

GENERACIÓN DE NORMATIVAS PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL MARÍTIMO DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT (REPÚBLICA ARGENTINA), UNA PROPUESTA METODOLÓGICA

BELTRÁN, Vilma Jacqueline^{1,2}; GRANADA, Juan¹

¹ Dirección General de Puertos del Chubut

² Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco
beltran.jacqueline@yahoo.com.ar

RESUMEN

El área de estudio se circunscribe al litoral marítimo de la provincia del Chubut, entre los 42° y 46°, sobre el Mar Argentino. Los problemas, en el vínculo sociedad-naturaleza, derivados del proceso de litoralización imperante pusieron en evidencia la necesidad de un marco normativo para la gestión integrada de este espacio, desafío que fue asumido por la Dirección General de Puertos del Chubut. El objetivo de este trabajo es explicitar el proceso de diseño de esta normativa atendiendo a los pasos seguidos durante la investigación, redacción y revisión del Proyecto de Ley del Litoral Marítimo de la provincia del Chubut.

Palabras clave: contexto geográfico - proceso de litoralización - modelos normativos y de gestión - ley marco - compromiso transgeneracional.

CREATION OF REGULATORY MODEL FOR INTEGRATED MANAGEMENT OF MARINE COASTAL AREA, PROVINCIA DEL CHUBUT (REPUBLICA ARGENTINA). A METHODOLOGICAL PROPOSAL

ABSTRACT

This study refers to the marine coastal areas of the Chubut Province, situated between 42 and 46 of degrees south by the Argentinian Sea. The problems arising between society and nature in connection to the present process of littoralisation have shed light on the need of a regulatory model for the integrated management of such spaces, a challenge which was taken on by the Dirección General de Puertos del Chubut. The aim of this paper is evidenciate the process of such regulatory model design making reference to the steps that were followed in researching, writing and revising the Bill on the Marine Coastal Areas of the Chubut Province.

Key words: geographical context - process of littoralisation - regulatory and management models - legal framework - transgenerational compromise.

Introducción

El frente marítimo de la provincia del Chubut que se extiende entre los 42° y 46°, sobre el Mar Argentino no escapa a la tendencia global de ocupación y aprovechamiento creciente de los espacios litorales por parte de las sociedades en los distintos continentes. Este fenómeno ha recibido la denominación de proceso de litoralización y se caracteriza por la artificialización del paisaje y la maritimización de la economía a partir del avance de actividades como la pesca, el turismo, la industria petrolera, y el desarrollo de infraestructura urbana y portuaria, en cortos períodos de tiempo. El proceso socio – territorial enunciado provoca un impacto difícil de manejar, si se considera la complejidad y fragilidad natural intrínseca de los espacios litorales, al converger en ellos las dinámicas naturales marítimas y continentales, sobre las que se imprime la acción de los grupos sociales establecidos en ellos.

Los procesos naturales de erosión marina y pluvial y de remoción en masa que afectan a la fachada marítima chubutense se han visto potenciados por intervenciones antrópicas que, en algunos casos, los inducen y que, a la vez, inciden en el balance entre aportes y migración de sedimentos y la consecuente falta de equilibrio en el diseño de la línea de costa (Beltrán y Granada, 2014). Esta realidad ha hecho que el frente marítimo de las ciudades costeras se transforme en un escenario de riesgo, tanto para las personas como para la infraestructura urbana ahí emplazada. En este contexto, desde la última década del siglo XX, la sociedad ha demandado al estado provincial intervenciones que permitan mitigar la problemática litoral; compromiso que, de hecho, ha sido asumido por la Dirección General de Puertos del Chubut quien, a través de los años, ha generado diferentes tipos de protecciones para los sitios amenazados por procesos naturales o naturales antrópicamente inducidos (Monti, 2011).

La situación descripta puso en evidencia la necesidad de contar con un marco normativo que regule la ocupación y el aprovechamiento del espacio litoral provincial, como así también la conveniencia de crear un organismo que opere como impulsor y coordinador de la gestión integrada del mismo (Barragán Muñoz, 2014). En tal sentido, la Dirección General de Puertos del Chubut (en adelante DGP), ya involucrada en esta temática, fue quien tomó la iniciativa de diseñar el Proyecto de Ley del Litoral Marítimo de la Provincia del Chubut.

Por otra parte y motivados por la misma preocupación, la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental y la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina organizaron el “Taller de Actores Gubernamentales: Aportes Provinciales para un Plan Federal de Manejo Costero Integrado”, a fin de que éste se implemente en las cinco provincias argentinas que cuentan con fachada marítima. A los organismos nacionales mencionados se sumó la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sosten-

table de la provincia de Chubut para concretar el taller en la ciudad de Rawson, los días 5 y 6 de Noviembre de 2014. Este evento contó con la participación de diversos organismos públicos provinciales, entre los que se encontraba la DGP quien expuso el proceso de diseño del marco normativo elaborado. Como producto del debate, surgió la posibilidad de aportar la experiencia chubutense a las provincias argentinas que aún no cuentan con una legislación específica para la gestión integrada de sus litorales marítimos.

En consecuencia, se planteó como objetivo de esta contribución, explicitar el proceso de diseño de esta normativa –a modo de propuesta metodológica- atendiendo a los pasos seguidos durante la investigación, redacción y revisión del Proyecto de Ley del Litoral Marítimo de la Provincia del Chubut, que se obtuvo como producto.

Área de Estudio

En sentido amplio, el área de estudio (Figura 1) comprende el litoral marítimo de la provincia del Chubut que se extiende entre los 42° y 46° sobre el Mar Argentino. A los fines de este trabajo, se adopta como definición de litoral marítimo al espacio “de anchura variable, resultante del contacto interactivo entre la naturaleza y las actividades humanas que se desarrollan en ámbitos que comparten la existencia o la influencia del mar” (Barragán Muñoz, 2003:18). En sentido estricto, el artículo 8 del Proyecto de Ley del Litoral Marítimo de la Provincia de Chubut establece como litoral marítimo al espacio físico comprendido entre la isobata de 20 (veinte) metros y los 500 (quinientos) metros tierra adentro, contados a partir de la línea de ribera, con extensión a los ecosistemas compartidos entre el espacio marítimo y el espacio terrestre y a los sistemas terrestres que influyen en el mar.

En relación con la problemática derivada del proceso de litoralización que remite a la idea de conflicto en la interacción sociedad – naturaleza, se hace necesario considerar que, en Chubut, el litoral marítimo abarca el frente de los cuatro departamentos costeros, Biedma, Rawson, Florentino Ameghino y Escalante, en los que se localizan -de norte a sur- los centros urbanos Puerto Pirámides (fundada en 1900), Puerto Madryn (1865), Rawson (1865) con sus Balnearios Playa Unión (1923) y Playa Magagna (c. 1930), Camarones (1900), Comodoro Rivadavia (1901) y Rada Tilly (1948).

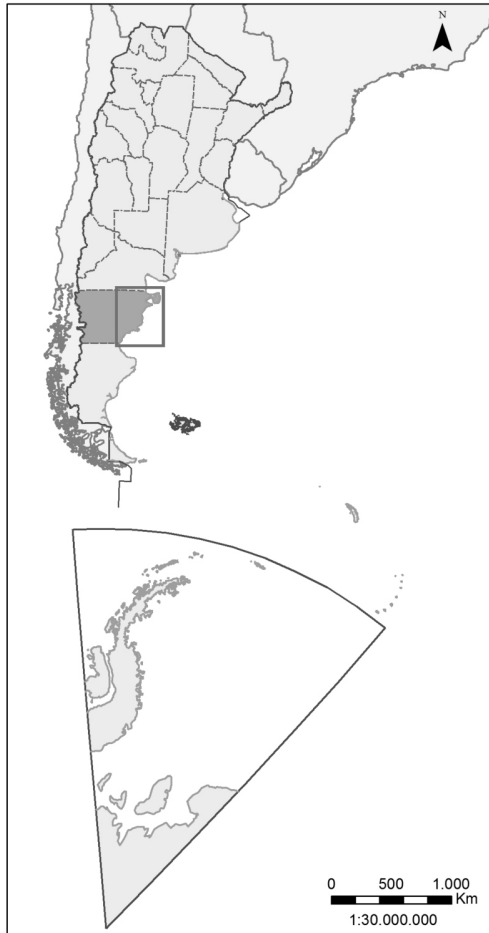


Fig. 1. Posición del área de estudio en la Argentina.

Fuente: elaborado por Ester Valentina Obreque en base a SIG250 - IGN.

Recursos materiales y humanos

En cuanto a *recursos humanos*, este proyecto requirió la convergencia de representantes de organismos públicos provinciales con injerencia sobre el ambiente litoral; todos profesionales provenientes de diversos campos del conocimiento, tales como derecho, geografía, ambiente, biología, oceanografía, geología, ingeniería, arquitectura, turismo y economía.

Por otra parte, el proyecto requirió de profusos *recursos materiales*, los que pueden encuadrarse en las categorías de libros, artículos científicos, cartografía temática, sitios web específicos sobre cuestiones litorales y normativa, como Tratados Internacionales, Leyes Nacionales y Provinciales, Decretos, Disposiciones y Ordenanzas Municipales, entre otros. Se utilizó una encuesta como instrumento de consulta sobre las expectativas sectoriales, la que se estructuró en torno a cuatro ejes temáticos que contenían un total de cuarenta interrogantes.

Método

El diseño del Proyecto de Ley del Litoral Marítimo de la Provincia del Chubut impulsado por la DGP, requirió transitar por diferentes momentos; desde un enfoque diacrónico se pueden mencionar los de investigación, redacción y revisión. Fueron acompañados por periódicas reuniones en las que participaron representantes de organismos públicos provinciales con injerencia en el objeto a regular conformándose, de este modo, un equipo interdisciplinario de profesionales, con conocimiento e intereses sobre el espacio litoral. A modo de propuesta metodológica se sintetizan los pasos que se siguieron en la elaboración del proyecto de ley:

Investigación

- Análisis del contexto geográfico del objeto a regular.
- Consulta a organismos públicos provinciales con injerencia sobre el litoral marítimo provincial.
- Indagación y análisis de normativa relativa a litorales marítimos a escala supranacional e internacional.
- Indagación y análisis de normativa a escala provincial y nacional relativa al litoral marítimo argentino.
- Indagación y análisis de normativa sectorial relativa al litoral marítimo chubutense.
- Revisión de planes y programas para evaluar tendencias de manejo costero integrado o gestión integrada de los espacios litorales en el contexto global.
- Análisis de modelos normativos y de gestión existentes a nivel internacional.
- Análisis conceptual para precisar la terminología a adoptar en el proyecto de ley.
- Todos los aspectos trabajados durante la etapa de investigación fueron expuestos y debatidos en reuniones periódicas para consensuar enfoques y definir líneas de avance.

Redacción

- Una vez definidos los lineamientos a incluir en el proyecto de ley, se comenzó con la redacción del mismo; proceso que estuvo a cargo de profesionales del Derecho y de la Geografía, atento a la competencia de esta disciplina de ca-

rácter holístico, sobre las interacciones recíprocas que se producen entre las dimensiones social y natural, del ambiente a regular.

Revisión

- Una vez redactado el proyecto de ley, se puso a disposición de los representantes de los organismos convocados a las reuniones realizadas durante la investigación para que hicieran una revisión desde su óptica profesional e institucional, señalando los ajustes que creyeran convenientes.
- Luego de la revisión técnico – conceptual, el proyecto de ley pasó a la revisión jurídico – política que realizan las Asesorías Legales del Ministerio de Gobierno, Derechos Humanos y Transporte de la Gobernación de la Provincia del Chubut; como así también pasó por la evaluación de los correspondientes Ministros y el Gobernador, previo a su elevación al Poder Legislativo.

Antecedentes

Aquellos pioneros galeses que a mediados del siglo XIX fundaron Puerto Madryn (28/07/1865) y Rawson (15/09/1865) en las costas del actual territorio chubutense, valoraron establecerse en un sitio privilegiado por su proximidad al mar. Esta situación se profundizó con el correr del tiempo hasta que en la actualidad, el 79,03 % de la población provincial se concentra en los cuatro departamentos costeros (INDEC, 2010). Si a esta preferencia se le suma el desconocimiento por parte del común de los ciudadanos, acerca de las posibles consecuencias por establecerse en escenarios de riesgo y la falta de regulación por parte de los poderes públicos, se llega a una situación que requiere de intervenciones concretas para prevenir o atenuar los daños que podrían afectar a la infraestructura urbana pública y privada.

En el contexto descripto ningún organismo público provincial tenía asignado expresamente el manejo de las dificultades generadas por el proceso de litoralización. Los reclamos de intervenciones ante los problemas que surgían en el ámbito litoral, por lo general recaían en un mismo organismo, que contó con diferentes denominaciones a través del tiempo. Entre éstas, se pueden mencionar Junta Provincial Portuaria (Ley 3755/1992 – Decretos Reglamentarios N° 209/1993 y N° 1724/1993), Subsecretaría de Puertos (Decreto N° 1902/2001), Dirección General de Infraestructura Portuaria (Subsecretaría de Obras Públicas, Dto N° 86/2004) y Dirección General de Puertos (Subsecretaría de Transporte Multimodal, Decreto N° 26/2007). Este organismo fue quien generó respuestas a los reclamos de intervenciones orientadas a solucionar parte de las problemáticas del litoral marítimo de la provincia. Al respecto, se pueden mencionar las remediaciones que se exponen a continuación:

- Recuperación de tierras en zona portuaria y restinga sur del Puerto Comodoro Rivadavia (noviembre 1995/febrero 1997).

- Defensa costera en Caleta Córdova, Comodoro Rivadavia (agosto 1997/mayo 2008).
- Defensas costeras en Rada Tilly (septiembre 1998/diciembre 2000).
- Protección rotonda municipal zona sur de Playa Unión, Rawson (2003).
- Protección costera Restinga Alí, Comodoro Rivadavia (julio 2006/noviembre 2006).
- Protección costera de Playa Magagna, Rawson (octubre 2006/diciembre 2006).
- Construcción pie de talud protección costera en Playa Cangrejales, Rawson, 1° y 2° etapa (junio 2007/noviembre 2007).
- Protección costera Caleta Córdova, Comodoro Rivadavia (febrero 2007/octubre 2007).
- Protección costera de Playa El Faro, Rawson (mayo 2009/febrero 2010).
- Construcción de muro y camino costero en zona Hospital Alvear, Km 3, Comodoro Rivadavia (junio 2013 - en ejecución).

El artículo 4° de la Ley I N° 471/2012 sobre competencias del Ministerio de Gobierno, Derechos Humanos y Transporte, del cual depende la Dirección General de Puertos, fue modificado por la Ley I N° 498/2013, quedando su texto

...en la determinación de las inversiones en el sector portuario, incluyendo la jurisdicción marítima y costera lindante a las radas externas de los puertos provinciales, en la planificación de la infraestructura, la ejecución, fiscalización, supervisión, certificación, control de proyectos y de obras...” [el subrayado es de los autores]. (Ley I N° 498/2013)

Como las áreas litorales que requerían ser intervenidas muchas veces excedían las radas portuarias y sus adyacencias, se consensó con las autoridades provinciales la pertinencia de trabajar en un proyecto de ley marco para el litoral marítimo chubutense a partir de convocar a todos los organismos públicos con injerencia en este ambiente. Esta iniciativa tendría por finalidad promover la gestión integrada de este espacio, para un desarrollo armónico y sostenible y sería de carácter preventivo, atento a que la antropización del mismo es relativamente reciente, si se lo compara con otros espacios litorales en el mundo.

Resultados

1) Análisis del contexto geográfico del litoral marítimo chubutense.

Desde un enfoque ambiental macroescalar y considerando la tectónica planetaria, la costa chubutense puede encuadrarse según Inman y Nordstrom (1971) como una costa de borde continental pasivo. Desde un enfoque regional y considerando la clasificación de Davis (1987) se trata de una costa de alta energía, producto del rango medio de mareas y de la elevada potencia de las olas. Desde una escala próxima, según

Shepard (1973) es una costa de tipo secundaria modificada por fenómenos físicos de erosión y acumulación. Otras variables ambientales a tener en cuenta guardan relación con el carácter de región árida que tiene la Patagonia extra-andina, que se caracteriza por una alta heliofanía con marcadas amplitudes térmicas diarias y estacionales; por contar con precipitaciones mayormente convectivas, escasas, aperiódicas y torrenciales con una red de drenaje superficial densa de cursos efímeros, por la cual el escurrimiento acontece en forma espasmódica, intensa y potente. En cuanto al sustrato, se encuentra expuesto al embate de los agentes y procesos externos que no contribuyen a un buen desarrollo de los suelos lo que, junto con las condiciones climáticas, propicia una débil cobertura vegetal, de estepa.

La baja densidad de población y las particulares condiciones ambientales de este sector de la Patagonia han sido propicias para la supervivencia de fauna autóctona tanto marina como continental, digna de ser protegida en sus hábitats naturales; por ello, en esta región se concentra un importante número de áreas protegidas. En la costa chubutense en particular, se encuentra Península Valdés, declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1999; al que incluye el Parque Marino Golfo San José, Punta Norte, Caleta Valdés, Punta Delgada, Punta Pirámide e Isla de los Pájaros. Otras áreas protegidas son Punta Loma, Punta León, Punta Tombo, Cabo Dos Bahías, Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral (39 islas y 6 islotes), Punta del Marqués y el Monumento Natural Ballena Franca Austral.

Desde el punto de vista socio – económico, la población se encuentra mayormente concentrada en ciudades cuyas funciones se asocian en forma directa con las posibilidades que ofrecen los litorales marítimos. Es muy escasa la población radicada en el espacio rural ocupado por extensos latifundios, conocidos en Patagonia con el nombre de estancias. Los centros urbanos son Puerto Pirámides (turismo de masas), Puerto Madryn (portuaria, industrial, turismo de masas), Rawson (político – administrativa, portuaria, turismo residencial), Camarones (portuaria), Comodoro Rivadavia (petrolera, portuaria, industrial) y Rada Tilly (turismo residencial). Se emplazan también, en la costa chubutense, Puerto Lobos, Riacho San José y Bahía Bustamante, que son pequeñas comunidades dedicadas al aprovechamiento artesanal de los recursos del mar. La actividad portuaria provincial se realiza desde puertos de gran envergadura como el de la ciudad de Puerto Madryn (muelles Almirante Storni y Comandante Luis Piedra Buena) y el de la ciudad de Comodoro Rivadavia (muelles Antonio Morán, Pesquero, General Mosconi y Caleta Córdova). También existen dos puertos con una operatoria más acotada como son Puerto Rawson y Puerto Camarones sitios en las ciudades homónimas.

2) Consulta a organismos públicos provinciales con injerencia sobre el litoral marítimo.

Consistió en una encuesta orientada a indagar acerca de las expectativas sectoriales. La misma se organizó a partir de interrogantes agrupados en torno a cuatro ejes temáticos:

- Necesidad de una política de gestión integrada para el litoral marítimo provincial
- Estructura, atendiendo al reparto de competencias entre diferentes organismos.
- Planificación de una política de gestión integrada.
- Medidas a tomar respecto del avance de la urbanización, regulación náutica, promoción portuaria y pesquera, competitividad turística, explotación de áridos, control de la calidad ambiental, desarrollo científico y tecnológico, etc.

3) Análisis documental.

Durante la etapa de investigación –entre otras tareas- se procedió a analizar una cantidad significativa de normativa vinculada de alguna forma con el espacio litoral a regular. Entre las normas vigentes analizadas están la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Bahía Montego 1982; Convenio sobre la Diversidad Biológica, Río de Janeiro 1992; Constitución de la República Argentina; Constitución de la Provincia de Chubut; Código Civil de la República Argentina; Ley Nacional General del Ambiente N° 25.675; Ley Nacional Régimen Federal de Pesca y Dominio de la Zona Económica Exclusiva y Dominios Provinciales N°26.386; Ley Nacional de Puertos N° 24.093; Ley Nacional N° 14.159 sobre mensuras y catastros y su Decreto Nacional Reglamentario N° 10.028/57; Decreto Nacional N° 101/85 s/delegación de facultades en Ministros, Secretarios Ministeriales y Secretarios y Jefe de la Casa Militar de la Presidencia de la Nación inc. e) acápite 3) s/señalamiento definitivo de la línea de ribera; Ley Nacional de Parques, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales N° 22.351; Ley de Educación Nacional N° 26.206; Ley Nacional de Educación Superior N° 24.521; Ley N° 2951 para la utilización, protección y aprovechamiento de la zona costera de la Provincia de Río Negro; Adhesión al Régimen Federal de Pesca por la provincia del Chubut Ley XVII N° 59; Ley de Puertos del Chubut N° IV - 6 (antes 3755); Código de Agua Provincial Ley N°XVII N°53 y sus Decretos Reglamentario N° 216/98 y Modificatorio N° 1213/00; Código Ambiental de la provincia del Chubut Ley XI N° 35; Leyes de la provincia del Chubut XVII N° 9; Ley XI N° 10; Ley XI N° 11; Ley N° 4617 Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas; y las Cartas Orgánicas Municipales de las ciudades de Puerto Madryn, Rawson y Comodoro Rivadavia.

Se consideraron diversos proyectos de ley entre los que se pueden mencionar el Proyecto de Ley de Valorización y Administración de Litoral Marítimo y Fluvial de la Provincia de Buenos Aires (presentado por el Diputado A. Abruza); el Proyecto de Ley de Costas para la Argentina (presentado por el Senador A. Cafiero); el Proyecto de Ley Jurisdicción Provincial sobre las 12 millas de Mar Territorial Argentino (presentado por el Senador M. Guinle); el Proyecto de Ley de Creación del Instituto Nacional de Áreas Costeras (presentado por el Senador M. Cabanchik); el Proyecto de Ley de Régimen de Protección de Costas sobre el Atlántico Sur y riberas de los ríos interiores (presentado por el Diputado E. Macaluse y otros) y el Proyecto de Ley Nacional de Política Costero Marina (presentada por la Diputada A. Segarra y N. González) todos ellos sin aprobación a la fecha.

También –y a modo de referencia- se analizaron otros documentos de variada naturaleza, tales como leyes de algunos países europeos y americanos, planes, programas, libros y artículos científicos referidos al manejo o gestión integrada de espacios litorales a diferentes escalas. Si bien todos los escritos aportaron experiencias e ideas que resultaron valiosos a la hora de avanzar en el proyecto en elaboración resultó significativo el desafío de pensar en profesionales formados y capaces de gestionar los espacios litorales contando con saberes ligados al análisis estratégico y al desarrollo de políticas públicas, al modo en que funcionan los ecosistemas y, especialmente, con el conocimiento de la idiosincrasia de las sociedades que los habitan, ya que su involucramiento resulta un factor de peso en el éxito de la gestión (Olsen, 1995). Una década más adelante el catedrático español Barragán Muñoz (2014) profundiza los aportes de Olsen exponiendo que, para que el conocimiento se convierta en acción y ésta en resultados, es necesario que los gestores costeros cuenten con destrezas intelectuales y habilidades sociales como la capacidad de comprensión de fenómenos complejos, la conciencia de la necesidad de cambio y visión panorámica del contexto, saber escuchar y pensar reflexiva y críticamente, saber exponer sus ideas con claridad para generar confianza y, sobre todo, la capacidad de liderazgo y de generar el trabajo en equipo que posibilita logros que, de manera individual, serían impensables.

4) *Análisis de modelos normativos y de gestión, existentes a nivel internacional.*

En este tópico, resultó especialmente esclarecedor el aporte realizado por Barragán Muñoz en el apartado “modelos normativos y administrativos en las áreas litorales” (Barragán Muñoz, 2003:74) atento a que facilitó el conocimiento de distintos estilos de normas y formas de administración, que resultaron orientativos para adoptar el formato que más se adecue con la realidad socio–ambiental del litoral marítimo chubutense. Del análisis realizado se pudo sintetizar que:

- No existe un modelo jurídico – administrativo único para los espacios litorales.
- Existen cuatro posibles modelos para el planteo de la normativa litoral que son los modelos jurídicos abierto, específico, difuso e instrumental.

Δ *Modelo jurídico abierto*: el Estado Federal a partir de una ley general, integra a todas las jurisdicciones de menor rango que deseen adherir otorgándoles asistencia técnico – financiera en forma descentralizada, a fin de que cada una formule su propio Programa de Gestión Costera, ajustado con su realidad socio – ambiental. Estados Unidos y Brasil tienen este tipo de modelo jurídico – administrativo.

Δ *Modelo jurídico específico*: se basa en instrumentos normativos que regulan aspectos o problemas concretos y específicos ya existentes en el litoral; ligados a cuestiones urbanísticas, concesiones administrativas, servidumbres, actividades en conflicto, calidad del ambiente, etc. Este es el modelo de Francia y España.

Δ *Modelo jurídico difuso*: la gestión se realiza a partir de normativas sectoriales complementarias aplicadas al espacio litoral. Es el caso del Reino

Unido en el que no existe una norma determinada para el espacio litoral sino que se deja abierta la posibilidad a una coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial para la planificación y gestión integrada del litoral.

Δ *Modelo jurídico instrumental*: la normativa define los instrumentos operativos y los órganos de gestión. Es el caso de Portugal que, mediante el Decreto – Lei N° 309/93, habilita los Planes de Ordenación de la Orla Costera.

- Existe una tendencia a la descentralización del sistema de decisiones que influyen en la gestión del espacio y los recursos. Cada vez más, las administraciones nacionales habilitan la gestión regional, subregional, local e inclusive sectorial.

5) *Análisis conceptual para precisar la terminología a adoptar en el proyecto de ley.*

En pro de la claridad y precisión conceptual que requiere toda norma y, atendiendo a la sugerencia de García y Veneziano (2011:106) en cuanto a “...definir e incorporar en el texto de la ley a aprobar, un glosario de la zona costera marítima...” se analizó bibliografía y artículos científicos relativos a aspectos conceptuales que suelen prestarse a interpretaciones diversas o que por su especificidad técnico – disciplinar no son de uso corriente en la sociedad ni en el ámbito jurídico.

Discusión

A partir del análisis realizado durante la etapa de investigación, surgieron aspectos que ameritaban ser considerados e incluidos en la norma en elaboración. En este apartado se intentará recuperarlos y exponer en qué secciones del proyecto se encuentran reflejadas.

Del análisis del *contexto geográfico* se dedujo que el litoral marítimo chubutense es tectónicamente estable, al encontrarse posicionado en el centro de la placa tectónica Sudamericana. Por otra parte, se puede afirmar que es geomorfológicamente dinámica, dada la notable influencia de procesos exógenos asociados a la erosión marina tanto en los sectores de acantilados como en las playas antrópicamente intervenidas y a erosión hídrica pluvial, en los sectores de acantilados activos e inactivos en los que la escorrentía superficial talla *rills*, cárcavas y profundos cañadones mediante los cuales estos cursos efímeros tratan de encontrar su nivel de base, al mismo tiempo que se producen procesos de remoción en masa que ponen en riesgo a las infraestructuras instaladas al pie o sobre los acantilados. Estas situaciones fueron consideradas en los art. 24 y 30 del proyecto del ley, en tanto que no se autorizarían nuevos núcleos urbanos ni la expansión de los existentes en escenarios de riesgo natural o natural antrópicamente inducido. Además, se prohibirían los loteos y construcciones en la franja terrestre que va desde la línea de ribera hasta los 150 metros tierra adentro, a excepción de los casos de construcciones ligadas a actividades que requieran el contacto directo con las aguas marítimas.

El Art. 10, inciso a), acápite 1 del proyecto de ley remite a la necesidad de un marco normativo específico para los centros urbanos que se encuentran en franco crecimiento producto del proceso de litoralización que afecta a este ambiente. En el Art. 10, inciso a), acápite 2 se regulan las áreas rurales con bajas densidades de población, factibles de aprovecharse para la generación de nuevos núcleos urbanos o para la expansión de los existentes. Las áreas naturales protegidas y las áreas portuarias existentes en el litoral marítimo provincial cuentan con legislación específica vigente, por la que continuarán rigiéndose mientras no se oponga a lo estipulado en la normativa general para el litoral marítimo chubutense.

Los resultados de las encuestas a los organismos públicos provinciales con injerencia sobre su litoral marítimo sirvieron para chequear si había conflictos de intereses y regulación entre diferentes sectores de actividad. También hicieron posible definir aspectos de interés sectorial como los relativos a regulación náutica, promoción portuaria y pesquera, competitividad turística, explotación de canteras, desarrollo científico y tecnológico, control de la calidad ambiental, los que fueron incluidos en el Título V del proyecto de ley, que versa sobre usos y actividades.

El análisis de la normativa expuesta en el apartado 7.3 se realizó a fin de que el proyecto a elaborar se ajuste con coherencia a la normativa existente tanto a nivel supranacional, como nacional y sectorial provincial poniendo énfasis en desarrollar su carácter de ley marco orientada a la gestión integrada del litoral marítimo chubutense. En ese sentido, en los Títulos III y IV del proyecto de ley relativos a la Autoridad de Aplicación y Comité del Litoral Marítimo respectivamente, se da lugar a la participación de las autoridades políticas de todos los sectores de gobierno involucrados en las temáticas litorales como, así también, a un Concejo Asesor Técnico Interdisciplinario.

Por otra parte, el análisis de documentos de naturaleza variada como leyes de otros países, planes y programas de gestión y artículos científicos permitieron identificar contenidos que ameritaban ser tenidos en cuenta en relación al proyecto de ley en elaboración. Entre otros aspectos, resultó destacable la necesidad de contar con gestores costeros formados con conocimientos tanto ambientales como políticos y sociales (Olsen, 1995) a los que se deben sumar destrezas intelectuales y habilidades sociales inherentes al rol del gestor costero (Barragán Muñoz, 2014). Este tema fue formalmente incluido en el proyecto de ley en el Título IX (Investigación y educación), Capítulo II, Art. 64 hasta el 68, que involucran al Estado en un compromiso transgeneracional que contempla la inclusión de la temática litoral en todos los niveles educativos, la capacitación de los agentes públicos que trabajan en organismos públicos con injerencia en el tema y el apoyo al desarrollo de carreras de posgrado destinadas a la generación de profesionales en gestión de este medio.

Si bien los modelos normativos y administrativos presentados por Barragán Muñoz (2003) remiten a Estados y no a jurisdicciones de menor rango, resultaron inspi-

radores para adecuar el estilo de la normativa en elaboración a la realidad chubutense. En función del análisis se pudo inferir que el *modelo jurídico difuso* sería el que brinda los lineamientos más apropiados para el caso al proponer la convergencia de legislaciones sectoriales, en una norma amplia que contemple el uso, aprovechamiento, preservación y administración del espacio litoral, anticipándose preventivamente a la ocurrencia de problemas y conflictos que una vez instalados, resultarían de difícil resolución. Así también, dadas las particularidades del litoral marítimo chubutense, que incluye en su frente sectores de diferente naturaleza como son los urbanos, rurales, protegidos y portuarios cabría la posibilidad de dar un sesgo *instrumental* a la norma mediante la apertura al desarrollo de planes de gestión.

Por último, cabe mencionar que, el análisis conceptual presentado en el apartado 7.5 orientó la elaboración del glosario que consta en el Cap. II, Consideraciones Preliminares, Art. 5, del proyecto de ley.

Conclusiones

La articulación de los recursos humanos participantes en esta experiencia, mediante el trabajo con los recursos materiales estratégicamente seleccionados, hicieron posible el desarrollo del *Proyecto de Ley del Litoral Marítimo de la Provincia del Chubut* que tiene por objetivo general establecer los lineamientos de base para regular el uso, aprovechamiento sostenible y la gestión armónica e integral del litoral marítimo de la provincia del Chubut. El mismo se encuentra en la instancia de evaluación jurídico – política previo a su pase al poder legislativo provincial. En su estructura presenta *Fundamentos*; Título I: Disposiciones generales, Capítulo I: Finalidades y objetivos, Capítulo II: Consideraciones preliminares; Título II: Ámbito de aplicación, Capítulo I: Línea de ribera, Capítulo II: Litoral marítimo y zonificación; Título III: Autoridad de aplicación; Título IV: Comité del Litoral Marítimo de la Provincia del Chubut; Título V: Usos y actividades; Título VI: Proyectos, obras y autorizaciones; Título VII: Ordenamiento, preservación, conservación, restauración y mejoramiento del litoral marítimo; Título VIII: Participación social e información pública; Título IX: Investigación y educación, Capítulo I: Investigación, Capítulo II: Educación; Título X: Prohibiciones, infracciones, sanciones, procedimiento administrativo y competencia, Capítulo I: Prohibiciones, Capítulo II: Infracciones y sanciones, Capítulo III: Procedimiento administrativo, Capítulo IV: Competencia; Título XI: Financiamiento; Título XII: Disposiciones transitorias y Título XIII: Disposiciones finales.

El proceso de diseño del Proyecto de Ley del Litoral Marítimo de la Provincia del Chubut y la revisión del mismo que requirió el desarrollo de esta contribución, permitió vislumbrar que aún queda un gran trabajo por hacer, tanto en la gestión integrada del litoral marítimo argentino en su conjunto, como *a posteriori* en la articulación de este país con el resto de las jurisdicciones iberoamericanas.

Agradecimientos

A los evaluadores anónimos de las *Contribuciones Científicas de GÆA*, Sociedad Argentina de Estudios Geográficos, por el aporte realizado al artículo en su versión final. A los Ingenieros A. Ayestarán y F. Macoratti Álvarez, a los Técnicos E. Schmidt y L. Foletto, y a la Prof. V. Gliwa de la Dirección General de Puertos de Chubut, por la información, ayuda técnica y gestión administrativa realizados en pro de la concreción de este trabajo. Para la publicación de esta contribución se contó con el apoyo financiero de la Unidad Ejecutora Provincial Portuaria.

Referencias

- Barragán Muñoz, J. M. (2003). *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. España. 306 p.
- Barragán Muñoz, J. M. (2014). *Política, Gestión y Litoral, una nueva visión de la gestión integrada de las áreas litorales*. Ed. Tébar Flores S.L. Madrid, España. 685 pp.
- Beltrán, V. J., Granada, J. C. (2014). Análisis geohistórico de la erosión marina en Playa Unión y respuestas orientadas a su estabilización. En: <https://redargentina-degeografiafisica.files.wordpress.com/2014/04/trabajo-beltran.pdf>
- Davis, R. A. Jr. (Editor) (1987). Beach and Nearshore sediments and processes. Society of Economic Paleontologist and Mineralogists. *Reprint Series number 12*. USA. 222 p.
- García, M.C., Veneziano, M.F. (2011). Proyectos de Ley de Costas y desarrollo litoral sostenible desde la óptica geográfica. *Contribuciones Científicas GÆA* 23, 95-107.
- Inman, D. L. y Nordstrom, C. E. (1971). On the tectonic and morphologic classification of coast. *J. Geol.*, 70, 1-21.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Argentina.
- Monti, A., (2011). La peligrosidad de sitio en escenarios de riesgos complejos: una propuesta de clasificación integral. *Párrafos Geográficos* 10 N° 2. En: www.igeopat.org/parrafosgeograficos/
- Olsen, S. (1995). Las habilidades, conocimientos y actitudes de un manejador costero ideal. En B. R. Crawford, J. S. Cobb & C. Loke Ming (Edits), *Educating coastal managers*. Proceedings of the Rhode Island Workshoop. (1-7). Rhode Island, EE.UU.
- Sheppard, F. P. (1973). *Submarine Geology*. Harper & Row. Third Edition. New York.