

Objetivos y Acciones Compartidas para la Integración Regional de los Espacios Costeros Sudamericanos

José R. Dadon

José R. Dadon es Doctor en Ciencias Biológicas, Investigador del CONICET (Argentina) y Profesor de la Universidad de Buenos Aires.

Resumen

Intereses geopolíticos comunes, lenguajes afines, problemas similares: la integración regional de la costa sudamericana se vislumbra como una oportunidad única para aprovechar el conocimiento técnico local y las experiencias nacionales. Las aproximaciones conceptuales de los organismos internacionales favorecen la protección integral de los grandes ecosistemas oceánicos, al tiempo que convenios bi- y trinacionales proporcionan un marco normativo a acciones específicas de cooperación y promueven el intercambio.

El presente trabajo identifica objetivos comunes y propone acciones conjuntas para desarrollar un modelo propio de gestión adaptado a las necesidades y a los recursos locales, que tenga en cuenta las experiencias nacionales, los tratados y convenios internacionales, y la ampliación de los mecanismos de cooperación ya existentes, a fin de mejorar las condiciones sociales y económicas, la calidad ambiental y las perspectivas futuras del frente costero sudamericano.

Experiencias de gestión costera en el contexto latinoamericano

En la actualidad coexisten en Latinoamérica diferentes experiencias de gestión de zonas costeras, llevadas a cabo a distintas escalas espaciales y temporales, a veces de manera poco armónica. Esta diversidad pone en evidencia la importancia de las zonas costeras como asiento de actividades productivas y usos urbanos, al tiempo que refleja la agudización de los problemas generados por los modelos de gestión tradicionales.

El papel relevante que ha adquirido la problemática costera en la década de los noventa, particularmente visible en la agenda en los organismos internacionales, indicaría que no sólo es deseable y necesario un cambio en el enfoque desarrollista y sectorial, sino que existe una crisis de alcances mundiales en la concepción misma de la gestión costera. La búsqueda de modelos alternativos, que se está produciendo en todo el mundo a partir de enfoques e iniciativas muy dispares, indica un cierto grado de desorientación.

El concepto de gestión integrada se ha instalado como modelo alternativo a la gestión sectorial en ámbitos administrativos y universitarios, aunque su aplicación en situaciones concretas dista de ser sencilla. Las experiencias a escala local pueden basarse en consensos voluntarios, y por eso mismo tienen buenas probabilidades de ser exitosas, pero sus alcances son necesariamente limitados. En el otro extremo, la gestión integrada regional requiere arreglos institucionales, nuevas estructuras administrativas y/o normativas específicas, además de estar sujeta a los vaivenes cíclicos en las condiciones socioeconómicas y geopolíticas propias de los países latinoamericanos.

El panorama de la gestión costera en el contexto latinoamericano constituye un complejo mosaico de experiencias de índole muy variada (Yáñez-Arancibia, 1999). Mientras algunos países han desarrollado iniciativas muy valiosas, otros aún no poseen aún ningún instrumento específico para la gestión integrada del conjunto de sus costas nacionales. Al mismo tiempo, existen interesantes experiencias de gestión compartida internacional que han demostrado continuidad y que incluso han generado efectos multiplicadores. Es en este trasfondo de diversidad y multiplicidad donde deben analizarse las perspectivas para la gestión costera que tendría una efectiva integración regional sudamericana.

Perspectivas para cooperación internacional

Las aproximaciones conceptuales propuestas por los organismos internacionales favorecen la protección integral de los sistemas costeros. Como ejemplo es interesante destacar la estrategia de desarrollo basada en la regionalización de las áreas costeras en Grandes Ecosistemas Marinos (en inglés, *Large Marine Ecosystems*). Esta estrategia es apoyada por agencias e instituciones internacionales, tales como el Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y otras. Planteada en la década de los ochenta como un radical cambio de rumbo en el modelo de manejo sectorial predominante hasta ese momento (Sherman y Alexander, 1986), propone superar los problemas de degradación creciente de los recursos marinos promoviendo el intercambio entre gobiernos y proveyendo al mismo tiempo beneficios para las comunidades costeras locales.

Los grandes ecosistemas marinos así concebidos son propuestos como unidades de evaluación y gestión de los recursos costeros. Se propone la implantación de métodos de seguimiento y predicción en los que participen conjuntamente todos los países ribereños

implicados. Este tipo de propuestas tiende a evitar la fragmentación y los conflictos de intereses entre actividades económicas que tienen lugar en los ecosistemas costeros, sobre los cuales impactan negativamente.

Este tipo de enfoques favorecen la decisión de avanzar hacia la cooperación sudamericana aprovechando las fortalezas intrínsecas de cada una de los participantes, con ventajas concurrentes tales como (Barragán et al., 2003):

- escala de trabajo continental;
- homogeneidad lingüística (español - portugués);
- normativa jurídica heredera del derecho romano, que se traduce en figuras de protección específicas para la costa;
- intercambio y cooperación Sur-Sur.

Las diferencias geográficas, sociales y económicas que existen entre los distintos países sudamericanos no constituyen un obstáculo insalvable. El ejemplo del camino iniciado por la Comisión Europea, a través del Programa de Demostración para la Gestión Integrada de Zonas Costeras, es un referente interesante. Durante el tiempo que ha durado esta experiencia se ha podido observar que países mucho más diferentes entre sí desde el punto de vista institucional, cultural, jurídico y económico que los países latinoamericanos, han sido capaces de encontrar fórmulas para mejorar la administración de sus recursos costeros (Barragán, 2001). De hecho, existen ya en Sudamérica mecanismos de intercambio vigentes a través de programas binacionales, cuyos objetivos podrían ampliarse recurriendo a diversas fuentes internacionales capaces de proveer financiación para proyectos de investigación y desarrollo conjuntos, capacitación técnica e instrumentación de políticas específicas.

Sin embargo, las bases para la integración deben encontrarse fundamentalmente en los propios programas nacionales que varios países están desarrollando. Esos programas en muchos casos incorporan lineamientos de carácter estratégico, entre los que merecen mencionarse (Barragán, 2001):

- búsqueda de un modelo propio;
- afianzamiento de lo conseguido por las experiencias que se iniciaron durante las dos últimas décadas;
- evaluación de la eficacia de las acciones llevadas a cabo.

Un efecto destacable de la instrumentación de mecanismos de integración regional es la transferencia de experiencias, lo que facilitaría un avance más homogéneo entre los distintos países del continente. Por ejemplo, en el caso de Argentina, que al presente carece de programas y de políticas específicas de gestión costera (véase por ejemplo, Barragán et al., 2003), podría ser muy valioso potenciar la experiencia adquirida en los organismos de

administración compartida de áreas costeras de ese país con sus vecinos limítrofes (véase Tabla 1) y la integración que se está llevando a cabo a través del Mercosur.

En las últimas décadas se han incrementado la cantidad y el alcance de convenios internacionales que proporcionan un marco normativo a acciones específicas de cooperación, frecuentemente bajo el auspicio de organismos internacionales. Otros antecedentes destacables son los variados proyectos conjuntos realizados por las universidades, los institutos de investigación y diversas organizaciones intermedias, los cuales permiten avanzar en la integración técnica y académica.

Hacia una agenda regional

En cuestiones relacionadas con el ambiente, el uso sustentable de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural, cultural e histórico, y el mejoramiento de la calidad escénica de las zonas costeras promoviendo su valorización, constituyen prioridades comunes a toda la costa latinoamericana. Se generan así oportunidades coyunturales y estratégicas que permitirían adoptar políticas, métodos de trabajo, instrumentos, mecanismos, etc., comunes o al menos, compatibles entre sí.

Si bien en una primera aproximación la integración regional podría parecer conveniente pero no necesaria, pueden sin embargo identificarse objetivos que sólo son alcanzables mediante acuerdos internacionales; de hecho, algunos demandan con urgencia decisiones políticas conjuntas (Tabla 2).

En otros casos, los mecanismos de cooperación podrían mejorar las perspectivas locales. A pesar de las periódicas emergencias económicas y problemas de financiación crónicos de sus sistemas científico-tecnológicos, varios países sudamericanos han logrado mantener redes de universidades, institutos de investigación e, incluso, empresas consultoras que se mantienen plenamente operativas. La interconexión de esas redes podría atemperar el impacto de los períodos críticos y generar estrategias comunes para el fortalecimiento regional.

La cooperación entre países costeros sudamericanos y su real integración requiere acciones específicas (Tabla 3), entre ellas, la identificación de objetivos comunes y el diseño de políticas conjuntas para alcanzarlos. Es interesante destacar que varias de esas acciones ya se están llevando a cabo, a partir de iniciativas generadas por organizaciones e instituciones con cierto grado de autonomía. En ese sentido, es destacable el papel que cumplen las universidades y las organizaciones no gubernamentales, adelantándose muchas veces a los esfuerzos promovidos por las administraciones centrales e identificando posibles áreas de cooperación.

El desarrollo de un modelo de gestión integrada específico para la región, adaptado a las necesidades y a los recursos locales, permitirá mejorar las condiciones sociales y económicas, la calidad ambiental y las perspectivas a futuro de todo el frente costero. Intereses geopolíticos comunes, lenguajes afines, problemas similares: la integración regional de la costa sudamericana se vislumbra como una oportunidad única que debe ser aprovechada.

TABLA 1.

ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN EL MANEJO DE ZONAS COSTERAS EN ÁREAS DE JURISDICCIÓN COMPARTIDA (SEGÚN GARCÍA SANTOS, 2000).

- Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA)
- Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata
- Comisión Mixta Argentino Paraguaya del Río Paraná
- Comisión Administradora del Río de la Plata
- Comisión Administradora del Río Uruguay
- Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
- Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (del Río de la Plata)
- Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo
- Comisión Trinacional del Río Pilcomayo
- Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná
- Comisión Binacional del Puente Buenos Aires – Colonia
- Comisión Técnica Mixta del Eje Vial Norte del Cono Sur
- Ente Binacional Yacyretá

TABLA 2.

OBJETIVOS ABORDABLES MEDIANTE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- Gestión de cuencas hídricas transfronterizas
- Manejo de pesquerías costeras y pelágicas
- Preservación de la contaminación crónica
- Gestión de sistemas de alerta, prevención y control de eventos de contaminación catastróficos
- Conservación de poblaciones de aves migratorias y su hábitat
- Manejo de poblaciones de mamíferos marinos
- Declaración de áreas de protección transfronterizas

TABLA 3.

ACCIONES HACIA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

- Definición de objetivos comunes y políticas conjuntas
- Creación de instancias consultivas y asesoras internacionales
- Desarrollo de programas y proyectos de investigación y desarrollo conjuntos
- Intercambio de información científica y técnica
- Capacitación técnica de especialistas en gestión costera
- Desarrollo de herramientas de diagnóstico
- Intercalibración de estándares
- Reproducción de experiencias exitosas
- Establecimiento de programas educativos específicos
- Adopción de normas comunes de gestión de calidad
- Interconexión de las redes científico-tecnológicas nacionales
- Promoción del intercambio de científicos, técnicos y estudiantes