

## **Título: Hacia una Ley Nacional de Política Costera Marina**

- **Disertante: Lic. Maria Cristina Huwiler**

Introducción:

En la presente exposición, será presentado un anteproyecto de norma nacional para la zona costera marina, con el fin de delinear un instrumento jurídico con perfil activo y previsor, integrado y específico.

**En toda América Latina, integrada por países de perfil fundamentalmente agrícola de acuerdo a patrones culturales, va surgiendo la necesidad de fortalecer los asuntos costeros marítimos y comenzar su abordaje, desde una visión integral que reconozca su carácter de totalidad organizada, de unidad en la diversidad .**

**La zona costera es un territorio entre el continente y el mar que se extiende tierra adentro y hacia el mar en una extensión variable**

Esta condición de múltiple encuentro entre tierra , mar y atmósfera , hace de la costa un lugar frágil y único, que requiere de acciones de manejo diferentes a las que se llevan a cabo en los ambientes terrestres, fluviales o lagunares y necesitando por lo tanto de regulaciones específicas.

En la última década numerosos especialistas han avanzado en el estudio de la costa, definiéndola como una franja que incluye tanto al ambiente acuático como el terrestre, constituyendo en si, un sistema con fronteras abiertas que integran tierra firme y el mar (en el caso de costa marina), vinculadas entre sí por interacciones mutuas a través de procesos fisicoquímicos y biológicos. Esta condición de múltiple encuentro entre tierra , mar y atmósfera , hace de la costa un lugar frágil y único, que requiere de acciones de manejo diferentes a las que se llevan a cabo en los ambientes terrestres, fluviales o lagunares y necesitando por lo tanto de regulaciones específicas.

En algunas definiciones ,desde una visión académica , la costa alcanza una extensión espacial más allá de la interfase o línea de contacto entre el agua y la tierra, incluyendo en la zona costera “toda el área de influencia recíproca entre ambos ambientes, donde los procesos dependientes de la interacción entre tierra y mar son más intensos “. (Sorensen y McCreary,1990). Para la gestión de dicho territorio es necesario acotar la definición de la zona costera, y definir claramente el criterio usado para la demarcación de su extensión espacial , a través de un instrumento jurídico .

**En muchos países la zona costera es de dominio público, utilizándose desde una visión funcional a la gestión administrativa de dicho territorio, diversos criterios político-administrativos, a fin de delimitar las jurisdicciones y las competencias sobre el mismo. Cabe aclarar que en Argentina el Código Civil, menciona entre otros bienes de dominio Público del Estado a las playas y riberas y en el artículo 2340 , inciso n° 4 establece :”Las playas del mar y las riberas internas de los ríos , entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias....”.**

**A partir de la Constitución del año 1994, “ la franja costera que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias, es de dominio público provincial”. (Franza, 2002).**

**Actualmente y respetando lo establecido en el Código Civil, la demarcación o delimitación definitiva de lo que se entiende por costa, la realizan las jurisdicciones locales ,que tienen el dominio de dicho recurso natural, pudiendo usar para ello distintos criterios políticos-administrativos.**

**De ahí que en el anteproyecto de Ley Nacional , que actualmente está en discusión en el ámbito del Congreso Nacional para tutelar dicho territorio, la zona costera marina es definida como el espacio entre el continente y el mar que se extiende tierra adentro y hacia el océano , más allá de la interfase entre ambos, en una extensión variable .Por lo dicho anteriormente , la demarcación o delimitación definitiva, la realizan las jurisdicciones locales ya que la zona costera , es de dominio público provincial**

Los problemas de las zonas costeras no sólo atañen al uso y la protección de los recursos naturales y del entorno costero, sino que también abarcan importantes aspectos económicos y sociales, requiriendo por lo tanto un abordaje transdisciplinario .

**Para llevar adelante de manera eficaz el manejo de las zonas costeras y el desarrollo de políticas en cada país ,es indispensable elaborar leyes y reglamentos integrados , que se apliquen en la práctica y se basen en principios sociales, ecológicos y científicos.**

### **Ordenamiento ambiental costero**

La zona costera constituye un ambiente altamente complejo y dinámico en el cual las acciones humanas pueden generar consecuencias a través de impactos a escala local o regional, debido a la estrecha interrelación entre los factores ambientales y sociales.

**Las costas como interfases poseen atributos y características que surgen de las interacciones de los dos geosistemas que les dan origen: el acuático y el terrestre. Muchas acciones antrópicas establecen barreras entre los dos geosistemas , separándolos e impidiendo los procesos físicoquímicos y biológicos que se producen entre ellos, alterando así la interacción e influencia que ejercía un geosistema sobre el otro, e impactando por tanto en el recurso costero . Eso sucede con la forestación de dunas, con la construcción de escolleras perpendiculares a la línea de costa o al urbanizar sin planeamiento la costa, entre muchas otras acciones.**

Cuando estas acciones se llevan adelante sin una visión global y en ausencia de un conjunto de principios rectores, aumenta el riesgo de que se generen procesos de degradación ambiental o reducción de recursos, generando pérdidas de oportunidades económicas y costos sociales de remediación que deben afrontar las generaciones presentes y/o futuras.

La presión demográfica sobre las zonas costeras está creciendo en todo el mundo, ya que la mayor parte de la población mundial habita en ellas con proyección **demográfica** creciente (tomando el concepto más amplio de franja costera). En la costa marítima, a su vez, se multiplica esta presión en la temporada estival por la masificación del turismo y la urbanización descontrolada que se genera a consecuencia de los intereses locales de esta actividad.

Muchos de los problemas que afectan las zonas costeras en el mundo también lo hacen en el extenso litoral marítimo de nuestro país, entre ellos la urbanización creciente, la contaminación industrial y orgánica proveniente de fuentes terrestres, la contaminación acuática, la sobreexplotación de los recursos naturales (extracción de arena), entre varias otras actividades impactantes.

Se ha degradado la calidad ambiental en muchos sectores de nuestra costa marina a causa de localizaciones de grandes emprendimientos inmobiliarios, por la fuerte presión del mercado ligado al turismo para proyectos de nuevas urbanizaciones que producen elevados impactos, dada la falta de planificación y control en el desarrollo de las actividades económicas que ahí se localizan. Se produce así la destrucción de médanos por nuevas construcciones mal emplazadas, impactos por obras viales cerca de la línea de retroceso de la costa, afectando a su vez el normal escurrimiento de aguas superficiales por inversión de líneas de drenaje, entre otras afectaciones, que provocan la disminución de la calidad ambiental de las mismas.

### **Gestión de Ordenamiento Costero**

Frente al deterioro del recurso, surge con urgencia la necesidad de abordar en las distintas escalas gubernamentales una gestión específica de ordenación ambiental de las costas. A través del uso de técnicas de gestión de dicha disciplina, como la evaluación ambiental estratégica, la zonificación de áreas de riesgo, la valoración económica del recurso costero, la restauración de ambientes y la remediación de pasivos ambientales, cabe esperar la mitigación de estos problemas detectados.

El ordenamiento ambiental se convierte así en sostén de una política específica e integrada de costas, mitigando impactos ambientales de la ocupación y promoviendo la integración de todas las variables del desarrollo en su interrelación con el espacio territorial costero (terrestre y marítimo), con el fin de intentar el progreso armónico de los distintos sistemas espaciales/ambientales, atenuando las disparidades y disfuncionalidades del territorio costero, promoviendo sus potencialidades y limitando las vulnerabilidades.

Una política pública de ordenamiento costero es un esquema de planeación que tiene como propósito lograr una relación armónica entre el medio ambiente y los asentamientos humanos, y las acciones antrópicas que derivan de ellos con el propósito de disminuir las desigualdades regionales y lograr un desarrollo socialmente equilibrado, respetando el ambiente natural. Ese esquema de planeamiento produce las líneas directrices que alimentarán el **Plan de Manejo Integrado** de las costas, que es el proceso de gestión dinámico mediante el cual se toman decisiones para el empleo, el desarrollo y la protección de las áreas con vistas a alcanzar metas establecidas en cooperación con grupos de usuarios y autoridades nacionales, regionales y locales.

**Un Plan de Manejo agrupa distintas iniciativas y propuestas de gestión para dicha zona, potenciando a la toma de decisión implementando sistemas evaluados científicamente y promoviendo estrategias de coordinación interinstitucional debido a las características transversales de la problemática costera.**

Dentro de los planes de manejo integrado -en nuestro país a cargo de las provincias- están contempladas, si se consideran necesarias, distintas técnicas de restauración de los recursos abióticos del territorio costero. Dependiendo de la evaluación previa en distintas escalas, si el nivel de la problemática lo requiere, cabe restaurar **con las denominadas “soluciones blandas”** como procesos de repoblación de arena o, simplemente, con el cambio de perfil de balnearios, **apuntando a balnearios que cumplan normas de calidad, y algunas otras veces, para mitigar la degradación ambiental, se requiere eliminar obras existentes como las escolleras perpendiculares a la línea de costa.**

**Previa realización de estudios interdisciplinarios y de evaluación ambiental del área, dada la magnitud del impacto, se puede proceder para remediar el recurso costero afectado, a utilizar un nuevo enfoque de “soluciones estructurales” como las obras de escolleras en forma de T o “soluciones mixtas” combinando ambas alternativas (obras de ingeniería con “soluciones blandas”). En casos especiales, dada la magnitud y el riesgo de los procesos erosivos, resulta necesario llevar a cabo proyectos de más envergadura como la obra de protección de arrecifes semisumergidos, que se plantean actualmente en un sector costero en Mar del Plata.** Sin embargo, es preciso remarcar que el tipo de obra que se decida emprender para restaurar el recurso requiere de un análisis y un diagnóstico exhaustivo tanto regional como local del área.

Estas decisiones en el manejo integrado debe incorporar un análisis previo de las realidades locales, ya que pueden afectar la capacidad de desarrollo de ciertas comunidades y, a su vez, las decisiones locales deberán tener en cuenta los impactos a escala regional, ya que ciertas obra locales pueden tener una gran área de influencia, impactando más allá del ámbito local.

### **Hacia una ley de política costera marina**

El territorio argentino tiene un extenso litoral marítimo que se extiende desde Punta Rasa (en la provincia de Buenos Aires) hasta la isla Grande de Tierra del Fuego, con una elevada población concentrada en unos pocos centros urbanos costeros, provocando por tanto una presión intensa en el área, llegando a ciertos casos a niveles críticos de funcionamiento de dicho recurso.

En diversos congresos, encuentros, seminarios y talleres específicos sobre el tema costero, que fueron realizados a través de programas o áreas del poder ejecutivo en las distintas esferas gubernamentales, con la participación de diversos actores económicos, sociales, y gubernamentales (1) surgió como clara demanda de los actores costeros los siguientes puntos a destacar:

- la ausencia de normativa a escala nacional y provincial referida al ordenamiento costero;
- la falta de lineamientos integrados de planificación para la costa, primando entonces los usos sectoriales de la misma (carreteras, urbanismo, minería, etc.).

En Argentina sólo hay vigente legislación sectorial que no contempla los atributos y características específicas diferentes de lo terrestre y de lo acuático, y dado que se trata de un territorio frágil y de elevada complejidad, requiere por tanto de una legislación específica para su uso ordenado e integrado.

El uso de muchas de estas áreas suele presentar divergencias entre la aptitud jurídico ambiental y los usos concretos que se le da a la costa, conflictos centrados fundamentalmente en la restricción del acceso público a playas que es tutelado por las normas.

El territorio costero y los recursos naturales que se encuentran en el mismo pertenecen originariamente a las provincias, quienes en el presente resuelven sobre su administración a través de normativas sectoriales al carecer de leyes costeras específicas.

En cuanto a los municipios, los bienes y poderes de éstos son recibidos por delegación de los respectivos gobiernos provinciales que, a través de leyes orgánicas de municipalidades, resuelven cuales bienes de dominio público son puestos bajo administración municipal. En el caso bonaerense, los balnearios están administrados por los municipios con la fiscalización del ejecutivo provincial por intermedio de la Secretaría de Turismo.

Uno de los problemas que se visualizan en la gestión es que la mayoría de los proyectos e intervenciones que se realizan en la zona costera no tiene en cuenta las demás actuaciones realizadas por otras entidades, tanto en el pasado como en el presente, creando así un verdadero mosaico de acciones incompatibles, sin la necesaria planificación integrada.

Al no haber una regulación específica y una unidad funcional como autoridad de aplicación de la misma, en las distintas escalas gubernamentales se produce duplicidad en las incumbencias y una inadecuada asignación de roles, llevando a una ineficaz administración del recurso.

Esos problemas de organización político institucional derivan en situaciones de conflictos, tales como:

- ausencia de planes de manejo integrado y falta de recursos económicos para su eventual implementación;
- falta de coordinación entre organismos públicos con incumbencia sectoriales en el tema y entre las distintas escalas gubernamentales;
- decisiones tomadas sólo en base a aspectos económicos o de demandas coyunturales, sin contemplar la dinámica costera;
- falta de evaluaciones estratégicas, de cartografía actualizada, de mapas de riesgo, de mediciones y monitoreos sistemáticos y escasa información sistemática de base, lo que genera incertidumbre en la toma de decisiones.

Este diagnóstico, logrado de manera participativa alrededor de toda la costa, con el apoyo de actores municipales que constituyeron en su momento la Red Costera Marina, y a través de presentaciones y numerosas consultas y entrevistas a los diversos actores costeros y académicos especialistas en la temática, nos permitió tener en cuenta los problemas a superar al delinear el anteproyecto de Ley Nacional de Política Costera Marina. A su vez existe la necesidad de que este instrumento jurídico tenga perfil activo y previsor para poder impulsar de manera eficaz una política de planeamiento costero encaminada hacia el desarrollo sustentable en dicho territorio.

Para ello, al poseer la Argentina un régimen federal de concertación (2) es necesario definir claramente las incumbencias entre las distintas escalas gubernamentales en la política costera marina. En este sentido, los puntos centrales de este proyecto de ley son los siguientes:

- a. creación de una Unidad Costera en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional;
- b. se le asigna a la esfera nacional de gobierno, a través de la Unidad de Política Costera Marina, los siguientes roles:
  - establecer el marco de protección, como así también garantizar la contribución de la ciencia marina;

- procurar y obtener de manera continua las mediciones necesarias, sistematizando la información científica a fin de elaborar diagnósticos a distintas escalas;
- promoción, transferencia y asistencia técnica y financiera a los planes de manejo provinciales, con fiscalización nacional de su cumplimiento.

Esta Unidad estará a cargo de la actualización sistemática, del monitoreos y elaboración de diagnósticos para la evaluación ambiental estratégica y para la evaluación del riesgo del territorio costero a escala nacional. O sea que se le confiere a la escala gubernamental nacional la misión y función de llevar adelante de manera integrada y transdisciplinaria el diagnóstico, la zonificación y la evaluación estratégica de la zona costera, estableciendo a su vez los mecanismos para el apoyo técnico y financiero a las provincias con el fin de que ejecuten sus planes de manejo integrado, construidos desde la realidad territorial pero garantizando la base científica por la esfera gubernamental nacional.

c. Definición clara de la asignación de los roles e incumbencias institucionales.

En el proyecto se define a la Unidad Nacional como autoridad de aplicación de este instrumento jurídico y le otorga la función de garantizar la generación de conocimiento al servicio de la innovación de las políticas de gestión integrada en las costas, que serán planificadas y ejecutadas en su territorio costero por las propias provincias, con la fiscalización de su cumplimiento por esta instancia federal.

Por lo tanto se le confiere a la Unidad Nacional de Política Costera la función de establecer y transferir los criterios, las herramientas y el marco para que las provincias diseñen y ejecuten planes de manejo integrado a través de un acuerdo consensuado con los actores costeros, apoyadas técnica y financieramente desde la esfera nacional.

El objetivo central del instrumento legal específico para nuestras costas marinas es impulsar la gestión ordenada e integrada del litoral marino de nuestro país y encaminar las acciones en dicho espacio hacia el desarrollo sustentable, conciliando la oferta ambiental con la demanda social de bienes y servicios, contemplando intereses regionales y locales, garantizando la participación activa de los actores sociales involucrados.

Por otra parte, apuntala el desafío de Argentina como país costero de mirar soberanamente nuestro mar.

(1) Entre ellos el Primer Taller Bonaerense de Manejo Costero Integrado (San Clemente del Tuyú, marzo de 2004) y los numerosos talleres y encuentros realizados por el Programa Bonaerense de Ordenamiento Ambiental Costero con los 16 municipios costeros marinos de la Provincia de Buenos Aires (año 2004-2007).