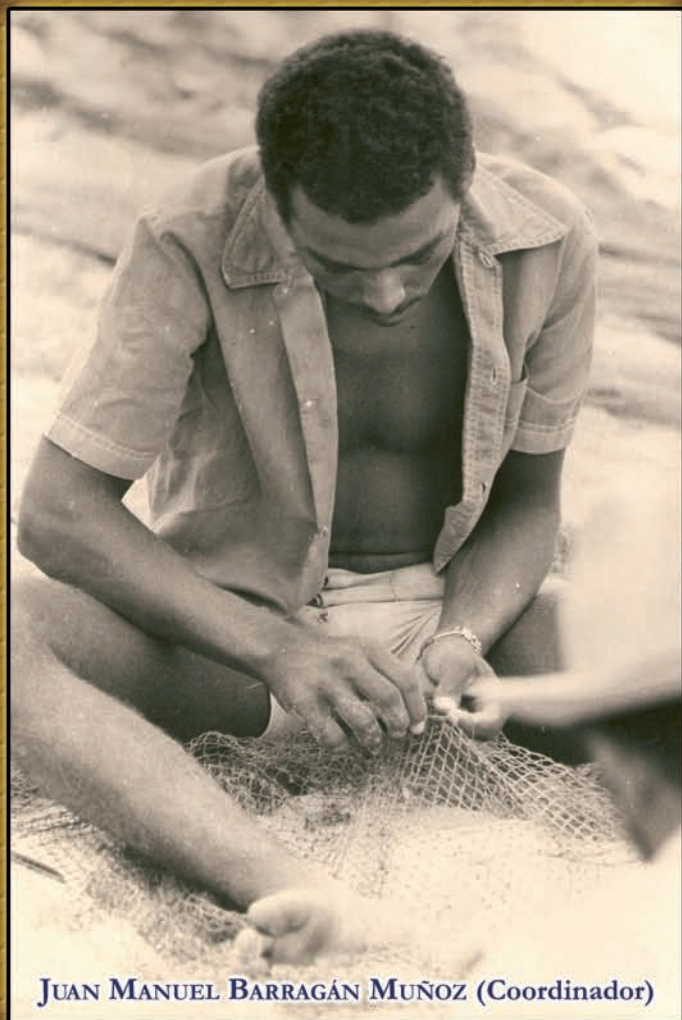


# Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio



JUAN MANUEL BARRAGÁN MUÑOZ (Coordinador)





# Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado

# RED IBERMAR



Citación correcta de este libro:

Barragán Muñoz, J.M. (coord.). 2010. *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 380 pp.

Citación correcta de un capítulo (ejemplo):

Tovilla, C., Pérez, J.C. y Arce, A.M. 2010. “Gestión litoral y política pública en México: un diagnóstico”, Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 15-40.

Coordinación: Juan Manuel Barragán Muñoz

Editores:

Pedro Arenas Granados, Juan Adolfo Chica Ruiz, Javier García Onetti, Javier García Sanabria

Edita: Red IBERMAR (CYTED)

© 2010 Los autores

© Cartografía: David Benítez López (excepto mapa 10)

Colaboradora: María Luisa Pérez Cayeiro

Foto portada: Moacir Madruga

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

ISBN: 978-84-693-0355-9

Depósito Legal: CA-182/10

Imprime: Jiménez-Mena, s.l.

Impreso en España

#### DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El contenido de este volumen no refleja necesariamente las opiniones o políticas del CYTED-SEGIB o de sus organizaciones contribuyentes. Las designaciones empleadas y las presentaciones no denotan en modo alguno la opinión de los autores o de las organizaciones contribuyentes con respecto a la situación jurídica de un país, territorio, ciudad o área de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites nacionales, estatales u otros.

# **RED IBERMAR**

**MANEJO COSTERO INTEGRADO Y  
POLÍTICA PÚBLICA EN IBEROAMÉRICA:  
UN DIAGNÓSTICO. NECESIDAD DE CAMBIO**

**2010**

# Mapa 1

## Actuales Países y Estados miembros de la Red IBERMAR



# ÍNDICE

Pinche en el capítulo que quiera leer

PRÓLOGO .....	9
INTRODUCCIÓN .....	11
I. GESTIÓN LITORAL Y POLÍTICA PÚBLICA EN MÉXICO: UN DIAGNÓSTICO .....	15
II. LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA ZONA COSTERA EN COSTA RICA: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS .....	41
III. DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ .....	71
IV. EL MANEJO INTEGRADO COSTERO EN CUBA: UN CAMINO, GRANDES RETOS .....	91
V. MANEJO INTEGRADO COSTERO MARINO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA....	121
VI. GESTIÓN DEL LITORAL Y POLÍTICA PÚBLICA EN PUERTO RICO: UN DIAGNÓSTICO .....	145
VII. GESTIÓN DEL LITORAL EN COLOMBIA. RETO DE UN PAÍS CON TRES COSTAS .....	175
VIII. LA GESTIÓN DEL LITORAL CHILENO: UN DIAGNÓSTICO .....	211
IX. MANEJO COSTERO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA .....	235
X. LOS ASUNTOS CLAVES PARA EL MANEJO COSTERO INTEGRADO EN IBEROAMÉRICA: URUGUAY .....	261
XI. GESTÃO DAS ZONAS COSTEIRAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM DIAGNÓSTICO .....	291
XII. GESTÃO DO LITORAL E POLÍTCA PÚBLICA EM PORTUGAL: UM DIAGNÓSTICO .....	331
XIII. GESTIÓN DEL LITORAL Y POLÍTICA PÚBLICA EN ESPAÑA: UN DIAGNÓSTICO .....	353



## PRÓLOGO

---

Reza a biologia contemporânea que a vida na superfície terrestre começou no mar. Afirmam os historiadores atuais que a modernidade foi inaugurada com a navegação oceânica e a expansão ultramarina, levada a cabo pelas monarquias ibéricas a partir do final do século XV. Constata a geografia hoje que os espaços litorâneos constituem não apenas os habitats mais adensados do planeta, mas também as áreas estratégicas fundamentais em termos da localização de inúmeras atividades humanas. Dizem os economistas que os meios marítimos representam a última fronteira de recursos naturais da Terra. Enfim, o conhecimento dos mares e dos ambientes costeiros é cada vez mais vital para se pensar o futuro. Entre as várias questões ensejadas por tal constatação, uma de imediata relevância social salienta as mudanças climáticas decorrentes do aquecimento global e seu desdobramento na rápida elevação do nível dos oceanos. O tempo presente parece nos indicar a premência da gestão racional dos espaços marítimos e dos litorais.

Para os países latino-americanos, conformados em grande medida pela colonização européia e pelo comércio atlântico, a demanda acima enunciada adquire maior ênfase em função de várias particularidades. A existência de vastas extensões na costa ainda dotadas de características de alta originalidade natural é uma delas, a qual demanda ações de preservação e conservação ambiental para manter ecossistemas de grande importância ecológica (notadamente para a vida marinha). Na antípoda, a presença de aglomerações urbanas litorâneas de alto adensamento demográfico e, no geral, associadas a péssimas condições de saneamento exige ações emergenciais e de longo prazo para a recuperação da qualidade ambiental desses espaços. A atividade industrial e a exploração mineral na zona litorânea, cada vez mais intensas, também geram impactos significativos nos ambientes litorâneos indicando a necessidade de controle e monitoramento constantes. A veloz voracidade espacial dos diversos tipos de turismo, sempre sedentos de novas áreas de expansão, completa um padrão de uso e ocupação do solo presente, com intensidades variáveis, na zona costeira dos diferentes países da América Latina.

Num quadro geográfico tal como o sintetizado acima o ordenamento territorial emerge como uma perspectiva de planejamento integrado altamente desejável, passível de avaliar não só os distintos usos e as variadas condições de cada lugar do litoral, mas também a própria eficácia de cada política pública e seu efeito na qualidade do meio ambiente local. As sociedades ibero-americanas, caracterizadas por altas desigualdades sociais e marcadas por processos de modernização perversos, necessi-

tam resguardar seus patrimônios naturais e, ao mesmo tempo, incrementar meios de melhorar a qualidade de vida de boa parte de sua população. Isso pressupõe uma utilização racional e democrática de seus recursos, notadamente daqueles relativamente raros e, portanto, mais valiosos, o que implica num planejamento do uso dos lugares que seja socialmente justo e ambientalmente adequado. A zona costeira inscreve-se plenamente como um desses espaços de grande valor ecológico, econômico e social.

A iniciativa da *Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado* (IBERMAR) de elaborar um diagnóstico comum da situação do litoral em maioria de os países que a compõem constitui uma ação fundamental de forte importância para o conjunto, pois permite uma base comparativa de referência para todos, que -como posto- compartilham processos e problemas semelhantes. O estímulo ao diálogo e à cooperação internacional demanda certo conhecimento mútuo para não ser a reiteração de fluxos assimétricos neocoloniais, que não vão além da imposição de modelos estrangeiros a realidades nacionais díspares. O intercâmbio franco de saberes e de experiências, por outro lado, é um poderoso alimento para o aprimoramento da atuação de todos os atores sociais interessados na gestão costeira: órgãos públicos, agências estatais (nacionais e internacionais), movimentos ambientalistas, organizações não-governamentais, universidades e centros de pesquisa. O envolvimento das sociedades locais e nacionais no processo de ordenamento territorial dos espaços litorâneos é um requisito para o bom êxito dos planos e ações propostos para a gestão da zona costeira.

Em meados da década de 1990, quando se iniciou a discussão do capítulo 17 da *Agenda 21* na Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU e quando foi elaborado o Programa Global de Ação para o Controle da Poluição Marinha no âmbito do PNUD, eram poucos os países latino-americanos que praticavam políticas ambientais específicas e sistemáticas para as suas zonas costeiras. Felizmente tal quadro foi em parte ultrapassado, como o presente volume permite constatar. Há muito caminho para ser percorrido ainda, existem questões urgentes na pauta de atuação na matéria nos vários países, persistem problemas e dificuldades imensas, e somente a conscientização e o envolvimento das pessoas e instituições possibilitam avançar na política ambiental e na gestão costeira em particular. Informação e conhecimento são essenciais nesse propósito, e isso ressalta a importância e a oportunidade dessa publicação. O momento sugere avançar com convicção, “como uma onda no mar”...

**Dr. Antonio Carlos Robert Moraes**

*Professor Titular de Geografia Política*

*Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo*

## INTRODUCCIÓN

---

*La ciencia sin conciencia no es más que la ruina del alma*

Francois Rabelais (1494-1553?)

El libro que el lector tiene ahora en sus manos es una obra colectiva que responde con entusiasmo a una idea cargada de ilusión. En efecto, si tuviera que explicar en pocas palabras, y de forma extremadamente breve, cómo fue el arranque de IBERMAR lo expresaría así, en términos muy vinculados al mundo afectivo. El resto es información institucional y detalle. Lo fundamental ocurrió al final de 2007, cuando un grupo de colegas, y amigos, decidió asociarse para seguir trabajando, en el cuatrienio que media entre 2008 y 2011, en lo que ya les entusiasma y les acerca muchos años antes: la gestión de las costas iberoamericanas.

Así de sencillo es el origen de IBERMAR. Fruto posterior a dicho hito fundacional fue la aprobación y constitución de una *Red Iberoamericana para el Manejo Costero Integrado*, dentro del *Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)*. Siendo este último el resultado de una de las *Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno*. CYTED es actualmente uno de los principales programas de Cooperación Iberoamericana de la *Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)*.

La creación de IBERMAR persigue dos objetivos bien concretos. Por un lado, el establecimiento de una plataforma de interacción/coordinación del espacio iberoamericano, para el intercambio de conocimiento y experiencias orientadas al Manejo Costero Integrado. Por otro, formular, consensuar a escala regional, y proponer a la SEGIB, el establecimiento del *Programa Iberoamericano de Cooperación y Transferencia Científica y Tecnológica en Manejo Costero Integrado*, como Programa Oficial de cooperación compartida en la región. Es posible que sean objetivos de altas miras pero el entusiasmo al que me refería antes trae consigo suficiente energía como para alimentar una ambición tan medida.

En la actualidad los miembros de la Red IBERMAR lo constituyen Universidades, Centros de Investigación y Agencias de primer orden interesadas y vinculadas al estudio o gestión de costas y mares. Están representados en nuestra red los siguientes países y estados: Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Colombia, Panamá, Costa

Rica, Méjico, República Dominicana, Cuba, Puerto Rico (en calidad de miembro asociado), Portugal y España. Son 90 instituciones públicas y privadas (Administración Pública, Universidades /Centros de Investigación y ONG´s) colaborando en la definición de un espacio iberoamericano para el Manejo Costero Integrado.

Resulta crucial conocer estos antecedentes para comprender mejor la intención de este libro. Por descontado que la primera respuesta obedece a una lógica académica y científica. No me cabe duda. Pero también, y esto no es menos importante, supone un logro demostrativo del funcionamiento de la red; de qué ha conseguido un grupo de personas que persigue algo juntos y llegan a formar un verdadero equipo. Este libro es ante todo el resultado de un proceso que aúna voluntades y esfuerzos. Ese puede ser el gran significado de este libro. Algo así como el símbolo de un primer logro que anima a continuar el camino emprendido.

El contenido del libro se centra en los diagnósticos, de escala nacional, que ofrece el manejo costero de cada país. Para lograr dicho objetivo se adopta un esquema o modelo de análisis decidido y compartido por todos los miembros de la red. Dos partes bien diferenciadas permiten el desarrollo de este trabajo. Una primera se refiere al contexto en el que se desarrolla la gestión de las costas. Para ello se describe el espacio y los recursos costero marinos, así como su importancia y problemática. En una segunda parte se aborda el denominado “decálogo”, que consiste en sintetizar aspectos relevantes de la gestión en este ámbito geográfico: política, normativa, responsabilidades, instituciones, instrumentos, capacitación, recursos, información, educación y participación.

A partir del contenido descrito habrá que buscar puntos comunes en la gestión costera, tanto positivos como negativos, que puedan darse entre los diferentes países. Ello conducirá, no cabe duda, al dibujo de un boceto iberoamericano de manejo costero. Todo lo anterior debe permitir, en una próxima fase del proyecto, encontrar los espacios que pueden compartirse a la hora de proponer fórmulas de avance en un contexto iberoamericano. En este sentido, el siguiente paso deberá profundizar en las propuestas que encauzarán la mejora de la gestión del espacio y los recursos costeros.

Conviene mencionar el procedimiento seguido para definir el método de trabajo. Y ello es así porque es una buena muestra del grado de acercamiento que existe entre los miembros de la red IBERMAR. A un primer borrador elaborado desde la coordinación de la red (1) le siguió un proceso de enmiendas y sugerencias realizadas a través del correo electrónico (2). Una vez encajadas se procedió al interesantísimo debate en una reunión celebrada en Cádiz (3) en abril de 2008. Cuando se perfiló el método de trabajo cada grupo nacional tuvo tiempo para desarrollar y adaptar a su situación particular el esquema acordado (4). Y el resultado de esta tarea se presentó y discutió, de nuevo, en Varadero (5) en noviembre de 2008. Posteriormente, todos los países de la red se emparejaron con objeto de que un país revisara el texto del otro, y viceversa (6).

Tanto las diapositivas de las correspondientes presentaciones, como los documentos redactados y grabados en formato electrónico, están a disposición de todo aquel que lo desee (<http://www.gestioncostera.es/ibermar/>). La intención es que este material se presente en noviembre de 2009 en Río de Janeiro. Allí celebraremos nuestra próxima reunión. Y como siempre, aprovecharemos la oportunidad, además, para hacer otras cosas importantes: estrechar lazos de colaboración con otras redes afines, impartir cursos breves, participar en el Encuentro Nacional de Gestión Costera que organiza la Agencia Brasileña de Gestión Costera, etc.

Estoy convencido de la necesidad de nuestro trabajo. ¿Se ha fijado el lector en un mapa de Iberoamérica? ¿Recuerda dónde están las concentraciones demográficas más importantes, las áreas industriales y de servicios de envergadura, las conexiones y nodos de comunicación internacionales más relevantes, los mayores puertos, los centros políticos y de decisión más trascendentes, la mayor concentración de infraestructuras y equipamientos? En efecto, lo que suceda en este espacio interesa sobremanera a buena parte de las personas que habitan a ambos lados de este océano que nos une. Porque Iberoamérica puede ser estudiada e interpretada de múltiples formas pero también a través de una geografía humana de su litoral. Y de ahí la trascendencia que le damos en nuestra red a las políticas públicas relacionadas con el espacio y los recursos costero marinos.

Por último, no quisiera terminar estas líneas introductorias sin agradecer, de forma muy sincera, a las instituciones y personas que, de una manera u otra, hacen posible esta maravillosa aventura cooperativa. En primer lugar a CYTED, nuestra institución matriz, porque su personal siempre responde a nuestras expectativas y necesidades de funcionamiento. A la Universidad de Cádiz porque su *Aula Universitaria Iberoamericana* (AUI) ha demostrado su interés en IBERMAR financiando la participación de tres nuevos países hermanos y también su Rectorado nos ha apoyado incondicionalmente desde el principio. A UNICAJA por sumarse a este proyecto que estrecha más la relación de Cádiz con Iberoamérica.

Entre las personas que merecen un agradecimiento muy especial están Pedro Arenas y nuestros dos “Javieres” García, por haberle puesto inteligencia, músculo y corazón a la iniciativa de IBERMAR, y por seguir regalándonos su esfuerzo e ilusión para que nuestra aspiración se convierta en realidad. A todos los coordinadores nacionales y sus correspondientes equipos, porque ellos están haciendo posible este proyecto en la práctica. A J. Adolfo Chica porque ha puesto especial empeño en la publicación de este libro. A David Benítez por su apoyo cartográfico. Y a todas esas otras personas que con su afecto y entusiasmo consiguen acercar más la realidad a nuestros sueños.

Para finalizar esta modesta presentación me gustaría recordar una frase con la que me identifico, y la cual utilizo a menudo, desde que la descubrí hace bastantes años: *La ciencia sin conciencia no es más que la ruina del alma*. Su autor, Francois Rabelais (1494-1553?), catedrático al que admiro por el coraje que tuvo para rebelarse contra

todo aquello que le parecía injusto o inmoral (incluidos, nada más y nada menos que su propio Rector, su Emperador y el Papa), consigue reflejar de forma maravillosa lo que muchos universitarios sentimos con relación a nuestro trabajo. Y es que no solo se trata de ganar el sustento, eso es fundamental, está claro; pero hay más cosas, e igual de importantes. Entre ellas está el sentido de ese trabajo nuestro. Quizás por ello la propia idea de CYTED, “Ciencia y tecnología para el desarrollo”, nos cautivó desde el primer día para la causa común iberoamericana.

**Dr. Juan M. Barragán Muñoz**

*Coordinador General de la Red IBERMAR*

*Cádiz, verano de 2009*



CYTED *Ibermar* Manejo Costero Integrado  
*Red Iberoamericana*

A stylized, hand-drawn map of the Iberian Peninsula (Spain and Portugal) in brown ink, positioned to the right of the main text.

Manejo Costero Integrado

**CYTED** *Ibermar*

Red Iberoamericana



[www.ibermar.org](http://www.ibermar.org)

