

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

## Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

### Resumen

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

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

## Introducción

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

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

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

#### 4 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

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

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

- a) La década de los años noventa constituye un marco cronológico de referencia indispensable para comprender los cambios que están sucediendo, y los que sucederán próximamente, en la gestión costera de este ámbito geográfico.
- b) Durante estos últimos diez años un número considerable de países latinoamericanos avanza, aunque de forma lenta y no sin grandes dificultades, hacia otro modelo más evolucionado de gestión costera. En consecuencia, la presente etapa histórica podría definirse, para algunos países, como de inicio o transición hacia un modelo más avanzado.
- c) A pesar de esta situación general, es preciso reconocer ritmos evolutivos diferenciados que se explican a partir de situaciones sociales, económicas e institucionales también muy diferentes.
- d) Algunos de los problemas planteados en el proceso descrito podrían abordarse a partir de una iniciativa de carácter supranacional diseñada específicamente para Latinoamérica.

El esquema metodológico empleado consiste, primero, en presentar la gestión costera dentro de su contexto general. Es decir, teniendo muy en cuenta esa realidad social, económica, institucional, etc. a la que antes se aludía. Estamos seguros que este marco operativo es imprescindible para comprender, en toda su complejidad, los procesos de gestión costera. La

## La gestión de áreas litorales en Latinoamérica y España

razón para este primer paso se justifica en el hecho de que los sistemas de planificación y gestión no se pueden entender de forma aislada; por sí mismos. Ante todo se inscriben dentro de las prioridades, oportunidades y posibilidades que cada país tiene con respecto a la situación de sus recursos naturales y culturales y su desarrollo.

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

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

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

## El contexto general de los años 90

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

**Cuadro 1. Información sociodemográfica de Latinoamérica**

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

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

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

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

## La gestión de áreas litorales en Latinoamérica y España

(159), Nicaragua (123), Honduras (119), Bolivia (116), El Salvador (114),... pues la lista de Naciones Unidas en 1998 contabiliza en total 176 países.

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

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

Pero esta situación relativamente favorable contrasta con el coste social del progreso descrito. Así, se observa que la diferencia existente entre los que concentran la riqueza y los que carecen de lo elemental se ha hecho mayor. En otras palabras: el reajuste económico y sus repercusiones (privatizaciones, desaparición de las políticas sociales, incremento de las tasas de desempleo, crisis de las clases medias allí donde existían, etc.) ha provocado un aumento de la tensión social. Hasta tal punto es así que muchas de las ciudades latinoamericanas y algunas áreas rurales (Colombianas, por ejemplo) registran los mayores índices de criminalidad y violencia del mundo. Tampoco debe pensarse que la economía latinoamericana no ha sufrido sobresaltos; basta recordar los efectos de las crisis financieras mexicanas (“Efecto Tequila” de 1995) o brasileñas

## 8 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

(“Efecto Samba”) o la minirecesión de finales de los noventa de Chile provocada por la crisis asiática.

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

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

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

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

El análisis de la gestión costera exige un conocimiento elemental de las características del espacio y de los recursos del litoral. Por esa razón el contenido del presente epígrafe se ha esquematizado a partir del estudio, por un lado, de los principales subsistemas costeros y, por otro, de los

## La gestión de áreas litorales en Latinoamérica y España

grandes problemas observados. Para comprender mejor esa compleja realidad costera se ha procedido a subdividir el sistema costero en tres subsistemas básicos aunque interdependientes: el físico-natural, el social-económico y el jurídico-administrativo.

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

a) Aparecen repartidos de forma muy pareja entre la subregión Norte (América Central-Caribe-Méjico) y la Sur. A pesar de lo anterior, apenas cinco estados, México, Brasil, Chile, Argentina y Cuba, concentran la mitad de toda la extensión (Cuadro 2). Otra característica de interés es que, excepto dos (Paraguay y Bolivia), todos los países de Latinoamérica son costeros. No obstante, resulta evidente el contraste geográfico entre los países que podrían considerarse “costeros” o “insulares” de América Central-Caribe y los más “continentales” de América del Sur.

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

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

	Km. Lineales de costa	Relación cont./ costa (km <sup>2</sup> /km)	Plataforma hasta 200 m. (miles Km <sup>2</sup> )	Z.E.E. (miles Km <sup>2</sup> )	Km <sup>2</sup> Plataform a / Km linea costa	Km <sup>2</sup> Z.E.E. / Km linea costa
México	9.330	210,8	442,1	2.851,2	47,4	305,6
Grandes Antillas	11.518	19,22	154,6	1848,9	20,3	162,8

## 10 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

Pequeñas Antillas	1477	7,2	31,9	291,1	42,6	339,9
Centro América	6.603	77,4	229,4	1117,1	36,9	179,7
América Sur	30.663	578,4	1.984,9	10.124,8	64,7	330,2
América Latina	59.591	343,1	2842,9	16233,1	52,8	280,3

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

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

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

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

	Manglar* , miles has.	Ecosistemas más significativos	Grandes pesquerías	Recursos energéticos
México	1.420	lagunas costeras, arrecifes de coral	No	Sí

## La gestión de áreas litorales en Latinoamérica y España

América Central	571	Arrecifes de coral, estuarios	No	No
América Caribe	783	Arrecifes de coral, praderas de fanerógamas	No	No
América del Sur	4.064	Estuarios, bosques costeros	Si (Perú, Chile, Argentina)	Sí (Venezuela, Brasil)

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

c) La orientación de las costas latinoamericanas en el sentido de los meridianos, 30° latitud Norte y 55° latitud Sur, explica que se encuentren la mayor parte de los ecosistemas costeros. Por eso están muy bien representados desde los típicamente tropicales hasta los de ambiente frío, pasando por los áridos y templados: manglares, marismas, arrecifes de coral, praderas de fanerógamas, ecosistemas propios de desierto costero,... (MORELLO, 1984; MATTEUCCI, SOLBRIG, MORELLO Y HALFFER, 2000). Otros fenómenos naturales como el sistema de corrientes ascendentes de Humboldt proporciona a las costas pacíficas una riqueza pesquera considerable (Cuadro 3).

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

e) El subsistema físico y natural latinoamericano precisa también un breve comentario acerca de los fenómenos naturales que se observan. Su importancia no proviene sólo de la necesidad del conocimiento científico de estos fenómenos: es, sobre todo, su repercusión en la seguridad de las personas y de los bienes materiales lo que justifica su inclusión como asunto de interés (CEPAL, 1999 b). Pero tales repercusiones en el

## 12 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

subsistema social y económico es, precisamente lo que convierte a estos fenómenos naturales en desastres naturales. Así, las inundaciones provocadas por El Niño en las costas pacíficas de Perú, Ecuador y México (en los estados de Oaxaca y Guerrero) en 1997, el devastador huracán Mitch en 1998, que arrasó Honduras y Nicaragua, o las lluvias torrenciales de Venezuela de 1999-2000, que causaron decenas de miles de muertos y billones de dólares en pérdidas materiales, o las sequías que asolaron el nordeste brasileño y Uruguay, son buena prueba del especial interés que exigen los fenómenos naturales en esta región.

### **El subsistema costero social y económico de Latinoamérica**

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

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

Los países sudamericanos, por ejemplo, han casi duplicado su población en aglomeraciones costeras en las últimas dos décadas pasando de 60 a 105 millones de habitantes (Cuadro 5). Algo parecido ocurre en la América del Caribe y Centroamericana: De 26 han pasado a 43 millones de habitantes en aglomeraciones costeras. También las redes urbanas y de comunicaciones viarias, con la excepción de los países centroamericanos

## La gestión de áreas litorales en Latinoamérica y España

que presentan un modelo más “interior” de ocupación, tienen una menor densidad a medida que se alejan de la costa.

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

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

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

Los núcleos portuarios fueron, y continúan siéndolo al menos en América del Sur y del Caribe, verdaderos centros neurálgicos para la población, la industria y la política nacional. No es casualidad que coincidan algunas de las siguientes características en bastantes de las ciudades costeras de Latinoamérica: Suele ser una ciudad-puerto o disponer de una infraestructura portuaria a menos de 50-100 kilómetros, existe una gran concentración de población (Buenos Aires, Sao Paulo-Santos, Río de Janeiro, Santiago-Valparaíso, Lima-Callao, Montevideo, Caracas, Santo Domingo, La Habana, Kingston, Puerto Príncipe, San Juan de Puerto Rico, etc.), también se concentra su capacidad industrial, el comercio exterior, las decisiones políticas, etc. Mientras la red mundial de ciudades se presenta con caracteres más continentales, la red urbana de América del Sur es claramente costera (Cuadro 6).

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

Región	Entre 500.000 y 1.000.000 hab.	Entre 1.000.000 y 10.000.000

## 14 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

	Costera	No costera	Costera	No costera
Centroamérica	6	9	3	8
América Sur	17	10	12	10
Mundo	124	214	108	159

Fuente: Instituto Mundial de Recursos (1996)

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

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

Estos fuertes o baluartes defendían las ciudades e instalaciones portuarias que constituían el vínculo de unión con la metrópoli. Por lo tanto, no es de extrañar que, en la actualidad, la mayoría de las ciudades costeras latinoamericanas cuenten con auténticos tesoros de la arquitectura militar

## La gestión de áreas litorales en Latinoamérica y España

de los siglos XVI a XVIII: La Habana (Cuba), Colonia de Sacramento (Uruguay), Natal y Cabedelo (Nordeste de Brasil), Cartagena de Indias (Colombia), San Juan (Puerto Rico), etc.

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

c) Las infraestructuras, o la carencia de éstas, suponen otro aspecto importante en la caracterización de las áreas costeras latinoamericanas. Por un lado, muchas de la infraestructuras creadas con objeto de satisfacer las necesidades de transporte terrestre han causado, debido a que su trazado transcurre muy cerca del borde costero, alteraciones importantes en la dinámica litoral (ejemplos no faltan en el sistema viario de algunos países insulares caribeños, Chile, Uruguay o Brasil).

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

Por lo que se refiere a las infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales, su ausencia ha determinado la aparición de verdaderos focos de degradación de la calidad de las aguas costeras. La rapidez del crecimiento de los grandes centros urbanos, la creación de polos industriales sin control de vertidos, el desarrollo de polos turísticos sin estaciones depuradoras de aguas residuales, la alteración de los canales de circulación de agua en manglares o marismas, o una agricultura que cada

## 16 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

vez utiliza en mayor medida fertilizantes, pesticidas, etc. son los principales factores de contaminación de ríos, estuarios, bahías, lagunas y aguas costeras. Así, las Bahías de La Habana, de San Juan de Puerto Rico, de Guanabara, de Cartagena de Indias, el Lago Maracaibo o el Río de La Plata figuran entre los principales objetivos de la política ambiental nacional e internacional.

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

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

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

La pesca de altura también es importante para algunos países de la región. De forma muy especial para Perú y Chile. Estos dos países, que ocuparon

## La gestión de áreas litorales en Latinoamérica y España

en 1993 el tercer y cuarto puesto en el ranking mundial, capturaron 8,5 y 6 millones de Tm. respectivamente (FAO, 1995). Tales capturas supusieron el 15% del total de las pesquerías del planeta con una flota que apenas supera el 1% del número de buques y el 3% del Tonelaje de Registro Bruto (TRB).

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

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

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

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

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

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

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

considerar a estos destinos como áreas turísticas orientadas hacia el mercado regional.

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

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

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

### **El subsistema costero jurídico y administrativo de Latinoamérica**

Finalmente, conviene abordar algunos aspectos del subsistema jurídico y administrativo. Con ello se pretende conocer, de forma muy elemental, la organización institucional que afecta a la gestión costera. En primer lugar, destaca la política llevada a cabo en los diferentes países latinoamericanos respecto a estos espacios y recursos. En efecto, la política de muchos

## 20 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

gobiernos se ha caracterizado históricamente por no prestar demasiada atención a los asuntos marinos y costeros. Si en alguna ocasión el mar ha tenido importancia en el esquema político, ha sido por su trascendencia estratégica y defensiva; no por su potencial de desarrollo. Y no debe olvidarse que una política de gestión costera debe estar pensada para ser insertada en la estrategia general de desarrollo sostenible de cada país (ARTIGAS, 1997). En general, han sido países de políticas de “tierra adentro”; de “mirada continental”. Por otra parte, es necesario comprender la actitud de los gobernantes si se tiene en cuenta que América Latina, todavía hoy, es un subcontinente que no está completamente ocupado o explotado.

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

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

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

País	Ley o Normativa	Entrada en vigor o propuesta
Venezuela	Ley de Zonas Costeras	2001 (en vigor)
Brasil	Resolución 005 Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II	1997 (en vigor)

Ecuador	Decreto Ejecutivo 375 creación del Programa de Manejo de Recursos Costeros	1988
Cuba	Decreto-Ley 212 de Gestión de la Zona Costera	2002 (en vigor)
Chile	Decreto Supremo 475, Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República	1994 (en vigor)
Colombia	Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras	5-12-2000 (en vigor)
Uruguay	Política Nacional del espacio costero	Proyecto de Decreto (2002)

Fuente: elaboración propia

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

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

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

## 22 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

Nacional de Uso Público (Chile), Zona Federal Marítimo Terrestre (México), ...

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

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

La organización administrativa descansa en dos escalas básicas: la nacional y la local. La primera es la más importante de cara a la gestión de la costa y sus recursos. La segunda suele ser responsable, sin fortuna en bastantes ocasiones, de la planificación y gestión de los usos del suelo. Dicho esquema administrativo se hace más complejo en países como Brasil, México o Argentina, por ejemplo, que cuentan con una escala intermedia: “Estadual”, “Estatal” y “Provincial” respectivamente. Cuando existe, bastantes de las competencias ambientales residen en esta escala de gestión. Durante la década de los noventa la reducción de los gastos del Estado Federal argentino, por ejemplo, llevó a transferir más competencias a esta tercera escala pero sin hacer lo mismo con los fondos necesarios.

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

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

Fuente: KELLEHER, BLEAKEY Y WELLS (1995)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ello trae consigo una consecuencia de especial trascendencia: Las instituciones que se hacen cargo de dicho asesoramiento son extremadamente diversas. Gubernamentales y no gubernamentales, europeas y norteamericanas, vinculadas a bancos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), a ONG's (IUCN), a Naciones Unidas (Programa para el Desarrollo y Medio Ambiente, Programa "Train Sea Coast"), a agencias nacionales de cooperación internacional (DANIDA; USAID, la alemana GTZ...), a universidades (de Rhode Island,...), etc. Por otra parte, la accesibilidad a la formación exterior está limitada debido a que el idioma que prevalece en las universidades

## 26 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

extranjeras especializadas en gestión costera no es el español ni el portugués.

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

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

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

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

i) No existe una cultura de coordinación y cooperación entre instituciones públicas y entre las públicas y las privadas. En general, salvo unas pocas

excepciones, los diferentes agentes institucionales (políticos, sociales, económicos y los pertenecientes al sistema científico-técnico), suelen trabajar por separado en los problemas y conflictos de la zona costera.

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

k) No hay redes latinoamericanas que aborden la mejora de la gestión costera (CEPAL-1997 A, y 1999 A), o estas son embrionarias. Esto es perfectamente comprensible en un subcontinente que, a lo largo de su historia, no se ha caracterizado por el éxito de sus iniciativas de integración regional. Tampoco es frecuente la cooperación Sur-Sur en la gestión costera. Y es significativo pues algunos países la practican fuera de las fronteras americanas (Brasil respecto al Programa de Gestión Costera de Mozambique, por ejemplo).

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

protagonismo de las ONG's, de la capacitación local y de la difusión de la información son muy importantes. (WINDEVOXHEL ET AL, 1997)

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

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

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

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

A continuación proponemos la agrupación de los distintos países latinoamericanos según su nivel nacional de desarrollo en la gestión costera. Es evidente que existen obstáculos muy considerables para ser precisos y objetivos en el ejercicio que se desarrolla en las páginas siguientes. La escala de trabajo elegida y la dificultad para evaluar los

resultados de los esfuerzos de cada país pueden relativizar o cuestionar los resultados. No obstante, la aproximación que se pretende, además de ofrecer una nueva dimensión territorial de la cuestión, facilita el debate y la discusión sobre el modelo de gestión costera en una parte importante del mundo.

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

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

- A) Países en una etapa de "transición" a la gestión integrada. En este grupo hemos incluido aquellos países en los que se ha observado una parte importante de los criterios específicos mencionados. Estos tienen trascendencia institucional en la escala nacional y también un cierto grado de consolidación en el tiempo. Existen estructuras organizativas y administrativas con cierto grado de complejidad. Tiene una base consistente para llegar a la madurez en el proceso de gestión integrada (Brasil, Costa Rica y Puerto Rico)
- B) Países en una etapa "inicial" a la gestión integrada. En este grupo hemos incluido aquellos países en los que se han observado sólo algunos criterios específicos o se ha comprobado que existen iniciativas de interés en la escala nacional o regional. Éstas no tienen todavía una gran trascendencia institucional o no están suficientemente arraigadas en el tiempo. No existen estructuras organizativas y administrativas complejas, pero se dan algunas condiciones imprescindibles para avanzar hacia un grado más complejo en el

### 30 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

proceso de gestión integrada (México, Belice, Ecuador, Chile, Colombia, Uruguay, Venezuela, Cuba...).

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

Esta clasificación inicial no es estática. Todo lo contrario: el carácter dinámico se presenta cuando en un país aparecen nuevas circunstancias que alteran la situación analizada. Por ejemplo, la gran crisis ecuatoriana de finales de los noventa puede justificar su inclusión en una etapa menos avanzada de la que estaba hace algunos años. Y al contrario: cuando en la década estudiada en un país se observan avances importantes y una tendencia positiva, puede estar justificada su inclusión en un determinado nivel.

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

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

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

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

A continuación se señalan, de forma breve, algunos de los principales problemas detectados en el proceso de implantación del GERCO. Entre ellos cabe destacar los relacionados con: 1) la falta de homogeneidad en la metodología empleada por algunos Estados; 2) escasa información disponible; 3) los reducidos recursos técnico-financieros; 4) los equipos técnicos. ( *a*) *Acusada desigualdad en el tamaño*, *b*) *Necesidad de equilibrar su*

## 32 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

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

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

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

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

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

El ejemplo de Ecuador es de gran interés. Igual que otras iniciativas de la institución estadounidense para la cooperación internacional (USAID), entre las que cabe citar Sri Lanka o Tailandia, el país ecuatoriano es seleccionado para la instauración de un Programa de Manejo Integrado de Recursos Costeros bajo la asistencia técnica de la Universidad de Rhode Island. Para ello, ambos Gobiernos firman un Acuerdo de Cooperación en 1986. La duración inicial de dicho acuerdo era de cuatro años pero pudo prorrogarse otros cuatro (hasta 1994). Es decir, que en la fecha de hoy la experiencia de Ecuador al respecto supera la década. A partir de éste momento el Gobierno ecuatoriano se hace responsable del mismo con apoyo de Banco Interamericano de Desarrollo (C.R.C.-U.R.I., 1995).

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

Belice presentó en 1996 un completo informe sobre su Proyecto de Gestión de Zonas Costeras, apoyado en otro anterior de PRICE,

### 34 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

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

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

Por otra parte, es preciso mencionar el hecho de que existen Programas regionales como el de Biobío en Chile Central que constituyen experiencias enriquecedoras para la escala nacional (GALLARDO, PARRA Y CID,

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

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

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

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

México se sitúa en un nivel intermedio entre aquellos países que presentan rasgos propios de la etapa "inicial" y "preinicial". Su inclusión en el último

grupo puede estar avalada porque no existe ley o programa de gestión costera, no existen administraciones específicas, ni política oficial definida. En ese sentido la gestión es muy tradicional. Los temas costeros se tratan de una forma genérica, como cualquier otro sector de la administración. Sin embargo, en la década de los noventa han tenido lugar ciertos acontecimientos que permiten pensar en cambios positivos.

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

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

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

Por lo que respecta a Cuba, unos de los aspectos más destacables en la actualidad es la aprobación reciente del Decreto-Ley 212 para la "*Gestión de la Zona Costera*". En el se establece un reparto más claro de las

competencias administrativas; amplía casi al máximo de lo posible el límite geográfico de la zona costera; regula los usos y actividades económicas y las zonas de protección; presta una muy especial atención a los ecosistemas más frágiles de la zona costera y de protección (playas, manglares, arrecifes coralinos, cayos y penínsulas), etc.

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

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

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

Es el grupo que cuenta con un mayor número de países. En la región del Caribe Insular, la R. Dominicana es un ejemplo interesante a efectos representativos. Así, el sistema de gestión costera de la R. Dominicana, a pesar de no tener una legislación concreta o un Programa específico de gestión costera, posee un interesante instrumento que merece ser comentado: el Consejo Técnico para la Protección Costero-marina. En una de sus reuniones hemos sido testigos presenciales de cómo se tratan y discuten los problemas que aquejan a las costas dominicanas. En ella concurren representantes de diferentes instituciones afectadas por el desarrollo y la protección ambiental de la costa: Secretaría de Estado de Turismo, Oficina Nacional de Planificación, Dirección General Forestal,

Marina de Guerra, Banco Central, Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), empresarios y promotores turísticos fundamentalmente, etc. A pesar de lo anterior su eficacia es bastante limitada.

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

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

En América del Sur el caso de Argentina es muy significativo. A pesar de que buena parte de la población y los impactos ambientales se concentran en la parte del Río de la Plata apenas existen iniciativas para una gestión integrada de este tramo costero (BARRAGÁN, 1996). Sin embargo, entre 1993 y 1996 se llevó a cabo la primera fase del "*Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica*". Este proyecto, de alcance regional, surge a partir de un acuerdo entre el Gobierno Argentino, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

(GEF-PNUMA). Ha servido para fortalecer instituciones, para la formación de recursos humanos, para obtener información, etc. (YORIO, 1999). No obstante, este proyecto tiene serias dificultades para integrarse en las instituciones públicas argentinas.

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

Es posible que en Perú, Jamaica o Surinam, por ejemplo, no se den todavía las condiciones elementales para el inicio de un Plan o Programa de gestión integrada de zonas costeras. También es probable que apenas exista concienciación institucional sobre la necesidad de gestión integrada. Por esa razón sólo se constatan algunos proyectos patrocinados por el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo o Naciones Unidas; de alcance sectorial o regional como máximo.

## **Reflexiones generales**

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

## 40 Fin de siglo para las costas de Latinoamérica

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

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

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

La mayoría de las líneas estratégicas señaladas se orientan hacia la consideración de un espacio supranacional de cooperación. Y es que la gestión costera debe plantearse aprovechar ciertas oportunidades que concurren en Latinoamérica: contigüidad de las costas, escala de trabajo casi continental, homogeneidad lingüística (el castellano y el portugués se pueden utilizar indistintamente sin grandes dificultades en la formación de técnicos, en la difusión de las lecciones aprendidas o en la organización de eventos internacionales), cultura jurídica homogénea (heredera del derecho romano y que se traduce en figuras de protección específicas para la costa), existencia de países con alguna experiencia desarrollada en la gestión

costera (que posibilitaría la cooperación Sur-Sur), reactivación de los procesos de integración supranacional, etc.

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

## **Agradecimientos**

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

## Bibliografía

- ALCOLADO, P., GARCÍA, E. Y ESPINOSA, N., 1999, *Protección de la biodiversidad y desarrollo sostenible en el ecosistema Sabana-Camaguey*, GEF-PNUD Sabana-Camaguey CUB/92/631, 145 pp.
- ALVIAL, A., 1997, Hacia el establecimiento de un Plan Integrado de Manejo de la Zona Costera de Chile, *Seminario sobre Gestión Integrada del Borde Costero*, Santiago de Chile, 22 p.
- ANDRADE, B. and CASTRO, C., 1989, La carta fisiográfica aplicada al manejo de la zona costera, *Rev. Geográfica de Chile Terra Australis*, 31, 87-96.
- ARIAS-ISAZA, F. et Al, 1998, Institucionalización del manejo integrado de las zonas costeras en Colombia, *Seminario Nacional de Ciencia y Tecnología del Mar*, Bogotá.
- ARTIGAS, C., 1997, El desarrollo sostenible de las zonas costeras y marinas en la reciente realidad internacional, *Seminario sobre Gestión Integrada del Borde Costero*, Santiago de Chile, 8 pp.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1994, *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Barcelona, Oikos-Tau, 300 p.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1996, Planificación y gestión en las regiones litorales latinoamericanas: el conurbano bonaerense, *Revista de Estudios Regionales*, 45, 111-127
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1997, *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales. Guía práctica para la planificación y gestión integradas*, Barcelona, Oikos-Tau, 160 p.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 2001, The Brazilian National Plan for Coastal Management, *Coastal Management* 29, 137-156
- BID (Banco Interamericano de desarrollo). <http://www.iadb.org:80/int/sta/SPANISH/staweb/>
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1990, Informe de la reunión de expertos en planificación de los usos del mar y administración de las zonas costeras en América Latina y el Caribe. LC/G.1595, Santiago de Chile, 27 pp.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1995, Informe de la reunión subregional sobre manejo costero en áreas marinas y costeras de alta biodiversidad en el Atlántico, LC/G.1856, Tamandaré, Brasil, 38 pp.

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1997, a, Informe del taller sobre áreas costeras y marinas protegidas del Primer Congreso Latinoamericano sobre Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, LC/R.1770, Santa Marta Colombia, 51 pp.

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

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1999, a, Una visión regional del desarrollo del capítulo 17 del Programa 21 en América Latina y el Caribe: 1992-1998, LC/R.1881, Informe preparado por Jairo Escobar, 63 pp.

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1999, b, Fenómenos climáticos y vulnerabilidad: La ecuación determinante de los desastres. El caso de los pequeños estados insulares en desarrollo, LC/R.1935, Informe preparado por Jairo Escobar, 42 pp.

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

CICIN-SAIN, B. and KNECHT, R., 1998, *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*, UNESCO-Island Press, 517 p.

C.R.C.-U.R.I. (Coastal Resources Center, University of Rhode Island), 1995, *Manejo costero integrado en Ecuador. Programa de Manejo de Recursos Costeros*, Guayaquil, University of Rhode Island, 417 pp.

COELLO, S. and OLSEN, S., 1995, El manejo de la maricultura del camarón en el Ecuador, *Manejo Costero Integrado en Ecuador*, 389-417.

CUNILL, P. (1981), *La América Andina*, Barcelona, Ariel, 290 pp.

F.A.O., 1995, *La situation mondiale des peches et de l'aquaculture*, Roma, 57 p.

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

GUBBAY, S., (1996), *"Coastal zone management an international context"*, Conferencia Internacional. El litoral, pág. 121-125

- INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES, 1996, *Población y Medio Ambiente*, Madrid, EcoEspaña, 424 p.
- INVEMAR (Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras), 1999, *Manejo integrado de zona costera. Conceptos y guía metodológica*, Santa Marta (Colombia), INVEMAR, 60 p.
- KELLEHER, G, BLEAKLEY, C., and WELLS, S., (1995), *A global representative system of Marine Protected Areas*, Washington, Great Barrier Reef Marine Park Authority, World Bank and IUCN, vol II, 93 p.
- LEMAY, M., 1998, *The Inter-American Development Bank Support for Integrated Coastal Area Management and Marine Sciences in Latin American and the Caribbean*, Conferencia Taller Pluridisciplinario TEMA sobre Redes del Gran Caribe en Gestión Integrada de Áreas Costeras, Cartagena de Indias, Colombia.
- LUGO, A. , 1999, El manglar: un ecosistema al servicio del ser humano, *Biodiversidad y uso de la tierra. Conceptos y ejemplos de Latinoamérica*, EUDEBA, 361-382
- MALDONADO, J.V. and ARRIAGA, L., 1993, Coastal zone management: The Ecuador case, *World Coast Conference*, Noordwijk, Proceedings (vol. II), 595-600.
- MARENA, (Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales), (1996), *Manejo integral de zonas costeras de Nicaragua*, Managua, Boletín Informativo 1, 2, y 3.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Subsecretaría de Marina, 1995, *Decreto Supremo 475, Política Nacional de uso del borde costero del litoral de la República de Chile y crea la Comisión Nacional que se indica*, Santiago de Chile, 8 p.
- MORAES, A.C., (1995), *The environmental management of the coastal zone in Brazil: A case study*, Brasilia, Ministry of the Environment, 14 pp.
- MORAES, A.C., 1999, *Contribuições para gestão da zona costeira do Brasil*, Sao Paulo, Hucitec, 229 p.
- OLSEN, S. and ARRIAGA, M., 1995, Principios relevantes para la construcción del Plan de Manejo Integrado de Recursos Costeros en Ecuador, *Manejo Costero Integrado en Ecuador*, C.R.C.-U.R.I., 3-25
- PATILLO, B., 1997, Política Nacional de Uso del borde costero, *Seminario sobre gestión integrada del borde costero*, (sin paginar)

- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), 1998, *Desarrollo de las técnicas de predicción de las inundaciones costeras, prevención y reducción de su acción destructiva*, La Habana, I.P.F., CU/94/003, 172 p.
- PRICE, A., HEINANEN, A., GIBSON, J. and YOUNG, E., 1992, *Guidelines for developing a Coastal Zone Management Plan for Belize*, Gland, I.U.C.N., 37 p.
- RODRÍGUEZ OTERO, C., 1998, *El ordenamiento territorial en la mitigación de las inundaciones costeras*, La Habana, Facultad de Geografía de la Universidad de La Habana, Tesis de Maestría, 87 p.
- SEGUINOT BARBOSA, J., 1998, Gestión ambiental del litoral en Puerto Rico, *Comisión de Sistemas Costaneros de la Unión Geográfica Internacional*, San Juan de Puerto Rico.
- SORENSEN, J., BRANDANI, A., 1987, An overview of coastal management in Latin America, *Coastal Management* 15, 1-25
- SORENSEN, J. C., 1993, The international proliferation on integrated coastal zone management efforts, *Ocean & Coastal Management* 21, (1-3): pág. 45-80.
- STEER, R., ARIAS-ISAZA, F., RAMOS, A., SIERRA-CORREA, P., ALONSO, D., ACAMPO, P., 1997, *Documento base para la elaboración de la "Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas"*, Documento de Consultoría para el Ministerio de Medio Ambiente.
- SULLIVAN SEALEY, K. And BUSTAMANTE, G., 1999, Setting geographic priorities for marine conservation in Latin America and the Caribbean, The Nature Conservancy, Arlington, Virginia, 123
- SUMAN, D.O., 1994, El ecosistema de manglar en América Latina y la cuenca del Caribe: su manejo y conservación, D.O. Suman Editor, Rosentiel School of Marine and Atmospheric Science, University of Miami and The Tinker Foundation, New York, 263 p.
- TENKATE, A., 1999, Desarrollo industrial y el medio ambiente en México, *Economía del Medio Ambiente en América Latina*, Alfaomega, 87-120
- U.N.D.P. (United Nations Development Programme), 1996, *State of the Coastal Zone Report. Belize Coastal Zone Management Project*, Belize, U.N.D.P., 255 p.
- VV.AA., 1999, *El Estado del Mundo*, Akal, Madrid.
- WINDEVOXEL, N., RODRÍGUEZ, J., and LAHMANN, E., 1997, *Situación del Manejo Integrado de Zonas Costeras en Centroamérica: Experiencias del*

*Programa de Conservación de Humedales y Zonas Costeras de UICN para la región*, (ejemplar mecanografiado), 31 p.

YAÑEZ-ARANCIBIA, A., 1999, Terms of reference towards coastal management and sustainable development in Latin America: introduction to Special Issue on progress and experiences, *Ocean & Coastal Management* 42, 77-104

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

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

ZÁRATE LOMELÍ, D., SAAVEDRA VÁZQUEZ, T., ROJAS GALAVÍZ, J.L., YAÑEZ ARANCIBIA, A., RIVERA ARRIAGA, E., 1999, Terms of reference towards an integrated management policy in the coastal zone of the Gulf of Mexico and the Caribbean, *Ocean and Coastal Management* 42, 345-368

### **Principales entrevistas realizadas:**

#### **COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA DE LAS NACIONES UNIDAS (CEPAL):** Carmen Rivas (Oficial Jurídico)

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

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

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

**COLOMBIA:** Pedro Arenas (Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia), Francisco Arias (Consultor para la

Política Nacional de Zonas Costeras y Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras, INVEMAR), Paula Cristina Sierra (Coordinadora del Grupo de Áreas Costeras del INVEMAR), Ernesto Guhl (Director del Instituto para el Desarrollo Sostenible), Rafael Steers y Amparo Rivas (Consultores para la Política Nacional de Zonas Costeras)

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

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

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