

# Desafíos y oportunidades

Rodrigo Menafrá & Daniel Conde

## INTRODUCCIÓN

Aunque ocupan sólo el 10% de la superficie del planeta, las zonas costeras son lugares de intensa interacción social y ecológica que ofrecen relevantes servicios ecosistémicos al 60% de la población humana. La demanda por espacio y recursos naturales está aumentando exponencialmente, planteando conflictos de intereses que generan una contradicción en apariencia insoluble entre conservación y desarrollo. Los problemas relacionados con la pesca, la contaminación y la pobreza se entrelazan y magnifican los conflictos entre usuarios, lo que dificulta las posibilidades de las comunidades costeras de satisfacer sus necesidades básicas, económicas y sociales. Por lo tanto, el manejo integrado de las zonas costeras y la mitigación de la pobreza empiezan a conectarse, ya que es imposible alcanzar los objetivos de desarrollo sustentable sin ecosistemas costeros saludables y productivos.

A pesar de que el «manejo sustentable de los recursos costeros» es una frase comúnmente utilizada por los gestores y políticos, no es un concepto que se aplique en la práctica. El manejo sustentable no sólo permitiría la continuidad de las actuales actividades económicas, sino que también habilitaría el desarrollo de nuevas, contemplando la conservación de los recursos costeros y la mejora de las condiciones ambientales en general.

El manejo costero integrado (MCI) es un proceso multidisciplinario que busca integrar

a los gobiernos, la comunidad, la ciencia y los intereses sectoriales y públicos, en la elaboración e implementación de programas para la protección y el desarrollo sustentable de los recursos y ambientes costeros. La finalidad del MCI es mejorar la calidad de vida y el desarrollo de las comunidades que dependen de los recursos costeros, manteniendo simultáneamente la diversidad biológica y la productividad de los ecosistemas. Este concepto básico implica que la planificación y el manejo de los recursos y ambientes costeros deben realizarse contemplando las interconexiones de índole físico-biológicas, socioeconómicas y administrativas que ocurren en las áreas costeras.

El MCI aspira a manejar los impactos directos e indirectos de la sociedad sobre los sistemas costeros. En este sentido, la participación de las comunidades costeras es un componente imprescindible en la elaboración e implementación de programas de manejo. En general, el MCI es una práctica de resolución de conflictos y mediación ambiental, donde muchas de las técnicas utilizadas (como la evaluación de impacto ambiental, la autorización de permisos y los planes de uso territorial) son formas de resolver conflictos entre usuarios.

El MCI es practicado en todo el mundo, abarcando todo tipo de régimen político, ambiente natural y nivel de desarrollo económico. La práctica del MCI continúa captando aceptación como el enfoque más lógico para facilitar la integración vertical y horizontal entre el gobierno y la

---

\* ??????????????????????.



Barca de pesca artesanal.

comunidad, a pesar de lo cual existen numerosos desafíos y necesidades a contemplar antes de que se considere a esta práctica como exitosa.

Aunque esfuerzos a nivel local, regional e internacional en las últimas décadas han generado herramientas, normas y principios para la implementación de un MCI, numerosas y diversas dificultades han retrasado los principales logros de estas iniciativas. Por ejemplo, el éxito se suele juzgar en un mediano a largo plazo, lo que a menudo es incompatible con el corto plazo de los programas políticos.

### LA COSTA URUGUAYA

La zona costera uruguaya se extiende por aproximadamente 700 km y está íntimamente ligada a uno de los grandes estuarios del mundo, el Río de la Plata, con una superficie de más de 38.800 km<sup>2</sup>. El Río de la Plata es alimentado por dos importantes ríos, el Uruguay y el Paraná, que tienen una velocidad media de flujo colectivo de 20.000 m<sup>3</sup>/segundo. El agua dulce se mezcla con agua de mar, lo que produce fuertes gradientes físicos y químicos que a su vez crean un sistema dinámico biológicamente singular.

Aunque los seis departamentos costeros (Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha) representan menos del 18% de la superficie de Uruguay, en conjunto contienen una población de 2.244.000 personas, aproximadamente el 70% de la población del país. Estos seis departamentos también concentran una cantidad significativa de las actividades económicas del país, generando aproximadamente un 76% del producto bruto interno (PBI). Los ingresos resultantes de las exportaciones de la pesca, el turismo, la actividad portuaria y el comercio marítimo demuestran una estrecha relación entre la economía del Uruguay y su zona costera.

Ésta sufre una considerable variabilidad natural debido a las interacciones entre el Río de la Plata y el océano Atlántico, experimentando con frecuencia fuertes sudestadas y tormentas que han dañado la infraestructura y causado inundación de tierras bajas. Además se pronostica que el cambio climático y el

fenómeno conocido como El Niño-Oscilación del Sur (ENSO) acelerarían el incremento del nivel del mar y modificarían la precipitación y la descarga de agua dulce en esta región.

Recientemente la zona costera uruguaya ha sido objeto de una transformación debido, entre otros factores, al aumento de la actividad económica, y la expansión de la infraestructura costera y de los centros industriales y centros urbanos. Las actividades industriales, la pesca artesanal, la agricultura, el turismo y el comercio marítimo son altamente dependientes del medio ambiente costero, lo que ha atraído un significativo porcentaje de la población hacia esta zona. Esto ha dado lugar a conflictos entre algunos de estos usos y las nuevas crisis sociales y ambientales, lo cual suele ser común a las zonas costeras que experimentan un rápido desarrollo.

Los problemas ambientales a lo largo de la costa uruguaya se pueden resumir de la siguiente manera: 1) los conflictos generados por los cambios en el uso de la tierra; 2) los relacionados con la planificación sectorial, por ejemplo el turismo, la urbanización, la actividad portuaria, la infraestructura industrial y la conservación; 3) la descarga de grandes volúmenes de aguas residuales agrícolas, domésticas y efluentes industriales en los ecosistemas costeros; 4) la erosión de las playas, la forestación de dunas con especies exóticas y la extracción ilegal de arena, que han modificado las características naturales de la costa; 5) la pesca industrial sin planes de gestión es responsable de la sobreexplotación de especies comerciales; 6) las comunidades empobrecidas, dependientes en gran medida de los recursos costeros, usan esos recursos de una manera insostenible, especialmente en períodos de crisis económica.

### DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL MANEJO SUSTENTABLE DE LA COSTA URUGUAYA

A pesar de algunos avances significativos, los siguientes desafíos persisten para la implementación de prácticas de manejo costero integrado en Uruguay:



Barrancas de Floresta, Canelones.

- Generación de conciencia pública de los valores sociales y ambientales de los recursos costeros y su uso racional para el manejo sustentable de la zona costera.
  - Institucionalización del MCI como parte de la agenda del Estado, incluida la responsabilidad de dirigir estos procesos a largo plazo y la asignación de fondos para su ejecución.
  - Promover un sistema descentralizado de toma de decisiones mediante el cual las comunidades locales puedan establecer sus prioridades en términos de desarrollo y conservación.
  - Integración de la investigación, educación y divulgación en el proceso de toma de decisiones, garantizando el apoyo científico, la promoción de la conciencia pública y la disponibilidad de la información.
  - Generar una adecuada información de base sobre la cual medir y evaluar el éxito de las actividades del MCI, sus prácticas, proyectos y programas.
  - Aprender de la experiencia internacional en la práctica del MCI, y adaptar ese conocimiento al contexto local.
- Cuando se combinan todos los elementos en juego, y a pesar de los desafíos, surgen oportunidades para la acción. Un importante segmento de los problemas actuales que enfrenta Uruguay se debe a las deficiencias institucionales. Sin embargo, parece que la combinación de nuevas leyes, nuevas oportunidades de coordinación y un interés cre-



Puente inconcluso sobre Laguna Garzón, límite departamental de Maldonado con Rocha.

ciente de las autoridades municipales podrían desencadenar un impulso renovado que lleve a un cambio importante en el manejo de las áreas costeras.

La participación pública en los procesos de planificación y en la toma de decisiones ha empezado a mejorar después de décadas de desinterés. Sin embargo, este tipo de acción requiere el apoyo enérgico de todas las partes para garantizar la contribución de los actores interesados en todas las etapas del proceso de manejo. El proceso participativo puesto en curso para proponer nuevas directivas legales para las zonas costeras es un procedimiento que debería reproducirse en otros niveles (por ejemplo a nivel local) con el objetivo de garantizar el beneficio a largo plazo de todas las partes interesadas.

En Uruguay el manejo costero integrado aún no ha sido institucionalizado por el gobierno, ni se han adoptado por parte de las instituciones las experiencias y los conocimientos generados a nivel local durante el transcurso de anteriores iniciativas relacionadas al manejo sustentable de la zona costera. Aun más preocupante es el hecho de que no se ha prestado suficiente atención a la vasta experiencia internacional en materia de MCI, ni éste ha sido aceptado como el enfoque más lógico para el desarrollo costero sustentable. Uruguay necesita aprender más de las prácticas y la experiencia de otros países que hace años que trabajan en el tema. Es necesario adaptar este conocimiento al contexto local, como parte de la búsqueda de formas innovadoras y eficaces para un manejo adecuado de la zona costera. ■