

PROYECTOS DE LEY DE COSTAS Y DESARROLLO LITORAL SOSTENIBLE DESDE LA ÓPTICA GEOGRÁFICA

GARCÍA, Mónica Cristina – VENEZIANO, Marcelo Francisco

Grupo de Estudios de Ordenación Territorial (GEOT). Centro de Investigaciones Geográficas y Socio-Ambientales. Dpto. Geografía. Universidad Nacional de Mar del Plata.

E-mail: mcgarcia@mdp.edu.ar

RESUMEN

Las áreas litorales atraen, aceleradamente, población, usos y actividades con impactos ambientales de variada magnitud sobre los recursos costeros, debido al desarrollo urbano espontáneo y anárquico, diversidad de actores involucrados, intereses juxtapuestos, conflictos generados, ausencia de marcos normativos y otros. Esta complejidad del espacio costero es deficientemente tratada en los proyectos de ley de costas (nacional y provincial bonaerense) en discusión, sin contribuir a ordenar los subsistemas físico-natural, socio-económico y administrativo-jurídico que lo conforman. Se propone por ello, analizar dichos proyectos, a fin de evaluar con una mirada crítica desde la Geografía, sus fundamentos, presupuestos mínimos y ámbitos de aplicación, para identificar vacíos y vicios. El método de trabajo implicará lectura y comparación de los proyectos de ley citados, revisión y precisión de conceptos geográficos, análisis de delimitaciones propuestas, elaboración de recomendaciones y conclusiones, etc. Los resultados aportan nuevas perspectivas geográficas aplicadas para una ordenación costera sostenible.

Palabras clave: litoralización - ley costera - gestión integrada - sostenibilidad

COASTAL LAW PROJECTS AND SUSTAINABLE COASTAL DEVELOPMENT FROM THE GEOGRAPHICAL OPTICAL

SUMMARY

The coastal areas attract rapidly, population, land use and activities with environmental impacts of varying extent on coastal resources due to spontaneous and anarchic urban development, diversity of actors, interests juxtaposed generated conflicts, lack of regulatory frameworks and others. This complexity of the coastal area is poorly addressed in the coastal law projects (national and provincial Buenos Aires) in discussion without contributing to the sub-order physical-natural, socio-economic and administrative-legal in the preparation. It is therefore proposed to analyze these projects, to assess with a critical eye from geography, its fundamentals, tight budgets and scope, to identify gaps and defects. The method of work will involve reading and comparison of the bills listed, review and accuracy of geographic concepts, analysis of proposed boundaries, development of recommendations and conclusions, and so

on. Results bring new prospects for applied geographical sustainable coastal management.

Keywords: littoralization - coastal law - integrated management - sustainability

Introducción

Las áreas litorales o costero-marinas constituyen uno de los sistemas geográficos más singulares y a la vez, más conflictivos, por la variedad y complejidad de las interrelaciones que tienen lugar en ellos. Su singularidad radica, asimismo, en el carácter multidimensional del espacio y los recursos litorales, desde el punto de vista físico, ecológico, social, económico, cultural, jurídico, administrativo, político, etc. (Barragán Muñoz, 2006). Esto le confiere también especificidad y originalidad -producto de las peculiaridades de la interacción tierra-agua-aire-seres vivos, incluido el hombre- y de su productividad y biodiversidad y a la vez, una gran fragilidad, asociada a la creciente demanda y valoración de un espacio exiguo y muy demandado.

Las características enunciadas en el sistema litoral, permiten señalar que, en su conformación y dinámica, intervienen tres subsistemas (figura 1): *el físico-natural, el socio-económico y el jurídico-administrativo*. Este espacio costero oficia de sustrato de un conjunto de actividades específicas y actúa como soporte de infraestructura, equipamiento y servicios de usos y ocupaciones costero-marítimas – como instalaciones portuarias y obras de protección costera- entre otras. También de otras actividades que encuentran en la *costa*, un factor favorable de localización (aún sin ser costero-dependientes), como industrias, servicios turísticos y comerciales, equipamiento urbano y/o deportivo, etc., con creciente litoralización de usos y actividades (García, 2010).



Figura 1: Conformación del Sistema Litoral.

Fuente: adaptado de Barragán Muñoz, 2006.

La ocupación intensiva de la franja costera y la ausencia de criterios ambientales, suscitados en muchas oportunidades por intereses y motivaciones socio-econó-

micas, políticas y de otra índole, han generado múltiples conflictos, particularmente notables en las alteraciones de los procesos geomorfológicos y en la degradación propia del espacio litoral. Algunas de las complicaciones del uso humano de la costa derivan de la utilización del mar como vía comercial y del litoral como recurso recreativo, lo cual dio lugar a la construcción de puertos, dragados y obras de defensa por un lado y la destrucción o deterioro de médanos, playas y acantilados para facilitar la contemplación del mar o para la explotación de las arenas para la actividad de la construcción.

El progresivo proceso urbanizador, las limitaciones de espacio y la falta de planificación de usos de las áreas litorales, potencian la fragilidad costera y la consolidación de escenarios de riesgo, debido a la peligrosidad natural y la vulnerabilidad de los contextos expuestos, ya sean físicos o humanos, lo que puede incidir en la sostenibilidad futura de las áreas litorales urbanizadas, generando incompatibilidades de carácter ambiental, que han llevado a que en muchos sitios haya pasado de ser un recurso ilimitado a un recurso no sostenible (Trapero, 1998; Tintoré *et al.*, 2003)

En muchos casos, la fragilidad de la franja costera, entendida ésta como la zona que incluyen el área continental sujeta a las influencias marinas y el área de tierra sujeta a la influencia terrestre. Puede ser dividida en tres componentes principales: el mar, la playa y el espacio detrás de la playa (UNEP, 2001) se ve agravada por la falta de definición y alcances de su delimitación y por la yuxtaposición de usos, intereses y objetivos de los actores sociales involucrados en su manejo, ya que por lo general, no se observan acciones o actuaciones coordinadas, prevaleciendo las realizaciones sectoriales.

Tal como lo postula Barragán Muñoz (2006; 65), la estructura jurídica (*leyes y normas*) aporta las reglas y los mecanismos administrativos con los que tiene lugar la ordenación y la gestión de las áreas litorales. También propone un sistema administrativo organizado (*instituciones*) para conseguir las metas prefijadas por el gobierno (política). Dichas instituciones necesitan medios humanos y económicos (administradores y presupuesto) para ejecutar las funciones (*competencias*) que les han sido encomendadas, en relación con dichos objetivos. Estos se alcanzan de un modo determinado (*estrategias*), por medio de una serie de actuaciones prefijadas (*instrumentos*). En las sociedades democráticas, la gestión tiende a llevarse a cabo contando con la voluntad y parecer de los administrados (*participación social*).

La normativa actual para la gestión del espacio y recursos costeros es amplia, difusa y se halla dispersa en diversos códigos, leyes y decretos, en el nivel nacional y provincial (de la que se detalla una apretada síntesis en tabla 1) como también en distintas ordenanzas a nivel municipal.

La Constitución Nacional (promulgada en 1853 y reformada en 1994) constituye el pilar jurídico del país y de ella se derivan las leyes nacionales que reglamentan sobre su contenido. En relación con el tema objeto de estudio, establece la distribución de responsabilidades en materia de protección ambiental y aclara sobre el dominio del territorio y los recursos de acuerdo con los poderes no delegados por las provincias (tabla 1). Ejemplo de ello es el Código Civil Argentino (1871), la normativa más

antigua que hace referencia a la franja costera, al definir a quien pertenece el dominio y jurisdicción sobre las aguas del mar y los ríos.

La jurisdicción nacional involucra todo lo relacionado con el comercio y navegación entre la Nación y otros Estados y entre las Provincias. No obstante, una parte importante de la gestión costera (aún bastante descoordinada) se lleva a cabo desde organismos relacionados con límites internacionales, especialmente con fronteras costero-marítimas, como la ley del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo y la Convención de las Naciones Unidas para los Derechos del Mar (CONVEMAR). Otras leyes y decretos nacionales regulan la preservación de los recursos vivos, reservas y monumentos naturales, actividades portuarias, pesca, etc. (tabla 1).

En todo aquello que excede la navegación exterior e interprovincial, las leyes sobre el uso de costas, corresponde a la provincia a la que pertenecen las mismas, en tanto que las disposiciones administrativas corresponden a la Provincia en general y a los Municipios en particular. Así, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, el artículo 28 de la Constitución provincial establece los derechos y obligaciones en materia ambiental y siguiendo sus lineamientos, se sancionaron otras leyes sobre el ambiente, recursos naturales, aguas, urbanización, uso del suelo, explotación minera de playas, paisajes y recursos protegidos, acceso a la información pública, entre otras. Se incluyen también otras leyes de interés referidas a temáticas ambientales y costeras de las provincias patagónicas (tabla 1).

La enumeración normativa precedente (citada a modo de antecedentes del presente trabajo) es amplia, aunque no exhaustiva, por las limitaciones y alcances del mismo. Pretende una aproximación al tema y al mismo tiempo, mostrar que la legislación para la gestión de las áreas y recursos costeros es difusa y, a la vez, dispersa en el tiempo y el espacio, con competencias superpuestas en el área costera (Dadon, 2010). Aunque existen muchos actores (políticos, técnicos, científicos, sociales, económicos, etc.) involucrados en las áreas costeras, no existe un organismo público específico, responsable de la gestión costera o que se encargue de la coordinación entre diferentes agencias e instituciones actualmente encargadas de cuestiones sectoriales (Barragán Muñoz, *et al.*, 2003). Esto facilita las acciones desaprensivas, amparadas en la falta de normativas expresas que apunten a una gestión integrada del litoral (Mantecón y del Río, 2010).

En la Argentina, se han presentado en varias oportunidades e instancias jurisdiccionales, diversos proyectos de ley para la protección y uso sostenible de la zona costera. Uno de ellos es el proyecto de *Ley de Costas* del año 1999 y 2001, presentados por el senador Antonio Cafiero, cuyo objetivo “fue establecer los presupuestos mínimos para la preservación, mejoramiento y recuperación de las áreas costeras en todo el territorio de la Nación, en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional”. Otros proyectos legislativos presentados entre 2007 y 2009 apuntaron a la *jurisdicción provincial sobre las 12 millas de mar territorial* (senador Guinle); a la creación del *Instituto Nacional de Áreas Costeras* (senador Cabanchik) y al *Régimen de protección de costas sobre el Atlántico Sur* y riberas de los ríos interiores (diputado Macaluse y otros). Hasta la fecha, no se ha sancionado ninguno de ellos.

Examen: Nivel de Gobierno	LEYES - DECRETOS	AÑO	DISPOSICION
NACIONAL	Constitución Nacional	1994	Nación, presupuesto: establece autoridades y Provincias, leyes complementarias (art. 41 y 124)
	Código Civil Argentino	1877	Hace referencia a la franja costera y sus ramos (art. 3.348 y 3.343)
	20.336	1973	Reviende propiedad sobre rivas existentes en zonas del mar bajo soberanía argentina
	20.645-20.648	1973	Tratado Río de la Plata y Foz de Montón. Administración, manejo y preservación del área lacustrial
	25.875	2002	Ley general del ambiente
	25.868	2002	Ley reguladora de la materia biótica
	22.345	1988	Parques, monumentos naturales y reservas nacionales
	23.819	1990	Convenio RAMSAR sobre Humedales.
	23.968	1990	Ley de firma de base
	24.897	1992	Actividad portuaria, límites de aplicación, habilitación, administración, jurisdicción y control
	24.375	1994	Convenio sobre la Diversidad Biológica
	24.543	1995	Espacios marítimos argentinos
PROVINCIAL	26.398	2008	Régimen federal de pesca. Dominio Zonas Extranjería Esclusiva (ZEE) y dominio provincial
	Constitución Prov. Bs. As.	1994	Buenos Aires- Derechos y obligaciones en materia ambiental (art. 38)
	1.802	2008	Buenos Aires- Unidad de Coordinación de Manejo Costero provincial (benarratz)
	2.613	2002	Santa Cruz- Acuerdo convenio Prov- Nación. Proy. Prevención Costas, Costero y Gestión Biodiversidad
	2.951	1996	Río Negro- Fija marco regulatorio para utilización, protección y aprovechamiento zona costera provincial
	3.392	2006	Buenos Aires- Presupuestos mínimos para expansión o creación de obras de marisqueo en municipios costeros
	3.459	1998	Chubut- Fija régimen nautico y yacimientos arqueológicos, etnohistóricos y paleontológicos
	4.617	2008	Chubut- Modifica leyes n° 21161 y 4217 y establece sistema áreas naturales protegidas
	5.657	1985	Buenos Aires- Prohibición de explotación minera de arenas en playas provinciales
	5.688	2007	Chubut- area Parque Inuyruyruy. Museo Costero Patagónico Austral, Convenio Nación (ley 26.445/08)
	8.912	1977	Buenos Aires- Ordenamiento territorial y uso de suelo provincial
	18.382	1987	Buenos Aires- Reglamenta la extracción de arena en el litoral costero provincial
12.297	1999	Buenos Aires- Código de Aguas. Presupuestos mínimos señalados para la preservación de las aguas	

Los **objetivos** que guían esta investigación, son:

- a) Analizar los diversos proyectos de ley de costas en discusión en las legislaturas nacional y bonaerense.
- b) Evaluar con una mirada crítica desde la geografía, sus fundamentos, presupuestos mínimos y ámbitos de aplicación.
- c) Identificar vacíos y vicios, especialmente en lo referido al marco teórico-conceptual insoslayable.

Materiales y métodos

El método de trabajo seguido en este trabajo implicó, siguiendo a Mantecón y del Río (2010), la *observación documental*, entendiendo por “documento” los trabajos y normas consultadas, editados en papel y/o en soporte electrónico. Estos constituyeron los materiales o insumos básicos de esta investigación. Se trabajó especialmente con los proyectos de leyes nacionales de *Presupuestos mínimos para la protección y el uso sustentable de la zona costera*, elaborado por la senadora Mabel Caparrós y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, el de *Ley nacional de política costera marina*, elaborado por las diputadas nacionales Adela R. Segarra y Nancy S. González y el de *Régimen de protección de costas sobre el Atlántico Sur* y riberas de los ríos interiores, de los diputados Eduardo G. Macaluse, Nota G. Iturraspe, Verónica C. Benas, Liliana B. Parada y Victoria A. Donda Pérez.

Para la provincia de Buenos Aires, se analizaron los proyectos de ley de *Valorización y administración del litoral marítimo y bahía de Samborombón* y el de *Manejo Costero Integrado*, de los diputados provinciales Armando Abruzzo y Juan de Jesús, respectivamente.

Paralelamente, se realizaron *observaciones directas intensivas* (Mantecón y del Río, 2010), mediante entrevistas con informantes claves, tales como profesionales destacados en temas costeros (abogados, geólogos, geógrafos, biólogos, arquitectos, economistas, políticos, periodistas especializados y otros), que aportaron puntos de vista y consideraciones que enriquecieron esta propuesta. Los pasos metodológicos anteriores se complementaron con lectura y comparación de los proyectos de ley citados, revisión y precisión de conceptos geográficos, análisis de delimitaciones propuestas, elaboración de recomendaciones y conclusiones, etc.

Resultados

El análisis de cada uno de los proyectos de ley considerados que se presenta seguidamente constituye una aproximación al tema, ya que los mismos requieren una revisión más profunda. Este avance permitió destacar los siguientes aspectos, como lo más relevante de cada uno de los proyectos en tratamiento legislativo:

En el ámbito nacional

Proyecto de ley *Presupuestos mínimos para la protección y el uso sustentable de la zona costera* (Expte N° 1358-D-07 y SAyDS 02279/2007): Su objetivo general es la protección y el uso sustentable de la zona costera y garantiza el uso y goce públicos de la misma. Propone que la definición de zona costera y de sus límites, se concrete a partir de la discusión y el consenso de los actores relevantes. Establece el procedimiento de EIA como requisito previo para obras y actividades. Incorpora la Evaluación Ambiental Estratégica como herramienta de planificación. Determina los usos prohibidos de la zona costera. Crea una Comisión Nacional para el Manejo Costero Integrado, compuesta por la Nación, las provincias y representantes municipales, así como por organismos sectoriales (Prefectura Naval, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, organizaciones de la sociedad civil, entre otros). Prevé el desarrollo de un Plan Nacional para el Manejo Costero Integrado en un plazo máximo de tres años, a cargo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) con participación de la Comisión y la creación de un Fondo Nacional para dicho plan. La autoridad de aplicación nacional es la SAyDS.

Proyecto de *Ley nacional de política costera marina* (Trámite parlamentario: 019 del 22/03/2010; N° de expte. 1318-D-2010): Establece las directrices de la política costera marina en todo el territorio de la República Argentina. Instituye las bases metodológicas para la ordenación integrada y el desarrollo sustentable de las zonas costeras, como también las bases para la protección del medio costero marino, así como sus instrumentos de gestión. Reconoce a las provincias como responsables del manejo integrado y sustentable de sus áreas costeras, para la protección y el sustentable crecimiento de las mismas. Crea una Unidad Nacional de Política Costera a fin de desarrollar, promover, planificar, financiar y fiscalizar el cumplimiento de las directrices, a cargo de un coordinador designado por el Ejecutivo Nacional y un Consejo Consultivo Costero Marino, compuesto por la Nación, las provincias y representantes municipales, así como por organismos sectoriales (Prefectura Naval Argentina, Servicio de Hidrografía Naval, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación y Secretaría de Turismo de la Nación). Propicia la participación pública en los Foros Ciudadanos Costeros y en los Foros Regionales para lograr consensos sociales y territoriales. Prevé el desarrollo de un Plan Nacional de Política Costera Integrada, en un plazo de 240 días desde su promulgación, con participación del Consejo Consultivo Costero Marino y de la ciudadanía en cada una de las ciudades y provincias involucradas de los Foros Ciudadanos Costeros. También contempla la creación de un Fondo Nacional para dicho plan y para financiar talleres, capacitación, formación, y mecanismos de divulgación que realicen los Foros ciudadanos, así como gastos que demande su constitución inicial.

Régimen de protección de costas sobre el Atlántico Sur y riberas de los ríos interiores: (Trámite parlamentario: 018 del 30/03/2011; N° expte. 1356-D-2011). Establece los presupuestos mínimos para la protección ambiental y el uso sustentable de las zonas costeras en todo el territorio de la Nación, incluyendo las del Atlántico Sur

y de los ríos y lagos de todo el territorio nacional. Propone que la administración, uso y manejo de las zonas costeras debe desarrollarse a través de un proceso de gestión integrada. Fija que toda obra o actividad, pública o privada, en zonas costeras requerirá la aprobación de una Evaluación de Impacto Ambiental. Crea el Plan de Gestión Integrada de las Zonas Costeras que tiene por objeto el diagnóstico e implementación de los instrumentos adecuados para la gestión sustentable de las mismas, que incluyen programas de manejo costero; identificación de áreas costeras críticas; estrategias de restauración y protección ambiental; prevención de contaminación ambiental, regulación de actividades u obras en zonas costeras e implementación de sistemas de prevención y control de emergencias o catástrofes naturales. Plantea que el Programa de Manejo Costero, será sometido a Audiencia Pública antes de su aprobación y ejecución y que priorizará la gestión y restauración de las áreas costeras vulnerables o críticas. Establece como Autoridad de Aplicación de la presente ley el organismo que la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción y propone un régimen de sanciones para intervenciones urbanístico-productivas que dañen o afecten el ambiente costero.

En el ámbito provincial

Proyecto de ley *Valorización y administración del litoral marítimo y bahía de Samborombón* (Expte D/4.288/10-11): Regula la valorización y administración del litoral marítimo y del litoral fluvial en la Bahía de Samborombón. Sus objetivos apuntan al manejo integrado de la zona costera; el asesoramiento científico, la participación de los interesados en el proceso de toma de decisiones y la planificación de las actividades del litoral mediante un enfoque interdisciplinario. Establece la libertad de acceso (salvo razones de seguridad y protección ambiental) y áreas de libre circulación y uso gratuito en playas, como también la prohibición de circulación vehicular en áreas medianosas y de extracción de minerales en playas. Involucra los municipios litorales bonaerenses desde Punta Indio a Patagones y los divide en 5 zonas. Propone la elaboración de las Bases de Planificación del Litoral, con amplia participación de todos los actores costeros de los partidos litorales de cada zona, en un plazo no mayor de 18 meses, desde su promulgación. Dichas bases podrán renovarse cada cinco años. Asimismo, plantea un Plan de Administración del Litoral, con trece medidas. Incluye también control de la contaminación, criterios de balneabilidad, obras públicas, evaluación ambiental y actividades deportivas y recreativas. Legisla sobre planificación de la ocupación del litoral, con especial énfasis en la urbanización costera y sus restricciones, la actividad náutica, la investigación, etc. La autoridad de aplicación será designada por el Ejecutivo provincial.

Proyecto de ley *Manejo Costero Integrado* (Expte. Senado provincial nº 11-12D3580): Establece el marco rector para la gestión integral, protección, conservación, mejoramiento, restauración, determinación y recuperación en la Zona Costera de la Provincia de Buenos Aires. Entre los fundamentos se destaca que la regulación de la costa reviste vital importancia ya que un ordenamiento territorial planificado, sobre la base de un enfoque ecosistémico, permite rescatar los procesos que man-

tienen su sustentabilidad y evitan daños irreversibles sobre este frágil y productivo ambiente. Crea un Programa Provincial de Manejo Costero Integrado que deberá respetar, entre otros, los Principios y líneas directrices: desarrollo sustentable de recursos costeros, protección de la biodiversidad y productividad de ecosistemas litorales, planificación estratégica ecológica, acceso público y gratuito al mar y régimen de uso en playas, localización de obras públicas, prevención, reducción y control de contaminación, evaluación de riesgo socio-ambiental, sistemas de monitoreo costero, etc. Además el Proyecto establece crear como autoridad de aplicación, la Unidad de Coordinación de Manejo Costero Integrado de la Provincia de Buenos Aires (COMACI) en el ámbito del Poder Ejecutivo, a efectos de desarrollar, promover, planificar, financiar y fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y directrices del Plan Provincial establecido en la presente ley.

Discusión

Tal como pudo observarse en la descripción precedente, existe una diversidad de proyectos de ley sobre costas, con algunas coincidencias básicas en sus conceptos y enfoques, pero también con varias divergencias, especialmente en la autoridad, ámbito de aplicación y en los plazos para la elaboración de planes y programas de gestión o manejo costero, entre otras. Se observó asimismo, un insuficiente tratamiento acerca de la superposición de jurisdicciones de los que tienen el poder de policía, que debería ser profundizado y definido. En algunos de esos proyectos se advierte también que, a pesar de su discurso o planteo integral u holístico, hay un sesgo sectorial subyacente desde las ciencias de la tierra, ciencias naturales y el urbanismo, sin referentes geográficos.

Lo antedicho explica que una de las principales observaciones a todos los proyectos de ley presentados radica en la insuficiente base conceptual científico-geográfica con el que se han elaborado las mismas, reproduciendo imprecisiones generalizadas. Ejemplo de ello, es el uso del término *costa* tanto para el ámbito fluvial como para el borde marítimo, sin tomar en cuenta su acepción geográfica, que designa “...la porción de tierra que bordea al mar” (Monkhouse, 1978; 119); “...orilla del mar y tierra que está cerca de ella” (DLE, 2005), “...franja amplia de territorio de un país que está próxima al mar”. (Freedictionary, 2011), entre otros.

Frente a estas interpretaciones, que se apoyan en el carácter del espacio costero o área litoral como interfase entre el mar y la tierra, en una anchura variable resultante del contacto interactivo entre la naturaleza y las actividades humanas desarrolladas en ámbitos que comparten la existencia e influencia del mar, especialmente de sus procesos y dinámica (Barragán Muñoz, 2006; Suárez de Vivero, 2007). Otros autores como Clark (1996), amplían este concepto, señalando que el área litoral se extiende desde las planicies o terrazas costeras hasta el inicio del talud continental, lo que reviste gran importancia tanto para la utilización sustentable de los recursos naturales emergidos y sumergidos del área, como para la protección de áreas de interés económico, ecológico, cultural, arqueológico, paleontológico y/o paisajístico.

Barragán Muñoz (2006) señala que se reconocen así tres subáreas bien diferenciadas: la marítima, la terrestre y otra, anfibia o marítimo-terrestre. Asimismo, considera apropiado la utilización del término “*área litoral*” para expresar una realidad geográfica donde el mar y el continente se influyen de manera mutua, no obstante aclara que los límites de estas áreas surgen de criterios múltiples, algunos de ellos muy prácticos, especialmente los vinculados con los problemas que provoca el hombre en su relación con el espacio y los recursos. Reserva el término de *zona costera*, al objeto de una intervención ordenada”, que quedará delimitada por criterios jurídico-administrativos.

La falta de precisión científica lleva a introducir fundamentaciones erróneas en alguno de los proyectos de ley (como es el caso del proyecto del diputado Macaluse y otros), que citando a Dadon (2003) considera que en la zona argentina vivía el 40 % de la población argentina cuando, ateniéndose a las definiciones citadas, la población radicada en municipios costeros, es decir, con litoral marítimo, sumaba 2.292.920 habitantes y con ello, no superaba el 5,7 % de la población total del país. De la población litoral argentina, la provincia de Buenos Aires concentraba el 63,0% del total, en tanto que la del Chubut reunía el 17,3 %, distribuyéndose el remante entre las otras provincias patagónicas (INDEC, 2011).

Por otro lado, resultan interesantes en los proyectos de leyes costeras nacionales, las propuestas de inclusión de Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica ante cada intervención en el espacio costero, a fin de determinar y estimar las consecuencias ambientales de las acciones, políticas, planes o programas propuestos y a la vez, precisar las responsabilidades de los sectores involucrados en forma clara y concreta. Esto implica planificar y ordenar para proteger este ambiente singular, sin que signifique una limitación a los intereses particulares; por el contrario, debe tenderse a incorporarlos a un programa de crecimiento de conjunto, que tome las previsiones necesarias para un desarrollo litoral sostenible, siguiendo los lineamientos del Art. 41 de la Constitución Nacional.

Otra cuestión que aparece citada, pero no claramente establecida, es la referida al deslinde entre lo público y lo privado, concepto sumamente importante en la ordenación y gestión del litoral. Su importancia radica en las delimitaciones necesarias para la protección del dominio público marítimo-terrestre, la definición sobre los terrenos en litigio o en manos privadas, la propiedad de las tierras ganadas al mar, la explotación de los recursos costeros, el acceso público a playas, los contextos expuestos o en riesgo por causas naturales, etc. La protección del dominio público marítimo-terrestre comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado; y la preservación de sus características y elementos naturales, como la prevención también de las perjudiciales consecuencias de las obras e instalaciones que se realicen en este espacio tan frágil.

El proyecto de ley bonaerense de *Valorización y administración del litoral marítimo y bahía de Samborombón* del diputado A. Abruzzo busca superar la dispersión normativa y al mismo tiempo, la contradicción de normas existentes para la fijación de las franjas de protección costeras y particularmente, las leyes N° 8912 de uso del

suelo (100 metros) y N° 12.257 Código de Aguas (150 metros) y el decreto provincial n° 3202/06, que estipula “presupuestos mínimos” para el uso del suelo en parcelas cercanas al mar. Este decreto establece que los nuevos emprendimientos públicos no podrán emplazarse a menos de 250 metros del mar mientras que los privados deberán edificarse a más 300 metros de la línea de costa.

Los parámetros de este antecedente normativo, de fuerte contenido ambiental aunque de adhesión voluntaria por parte de los municipios, fueron considerados en el proyecto antes citado al fijar una zona de prohibición de construcción edilicia de 150 metros y otra de protección de ancho similar. Buscó desacelerar y limitar la construcción de inmuebles privados en las zonas costeras de la provincia, que creció en forma exponencial en la última década a partir de la falta de controles y de alguna tibia legislación aprobada en unos pocos municipios.

Así, el emplazamiento de áreas urbanizadas sobre los médanos costeros, la minería de playas y la realización de obras marítimas con diseños inadecuados, rompieron equilibrios entre aportes y desplazamientos de arenas, que profundizaron los procesos de erosión, de retroceso costero y de degradación de médanos. Esto no sólo afectó y afecta a las reservas de agua dulce, sino que al reducirse la arena en las playas, se puso en riesgo la actividad turística, que es sustento productivo de muchos municipios costeros (García, 2004).

El uso sostenible del ambiente costero es el fin último y su carácter de patrimonio común obliga a que su administración también sea horizontal y común, a través de diversos procedimientos reconocidos constitucionalmente y que han sido incorporados a las propuestas normativas analizadas (libre información al público, audiencias públicas, trámites de declaración de impacto ambiental, cogestión, consulta, etc.), resaltando el carácter espacial y temporal del mismo.

Muchos aspectos quedan aún por analizar y comparar en los proyectos de ley considerados, que no pudieron ser abordados en esta oportunidad y que serán motivos de un nuevo trabajo sobre el tema. Estos proyectos legislativos no hacen más que poner en relieve la creciente demanda de gestión integral de las costas, es decir una planificación más cuidadosa de la ocupación y protección del espacio litoral, de las necesidades de su desarrollo y de los medios de subsistencia de la población. La diversidad de intereses y actores involucrados, en ocasiones contrapuestos, sin que medie la búsqueda de los consensos necesarios, puede contribuir a demorar la sanción de una ley de costas imprescindible para corregir las actuales disfunciones y conflictos en espacios costeros marítimos del país y orientar las futuras intervenciones sobre dichos espacios, procurando un desarrollo costero sostenible en todo el litoral argentino.

Conclusiones

La complejidad del espacio costero es aún deficientemente tratada en los diversos proyectos de ley de costas (nacional y provincial bonaerense) en discusión, sin contribuir acabadamente a ordenar los subsistemas físico-natural, socio-económico

y administrativo- jurídico que lo conforman. Se han logrado algunos avances y coincidencias en las propuestas legislativas estudiadas, especialmente en algunos conceptos y enfoques, más allá que subsistan problemas derivados de la superposición de jurisdicciones y diferencias en la autoridad, ámbito de aplicación y en los plazos para la elaboración de planes y programas de gestión o manejo costero, que requerirán discusiones para generar una propuesta consensuada.

Se observaron imprecisiones conceptuales, especialmente en la definición de costa, área litoral y zona costera que merecen ser revisados, por lo que se sugiere además, definir e incorporar en el texto de la ley a aprobar un glosario de zona costera marítima a fin de unificar léxico, criterios y alcances de términos, conceptos, usos preferentes, categorías, zonificación, etc. El trabajo presentado brinda renovadas perspectivas para una ordenación costera sostenible y abre líneas de investigación en Geografía Aplicada, que no se agotan en el presente aporte.

Referencias

- Barragán, J. M.; Dadon, J. R.; Matteucci, S. D.; Baxendale, C.; Rodríguez, A. y Morello, J., (2003). *Bases preliminares para un programa de gestión integrada de zonas costeras en Argentina*. Cap. 3. 73-106. En: Barragán Muñoz, J.M. (2005). *La gestión de las áreas litorales en España y Latinoamérica*. Universidad de Cádiz, Cádiz, España.
- Barragán Muñoz, J. M. (2006). *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. Cádiz. 2ª reimpression. 303 p.
- Clark, J. R. 1996. *Coastal Zone Management*. Handbook Lewis Publishers. USA.
- Dadon, J. R. (2010). *Manejo costero en la República Argentina*. En: Congreso Red Ibermar. Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: un diagnóstico. Necesidad de cambio. Río de Janeiro, noviembre 2010.
- DLE. Diccionario de la Lengua Española (2005). *Definición de Costa y otros*. Edic. Espasa-Calpe. Madrid. <http://www.wordreference.com/definicion/costa>
- El País* (2009). *El Gobierno atenúa la Ley de Costas y deja vender las casas sobre la playa*. http://www.elpais.com/articulo/espana/Gobierno/atenua/Ley/Costas/deja/vender/casas/playa/elpepunac/20090202elpepinac_1/Tes
- Freedictionary. (2011). *Costa*. <http://es.thefreedictionary.com/costa>
- García, M. C. (2001). *De la minería de playas al refulado de arenas en las costas marplatenses*. Anales Sociedad Argentina de Estudios Geográficos, nº 21-22, Buenos Aires, diciembre de 2001.
- García, M. C. (2004). *Algunas problemáticas ambientales en municipios costeros del sudeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina*. Revista Tiempo y Espacio, Universidad de Bio-Bío, Chillán, Chile, 151-161.
- García, M. C. (2010). *La formación de profesionales costeros*. Capítulo V. En F. Alí ... [et.al.]; coordinado por E. Verón y P. Richeri; dirigido por M. M. Eraso - Ges-

- tores costeros: una propuesta desde el voluntariado universitario a la educación ambiental en áreas litorales. 1a ed. - Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2010.
- Mantecón, C. L. y del Río, J. L. (2010). *Problemática legal en la costa bonaerense*. I Jornadas de Ciencia y Tecnología del Instituto Universitario Naval. Buenos Aires, 26 y 27 de agosto de 2010. <http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/93MANTECON.pdf>
- Monkhouse, F. J. (1978). *Diccionario de términos geográficos*. Oikos- Tau. Barcelona.
- Oribe Stemmer, J., Flores, M. M. (2005) *La zona costera en el Río de la Plata y su Frente marítimo. Protección del medio ambiente en la zona costera*. Informe Técnico FREPLATA. <http://www.freplata.org>
- PROCOSTAS (2008). *Marco legal aplicado a las costas bonaerenses* http://www.procostas.org/cms/index.php?option=com_content&view=category&id=41&Itemid=74
- Suárez de Vivero, J. L. *Delimitación y definición del espacio litoral*. Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico celebradas en Almería, 20 a 24 de Mayo de 1997
- Tintoré, J. (2005). *GIZC, Gestión integrada en la zona costera: innovación en la gestión sostenible del litoral*. IVº Jornades d' Ordenació del territori: recuperació d' espais turístics. COIAB, 22 novembre de 2005.
- Trapero, J. J. (1998). *Amanecer en la costa: hacia una utilización racional del territorio litoral*. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n8/ajtrap>.
- UNEP. United Nations Environment Programme. Caribbean Regional Co-ordinating Unit (2001). *Coastal zone management*. www.cep.unep.org/issues/czm.html