sostenibilidad costero marina. Además, los resultados encontrados confirman cada vez más la tendencia del gradual traspaso de competencias relacionadas con la gestión del *Dominio Público Marítimo Terrestre* de la AGE a las CC.AA., y al mismo tiempo el creciente marcado énfasis de asunción y desarrollo de competencias de la AGE en el medio marino (Mar Territorial, Zona Contigua, ZEE y Plataforma Continental). El proyecto de *Ley de Protección del Medio Marino* actualmente en discusión en las *Cortes Generales*, orientado a establecer las *Estrategias Marinas*, la creación de la *Red de Áreas Marinas Protegidas* y la incorporación de criterios ambientales en los usos del medio marino, son el mejor ejemplo de ello. Su esperada aprobación en el año 2010, permitiría entre otras cosas traspasar a la legislación estatal la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se estableció el marco de acción de la Unión Europea para la política del medio marino. Creemos que el énfasis de la AGE en el ámbito marino, no puede soslayar la urgencia de que España disponga también de un marco estratégico estatal armónico y viable para la gestión integrada de su litoral.

Mención relevante debe hacerse aquí a los *Convenios* para la gestión costera. Los convenios de cooperación suscritos entre la AGE (el MAMRM) y varias CC.AA., se reconoce cada vez más como un instrumento muy útil para el MCI, como también señala Barragán (2009), en la medida de que las CC.AA, competentes para la ordenación territorial y más cercanas a su economía regional, a las entidades locales y al ciudadano, podrían apropiar más la urgencia de acometer la formulación, ejecución y seguimiento de las respectivas estrategias o planes de gestión costera integrada. Este modelo para la coordinación y cooperación institucional ya esbozado en el Real Decreto que reorganizó al *Ministerio de Medio Ambiente* (RD. No. 1477 de 2004), está forzando la capacidad de entendimiento entre las administraciones territoriales a las dos escalas, para ganar en experiencia política tras la *Gobernanza* de estos espacios. Aunque buena parte de sus resultados están aún por verse, creemos que el camino escogido es el apropiado. Urge por lo tanto la suscripción de los convenios pendientes entre la AGE y las CC.AA. de Cataluña, Andalucía y País Vasco, e incluso ampliar su alcance en el marco del adecuado conceso político, con otras CC.AA. que tienen convenios firmados pero bastante limitados, como es el caso para Baleares, Valencia y Murcia.

Otros asuntos claves para el MCI en que España manifiesta avances en relación con los otros tres estados iberoamericanos analizados, son la oferta de un programa de postgrado específicamente orientado a la temática de interés, con amplia experiencia y enfoque en verdad integrado; la creciente disponibilidad, aunque no suficiente, de recursos económicos públicos para la gestión costera (especialmente en el período 2000-2007); y el nivel apropiado y actualizado de conocimiento para esta gestión, así como una adecuada disponibilidad de la información. Sin embargo quedan cosas pendientes. Urge mejorar el perfil profesional y los mecanismos de actualización profesional del personal de la AGE con competencias en la gestión del litoral, enfatizar en la orientación integrada de varios programas de máster en gestión costera, y disponer de un sistema español de indicadores para el MCI. Como asunto aparte por considerarse un vacío relevante, se requiere del establecimiento de cauces u órganos estatales de participación pública para esta gestión. Este es el único país, entre los analizados en el presente trabajo, que solo tiene mecanismos esporádicos y claramente insuficientes para democratizar las instituciones, y propender más allá de la retórica, por la participación ciudadana que demanda un mejor gobierno de litoral.

España tiene la misma longitud de costa que Portugal, Colombia y Panamá juntos. En sus 10.000 km de costas (si contamos los ríos y rías hasta donde se hace sensible el efecto de las mareas) se asienta cerca del 50% de la población residente. En el año 2008, el 75% de los sesenta millones de turistas internacionales que recibió el país tuvieron como destino el litoral. Esto ha convertido a España, después de Francia, en el segundo principal país de destino turístico a nivel mundial. Su vertiginoso crecimiento económico desde mediados de la década de los año 90 y hasta el 2007, uno de los más altos de la Unión Europea, se basó en gran medida en sus actividades productivas costeras. Valores de crecimiento del PIB interanual superiores al 5% se hicieron habituales. En plena recesión, y tras el colapso inmobiliario, estos valores en cambio fueron superiores al -4% en el año 2009, acompañados con una tasa de paro cercana al 20%. Creemos que más allá de la crisis, pero sin dejar de reconocer su profunda huella entre las mayorías, ella puede convertirse en una oportunidad para cuestionar y empezar a revisar el modelo de *Desarrollo* que prácticamente llevó al país, como a muchos otros, a una liberación apolítica de la economía. De su seria revisión, que eminentemente demanda sujetar la economía a la política, y no al revés como se ha hecho, podrá creemos no solo contenerse y revertirse las profundas disfunciones del modelo actual, sino brindarle en verdad una oportunidad a la Vida, a la *Sustentabilidad*, primero eso sí entre la *Comunidad Iberoamericana de Naciones.*

### 7.6.2. Países en *Etapa Inicial* para el MCI

### Colombia

Diez años después de que Colombia contase con una de las primeras políticas públicas explícitas en Iberoamérica orientada al manejo integrado de sus zonas costeras, el análisis efectuado en este trabajo confirma que el país aún está en una *Etapa Inicial* de avance. Problemáticas sociales y de déficit de servicios públicos que demandan sin duda atención prioritaria como vivienda, suministros de agua potable, alcantarillados, planificación y desarrollo urbano, han copado en gran medida las actuaciones, al menos en los últimos ocho años, de la Autoridad Ambiental Nacional responsable también del impulso, coordinación y apoyo para la real implantación de la *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia*. Esta situación es otro de los resultados generados por la reorganización de la administración pública nacional impulsada desde el año 2002, donde se fusionaron en un solo Ministerio distintos sectores. Los problemas de degradación ambiental de los ecosistemas costeros y marinos colombianos y aún los problemas de pobreza y desigualdad social del 10% de la población colombiana asentada en dichas áreas, son comparativamente menos importantes frente a los problemas de cohesión social, vivienda y prestación de servicios públicos a escala nacional. Ello creemos explica el bajo perfil actual de la política de MCI en la agenda política del alto gobierno. Por eso urge que el *Ministerio de Ambiente* incremente sus capacidades para asumir de nuevo su papel para impulsar una mirada integrada y espacial para la gestión ambiental de la Colombia costera y oceánica. Creemos que esto solo será posible, si a su vez se hacen más permeables las fronteras sectoriales al interior de la misma estructura orgánica de esta autoridad, elevando este estratégico territorio para su gestión ambiental y territorial, a una instancia de coordinación por encima de las direcciones administrativas hoy existentes. De esto dependerá, y mucho, que Colombia adelante pronto su gestión para estas áreas geográficas a una *Etapa de Transición*.

No obstante lo anterior, se constata que el *Sistema Nacional Ambiental*, y en particular el INVEMAR[23] y las Autoridades Ambientales Regionales, además de la *Comisión Colombiana del Océano* -CCO- y la *Dirección General Marítima y Portuaria*, han dado pasos muy significativos en el proceso de apropiación del litoral y del mar. Un buen ejemplo es la *Política Nacional del Océano y Espacios Costeros* aprobada en el año 2007 gracias al empeño del gobierno actual y de la CCO. Aún así, queda un largo camino para lograr una gestión pública que permita brindar oportunidades duraderas de bienestar a todos los nacionales asentados en las costas continentales e insulares del país, al mismo tiempo que se protege y restaura su base natural.

Otro ejemplo de avance hacia el MCI que merece aquí mencionarse son los instrumentos estratégicos que se aplican en Colombia. Debe reconocerse el valor y legitimidad logrado en el proceso de formulación y validación social de los *Planes MIZC*[24], a escala subregional y local, impulsados por el INVEMAR, con el apoyo de las autoridades ambientales costeras. Estos planes ya formulados, y otros en trance de serlos, para algunas *Unidades Ambientales Costeras* y *Unidades de Manejo Integrado*, en sintonía con la política de MCI, son el mecanismo para encontrar y llevar a cabo colectivamente respuestas concretas a la problemática ambiental, y por lo tanto la social también de algunas áreas costeras del litoral colombiano. Ahora el asunto es que estos instrumentos puedan ser también debidamente aprovechados por las varias autoridades con

[23] Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras.

[24] Planes de Manejo Integrado de la Zona Costera.

alguna competencia en el área. Aquí los vacios legales, la duplicidad de competencias y los problemas de jurisdicción entre instituciones implicadas dificultan su puesta en práctica.

La comprensión del aislamiento histórico que tuvo el litoral en Colombia es clave para entender la causalidad de muchos problemas actuales. En el aislamiento retratado en el pueblo costeño de *Macondo* en *Cien años de soledad*, Gabriel García Márquez señalaba un aspecto fundamental de la geografía colombiana: Las tres cadenas septentrionales de los Andes se constituyeron en barreras históricas formidables a la comunicación entre las diversas regiones naturales del país; entre las altiplanicies andinas, con climas moderados en una continua y fría primavera, y el permanente calor sofocante y húmedo de más de 35 grados centígrados en las planicies, selvas y sabanas del Caribe y del Pacífico colombianos. El *Macondo* literario de García Márquez, como las poblaciones y sus gentes que en verdad han habitado cerca del mar, han estado históricamente aisladas de la nación andina, del centro de poder y decisión. Y son en gran medida el uso inadecuado del suelo en el interior andino, la deforestación y contaminación generada incluso a miles de kilómetros de la línea de costa, las causas que explican buena parte de la problemática ambiental de algunas áreas estratégicas del litoral colombiano. Además ya hay claras señales de la insostenibilidad de las formas de uso que se le vienen dando a las zonas costeras, que se expresa tanto por los procesos de deterioro creciente de su base ecológica, como por los recurrentes conflictos entre sectores productivos y la diferencia en la distribución de la pobreza entre departamentos costeros y del interior. El paradigma del *Desarrollo*, que se inauguró precisamente en Colombia a finales de la década de los 50, la práctica de su teoría del constante crecimiento económico como el único fin a alcanzar y de sus supuestamente universales referentes de bienestar, ha dejado también su huella en los litorales de la nación.

Como señalamos más del 10% de los prácticamente cuarenta y tres millones de colombianos están asentados en los litorales, la mayor parte en ciudades costeras del Caribe. Su variedad de grupos étnicos: blancos, mestizos, afrocolombianos, indígenas y gitanos están entre la población más pobre. Cada vez más separados por la brecha creciente de los pocos muy ricos. La mayoría de los habitantes costeros, especialmente en las áreas rurales de Chocó, Córdoba, Nariño, Sucre, Magdalena, Cauca y Guajira presentaban en el censo de 2005 niveles de pobreza e indigencia similares a los que existían en los años sesenta. El cuerno de la abundancia del *Desarrollo* no ha llegado hasta ellos. A esta realidad se suma, que todavía, aún los esfuerzos, la corrupción en la administración pública sigue aumentando, además de una violencia cotidiana con profundas raíces históricas, y de una insurrección armada permanente de izquierdas y de derechas. Los retos que tiene Colombia de cara al futuro no son pocos.

Finalmente, de lo aquí señalado, podemos confirmar la evidencia que creemos más importante. Ya la sociedad colombiana mira sin duda por encima de sus cordilleras andinas. En los empeños comunes de los distintos gobiernos nacionales en las últimas cuatro décadas, se ha quedado atrás aquel dicho: *vivimos de espaldas al mar*. Existe ya el reconocimiento político expreso, y de buena parte de la sociedad, que el país también limita con Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Jamaica, Haití y República Dominicana. Que más de la mitad del territorio nacional está constituido por municipios costeros, aguas interiores marítimas, Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva. Ahora nos cabe a todos los colombianos, incorporar este vasto territorio al bienestar duradero de su sociedad. Se cuenta ya con políticas legítimas y específicas expresas que apuestan por su *Sustentabilidad*. También con una visión a largo plazo. Los grandes desafíos están fijados, se requiere de la decisión política para abordarlos. Acometer ahora su implantación es pertinente. Los múltiples pueblos costeros, antes periféricos, son ahora también el *centro* de la Nación.

## Panamá

El territorio panameño, puente de las Américas en el pasado e istmo entre los océanos en el presente, es un Estado eminentemente tropical, costero y marítimo. Su localización geográfica lo convierte en uno de los llamados nudos geoestratégicos del planeta. Aún así, el análisis detallado de su subsistema administrativo y jurídico para el MCI realizado en este trabajo, lo ubican en la *Etapa Inicial* de progreso. En el nivel más bajo en relación con los cuatro países iberoamericanos analizados. Un marcado énfasis sectorial ha caracterizado la gestión pública relacionada con las costas y el mar panameños. En gran medida la fortaleza principal de Panamá en el siglo XIX fue su ferrocarril interoceánico (concluido en 1855 por una empresa estadounidense mediante un contrato con el Gobierno de Colombia), y desde comienzos del siglo XX, y hasta el presente, su Canal que une los dos mayores océanos en la mitad de las Américas, construido también por estadounidenses e inaugurado en 1914, cuando Panamá ya era una república independiente. El favorecer los servicios generados por el Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón, los puertos y la banca asociada, han concentrado las acciones principales de gobierno. Allí se genera al menos el 75% del PIB. Todas estas actividades, además del turismo, con arraigo principal en el litoral, han ahondado el carácter sectorial de la gestión pública en el país del istmo.

Pero más allá del papel histórico y económico, actual y pasado, de las vías entre los dos océanos, Panamá es también un estado de una diversidad biológica, ecológica y cultural indudable. Mucha de esa diversidad tiene asiento en el litoral. En el interior de varias de sus áreas protegidas se hallan algunos de los llamados *puntos calientes* de la biodiversidad en el planeta. Incluso el mismo nombre de Panamá habla de su biodiversidad como vocablo indígena que significa abundancia de peces ó de mariposas. Las etnias indígenas *Bokotas*, *Teribes*, *Kunas*, *Ngobe*, *Bri-bri*, *Chocoes* y *Wounan* son grupos originarios y constituyentes de la nacionalidad panameña, con una cosmovisión atada a las costas y al mar. Además todos los grandes conglomerados urbanos en el país son costeros. Al menos el 50 % de la población nacional reside en Ciudad de Panamá y en Colón, las dos principales ciudades sobre el Pacifico y el Caribe: Las *puertas* del Canal.

Cabe entonces preguntarse, ¿porque aún la gestión costera integrada no aparece de forma suficiente en la agenda política, y mucho menos varios de los asuntos estructurales que de ella se derivan, ya analizados en este trabajo? Esta inquietud se hace mayor cuando se considera que el Gobierno de Panamá, en el marco de la *Cumbre de Johannesburgo* (2002), presentó y puso en operación la iniciativa de establecer en Panamá, el *Centro Internacional de Desarrollo Sostenible* para proveerle el liderazgo necesario para coordinar la dimensión internacional de ese enfoque, y para que desarrolle *actividades que le brinden un valor agregado a la temática del desarrollo sostenible* (ANAM, 2004). La existencia de esta inquietud tampoco se comprende al considerar que fue precisamente en Panamá, en el año 2002, donde se elaboró y suscribió la *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible*, presentada en la *Cumbre de Johannesburgo*. Esta iniciativa formulada por el *Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*, logró incluir en el *Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, como meta orientadora entre otras, la prioridad de implementar planes de MCI en la región con énfasis en los pequeños estados insulares y en el Mar Caribe.

Creemos que la recurrente gestión sectorial de los recursos de las costas y el mar está en la base de los escasos avances en Panamá hacia el MCI, aún los esfuerzos recientes. Incluso la remoción de las antiguas competencias orientadas al *Manejo Costero Integral* que tenía desde 1998 la *Autoridad Marítima de*

*Panamá* -AMP-, y su traslado a finales del 2006 a la *Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá* -ARAP-, no prevén un significativo desarrollo institucional favorable a esta gestión del litoral, dado el carácter sectorial también de esta institución, ahora orientada a la administración de los recursos pesqueros y acuícolas.

Sin embargo algunos progresos significativos han ocurrido desde finales de la década de los años 90. Ya se han realizado inventarios tanto de los recursos marinos y costeros, como de sus usos, y algunos elementos del enfoque del MCI se evidencian en la legislación, como en la Ley que creó la ARAP, y en la administración pública relacionada. Los planes regionales/subregionales de MCI impulsados por esta última autoridad y en una temprana fase de ejecución, constituyen un importante avance. La tendencia incremental reciente de recursos económicos y financieros dispuestos por la administración pública para el MCI, además de los mecanismos regulares establecidos de participación pública, son hitos importantes que merecen destacarse. No hay duda de la mayor capacidad y fuerza de la *Autoridad Nacional Ambiental* -ANAM- para consolidar el papel de los procesos de EIA en la gestión ambiental. Por todo ello creemos que muchos elementos claves para el establecimiento y puesta en acción del MCI existen actualmente en el país.

Grandes retos para la gestión integrada de las áreas marinas y costeras panameñas identificamos. Entre ellos el que se establezca un arreglo institucional efectivo para el MCI. Urge elevar la capacidad de las autoridades públicas para formular, validar y ejecutar programas de MCI. La ARAP, con la activa participación al menos de la AMP y la ANAM, debería impulsar un análisis de la normativa panameña relacionada con la regulación de las áreas costeras y sus recursos, y recomendar así su revisión para eliminar la confusión existente y la contradicción que frecuentemente se observa. Se requiere del análisis detallado de los aspectos legales e institucionales vigentes, relacionados con el manejo del territorio y los recursos costeros de Panamá, que recomiende estrategias y medidas para una eficiente cooperación interinstitucional. Igualmente clarificar la definición del dominio público marítimo terrestre, la regulación del medio marino, la administración de los manglares y bosques de transición, los referidos a calidad de aguas costeras, ordenación territorial y al ecoturismo costero, entre otros. Una ley integrada de costas se consideraría pertinente.

El trabajo conjunto de la ARAP, la ANAM, la AMP, y la *Autoridad del Canal de Panamá* parecen necesarios para que Panamá entre en verdad por la senda de la sustentabilidad de su territorio costero y marítimo. Este esfuerzo implica incluso una revisión de la política actual centrada tan solo en el crecimiento económico, que al menos asegure también las mínimas condiciones de bienestar para la vasta proporción de la población que está fuera de los llamados *beneficios del Desarrollo*. Población que cada vez depende más de la extracción y aprovechamiento de la base ecosistémica del país. Después del Gobierno Nacional, la ARAP tiene un papel fundamental que asumir: elevar su influencia y autoridad para que el MCI sea importante tanto al interior de la misma entidad, más allá puramente de la administración de los recursos pesqueros, como entre las otras entidades nacionales y las autoridades provinciales con competencias en este territorio.

Queda hasta aquí muy claro que Panamá tiene las razones, las potencialidades y la oportunidad de incorporar en verdad la *Sustentabilidad* como objetivo nacional alcanzable para sus áreas costeras y marinas. Áreas que son sin duda su patrimonio más estratégico. En este sentido se constatan valiosos avances. Creemos que la gestión hacia la sustentabilidad de su espacio litoral, o de un Manejo Costero Integrado remozado, entendido como enfoque y práctica libre de las ataduras del discurso del *Desarrollo*, como señalaremos en el siguiente capítulo final, será una contribución sustancial para el bienestar duradero de los actuales y futuros panameños.

# 8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La estructura de la presente Tesis Doctoral fue organizada en tres temas secuenciales e interrelacionados que rigieron los contenidos y organización de las hipótesis iniciales que ahora se contrastan en este capítulo final. De estas proposiciones a su vez se derivaron los objetivos específicos de la investigación como quedó indicado en la INTRODUCCIÓN. Estos temas fueron: 1. Políticas Públicas y Manejo Costero Integrado en España, Portugal, Colombia y Panamá, 2. Elementos para la revisión del enfoque del MCI, y 3. MCI y cooperación en el contexto iberoamericano. Las conclusiones y propuestas generadas a partir del trabajo realizado y los resultados obtenidos que se exponen a continuación, se organizan por lo tanto atendiendo a dicha serie temática (Cuadro 8.1).

Cuadro 8.1. Temáticas centrales de la investigación e hipótesis iniciales: El marco conclusivo y propositivo

| Temáticas centrales | Hipótesis |
|---|---|
| Políticas Públicas y MCI | 1. Tanto en países de ingresos altos, *desarrollados,* del denominado *Primer Mundo* (España y Portugal); como en países de ingresos bajos, o *en desarrollo,* del llamado *Tercer Mundo* (Colombia y Panamá), el Manejo Costero Integrado como enfoque para hacer sostenibles estos territorios, ha sido muy poco incorporado por los gobiernos en las distintas fases de sus respectivas políticas públicas. |
| | 2. Las iniciativas existentes de políticas públicas sobre Manejo Costero Integrado, en los cuatro estados escogidos, tienen en general un carácter reactivo, no propositivo. Son iniciativas surgidas más como respuestas a demandas externas, a conflictos costeros graves entre sectores económicos, pérdida de competitividad económica de un sector en particular, o desastres naturales. Por lo cual no son proactivas en torno al desenvolvimiento armónico y sustentable de estos territorios. |
| | 3. Aún la existencia meritoria en algunos casos de políticas públicas específicas, normas, instituciones, competencias, estrategias, instrumentos, recursos y conocimiento expreso orientado al MCI en los cuatro estados analizados, se está aún lejos de soluciones duraderas a los problemas de deterioro ambiental, degradación cultural, pobreza e inequidad social en el litoral. |
| Revisión del enfoque para el MCI | 4. La aplicación del modelo de *desarrollo,* con su búsqueda acuciosa del crecimiento económico como su medida, lo ha hecho desordenado, depredador, explosivo, excluyente y por lo tanto insostenible. Este *desarrollo* por no ser sustentable no es desarrollo. Ha convertido el espacio litoral tan solo en banco de recursos, razón de crecientes conflictos, de desigualdad social, y de depósito final de los residuos que genera el hegemónico sistema socioeconómico de producción en que se inspira. |
| | 5. El Manejo Costero Integrado debe ser un concepto inherente al mismo concepto de *Sostenibilidad fuerte*, libre de las ataduras establecidas por el discurso y práctica del *desarrollo;* entendido como el objetivo a alcanzar del sistema capitalista; y por lo tanto también del ambiguo concepto del *desarrollo sostenible*. |
| | 6. El enfoque, principios, estrategias y métodos para la *ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras* promovido desde *Rio 92* por el *Sistema de Naciones Unidas*, es el mismo tanto para países tropicales como templados, megadiversos o no, de ingresos bajos como altos, industrializados o no. Es un enfoque que supone una inexistente heterogeneidad ecológica, socioeconómica y cultural en el litoral a escala global. |
| Cooperación en Iberoamérica y MCI | 7. El particular contexto biofísico, social, económico y cultural del litoral en países tropicales en Iberoamérica, de desarrollo humano medio y bajo, de bajos ingresos, de alta biodiversidad y pluriculturales; demanda ajustar los objetivos, estrategias, metas e indicadores de los programas multilaterales y bilaterales de cooperación internacional para el Manejo Costero Integrado, a esas específicas realidades. |

## 8.1. SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL MCI EN LOS ESTADOS IBEROAMERICANOS ANALIZADOS

- En relación a la metodología específica para el análisis comparado sobre Manejo Costero Integrado -MCI- entre distintas unidades administrativas político-territoriales, se reafirma aquí la utilidad del *Decálogo*. Este modelo metodológico demostró en el presente trabajo su eficiencia, sencillez, aplicabilidad y capacidad de síntesis. Su fortaleza principal consiste en su gran capacidad para identificar, analizar y evaluar aquellos asuntos de carácter estructural que son claves para el MCI. Esta capacidad permite disponer de una herramienta normalizada para hacer comparaciones, aún entre contextos geográficos claramente diferentes, permitiendo generar el debate y la discusión sobre un substrato común para propender así con pasos ciertos por un mejor gobierno del litoral.

- Igualmente se consideran apropiados los criterios de evaluación por fases sucesivas ascendentes, así como los rangos de valoración acumulada propuestos y utilizados para adelantar la clasificación y comparación sobre las políticas públicas para el MCI, entre similares unidades político-territoriales costeras. Esta metodología, al complementar al *Decálogo*, logra establecer una plataforma comparativa de carácter territorial, que sin dejar de ser cualitativa, creemos permite sustentar mejor el análisis de evaluación y comparación sobre los avances del modelo de gestión del litoral que se aplica entre diferentes estados/ países costeros. Además la metodología sirve para hacer un oportuno seguimiento a la evolución temporal del subsistema administrativo y jurídico orientado a esta gestión, por su característica dinámica intrínseca.

- El ámbito estatal-nacional como criterio para la delimitación de la *política interior* se considera insuficiente para la investigación de un elevado número de problemas políticos como los ambientales que traspasan las fronteras nacionales. Esta última situación es particularmente notable entre estados costeros colindantes, en consideración al dinamismo natural de los procesos biofísicos costero-marinos. Esta interdependencia se acentúa además entre los Estados y Naciones que comparten un proyecto político supraestatal, como en los Estados miembros de la Unión Europea. El análisis conjunto y comparado de las políticas públicas relacionadas con la gestión del litoral, entre países geográficamente contiguos, brinda oportunidades para la mejor comprensión de la causalidad de sus problemas, y para el intercambio de los mecanismos de gestión pública de estos espacios que se evidencian más exitosos en cada ámbito político territorial.

- Sobre el grado de avance comparativo actual de los cuatro países iberoamericanos analizados, se concluye que los dos estados ibéricos están en una *Etapa de Transición* para la gestión costera integrada, y los dos latinoamericanos se encuentran en una *Etapa Inicial* de progreso. Ningún país se halla en una *Etapa Avanzada,* al utilizar los criterios propuestos sobre etapas y rangos de valoración para la clasificación de unidades político-territoriales costeras. No obstante considerando la resultante de la valoración acumulada para todos los asuntos del *Decálogo*, puede afirmarse también que Portugal presenta el avance relativo más significativo entre todos los países, en un estadío medio

dentro de la *Etapa de Transición* para el MCI, y España[1] en cambio en un estadío temprano al interior de la misma etapa. Los resultados obtenidos señalan además que Colombia, en relación con Panamá, está en un estadío muy adelantado dentro de su *Etapa Inicial* actual de progreso para esta gestión, y Panamá por el contrario en un estadío temprano.

- El hecho de que ninguno de los países iberoamericanos analizados, se halle en una *Etapa Avanzada* para el Manejo Costero Integrado, permite concluir que su enfoque no ha sido al menos suficientemente apropiado e incorporado por los gobiernos estatales-nacionales en las distintas fases de la respectiva política pública. Este diagnóstico se contrapone con el amplio marco político y jurídico internacional y regional; que dichos países han reconocido, suscrito o ratificado; orientado directa o indirectamente para proponer, establecer, ejecutar y evaluar políticas públicas relacionadas con la gestión integrada de sus espacios y recursos costero-marinos. Esta situación es coherente con la banal *imagen verde* de la mayoría de programas políticos vigentes en los países estudiados, en ambas caras atlánticas, donde se ha incorporado a sus discursos el vocabulario ecológico, sin poner en discusión las contradicciones y daños del modelo económico actual, ni la necesidad de cambiar los patrones de comportamiento económico que los originan (Hipótesis 1).

- Los críticos problemas asociados a la reducción drástica de la oferta pesquera, al conflicto entre distintos sectores económicos con asiento en el litoral, o al mismo efecto económico nocivo sobre un sector económico por la degradación ambiental que él ha causado u otros, están entre las principales razones que han impulsado iniciativas de políticas públicas relacionadas con la gestión integrada de las áreas litorales entre los países analizados. El centro de atención de estas políticas se ha trasladado principalmente a propender por la resolución de conflictos entre los distintos sectores productivos costeros y a la búsqueda de sinergias, con el objetivo de sacarle el mayor partido posible a los recursos valiosos del litoral en relación a los objetivos locales, regionales, nacionales e internacionales de *desarrollo.* Las iniciativas de políticas públicas aquí analizas, aún sus matices, más que buscar de cara al futuro una ordenación orientada a la Sustentabilidad de este espacio, y por lo tanto de sus gentes y ecosistemas, son respuestas de carácter reactivo para afrontar problemas graves que no han venido sino incrementándose. En todos los casos son también respuestas ante demandas externas de distinto carácter: regionales para atender especialmente a la *Recomendación 2002/539/CE* de la Unión Europea para el caso de España y Portugal, o globales para cumplir con el *Capitulo 17* de la *Agenda 21* suscrita, entre otros, por los cuatro estados costeros estudiados (Hipótesis 2).

- En el capítulo SÉPTIMO quedó indicado como primer avance conclusivo, el carácter heterogéneo del progreso resultante para cada uno de los asuntos estructurales claves del MCI, en relación con los cuatro estados iberoamericanos. Los países se encuentran, según la valoración por criterios y fases propuestas en el trabajo para evaluar el grado de avance hacia esta gestión, en una muy variada posición en consideración a los diez asuntos claves analizados con detalle en la SEGUNDA PARTE. Una Política Pública explícita para el MCI es ausente o deficitaria, entre todos los países, a excepción de Colombia. Esta situación es similar en relación con el asunto Estrategias, ahora con la excepción

[1] Los resultados sobre el avance del MCI en el contexto ibérico podrían tal vez haber producido conclusiones diferentes si se hubiese comparado Portugal con algunas Comunidades Autónomas en España, las cuales ostentan cada vez más competencias relacionadas con la gestión integrada de sus áreas litorales. No obstante en este trabajo fue el Estado la unidad territorial política administrativa de análisis.

de Portugal. Pero hay otro asunto, los Instrumentos, donde se evidencia que los países en conjunto se hallan en fases relativamente más avanzadas de progreso y donde destaca de nuevo Portugal. Un marco normativo específico orientado al MCI es inexistente en todos los países. No obstante, España, y en segundo lugar Portugal, cuentan con instrumentos legislativos más avanzados para orientar la gestión pública del litoral y en particular del respectivo dominio público. Aún su naturaleza relativa, debe destacarse también los significativos recursos económicos que en Panamá se han dispuesto recientemente para el MCI. Así entonces se puede concluir que la gestión pública llevada a cabo en las tres últimas décadas (1980 a 2009), por España, Portugal, Colombia y Panamá, presentan en suma unos pocos avances meritorios para algunos asuntos estructurales claves para el Manejo Costero Integrado, un nivel razonable pero insuficiente de avance para más de la mitad de estos asuntos, y la ausencia de progreso para otros.

- Sin embargo al contrastar los avances relativos vinculados con la gestión integrada de las áreas litorales en los cuatro estados iberoamericanos estudiados, con los crecientes y complejos problemas de estos ámbitos, se constata que la implantación y ejecución de las políticas públicas explícitas o no, y sus asuntos derivados, en los últimos treinta años, están lejos de brindar soluciones duraderas a esta problemática. Mientras esto se evidencia, lo que también se confirma es la tendencia incremental de la complejidad de muchos problemas relacionados con el deterioro y pérdida de la estructura y función de la mayoría de los ecosistemas costeros, creciente inequidad social, pobreza, y pérdida progresiva del patrimonio cultural (Hipótesis 3).

- Aunque consideramos que la solución duradera a los problemas costero marinos pasa, entre otros asuntos, por la revisión del enfoque moderno y extendido del MCI, atado al discurso del *Desarrollo* y del *Desarrollo Sostenible*, creemos que es indudable que una gestión pública integrada, más orientada a la comprensión y manejo de las complejas interdependencias de los distintos subsistemas físico-naturales y socioeconómicos del litoral, contribuiría y mucho a sentar las bases de una transición entre el modelo insostenible actual y la anhelada Sustentabilidad de estas áreas. Por ello y con carácter de propuesta, el Cuadro 8.2 señala las propuestas específicas, por países, que consideramos más pertinentes para cada uno de los asuntos del *Decálogo*.

## 8.2. SOBRE LA PERTINENCIA DE REVISAR EL ENFOQUE: MCI-*DESARROLLO SOSTENIBLE*-SOSTENIBILIDAD DÉBIL

- Como ya se indicó en la INTRODUCCIÓN, el presente trabajo doctoral no ha estado ajeno a la práctica política y social que creemos demanda un Manejo Costero Integrado con cara humana, serio, crítico y comprometido con el bienestar duradero de las gentes que habitan este espacio geográfico, en especial de todas las que dependen directamente de su oferta de recursos. La protección y restauración creciente de la estructura ecológica principal y del patrimonio cultural del litoral, son otros desafíos de un MCI remozado orientado en verdad a la Sustentabilidad de este ámbito. Desde una perspectiva temporal, y como quedó señalado en el capítulo PRIMERO, el enfoque dominante de esta gestión ha mantenido una estrecha relación y evolución dialéctica con las ideas de la *Economía Política* atadas al *Desarrollo*, el *Eco-desarrollo*, el *Desarrollo a Escala Humana* y del *Desarrollo Sostenible.* De esa íntima conexión en el tiempo entre el proceso histórico de construcción y

Cuadro 8.2. Algunas propuestas específicas para avanzar hacia el MCI entre los países iberoamericanos analizados.

| Asunto | España | Portugal | Colombia | Panamá |
|---|---|---|---|---|
| 1. Política Pública | El país requiere por la vía de una política pública expresa, o de una gran línea estratégica consensuada entre partidos políticos y autonomías, de la legitimización de un pacto duradero orientado a un modelo de Gobernanza del litoral que quiebre la insostenibilidad actual. | Creemos que mas allá de una política explícita para el MCI, Portugal requiere que la visión, principios, opciones estratégicas, objetivos y medidas temáticas y transversales definidas en la *Estrategia GIZC*, traduzcan en hechos concretos, y mediante un pacto interpartidista, el modelo de Gobernanza propuesto. | El nuevo gobierno electo en el año 2010, debería apropiar los principios, objetivos, estrategias, metas e instrumentos de la política ya existente. Actualizando y ejecutando las acciones previstas, además de su armonización con la *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros* (2007). | Se requiere por la vía de una política pública expresa, o de una gran línea estratégica consensuada entre partidos políticos, de la legitimización del modelo integrado para la Gobernanza de sus áreas costero-marinas: El ámbito distintivo por excelencia de la Nación del istmo. |
| 2. Normativa | Es recomendable que se aborden cambios a la *Ley de Costas* de manera que adicionalmente propenda por un manejo integrado de las áreas demaniales y de todo el litoral en su conjunto. Ello demandará la puesta a punto de las normativas autonómicas relacionadas y su armonización con la norma estatal. | Urge un nuevo régimen jurídico aplicable a la zona costera portuguesa (como una *Ley de Bases del Litoral)* que debería clarificar el arreglo institucional, y revisar las competencias de las entidades con jurisdicción, y donde sea definido también un nuevo modelo de gestión del *Dominio Público Marítimo*. | Promover la conformación de un *Comité Jurídico Interministerial* de consulta, análisis y evaluación del marco jurídico vigente, que proponga nuevos esquemas para mejorar la organización, coordinación y arreglos jurídicos sobre competencias y jurisdicción de las entidades estatales y regionales relacionadas con el MCI | Deberían acometerse profundos cambios a la legislación panameña sobre su litoral, para privilegiar una mirada integrada, geográfica, no centrada solo en sus recursos y en su perspectiva sectorial. Una ley general de costas con este enfoque, que supere la profusa normatividad existente parece necesaria. |
| 3. Competencias | Se requiere un cambio para mejorar sustancialmente los mecanismos existentes de coordinación y mutua cooperación entre las distintas administraciones públicas (estatal, autonómica y local) con responsabilidades para la gestión de estas áreas. | La reorganización institucional / competencial para la GIZC en Portugal, parece una consecuencia obligada por la aprobación y reciente puesta en ejecución de la *Estrategia GIZC*. Esta redefinición de responsabilidades y la mejora de los mecanismos de coordinación a todas las escalas, parecen pertinentes. | La clarificación sobre jurisdicción y competencias en las costas y en el mar, a todas las escalas, orientada a su gestión integrada para la sostenibilidad demanda cambios estructurales en el país. Un pacto alrededor de un proyecto de *Ley del Mar* parece indispensable. | El liderazgo político y público del manejo integrado del litoral en Panamá, no debería estar sujeto a una entidad estatal de carácter sectorial. La superación vía legislación, de los conflictos competenciales y sectoriales para el MCI, se considera muy necesaria. |
| 4. Instituciones | Es recomendable acometer cambios estructurales en la institucionalidad estatal para el MCI, por la asunción progresiva de mayores responsabilidades en las CC.AA., y por la necesidad de órganos de carácter colegiado que se ocupen de fomentar la coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial. | El convertir en hechos la visión y objetivos del nuevo modelo de Gobernanza del litoral portugués, determinado por la *Estrategia GIZC,* demanda indudablemente de la reorganización de la institucionalidad pública. Es pertinente consolidar una entidad gestora nacional para la coordinación y asunción principal de competencias para la GIZC. | Debería revisarse y ajustarse el esquema organizacional actual en el *Ministerio de Ambiente* para la dirección, seguimiento y evaluación de la política de MCI. Una instancia superior de carácter intersectorial y de coordinación estratégica de la política ambiental para el espacio costero y marino, al interior de dicha autoridad, es pertinente. | Además del establecimiento de una entidad gestora nacional para la coordinación y asunción principal de competencias para el MCI, se recomienda la conformación de cuerpos colegiados de coordinación intersectorial orientados a esta gestión. |
| 5. Estrategias | El reorientar con esfuerzo renovado, la formulación, discusión y consenso de la estrategia española para el MCI, parece particularmente necesaria. La estrecha interdependencia social y económica que tiene el país con el litoral hace imposible postergar, al menos en mediano plazo, su aprobación. Un pacto interpartidista alrededor de sus principios, objetivos y plazos parece también más que conveniente. | Portugal dispone con la *Estrategia GIZC,* de un muy importante activo para propender por la sostenibilidad de su estratégico litoral. El desafío ahora es que la implantación de sus medidas temáticas y trasversales sean en verdad asumidas en el largo plazo, más allá de los cambios periódicos en la composición de la *Asamblea* y de la *Presidencia de la Republica*. | Se recomienda fortalecer el proceso de formulación, discusión y ajuste, entre las distintas instituciones vinculadas, del *Plan Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras*, como parte del *Plan de Acción* de la *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros* impulsados por la *Comisión Colombiana del Océano.* | Insistir aquí en que Panamá cuente con una política pública específica para sus áreas costeras y marinas, o de una gran línea estratégica que supere la visión sectorial por ejemplo de la *Estrategia Nacional Marítima* (2008) o de la *Estrategia Nacional Ambiental* (1999). Es necesario un plan nacional para el MCI que articule y oriente los esfuerzos públicos subregionales. |

| Asunto | España | Portugal | Colombia | Panamá |
|---|---|---|---|---|
| 6. Instrumentos | Aún los avances recientes sobre este asunto, cabe reforzar su aplicación, para que estén más al servicio de la protección y restauración del patrimonio natural y cultural, y menos al servicio de las actividades turísticas. Los planes autonómicos para el MCI son instrumentos notables que urgen extenderse a todas las CC.AA. costeras. Su apropiación y ejecución son más que necesarios. | Es pertinente la conclusión y aprobación de los POOC´s aún pendientes para las regiones autónomas insulares, en especial de Madeira. Igualmente la actualización de los POOC´s aprobados en la década de los 90 y la puesta a tono de todos, para que se constituyan en los medios fundamentales para la ejecución de la *Estrategia GIZC*. | Es necesario que el litoral continental e insular colombiano cuente en su totalidad con sus respectivos planes subregionales de MCI en el marco de la política explícita. Pero sobre todo que dichos planes consensuados y aprobados, sean asumidos por los poderes políticos legales con una visión de mediano y largo plazo. | Enfatizar en el carácter *integrado*, no *integral* de los planes subregionales de MCI. Es recomendable revisar y ajustar los planes ya formulados de manera que privilegien la visión integrada del espacio costero y no solo la gestión *sostenible* de sus recursos. La participación directa del Estado en la formulación de estos planes es necesaria. |
| 7. Formación y Capacitación | Se requieren cambios estructurales para superar las carencias formativas en la AGE. En especial el que se defina una política institucional en el MAMRM de formación complementaria para sus gestores tanto del nivel central, como periféricos. Esfuerzos en el mismo sentido son necesarios a escala autonómica. Urge reforzar el carácter integrado de varios programas de formación en MCI. | Portugal requiere asegurar una formación técnica adecuada acorde con las exigencias de la gestión integrada de sus zonas costeras. El fortalecimiento de las competencias profesionales para la GIZC de los gestores y funcionarios es un asunto prioritario. El apoyo estatal a los programas de formación universitaria en MCI parece decisivo. | Urge establecer y consolidar un programa formal de postgrado en MCI para la región Pacífica colombiana. El Estado debería fortalecer los programas universitarios públicos existentes o en etapa final de aprobación para la Región Caribe, así como el apoyo al INVEMAR para cursos de actualización de gestores y funcionarios. | Panamá requiere de un programa universitario formal de postgrado sobre MCI y de una estrategia estatal para formar a los gestores públicos relacionados con la gestión integrada de sus áreas marinas y costeras. Alianzas entre la ARAP, la ANAM, la AMP y la academia son muy convenientes. |
| 8. Recursos | Aunar los esfuerzos de inversión económica conjunta entre la AGE y las CC.AA. costeras, en torno a la real aplicación del los planes regionales de MCI, parece una medida que debe aún intensificarse. Así como incrementar estos recursos, y hacerlos converger en el litoral, cada cual según sus competencias. | Ha sido común constar un déficit de recursos públicos orientados a solucionar los crecientes problemas de erosión en el litoral, así como la distancia entre las inversiones planificadas y las realmente ejecutadas. Se recomienda concentrar los limitados recursos en atender más las causas de dicha problemática. | El destinar recursos económicos públicos estatales para el MCI no ha sido una prioridad en los últimos ocho años. De la apropiación de la política del MCI, y de la revisión y ajuste del sistema de redistribución de rentas para las CAR´s, dependerá también la real implantación de dicha política. | Una fortaleza de Panamá son los importantes recursos dispuestos recientemente para el MCI. Además de continuar esta tendencia, se recomienda fortalecer la evaluación dirigida a objetivos de estas inversiones, así como la transparencia de su gestión. |
| 9. Conocimiento e Información | Es recomendable que la AGE impulse y establezca un sistema estatal de información del litoral. Así como mejorar la implantación y usos de los SIG en las *Demarcaciones de Costas*. Un programa de educación ambiental relacionado con el medio marino-costero es pertinente. | Crear una plataforma de conocimiento, e I&D para la zona costera portuguesa, en sintonía con la Estrategia GIZC. Así como consolidar los procesos de monitoreo y divulgación de información para la toma de decisiones. | Es necesario consolidar el proceso de implantación y desarrollo del *Sistema Nacional de Información Oceánica y Costera* -SIOC-, y su *articulación con el Sistema de Información Ambiental para Colombia* -SIAC- El *Ministerio de Ambiente* requiere de una web temática de divulgación para el MCI. | Se requieren importantes cambios estructurales sobre este asunto. La autoridad estatal responsable para el MCI, debería establecer y consolidar un programa intersectorial de investigación, generación de conocimiento y divulgación. |
| 10. Participación | Este asunto clave para el MCI requiere importantes cambios en la AGE. La creación y puesta en operación de la *Comisión para la Sostenibilidad de la Costa* y del *Consejo Científico de Expertos* ya propuestos en el 2007 son necesarias. | Constituir una plataforma de cooperación y participación entre las instituciones públicas y privadas como medio para la interpretación integrada de los cambios en el litoral. Desarrollar un programa de sensibilización pública para la GIZC. | Se recomienda establecer por parte del *Ministerio de Ambiente*, del mecanismo de coordinación interinstitucional y de participación pública, para la ejecución y seguimiento de la política de MCI. La creación de la *Red de Proyectos Demostrativos o Ejercicios Prácticos* de MCI sería muy conveniente. | El fortalecer desde el Estado la cultura participativa del ciudadano es una prioridad en Panamá. Se recomienda, extender la aplicación subregional de las *Unidades de Coordinación Interinstitucional* y de *Unidades de Conservación y Vigilancia* para el MCI. |

evolución del discurso y práctica del *Desarrollo,* y los diversos enfoques de la gestión del litoral, han surgido entre otros el *Manejo Costero* a finales de la década de los años sesenta, el moderno MCI impulsado por Naciones Unidas en *Rio 92,* y hasta el más actual de la *Gobernanza Costera* tras la búsqueda de *Sociedades Sostenibles* en el siglo XXI. Por ello podemos confirmar aquí primero, que la gestión del litoral, cualquiera que sea su enfoque o énfasis, no puede ser apolítica, orientada exclusivamente a áridas técnicas científicas, de planificación y de administración. Es por ello engañoso creer que los objetivos ambientales de cualquier enfoque de gestión costera, son distintos de los políticos, o distintos de los redistributivos en nuestras sociedades con distintos grupos y clases que se benefician de diversas maneras con el orden social existente.

- La segunda confirmación que podemos aquí indicar con carácter conclusivo, según lo señalado en el capítulo SEGUNDO, es que las políticas públicas ambientales que han inspirado e impulsado los esfuerzos hacia la gestión integrada de las áreas litorales en España, Portugal, Colombia y Panamá, aún sus singulares contextos, han estado atadas a la extendida versión *conservadora* del ambientalismo, hecha común para todos los países del globo por el Programa *de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*, y también para los países ibéricos por la *Unión Europea*. La primacía del crecimiento económico, como la medida del *desarrollo* no es aquí discutida. Afirmándose que las disfunciones o *externalidades negativas* que este *Desarrollo* genera también en el litoral, pueden ser corregidas, mitigadas y/o compensados con la gestión integrada de estas áreas. Incluso la grave y ya duradera recesión económica actual, no ha hecho sino *apalancar* un esfuerzo desesperado por recuperar el crecimiento económico a favor de más *Desarrollo*. Con carácter prospectivo, no sería extraño esperar una reafirmación mayor por parte de las distintas agencias internacionales y regionales, sobre las ventajas del moderno MCI para confrontar *la amenaza creciente tanto para el equilibrio medioambiental como social en las zonas costeras generado por el aumento de la población y de las actividades económicas*. Una gestión futura también orientada a contribuir a resolver las consecuencias negativas del *Desarrollo*, tras el ambiguo *Desarrollo Sostenible*, donde las causas primeras no son puestas en cuestión de manera alguna.

- Ahora bien, aunque no se puede concluir que todas las alteraciones de carácter ambiental, socioeconómico y cultural que se evidencian en las áreas costeras y marinas de los cuatro países analizados, corresponden con los efectos nocivos de la implantación del modelo de *Desarrollo*, lo que sí se puede afirmar es que la mayor parte de ellos son consecuencia del racionalismo de la ciencia económica actual y su universo aislado de valores de cambio. Por ejemplo, el proceso de *litoralización* y *artificialización* del litoral, la degradación y fragmentación de ecosistemas y hábitats costero marinos, o el agotamiento de los recursos vivos marinos, difícilmente se puede explicar cómo ajenos al desarrollo excesivo de ciertos usos y actividades como la explosión urbanística en algunas áreas del litoral, el turismo masivo de sol y playa, o la sobreexplotación pesquera. Como se constata en los apartados de caracterización y diagnóstico de los estados costeros de interés en la SEGUNDA PARTE, y en el análisis comparativo en el capítulo SÉPTIMO, el modelo de *desarrollo* con su carrusel de la *producción* y el *crecimiento*, está en la base de los complejos problemas que padecen los litorales de países iberoamericanos en sus dos caras atlánticas, tanto tropicales como templados, *desarrollados* o *en desarrollo* (Hipótesis 4).

- Por lo anteriormente indicado, y a manera de conclusión, creemos que un Manejo Costero Integrado que contribuya en verdad a brindar soluciones duraderas a los crecientes problemas costeros identificados en este trabajo, debería liberarse de las ataduras establecidas por el discurso y práctica del *desarrollo*, y de su ambiguo concepto del *Desarrollo Sostenible* (Hipótesis 5). *La Sostenibilidad Débil,* como la extendida versión *conservadora* del ambientalismo, que ha alimentado la desgana de la revisión conceptual de fondo a esta gestión, deberá dejar paso a nuevos enfoques. Nuestra lectura de las experiencias en gestión costera, así como las potencialidades identificadas entre los diversos actores sociales, confirman que la realidad no se puede ni debe reducir a lo que existe. Que la realidad misma es un campo de posibilidades en que caben otras alternativas que no han sido suficientemente reconocidas, que han sido marginadas, o que simplemente no se han intentado. Por ello creemos que un MCI que reconozca y haga explícito la finitud de la base de recursos, y por tanto la imposibilidad física y de los sistemas ecológicos para sostener el incesante crecimiento económico impulsado por el *Desarrollo,* es sin duda un gran paso adelante. Como también lo es, haciendo eco de la *Estrategia de Gotemburgo*, una gestión costera que promueva el que se disocie crecimiento económico de la explotación de la base de recursos. Estas ideas y otras, emergidas de pensamientos económicos alternativos como la *economía ecológica*, la *economía crítica*, o el mismo *ecologismo político;* que cuestionan el olvido de las disfunciones sobre ecosistemas y culturas generados por el *progreso* basado en el *materialismo histórico* o en el *capitalismo*; comparten la convicción de que la *Sostenibilidad Fuerte* tiene un lugar preponderante en todas las otras alternativas para la realidades que visionan.

- Y hablamos de otras alternativas para la realidad en plural, porque aún el patrimonio histórico, étnico, lingüístico y sociológico común que comparten España, Portugal, Colombia y Panamá, son profundas las diferencias en relación con la estructura ecológica, socioeconómica y cultural, al menos entre los países ibéricos de la Europa Latina, y los tropicales en medio de las Américas. Incluso esta *alteridad*, como condición de ser y reconocerse otro, de la diferencia cultural entre pueblos y sociedades asentadas en el litoral en el interior de los mismos cuatro países estudiados, obliga a considerar con prudencia enfoques de gestión costera que pretenden ser hegemónicos. Esto nos lleva a una conclusión final de este apartado, sobre un importante asunto que no creemos debe pasar desapercibido. La política ambiental oficial que impulsó globalmente desde *Rio 92* al moderno Manejo Costero Integrado, al no superar la idea tradicional del *desarrollo*, y al incluir en la definición del *desarrollo sostenible* el imperativo casi *natural* del crecimiento económico, renueva la pretensión expansiva y aglutinante de un modelo, que en sus orígenes se restringía a un limitado marco geográfico e histórico propio. El MCI moderno, como el *Desarrollo Sostenible* en que conceptualmente se inscribe, propende por un modelo estándar de gestión del litoral que presupone como inexistente o superfluo, la obvia heterogeneidad ecológica, socioeconómica y cultural que en él se manifiesta. Este MCI no impugna la búsqueda incesante del *sobredesarrollo* en el litoral, ni cuestiona su filosofía como crecimiento económico. No hace explícita la profunda diversidad de ecosistemas y de sociedades costeras, asegurando que nada de esta gestión pueda leerse como un intento de restringir el *Desarrollo* (Hipótesis 6).

## 8.3. SOBRE EL MCI Y LA COOPERACIÓN EN IBEROAMÉRICA: APORTES PARA UNA INICIATIVA REGIONAL

- Finalmente en este último apartado conclusivo y propositivo, y en estrecha relación con lo anteriormente indicado, debe señalarse que creemos pertinente impulsar e implantar en este vasto espacio cultural común que es Iberoamérica, una experiencia participativa e internacional en red orientada hacia la *Gobernanza* costero marina. Medio que pueda servir de vehículo tanto para el establecimiento de la plataforma de cooperación horizontal pública entre las administraciones nacionales/estatales con competencias relacionadas con la *Sustentabilidad* de estos espacios, como lugar común también para la concepción, debate e innovación de nuevos y mejores enfoques y métodos para un renovado y contextualizado MCI de cara a este siglo XXI.

- Consideramos además, que este esfuerzo colectivo que se propone, como los diversos programas multilaterales y bilaterales de cooperación internacional dirigidos a la gestión integrada del litoral, deben para ser útiles, ajustarse siempre a los particulares contextos biofísicos, sociales, económicos y culturales que se manifiestan en el litoral. El ajustar los objetivos, estrategias, metas e indicadores de estos programas, como de las mismas políticas públicas sobre la temática, a esas especificidades, abre la puerta para la debida participación ciudadana y para la indispensable legitimidad de tales esfuerzos (Hipótesis 7).

- La red que se propone, parte del hecho constatado en este trabajo para los cuatro países iberoamericanos seleccionados, que la degradación del patrimonio natural y cultural costero y marino crece en la región, que la inequidad social aumenta, incrementándose aún en estados con etapas aparentemente más avanzadas de los ciclos de gobierno para el MCI. Al igual reconocemos como ciertas que es evidente un desencuentro, una inexistente cooperación pública interestatal para esta gestión, pero en cambio si la existencia de varios programas de cooperación internacional relacionados con el MCI, desde múltiples agencias internacionales, sin un mecanismo mínimo de intercambio de experiencias y de aprendizaje social y público-institucional para la región. Confrontando este diagnóstico sombrío debe decirse también, que en la *Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* y en la *Secretaria General Iberoamericana* -SEGIB- existe el contexto regional aglutinador y cooperativo, que existen múltiples experiencias nacionales y locales muy valiosas orientadas al MCI, así como la capacidad en la variopinta sociedad civil para un mejor gobierno del territorio costero marino. Con lo señalado, y reafirmado la utilidad del *Decálogo* para hacer seguimiento y evaluación al subsistema jurídico y administrativo para la gestión integrada del litoral, la red propuesta acoge varias recomendaciones previas dirigidas hacia la conveniencia de su creación. Entre ellas cabe citar las conclusiones del primer *Curso Seminario de la Organización de estos Americanos* -OEA- *sobre Planificación y manejo de Zona Costera y de la ZEE* (Mar del Plata -Argentina-, 8-18 de abril de 1984), la *Declaración de Guayaquil* sobre MCI en el *Simposio Internacional de Manejo Integrado de Recursos Costeros* (Ecuador- PMRC / USAID, 15-17 de noviembre de 1994), y las señaladas en los numerales 30 y 32 del *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible: Sobre los océanos, los mares, las islas y las zonas costeras* (*Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible.* 4 de Sept. 2002). Creemos finalmente que la realización de la *XXII CUMBRE IBEROAMERICANA* a llevarse a

cabo en Cádiz en el último trimestre del año 2012, es la mejor oportunidad para marcar el punto de inflexión hacia un gestión pública con pasos ciertos hacia la *Sustentabilidad* de los litorales en la región. Confiamos en que la red propuesta pueda contribuir a que ello sea posible.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACP. 2008. *Noveno Informe Trimestral de Avance de los Contratos del Programa de Ampliación.* Autoridad del Canal de Panamá. Oficina de desarrollo de programas. Ciudad de Panamá. 138 p.

ACP. 2007. *Informe de avance de la ejecución del programa de ampliación.* Autoridad del Canal de Panamá. Oficina de desarrollo de programas. Ciudad de Panamá. 17 p.

ALONSO, D., 2005. *Modelo de Planificación de un Sistema Representativo de Áreas Marinas Protegidas para el Caribe continental colombiano*. Tesis de grado para optar al título de MSc en Gestión de zonas costeras y sus recursos de la Universidad de las Palmas de la Gran Canaria (España).

ALONSO D., SIERRA-CORREA P., ARIAS-ISAZA, F. y M. FONTALVO. 2003. *Conceptos y Guía Metodológica para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia*, *manual 1: preparación, caracterización y diagnóstico*. Serie de Documentos Generales de INVEMAR No.12, Colombia. 94 p.

ALVES, M.F.L., 2005. *Gestão Sustentável das Zonas Costeiras. Contributos para um modelo de avaliação.* Documento Provisório. Tesis doctoral em Ciências Aplicadas al Ambiente. Universidade de Aveiro. 283 p.

ALVES, M.F.L., 1998. *O Contributo dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira para o Ordenamento e Gestão da Zona Costeira em Portugal.* Dissertação Universidade do Porto. Mestre em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano. Poerto, 218 p + anexos.

AMP. 2009. *Boletín Estadístico Marítimo Portuario Enero-Junio Año: 2009*. Autoridad Marítima de Panamá. Oficina de Planificación. Área de Estadísticas Generales. Ciudad de Panamá. 79 p.

AMP. 2007a. *La modernización de la Autoridad Marítima de Panamá*. *Un paseo por la modernización.* Presentación INDRA-AMP. Ciudad de Panamá. 34 p.

AMP. 2007b. *Los recursos marinos pesqueros de Panamá*. *Autoridad Marítima de Panamá.* Dirección General de Recursos Marinos y Costeros. AMP. Ciudad de Panamá. www.amp.gob.pa.

AMP. 2006. *Anteproyecto Ley Recursos Marinos y Costeros*. Autoridad Marítima de Panamá -AMP-. Ciudad de Panamá. 30 p.

AMP. 2004. *Documento Final de la Estrategia Marítima Nacional. Resolución de Gabinete No.3 (De 28 de enero de 2004).* Autoridad Marítima de Panamá -AMP-. Ciudad de Panamá. 18 p.

ANAM. 2009a. *GEO Panamá 2009. Informe de Estado del Ambiente.* Autoridad Nacional del Ambiente - ANAM-CATHALAC-PNUMA. República de Panamá. Quebecor World Bogotá-Editora Novo Art, S.A. Panamá. 158 p.

ANAM. 2009b. Informe de ejecución período 2007 – 2009. Sección Diseño. Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Unidad Administrativa del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Autoridad Nacional del Ambiente - Panamá. 3-6 pp.

ANAM. 2007. *Contexto general ambiental de Panamá.* Autoridad Nacional del Ambiente -ANAM-. República de Panamá. www.anab.gob.pa /indicadores/ contexto ambiental.

ANAM. 2006. *Informe El Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Panamá-2006.* Autoridad Nacional del Ambiente -ANAM-. Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Editora Novo Art. S.A. República de Panamá. 62 p.

ANAM. 2004. *Informe del estado del ambiente. GEO-Panamá 2004*. Autoridad Nacional del Ambiente -ANAM- República de Panamá. PNUMA-BID. Quebecor World Bogotá. 176 p.

ANAM. 2003a. *Resumen Ejecutivo del Plan General Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental de La República de Panamá (PIGOT)*. Autoridad Nacional del Ambiente -ANAM-. Consorcio Caura-Agriconsulting. 113 p.

ANAM. 2003b. *Estudio de Catastro de Fuentes Contaminación de Aire, Agua y Suelo en las principales Zonas Industriales en los distritos de Panamá, San Miguelito, Chorrera y Arraiján*. Autoridad Nacional del Ambiente. 132 p.

ANAM. 2002. *Estrategia Nacional del Ambiente – Panamá*. Autoridad Nacional del Ambiente -ANAM- República de Panamá. 2da. Ed. 224 p.

ANDRESEN, T., MARTINS, F. ALVES, M.F.L. y PINTO., 1996. *Biophysical Planning in the Northern Coastal área of Portugal. Case-study: POCC Norte Caminha-Espinho.* 207-212 pp. En: TAUSSIK, J. y J. MITCHELL (eds.). 1996. *Partnership in Coastal Zone Management.* Samara Publishing Limited, Cardigan, UK. xvi + 688 p.

ÁNGEL, A., 2000. *Ética, sociedad y medio ambiente.* Gestión y Ambiente. 5. IDEA-UN. Medellín. 9-16 pp.

ÁNGEL, A., 1998a. *El retorno a la tierra. Introducción a un método de interpretación ambiental*. IDEA-UN-MMA-MEN. Bogotá D.C. 112 p.

ÁNGEL, A., 1998b. *Desarrollo sustentable o cambio cultural. Una reflexión sobre el desarrollo agrario.*102 - 121 pp. En: *La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto del desarrollo sostenible.* Ecos No. 5. ECOFONDO-CEREC. Bogotá D.C. 135 p.

ÁNGEL, A., 1997. *Desarrollo sostenible o cambio cultural.* Corporación Universitaria Autónoma del Occidente. Fondo Mixto para la Promoción del la Cultura y de las Artes del Valle del Cauca. Cali. Colombia. 103-210 pp.

ÁNGEL, A., 1996. *La fragilidad ambiental de la cultura*. IDEA-EUN. Bogotá D.C. 127 p.

ANÓNIMO, 2005. *Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de Mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa.* 125 p.

ANTÓN, J., 2006. *El Liberalismo*. 103-122 pp. En: CAMINAL, M, 2006. *Manual de ciencia política*. 3a edición. Ediciones Tecnos. Madrid. 645 p.

ANTÓN, J. (Coord.)., 2002. *Las ideas políticas en el siglo XXI*. Ariel Ciencia Política. Barcelona. 273 p.

ANTÓN, J. y . J.J. VALLBÉ., 2002. *Introducción. Las ideas políticas en el Siglo XX.* 1-55 pp. En: ANTÓN, J. (Coord.). 2002. *Las ideas políticas en el siglo XXI*. Ariel Ciencia Política. Barcelona. 273 p.

ANTUNES DO CARMO, J. y J.C. MARQUES., 2001. *Proposta de princípios orientadores para o desenvolvimento sustentável da zona costeira portuguesa.* Relatorio II Congresso sobre Planejamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa. 6 p.

ARAP. 2009. *ARAP busca la integración interinstitucional para la creación de unidad de conservación y vigilancia.* Nota de prensa. Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá. Dirección de Relaciones Públicas. Panamá, 22 de septiembre del 2009. 2 p.

ARAP. 2008. *Las Zonas Especiales de Manejo Costero Marino en Panamá*. Nota de prensa. Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá. Dirección de Relaciones Públicas. República de Panamá. 3 p.

ARAP. 2007. *I Taller internacional herramientas para la gestión efectiva de áreas marinas protegidas.* 8-13 de Octubre de 2007. Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá. Dirección General de Ordenación y Manejo Integrado. República de Panamá. 14 p.

ARENAS, P., *et al.* 2006: *Políticas Públicas y Sustentabilidad orientadas a la Gestión Integrada de Áreas Litorales en Iberoamérica: Un análisis propositivo*. Grupo GIAL-UCA. Trabajo Final II Máster en Gestión Integrada de Áreas Litorales. Cádiz. España. 320 p.

ARENAS, P. 2004a. *Visión Ambiental del Desarrollo En el Espacio Litoral de La vertiente norte de la Sierra Nevada de Santa Marta, Caribe Colombiano.* Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales -

Facultad de Ciencias Económicas e Instituto de Estudios Ambientales –IDEA-. Universidad Nacional de Colombia. Tesis de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, Énfasis Economía Ecológica. Santa Marta. 203 p.

ARENAS, P. 2004b. *Ordenación territorial y manejo integrado de la Colombia costera y oceánica. Ley de Agua & Ley de Costas*. Informe Final. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá. 203 p.

ARENAS, P. 2003. *Diseño, construcción y operación del Puerto Integrado Carbonífero del Caribe colombiano. Estudio de Impacto Ambiental.* PROPUERTO S.A.- Consultorías del Caribe. Santa Marta. I-4-1-36 pp.

ARENAS, P. 1998. *Lineamientos de Política Nacional de Ordenamiento Integrado y Desarrollo Sostenible de Las Zonas Costeras. Documento preliminar para discusión.* Grupo de Zonas Costeras y Humedales. Dirección General de Ecosistemas. Ministerio del Medio Ambiente. Santafé de Bogotá. D. C. Colombia. 109 p.

ARENAS, P. y H. SÁNCHEZ., 1990. *La Zona Costera Colombiana: Descripción, manejo, problemática y marco legal*. Seminario Interamericano de Zonas Costeras. OEA. Montevideo, Uruguay. 1-43 pp.

ARMIJO, M., 2004. *Investigación diagnóstica de la administración pública panameña y lineamientos de acción,* Procuraduría de la Administración, Ciudad de Panamá. Panamá. Mimeo., 63 p.

ASCE. 1987. *Coastal Zone´87, Proceedings of the Fifth Symposium on Coastal and Ocean Management*. Vol. 1, 2, 3, 4. *America Society of Civil Engineers*. New York.

ATP. 2008. *Resumen Ejecutivo. Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá 2007-2020*. Autoridad de Turismo de Panamá -BID-PNUMA-OMT-Euro-Praxis Consulting Co. Ciudad de Panamá. Panamá. 72 p.

BADIE, B. y S. TOLOTTI (dirs.). 2007. *El estado del mundo. Anuario económico geopolítico mundial 2008.* Ediciones AKAL. Madrid. 369-370 pp.

BARRAGÁN, J.M., 2009 (En prensa). *Política e instituciones para la gestión costero marina en España: análisis de una legislatura (2004-2008).* 21 p.

BARRAGÁN, J.M., 2005. *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica.* Servicio de publicaciones. Universidad de Cádiz. Cádiz. 198 p.

BARRAGÁN, J.M., 2004. *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada.* Ariel Ciencia, Editorial Ariel. Barcelona. 198 p.

BARRAGÁN, J.M., 2003. *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: Introducción a la Planificación y gestión Integradas.* 16. Servicio de publicaciones Universidad de Cádiz. Cádiz. 306 p.

BARRAGÁN, J.M., 2001. *The Coasts of Latin America at the End of the Century*. Journal of Coastal Research, 17(4). 885-899 pp.

BARRAGÁN, 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).

BARRAGÁN, J.M., 1997. *Planning and Management of the Coastal Zone in Spain. Coastline 1997 (2).* 28-30 pp.

BARRAGÁN, J.M., 1994. *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona. Oikos-Tau. 300 pp.

BARRAGÁN, J.M., CHICA, J.A. y M.L. PÉREZ. 2008. *Propuesta. Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.* Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Universidad de Cádiz. Incografic. 255 p.

BELTRÁN, J., 1997. *Memorias de los Talleres y Seminarios para la Política de Manejo Integrado de las Zonas Costeras Colombianas.* Informe de Consultoría. Ministerio de Medio Ambiente - Dirección de Ecosistemas. Bogotá. D.C. 87 p.

BELLO, E., ANFUSO, G., MACIAS, A., NACHITE, D., BENAVENTE, J. y J.M. BARRAGÁN., 2005. *Estudios previos para una propuesta de gestión integrada de las costas mediterráneas de Marruecos: el tramo Ceuta-Cabo Negro.* Junta de Andalucía-Universidad de Cádiz. 95 p.

BID. 2005a. *Evaluación del Programa de Panamá 1991-2003.* Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 72 p.

BID. 2005b. *Panamá. BID: Estrategia de país con Panamá 2005-2009.* COF/CPN. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 47 p.

BID. 2000. *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000.* Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 219 p.

BID. 1998. *El manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe.* Informe de estrategia del BID. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. ENV-128. Washington, D.C. 41 p.

BIRMINGHAM, D., 1995. *Historia de Portugal.* Cambridge University Press. 1ra edición española. Cambridge. 217-250 pp.

BM. 2002. *Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad: Desarrollando una Estrategia Anticorrupción para Colombia.* Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Bogotá. D.C. 79 p.

BM. 1996. *Guidelines for integrated coastal zone management.* J. C. Post y C.G. Lundin (editores). Environmentally Sustainable development studies and monographs Series No. 9. The World Bank. Washington D.C., 4 pp.

BORREGO, C.A. y J.F. SILVA., 1996. *Efluentes e Cargas Poluentes nao Asociadas a Bacias Drenantes: Tráfago Marítimo e Acidentes con petroleiros.* En: VELOSO-GOMES, F. (coord) *Estudo de Avaliaçao da Vulnerabiliodade da Capacidade de Recepçao das Äguas Costeiras en Portugal.* Porto. IHRH. Porto.

BRETON, Y., BROWN, D.N., DAVY, B., HAUGHTON, M. Y L. OVARES., 2006. *Manejo de recursos costeros en el Gran Caribe: resiliencia, adaptación y diversidad comunitaria.* Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-Canadá). Mayol Ediciones S.A. 235 p.

CAILLE, G., OCHOA, E. y S. OLSEN., 2007. *Para mejorar la gobernabilidad sobre los cambios en los ecosistemas costeros de Latinoamérica. Propuestas, logros y aprendizajes de la Red MCI.* 13-32 pp. En: *Ocho Caminos para la integración inter-territorial latinoamericana*. Fundación AVINA. 1a. edición. Gente Nueva. Bogotá. D.C. Colombia. 127 p.

CAMINAL, M., 2006. *La Política y la Ciencia Política*. 21-41 pp. En: CAMINAL, M. (Editor). *Manual de Ciencia Política*. Editorial Tecnos. 3ª. Edición. Madrid. 645 p.

CANCELA DA FONSECA, L., 2007. *A Saga do Litoral Português (ou só mais um capítulo do infortúnio lusitano).* Revista de Gestão Costeira Integrada 7(1): 5-16 pp.

CANTERA, J.R., 2008. El *Seminario Nacional de Ciencias y Tecnologías del Mar: cuarenta años de intercambio de información en las ciencias marinas de Colombia.* Univ. Del Valle 404 pp. En: INVEMAR-UJTL, 2008. *Libro de Resúmenes*. *Seminario Nacional de Ciencia y Tecnología del Mar*. San Andrés Isla 20 al 23 de Mayo de 2008. 428 p.

CARMO REIS, A.D., 1992. *Atlas de historia de Portugal.* 4ta. Ed. Ediçoes ASA. Río Tinto. Portugal. 62 pp.

CARRASCO, J.M., 2005. Manual de iniciación a la lengua portuguesa. Ariel Lenguas Modernas. Ariel. Barcelona. X-XI pp.

CARRIZOSA, J., 2003. *Colombia de lo imaginario a lo complejo. Reflexiones y notas acerca de ambiente, desarrollo y paz.* IDEA- Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. D.C. 201 p.

CARRIZOSA, J., 2001. *Que es ambientalismo?. La Visión Ambiental Compleja*. PNUMA-IDEA-CEREC. Pensamiento Ambiental Latinoamericano No. 1. Bogotá. D.C. 132 p.

CARRIZOSA, J., 1998. *La evolución del debate sobre el desarrollo sostenible*. 44-63 pp. En: *La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto del desarrollo sostenible.* Ecos No. 5. ECOFONDO-CEREC. Bogotá D.C. 135 p.

CASTELLS. M., 1998. *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura. La Sociedad red.* Vol 2*. El poder de la Identidad*. Alianza Editorial./ Alianza Universidad. Madrid.

CASTRO, G., 2003. *Panamá: Agua y Desarrollo en Vísperas del Segundo Siglo.* En publicación seriada Tareas, No. 114, mayo-agosto 2003. Cela, Panamá, R. de Panamá. 21-52 pp. ISSN: 0494-7061. Disponible en la web: http://168.96.200.17/ar/libros/tar114/castro.rtf

CCB. 2005. *La Educación superior en Bogotá y Colombia*. Cámara de Comercio de Bogotá. Dirección de Estudios e investigaciones. Observatorio Social. Boletín 18. Bogotá. D.C. 12 p.

CCEE. 2007. *Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2008-2010).* Comisión de las Comunidades Europeas .Bruselas, COM (2007) XXX. 39 p.

CCO. 2007a. *Política Nacional del Océano y Espacios Costeros PNOEC.* Documento oficial. Comisión Colombiana del Océano. Bogotá. D.C. INVEMAR. Serie Documentos Generales No. 19. 56 p.

CCO. 2007b. *Análisis de las Necesidades en Colombia de Profesionales en Temas Marinos*. Taller CCO-UNAL-UNIMAG-UCA. Proyecto Postgrado en Ciencias del Mar en Colombia. Cádiz. 43 p.

CCO. 2001. *Proyecto de Política Nacional del Océano y Espacios Costeros* (*PNOEC).* Documento final. Secretaria Ejecutiva. Comisión Colombiana del Océano. Bogotá. D.C. 36 p.

CCO-DNP. 2005. *Espacios oceánicos, zonas costeras e insulares de Colombia*. Documento borrador. Visión de Colombia en el Segundo Centenario. DNP-DDTS. Bogotá. D.C. 100 p.

CEPAL. 2008. *Panamá. Pobreza y distribución del ingreso en el período 2001-2007.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá. Naciones Unidas. Santiago de Chile. 13-43 pp.

CEPAL. 2007. *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia*. Serie estudios y perspectivas, 16. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 21 pp.

CGR. 2001. *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2000-2001. Políticas Ambientales, Ciudades y Biodiversidad*. Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. Contraloría General de la República. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. D.C. 121-200 pp.

CHICA, J.A., 2008. *Conservación y desarrollo en el litoral español y andaluz: Planificación y gestión de espacios protegidos.* Colección Universidad en Español.CEP editorial. Madrid. 381 p.

CHICA, J.A., 2005. *Conservación y Desarrollo en el Litoral Español y Andaluz: Planificación y Gestión de Espacios Protegidos.* Tesis doctoral. Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional. Facultad de Geografía e Historia. Universidad de Sevilla. Sevilla. 608 p.

CICT. 2007. *Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2008-2011).* Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. Madrid. 136 p.

CICIN-SAIN, B. y R.W. KNECHT. 1998. *Integrated coastal and ocean management: concepts and practices*. Island Press. Washington, D.C. 517 p.

CICIN-SAIN, B. y R.W. KNECHT. 1983. *The problem of governance of U.S. Ocean resources and the new Exclusive Economic Zone.* National Ocean Policy reoundtable. Airlier, Virginia (28-30 Nov. 1983). 16 p.

CLARK, J.R., 1996. *Coastal Zone Management Handbook.* Lewis Publishers. New York. 694 p.

CLARK, J.R., 1992. *Integrated management of coastal zone,* FAO. Fisheries Technical Paper, Nº 327. 160 p.

CMMAD. 1988. *Nuestro futuro común*. Alianza Editorial. Madrid.

CNADS. 2001. *Projecto de Reflexão sobre o Desenvolvimento Sustentável da Zona Costeira.* Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS). *GTZC – 5ª versão prov.01.02.13.* Lisboa. 46 p.

COMAR. 1997. *Memorias del Primer Encuentro marítimo Nacional.* Comisión Marítima Nacional. Ministerio de la Presidencia. Ciudad de Panamá. 63 p.

COMISSÃO ESTRATÉGICA DOS OCEANOS. 2004. *Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos Parte I y Parte II. Análise e Propostas*. *Comissão Estratégica dos Oceanos*. Lisboa. 388 p.

COMISIÓN EUROPEA. 2008. *Política Marítima da UE: Factos & Números – Portugal*. Comissão Europeia Direcção-Geral da Pesca e dos Assuntos Marítimos. Política Marítima da UE. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs.

COMISIÓN EUROPEA. 2002. Recomendación 2002/413/CE del *Parlamento Europeo* y del *Consejo*, de 30 de Mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 148, 6 de junio de 2002, 24-27 pp.

COMISIÓN EUROPEA. 2001. *La Unión Europea apuesta por las zonas costeras.* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 29 p.

COMISIÓN EUROPEA. 2000. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa, de 27 de septiembre de 2000*. COM-2000, 547 final. Bruselas. 29 p.

COMISIÓN EUROPEA. 1999a. *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC).* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 101 p.

COMISIÓN EUROPEA. 1999b. *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas*. *Documento de reflexión.* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 32 p + apéndices.

CONADES. 2008. *Memoria 2008.* Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible -CONADES-. Sistema de Evaluación, Seguimiento e Información -SESI-. Ministerio de la Presidencia. República de Panamá. 44 p.

CONSEJO DE ESTADO. 2006. *Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la administración general del estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas.* Comisión de Estudios del Consejo de Estado. Madrid. 410 p.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. 2006. *Revisión de la Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible (EDS UE) - Estrategia revisada.* Bruselas 9 de junio de 2006. 10117/06. Anexo. 29 p.

CONSTANZA, R., 1997. *La economía ecológica de la sostenibilidad. Inversión en capital natural.* 153-169 pp. En: GOODLAND, R.; DALY, H.; EL SERAFY, S. y B. von DROSTE (Editores). 1997. *Desarrollo económico sostenible. Avances sobre el Informe Brundtland*. Ediciones Uniandes- Tercer Mundo Editores. Bogotá. D.C. 185 p.

CRAVIDAO, F. y L. CUNHA. 1996. *Tourism y sustainability: The example of Coastal Portugal.* 235-241 pp. En: TAUSSIK, J. y J. MITCHELL (eds.). 1996. *Partnership in Coastal Zone Management.* Samara Publishing Limited, Cardigan, UK. xvi + 688 p.

CRC-URI. 2001. *Consenso de Block Island: las reformas necesarias en el Manejo Costero Integrado.* Documento suscrito por los participantes del Taller de Block Island en mayo de 2001. Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island (CRC–URI). EE.UU. 8 p.

CSUCA. 2006. *Diagnostico sobre las políticas de las universidades públicas y privadas de Panamá en materia de investigación.* Vicerrectoría de Investigación y Postgrado de la Universidad de Panamá. Taller Centroamericano Sobre Investigación Universitaria IESALC-CSUCA. Universidad de Guatemala, Ciudad de Guatemala, marzo de 2006. 8 p.

CURRIE, L., 1984. *Evaluación de la asesoría económica a los países en desarrollo. El caso colombiano.* Fondo Editorial Cerec. Bogotá. D.C. 90-96 pp.

DALY, H., 1998. *De la economía de un mundo vacío a la de un mundo lleno*. En: Desarrollo económico sostenible. Avances sobre el informe Brundtland. TM Editores- Ediciones Uniandes. Bogotá, D.C. 185 p.

DANE. 2007. *Colombia una Nación Multicultural. Su diversidad étnica*. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Dirección de Censos y Demografía. Bogotá, D.C. 36 pp.

DANE. 2006. *Conciliación Geográfica. Censo General 2005.* Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Dirección de Censos y Demografía. Bogotá, D.C. 18 p.

DAWKINS, R. 2009. *El cuento del antepasado. Un viaje a los albores de la evolución*. 2da. Edición. Antoni Bosch Editor. Barcelona. 295-300 pp.

D´CROZ, L., HERRERA. L., MIRO, C., ANGUIZOLA, R., CEDEÑO, V., CASTRO.A., y C. ARCIA. 1990. *Los manglares de la República de Panamá: situación actual y perspectivas.* INRENARE. Ciudad de Panamá. 135 p.

DE GREGORIO, R., 2003. *El litoral: problemática y gestión.* Observatorio medioambiental, 6. 293-306 pp.

DGC. 2008a. *Directrices para el tratamiento del borde costero.* Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad. Dirección General de Costas. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 33 p

DGC. 2008b. *Directrices sobre actuaciones en playas.* Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad. Dirección General de Costas. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 41 p

DGC. 1999. *Plan nacional de actuaciones en la costa. Memoria 2000-2006.* Dirección General de Costas. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 2 vols.

DÍAZ, J.M. y ACERO, A., 2003. *Marine Biodiversity in Colombia: achievements, status of knowledge and challenges.* Gayana 67 (2): 261-274 pp.

DÍAZ, J.M. y L.M. BARRIOS, D.I. GÓMEZ-LÓPEZ (Eds). 2003. *Praderas de pastos marinos en Colombia: Estructura y distribución de un ecosistema estratégico.* INVEMAR, Serie Publicaciones Especiales No. 10. Santa Marta, 160 p.

DÍAZ, J.M., L.M BARRIOS, M.H. CENDALES, J. GARZÓN-FERREIRA, J. GEISTER; M. LÓPEZ-VICTORIA,G.H. OSPINA, F.PARRA-VELANDIA, J. PINZÓN, B. VARGAS-ANGEL, F.A. ZAPATA y S. ZEA. 2000. *Áreas coralinas de Colombia.* INVEMAR, Serie de Publicaciones Especiales No. 5, Santa Marta, 175 p.

DIERCKXSENS, W., 2003. *Del Neoliberalismo al postcapitalismo. La construcción de alternativas más allá del neoliberalismo a partir de Seattle.* Fac. Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Univ. Nal. Colombia. 134-116 pp.

DIMAR. 2000. *La estrategia nacional para la implementación del convenio internacional para prevenir la contaminación por buques, MARPOL 73/78.* Grupo Nacional de Trabajo para la Implementación del MARPOL 73/78 (Ministerio Defensa Nacional - DIMAR, Ministerio Transporte, Ministerio Medio Ambiente, Superintendencia de Puertos y Transporte, Comisión Colombiana del Océano. Bogotá. D.C. 8 p.

DIMAR. 1984. *Administración de los Recursos Marítimos y Costeros en Colombia: Una Evaluación. Plan Maestro de Desarrollo Marítimo.* Dirección General Marítima y Portuaria - Woos Hole Oceanographic Institution. Cartagena de Indias. 160 p.

DIXON, J.A. y L. FALLON. 1991. *El concepto de sustentabilidad: sus orígenes, alcance y utilidad en la formulación de políticas*. 49-65 pp. Vial, J. (comp.) *Desarrollo y medio ambiente. Hacia un enfoque integrador.* Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica -CIEPLAN-. Santiago de Chile. 228 p.

DNP-COLCIENCIAS-CCO, 1990. *Plan de Desarrollo de las Ciencias y las Tecnologías del Mar (1990-2000)*. Departamento Nacional de Planeación- *Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales – Comisión Colombiana de Oceanografía.* Bogotá, D.C. 77 p.

DNP-COLCIENCIAS-CCO, 1980. *Plan de Desarrollo de las Ciencias y las Tecnologías del Mar en Colombia 1980-1990.* Departamento Nacional de Planeación- *Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales – Comisión Colombiana de Oceanografía.* Bogotá, D.C. 83 p.

DNP-CONPES. 2008. *Lineamientos de Política para promover la Producción Sostenible de Biocombustibles en Colombia.* Documento Conpes, 3510. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C. 44 p.

DNP-CONPES. 2007. *Política de Estado para el Pacífico colombiano.* Documento Conpes, 3491. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C. 119 p.

DNP-CONPES. 2005a. *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015.* Documento Conpes Social, 91. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C. 70 p.

DNP-CONPES. 2005b. *Plan de expansión portuaria 2005 – 2006: estrategias para la competitividad del sector portuario.* Documento Conpes, 3342. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C. 28 p.

DNP-CONPES. 2005c. *Política Sectorial de Turismo*. Documento Conpes, 3397. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Bogotá, D.C. 30 p.

DNP-CONPES. 2003. *Política de contratación pública para un estado gerencial*. Documento Conpes, 3249. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C. 30 p.

DNP-CONPES. 2002. *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia. Plan de Acción 2002 - 2004.* Documento Conpes, 3164. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Medio Ambiente. Bogotá, D.C. 29 p.

DNP-CONPES. 2001. *Plan de Expansión Portuaria 2002 – 2003: Zonificación Portuaria Para el Siglo XXI.* Documento Conpes, 3149. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Transporte. Bogotá, D.C. 31 p.

DNP-CONPES. 2000. *Política Nacional de Ciencia y Tecnología 2000-2002.* Documento Conpes, 3080. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación – COLCIENCIAS. Bogotá, D.C. 44 p.

DNP-CONPES. 1997. *Política para el desarrollo de la Pesca y la Acuicultura.* Versión para discusión. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Ministerio de Agricultura-INPA/ Departamento Nacional de Planeación-UDA, Bogotá, D.C. 15 pp.

DNP. 2007a. *Aprovechar el territorio marino-costero en forma eficiente y sostenible. Propuesta para discusión. 2019 Visión Colombia II Centenario.* Dir. Desarrollo Territorial Sostenible – Subd. Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C. 124 p.

DNP, 2007b. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C. 124 p.

DNP, 2007c. *Consolidar una gestión ambiental que promueva el desarrollo Sostenible. Propuesta para discusión. 2019 Visión Colombia II Centenario.* Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental. Bogotá, D.C. 107 pp.

DNP. 2006. *Plan de Desarrollo 2006-2010 - Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Departamento Nacional de Planeación –DNP-. República de Colombia. Bogotá, D.C. 627 p.

DNP. 2005a. *Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión.* Presidencia de la República de Colombia – Departamento Nacional de Planeación. Planeta editores. 3ra. edición. Bogotá, D.C. 384 p.

DNP. 2005b. *Política Sectorial de Turismo*. *Documento Conpes 3397*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación DNP: DDE. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. República de Colombia. Bogotá, D.C. 30 p.

DNP. 2005c. *Espacios Oceánicos, Zonas Costeras e insulares de Colombia. Visión de Colombia en el Segundo Centenario.* Documento borrador. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C. 94 p.

DNP. 2002. *Plan de Desarrollo 2002-2006 - Hacia un Estado Comunitario*. Departamento Nacional de Planeación –DNP-. República de Colombia. Bogotá, D.C. 582 p.

DOMINICI-AROSEMENA, A. 2009. *Principales Ecosistemas Marinos de Panamá e Impactos Ambientales*. Unidad Ambiental - Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá -ARAP-. 74 p.

ECOCOSTAS. 2007. *Gobernabilidad para usos sostenibles en los Ecosistemas Costeros.* Red latinoamericana de manejadores costeros. Junio 2007. 37 p. www.ecocostas.org.

EEA. 2007. *El medio ambiente en Europa. Cuarta evaluación. Informe de Belgrado. Resumen Ejecutivo*. AEMA, Agencia Europea de Medio Ambiente. Copenhague. 28 p.

EEA. 2006. *The changing faces of Europe's coastal areas.* Informe nº 6/2006 de la AEMA, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague. 4 p.

EL TIEMPO. 2009. *La cifra de sobornos en Colombia supera al monto anual de las inversiones extranjeras.* 11 de enero de 2009. Prensa de Circulación Nacional. Bogotá, D.C.

EL TIEMPO. 2006. *Detenidos en 1938*. Editorial El Tiempo. 20 de febrero 2006. Prensa de Circulación Nacional. Bogotá, D.C.

EMAM. 2008. *Fórum Permanente para os Assuntos do Mar.* Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar. Fundação Calouste Gulbenkian. 2 p.

ESCOBAR, A., 2001. *Una ecología diferente: Igualdad y conflicto en un mundo globalizado*. 56-59 pp. En: CUAO, 2001. *Memorias II Seminario Universidad y Medio Ambiente en América Latina y El Caribe*. Univ. Autónoma de Occidente. Cali. Colombia. 477 p.

ESCOBAR, A., 1999. *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea.* ICAN-CEREC. Colección Antropología en la Modernidad. ICAN. Bogotá. D.C. 418 p.

ESCOBAR, A., 1996. *La invención del tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Serie Vitral. Grupo Editorial Norma. Cali. 397-424 pp.

ESCOBAR, A., 1990. *Desarrollismo, ecologismo y nuevos movimientos sociales en América Latina: Contribución al debate sobre naturaleza-sociedad*. En: Memorias del Simposio Internacional Ecobios Colombia 88. El desarrollo sostenible: Estrategias, políticas y acciones. INDERENA. Bogotá D.C. 199-210 pp.

ESCOBAR, J. J., 1994. *Algunas bases de orientación para la formulación de una política para la conservación de la biodiversidad costera y marina en Colombia - Aporte de la Secretaría General de la Comisión Colombiana de Oceanografía.* Memorias del Taller de Expertos Sobre el Estado del Conocimiento y Lineamientos para una Estrategia Nacional de Biodiversidad en los Ecosistemas Marinos y Costeros, Minca-Magdalena. CCO/ENB/COLCIENCIAS, Santa fe de Bogotá: 1-32 pp.

ESTEFANIA, J., 2003. *La cara oculta de la prosperidad. Economía para todos.* Editorial Taurus. Madrid. 118 p.

FAJARDO, T., 2005. *La política exterior de la Unión Europea en materia de medio ambiente*. Ed. Tecnos Ensayos. Madrid. 223 p.

FALS BORDA, O., 2001. *Kaziyadu. Registro del reciente despertar territorial en Colombia.* Ediciones Desde Abajo. Bogotá, D.C. 159 p.

FALS BORDA, O., 2000. *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República.* Tercer Mundo Editores – IEPRI. UNAL. Bogotá. D.C. 1-17 pp.

FALS BORDA, O., 1998. *Participación popular: retos del futuro.* ICFES-IEPRI-COLCIENCIAS. Bogotá. D.C. 171-214 pp.

FALS BORDA, O y L.E. MORA OSEJO. 2001. *Manifiesto por la autoestima en la ciencia colombiana*. 147-159 pp. En: *Kaziyadu. Registro del reciente despertar territorial en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá, D.C. 159 p.

FEMP. 2002. *El Código de Buenas Prácticas Ambientales para la normalización de la gestión medio ambiental en los municipios de España*. Federación Española de Municipios y Provincias. Comisión de Medio Ambiente. Ingeniería del Conocimiento, S.A. 403 p.

FONSECA, E., 1998. *Centroamérica: Su historia.* 2 ed. San José, Costa Rica. FLACSO – EDUCA - CSUCA. 380 p.

FORSBERGH, E.D., 1967. *On the climatology, oceanography and fisheries of the Panama Bight.* Bull. Inter-Am. Trop. Tuna Com. 14 (2). 1-109 pp.

FRAERMAN, A., 2005. *Iberoamérica. El mañana es hoy*. Editorial Comunica. MAE-AECI. Junta de Extremadura. Fundación Nido. SEGIB. Madrid. 386 p.

FRIEDMAN, A,. 1992. *Empowerment: The politics of alternative development*. Basil Blackwel ed. Oxford. 113 p.

FUNDACIÓN HEINRICH BOLL. 2002. *Memo para Johannesburgo: Equidad en un Mundo Frágil. Memorando para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable*. 1ra. Ed. San Salvador. El Salvador. 84 p.

GALÁN, F.A. y CANAL, F.J., 2002. *Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia*. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL- Naciones Unidas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. No. 54. Santiago de Chile. 82 p.

GARAY, J.A., 2002. *Diagnostico y evaluación de la calidad ambiental marina en el Caribe y en el Pacífico colombiano. Red de vigilancia para la protección y conservación de la calidad de las aguas marinas y costeras. Diagnostico 2002*. INVEMAR. Colombia. 263 p.

GARCÍA, R., 1989*. Interdisciplinariedad y sistemas complejos*. Siglo XXI Editores. México D.F. México. 85-124 pp.

GARCIA, R., 1986. *Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos*. 45-71 pp. En: LEFF. E. *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. Siglo XXI Editores, México D.F.

GASPAR DE FREITAS, J., 2007. *O litoral português, percepções e transformações na época contemporânea: de espaço natural a território humanizado.* Revista da Gestão Costeira Integrada 7(2): 105-115 pp.

GESAMP. 1999. *La contribución de la ciencia al manejo costero integrado.* Grupo Mixto de expertos OMI/FAO /UNESCO-COI / OMM / OMS / OIEA / Naciones Unidas/PNUMA sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino (GESAMP). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Inf.Estud.GEAMP, 61. Roma. 65 p.

GIL, A. y J. GÓMEZ. 2001. *Geografía de España.* Ariel Geografía. Editorial Ariel. Barcelona, España. 57-86 pp.

GLIGO, N., 2006. *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después.* Serie Medio Ambiente y Desarrollo. No. 126. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe -CEPAL-. Santiago de Chile. 99 p.

GLOBAL FORUM ON OCEANS, COASTS, AND ISLANDS. 2008. *Recommendations for Action Emanating from the 4th Global Conference on Oceans, Coasts, and Islands: Advancing Ecosystem Management and Integrated Coastal and Ocean Management in the Context of Climate Change.* Draft. April 7-11, 2008, Hanoi (Vietnam). 11-37 pp.

GONZÁLEZ, F., 2009. *América Latina: La crisis y el futuro.* xiii- xxvi pp. En: González, F. 2009*. Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis.* Fundación Carolina. Siglo XXI editores. Madrid. 407 p.

GOODLAND, R.; DALY, H.; EL SERAFY, S. y B. von DROSTE. 1997*. Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del informe Brundtland.* Editorial Trotta. UNESCO. Serie Medio Ambiente. 133 p.

GRANJA, H.M., 1996. *Some examples of inappropriate Coastal Management practice in Northwst Portugal.* 121-128 pp. En: JONES, P.S., HEALY, M.G. y A.T. WILLIAMS (eds.). 1996. *Studies in European Coastal Management.* Samara Publishing Limited, Tresaith, Cardigan, UK. xii + 292 p.

GREENPEACE. 2008. *Destrucción a toda costa 2008. Informe sobre la situación del litoral español*. Madrid. 204 p.

GUARÍN, J., 1998*. Consultoría Jurídica para Política MIZC*. *Bases de la Política de Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia.* Ministerio del Medio Ambiente Viceministerio de Regulación y Política. Informe de Consultoría. UC-MMA. Bogotá. D.C. 256 p.

GÜELL, O., 2008*. Islas Salvajes: el litigio más largo.* Reportaje: Fronteras Marinas. Madrid. 5 p.

GUIMARAES, R.P., 1994*. El desarrollo sustentable: Propuesta alternativa o retórica neoliberal?.* Revista Eure. Vol. XX. No. 61.

GUZMÁN-ALVIS A y O. D. SOLANO. 2002. *Estado de los fondos blandos de la plataforma continental*: 71-75 pp. En Ospina-Salazar G. H. y Acero A. (eds): *Informe del estado de los ambientes marinos y costeros en Colombia: año 2002.* INVEMAR, Santa Marta, Serie de Publicaciones periódicas No. 8. 178 p.

HABERMAS, J., 1987. *Teoría y praxis: estudio de filosofía social.* Editorial Tecnos. Madrid. 72 p.

ICN. 2006. *Plano Sectorial da Rede Natura 2000*. Relatorio. Instituto de Conservación da Naturaleza. Enero 2006. Lisboa. 133 p.

ICSED. 1996. *Declaración de Guayaquil: Manejo Costero Integrado en América Latina.* Simposio Internacional sobre Manejo Integrado de Recursos Costeros. 15-17 Noviembre de 1994. Guayaquil. Ecuador. FARO. Rev. para la Administración de Zonas Costeras en América Latina (2).ICSED-CRC. Chile. 17 pp.

IDEAM. 2002. *Conceptos, Definiciones e Instrumentos de la Información Ambiental de Colombia.* Sistema de Información *Ambiental de Colombia - SIAC-* Tomo I. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM. Ministerio del Medio Ambiente. República De Colombia. Bogotá, D.C. 295 p.

IDEAM. 2001. *El Medio Ambiente en Colombia.* Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM. Ministerio del Medio Ambiente. República De Colombia. Bogotá, D.C. 543 p.

IGAC. 2005. *Atlas de Colombia.* Instituto Geográfico Agustín Codazzi. CD-ROM. Bogotá. D.C.

IGN. 2004. *Atlas Nacional de España. El Medio Marino.* Ministerio de Fomento - Instituto Español Oceanografía.1ra edición formato PDF. Sección III. Madrid. 44p.

IGNTG. 1988. *Atlas Nacional de la República de Panamá*. Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia. Ciudad de Panamá. 121 p.

IH. 2006. *Rede de Monitorizaçao Ambiental.* Hidromar. Boletim do Instituto Hidrográfico. Nº 92, II Série, Edição Especial 2006. Ministerio da Defensa Nacional. Portugal. Lisboa. 10pp.

IH. 1990. *Roteiro da costa de Portugal.* Instituto Hidrográfico. Ministerio da Defensa Nacional. 2da. ed. Ministerio da Defensa Nacional. Portugal. Lisboa. 1-7 pp.

IIED. 1981. *Legal, regulatory, and institutional aspects of environmental and natural resources management in developing countries*. International Institute for Environment and Development -IIED-. US Agency for International Development and National Park Service Natural Resource Project.

INAG. 2009. *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira*. Instituto da Água, I.P. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa. 84 p.

INAG. 2008. *Tipologia de Rios em Portugal Continental no âmbito da implementação da Directiva Quadro da Água. I - Caracterização abiótica*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Instituto da Água, I.P. Lisboa. 39 p.

INAG. 2006. *Execuçao da Recomendaçao sobre Gestão Integrada da Zona Costeira em Portugal. Relátorio de Progresso. Fevereiro 2006.* Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Instituto da Água, I.P. Lisboa. 146 p.

INAG. 1999. *Programa Litoral/99.* Ministerio do ambiente, Lisboa. Portugal. 75 p.

INCODER. 2005. *Diagnóstico general de la actividad pesquera y acuícola de Colombia*. *Resumen informativo sobre la pesca por países*. Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural -Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Bogotá. D.C. 122p.

INE. 2010*. Encuesta de Población Activa (EPA).Cuarto trimestre de 2009*. 29 de enero de 2010. Nota de Prensa. Instituto Nacional de Estadística. Madrid. 18 p.

INGEOMINAS. 1998. *Geomorfología y Aspectos Erosivos del Litoral Caribe Colombiano*. Instituto de Investigaciones Geológicas y Mineras. Publicación Geológica Especial preparado por: Molina L; Pérez, F; Martínez, J.; Franco, J.; Marín, L.; González, J. y J. 21: 1-73 pp.

INVEMAR. 2008. *Informe del Estado de los Ambientes Marinos y Costeros en Colombia: Año 2007.* (Serie de publicaciones periódicas/INVEMAR; No.8) Santa Marta. 380 p.

INVEMAR. 2007. *Portafolio final, "Diseño de una red de áreas marinas protegidas para el norte del Caribe continental colombiano"*. INVEMAR-COLCIENCIAS-UAESPNN-CORPOGUAJIRA-CORPAMAG-ENVIRONMENTAL DEFENSE-TNC. Santa Marta, Colombia. 12 p.

INVEMAR. 2005. *Informe del Estado de los Ambientes Marinos y Costeros en Colombia: Año 2005.* (Serie de publicaciones periódicas/INVEMAR; No.8) Santa Marta. 360 p.

INVEMAR. 2004. *Programa Nacional de Investigación, Evaluación, Prevención, Reducción y Control de Fuentes Terrestres y Marinas de Contaminación al Mar* –PNICM- (Plan de Acción 2004-2014). Editado por J.A. Garay Tinoco y A.M. Vélez Gutierrez. Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras-INVEMAR-. Santa Marta. 110p.

INVEMAR. 2003. *Conceptos y Guía Metodológica para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia, manual 1: preparación, caracterización y diagnóstico.* Serie de Documentos Generales de INVEMAR No.12, 94p.

INVEMAR. 2000. *Programa Nacional de Investigación en Biodiversidad Marina y Costera PNIBM.* Editado por J.M. Díaz Merlano y D.I. Gómez López. Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "Jose Benito Vives De Andreis". Santa Marta, FONADE, MMA. 80 p.

IPCC. 1994. *Preparing to meet the coastal challenges of the 21st century.* Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Conference report. World Coast Conference 1993. The Hague, Netherlands, National Institute for Coastal and Marine Management (RIKZ), Coastal Zone Management Centre. 49 p.

JIMÉNEZ, L.M., 2006. *Ocupación del suelo y sostenibilidad en España*. Revista Ambienta (2006). Madrid. 6-14 pp.

JUDA, L., 1999. *Considerations in developing a functional approach to the governance of large marine ecosystems*. Ocean Development and International Law (30): 89-125 pp.

JUDA, L., y T. HENNESSEY., 2001. *Governance profiles and the management and use of large marine ecosystems. Ocean Development and International Law* (32): 43-69 pp.

KAY, R. y ALDER, J. 1999. *Coastal planning and management.* London. E&FN Spon. 370 p.

KLIKSBERG, B., 2007. *Equidad en América Latina*. Dirección Regional para América Latina y el Caribe -PNUD-. Santiago de Chile. 20 p.

KLIKSBERG, B., (Comp.) 2002. *Ética y Desarrollo. La relación marginada*. Ed. El Ateneo. Buenos Aires. Argentina. 465 p.

LATOUCHE, S., 2009. *Decrecimiento y Posdedarrollo. El pensamiento creativo contra la economía del absurdo.* Editorial El Viejo Topo. 150 p.

LATOUCHE, S., 1993. *El planeta de los náufragos. Ensayo sobre el posdesarrollo.* Acento Editorial. Signo Más. Madrid. 216 p.

LA PRENSA. 2008. *Proyecto para la venta de islas y costas en Panamá*. Artículo periódico de circulación nacional. Diciembre 15 de 2008.

LA PRENSA. 2005. *La crisis de la pesca panameña y el diesel*. Artículo periódico de circulación nacional. Agosto 22 de 2006.

LEEF, E., (Coord.) 2002. *Ética, Vida, Sustentabilidad*. MMA-PNUMA-CEPAL. Pensamiento Ambiental Latinoamericano. No.5. México D.F. México. 331 p.

LEMAY, M.H., 1996. *El Banco Interamericano de Desarrollo y la ordenación costera y de recursos marinos*. FARO. Rev. para la Administración de Zonas Costeras en América Latina (2). ICSED-CRC. Chile. 2-4p.

LEÓN, T.E., 2007. *Medio Ambiente, Tecnología y Modelos de Agricultura en Colombia*. Hombre y arcilla. Ideas 8. ECOE Ediciones. Instituto de Estudios Ambientales. Univ. Nal. Colombia. Bogotá. D.C. 47-49 pp.

LEONARDI, A.G., 1990. *La cooperación internacional y el manejo con base científica de la zona costera en las Américas*. 7-11 pp. En: *El manejo de ambientes y recursos costeros en América Latina y el Caribe*. Vol. I. Dpto. Asuntos Científicos y Tecnológicos. Organización de Estados Americanos -OEA-. Senado de la Nación Argentina. Buenos Aires. 269 p.

LÓPEZ, L. y M. P. BENITO del POZO. 1999. *Geografía Política.* Cátedra editorial. Geografía Menor. Madrid. 304 p.

LÓPEZ-VICTORIA, M.; CANTERA, J.; DÍAZ, J.M.; ROZO, D.; POSADA, B.O. y A. OSORNO. 2004. *Estado de los litorales rocosos en Colombia, acantilados y playas rocosas. En: Informe del estado de los Ambientes Marinos y Costeros en Colombia:* Año 2003. INVEMAR. Serie de Publicaciones. Periódicas No. 8. Santa Marta, Colombia. 171-181 pp.

LOSADA, I., 2007. *El cambio climático en las zonas costeras; previsiones y estrategias de adaptación.* Universidad de Cantabria. 4 p.

LPN, 2005. *Especialistas debateram estratégia de gestão integrada das zonas costeiras.* Newsletter, Diciembre 2005. Liga para la Protecçao da Natureza. 34 edición. Lisboa.

LUCENA, M., 2009. *Atlas Histórico de Latinoamérica. Desde la prehistoria hasta el siglo XXI*. Ed. Síntesis. Madrid. 224-252 pp.

LUIS, A., MARGALHA, J. y C. BORREGO. 1995. *Ría de Aveiro: A Framework for environmental Sattutory Protection.* 499-501 pp. En: HEALY, M.G. y J.P. DOODY (eds.). 1995. *Directions in European Coastal Management*. Samara Publishing Limited, Cardigan, UK. xiv + 556 p.

MACHINEA, J.L., 2009. *En busca del crecimiento con equidad: Innovación y cohesión social.* 73-87 pp. En: González, F. 2009*. Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis.* Fundación Carolina. Siglo XXI editores. Madrid. 407 p.

MAMRM. 2009a. *Informe del Secretario General del Mar Juan Carlos Martín Fragueiro ante el Congreso.* Ministerio de Ambiente, y Medio Rural y Marino. Nota de *Prensa.* Madrid. 4 p.

MAMRM. 2009b. *Mares de España.* Ministerio de Ambiente, y Medio Rural y Marino. Madrid. 506 p.

MAMRM. 2009c. *Actividades Humanas en los Mares de España.* Ministerio de Ambiente, y Medio Rural y Marino. Madrid. 245 p.

MAMRM. 2008. *Informe sobre el Medio Ambiente en España 2007.* Ministerio de Ambiente, y Medio Rural y Marino. Madrid. 172-174 pp.

MAOTDR. 2007a. *GIZC Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional.* Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (Editor). Gráfica Maiadouro. 110 p.

MAOTDR. 2007b. *XVII Governo Constitucional* MAOTDR: *Balanco de Dois Anos (2005-2007).* Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Gráfica Maiadouro. 136 p.

MAOTDR. 2007c. *Prioridades para o Litoral 2007 – 2013.* Coordenaçẽo Estratégica dos POOC. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. 30 p.

MAOTDR. 2007d. *Prioridades para o Litoral 2007 – 2013.* Coordenaçẽo Estratégica dos POOC. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. 29 p.

MAOTDR. 2006a. *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Territorio*. *Relatório.* Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa. 138 p.

MAOTDR. 2006b. *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Territorio*. *Programa de Acção.* Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa. 96 p.

MARTÍNEZ, A. y S. ÁLVAREZ., 2008. *La economía crítica y solidaria: perspectivas teóricas y experiencias para la construcción de una economía alternativa* (Apéndice). 371-428 pp. En: *2008 La Situación del Mundo. Innovaciones para una economía sostenible*. The Worldwatch Institute. Icaria editorial. Barcelona. 493 p.

MARTINEZ ALIER, J., 1998. *Curso de Economía Ecológica*. Red de Formación Ambiental. Serie Textos. No. 1. PNUMA. México D.F. 12-17 pp.

MARTINS, F.M., 1997a*. Políticas de Planeamento, Ordenamento e Gestao Costeira. Contributo para uma discussao metodológica.* Tesis de Doctor. Departamento de Ambiente e Ordenamento. Universidade de Aveiro. Aveiro. 270 p.

MARTINS, F.M., 1997b*. Informação, participação... é precisso!.* 191-203. En: SOARES DE CARVALHO, G., VELOSO GOMES, F. y F. TAVEIRA PINTO (eds.)., 1997. *Coletânea de Idéias sobre a Zona Costeira de Portugal.* Associação Eurocoast- Portugal. Instituto da Água. Universidade do Porto. Porto. 568 p.

MATUSZESKI, W., 1999*. El programa de la Bahía de Chesapeake, EE.UU.* 25-30 pp. En: GESAMP. 1999. *La contribución de la ciencia al manejo costero integrado.* Grupo Mixto de expertos OMI / FAO / UNESCO-COI / OMM / OMS / OIEA / Naciones Unidas/PNUMA sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino (GESAMP). Inf.Estud.GEAMP, 61. Roma. 65 p.

MAX-NEEF, M., 1998*. Economía, humanismo y neoliberalismo*. En : Participación popular: Retos del futuro. Congreso Mundial de Convergencia en Investigación Participativa 97. ICFES-IEPRI-COLCIENCIAS. Bogotá. D.C. 69-86 pp.

MCIT. 2006. Colombia. Perfil sectorial Turismo. Ministerio de Comercio. Industria y Turismo. Sistema de información turística – Boletín abril 2006 y Proexport Colombia. 16 pp.

MCIT. 2003. Turismo *para un nuevo país. Plan sectorial de turismo 2003 – 2006.* Ministerio de Comercio. Industria y Turismo. Sistema de información turística. Bogotá, D.C. 43 p.

MCOTA. 2005. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) 2005-2015*. Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente. Lisboa. 145 p.

MCOTA. 2003. *Programa FINISTERRA, Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental*. Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente. MCOTA.

MDN. 2007. *Estrategia Nacional para o Mar.* Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM). Ministério da Defesa Nacional. *República Portuguesa. Lisboa. 40 p.*

MEADOWS, D.H., MEADOWS, D.L. y J. RANDERS. 1974. *The limits to Growth: A report for the club of Rome´s Project on the Predicament of Mankind*, 2a. edition, Universe Books, Nueva York.*.*

MEDEIROS, C.A., 2000*. Geografía de Portugal. Ambiente Natural e Ocupaçao Humana. Uma Introduçao.* Editorial Estampa. 5ta edición. Lisboa. 282 p.

MEF. 2008*. Sector Ambiente. Documento Descriptivo del Presupuesto de Inversiones del Sector Público para la Vigencia Fiscal de 2008.* Dirección de Programación de Inversiones. Ministerio de Economía y Finanzas. República de Panamá. 44 p.

MELO MOREIRA, E. Jr., 2005*. Zona Costeira em Portugal – Uma Reflexão Crítica.* Oceanography and Marine Sciences Group. 10 p.

MEN, 2005. *La Educación Superior en Colombia*. *Sistema Nacional de Información de Educación Nacional.* SINIES. Ministerio *de Educación Nacional*. Bogotá, D.C. 61 p.

MENDOZA, E., 2000. C*olombia Variopinta. Fronteras Terrestres y Marítimas*. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, D.C. 290 p.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. 2008. *Informe a la Nación 2007-2008.* Ministerio de la Presidencia-Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá. Ciudad de Panamá. 661-664 pp.

MIVI. 1997. *Plan de desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico*. Ministerio de Vivienda. República de Panamá. Ciudad de Panamá. 215 p.

MMA. 2007a. *Memoria de la Dirección General de Costas.* Ministerio de Medio Ambiente. Dirección General de Costas. Madrid. 49 p.

MMA. 2007b. *Estrategia para la sostenibilidad de la Costa. Documento de inicio*. Ministerio de Medio Ambiente. Dirección General de Costas. Madrid. 21 p.

MMA. 2007c. *Balance del año 2006*. Informe. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 14-15 pp.

MMA. 2007d. *La sostenibilidad del desarrollo como eje de las políticas de cambio del Ministerio de Medio Ambiente*. Antonio Serrano Rodríguez. Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad Madrid, 27 de abril de 2007. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 47 p.

MMA. 2007e. *Manual de diseño de los programas de control del estado de las aguas costeras y de transición*. Dirección General de Costas. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 79 p.

MMA. 2005a. *Hacia una gestión sostenible del litoral español. Documento.* Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad. Ministerio de Medio Ambiente. Dirección General de Costas. Madrid. 59 p.

MMA. 2005b. *Pliego de Bases para la contratación de la asistencia técnica para la realización del Plan Director para la gestión sostenible de la costa.* Dirección General de Costas. Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 116 p.

MMA. 2005c. *Medio Ambiente hace un balance general de las actuaciones de la nueva política de costas 2004-2005.* Nota de prensa. Gabinete de Prensa. Madrid. 6 p.

MMA. 2004. *Principales líneas de reorientación de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente. Informe.* Ministerio de Medio Ambiente. Gabinete de Prensa. Madrid. 4 p.

MMA. 2002. *Programa Uso sostenible, Manejo y Conservación de los Ecosistemas de Manglar en Colombia*. Dirección de Ecosistemas - Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá, D.C. 60 p.

MMA. 2001. *Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia* Dirección de Ecosistemas - Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá, D.C. 72 p.

MMA. 2000. *Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia.* Dirección General de Ecosistemas. Ministerio del Medio Ambiente. 114 p.

MMA. 1999. *Estrategia española para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.* Ministerio de Medio Ambiente. Dirección General de Conservación de la Naturaleza. Madrid. 21 p.

MMA, 1998a. La *Política Nacional Ambiental 1994-1998.* Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá, D.C. 155-216 pp.

MMA. 1998b. *Estrategias para un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.* Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá, D.C. 34 p.

MMA. 1998c. *Lineamientos de Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental.* Ministerio del Medio Ambiente - Grupo Educación y Participación Ambiental. Bogotá, D.C. 71 p.

MONTGOMERY, G. G., 1982. *Creación de un refugio nacional panameño para aves marinas en las islas de Taboga y de Urabá.* Rev. Med. Pan. 7. 105.120 pp.

MORAES, A. C. R. 2007. *Contribuições para gestâo da zona costeira do Brasil: Elementos para uma geografia do litoral brasilero.* Annablume, Sao Paulo. 232 pp.

MOREIRA, M.E., 1984. *Glossário de termos usados em geomorfología litoral*. Relatorio No. 15, Geografia das Regiões Tropicais. C.E.G. Lisboa.

MP. 2008. *España Hoy 2008*. Ministerio de la Presidencia. Dirección General de Información Internacional. Secretaría de Estado de Comunicación. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Madrid. 230 p.

NAREDO, J.M., 2006. *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*. Siglo XXI. Ed. Madrid. 271 p.

NAREDO, J.M., 2004. *Crecimiento insostenible, desarrollo sostenible*. 395-447 pp. En: ROMERO, J. 2004 (Editor). *Geografía humana.* Editorial Ariel. Barcelona. 447 p.

NAREDO, J.M., 2003. *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*. Siglo XXI. 3ra. Ed. Madrid. Cap. 26.

NAREDO, J.M. y A. VALERO., 1999. *Desarrollo económico y deterioro ecológico.* Colección Economía y Naturaleza. Serie Textos Aplicados. Fundación Argentaria – Visor Dis. Madrid. 388 p.

NAVARRO PEDRO, A., 2006. *Portugal. El Estado del Mundo 2006. Anuario económico geopolítico 2006*. Akal ediciones. 482 pp.

NORTON, B.G., 1992. *Sustainability, Human Welfare and Ecosystem Health.* Ecological Economics. Vol. 14.

OCEANA. 2008. *Propuesta de áreas marinas de importancia ecológica: Atlántico sur y Mediterráneo español.* Oceana - Fundación Biodiversidad. Imprenta Roal. 132 p.

OCES. 2004. *O Sistema do Ensino Superior em Portugal: 1993-2003.* Observatorio de la Ciencia y de la Enseñanza Superior de Portugal. Ministério da Ciência, Inovaçã o e Ensino Superior (MCIES). Edição revista. Lisboa. 35 p.

OEA. 1990. *El manejo de ambientes y recursos costeros en América Latina y el Caribe*. Vol. I. Dpto. Asuntos Científicos y Tecnológicos. Organización de Estados Americanos -OEA-. Senado de la Nación Argentina. Buenos Aires. 269 p.

OECD / OCDE. 1995. *Gestión de Zonas Costeras. Políticas Integradas*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Ediciones Mundi Prensa. Madrid. 204 p.

OECD / OCDE. 1993. *Environmental performance reviews. Portugal*. París. 148 p.

OLMEDA, J.A., 2000. *Ciencia de la Administración. Volumen I. Teoría de la Organización y Gestión Pública.* Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Nacional de Educación a Distancia. UNED. Madrid. 792 p.

OLSEN, S., 1993. *Will Integrated Coastal Management Programmes Be Sustainable; the Constituency Problem.* Ocean and Coastal Management, 21 (1993). Elsevier Science Publishers Ltd. England. 201-255 pp.

OLSEN, S., y E. OCHOA. 2007. *El Porqué y el Cómo de una Línea de Base para Gobernanza en los Ecosistemas Costeros.* ECOCOSTAS - CRC-URI – AVINA – LOICZ-. Guayaquil, Ecuador. 31 p.

OLSEN, S., J. G. SUTINEN, L. JUDA, T. M. HENNESSEY y T. A. GRIGALUNAS. 2006. *A Handbook on Governance and Socioeconomics of Large Marine Ecosystems*. Coastal Resources Center, University of Rhode Island. 1-5 pp.

OLSEN, S., LOWRY, K. y J. TOBEY. 1999. *Una guía para evaluar el progreso en el manejo costero. Hacia una metodología común de aprendizaje.* Versión y Edición E. Ochoa. Centro de Recursos Costeros de la

Universidad de Rhode Island CRC-URI. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Programa Ambiental Regional Centroamericano PROARCA/ Costas. Centro Regional para el Manejo de Ecosistemas Costeros -ECOCOSTAS-. Guayaquil, Ecuador. 74 p.

OLSEN, S., J. TOBEY, K. y M. KERR. 1997. *A Common Framework for Learning from ICM Experience. Ocean and Coastal Management*, Vol. 37, No. 2, 155-174 pp.

OLSEN, S., y E. FIGUEROA. 1990. *Edificando la base de un programa de manejo de recursos costeros en Ecuador.* 121 -136 pp. En*: El manejo de ambientes y recursos costeros en América Latina y el Caribe*. Vol. I. Dpto. Asuntos Científicos y Tecnológicos. Organización de Estados Americanos -OEA-. Senado de la Nación Argentina. Buenos Aires. 269 p.

OMI. 1999. *Informe del Taller sobre Manejo de Desechos y la Gestión Integrada de Zonas Costeras en América Latina. Prevención, control y manejo de desechos terrestres y marinos que afectan las áreas costeras. Viña del Mar, Chile, 25 al 29 de octubre 1999*. Organización Marítima Internacional- Carl Duisberg Gesellschaft- Dir. Gral. Territorio Marítimo y de Marina Mercante (Chile). Londres, 63 p.

ONG´s AMBIENTALISTAS. 2009. *Un año por la Tierra. Un año sin política ambiental.* Amigos de la Tierra España, Ecologistas en Acción, GREENPEACE España, SEO/BirdLife y WWF/Adena. 20 p.

ORTEGA, J., (Compilador) 1992. *Constitución Política de Colombia.* 22ava. Edición. Ed. TEMIS. Bogotá D.C. 231 p.

OSE. 2007. *Informe Sostenibilidad en España, 2007*. Tercer i*nforme* Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE). Ministerio de Medio Ambiente- Fundación Biodiversidad-Universidad de Alcalá. Madrid. 101 p.

OSE. 2006. *Sostenibilidad en España, 2006*. Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE). Ministerio de Medio Ambiente - Fundación Biodiversidad-Universidad de Alcalá. Madrid. 13-64 pp.

OSE. 2005. *Sostenibilidad en España 2005. Informe de Primavera.* Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE). Universidad de Alcalá. Guadalajara. Ministerio de Medio Ambiente-Fundación Biodiversidad-Universidad de Alcalá. Madrid. 296 p.

PALACIOS, M. y F. SAFFORD. 2002. *Colombia. País fragmentado, Sociedad dividida*. Grupo Editorial Norma. Colección Vitral. Bogotá. D.C. 413 pp.

PARLAMENTO EUROPEO. 2008a. *Proyecto de Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario* (2008/2248(INI).Comisión de Peticiones. 10 p.

PARLAMENTO EUROPEO. 2008b. *Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre la Estrategia Marina)*. Diario Oficial de la Unión Europea. 22 p.

PARRA, E. *et al*., 2008. *La jurisdicción de los planes de manejo integrado de zonas costeras (MIZC) y su relación con los planes de ordenamiento territorial (OT).* UNAL-Medellín. 395 pp. En: INVEMAR-UJTL, 2008. *Libro de Resúmenes*. Seminario Nacional de Ciencia y Tecnología del Mar. San Andrés Isla 20 al 23 de Mayo de 2008. 428 p.

PEDRAZA, O. y H. RINCÓN. 1988. *Colombia I. el medio y la historia. Biblioteca Iberoamericana.* Ediciones Anaya S.A. Programa Quinto Centenario. Madrid. 128 p.

PÉREZ, M. 1973. *Crónica de la OCDE 1973*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos – Informe. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. 539 pp.

PERNETTA, J. y ELDER, D. 1993. *Cross-sectorial, integrated coastal area planning (CICAP): Guidelines and principles for coastal area development*. Gland. IUCN. 63 p.

PERRY,G., ARIAS, O., LÓPEZ, H., MALONEY, W. y L. SERVÉN. 2006. *Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos*. Resumen Ejecutivo. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 31 p.

PGN, 2009. *La tragedia de los bienes de uso público en los litorales: necesidad de una política pública. Proyecto de ley manejo especial para las zonas costeras.* Procuraduría General de la Nación. Bogotá. 5 p.

PINHO, LG.G.D., 2003. *Dominio Público Marítimo – O seu "catacter Público" e a Qualificaçao das Áreas Costeiras.* Dissertaçao Universidade de Aveiro. Mestyre em Gestao e Políticas Ambientais. Univ. Aveiro. 123 + anexos.

PNUD. 2009. *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Edición y diagramación: Green Ink Diseño de la información: ZAGO, Traducción y composición: LTS Mundo y Tilt Diseño, Chile. Mundi-Prensa Barcelona. 233 p.

PNUD. 2008a. *Resumen Ejecutivo. Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008.* Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). EDITORAMA, S.A. San José, Costa Rica. 320 p.

PNUD. 2008b. *Evaluación de Efecto. Estrategias Nacionales para el Desarrollo Sostenible 2004-2007.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Vol. 4. Ciudad de Panamá. 21-23 pp.

PNUD. 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Grupo Mundi-Prensa Mundi-Prensa Libros. Madrid. 402 p.

PNUD. 2006a. *Cerrando la Brecha. Evaluación Común de País 2005 y Marco de Cooperación para el Desarrollo 2007 – 2011.* Sistema de las Naciones Unidas en Panamá. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Graphic Solutions, S.A. Panamá. 94 p.

PNUD. 2006b. *Informe sobre desarrollo humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua.* Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 422 p.

PNUD. 2005. *Informe sobre desarrollo humano 2005. La Cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual.* Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 418 p.

PNUD. 1999. *Visión Nacional 2020. Panamá.* Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Panamá. 3ª. Edición. Poligráfica. S.A. Ciudad de Panamá. 87 p.

PNUMA. 2008a. Informe *Final de la XVI Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.* Santo Domingo, República Dominicana 27 de enero al 1 de febrero de 2008. UNEP/LAC-IG.XVI/9. 112 p.

PNUMA. 2008b. *Elementos de carácter general que pueden ser utilizados por los Ministros y Jefes de Delegación para el diálogo sobre el Manejo Integrado de Ecosistemas*. Documento de trabajo. XVI Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, República Dominicana 27 de enero al 1 de febrero de 2008. UNEP/LAC-IG.XVI/5. 5 p.

PNUMA. 2007. *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. GEO4. Medio Ambiente para del Desarrollo.* Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 1ra. edición, Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 4-34 pp.

PNUMA. 2003. *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible. Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.* Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México D.F., México. 15 p.

PNUMA. 2002. *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible.* Primera Reunión Extraordinaria del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Johannesburgo, Sudáfrica 31 de agosto de 2002. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. UNEP/LAC-SMIG.I/2. 11 p.

PNUMA. 1998. *Informe Final de la Reunión de Expertos de Alto Nivel Designados por los Gobiernos sobre Cooperación Regional en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Lima, Perú; 10 y 11 de marzo de 1998)*. Documento de trabajo. Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. UNEP/LAC-IGWG.XI/7. 62 p.

PNUMA. 1996. *Directrices para una planificación y un manejo integrados de las áreas costeras y marinas de la región del Gran Caribe.* Programa Ambiental del Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Island Resources Fundation. 136 p.

PNUMA. 1992. *Programa 21. Capítulo 17: Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos.* Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (Rio de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992). Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 191-195 pp.

POST, J.C. y C.G. LUNDIN. 1996. *Guidelines for integrated coastal zone management.* Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series 9. World Bank, Washington, DC. 16 p.

PRACE. 2006. *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. Modelo de Reestruturação da Administração Central do Estado*. Lisboa. 21 p.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. 2007. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável ENDS 2015. PIENDS Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.* República de Portugal. 155 p.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. 2005. *Programa do XVII Governo Constitucional 2005-2009.* República de Portugal. 162 p.

PRIETO, F. 2009. *Cambios de Ocupación del Suelo en la costa 1987-2005: pérdida acelerada de servicios de los ecosistemas y destrucción de un bien común*. Departamento de Ecología. Universidad de Alcalá. SOS. Paisajes de Mar.http://blog.paisajesdemar.com/author/fernando-prieto/.

PROGRAMA FINISTERRA. 2005. *Situações problemáticas na orla costeira portuguesa intervenções no litoral em 2005* (previstas pelo MAOT e CCDR's). MAOT, Lisboa. 13 p.

RESTREPO, J.D., 2005. Los sedimentos del río Magdalena: Reflejo de la crisis ambiental. Fondo Editorial. Universidad EAFIT. Medellín. Colombia. COLCIENCIAS. 260-261 pp.

RESTREPO, J.D. y B. KJERFVE. 2000. Water discharge and sediment load from the western slopes of the Colombian Andes with focus on Rio San Juan. Journal of Geology, 108. 17-33 pp.

REVERON-PEÑA, C.A., 2001. *Alternativas de desarrollo y al desarrollo*. Fac. Derecho, Ciencias Políticas y sociales. Univ. Nal. Colombia. Bogotá. D.C. 1-14 pp.

RIASCOS J. M., 2005. *Effects of El Niño-Southern oscillation on the population dynamics of the tropical bivalve Donax dentifer from Málaga bay, Colombian Pacific.* Marine Biology.

RIVAS, D.M., (Coord.) 1997. *Sustentabilidad. Desarrollo Económico, Medio Ambiente y Biodiversidad.* Editorial Parteluz. Colección Parteluz 20. Madrid. 355 p.

RODRÍGUEZ, J.J. y N.J. WINDEVOXHEL. 1998. *Análisis regional de la situación de la zona marina costera centroamericana.* División de Medio Ambiente, Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. BID. ENV-121. Washington, D.C. 107 p.

ROMERO, J., 2004 (Editor). *Globalización y nuevo (des) orden mundial.* 101-158 pp. En: ROMERO, J., 2004. *Geografía humana.* Editorial Ariel. Barcelona. 447 p.

RUPPRECHT CONSULT. 2006. *Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe. Final Report.* Rupprecht Consult — Forschung & Beratung GmbH. Cologne, Germany. 360 p.

SACHS, W., 1998. *La anatomía política del desarrollo sostenible*. 15-43 pp. En: ECOFONDO-CEREC. 1998. *La Gallina de los Huevos de Oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible*. Bogotá. D.C. 135 p.

SAENZ, E., 2002. *Colombia años 50. Industriales, política y diplomacia*. Colección Sede. Univ. Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 265 p.

SÁNCHEZ, J., 2001. *Colombia y el Océano. Una visión prospectiva de cara al tercer milenio. Armada Nacional. Imprenta y Publicaciones FF.MM.* Bogotá. *Colombia*. 404. p.

SÁNCHEZ, H., ALVAREZ, R., GUEVARA, O. y G. ULLOA. 2000. *Lineamientos estratégicos para la conservación y uso sostenible de los manglares de Colombia*. MMA-ACOFORE-OIMT. Bogotá. Colombia. 22-31 pp.

SANKATSING, G., 2001. *Social Sciences as a Victim of its Own Disciplines: the English and Dutch-speaking Caribbean.* In Barrow, C.; Reddock, R. (Eds.). Caribbean Sociology: Introductory Readings. Ian Randle Pub. Kingston, Jamaica. 56-69 pp.

SANTOS, M. 2000. *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Editorial Ariel S.A. Barcelona. 347 p.

SAVARD, K. y Y. BRETON. 1999. *Ciencias sociales y manejo comunitario de recursos costeros.* Programa Caribe. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo -CIID- Gobierno de Canadá. 165 p.

SEOTC. 2007*. Plano de Acção para o Litoral 2007-2013.* Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades. Lisboa. 31 p.

SEGIB. 2008*. Al Servicio de la Comunidad Iberoamericana. El programa de la SEGIB para 2008.* Secretaria General Iberoamericana. Organismo Internacional de la Conferencia Iberoamericana y de las Cumbres Iberoamericanas. Madrid. 12 p.

SEN, A. 2001. *Desarrollo y Libertad*. Serie Documento. Editorial Planeta. Bogotá. D.C. 440 p.

SKEKIELDA, H., Y B. BREUER. 1976. *Interregional seminar on development and management of resources of coastal areas.* West Berlin. Hamburgo, Kiel y Cuxhaven. Mayo 31 a a 14 Jun. 1976. German Fundation for International Development y Oficina de Tecnología y Economía Oceánica de Naciones Unidas. Berlín Oeste. 219 p.

SMN. 2007. *Departamento de Oceanografia e Hidrografia. Reseña histórica y Situación actual*. Servicio Marítimo Nacional. www.smn.gob.pa .

SOMSEN, H., 1997. *Derecho comunitario del medio ambiente: e instrumento jurídico. Tratado, instituciones, procedimiento de decisión.* En: Parejo, L. y L. Kramer., *et.al. Derecho medioambiental de la UE*. McGraw Hill. Madrid.

SORENSEN, J., 1993. *The international proliferation of integrated coastal zone management efforts.* Ocean & Coastal Management. 21. 45-80 pp.

SORENSEN, J., 1978. *State-local collaborative planning: A growing trend in coastal zone management*. US Department of Commerce, Office of Coastal Zone Management -OCZM-. Washington. 32 p.

SORENSEN, J., McCREARY y A. BRANDANI. 1992. *Arreglos institucionales para manejar ambientes y recursos costeros*. Centro de Recursos Costeros. Universidad de Rhode Island. New York. 185 p.

SORENSEN, J. y A. BRANDANI. 1987. An Overview of Coastal Management Efforts in Latin America. Coastal Zone Management Journal. 15 (1).

SOUSA REIS, C., 2006. *Contextualização das Zonas Costeiras em Portugal, incluindo estuários, sistemas lagunares e lagoas costeira.* Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa. Jornadas da Ria de Aveiro 2006 (Aveiro, 23 de Setembro 2006). Presentación ppt. 41 p.

SPALDING, M.D., C. RAVILIOUS y E.P. GREEN. 2001. *World atlas of coral reefs.* Univ. California Press, Berkeley, USA, 424 p.

STEER, R., ARIAS-ISAZA F., RAMOS A., SIERRA-CORREA P., ALONSO D. y P. OCAMPO. 1997. *Documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas*. Documento de consultoría para el Ministerio del Medio Ambiente. INVEMAR. Serie publicaciones especiales No.6 .392 p.

STIGLITZ, J.E., 2004. *El malestar en la globalización.* Taurus Pensamiento. Décima edición. Madrid. 321 p.

STRI. 2007. *Acerca de Panamá.* Smithsonian Tropical Research Institution. (STRI). 2003. http://www.stri.org/spanish/.

SUAREZ DE VIVERO, J.L., 2005. *Delimitación y definición del espacio litoral*. Departamento de Geografía Humana. Universidad de Sevilla. 11 p.

SUAREZ DE VIVERO, J.L., 2001. (Dir. cientif.). *Los océanos. Medio ambiente, recursos y políticas marinas.* Ediciones del Serbal. Collección La Estrella Polar, 25. Barcelona. 308 p.

SUAREZ DE VIVERO, J.L., 1988. (Coord.). *El litoral*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

SUMAN, D., 2002. *Panama revisited: evolution of coastal management policy.* Ocean & Coastal Management. 45. Elsevier. 91-120 pp.

SUMAN, D., 1994. *Status of mangrove in Latin America, the Caribbean Basin.* 11-20 pp. En: SUMAN, D. (Editor). *El ecosistema de manglar en América Latina y en la cuenca del Caribe. FAO-University of Miami. Roma.*

SUMAN, D., 1990. *El manejo de la zona costera en Panamá.* 155-170 pp. En: OEA, 1990. *El manejo de ambientes y recursos costeros en América Latina y el Caribe*. Volumen I. Publicación Dpto. Asuntos Científicos y Tecnológicos de la OEA y Senado República Argentina. Buenos Aires, Argentina. 269 p.

SUMAN, D., 1987. *The management of coastal zone resources in Panamá*. Coastal Zone. 87. (11). 30-45 pp.

SUNKEL, O., 1995. *El desarrollo desde dentro. Un enfoque estructuralista para la América Latina.* CEPAL. Serie Lecturas. 71. Fondo de Cultura Económica. México. 503 p.

UE. 2002. *Recomendación 2002/413/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa*. Diario oficial de las Comunidades Europeas, No. L 148. 24-27 pp.

UNEP. 2002. *Estrategia para el Desarrollo del Programa Ambiental del Caribe para el período 2002–2006.* Borrador. UNEP (DEC)/CAR IG.22/5. Décima reunión intergubernamental sobre el Plan de Acción para el Programa ambiental del Caribe y Séptima Reunión de las Partes contratantes del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe. Montego Bay, Jamaica, del 7 al 11 de mayo de 2002. PNUMA. 26 p.

UNEP. 1995. Guidelines for integrated management of coastal and marine areas – with special reference to the Mediterranean basin. United Nations Environment Programme (UNEP). UNEP Reg. Seas Rep.Stud., (161).80 p.

UNESCO. 2007. *National Ocean Policy. The Basic Texts from: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Japan, Norway, Portugal, Russian Federation, United States of America*. Intergovernmental Oceanographic Commission. IOC Technical Series, 75. Law of the Sea Dossier 1. Paris. 2 pp.

UNESCO. 2003. *A Reference Guide on the Use of Indicators for Integrated Coastal Management.* Intergovernmental Oceanographic Commission of UNESCO. ICAM DOSSIER 1. Department of Fisheries and Oceans Government of Canada. Center for the Study of Marine Policy. National Oceanic and Atmospheric Administration. 138 p.

UNESCO. 1997. *Methodological Guide to Integrated Coastal Zone Management.* Intergovernmental Oceanographic Commission. Manuals and Guides 36. The French National Committee for the IOC. UNESCO, United Nations. 47 p.

UNITED NATIONS. 1993. *Agenda 21, a blueprint for action for global sustainable development into the 21st century.* En: *Agenda 21: Programme of action for sustainable development, Rio declaration on environment and development, Statement of forest principles. The final text of agreements negotiated by Governments at the United Nations Conference on environment and development (UNCED)*, 3-14 June 1992, Rio de Janeiro, Brazil. New York, United Nations Department of Public Information. 13-288 pp.

UNOETB. 1982. *Coastal area management and development.* United Nations, Ocean Economics and Technology Branch, Department of International Economics and Social Affairs. Pergamon Press. Oxford.

UNOETB. 1979. *Marine and coastal area development in wider Caribbean area: overview study.* Doc. E. CEPAL Project 3/L. United Nations, Ocean Economics and Technology Branch, Department of International Economics and Social Affairs. New York.

UNWIN, T., 1995. *El lugar de la geografía.* Cátedra. Geografía Menor. Madrid. 253-257 p.

USAID. 1979. *Environmental and natural resource management in developing countries: A report to Congress*. US Agency for International Development. Vol. 1. US Department of State. Washington.

UPME. 2007. *Plan Energético Nacional 2006-2025 Contexto y Estrategias*. Unidad de Planeación Minero Energética – UPME - Ministerio de Minas y Energía. Bogotá. D.C. 240 p.

VALLEGA, A., 1999. *Fundamentals of Integrated Coastal Management*, Dordrecht, Kluewer Academic Publishers. 97 p.

VALLEJO, I., 2001. *Tipos de costa y delimitación de espacios litorales.* 41-51 pp. En: SUAREZ DE VIVERO, J.L. (Dir. cientif.). *Los océanos. Medio ambiente, recursos y políticas marinas.* Ediciones del Serbal. Colección La Estrella Polar, 25. Barcelona. 308 p.

VÁSCONEZ, J., 1992. *Diagnostico de los recursos costeros de Panamá*. 243-273 pp. En: FOER, G. y S. OLSEN, 1992. *Las costas de Centroamérica. Diagnostico y agenda para la acción*. USAID-ROCAP-CRC. University of Rhode Island. New jersey. 290 p.

VELOSO GOMES, F., 2007. *A Gestão da Zona Costeira Portuguesa.* Revista da Gestão Costeira Integrada. *Fac. Engenharia da Universidade do Porto.* RGCI 7(2):83-95 pp.

VELOSO GOMES, F. *et al*., 2006. (Coord.) *Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional. Projecto de Relatório do Grupo de Trabalho*. Nomeado por Despacho nº 19 212 /2005 do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. 23 de Janeiro 2006. Versão para discussão pública. Portugal. 62 p.

VERON J.E.N., 2000. Corals of theWorld. Australian Institute of Marine Science, Townsville, Vol. 1: 463 p.

WORLD BANK. 1993. *The Noordwijk guidelines for integrated coastal zone management.* Paper presented at the World Coast Conference, 1-5 November 1993, Noordwijk, The Netherlands. Washington DC, The World Bank, Environment Department, 21 p.

WEF. 2009. The Global Competitiveness Report 2009-2010. World Economic Forum - Global Competitiveness Network. SRO-Kundig. Switzerland. 13-20 pp.

YEPES, V., 1999. *Las playas en la gestión sostenible del litoral*. Cuadernos de turismo (4). 89-110 pp.

ZIMBALIST, T. y J. WEEKS. 1991. *Panama at the Crossroads. Economic Development and Political Change in the Twentieth Century.* BID. Info (2) 128. 44 p.

# ANEXO

## SÍNTESIS DEL MARCO DE COMPETENCIAS PARA LA PLANIFICACIÓN, ORDENACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL INTEGRADA DEL TERRITORIO MARINO-COSTERO EN COLOMBIA

### *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia*

Aprobada por el *Consejo Nacional Ambiental* el 5 de Diciembre de 2000

| METAS Y ACCIONES | TAREAS | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Ordenamiento ambiental territorial | PROMOCIÓN /RESPONSABLES | RECONOCIMIENTO /RESPONSABLES | EJECUCIÓN / RESPONSABLES | APOYO / RESPONSABLES | PARTICIPACIÓN /RESPONSABLES |
| 1.1. Establecer Unidades Integrales de Planificación / Ordenación Ambiental Regional que incluyan la base ecosistémica marino-costera. | MAVDT - DNP | MAVDT – DNP – CAR´s | CAR´s | | Entidades territoriales Gobernaciones, Distritos y municipios |
| 1.2. Identificar tipo, fuente y calidad de información disponible sobre condiciones y uso de ecosistemas marino-costeros de la nación. A partir del 2001. | MAVDT , otros MINISTERIOS y miembros de la CCO. Comisión Colombiana del Océano. | | Organismos dependientes o adscritos al MAVDT (INSTITUTOS - CAR´s) | | |
| 1.3. Organización y realización de foros y talleres locales en cada UAC (*) para presentación del tipo y resolución de la información para el diagnóstico integral. A partir de julio de 2001. | MAVDT | (*) Unidad Ambiental Costera | CAR´s | Entidades territoriales Gobernaciones, Distritos y Municipios | Entidades territoriales Gobernaciones, Distritos y Municipios |
| 1.4. Definición criterios metodológicos, parámetros y alcances comunes de la caracterización de las UAC´s. Antes de Julio 2001. | MAVDT | CAR´s | COMITÉ NACIONAL DE MIZC (MAVDT y Secretaria Ejecutiva de la CCO) | | |
| 1.5. Elaborar la caracterización / perfil de recursos de cada UAC. Identificación usos existentes y proyectados, definición y priorización de problemas y evaluación de la estructura institucional. Antes de finalizar el año 2002. | MAVDT (La promoción incluye apoyo a la preparación y divulgación del perfil de recursos) | | CAR´s (la ejecución incluye suministro de información a personas, grupos y organizaciones interesadas en el proceso de MIZC en cada Unidad Ambiental Costera (UAC) | MAVDT, INVEMAR, IIAP, IDEAM, DIMAR (CIOH, CCCP y Capitanías de Puerto) | Entidades territoriales Gobernaciones, Distritos y Municipios |
| 1.6. Construcción de los respectivos planes de Manejo Costero Integrado de cada UAC (Unidad Ambiental Costera). A partir del año 2003. | MAVDT | | CAR´s | MAVDT, INVEMAR, IIAP, IDEAM, DIMAR (CIOH, CCCP y Capitanías de Puerto) | Entidades territoriales Gobernaciones, Distritos y Municipios |
| 1.7. Obtener experiencia tangible en el corto plazo para el Manejo Costero Integrado de espacios limitados.<br>Tres UMI´s (Unidades de Manejo Integrado) por las tres regiones costeras de la nación. Caracterización y valoración y diagnóstico de categorías de uso. | MAVDT Promoción e impulso de las UMI´s de San Andrés, Golfo de Morrosquillo y Bocana de Guápi. Antes del año 2000. | | CORALINA, CVS, CARSUCRE, CRC, CORPONARIÑO, INVEMAR, IIAP, Capitanías de Puerto Antes del año 2001. | | Entidades territoriales Gobernaciones, Distritos y Municipios en jurisdicción de las tres áreas UMI especificadas. |

| METAS Y ACCIONES | TAREAS | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Ordenamiento ambiental territorial | PROMOCIÓN /RESPONSABLES | RECONOCIMIENTO /RESPONSABLES | EJECUCIÓN / RESPONSABLES | APOYO / RESPONSABLES | PARTICIPACIÓN /RESPONSABLES |
| 1.8. Coordinación institucional e inserción y adopción de los tres planes MIZC (Manejo Integrado de Zona Costera) de las UMI´s entre las autoridades de gobierno locales, ambientales, marítimas y pesqueras. Periodo 2001 y 2002. | MAVDT (incluye promoción de métodos y técnicas ambientalmente viables para manejo de vertimientos líquidos y residuos sólidos) | | CORALINA, CVS, CARSUCRE, CRC, CORPONARIÑO | DIMAR | Entidades territoriales Gobernaciones, Distritos y Municipios en jurisdicción de las tres Unidades Ambientales Costeras -UAC´s-. |
| 2. Sostenibilidad ambiental de sectores | | | | | |
| 2.1. Subprograma recreación y turismo. Campañas educativas para el sector turístico en ámbitos marino-costeros. A partir del año 2001. | MAVDT y Ministerio de Educación Nacional | | Dirección de Turismo del Ministerio de Desarrollo Económico | | |
| 2.2. Subprograma recreación y turismo. Definición de tipos de usos del territorio marino-costero aptos para la expansión y desarrollo turístico. | | | Entidades territoriales Gobernaciones, Distritos y municipios | CAR´s (asesoría a las entidades territoriales en el marco de la ley 388/97) | |
| 2.3. Subprograma recreación y turismo. Elaboración directrices especificas para el manejo del agua, reuso, reciclaje y manejo integrado de residuos sólidos que genera el turismo en el territorio marino-costero según Ley 373/97. | | | CAR´s | MAVDT | Entidades territoriales Gobernaciones, Distritos y municipios |
| 2.4. Subprograma pesca y acuicultura. Realización nuevos estudios evaluación stoks pesqueros marino-costeros. | MAVDT | | ICA | CAR´s Universidades, COLCIENCIAS | |
| 2.5. Subprograma pesca y acuicultura. Adopción de medidas para ampliar y promover el uso sostenible de los recursos pesqueros costeros. | | | MAVDT CAR´s | | |
| 2.6. Subprograma pesca y acuicultura. Clasificación de los recursos pesqueros marino costeros objetos de la pesca industrial y de la artesanal, según normatividad, antes de julio del 2001. | | | ICA ,INCODER, MAVDT y CAR´s | | |
| 2.7. Subprograma pesca y acuicultura. Elaboración directrices especificas para el manejo del agua, reuso, reciclaje y manejo integrado de residuos sólidos que generan la pesca y la acuicultura en el territorio marino-costero según la Ley 373/97. | | | CAR´s | MAVDT | |
| 2.8. Subprograma pesca y acuicultura. Acuicultura en áreas de manglares y playones salinos. Elaboración directriz para involucrar dentro de proyectos de acuicultura el cumplimiento de las resoluciones expedidas por el MMA sobre estos ecosistemas. | | | CAR´s | ICA ,INCODER y DIMAR | |

| METAS Y ACCIONES | TAREAS | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 2. Sostenibilidad ambiental de sectores | PROMOCIÓN /RESPONSABLES | RECONOCIMIENTO /RESPONSABLES | EJECUCIÓN / RESPONSABLES | APOYO / RESPONSABLES | PARTICIPACIÓN /RESPONSABLES |
| 2.9. Subprograma agropecuario. Elaboración directrices especificas para el manejo del agua, reuso, reciclaje y residuos sólidos que genera la agroindustria y actividades pecuarias en el territorio marino-costero según la Ley 373/97. | | | CAR´s | | |
| 2.10. Subprograma puertos y transporte marítimo. Establecimiento de medidas para reducir y mitigar el impacto ambiental negativo generado por actividades portuarias y de transporte marítimo | | | MAVDT | CAR´s | |
| 2.11. Subprograma puertos y transporte marítimo. Elaboración directrices especificas para el manejo del agua, reuso, reciclaje y manejo de residuos sólidos que genera estas actividades en el territorio marino-costero según la Ley 373/97. | | | CAR´s | MAVDT | |
| 2.12. Subprograma minas y energía. Elaboración directrices especificas para el manejo del agua, reuso, reciclaje y manejo integrado de residuos sólidos que generan estas actividades en el territorio marino-costero según la Ley 373/97. | | | CAR´s | MAVDT | |
| 2.13. Subprograma industria (naval, química, manufacturera y cementera). Elaboración directrices especificas para el manejo del agua, reuso, reciclaje y gestión integrada de residuos sólidos que genera estas actividades en el territorio marino-costero según la Ley 373/97. | | | CAR´s | MAVDT | |
| 2.14. Subprograma infraestructura costera (mallas viales, aeropuertos, puentes, etc). Elaboración directrices especificas para el manejo del agua, reuso, reciclaje y gestión integrada de residuos sólidos que generan los proyectos del sector en el territorio marino-costero según la Ley 373/97. | | | CAR´s | MAVDT | |
| 3. Sostenibilidad de la base natural | | | | | |
| 3.1. Identificación de los tipos y localización especifica de los ecosistemas marino-costeros degradados / alterados en el marco de la caracterización de las UAC´s. Antes de finalizar el año 2001. | MAVDT | | CAR´s<br>IIAP<br>INVEMAR<br>DIMAR | Entidades territoriales Gobernaciones, Distritos y municipios | |
| 3.2. Complementar el conocimiento requerido sobre estos ecosistemas marinos costeros degradados del país. Período 2001 | | | INVEMAR | MAVDT, COLCIENCIAS, CAR´s | Universidades, Centros y Grupos de Investigación |
| 3.3. Diseñar y ejecutar un programa de restauración de los ecosistemas marino-costeros degradados, en el marco de la caracterización de las UAC´s, a partir del año 2002. | MAVDT | | CAR´s | INVEMAR | |

| METAS Y ACCIONES | TAREAS | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 3. Sostenibilidad de la base natural | PROMOCIÓN /RESPONSABLES | RECONOCIMIENTO /RESPONSABLES | EJECUCIÓN / RESPONSABLES | APOYO / RESPONSABLES | PARTICIPACIÓN /RESPONSABLES |
| 3.4. Promover e impulsar programas de conservación y restauración de habitas marino-costeros críticos alterados. (ejm: Alta Guajira) | MAVDT | | CAR´s | INVEMAR | |
| 3.5. Definir los criterios ecológicos, socioeconómicos, culturales, políticos y jurídicos para el establecimiento de Áreas Marinas Protegidas en la Nación. Antes de finalizar el año 2002. | MAVDT /UAESPNN | | MAVDT, UAESPNN, el IIAP e INVEMAR | Secretaria Ejecutiva de la CCO | |
| 3.6. Incorporar las propuestas de zonificación del territorio marino como áreas marinas protegidas, al Sistema Nacional de Información Oceánico Costero – SIOC-. Antes de finalizar el año 2003. | | | INVEMAR, UAESPNN y el IDEAM | | |
| 3.7. Elaborar y priorizar una propuesta sustentada de zonificación de áreas marinas protegidas (AMP´s). Antes de finalizar el año 2004. | MAVDT | | MAVDT, INVEMAR, el IIAP, la UAESPNN y las CAR´s. | | |
| 3.8. Impulsar a través del Comité Nacional del MAB la utilización del instrumento Reservas de la Biosfera (UNESCO) como estrategia de conservación de las costas. | MAVDT /UAESPNN | | CAR´s. | UNESCO | |
| 3.9. Expedir y adoptar medidas de protección jurídica para especies marino-costeras amenazadas y/o en vías de extinción. A partir del año 2001. | | | MAVDT y CAR´s | | |
| 3.10. Diseño programas nacionales de acción para especies en peligro critico y establecimiento de mecanismos de implementación. A partir del año 2002. | MAVDT | | MAVDT, INSTITUTOS, las CAR´s, la UAESPNN y las ONG´s | | |
| 3.11. Reforzar los papeles de los centros de conservación ex - situ de especies marino costeros en peligro de extinción o amenazados. Educar a la población y contribuir al desarrollo sostenible. | MAVDT | | MAVDT, INSTITUTOS, las CAR´s, la Asociación Colombiana de Parques Zoológicos y Acuarios y la Red de Jardines Botánicos. | | |
| 4. Calidad ambiental del medio marino | | | | | |
| 4.1. Formular, diseñar y divulgar el Programa Nacional para la Prevención, reducción, control y evaluación de fuentes terrestres de Contaminación al Mar. Antes de finalizar el año 2001. | MAVDT y la Comisión Colombiana del Océano | | MAVDT, INSTITUTOS y DIMAR. | CAR´s. | |
| 4.2. Implementación del *Programa Nacional para la Prevención, reducción, control y evaluación de fuentes terrestres de Contaminación al Mar*. A partir del año 2002. | MAVDT y la Comisión Colombiana del Océano a través de la *Secretaría Ejecutiva* | | MAVDT, INSTITUTOS, DIMAR y CAR´s. | | |

| METAS Y ACCIONES | TAREAS | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 4. Calidad ambiental del medio marino | PROMOCIÓN /RESPONSABLES | RECONOCIMIENTO /RESPONSABLES | EJECUCIÓN / RESPONSABLES | APOYO / RESPONSABLES | PARTICIPACIÓN /RESPONSABLES |
| 4.3. Diseñar y formular los planes regionales de prevención y atención de riesgo costero. | | | MAVDT, INVEMAR, DIMAR y Dirección Nacional para Atención y Prevención de Desastres. | Comités Regionales de MIZC (incluyen las CAR´s) | |
| 4.4. Propender que las entidades territoriales limiten la construcción en localidades costeras de alto riesgo y fortalecer aplicación de normas de construcción segura. | CAR´s , DIMAR (Capitanías de Puerto) | Distritos y Municipios | Distritos y Municipios. | | |
| 4.5. Diseñar e implementar un programa educativo y de cumplimiento de leyes para controlar la destrucción de barreras naturales de protección de las costas (Manglares, arrecifes coralinos, islas de barrera, pastos marinos, etc). | | | CAR´s | | |
| INSTRUMENTOS | TAREAS | | | | |
| 1. Base Científica | | | | | |
| 1.1. Diseño del Sistema Nacional de Información Oceánica Costera –SIOC-. | Secretaria Ejecutiva de la CCO. | | CCO | | |
| 1.2. Preparación y configuración del diseño y arquitectura del nodo ambiental del SIOC. | Secretaria Ejecutiva de la CCO. | | IDEAM | MAVDT, COLCIENCIAS, INVEMAR, y CAR´s | |
| 1.3. Promover la identificación y consolidación de instituciones o grupos de investigación nacional marino-costera. Plan de Ciencia/Tecnología del Mar. 1999-2004. | | | COLCIENCIAS (Consejo y Programa de Ciencias y Tecnologías del Mar) | MAVDT y DIMAR | |
| 1.4. Adelantar la investigación científica por áreas estratégicas del conocimiento (arrecifes coralinos, manglares, estuarios, deltas, lagunas, playas y acantilados, fondos blandos, maricultura y evaluación recursos vivos, sistemas y redes de información marina, calidad ambiental de zona costera y conservación y aprovechamiento biodiversidad marina). | MAVDT | | INVEMAR, UNIVALLE, INGEOMINAS, CIOH, INPA, CENIACUA, IDEA, CCCP, UNAL | CAR´s | |
| 1.5. Diseñar, formular, concertar y divulgar el Programa Nacional de Investigaciones sobre Biodiversidad Marina de aplicabilidad en las UAC´s. | MAVDT | | INVEMAR | MAVDT, CAR´s, Academia y ONG´s. | |
| 1.6. Promover la formulación, concertación y desarrollo de proyectos estratégicos de investigación-acción, que conlleven al diseño de los planes MIZC para cada UMI, a partir del año 2002. | | | COLCIENCIAS, MAVDT, CAR´s y UAESPNN | | |
| 1.7. Divulgar las metodologías y resultados de las investigaciones interdisciplinarias orientadas a la formulación de planes MIZC como referentes para el desarrollo de procesos tangibles de ordenación integral en otras áreas. | | | MAVDT y COLCIENCIAS | | |

| INSTRUMENTOS | TAREAS | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Base Científica | PROMOCIÓN /RESPONSABLES | RECONOCIMIENTO /RESPONSABLES | EJECUCIÓN / RESPONSABLES | APOYO / RESPONSABLES | PARTICIPACIÓN /RESPONSABLES |
| 1.8. Realizar el análisis y evaluación de los sistemas, programas y proyectos de monitoreo medioambiental y socioeconómico marino-costero en el marco de la caracterización de las UAC´s. | | | INVEMAR y las CAR´s. | MAVDT, IDEAM, IIAP, DIMAR, CIOH, CCCP, Capitanías de Puerto e INPA | |
| 1.9. Diseñar el sistema de monitoreo de cada Unidad Ambiental Costera (UAC) en el marco de su caracterización. | MAVDT (promueve y gestiona la búsqueda de fondos para el monitoreo, así como la pertinencia del tipo de análisis) | | CAR´s y la Sección de Litorales de cada Capitanía de Puerto. | MAVDT, INVEMAR, IDEAM, IIAP y DIMAR | |
| 1.10. Elaborar y divulgar los indicadores ecológicos y socioeconómicos de calidad ambiental marino-costera para cada UAC. | MAVDT | | MAVDT, INVEMAR, IIAP, IDEAM y las CAR´s. | | |
| 1.11. Elaborar y divulgar el Informe Anual de Evaluación del Estado del Medio Ambiente de las Zonas Costeras de la Nación. | | | INVEMAR | MAVDT, CAR´s, DIMAR, CIOH, CCCP y Capitanías de Puerto | |
| 1.12. Promover y crear la red de centros y estudios de investigación marino-costera de la Nación. | MAVDT, COLCIENCIAS, DIMAR, Secretaria Ejecutiva CCO | | MAVDT, COLCIENCIAS, DIMAR, Secretaria Ejecutiva CCO | | |
| 1.13. Elabora, presentar y concertar el sistema organizacional y administrativo para la implementación de la Red de Centros y Estudios referida. | | | MAVDT a través del INVEMAR | | |
| 2. Gobernabilidad | | | | | |
| 2.1. Crear y coordinar el Comité Nacional de Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras. | MAVDT y Secretaria Ejecutiva de la CCO | | MAVDT y Secretaria Ejecutiva de la CCO | | |
| 2.2. Crear y coordinar los tres Comités Regionales de Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras de la Nación (Caribe continental, Caribe Insular y Pacifico). | MAVDT | | MAVDT, DNP, DIMAR y CAR´s | | |
| 2.3. Desarrollar procesos de planificación y seguimiento marino-costero a escala regional en cabeza de los Comités Regionales de MIZC | | | COMITÉ REGIONAL de MIZC (que incluye las CAR´s) | INVEMAR, IDEAM, IIAP, von HOUMBOLT, DIMAR (CIOH Y CCCP) | |
| 2.4. Participar en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio (Ley 99/93) a fin de involucrar el factor ambiental. | | | CAR´s prestan asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales costeras | | |
| 2.5. Dada la falta de jurisdicción marino-costera de las CAR´s (**), definir el marco de delimitación de competencias y jurisdicción interinstitucional para el MIZC | MAVDT y CCO | (**) Las CAR´s no tienen jurisdicción sino hasta 50 m a partir de la línea de marea. Excepción Coralina | Comisión Colombiana del Océano (CCO) a través de la Secretaria Ejecutiva | | |

| INSTRUMENTOS | TAREAS | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 2. Gobernabilidad | PROMOCIÓN /RESPONSABLES | RECONOCIMIENTO /RESPONSABLES | EJECUCIÓN / RESPONSABLES | APOYO / RESPONSABLES | PARTICIPACIÓN /RESPONSABLES |
| 2.6. Elaboración del diseño de la estructura administrativa mejorada para MIZC. | MAVDT y CCO | | Comisión Colombiana del Océano (CCO) a través de su Secretaria | | |
| 2.7. Conformación del Grupo Jurídico Interministerial para MIZC. | MAVDT y CCO | | MAVDT , CCO, DNP y Ministerios. | | |
| 2.8. Entidades ejecutoras del manejo integrado de zonas costeras. | | | CAR´s, Departamentos, Distritos y Municipios | | |
| 2.9. Elaboración, actualización y divulgación del directorio de instituciones y personas nacionales especialistas en ciencias del mar y MIZC. | MAVDT | | COLCIENCIAS | | |
| 2.10. Diseñar, preparar y realizar un programa de entrenamiento sobre ordenación y MIZC a partir del año 2001. | MAVDT | | MAVDT e INVEMAR | | |
| 2.11. Adelantar monitoreo, procesamiento y análisis de los valores de los indicadores de calidad ambiental costera con el apoyo intensivo del SIG. | MAVDT | | CAR´s | INVEMAR, IIAP y el IDEAM | |
| 2.12. Diseñar y formular los determinantes ambientales para la Estrategia Regional de MIZC a partir del año 2002. | | | CAR´s | MAVDT, INVEMAR y IIAP | |
| 2.13. Diseñar y adelantar programas de capacitación y asesoría técnica a las autoridades de gobierno locales y regionales sobre MIZC. | MAVDT | | CAR´s | | Entidades territoriales departamentales, distritales y municipales |
| 3. Educación y Participación | | | | | |
| 3.1. Asistir el fortalecimiento de los procesos organizativos de las comunidades costeras a través del entrenamiento y acceso a la información adecuada y precisa. | | | CAR´s | Entidades territoriales departamentales, distritales y municipales | Comunidades y organizaciones costeras |
| 3.2. Crear una red de ejercicios prácticos (EP) sobre manejo costero integrado, en el marco de la Estrategia Regional de MIZC, a partir del 2002. | MAVDT | | CAR´s | | Comunidades y organizaciones costeras |
| 3.3. Establecer y fortalecer las oficinas en los litorales de las CAR´s para viabilizar la implementación de la Política. | MAVDT | | CAR´s | | |
| 3.4. Impulsar el uso de las provisiones de la Ley 70 Planes de Vida y Desarrollo de las Comunidades Negras e Indígenas en procesos de MIZC | | | CAR´s, departamentos, distritos y municipios costeros | | |

# LISTA DE ACRÓNIMOS

| | |
|---|---|
| ACP | Autoridad del Canal de Panamá |
| AGE | Administración General del Estado |
| ALC | América Latina y el Caribe |
| AMP | Autoridad Marítima de Panamá |
| AMP´s | Áreas Marinas Protegidas |
| ANAM | Autoridad Nacional del Ambiente |
| ANCON | Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza |
| ANEP | Áreas Naturais com Estatuto de Protecção |
| ANH | Agencia Nacional de Hidrocarburos |
| ANMP | Asociación Nacional de Municipios Portugueses |
| AORN | Asociación de Oficiales Retirados de la Marina |
| APN | Autoridad Portuaria Nacional |
| AP´s | Administraciones Portuarias |
| ARAP | Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá |
| ARH | Administraciónes de Región Hidrográfica |
| ARI | Autoridad Regional Interoceánica |
| ATP | Autoridad de Turismo de Panamá |
| AUIP | Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado |
| BBEGIZCN | Bases para la Estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| BMZ | Agencia Internacional de Cooperación de Alemania |
| BIRF | Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento |
| BOE | Boletín Oficial del Estado |
| CAMA | Consejo Asesor de Medio Ambiente |
| CARDIQUE | Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique |
| CAR´s | Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible |
| CARSUCRE | Corporación Autónoma Regional del Sucre |
| CBI | Centro Bancario Internacional |
| CC.AA. | Comunidades Autónomas |
| CCAD | Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo |
| CCDR´s | Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional -plural- |
| CCCP | Centro Control Contaminación del Pacífico |
| CCEE | Comisiones Europeas |
| CCE | Comisión de las Comunidades Europeas |
| CE | Consejo de Europa |
| CCO | Comisión Colombiana del Océano |
| CCP | Comisión del Canal de Panamá |
| CC-SICA | Consejo Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana |
| CDB | Convenio sobre la Biodiversidad |
| CDG | Carl Duisberg Gesellschaft |

| | |
|---|---|
| CDMI | Comisión del Derecho Marítimo Internacional |
| CE | Consejo de Europa |
| CEE | Comunidad Económica Europea |
| CEMAT | Conferencia Europea de Ministros de Administración Territorial |
| CENIACUA | Centro de Investigación en Acuicultura de Colombia |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CIAM | Comisión Interministerial para os Assuntos do Mar |
| CIDES | Centro Internacional de Desarrollo Sostenible |
| CIOH | Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas |
| CMC | Comisiones Mixtas de Coordinación |
| CMMAD | Comisión Mundial sobre Desarrollo y Medio Ambiente |
| CNA | Consejo Nacional del Ambiente |
| CNADS | Centro Nacional de Arqueología Náutica y Subacuática |
| CNADS | Consejo Nacional del Ambiente y Desarrollo Sostenible |
| CNUMAD | Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo |
| COASTMAN | Red Internacional para entrenamiento en manejo integrado de zonas costeras |
| CODECHOCÓ | Corporación para el Desarrollo Sostenible del Chocó |
| COI-UNESCO | Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO |
| COLCIENCIAS | Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas" |
| COMAR | Comisión Marítima Nacional |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| CORALINA | Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina |
| CORPAMAG | Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo del Magdalena |
| CORPOGUAJIRA | Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo de la Guajira |
| CORPONARIÑO | Corporación Autónoma Regional de Nariño |
| CORPOURABA | Corporación Autónoma Regional para del Urabá |
| CPPS | Comisión Permanente del Pacífico Sur |
| CRA | Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo del Atlántico |
| CRC | Corporación Autónoma Regional del Cauca |
| CREN | Comisión de Reserva Ecológica Nacional |
| CSUCA | Consejo Superior Universitario Centroamericano |
| CUMMAD | Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro en 1992 |
| CVC | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca |
| CVS | Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge |
| CYTED | Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| DBO | Demanda Bioquímica de Oxígeno |
| D.C. | Distrito Capital |
| DC | Demarcación de Costas |
| DGAL | Direcção Geral da Autarquias Locais |

| | |
|---|---|
| DGAM | Direcção Geral da Autoridade Marítima |
| DGC | Dirección General de Costas |
| DGDU | Dirección General de Desarrollo Urbano |
| DGP | Dirección General de Puertos |
| DGPA | Dirección General de Pesca y Acuicultura |
| DGRM | Dirección General de Recursos Mineros |
| DGT | Dirección General de Turismo |
| D.L. | Decreto-Ley |
| DLR | Decreto Legislativo Regional |
| DIMAR | Dirección General Marítima |
| DINAAC | Dirección de Acuicultura |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| DPH | Domínio Público Hídrico |
| DPM | Domínio Público Marítimo |
| DPMT | Dominio Público Marítimo Terrestre |
| DPPE | Dominio Público Portuario Estatal |
| Dpto. | Departamento |
| DRAOT | Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território |
| DS | Desarrollo Sostenible |
| ECOPETROL | Empresa Colombiana de Petróleos |
| EDS UE | Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea |
| EEA | European Enviromental Agency |
| EELL | Entidades Locales |
| EE.UU. | Estados Unidos |
| EIA | Estudios de Impacto Ambiental |
| ELP | Espacio Litoral Protegido |
| EMAM | Estructura de Misión para los Asuntos del Mar |
| EMEPC | Estructura de Misión para la Extensión de la Plataforma Continental |
| ENA | Estrategia Nacional Ambiental |
| ENAN | Estructura de Misión para los asuntos del Mar |
| ENCNB | Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade |
| ENDS | Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável |
| ENGIZC | Estratégia Nacional de Gestión Integrada de Zonas Costeras |
| ENM | Estratégia Nacional del Mar / Estrategia Nacional Marítima |
| ENP | Espacio Natural Protegido |
| ENP | Escuela Náutica de Panamá |
| FCT | Fundación para la Ciencia y la Tecnología |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FEMP | Federación Española de Municipios y Provincias |
| FLACSO | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FONAM | Fondo Nacional Ambiental |
| GC | Gobernanza Costera |
| GESAMP | Grupo Mixto de Expertos OMI / FAO / UNESCO-COI / OMM / OMS / |

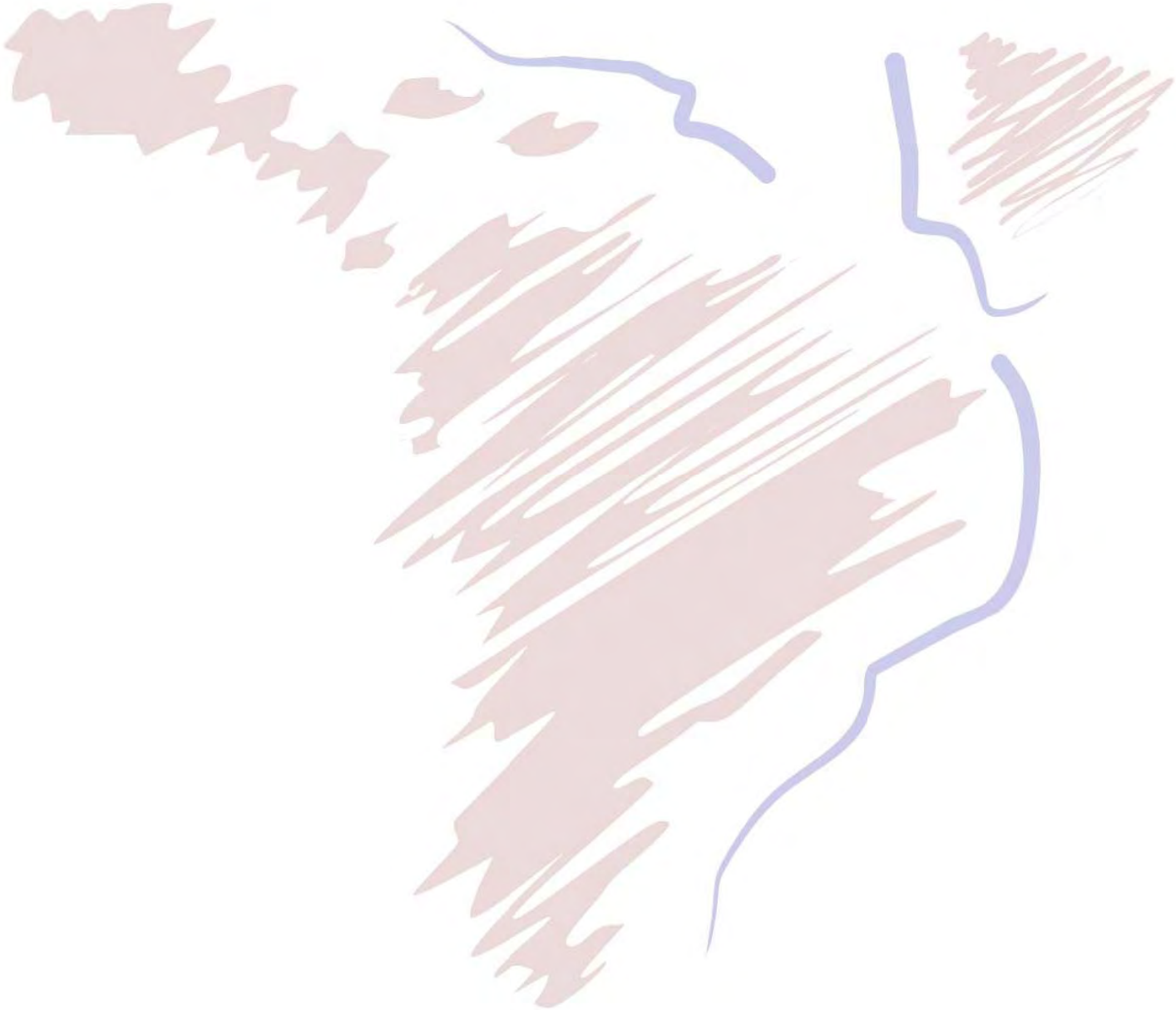
| | |
|---|---|
| | OIEA / NACIONES UNIDAS/PNUMA sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino |
| GIAL | Gestión Integrada de Áreas Litorales |
| GIZC | Gestión Integrada de Zonas Costeras |
| HYCOOP | Programa de Cooperación Hidrográfica |
| IA | Instituto del Ambiente |
| IAP | Investigación-Acción-Participativa |
| ICA | Instituto Colombiano Agropecuario |
| ICFES | Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior |
| ICN | Instituto da Conservação da Natureza |
| ICZM | Integrated Coastal Zone Management |
| IDAAN | Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales |
| IDEA | Instituto de Estudios Ambientales |
| IDEAM | Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| IDRC | Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo |
| IGAC | Instituto Geográfico Agustín Codazzi |
| IGNTG | Instituto Geográfico Nacional |
| IGT | Instrumento de Gestão Territorial |
| IH | Instituto Hidrográfico |
| IIAP | Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico |
| IIED | International Institute for Environmental y Development |
| ILAC | Iniciativa Latinoamérica y Caribeña para el Desarrollo Sostenible |
| IMAR | Instituto Marítimo |
| IMC | Integrated Management of Coastal |
| INAG | Instituto da Água |
| INCO | Instituto Nacional de Concesiones |
| INCODER | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural |
| INDERENA | Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables |
| INE | Instituto Nacional de Estadística |
| INETI | Instituto Nacional de Ingeniería, Tecnología e Innovación |
| INGEOMINAS | Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química |
| INIAP/IPIMAR | Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas |
| INRENARE | Instituto de Recursos Naturales |
| INVEMAR | Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” |
| INVIAS | Instituto Nacional de Vías |
| IPAT | Instituto Panameño de Turismo |
| IPH | Índice de Pobreza Humana |
| IPIM | Instituto Panameño de Investigación Marítima |
| IPTM | Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos |
| I&D | Investigación y Desarrollo |
| LA | Licencia Ambiental |
| LMAP | Línea de Marea Alta Promedio |

| | |
|---|---|
| MADRP | Ministerio de la Agricultura, del Desarrollo Rural y de las Pescas |
| MAMRM | Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino |
| MAOTDR | Ministerio del Ambiente, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Rural |
| MAPA | Ministerio de la Agricultura Pescas y Alimentación |
| MARN | Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales |
| MARPOL | Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de Buques |
| MAVDT | Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial |
| MC | Manejo Costero |
| MCI | Manejo Costero Integrado |
| MCOTA | Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente |
| MCRC | Manejo Comunitario de Recursos Costeros |
| MCT | Ministerio del Comercio y Turismo |
| MDN | Ministerio de Defensa Nacional |
| MECTES | Ministerio del Educación, Ciencia, Tecnología, Enseñanza Superior y Cultura |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MEPAT | Ministerio del Equipamiento, del Planeamiento y de la Administración del Territorio |
| MIAC | Manejo Integrado de Áreas Costeras |
| MICI | Ministerio de Comercio e Indústria |
| MIDA | Ministerio de Desarrollo Agropecuario |
| MINERALCO | Empresa Minera Colombiana |
| MIT | Massachusetts Institute Technologic |
| MIVI | Ministerio de Vivienda |
| MIZC | Manejo Integrado de Zonas Costeras |
| MMA | Ministerio de Medio Ambiente |
| MOC | Ministerio de Comunicaciones |
| MOP | Ministerio de las Obras Públicas |
| MOPTC | Ministerio de las Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones |
| MP | Ministerio de la Presidencia |
| MPAT | Ministerio del Planeamiento y Administración del Territorio |
| MPOM | Marine Policy and Ocean Management Center |
| NBI | Necesidades Básicas Insatisfechas |
| NIMA | U.S. National Imagery and Mapping Agency |
| OAT | Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional |
| OCDE / OECD | Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico |
| OEA | Organización de los Estados Americanos |
| OIMT | Organización Internacional de Maderas Tropicales |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OMI | Organización Marítima Internacional |
| ONG's | Organizaciones No Gubernamentales |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OSE | Observatorio de Sostenibilidad de España |
| OT | Ordenamiento del Territorio |

| | |
|---|---|
| OTAN | Organización del Tratado del Atlántico Norte |
| PAC | Programa Ambiental del Caribe |
| PAM | Plan de Acción para el Mediterráneo |
| PAOC | Plan de Arreglo de la Orla Costera |
| PAT | Plan de Acción Trienal |
| PBH | Plano de Bacia Hidrográfica |
| PCH´s | Plan de Cuenca Hidrográfica -plural- |
| PDCTM | Plan de Desarrollo en Ciencias y Tecnologías del Mar |
| PDM | Planes Directores Municipales |
| PDS | Planes de Desarrollo Sostenible |
| PEAASAR | Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais |
| PEOT | Planes Especiales de Ordenamiento del Territorio |
| PEP | Plan Estratégico Participativo |
| PGAR | Plan de Gestión Ambiental Regional |
| PGIAL | Planificación y Gestión Integrada de Áreas Litorales |
| PGN | Procuraduría General de la Nación |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PIGOT | Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental |
| PIOT | Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial local de Darién |
| PMA | Plan de Manejo Ambiental |
| PMOT | Planes Municipales de Ordenamiento del Territorio |
| PNA | Plano Nacional da Água |
| PNAOCI | Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia. |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PNIBM | Programa Nacional de Investigación en Biodiversidad Marina y Costera |
| PNICM | Programa Nacional de Investigación, Evaluación, Prevención, Reducción y Control de Fuentes Terrestres y Marinas de Contaminación al Mar |
| PNMIZC | Plan Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras |
| PNMZC | Plano Nacional de Monitorização da Zona Costeira |
| PNPA | Plan Nacional de Política Ambiental |
| PNOEC | Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros |
| PNPOT | Plano Nacional de Política do Território |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUMA | Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| POA | Planes de la Orla Costera |
| POOC´s | Plano de Ordenamento da Orla Costeira –plural- |
| PORN | Planes de Ordenación de Recursos Naturales |
| POT´s | Planes de Ordenamiento Territorial |
| PPA | Per cápita en paridad del poder adquisitivo |
| PPP | Plan Puebla Panamá |
| PRACE | Programa de Reestructuración de la Administración Central del Estado |
| PROT | Planes Regionales de Ordenamiento del Territorio |

| | |
|---|---|
| PRUG | Planes Rectores de Uso y Gestión |
| PSOE | Partido Socialista Obrero Español |
| PSRN2000 | Plan Sectorial de la Red Natura 2000 |
| PU | Plan de Urbanización |
| RAMSAR | Convención sobre los Humedales |
| RC | Región Costera |
| RCM | Resolução do Conselho de Ministros |
| RD | Real Decreto |
| REN | Reserva Ecológica Nacional |
| RJIGT | Régimen Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial |
| RNMOC | Red Nacional de Monitorización de la Orla Costera |
| RNOC | Red Nacional de Observación Costera |
| RUAS | Red interinstitucional de Unidades Ambientales Sectoriales |
| SEGIB | Secretaría General Iberoaméricana |
| SENACYT | Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación |
| SEPEC | Sistema Estadístico Pesquero Colombiano |
| SIA | Sistema Interinstitucional del Ambiente |
| SIAC | Sistema de Información Ambiental para Colombia |
| SIAM | Sistema de Información Ambiental Marino |
| SIAM | Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures |
| SIAT | Sistema de Información Ambiental Territorial |
| SICA | Sistema de Integración Centroamericana |
| SIG | Sistemas de Información Geografía |
| SINA | Sistema Nacional Ambiental |
| SINAP | Sistema Nacional de Áreas Protegidas |
| SINIA | Sistema Nacional de Información Ambiental |
| SINOC | Sistema de Nacional de Información Oceánica y Costera |
| SIOC | Sistema de Información Oceánica y Costera |
| SMCZ | Sustainable Management of Coastal Zone |
| SMN | Servicio Marítimo Nacional |
| SNIRLit | Sistema Nacional de Informação dos Recursos do Litoral |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| STRI | Smithsonian Tropical Research Institution |
| UAC´s | Unidades Integrales de Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial |
| UAESPNN | Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales |
| UAS | Unidades Ambientales Sectoriales |
| UCA | Universidad de Cádiz |
| UE | Unión Europea |
| UICN | Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza |
| UMIP | Universidad Marítima Internacional de Panamá |
| UMI´s | Unidades de Manejo Integrado Costero |

| | |
|---|---|
| UNCLOS | Convenção das Nações Unidas sobre a Lei do Mar ZEE - Zona Económica Exclusiva |
| UNEP | Unions Nations Environmental Program |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNETB | United Nations. Ocean Economics and Technology Branch |
| UP | Universidad de Panamá |
| UPME | Unidad de Planificación Minero Energética |
| US | United States |
| USAID | Agencia para el Desarrollo Internacional de EE.UU. |
| WHOI | Woods Hole Oceanographic Institution |
| WWF | Worlf Widelife Found |
| ZEE | Zona Económica Exclusiva |
| ZEPIM | Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo |
| ZLC | Zona Libre Comercio de Colón |
| ZSP | Zona de Servidumbre de Protección |
| ZST | Zona de Servidumbre de Tránsito |



Instituciones cofinanciadoras de la investigación: