



**Título: Bases generales para la formulación de una
política pública para el Manejo Integrado de Zonas
Costeras en Cuba**

**Tesis presentada en opción al grado científico de Máster en
Manejo Integrado de Zonas Costeras**

Autora: Lic. Lisett Fleites González

Tutora: Dra. Yailen Monzón Bruguera

Cienfuegos

2012

A la memoria de mis abuelos paternos Fillo y Pastora por ser mi luz permanente.

A mis abuelos maternos Meme y Típo por su infinito amor y ternura.

A mis padres, porque siempre soñé en hacerle este regalo, por estar siempre ahí, a mi lado, brindándome su cariño.

A mi hermano Alain, por todo su cariño y comprensión.

A mi esposo Porany, por ser el maravilloso regalo que la vida y el destino me tenían reservado, por ser tan especial para mí.

A mi bebé, que aún está por nacer, por ser mi fuente de inspiración.

A mi sobrina Martha Isabela, por hacerme siempre sentir bien.

A mis suegros Gisela y Antonio por quererme como una hija.

A todos mis familiares.

A todos ellos les dedico mis esfuerzos porque son parte de mi vida.

Mis agradecimientos a:

Mi tutora la Dra. Failen por hacerme crecer en este trabajo, por todos sus sabios consejos y su gran ayuda.

A mis amigas Lisett y Feslin por la ayuda y apoyo que me brindaron.

A mis amigos Carlitos, Gopeiro y Olguita por su colaboración en la búsqueda bibliográfica.

A mis amigas del ETTMA Julia, Rebeca y Mary por su ayuda y atención brindada.

A Julio Quintero por toda su bondad y generosidad en el desarrollo de este trabajo.

A mi amigo Rojas por su preocupación, amistad y apoyo material incondicional.

A la Revolución cubana por darme la oportunidad de superarme.

A mis amigas Edia, Niurka y Lurdes por el apoyo informático durante todo el desarrollo de la investigación.

A los profesores Rancho, Lourdes y Gilberto por su atención en facilitarme valiosa bibliografía.

A Dios y a la Virgen de la Caridad del Cobre por siempre acompañarme y darme día a día toda la fuerza, voluntad y perseverancia necesaria para no desistir.

A todas estas personas e instituciones y otros que no he mencionado les proporciono mi más sincero agradecimiento.

A todos: ¡MILAGROS GRACIAS!

La autora.

"Estudiar las fuerzas de la naturaleza y aprender a manejarlas es la manera más derecha de resolver los problemas sociales".

José Martí.

RESUMEN

Las zonas costeras revisten gran importancia social, económica y natural, no obstante su alarmante degradación, ante el incremento de las presiones del desarrollo, trajo consigo la evaluación de alternativas de gestión que garantizaran su protección. Así surge el proceso denominado Manejo Integrado de las Zonas Costeras (MIZC) que, desde una visión integral, se dirige a maximizar los beneficios que aportan dichas zonas y a minimizar los impactos provocados en ellas tanto por el ser humano como por las catástrofes naturales. Para garantizar los resultados positivos asociados a la implementación del MIZC resulta esencial la conformación del soporte político, legal, institucional y financiero del proceso. Sobre esta base el papel de las políticas públicas es relevante en tanto direccionan las acciones estatales destinadas a resolver problemas nacionales y a atender las demandas sociales y, en el caso de las zonas costeras, plantean una forma de uso, de explotación, de protección de las mismas y consideran la actividad integrada de los sujetos con capacidad de dirección, planificación estratégica, de previsión y de organización en pos de articular los objetivos sociales, económicos y ambientales en cuanto al uso de las zonas costeras. En Cuba, aunque desde los inicios de la década del noventa se cuenta con un marco político que se renueva por ciclos estratégicos, el tratamiento de las zonas costeras y su manejo integrado ha estado signado por la variable ambiental y ha sido incluido en los documentos políticos generales que no contemplan las especificidades que tanto las zonas costeras como el MIZC demandan. Así, la presente tesis propone las bases generales necesarias para informar la conformación de una política pública que sustente la implementación del MIZC, acoja la voluntad política del Estado cubano de impulsar el desarrollo sostenible y oriente la generación de instrumentos y herramientas que garanticen el uso de los recursos costeros y el bienestar de las comunidades costeras, a la vez que posibilite el fortalecimiento de la educación, capacitación, formación profesional y la participación ciudadana en la gestión costera.

ÍNDICE

Contenido	Pág.
Resumen	
Siglas y Acrónimos	
Introducción	1
CAPÍTULO I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras	8
1.1.- Estado y políticas públicas	8
1.2.- Las políticas públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras	17
1.3.- Las estrategias, los programas y los planes costeros	30
1.4.- Estudio comparado de políticas públicas costeras	35
CAPÍTULO II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba	42
2.1.- Estado y políticas públicas en el contexto cubano	42
2.2.- El tratamiento de las zonas costeras en el marco político cubano	47
2.3.- El Manejo Integrado de Zonas Costeras en el marco político cubano	59
2.4.- Propuesta de bases generales para la formulación de una política pública para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba	65
Conclusiones	77
Recomendaciones	79
Bibliografía	80
Anexos	I
Anexo 1. Modelos de usos y actividades costeras y oceánicas	I
Anexo 2. Ejemplo de estructura de un plan de MIZC	VI
Anexo 3. Estudio comparado de políticas públicas costeras	VII
Anexo 4. Estudio comparado de documentos políticos nacionales relevantes para el MIZC y la protección de las zonas costeras capacitación, formación profesional y la participación ciudadana en la gestión costera.	XIX

INTRODUCCIÓN

La creciente presión que se ejerce en las zonas costeras producto del desarrollo, demanda estrategias integradas de gestión para enfrentar los problemas cada vez más complejos e interrelacionados que este genera (García Pérez, 2009). Así, desde el año 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, efectuada en Río de Janeiro, se recomendó el manejo integrado costero para responder a las cuestiones mundiales y nacionales planteadas por las relaciones entre la sociedad y los medios costeros y marinos. Lo anterior se incluyó en la Agenda 21 donde también se estableció que el medio ambiente marino y las zonas costeras debían ser protegidos y la forma más idónea para lograrlo era con la implementación del proceso denominado Manejo Integrado de Zonas Costeras (en lo sucesivo MIZC)¹.

El MIZC es un proceso continuo, dinámico y participativo mediante el cual se toman decisiones para el uso sostenible y la protección de la zona costera y sus recursos. Está orientado a lograr múltiples propósitos: analizar las implicaciones del desarrollo, los conflictos de uso y las relaciones entre los procesos biofísicos y las actividades humanas en la zona costera y reconoce el carácter distintivo de la zona costera – de por sí como un recurso valioso – para las generaciones actuales y futuras (Knecht y Archer, 1993; Cicin-Sain, 1998).

Como elementos obligatorios que influyen en el éxito o fracaso del MIZC, se resalta la necesidad de impulsar el conocimiento integral de zonas costeras teniendo en cuenta, de manera simultánea, la fragilidad de los ecosistemas, la diversidad de las actividades, usos y usuarios, sus interacciones y efectos; así como la protección, restauración, optimización y uso sostenible de dichos ecosistemas y de los recursos en ellos enclavados. Asimismo, la

#####

¹ El manejo de zona costera es una disciplina relativamente nueva, por consiguiente, no hay acuerdo general acerca del uso apropiado o significado de términos y frases comunes. Algunos términos se usan indistintamente en la literatura para describir la actividad de manejar una región, área, uso o recurso costero. Estos incluyen Manejo Costero (MC), Manejo de Recursos Costeros (MRC), Manejo de Área Costera (MAC), Manejo y Planeamiento de Área Costera (MPZC), Manejo de Zona Costera (MZC), Manejo Integrado de Zona Costera (MIZC), Manejo Integrado de Recursos Costeros (MIRC) y Manejo de Recursos de Zona Costera (MRZC) Sorensen, et al. (1992:3). A los efectos de esta investigación, se emplea el término MIZC.

articulación de los objetivos ambientales, económicos y socioculturales en los límites que establece la dinámica natural de tales zonas, la necesidad de lograr el compromiso efectivo de los implicados y/o interesados en la gestión costera bajo el prisma de la cooperación, el reconocimiento de la importancia de promover la participación ciudadana en la toma de decisiones y la creación de un fuerte soporte político, legal, institucional y financiero garantizan los resultados positivos que se asocian a su implementación Monzón Bruguera (2011:2).

Entre los elementos que sustentan las iniciativas de MIZC, las políticas públicas relacionadas con el uso racional de dichas zonas y el desarrollo sostenible que en ellas debe tener lugar es un tema de significativa importancia. En este sentido, las políticas costeras direccionan una forma de uso, de explotación, de protección de las zonas costeras pero ante todo, significan actividad integrada de los sujetos, actividad consciente, con capacidad de dirección, planificación estratégica, de previsión y de organización en pos de articular los objetivos sociales, económicos y ambientales en cuanto al uso de las zonas costeras. Estas políticas presuponen la coordinación y regulación armónica entre los diferentes actores que proyectan su actividad en dichas zonas, actores que de no actuar en coordinación pueden, de forma inconsciente, contribuir al agravamiento de los problemas que este proceso trata de evitar (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Guatemala, 2011). A nivel internacional son varios los países que ejecutan estrategias, programas y planes de acción costeros que parten de la aprobación de una política costera específica.

En el caso cubano, la introducción del MIZC comenzó a partir de la década de los 90 y en el año 1994, a partir de la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (en lo sucesivo CITMA) se impulsó el diseño de políticas ambientales que permitieron e impulsaron la consolidación del referido proceso en Cuba marcado por una visión ambientalista (CITMA, 1997; CITMA, 1997 a).

La primera Estrategia Ambiental Nacional (en lo sucesivo EAN) de la República de Cuba, aprobada en el año 1997, planteó la introducción del MIZC en el subtítulo: “Otros lineamientos y acciones para el desarrollo,” en el numeral primero estipulando: establecer en el país el Sistema de Manejo Integral Costero para la preservación y

restauración de la zona costera del país. El tema se retomó en el ciclo estratégico 2007-2010. La EAN puesta en vigor mediante la Resolución No. 40 del CITMA, de fecha 21 de marzo de 2007, refirió como logro el proceso de fortalecimiento paulatino del manejo integrado de la zona costera en su vínculo con el desarrollo económico - social y la protección del ambiente (CITMA: EAN 2007).

En la actualidad, el proyecto de EAN 2011-2015 en el tercer ciclo trazado por el CITMA, está fundado en las experiencias y resultados de la implementación de las anteriores estrategias. En su principio número 10 expresa: “La aplicación del enfoque ecosistémico como elemento clave de la gestión ambiental cubana y con énfasis especial en el vínculo natural existente entre la cuenca hidrográfica y la zona costera dadas las características geográficas de nuestro archipiélago”, con lo cual ya se desplaza del marco político la necesidad de direccionar el MIZC que había estado presente en los anteriores documentos políticos.

Teniendo en cuenta los criterios precedentes se considera que Cuba no cuenta con un documento político específico que sustente la implementación del MIZC y enfoque la protección de las zonas costeras basado en los principios, metas y objetivos que presupone dicho proceso. Así, el necesario perfeccionamiento del sustento político del MIZC en el país transita por la aprobación de un documento político específico que garantice una visión integradora del manejo de los recursos costeros y sustente la sostenibilidad del proceso en el tiempo como alternativa que en el ámbito político colmará el vacío que limita la conducción del desarrollo sostenible en las zonas costeras. Por ello, la presente tesis, teniendo en cuenta la necesidad de la política pública para el MIZC y partiendo del tratamiento del proceso y de las zonas costeras en el marco político en general y en el caso cubano en particular, se centra en las bases generales que permiten la conformación de las políticas públicas para sustentar el MIZC como su objeto de investigación, entendiéndose la generalidad como aquellos elementos de obligada referencia en cualquier documento de dicha índole.

Teniendo en cuenta la situación descrita, el problema científico definido es el siguiente:

¿Cuáles son las bases generales que deben informar la conformación de una política pública que perfeccione el sustento político de MIZC en Cuba?

La idea a defender manejada en la investigación fue: La bases generales para informar la conformación de una política pública que perfeccione el sustento político del MIZC en Cuba son: la justificación de la necesidad de una política específica, la precisión de objetivos y metas, los principios generales en los que se debe sustentar la política; la identificación de los actores sociales, el fortalecimiento del marco institucional, la conformación de programas y planes de gestión costera y el fortalecimiento de la participación ciudadana para garantizar la sostenibilidad del proceso.

Para dar respuesta al problema se propone como objetivo general: Determinar las bases generales necesarias para informar la conformación de una política pública que perfeccione el sustento político de MIZC en Cuba.

Como objetivos específicos se plantean:

1. Analizar, desde el punto de vista teórico, el papel de las políticas públicas y su relevancia para el MIZC.
2. Comparar documentos que a nivel internacional constituyen políticas públicas costeras como marco referencial para formular la propuesta de bases de una política costera nacional.
3. Valorar el tratamiento dado al MIZC y a la protección de las zonas costeras en el marco político cubano.
4. Integrar los elementos identificados como partes componentes de una política pública que sustente la implementación del MIZC y garantice la protección y uso sostenible de la zona costera en Cuba.

Para el logro de los objetivos propuestos y la solución al problema planteado se utilizaron, desde la dialéctica - materialista, los métodos científicos de análisis y síntesis y el de inducción - deducción los cuales fueron indispensables para la selección, sistematización, procesamiento de los datos contenidos en la bibliografía consultada. Como métodos de investigación de las ciencias jurídicas se emplearon el método teórico - jurídico y el exegético-analítico. Con el primero se conceptualizó, desde la dimensión teórica, las

diferentes categorías jurídicas utilizadas de manera general y en el caso específico de Cuba. Con el segundo método se analizaron las disposiciones normativas vigentes sobre el MIZC en Cuba con el fin de determinar su sentido y alcance y establecer la correspondencia entre estas y la realidad social existente.

Como técnica de investigación se utilizó el análisis de contenido aplicado al estudio de documentos, que permitió analizar varias políticas públicas costeras actuales. En este sentido se seleccionaron los países siguientes: Colombia, México, Ecuador y Guatemala ya que los mismos se identifican en la avanzada en el tema de MIZC, son seguidores de los principios de Río y las políticas costeras que exhiben son posteriores a dicha Cumbre e incluyen la necesidad de implementar el MIZC. El análisis de contenido aplicado al estudio de documentos también permitió examinar la EAN 1997, la EAN 2007/2010 y el Proyecto de EAN 2011-2015, así como registrar datos acerca de la importancia que se le concede al MIZC en Cuba desde la voluntad política estatal.

En cuanto a la bibliografía utilizada la tesis se conformó mediando la revisión de fuentes e instrumentos políticos y jurídicos internacionales, así como cuerpos legales nacionales y foráneos. También, se utilizaron libros, artículos y monografías; así como materiales publicados en internet sobre el MIZC y el tema de las políticas públicas.

La tesis se estructura en dos capítulos, conclusiones, recomendaciones y se incluye además la bibliografía consultada y los anexos.

El primer capítulo titulado “Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras” contiene referencias obligadas sobre la definición de los términos Estado y políticas públicas; y se valora el papel de dichas políticas en el ámbito del MIZC a los efectos de conformar el marco teórico referencial. Además, se analizan en el plano internacional las políticas públicas costeras aprobadas en varios países seleccionados, así como las estrategias, programas y planes costeros existentes en dicho ámbito.

El segundo capítulo denominado “Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba” se centra en el análisis del tratamiento del MIZC y de la protección de la zona costera en el marco político cubano. Para ello se examinan las estrategias ambientales cubanas hasta su nuevo proyecto de ciclo estratégico y demás documentos políticos

relevantes derivados de esta. Asimismo, se ofrece una propuesta de bases generales que deben informar la conformación de una política pública que sustente la implementación del MIZC en el país y contribuya a su perfeccionamiento.

La tesis aporta como resultado una propuesta de bases generales para la conformación de un documento político específico para el MIZC en Cuba, hasta ahora inexistente, que debe ser tenido en cuenta por los órganos competentes como condición necesaria para el perfeccionamiento de la dimensión política de este proceso en el país. Dichas bases responden a la necesidad de establecer un instrumento político integral de gestión que fortalezca, oriente y apoye la planeación y ordenamiento de las zonas costeras, con el fin de hacer más eficientes y efectivos los procesos de toma de decisiones y lograr detener y revertir el deterioro que han sufrido a lo largo de décadas y así potenciar su desarrollo actual y futuro.

Asimismo, se aporta una profundización de los fundamentos teóricos relativos a las políticas públicas en general y su contribución para la introducción e implementación del MIZC a nivel general y su correspondencia con lo regulado en el marco político y legal sobre dicho proceso en Cuba lo que conforma un material bibliográfico actualizado.

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras

1.1.- Estado y políticas públicas

El vocablo Estado, desde el punto de vista etimológico, proviene de la raíz latina *status* que significa orden, regla, situación jerarquizada. Dicho vocablo surge con la constitución de los Estados nacionales a partir del siglo XVI en que se hace indispensable la adopción de un término que se aplique a todo país sea cual fuere su forma de gobierno (Fernández Cañizares, 1979:136-137). Según el Diccionario de Filosofía (1984:146) Estado significa “la organización política de la clase económicamente dominante, que persigue el objetivo de proteger el régimen existente y reprimir la resistencia de otras clases”. Por su parte, Lenin (1970:11) expresó que el Estado ha sido siempre un aparato destacado de la sociedad y cita en su obra a Marx y Engels (1858) en cuanto a que “salvaguarda y defiende los intereses de la clase más poderosa, de la clase que ejerce el dominio económico y que, valiéndose del Estado, se torna también, en clase que ejerce el dominio político”.

Basado en la doctrina marxista, Fernández Bulté (2005:11) sostiene: “El Estado es una maquinaria funcional, un conjunto más o menos desarrollado y complejo de organismos, órganos, mecanismos y aparatos encaminados a imponer sobre la sociedad la voluntad política de la clase económicamente dominante o de los sectores dominantes dentro de las clases hegemónicas en la sociedad”.

Por su parte Prieto Valdés y Pérez Hernández (2004:187) plantean: “El Estado como instrumento de dominación política es, a la vez, un conjunto de órganos de fuerza y dirección clasistas. Es el aparato, maquinaria o mecanismos a través del cual se impone una voluntad clasista mediante la combinación de la coerción y el consenso activo de los gobernados. Estos dos momentos del fenómeno estatal se encuentran indisolublemente vinculados entre sí, el ejercicio de uno si bien puede definirse, no puede independizarse del otro. No obstante, si el primero - coerción, fuerza, dictadura, imposición - es necesario para garantizar el establecimiento y la consecución del status que le interesa salvaguardar a la clase o grupos dominantes y alcanzar sus fines, el segundo - dirección, consenso, hegemonía - es imprescindible para propiciar la participación de las masas en la gestión sociopolítica, lograr su incorporación al poder político, obtener la aceptación de su

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

dominación política y conquistar la legitimidad del Estado y del sistema político que como clase ella hace prevalecer”.

Alegan Paz Chaveco y Ochoa del Río (2010:14-16) que con el término Estado se hace referencia a un tipo de fenómeno social caracterizado por rasgos esenciales como: a) una relación de autoridad y subordinación entre sus integrantes; b) el ejercicio monopólico de la violencia por quienes son titulares de la autoridad; c) la existencia de un orden jurídico; d) relativa permanencia y e) dimensión institucional. En suma, el Estado es un fenómeno social y político complejo, cuyo rasgo distintivo es la regularización coactiva de la conducta humana a través de un orden normativo.

Ambos autores cubanos, también exponen que analizar la naturaleza y orígenes del Estado, es un medio conexas a los elementos de su trama, que con la sociedad, el poder y el derecho, de un lado; y por otro, como elementos constitutivos, se tiene el territorio, la población y la autoridad. El concepto sociedad es más extenso que el de Estado; el primero representa el género, y el segundo la especie. No es un orden normativo, por más que las normas reflejen la estructura que decide darse. No está formado por hombres sino por actividades humanas. Se puede decir que, al analizar el Estado en sus aspectos más generales, este constituye un instrumento de dominación político y económico sobre la sociedad. A partir de este dominio impone su política que no es más que la expresión concentrada de sus intereses y necesidades tanto económico, cultural, ideológico, ético, mediante un conjunto institucional funcional encaminado a ejercer el poder político, sirviendo de ordenador y controlador de la sociedad en su conjunto.

Señalan Zhidkov, et.al (1989:49) que “el rasgo principal del Estado es el poder estatal público. Se trata de poder político, que a diferencia del poder social del régimen gentilicio, ya no coincide directamente con la población. El poder político del Estado no es simplemente un poder coercitivo existente en toda colectividad humana y que, por ejemplo, halla su expresión en la familia, en forma de poder paternal y en las organizaciones sociales, en el poder de las organizaciones sobre sus miembros que las integra voluntariamente. En las condiciones del régimen explotador, el poder público estatal,

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas

Costeras. #

pertenece a la clase (clases) económicamente dominantes debido a lo cual se convierte en políticamente dominante”.

Alegan además los autores citados anteriormente que el poder estatal adquiere carácter universal y se extiende a todos los miembros de la sociedad del país dado, a todos los ciudadanos del Estado, a las personas sin ciudadanía y a los extranjeros que residen en dicho país. En la arena internacional la soberanía estatal se manifiesta entre otras cosas en la igualdad de los Estados, cualquiera que sea la magnitud de sus territorios, población y otros factores. De hecho, todo Estado actúa en todas las esferas de la vida social, sin exclusión de ninguna, si se asume que esas esferas son líneas esenciales, es correcto calificar como líneas de funciones del Estado, justamente las líneas políticas, las económicas, las sociales y las culturales e ideológicas.

Las funciones del Estado son las principales líneas de su actividad, que expresan la esencia de clases en la solución de las tareas fundamentales que tiene planteadas. Cada función se orienta a resolver, ante todo, cualquiera de dichas tareas. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que, en la vida real, todas las funciones del Estado están interrelacionadas, y se encuentran en unidad orgánica (Zhidkov, et.al, 1989:52).

De las líneas de funciones del Estado referidas es necesario detenerse específicamente en la política. Esta debe ser entendida, según Fernández Bulté (2005:69) que el Estado “como ente político principal de la sociedad asume la dirección política en ella y lleva adelante la política que suele presentarse como política de la nación y que es, en lo medular, la que corresponde a los intereses de la clase dominante”.

Sobre esta base se impone la interrogante siguiente: ¿Qué es la política? El estudio de la política es un tema central de las Ciencias Políticas. Caminal (1996) explica: “El poder, el Estado o, incluso el gobierno ya no ocupa todo el espacio del análisis político y ceden una parte del mismo a la organización y funcionamiento del sistema político, que cobrará mayor importancia con el transcurso del tiempo y en relación directa al proceso de democratización. Cuando la política ya no es actividad exclusiva de unos pocos, cuando se generaliza y se hace anónima en decisiones tan trascendentes, surge la necesidad de estudiarla de una manera distinta. Así debe usarse como en la sociología y la economía, el

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas

Costeras. #

método empírico y las técnicas estadísticas. No se trata ya de preguntarse solamente sobre el gobierno justo, ni de proponer o explicar teorías normativas generales sobre el Estado y el gobierno, sino de estudiar también, el proceso político, las instituciones, la administración y el sistema político como un conjunto cohesionado”.

Según el Diccionario Filosófico (1981:367) la política es la participación en los asuntos del Estado, la orientación del Estado, la determinación de las formas, de las tareas y del contenido de la actividad estatal. En la esfera política entran las cuestiones relativas a la organización del Estado, al gobierno del país, a la dirección de las clases, a la lucha de partidos, entre otros asuntos. En la política encuentran su expresión los intereses esenciales de las clases y las relaciones que entre ellas existen. La política expresa, asimismo, las relaciones entre las naciones y entre los estados manifestándose en la política exterior. Para que la política pueda ser una fuerza transformadora, ha de reflejar acertadamente las necesidades del desarrollo de la vida material de la sociedad.

Por su parte, el Diccionario Enciclopédico (1997:356) analiza la política como toda ciencia que trata del fundamento y desarrollo de la organización y conducción de sociedades humanas, particularmente del Estado. Dicha ciencia se orienta a la consecución del poder político.

Sobre la política, Lenin (1970:4-5) afirma que es ante todo, unas relaciones determinadas entre las clases y naciones dentro de un Estado (política interior) y entre los Estados (política exterior), en otros términos, la política es la actividad enderezada a alcanzar los objetivos y cumplir las tareas dimanantes de la defensa de los intereses de las clases, los métodos y recursos empleados para alcanzar esos objetivos y cumplir esas tareas. En la política, lo esencial es la estructura del poder estatal, ya que el Estado salvaguarda y defiende los intereses de la clase más poderosa, de la clase que ejerce el dominio económico y que, valiéndose del Estado, se torna también en clase que ejerce el dominio político.

La política es un fenómeno social donde intervienen la acción de las clases sociales, los mecanismos de gobierno y el Estado en una relación social, en la que las acciones interactúan en función del mantenimiento del poder político, o en la aspiración y lucha por

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas

Costeras. #

obtenerlo, predominando en la acción el papel de los hombres. Juegan un papel importante los elementos jurídicos del orden existente. En los mecanismos y acciones de la política se preservan y se oponen los intereses de las clases, unas en sus luchas por el poder y otras por mantenerlo y preservar el existente (Cruz Miranda, n.d.:5).

De todo lo referido en los párrafos precedentes, se afirma que la política en general, aborda la organización y administración del Estado en sus asuntos e intereses internos y externos, este último expresado en sus relaciones con otros estados y naciones. En ella encuentran su expresión los intereses esenciales de las clases y las relaciones que entre ellas existen y en especial trata de la conducción y desarrollo de la sociedad, pues toda participación en la formación de la voluntad común tendiente a lograr un bienestar social, es ejercicio de actividad política, cuya esencia es el poder, y ese poder que pretende conseguir y ejercer, es el poder estatal, que tiene la característica de imponer sus decisiones de manera coactiva siempre que sea necesario. Por ello, la política se presenta como un proceso, que se describe en la práctica por el curso de un conjunto de acciones derivadas de complejas decisiones para alcanzar los objetivos a través de los medios que el Estado posee para su cumplimiento.

La política es una de las líneas de función del Estado, y sin perder de vista que sólo el Estado es el ente social que dispone de poder público político como su rasgo esencial ya enunciado, entonces, se puede disponer del poder político en forma de poder público donde está implícito el sentido universal y general de ese poder, es decir, poder que ejerce sobre toda la población y que puede realizarse mediante la coactividad eventualmente (Fernández Bulté, 2005:71). De ello, se comprende entonces que el poder público político, privilegio exclusivo del Estado y la toma de las decisiones políticas, tiene como una vía para su materialización la aprobación de políticas públicas.

La noción de políticas públicas tiene un marcado carácter polisémico. La etimología de la acepción que aquí interesa proviene del término anglosajón *public policy*, traducido como política pública (De Kostka Fernández, 2011). En la actualidad, son diversas las definiciones que existen sobre el término políticas públicas, las cuales han cambiado debido

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

a las nuevas variables que se consideran en su estudio, así como a los diferentes enfoques que se utilicen para su análisis.

Las políticas públicas según Cañas (n.d:1) pueden definirse como un conjunto articulado de acciones orientadas a resolver problemas nacionales y dependen de la agenda del gobierno. Estas deben ser entendidas como el conjunto de problemas, demandas sociales que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción. Se supone que en la agenda del gobierno deben de estar incluidos los problemas más sentidos de la población que demandan atención inmediata. Al respecto, una cuestión fundamental a precisar es que la conformación de las políticas públicas debe verse como “un proceso de negociación entre el Estado y los actores sociales claves del proceso en cuestión que afecta la dirección y los contenidos de las políticas públicas mismas, con importantes implicaciones para la sociedad” Cañas (n.d:1).

Las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad. Las políticas son públicas por dos razones principalmente: una, porque su sujeto o responsable principal es un Estado y otra, porque su objeto (o finalidad) principal debe ser una sociedad. Así, lo público de las políticas públicas es una noción en tránsito de lo estatal a lo social y de lo social a lo estatal. Una zona de encuentro, más grande o más pequeña, según los casos. Por tanto, no todo lo estatal es público ni todo lo social es público. Dicho en otros términos: lo público de las políticas públicas es la intersección de lo estatal y lo social (Graglia, et. al, n.d.: 1).

Señala Peters (1982) citado por Pallares (1988:142) que las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Por su parte, apunta Pallares que a esta definición genérica de políticas públicas hay que agregarle las consideraciones siguientes:

1. Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso decisional; es decir, por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas

Costeras. #

2. Los casos de inacción. Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo.

3. Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

También, plantea Alcántara (1995:106) que las políticas públicas se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad. Son concebidas como productos del sistema político, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado.

Otra definición la brinda Salazar (1995:30) quien plantea que la política pública es “entendida como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”. Por su parte, Muller (1998) la designa “como el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos políticos administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.

Una política pública, según Roth Deubel (2003) designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Las políticas públicas se asumen como procesos decisionales y acciones promovidas por los gobiernos para enfrentar situaciones problemáticas y enfocar acciones relacionados con la promoción y prevención. Esta visión implica diferenciar las políticas públicas en términos de los programas y propósitos de las autoridades públicas. Así, se presenta la política vista como la serie de procesos y métodos de toma de decisiones por parte de los grupos y las relaciones en las que están involucradas autoridad y poder, y por otra del ámbito propio del gobierno o la forma de gobierno de una organización social (Roth Deubel, 2007).

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas

Costeras. #

La visión de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, en tanto, permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas (De Kostka Fernández, 2011).

En esta línea de pensamiento, indica Lahera (2004:8) que política pública corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. Expresa el autor que en torno a políticas públicas se puede acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos y participar de manera específica.

El estudio de las políticas públicas ha implicado el estudio de las acciones de los Estados y gobiernos, así como el contexto institucional y la interacción de los sujetos existentes en el sistema político de cada realidad nacional. Este estudio se ha caracterizado por la diversidad de enfoques teóricos (Theodolou y Cahn, 1995) desde los modelos de proceso, sistémicos, a los modelos centrados en actores.

Desde la Ciencia Política, se puede decir que las políticas públicas estudian una dimensión más acotada del poder, aquella relacionada con el resultado de la lucha por el poder en una dimensión concreta y específica como son las acciones y omisiones del Estado en problemas concretos que afectan a las sociedades en el mundo contemporáneo. Los diferentes enfoques que dominan la ciencia política contemporánea, como el institucionalismo y la teoría de elección racional y aquellas miradas de la política desde la perspectiva de la economía han colaborado también al análisis de las políticas públicas en diferentes contextos históricos y nacionales (Moran, et al., 2007).

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas

Costeras. #

Precisamente, la utilización de herramientas de carácter cualitativo sirve de base a académicos y políticos para criticar la capacidad de la visión de política pública para generar conocimiento teórico caracterizado por su generalización y abstracción desde las ciencias sociales, particularmente los estudios de caso (De León y Vogenbeck, 2007).

Por otro lado, el ámbito que ha sido más utilizado del enfoque de políticas públicas ha sido el modelo del ciclo de políticas. Este modelo divide a las políticas públicas en tres partes: diseño, implementación y evaluación (Sabatier, 1999; Jann y Wegrich, 2007). Según Salazar (1995: 44) las fases o ciclo de vida de las políticas públicas, está compuesto por: a) el origen, creación, gestación o formación, b) la formulación, c) la puesta en marcha o implementación, d) la evaluación, e) el análisis y f) la reformulación o reestructuración de las políticas.

Este último autor citado explica que el origen, creación, gestación o formación se refiere a la consideración del problema social por parte del Estado, es decir, ya ha habido una identificación clara y precisa de la situación problemática: dónde se está dando, a quiénes afecta, qué o quién la genera, entre otros. La formulación, hace referencia a la decisión seleccionada para atacar el problema, claro está, que una vez estudiadas todas las posibles alternativas de solución, luego de hacer estudios técnicos y de factibilidad, de negociar con los distintos actores que de alguna manera tienen poder para influir en las decisiones de política y de considerar presiones por parte de algunos grupos de interés o colectivos. La implementación es la puesta en marcha, por parte de una agencia gubernamental, a través de actividades específicas de la decisión tomada. La evaluación es el proceso por el cual se investiga si la política pública fue exitosa, si produjo los efectos o cambios que se propuso.

Expresa seguidamente el autor que además de este ciclo que se menciona es importante considerar otros elementos tales como: el presupuesto disponible para su sostenibilidad, el tiempo de implementación, los instrumentos para su monitoreo y evaluación (indicadores, metodología de seguimiento y evaluación, qué información recolectar y cómo procesarla), el establecimiento de escenarios para la participación de actores, la selección de tipos de actores o colectivos y su participación en las diferentes fases, encargados de posicionar la agenda gubernamental.

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas

Costeras. #

Asimismo, la literatura ha convenido en señalar que el modelo del ciclo de política es útil para distinguir las etapas de una política pero no da cuenta de la realidad en que muchas veces las políticas están en constante revisión (De León y Vogenbeck, 2007). Este modelo de ciclo, además, es el que tiene una mayor aplicación práctica en la discusión gubernamental y pública según las fuentes bibliográficas consultadas.

Vieira (2011:1-4) plantea que una de las dimensiones del estudio de las relaciones entre Estado y las políticas públicas se da a partir de la afirmación de que todo cambio en el Estado implica cambios en las políticas públicas o en las acciones con que este cumple sus fines. Múltiples teóricos de la ciencia política y la administración pública, así como de otras disciplinas han reconocido los cambios en el Estado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, tanto en Europa como en Latinoamérica.

Desde el punto de vista del estudio de las políticas públicas un importante elemento a tener en cuenta es la relación Estado – Gobierno. Este último es el encargado de promulgar e implementar el impulso a la acción del Estado para cumplir sus fines, independientemente de que sistemas y regímenes políticos nazcan, crezcan, a veces se reproduzcan y siempre mueran, sin importar que miles de gobiernos (paquetes de funcionarios gubernamentales y líderes políticos) se sucedan unos a otros continuamente, el Estado mantiene su impulso a la acción, es este impulso el que da vida a la famosa expresión de las políticas públicas como el “estado en acción”.

Según lo presentado hasta aquí es necesario tener en cuenta la importancia del estudio de la política y además verla como una ciencia, se debe considerar el cómo analizarla, observarla y no perder de vista que se requieren métodos particulares para poder entenderla. La política es un concepto amplio relativo al poder y, en ella, las políticas públicas indican cómo manejar los asuntos públicos. Las políticas públicas son las acciones del gobierno para dar respuesta a las demandas de la sociedad, o sea, sirven para evaluar el sistema político de la misma. En síntesis, la política pública puede verse como el curso de acciones de un Estado a través de las cuales propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades contrastando intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses (Lahera, 2004:7).

Sobre estas bases, la política pública establecerá las pautas de comportamiento y actuación que, con el propósito de alcanzar los objetivos planteados deben observar los diferentes actores y sectores vinculados, como instrumento al servicio del ejercicio del poder público. Una política pública servirá para dar a conocer y orientar a todos los actores en lo que son los principales objetivos que se deben perseguir a un tema en particular. La política orientará la generación de instrumentos y herramientas que garanticen a largo plazo el buen uso a perpetuidad de los recursos y que ello se traducirá en una mejora en la calidad de vida y el bienestar social (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Guatemala, 2011).

1.2.- Las políticas públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras

Desde el punto de vista físico y natural, la zona costera es un área muy dinámica y compleja, por las interacciones y cambios biológicos, geomorfológicos y químicos que ocurren en ella, albergando medios de distinta naturaleza donde se sustentan disímiles formas de vida, tanto acuáticas como terrestres, incluyendo al hombre. Es por tanto, una zona de alta productividad y diversidad biológica y está sujeta a desastres naturales. Desde el punto de vista económico y social es un espacio escaso y muy deseado, donde existen recursos naturales abundantes y el clima es más suave que en áreas continentales (Moreno, 2004).

Por su parte Nieto (2003) afirma que la zona costera es un ambiente de transición entre los ambientes oceánicos y los ambientes terrestres. Es el espacio en que se da una interfase dinámica entre cuatro grandes sistemas: atmósfera, océano, agua dulce y la tierra, cada uno con su propio funcionamiento.

A los efectos de esta tesis se asume que la zona costera es la franja marítimo - terrestre de ancho variable, donde se produce la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera, mediante procesos naturales. En la misma se desarrollan formas exclusivas de ecosistemas frágiles y se manifiestan relaciones particulares económicas, sociales y culturales (Decreto- Ley No. 212/00: artículo 2).

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

Según Monzón Bruguera (2011:11) “la definición de zona costera referida resulta un punto medio ideal e integrador que, por una parte, precisa el campo de estudio al reconocer el espacio físico-geográfico costero y hacer alusión a sus límites aunque no los fija, lo cual da libertad para su delimitación y, por la otra, carece de la enunciación exacta de los componentes que por la propia naturaleza de la zona o por su ubicación geográfica podría resultar incompleta”.

Además, dicha autora cubana, basada en el análisis de los criterios de varios autores de prestigio internacional, plantea que “la definición objeto de análisis subsume tres elementos concretos que según el criterio de la autora, resumen la esencia definitoria de la zona costera. En primer lugar, hace alusión al espacio geomorfológico natural y reconoce su fragilidad ecosistémica como interfase aunque de forma expresa no se aluda a los componentes bióticos y abióticos. En segundo lugar, contempla la interacción entre los elementos componentes de los diversos ecosistemas marítimos, marítimo - terrestres y terrestres lo cual apunta la interrelación espacial de los procesos que la caracterizan. Por último, reconoce los factores estructurales - económicos, sociales, culturales - que coexisten, se relacionan e interactúan con lo natural todo lo cual acerca la definición a la compleja realidad que en ella se manifiesta” Monzón Bruguera (2011:11).

Las zonas costeras poseen un carácter de fronteras de contacto para los países con el mundo exterior que las convierte en escenarios de la entrada de conocimientos, mercancías, costumbres y fenómenos meteorológicos que dan forma a la cultura, la economía, la política y, en una palabra, a la historia de una nación (Clark, 1996). El valor que las naciones dan a los recursos costeros está directamente relacionado con la importancia económica, social y natural de estos recursos.

Son diversos los autores que han abordado el tema de los usos de las zonas costeras entre los que se destacan: Couper (1983) citado por Monzón Bruguera (2011:142), Pido y Chua (1992), Sorensen (1992), Cicin-Sain y Knecht (1998) y Barragán Muñoz (2009) entre otros. Dichas zonas son espacios sometidos a una alarmante multiplicidad de usos de contenido económico, científico - investigativo, turístico - recreativo, urbano y de disfrute estético de la naturaleza, entre otros.

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

Diversos son los modelos de usos y actividades costeras y oceánicas que se manejan en la literatura especializada como se muestra en el Anexo No.1 no obstante, hay coincidencia que ellos deben integrarse porque comparten la misma zona costera. Del análisis de sus posiciones resultan reiterada la identificación de sectores asociados a usos como: la pesca, el turismo, la minería, actividad portuaria, la navegación y comunicación, la disposición de los desechos y contaminación, la estrategia y defensa, la recreación, la investigación y la calidad ambiental marina, la agricultura, pesquerías y acuicultura, la infraestructura, la industria, el turismo, el desarrollo urbano, el forestal y el marítimo.

Según Sorensen (1992) la interconexión de importantes sectores económicos costero-dependientes es la razón central para el MIZC en las naciones en desarrollo. Es importante precisar que una visión sectorializada es dañina para el tratamiento de los recursos naturales, pues las interrelaciones entre hábitat, especies y servicios ambientales van más allá de la definición aislada de cada elemento y requieren de una visión global más que de estrategias particulares y sectorializadas que no contemplan las implicaciones colaterales que sus decisiones traen consigo.

El paradigma que se abre como esperanza mundial para detener el proceso de degradación de los recursos naturales de la zona costera es el MIZC (Alcolado, et.al 1998:1-2). La preocupación acerca de un manejo adecuado de estas zonas data fundamentalmente de la década de los 60 y en sus inicios se limitó a un simple asunto de manejo de las orillas del mar. En décadas posteriores se fue ampliando su concepción a una comprensión del uso de los recursos naturales y la necesidad no solo de protección, sino de racionalidad en el uso para un desarrollo sustentable (Miranda Vera, 2001).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, efectuada en Río de Janeiro en junio de 1992, consideró la necesidad de implementar el MIZC como un enfoque para el desarrollo sostenible de las costas instituyéndose en uno de los principios fundamentales de la Agenda 21. A raíz de la Cumbre de la Tierra, el concepto de MIZC se ha tomado como eje central y parte fundamental del desarrollo sostenible en la zona costera.

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

Los dos convenios más relevantes derivados de la Cumbre de la Tierra son: Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)² y Convenio Marco de la Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992)³. En ambos convenios lo relacionado con los océanos y las zonas costeras es de suma importancia. Este impulso internacional ha dado lugar a que los principales organismos y agencias hayan creado una serie de directrices para la aplicación en proyectos e iniciativas de MIZC principalmente por las siguientes instituciones: Banco Mundial, Banco Inter Americano para el Desarrollo (BID), Plan de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Posteriormente, se convocó al año siguiente a la Conferencia Mundial sobre las Costas, que se llevó a cabo en Holanda. Esta Conferencia ratificó que "el MIZC es la estrategia identificada como la más apropiada para tratar la problemática costera a largo plazo".

Son muchas las definiciones que diferentes fuentes han dando sobre el MIZC. Según (Sorensen, 1993:25) "es un proceso dinámico de toma de decisiones mediante el cual se desarrolla e implementa una estrategia coordinada para la asignación de recursos ambientales, socioculturales e institucionales, tendiente a lograr la conservación y el uso sostenible plural de las zonas costeras". De conformidad con Cicin - Sain (1998) debe ser entendido "como un proceso dinámico y continuo, en el cual las decisiones se toman para un uso sustentable, desarrollo y conservación de las costas, áreas marinas y sus recursos". Por su parte, la Agenda 21 propone considerarlo como un proceso integrado de formulación de estrategias y adopción de decisiones, en que participen todos los sectores

#####

² Suscrito en junio de 1992 en la Conferencia de Río y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993, ratificado por más de 170 países. En la segunda conferencia de los países signatarios de este convenio realizada en 1995 en Yakarta (Mandato de Yakarta sobre diversidad marina y costera) se promovió el tema de las áreas de manejo integrado marinas y costeras como el marco conceptual más adecuado para manejar los impactos humanos sobre la diversidad marina y costera y promover su conservación y su uso sostenible.

³ Se suscribió en Nueva York en 1992, entró en vigor el 21 de marzo de 1994 y ha sido ratificada por más de 185 países. Se reconoció que el MIZC es el proceso más apropiado para direccionar a corto y largo plazo procesos de manejo costero, incluidos la pérdida de hábitat, la degradación de la calidad del agua, los cambios en los ciclos hidrológicos, el agotamiento de recursos costeros, y la adaptación a cambios del nivel del mar, entre otros impactos del cambio climático global.

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

interesados, para fomentar la compatibilidad y el equilibrio entre los distintos usos de los recursos costeros”.

Todas las definiciones apuntadas que se distinguen en la doctrina tienen como elemento común la naturaleza dinámica del MIZC como proceso dinámico, continuo y adaptable de gestión de recursos para el desarrollo ecológicamente sostenible de las zonas costeras y el énfasis en la integración. Retomando elementos de las diferentes definiciones, es correcto definir al MIZC como un proceso integrado de formulación de estrategias y adopción de decisiones por los poderes públicos a los niveles nacional, regional y local, que refuercen la integración y la armonización de las políticas sectoriales que influyen en la gestión de las zonas costeras, para fomentar la compatibilidad y el equilibrio entre los distintos usos de los recursos costeros, destinados a lograr la conservación y uso sustentable de la zona costera.

Atendiendo a las definiciones antes expuestas, existe un consenso en considerar el MIZC como la gestión orientada a la consecución del desarrollo sostenible en las zonas costeras. La autora de la tesis, coincidiendo con Monzón Bruguera (2011:29) considera que el MIZC es un proceso de gestión integral del desarrollo en la zona costera, pero no de cualquier tipo de desarrollo, sino de aquel sostenible que concibe lo económico, lo social y la protección ambiental como “pilares interdependientes y sinérgicos” tal y como fue asumido en la Declaración de Johannesburgo de 2002 (Apartado 5 de la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, 2002).

La citada autora cubana también apunta que, desde el punto de vista espacial, el MIZC es un proceso de gestión del desarrollo sostenible que tiene lugar en la zona costera como unidad territorial que abarca la parte terrestre, marítimo-terrestre, marítima y aérea, en lugar de la gestión independiente de un sector en particular. Para ello toma en cuenta la fragilidad de los ecosistemas costeros, sus interacciones y la diversidad de usos y aprovechamientos de estos con sus respectivos impactos en todos los medios que conforman tal zona (Monzón Bruguera, 2011:30).

Según el Programa de Demostración de la Unión Europea sobre la Gestión Integrada de las zonas costeras, Comisión Europea (1999:15) el concepto de desarrollo sostenible “se basa

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

en la asunción de que el bienestar económico, la justicia social y la protección del medio ambiente son indisociables e intrínsecamente interdependientes a largo plazo. El empeño de una gestión sostenible de las zonas costeras es conseguir el bien máximo para la sociedad a largo plazo desde los puntos de vista medioambiental, económico, social y cultural”.

En cuanto al objetivo de la gestión costera sostenible este está dirigido a promover la justicia social mediante una distribución más equitativa de las oportunidades dentro de la generación actual y entre la generación actual y las generaciones futuras. Aunque las consideraciones económicas, medioambientales y sociales son siempre inseparables a largo plazo, en lo inmediato puede resultar inevitable establecer compensaciones entre esos objetivos.

En la actualidad el MIZC es apreciado como un enfoque inherente al concepto de desarrollo sostenible de costas y océanos, con sus componentes sociales, económicas y ambientales reforzadas luego de la Cumbre de Johannesburgo de 2002. Criterio que igualmente se sostuvo en el 2003, año en que sesionó el Taller de Formulación de un Anteproyecto de Manejo Costero Integrado en América Latina y el Caribe con sede en Colombia⁴, reunión en la cual se aseveró que el MIZC entendido inicialmente como un proceso de intervención de iniciativa gubernamental, experimenta en el contexto del debate sobre desarrollo sostenible transformaciones sustanciales.

De hecho los principales objetivos del MIZC son: lograr un desarrollo sostenible de las áreas costeras y marinas, para reducir la vulnerabilidad de las costas y sus habitantes (plantas, animales y personas) a los peligros naturales a los que están expuestos y mantener los procesos ecológicos esenciales, el soporte de los sistemas de vida y la biodiversidad en estas áreas (Noordwijk Guidelines, 1993). Resulta entonces, que el MIZC, constituye hoy,

#####

⁴ Marco conceptual para una iniciativa de cooperación en Manejo Costero Integrado (MCI) en América Latina y el Caribe (ALC) GTZ, UNESCO/COI. Taller de Formulación de un Anteproyecto de Manejo Costero Integrado (MCI) en América Latina y el Caribe (ALC). Cartagena, Colombia 23 – 25 de Octubre de 2003. Comisión Oceanográfica Intergubernamental. Informes de reuniones de trabajo No. 189.

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

uno de los enfoques más importantes, necesarios y novedosos a considerar, en aras de ejecutar acciones hacia un desarrollo sostenible de las costas a escala mundial (Castellanos González, 2002).

Cicin – Sain y Knecht en 1998 indican que las principales funciones del MIZC son:

- Planificar los usos costeros marinos presentes y futuros, bajo una perspectiva de visión a largo plazo.
- Promover el desarrollo económico a través del uso adecuado de las áreas costero marinas.
- Proteger las bases ecológicas que permiten el funcionamiento de los ecosistemas costero marinos, preservar la diversidad biológica y asegurar el uso sustentable.
- Resolver conflictos para promover el equilibrio y armonía entre los usos actuales y potenciales.
- Incrementar la seguridad pública en las áreas costeras y marinas ya que están sujetas a riesgos tanto de índole natural como por las actividades del hombre en la zona costera.
- Manejo adecuado de las zonas y recursos costeros bajo administración gubernamental.

Alega Hernández Nazario (2006:8) que en consecuencia con los objetivos y funciones del MIZC, se reconoce en general que sus fines son:

- Orientar el grado de los usos o intervenciones en las zonas costeras para no sobrepasar la capacidad de sustentación de la base de los recursos determinando, qué recurso es necesario aprovechar sin provocar su degradación o agotamiento y qué recurso es preciso renovar o rehabilitar para destinarlos a usos tradicionales o nuevos;
- Respetar los procesos dinámicos naturales fomentando los procesos provechosos y evitando las intervenciones perjudiciales;
- Reducir los riesgos para los recursos vulnerables;
- Asegurar la diversidad biológica de los ecosistemas costeros;
- Fomentar las actividades complementarias en vez de competitivas;

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

- Velar por que los objetivos ambientales y económicos se alcancen con un costo aceptable para la sociedad;
- Proteger los usos y derechos tradicionales y el acceso equitativo a los recursos;
- Resolver los problemas y conflictos sectoriales.

En el MIZC el término integración es de vital importancia. Este fue tratado en Río de Janeiro en 1992, como un prerrequisito del desarrollo sostenible. Este establece que “para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección ambiental deberá constituir una parte integral de los procesos de desarrollo ya que esta no puede ser considerada aisladamente” (CNUMAD, 1992).

El término integral se refiere tanto a una visión holística que abarca toda la zona costera y sus interacciones como la integración de visiones, acciones y perspectivas. La integración es un principio básico de cualquier esfuerzo de MIZC y fomenta el que haya consistencia entre las políticas y las acciones. Implica que haya una relación entre los procesos de planificación y la implementación de acciones (Moreno Casasola y Peresbarbosa Rojas, s/f:29). Al respecto, Cicin-Sain y Knetch (1988) reconocen cinco tipos de integración:

- Integración intersectorial: involucra la interacción horizontal entre distintos sectores costeros y marinos (desarrollo energético, pesquerías, turismo costero, protección de tortugas y mamíferos marinos, etc.) con los sectores basados en tierra firme que afectan el ambiente costero y oceánico como la agricultura, la explotación forestal y la minería. También se refiere a los conflictos entre agencias gubernamentales de diferentes sectores. Éste es un nivel que involucra fundamentalmente a las distintas secretarías federales y estatales.
- Integración intergubernamental: la integración entre diferentes niveles de gobierno, ya que cada nivel juega un papel distinto, se enfoca a necesidades públicas diferentes y tiene perspectivas distintas. Esto dificulta la armonización de políticas y la instrumentación en los diferentes niveles: el municipal, el estatal y el federal.
- Integración espacial: la integración del lado terrestre y el marino de la costa, tanto de las actividades como de los propios actores.

- Integración del conocimiento científico al manejo: la integración de las diversas disciplinas importantes en el manejo costero (ciencias naturales, ciencias sociales e ingenierías) con las entidades que llevan a cabo el manejo. La ciencia brinda información importante para el manejo aunque en general hay poca comunicación entre científicos y técnicos con manejadores y tomadores de decisiones.
- Integración internacional: la integración entre naciones se necesita cuando diversas naciones bordean un mar cerrado o semi-cerrado o cuando hay disputas por actividades pesqueras, paso de barcos, etc. Un ejemplo claro de esto es el Golfo de México donde países como México, Estados Unidos y Cuba tienen litorales y otros como Canadá y Guatemala drenan escurrimientos hacia el Golfo.

Según Monzón Bruguera (2011:27) “está claro que la integración es la vía para conseguir que los esfuerzos de protección y sostenibilidad en la zona costera no resulten infructuosos por la existencia de otros actores con políticas contradictorias. Sin embargo, aunque las formas de integración presentadas sean importantes y ampliamente reconocidas, estas no agotan el significado de lo integrado si se analizan de manera superficial. No se trata de buscar elementos y comenzar a integrarlos, sino que toda vez que se identifican, se debe actuar en correspondencia con la integración objetiva que tiene lugar en la realidad costera, es decir, conforme a una visión integral, global y comprensiva”, criterio que es asumido por la autora de la tesis.

Así, entendiendo la importancia de los recursos naturales, reconociendo que las actividades humanas alteran los procesos y ambientes naturales y la tendencia a la sectorialización, resulta indispensable instrumentar políticas integradas y herramientas de gestión que permitan prevenir los daños, conservar los ecosistemas y las especies mediante esquemas de aprovechamiento sustentable para proteger la riqueza biológica (SEMARNAT, 2006). Esto no implica que no existan políticas públicas aplicadas a la zona costera, pero la visión que se ha tenido frente a la misma ha provocado que las políticas dirigidas a ésta sean consecuencia de requerimientos específicos y no el resultado de una planeación y proyección de crecimiento de la zona costera, su población y sus actividades económicas de forma integral. Más aún, puede decirse que no existe una definición homogénea y completa

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

de lo que es la zona costera y, por lo tanto, su manejo y los programas aplicables tienen distintos alcances de acuerdo con el sector que los promueve y/o de acuerdo con los problemas específicos que se pretendan solucionar (SEMARNAT, 2006).

La puesta en práctica de las políticas de gestión de recursos costeros, debería ir encaminada esencialmente a suscitar un desarrollo ecológicamente duradero. Para llegar a este objetivo, se pueden considerar diversas alternativas de puesta en marcha entre las que se destacan las estrategias, los programas y planes costeros.

Aunque los resultados y procedimientos de gestión no han estado a la altura de la importancia y las necesidades de las zonas costeras, diversos países de América Latina y de otros continentes han iniciado la adopción de políticas y la ejecución de programas orientados al MIZC (Ministerio del Medio Ambiente. Agencia Europea, 2008).

Para iniciar y mantener el MIZC se requiere de una voluntad política y social, así como sólidas bases científicas que permitan con rigor, su concepción, elaboración y desarrollo. Esto implica enfrentar el manejo de forma abarcadora, con un enfoque integral de los asuntos marinos y costeros, con mayor y mejor comunicación, acercamiento y coordinación entre individuos, instituciones y países (Márquez Fernández, 2006).

Aseveran (Olsen y Ochoa, 2007:47) que “esta voluntad política del gobierno se expresa en una serie de mandatos para establecer la iniciativa de manejo, aprobar las políticas y planes de acción, y dotar formalmente a la institución responsable con la autoridad y recursos suficientes para implementar el programa. Los mandatos pueden tener forma de ley, decreto u otra norma de alto nivel. Otra expresión de voluntad es la creación de comisiones, grupos de trabajo, organizaciones de usuarios u organizaciones no gubernamentales para implementar y avanzar la agenda. La designación de áreas protegidas y la asignación de presupuestos pueden requerir de acción legislativa”. De acuerdo con Miranda Vera (2009:23) “las acciones que demuestren la importancia del MIZC, su novedad, su valor como mejor aproximación al desarrollo sostenible de las áreas costeras, sus ventajas económicas y medio ambientales, son válidas para promover la voluntad política”.

Por ello, toda vez, que en 1992, se recogió el compromiso acerca de que el manejo de las zonas marinos costeras, debería ser incluido en la agenda de las políticas de los Estados

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

participantes, requiere hacia el interior de las naciones, de una directriz y de unos lineamientos que permitan direccionar las acciones que se emprendan hacia el objetivo común. En consecuencia, se hace necesario establecer una política clara que oriente a los actores involucrados, especialmente a aquellos vinculados con la toma de decisiones, como un primer esfuerzo a alcanzar en cada Estado, un acuerdo nacional que defina objetivos sobre la utilización de recursos estratégicos.

La política debe contemplar los actores sociales que intervienen en el manejo integrado de la zona costera. La identificación de actores sociales claves en las zonas costeras varía de acuerdo al contexto de la zona en particular y los recursos marinos y costeros a manejar. La propia interrelación de conocimientos generados entre actores involucrados en este proceso educativo y de formación de valores, conduce sin lugar a dudas al fomento de la participación pública en la gestión de los recursos costero (Miranda Vera, 2009:20-21).

Para el contexto específico del MIZC refiere Justafré García (2011) que puede ser considerado actor social toda persona natural o persona jurídica colectiva que participa en el proceso de toma de decisiones en relación al MIZC, o que determina o influye en ese proceso. Precisamente, la influencia en la toma de decisiones políticas, en la resolución de conflictos, y en el poder y función que ejerce ante determinadas situaciones es la que le otorga el calificativo de actor social clave en el MIZC.

En el proceso MIZC los actores sociales se sustentan a partir de la definición de objetivos y del alcance de la iniciativa de gestión integral de las zonas costeras por ello, es preciso que en los programas de MIZC trazados los actores sociales se conviertan en una parte activa y dinámica del proceso, siendo decisivos sus conocimientos y criterios. Como regla general, ningún programa de MIZC puede lograr sus objetivos sin establecer consensos entre todos los niveles de gobierno, el sector privado, las comunidades locales, los diferentes usuarios y las Organizaciones no gubernamentales (ONGs) (Cicin-Sain y Knecht, 1998:5). La imbricación de todos los actores con responsabilidad en el manejo de las zonas costeras, es de vital importancia para garantizar el uso sostenible, colectivo e integrado de los recursos de la zona costera.

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

Moreno Casasola y Peresbarbosa Rojas (n.d.:32-33) expresan que la política costera debe basarse en los principios sobre ambiente y desarrollo y sobre mares y costas que se establecieron en 1992 en la Cumbre de Río y relacionan una selección de ellos los cuales son:

- Principio de interrelaciones e integración: base de la Declaración de Río y de la Agenda 21, implica que la protección ambiental y el desarrollo no pueden concebirse como actividades separadas, sino que una incorpora a la otra. Se debe trabajar bajo el enfoque de la interdependencia o interrelaciones entre temas y sectores y entre ambiente y desarrollo.
- Principio de equidad inter e intrageneracional: relacionados con la justicia y equidad y se refiere a la obligación de tener en cuenta las necesidades de todos los miembros de la sociedad, especialmente en aspectos relacionados con la distribución de los beneficios del desarrollo, así como la responsabilidad que la presente generación tiene en la salvaguarda del funcionamiento del planeta para las generaciones futuras.
- Principio del derecho al desarrollo: se refiere al derecho a la vida que todo ser humano tiene, así como al derecho a desarrollar su potencial para poder vivir con dignidad.
- Principio de salvaguarda ambiental: se refiere a la prevención de daños ambientales a través del uso de medidas anticipadas que lo previenen.
- Principio precautorio: este indica que la ausencia de certidumbre científica no es razón para posponer acciones que eviten daños potenciales o irreversibles al ambiente.
- Principio el que contamina paga: lo que significa que el costo ambiental de las actividades económicas, incluyendo los costos de prevención de daños, deben ser internalizados y no impuestos a la sociedad en su conjunto.
- Principio de transparencia: el cual demanda que las decisiones que se tomen sean abiertas, transparentes y claras, con una fuerte participación pública. Este principio se relaciona de manera importante con otros principios como el de promover la

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

participación de todos los grupos (incluyendo niños, mujeres, autoridades locales, entre otros).

Además de estos principios acordados en la mencionada cita internacional Cicin-Saín y Knecht (1998) señalan once principios en los cuales debe basarse cualquier iniciativa de MIZC organizados en tres categorías (naturaleza pública de los océanos, naturaleza biofísica de los océanos, uso de los recursos y espacios costeros).

- Principios relacionados con la naturaleza pública de los océanos: los recursos costeros y marinos generalmente y de manera histórica han sido considerados como del bien público, no sujetos a propiedad privada. Por tanto, se deben proteger los intereses de la comunidad y la equidad intergeneracional.
- Principios relacionados con la naturaleza biofísica de la zona costera: Estructuras geomorfológicas que se forman en el borde del agua (dunas de arena, manglares, arrecifes) que juegan un papel clave previniendo la erosión y el incremento en el nivel del agua, contribuyendo a la sostenibilidad en largo plazo por lo que deben mantenerse. Se debe proteger las marismas, humedales y otros hábitats costeros en su condición natural ya que prestan servicios ambientales importantes e insustituibles para el ser humano. Asimismo, corresponde poner énfasis en diseñar en armonía con la naturaleza; por ejemplo, usando vegetación para detener la erosión en lugar de estructuras de ingeniería. Los proyectos de desarrollo costero deben reducir al mínimo las alteraciones a las corrientes de deriva que acarrearán sedimentos a lo largo de las costas. Se debe brindar protección especial a los ecosistemas frágiles y raros, así como a las especies amenazadas o vulnerables para asegurar que no se pierda o disminuya la biodiversidad costera.
- Principios relacionados con el uso de los recursos y los espacios costeros y marinos: La protección de los recursos vivos y su hábitat debe tener prioridad sobre la explotación de recursos no vivos, usos no excluyentes deben ser favorecidos sobre usos excluyentes y usos que pueden ser revertidos deben preferirse sobre los irreversibles. Los conflictos potenciales deben identificarse tempranamente y buscarse soluciones. En la zona costera se debe dar preferencia a los desarrollos que

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

requieren la presencia del agua sobre los que no la requieren; por ejemplo, un puerto sobre un edificio de oficinas. Los reclamos históricos de grupos sobre los recursos marinos y las zonas costeras deben ser atendidos y deben respetarse las formas de uso tradicional.

Del análisis de los criterios asumidos en cuanto a los principios antes esbozados que deben ser insertados en un documento de política costera, se puntualiza que ambas posiciones son coincidentes en cuanto al cuidado y conservación de los recursos costeros, permitiendo el desarrollo de estas áreas bajo el paradigma de la sostenibilidad para el logro de la equidad intergeneracional. La primera de ellas está concebida desde una visión ambientalista en su generalidad, a diferencia de la segunda, que sí toma en cuenta las características distintivas de las zonas costeras en particular.

Sobre esta base, entonces es válido apuntar, que las políticas públicas resultan relevantes para el MIZC, pues este, visto como un proceso, para su eficaz implementación, requiere de un conjunto de acciones de gobierno dirigidas a minimizar los impactos que están presentes en las zonas costeras lo que demanda la orientación y concertación de los actores y sectores vinculados a esta áreas, así como, la generación de instrumentos y herramientas para la consecución de los objetivos en este tema en particular.

1.3.- Las estrategias, programas y planes costeros

Dada la complejidad de los problemas existentes en las zonas costeras es fundamental aplicar estrategias integradas de planificación y manejo para enfrentar estos, reconocido ello, en la Reunión Cumbre de Río en 1992, con la aprobación de la Agenda 21. Aunque esta participación de tipo ascendente constituye un factor importante del éxito de la gestión de las zonas costeras, son las políticas nacionales las que determinan el establecimiento de objetivos sectoriales y de los planes y estrategias de inversión asociadas al uso de las zonas costeras y sus recursos naturales. En fin, esta voluntad política se pone de manifiesto en la actualidad internacional mediante la puesta en práctica de las diferentes estrategias, programas y planes de acción hacia las zonas costeras como instrumentos para implementar el MIZC (Ministerio del Medio Ambiente. Agencia Europea, 2008).

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas

Costeras. #

Es importante considerar, que las políticas, metas y medidas de gestión comienzan a cristalizar, sedimentar o penetrar en los diferentes estratos sociales - macro, meso y microsistema - a través de estrategias, las cuales se sustentan en procesos de gestión en función del propósito según Montviloff (1990) citado por Miranda Vera, et. al (2007:30). Las estrategias, que siempre se asocian al cómo, aseguran el cumplimiento de las políticas definiendo el tipo y el nivel de la gestión. En ese orden lógico, estos procesos de gestión conducirán a la formulación de programas y planes de acción particulares y contextuales, que en su experiencia práctica como criterio evaluador, retroalimentarán todo el proceso hasta el nivel superior, de manera que se enriquece y/o adecue el MIZC en el tiempo.

Al respecto, Cicin-Sain y Knecht (1998:160) han señalado la diferencia entre planes y programas pues con frecuencia se usan indistintamente. Mientras que con los planes se establecen metas y objetivos dirigidos a ordenar en el tiempo el uso y desarrollo de un área geográfica determinada, estos se convierten en programas cuando se combinan con dispositivos legales u otras técnicas que proveen los fondos necesarios para cumplimentar los mandatos, los cambios y el mejoramiento deseados e implicados en las metas y objetivos del plan.

Monzón Bruguera (2011:78) expresa: “Los planes constituyen los instrumentos específicos de implementación de los programas de manejo ya que incluyen la definición de acciones a desarrollar para dar solución a las problemáticas costeras identificadas como asuntos de manejo en el programa, así como precisan la fecha de cumplimiento y los responsables de las acciones. Tanto los planes como los programas de MIZC tienen naturaleza prospectiva, de previsión futurista, de anticipación de conductas siendo preciso determinar a quién corresponde la iniciativa de elaboración de los mismos. Se insiste en la necesaria coherencia entre los diversos planes y programas que se ocupan respectivamente de las partes terrestres y marítimas de las zonas costeras para lograr una gestión integrada en su conjunto, independientemente del tipo de planificación al cual tributan”.

Un programa exitoso del MIZC debe basarse en un proceso de planificación completo e integrado, tendiente tanto a armonizar los valores culturales, económicos y ambientales como a equilibrar la protección ambiental y el desarrollo económico, con un mínimo de

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

normas. El manejo sin un proceso integrado de planificación tiende a ser incompleto y desintegrado, a ser más bien una actividad sectorial. La planificación integrada de las zonas costeras debe aceptarse como una parte ampliada y complementaria de la planificación y el ordenamiento físico territorial (DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Colombia, 2008:41).

Según el criterio de GESAMP (1996) los programas de MIZC exitosos involucrarán:

- 1) Participación pública a través de la cual discutir los valores, preocupaciones y aspiraciones de las comunidades afectadas y negociar el sentido del proceso.
- 2) Pasos para desarrollar e implementar las políticas, la legislación y los arreglos institucionales pertinentes (ejemplo el Gobierno), de modo que satisfagan las necesidades y circunstancias locales reconociendo al mismo tiempo las prioridades nacionales.
- 3) Colaboración entre manejadores y científicos en todas las fases de formulación de políticas y programas de manejo, y en el diseño, conducción, interpretación y aplicación de investigación y monitoreo.

La Agenda 21(Cumbre de Río, 1992) expresa que el alcance y el enfoque de los programas de MIZC:

- Identifican usos existentes y proyectados de las áreas costeras, con enfoque sobre las interacciones e interdependencias.
- Se concentran en asuntos bien definidos.
- Aplican enfoques preventivos y precautelantes en la planificación e implementación de proyectos (incluyen evaluación previa y observación sistemática de los impactos de los proyectos).
- Promueven el desarrollo y la aplicación de métodos que reflejen los cambios en los valores naturales por efecto de los usos.
- Proporcionan acceso a información relevante a las personas, grupos y organizaciones, para darles oportunidad para la consulta y la participación en la planificación y en la toma de decisiones.

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras.

Varios autores entre los que se incluyen: Chua y Scura (1992), Olsen (1993), GESAMP (1996), PNUMA (1996), Cicin Sain y Knecht (1998) y Olsen et. al., (1999) reconocen que el progreso hacia formas sustentables de desarrollo costero será alcanzado por programas de MIZC que repitan las cinco fases que comprende el ciclo de manejo. Cada ciclo puede ser considerado una generación de un programa de MIZC. Estas fases requieren retroalimentación entre ellas y pueden alterar la secuencia o requerir que se repitan algunas etapas. El proceso se desarrolla mediante: Identificación y selección de problemas claves en la extensión de la costa en cuestión, preparación del programa (procede a establecer objetivos y a preparar un plan de políticas y acciones), adopción formal y financiamiento (formalización a través de una ley, decreto o acuerdo interinstitucional, asegurando el financiamiento para la implementación de un grupo de acciones seleccionadas), implementación (se hacen operativos los procedimientos y acciones planificadas) y evaluación como se expresa en la figura No. 1.

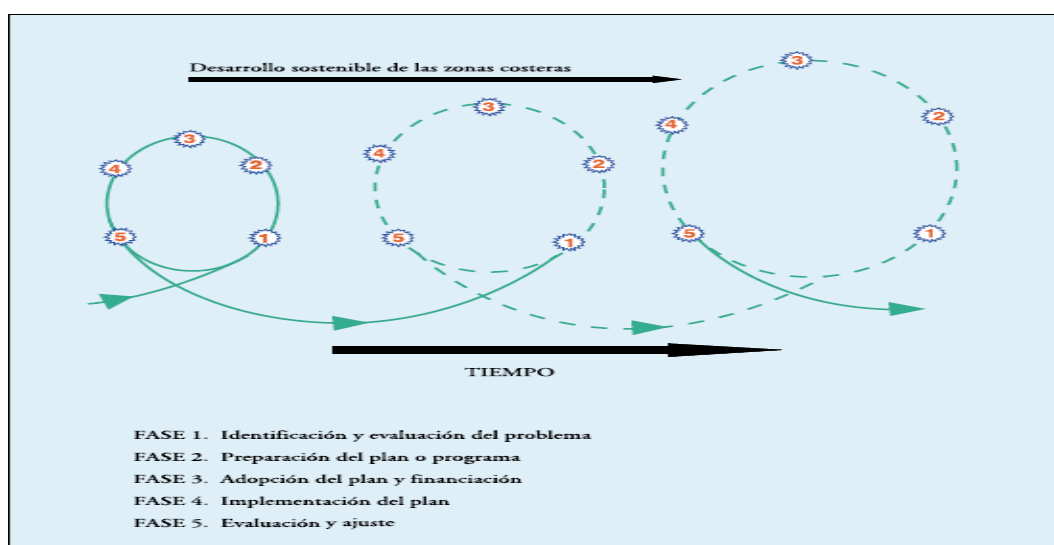


Figura 1. Fases del ciclo de un plan o programa de MIZC (GESAMP, 1996; Olsen et al., 1999)

Se expone por el DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Colombia, (2008:40) que la formulación del Plan de Acción consiste en la identificación anual de la hoja de ruta para la implementación del MIZC. Dicha ruta debe contemplar los compromisos institucionales, los proyectos prioritarios para el período, los requerimientos de recursos,

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

tanto técnicos, humanos, financieros, de capacitación como de información, y la estrategia para concretar lo establecido. Es fundamental que el MIZC quede incorporado como uno de los objetivos centrales en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales costeras, con el fin de garantizar el desarrollo socioeconómico sostenible de dicha área. Del mismo modo, presenta una propuesta de estructura para un plan de MIZC como se muestra en el Anexo No. 2.

Durante la última década, la gestión del espacio marino se ha ganado una importancia considerable en el establecimiento de una gestión integral en el medio marino. Varios países han comenzado a mover el trabajo conceptual hacia delante y han comenzado a aplicar, o por lo menos experimentar, la ordenación del territorio en su entorno marino y costero. Estas iniciativas de gestión del territorio en diversos países muestran una clara evolución desde los primeros planes destinados a establecer y gestionar áreas marinas protegidas (Australia y los EE.UU.) para el uso múltiple del mar a la ordenación del territorio (el noroeste de Europa y China) más reciente, esfuerzos sistemáticos basados en el diseño de manejo de uso múltiple del espacio marítimo con un enfoque por ecosistemas (Australia, Nueva Zelanda y Canadá).

Los primeros planes de gestión marina fueron llevados adelante para establecer áreas marinas protegida. El objetivo de estos planes ha sido principalmente para asegurar que los objetivos de conservación no se vean perjudicadas por la actividad humana.

Uno de los ejemplos más conocidos es la Gran Barrera de Coral (en lo sucesivo GBRMPA) de Australia. La ordenación del territorio y la zonificación, es en gran medida considerado como la piedra angular de la estrategia de gestión de la protección de la GBRMPA, permiten las diversas actividades humanas, incluyendo la pesca y el turismo, proporcionando al mismo tiempo un nivel elevado de protección de áreas específicas. El plan desarrollado por primera vez en 1981, ha evolucionado y cambiado considerablemente en respuesta a la dinámica de la naturaleza tanto del medio ambiente marino y la eficacia percibida del primer plan de zonificación.

La planificación del espacio marítimo es también un elemento importante en la gestión de la Trilateral Wadden Sea Cooperation Area. El Plan del Mar Wadden, desarrollado como

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

una iniciativa transfronteriza entre los Países Bajos, Alemania y Dinamarca, para proteger y gestionar de manera común una responsabilidad compartida del sistema de humedales costeros, es un ejemplo interesante del uso de la ordenación del territorio en un contexto internacional. Si bien la diferenciación espacial de las funciones y actividades se utilizan de acuerdo a la legislación nacional, los distintos sistemas nacionales de zonificación tienen estructuras similares. Esencialmente, se componen de zonas de prohibición, alto nivel de zonas de protección y el acceso general a zonas. Otro ejemplo de la gestión del espacio marino como un medio para conservar la naturaleza se incluyen los Florida Keys National Marine Sanctuary and the Channel Islands National Marine Sanctuary en los Estados Unidos (Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme, UNESCO: 2009).

1.4- Estudio comparado de políticas públicas costeras

En torno a la aplicación práctica de los elementos analizados en el epígrafe anterior, en el ámbito político son varios los países que han aprobado políticas costeras como por ejemplo: Guatemala, Ecuador, Colombia y México que se distinguen en el continente americano por haber asumido los lineamientos aprobados en el año 1992 en Río de Janeiro (Ver Anexo No. 3).

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala elaboró en el año 2009 la Política Nacional para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras, la cual constituye la oportunidad para alcanzar objetivos claros sobre la utilización de recursos estratégicos del país, pues es necesario desarrollar una zona costera de manera sostenible e integral para impulsar el progreso de las comunidades y no perder el valioso patrimonio natural y cultural de las mismas.

En dicho documento de política se relaciona entre otros aspectos sus objetivos generales y específicos, los principios que la sustentan, cumplimiento del marco legal e internacional, la autoridad encargada de velar por su consecución, el fortalecimiento institucional y las coordinaciones institucionales, ordenamiento territorial, conservación y restauración de los ecosistemas. El mencionado Ministerio en el ejercicio de la rectoría sectorial que le corresponde, es el encargado de ejercer el papel de coordinación y facilitación de la acción

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda, para el desempeño de la política.

Por su parte, Ecuador ha sido pionero en la gestión de las zonas costeras y sus recursos, y desde el año 2008 cuenta con una política costera denominada Costas Vivas y Saludables para el Desarrollo Nacional, la cual traza el camino para las próximas décadas y es una expresión del compromiso del Estado ecuatoriano de asegurar que los valiosos recursos de las zonas costeras también sustenten a las futuras generaciones, por lo que el Estado ecuatoriano declara de prioridad nacional la gestión sustentable e integrada de la zona costera para lo cual se afianzará en la Comisión Nacional de Manejo de Recursos Costeros como ente impulsor y supervisor de la política nacional costera y coordinador de la gestión gubernamental (Segundo Coello, 2011).

A su vez, Colombia presenta desde el año 2000, una Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y de las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, rectoreada por el Ministerio del Medio Ambiente. Esta Política ha sido articulada plenamente con los objetivos y estrategias planteados en la Agenda 21 constituyéndose en un aporte sustantivo para incorporar dentro del ordenamiento territorial de la Región a sus ecosistemas marinos y costeros.

En el contexto de la Política Nacional Ambiental actual, las acciones y metas planteadas se dirigen, en conjunto, a avanzar en el ordenamiento, manejo adecuado y recuperación de los ecosistemas continentales y marinos, fortaleciendo la capacidad nacional para la investigación científica de los mares nacionales y su biodiversidad asociada, haciendo especial énfasis en los ecosistemas estratégicos marinos y en las áreas afectadas por impacto humano o fenómenos naturales. Con ella se pretende además, la elaboración y ejecución de planes de manejo costero en el marco de ese concepto apoyados en la información científica, con el objetivo de obtener la participación efectiva de las entidades responsables de la administración de los litorales y las comunidades locales; y continuar en el trabajo de programas regionales de manejo y recuperación de ecosistemas marinos y costeros, con énfasis en su protección, uso sostenible de los recursos y en la prevención y

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

control de fuentes terrestres de contaminación marina (Ministerio de Medio Ambiente. Dirección General de Ecosistemas. Colombia, 2000).

En México, dadas las características de los recursos costeros, se realiza un análisis de los instrumentos de política disponibles para el sector ambiental y las interrelaciones que hay entre los mismos. Es decir, más allá de la necesidad de integrar las visiones de los distintos sectores de la Administración Pública Federal y los gobiernos locales, es necesario para el sector ambiental contar con una visión homogénea y una estrategia integrada que sirva de base para la integración de una política nacional para la zona costera que en última instancia es el resultado final esperado. De esta forma, el problema de la sectorización de la política costera se aborda desde dos perspectivas, una general, aplicable a toda la Administración Pública, reflejada en el análisis de las disposiciones legales vigentes y las atribuciones de las distintas dependencias en la materia, y otra particular, que pretende analizar el tratamiento del sector ambiental de la zona costera.

Es importante notar que estas dos visiones son en un sentido independiente pero en otro son complementarias. Es decir, cada una de ellas puede llevarse a cabo sin la necesidad de que ocurra la otra, no obstante, el cumplimiento de cualquier de ellas sería de gran ayuda para la obtención de resultados más concluyentes en la otra y, en última instancia, son retroalimentadoras de un proceso integral de manejo de la zona costera (figura No.2).

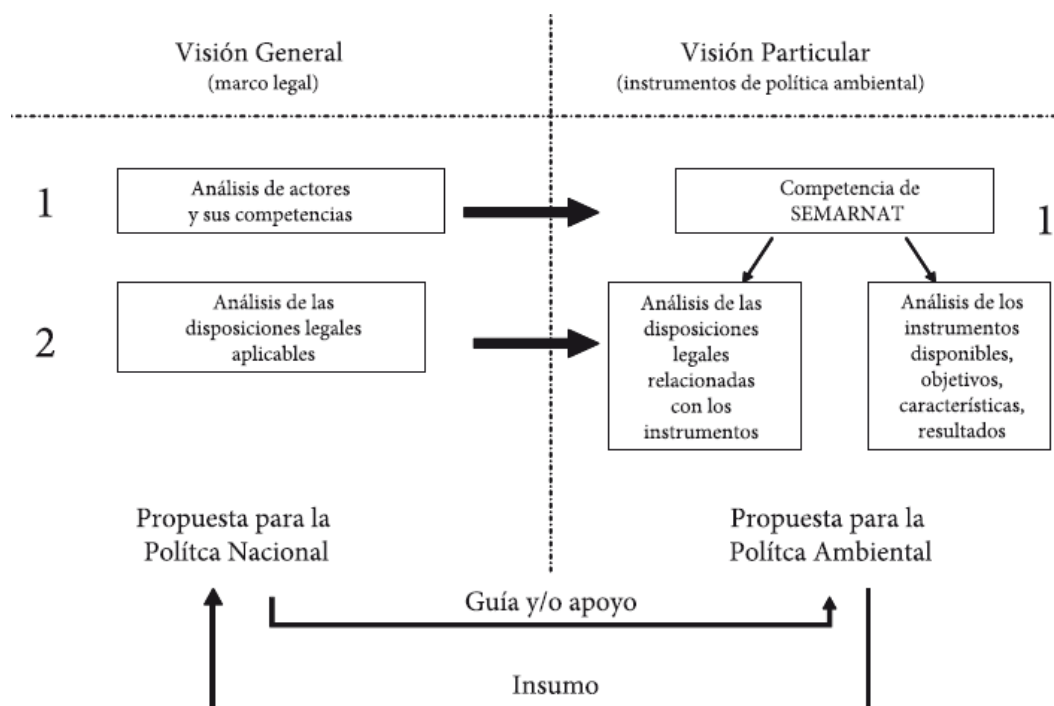


Figura No. 2. Visiones sobre el problema de política y su interrelación.

De esta forma, como producto final, se obtiene una propuesta de política para la integración de una visión general de la zona costera a raíz del análisis del marco legal aplicable, y una propuesta para el establecimiento política ambiental donde los objetivos y resultados de cada instrumento de política estén alineados de manera que sus metas se potencialicen y se logre un manejo integrado.

En la actualidad México cuenta con una Política Nacional de Mares y Costas desde el año 2010, que constituye la visión integral del sector medio ambiente para el desarrollo de acciones de gobierno que incorporen a la sociedad y conduzcan el desarrollo de las costas y mares del país bajo procesos económicos limpios, en beneficio de las poblaciones humanas que habitan estas regiones (CIMARES, 2010).

Luego del estudio de los documentos políticos de Guatemala, Ecuador, Colombia y México, se asume el criterio que es válido destacar la iniciativa de haber instrumentado una política integral para la zona costera como muestra de voluntad política de dichos Estados para el mejor aprovechamiento de los recursos costeros. Cada uno de los documentos consultados fueron elaborados bajo un enfoque integral que integran las variables

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

ambiental, social y económica que se requiere para la efectividad de la política, con un enfoque holístico y no sectorial, con vistas a lograr el manejo integrado, que como proceso es abordado. Asimismo, de modo previsor, se prestó atención a los recientes estudios sobre el cambio climático, que pueden ser notables sus efectos en las zonas costeras por lo que quedan enfocadas las acciones en este sentido.

Cabe señalar además, que es adecuada la forma en que son insertados los elementos señalados a nivel internacional como informadores de políticas públicas en el ámbito costero y que sirvan para introducir e implementar el MIZC. Según los indicadores comparativos seleccionados para el estudio comparado que se incluye en el Anexo No. 3 se puntualiza que:

- Se expresa como denominador común en cuanto a los principios el basamento en el principio del desarrollo sostenible, la inserción del MIZC como paradigma de gestión, la necesidad de impulsar la participación ciudadana en la gestión de las zonas costeras, la coparticipación de los actores sociales interesados y la coordinación institucional evitando la sectorialización y la duplicidad de funciones.
- En relación a los actores sociales que quedan determinados son coincidentes el Estado, el gobierno en correspondencia con la estructura que presentan, las comunidades costeras y el sector empresarial vinculado a las zonas costeras.
- Referido a los instrumentos de gestión se reitera entre los expuestos el ordenamiento territorial, la educación ambiental, la investigación científica y los procesos y mecanismos financieros.
- Es necesario acotar también, por su importancia, que en el caso de la política costera colombiana se hace referencia al vínculo existente entre los recursos costeros y las cuencas hidrográficas como sistemas integrados.

En la práctica, los Estados tienden a definir políticas para estos usos costeros y el resultado es la diferenciación sectorial. Las numerosas divisiones sectoriales y las diversas atribuciones y funciones institucionales vinculadas a los usos costeros, recursos y ambientes complican el manejo costero. El potencial para la fragmentación de la

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras.

responsabilidad gubernamental y la duplicación de esfuerzos se incrementa con el número de divisiones sectoriales de un área. Así, es necesaria la integración que postula el MIZC para proyectar una política costera a diferencia del manejo sectorial de la zona costera, el cual abarca un recurso o un tipo de uso.

El MIZC considera y busca integrar a todas las actividades que confluyen en la zona costera como una de sus principales funciones. El MIZC no sustituye a la planificación y al manejo sectorial, se concentra en los nexos entre las actividades sectoriales, fortaleciendo y armonizando la gestión e indicando la integración para alcanzar metas de sostenibilidad más amplia (Ramsar, 1971).

Consideraciones generales

Las zonas costeras han sido preferidas por el hombre para desarrollar en ellas diversas manifestaciones de vida por la variedad de recursos que estas ofrecen. La presencia de la acción antrópica con el uso inadecuado de sus recursos naturales ha conducido a una sobreexplotación creciente que ha traído consigo el deterioro de los ecosistemas costeros. La necesidad de detener el avance de los procesos de degradación del entorno, sometido cada día a múltiples presiones ha llevado en los últimos años a las instituciones internacionales y a los países a la preservación y conservación del medio ambiente, y a la implementación de un modelo de desarrollo sostenible, que se va abriendo como esperanza mundial, siendo este el manejo integrado de las costeras.

En ese sentido, para llevar a cabo de forma eficaz la gestión sostenible de las zonas costeras en cada país es indispensable elaborar y poner en vigor políticas integradas, que se apliquen en la práctica. El Estado constituye el eje central de la creación, organización y determinación del soporte político, institucional y legal que necesita el proceso de MIZC.

Entendido es el MIZC como el proceso dinámico y continuo en el cual las decisiones se toman para el uso sostenible, para el desarrollo y la protección de las áreas marinas y costeras y sus recursos. Significativo en este proceso es que está encaminado a superar la fragmentación inherente a los asuntos del manejo sectorial y la división entre los niveles jurisdiccionales de gobierno en la cuestión de la inter fase mar-tierra. El mismo está

Capítulo I: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras. #

orientado a asegurar que las decisiones de todos los sectores implicados sean armonizadas y consistentes en relación con la política de la nación en cuestión.

Se constató que la política es una de las líneas de función del Estado, y que sólo el Estado dispone de poder público político como rasgo esencial, que se materializa a través de la función pública. La voluntad política del Estado, de protección, conservación, aprovechamiento y restauración del ambiente es el objeto de la aplicación de políticas públicas a partir de las cuales se diseñan sistemas normativos que permiten llevar a cabo las acciones necesarias para el logro de tales fines. Dicha voluntad se manifiesta mediante la puesta en práctica de las diferentes estrategias, programas y planes de acción hacia las zonas costeras como instrumento para implementar el MIZC la cual se pudo observar en los países de México, España, Canadá, Colombia y Australia.

Se precisó además, que para iniciar y mantener un sistema de MIZC se requiere de voluntad política y social, así como sólidas bases científicas que permitan con rigor, su concepción, elaboración y desarrollo, siendo necesario la comunicación, acercamiento y coordinación entre individuos, instituciones y países.

En la actualidad son varios los países que se han pronunciado por la preservación de la zona costera y han elaborado, adaptado y adecuado políticas nacionales basadas en la planificación de las zonas costeras y han ordenado el proceso de toma de decisiones dirigido a la coordinación entre actores sociales, orientado a conciliar intereses en las zonas costeras con el propósito de promover el desarrollo sostenible bajo la perspectiva integrada. Como resultado del estudio de los documentos políticos de los países Guatemala, Ecuador, Colombia y México, es válido destacar la iniciativa de haber instrumentado una política integral para la zona costera como muestra de la voluntad política en torno al aprovechamiento de los recursos costeros basado en los principios del desarrollo sostenible.

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba

2.1.- Estado y políticas públicas en el contexto cubano

El uso del término políticas públicas no ha sido manejado con frecuencia en Cuba a partir del triunfo revolucionario, sin embargo las transformaciones socio - económicas emprendidas por la Revolución cubana a partir de 1959, han permitido diseñar y aplicar una estrategia de políticas sociales de desarrollo que armonizan el crecimiento económico con el desarrollo social. Desde entonces, se han diseñado e implementado consecuentemente políticas públicas para garantizar los servicios básicos y potenciar los distintos sectores de la sociedad a través de una política social justa, participativa y de igualdad de posibilidades, oportunidades y acceso (Colás Griñán y López Díaz, 2008:1).

La política económica y social que siempre ha caracterizado al proyecto revolucionario cubano, ha sido consecuente con sus aspiraciones y objetivos de equidad y justicia social para toda su población de ahí que el Estado cubano se define como un Estado socialista de trabajadores para el disfrute del bienestar individual y colectivo, basado en la justicia social y la solidaridad humana. Esta orientación confiere un alto contenido político a cuestiones relacionadas con la política social así, la política social ha ocupado un lugar preponderante en la planeación y las políticas públicas (Constitución de la República de Cuba, 1976: artículo 1).

Pons Duarte (2000) asevera: “En un contexto diferente al capitalista y en un país que construye el socialismo con características acorde con las particularidades de Cuba, la política pública en Cuba se entiende como un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se asume vinculado a las condiciones histórico -concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas que se aplican persiguen el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto”.

Las políticas públicas en Cuba desbordan el sentido público en su concepción tradicional y se caracterizan por su dimensión como políticas “sociales” sin excluir a ninguna persona de la protección del estado y gobierno cubano que garantizan los derechos inalienables de

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

todos los individuos a vivir y realizarse como seres humanos con proyección para las generaciones futuras, lo cual fundamenta el modelo como sostenible y sustentable (Morffi García, n.d.:6).

En Cuba la satisfacción de las necesidades básicas para garantizar un nivel de vida satisfactorio es un derecho ciudadano. Así, los derechos al trabajo, la salud, la educación, la vivienda y la protección contra el desamparo tienen rango constitucional y han estado presentes en los lineamientos políticos del Estado y muchos de ellos han sido tratados y direccionados mediante la formulación e implementación de políticas. Son diversas las políticas públicas que se ejecutan por el Estado cubano en su modelo social. La política social es, por tanto, multifacética en sus objetivos e incluye las esferas de educación, salud, alimentación, vivienda, empleo, seguridad y asistencia sociales, de ahí que en la actualidad se manifiesten estas políticas públicas que garantiza el Estado cubano en la forma que se expresan en los párrafos sucesivos.

El logro de una sociedad más equitativa ha representado un objetivo esencial de la política pública para que la población tenga iguales oportunidades económicas y sociales. A nivel de los derechos políticos, la eliminación de las discriminaciones por género, color de piel y estatus social persiguió el mismo objetivo. Se han promovido también los valores solidarios en las relaciones humanas. La definición de amplios derechos económicos y sociales ha permitido ofrecer un marco jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, en consecuencia, a las decisiones económicas y políticas (CEPAL, 2004:6)

Uno de los mayores logros alcanzados ha sido en la esfera educacional. La oportunidad de todos los ciudadanos cubanos al acceso de los servicios de la educación de forma gratuita en todos sus niveles de enseñanza hasta el nivel superior, con la única distinción de las capacidades individuales, físicas y mentales sin otra exclusión por falta de ingresos, o pertenencia de grupo étnico, ni por la edad o sexo. En la práctica, se perfecciona mediante diversas estrategias la política educacional, como son los principales programas educativos en curso que tienen el propósito de elevar la cultura general integral de toda la población y

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

se ha incorporado en el 100% de las escuelas primarias el Programa de Computación Educativa (CEPAL, 2004:74-79).

Igualmente, en el país la esfera de la salud se ha desarrollado con éxito. Se brindan servicios médicos gratuitos desde las medidas de prevención hasta las consultas de mayor grado de especialización. Además de ello, el esfuerzo en la promoción de la salud como proceso político y social global que abarca las acciones dirigidas directamente a fortalecer las habilidades y capacidades de los individuos, y a modificar las condiciones socioculturales, ambientales y económicas, con el fin de mitigar su impacto en la salud pública e individual (Martínez Pérez et.al., 2009).

En relación al tema alimentario, se garantiza un determinado nivel de alimentación a precios en su mayoría subsidiados (en magnitud acorde con las disponibilidades de productos alimenticios y teniendo en cuenta los mayores requerimientos nutricionales de grupos como niños, ancianos, gestantes y enfermos crónicos). Se incluyen cuotas adicionales a regiones afectadas por desastres naturales como huracanes e intensas sequías.

En cuanto al acceso de las viviendas, a pesar de las dificultades económicas y financieras del presupuesto fiscal para garantizar esos bienes para todos, más del 70% de la población total habita en viviendas higienizadas, es decir, con baños, alcantarillas y desagües así como acceden a fuentes de agua potables descontaminadas. No obstante los resultados no son, aún, del todo satisfactorio, sin embargo, es un asunto que no se excluye de las agendas gubernamentales. En ese sentido el modelo cubano presenta mejores resultados que el de cualquier otro país del área (Morffi García, n.d.:7).

Por su parte, la política laboral contrasta notoriamente con la existente en Cuba antes de 1959. En materia de empleo, la estrategia de desarrollo ha estado dirigida desde el primer momento a procurar un empleo con un ingreso decoroso a cada ciudadano apto para trabajar. Sus principales objetivos han estado enmarcados en crear empleos productivos sostenibles y elevar el nivel de vida a través de empleos más productivos y de mejor calidad, así como que mejorar la distribución de ingresos en la economía. Un notario progreso de esta política ha sido la incorporación de la mujer al trabajo, con ello, se ha

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

borrado las barreras culturales, ideológicas, psicológicas, económicas y sociales que mantuvieron siempre a las mujeres en condiciones de subordinación, marginación y secular atraso. Recientemente, se ha autorizado el trabajo por cuenta propia como una nueva forma de empleo (Colás Griñán y López Díaz, 2008:2).

En lo que respecta al sistema de seguridad social, el Estado revolucionario ha desarrollado una etapa de transformaciones de los seguros sociales, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones y la elaboración de nuevas leyes sociales, acorde a los principios humanistas de la Revolución con lo que se protege a la totalidad de la población con subsidios por enfermedad, invalidez, vejez, muerte o pensiones por necesidad o a menores sin amparo filial, entre otros. La nueva Ley de Seguridad Social, Ley No.105, de fecha 6 de abril del 2009, establece beneficios para los trabajadores como son: puede percibirse más de una pensión de seguridad social a la que se tenga derecho, al viudo se le otorga el nuevo derecho a optar por la pensión que le sea más favorable, el derecho a pensión por invalidez total o parcial se obtiene con sólo acreditar el vínculo laboral, y se incorpora un régimen especial para los trabajadores por cuenta propia. Se perfecciona también la Asistencia Social con nuevos programas sociales dirigidos a mejorar la calidad de vida y la integración social de las personas que lo requieran (Colectivo de autores, 2009:1).

Además de los ejemplos reseñados, también Cuba se distingue en lo que a políticas sociales de protección de los niños, adolescentes y jóvenes se refiere. Morales Chuco (2009:1) afirma que se trabaja por el avance en la inserción de los jóvenes al trabajo, de acrecentar la complicidad entre la comunidad y la familia para un adecuado desarrollo de los jóvenes, así como el diseño de políticas públicas con las cuales contrarrestar los enfoques estrechos con que suelen ser mirados quienes tienen el mundo por delante. Otros de los retos propuestos hacia la juventud son la transmisión de valores culturales; las nuevas tecnologías en función de educar; el enfrentamiento a las desventajas sociales; la marginalidad; la exclusión; las adicciones y las relaciones de género.

De igual forma, se ha priorizado la atención de los ancianos y de los discapacitados mediando el compromiso gubernamental mediante el cual se priorizan sus necesidades en el

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

campo de la salud, la educación, el empleo, la seguridad y la atención social. Objetivos importantes en esta esfera los constituyen, el continuar promoviendo medidas eficaces para la prevención de las discapacidades y disminución de las limitaciones, así como velar por la plena participación en la vida social y el desarrollo de estas personas, facilitándole igualdad de oportunidades y participación social equitativa (Colectivo de autores, 2009:2).

Actualmente, otro de los temas de interés en el cual se proyecta el Estado cubano, es la preparación del Programa Hidráulico Nacional (en lo sucesivo PHN) para el período 2013–2017, a cargo del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (en lo sucesivo INRH) que constituye una primera aproximación dentro de la tarea de rescate y jerarquización de la planificación del uso eficiente del agua como un instrumento fundamental de la actualización del modelo económico cubano. El agua resulta el más importante de nuestros recursos naturales. Sin ella no es posible mantener una buena calidad de vida de la población y garantizar el desarrollo económico de la nación, cuidando siempre que su manejo mantenga la armonía con el medio ambiente. A la vez en su fundamentación, los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución y muy especialmente los referidos a la Política Hidráulica del país, constituyen la vía para su implementación y cumplimiento. En el contexto y formando parte del PHN se ha introducido de forma sistemática toda la dimensión de las medidas de adaptación del agua ante el impacto del cambio climático, que forma parte constitutiva del Programa Nacional de Enfrentamiento al Cambio Climático, coordinado por el CITMA (INRH, 2012:1).

En suma, con los argumentos anteriores no se agotan todas las acciones políticas de alcance social trazadas para el desarrollo en el modelo cubano, no obstante, se estima que ellas son las fundamentales que diferencian al país de la mayoría de los países latinoamericanos. La concepción pública social del modelo cubano se distingue, no sólo por su rango constitucional, sino en las acciones del gobierno para implementar un mayor acceso a los bienes y servicios públicos indispensables para el desarrollo humano. Se ha preservado la esencia del modelo social y ampliado los beneficios que le atañen. Se han priorizado los

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

sectores más afectados de la población y se ha promovido la ejecución de experiencias territoriales y locales que logren adecuar mejor la asistencia social a los necesitados.

2.2.- El tratamiento de las zonas costeras en el marco político cubano

La zona costera del archipiélago cubano está formada por un variado conjunto de ecosistemas entre los que se destacan los humedales y manglares, las lagunas costeras, los litorales rocosos, las playas, los pastos marinos y fondos blandos, y los arrecifes coralinos. Todos ellos conforman importantes recursos naturales del país y son esenciales, pues constituyen el asiento de la biodiversidad costera y marina, desempeñan un papel vital en la reproducción, cría y alimentación de las más importantes especies comerciales, son indispensables para el aporte de recursos vivos y energía al medio natural y actúan como las más eficientes barreras para la defensa natural de las costas (Cabrera Hernández, et.al, 2010).

Los recursos costeros constituyen una base importante para el desarrollo social y económico del país. Además de la concentración de ciudades y de asentamientos humanos, las actividades turístico-recreativas, portuario-comerciales e industriales tienen en las zonas costeras su escenario fundamental. También están presentes muchas actividades agropecuarias y silvícolas, y de manera especial se desarrolla la actividad acuícola y pesquera (GEO-Cuba, 2009:12).

En la actualidad son varios los impactos que se evidencian en el área terrestre y marina que deber ser tratados por la importancia que estas áreas representan. Estos son: la degradación de las costas; el deterioro del saneamiento y las condiciones ambientales (comunidades costeras, playas y costas en general); la contaminación de las costas; las afectaciones a las formaciones vegetales costeras y la pérdida de la biodiversidad costera y marina (GEO-Cuba, 2009:128).

La degradación de las costas se debe a que en las costas cubanas se han venido manifestando procesos erosivos debido a una incorrecta planificación y diseño de las construcciones sobre la línea de costa, extracción de arena, alteraciones en la dinámica costera, el trasiego del transporte automotor sobre la duna de arena, relleno de lagunas, la

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

deforestación de la vegetación natural de las playas y la introducción de especies exóticas. Asimismo, el retroceso de la línea costera provocado por diferentes causas principalmente antrópicas por las construcciones de canales, edificaciones sobre las dunas, construcción de viales paralelo a la línea costera, creación de malecones y la tala indiscriminada del mangle rojo.

Por su parte el deterioro del saneamiento y las condiciones ambientales en comunidades costeras, playas y costas en general se debe a que existen problemas con el tratamiento y la disposición final de los residuos líquidos de los principales asentamientos costeros y de las instalaciones ubicados en la línea costera o su cercanía.

En la contaminación de las costas, la utilización en la esfera agrícola de fertilizantes, acarrea la contaminación por los arrastres hacia las zonas costeras. También aparece la contaminación provocada por la carencia de sistema de tratamiento de los residuales albañales, domésticos e industriales, la contaminación por hidrocarburo proveniente de las embarcaciones y la contaminación por aguas resultantes de la actividad minera lo que ha afectado la vegetación de la zona y la fauna acompañante.

En el caso de las afectaciones a las formaciones vegetales costeras se da la deforestación de la vegetación costera para la construcción de áreas de exposición solar e instalaciones de servicios, la deforestación de especies vegetales por la producción de cujes de tabaco, carbón, leña, pesqueros y embarcaciones turísticas.

Antes del triunfo de la Revolución son escasas las referencias que se tienen sobre las ciencias del mar (Instituto de Oceanología, 1968). Se poseen datos sobre importante labor realizada por el naturalista cubano Felipe Poey y Aloy (1799-1891) acerca del estudio de la ictiofauna cubana con un gran volumen de información sobre los peces marinos, que ha sido posteriormente perfeccionada y ampliada por investigaciones acerca de su sistemática (Guitart Manday, 1979) y ecología de estos (Claro Madruga, 1987).

Más tarde, en 1948 se crea la Oficina Hidrográfica de la Marina de Guerra, con responsabilidades propias de su campo de acción y en 1952 se funda el Centro de Investigaciones Pesqueras, con una actividad muy limitada en ciencias del mar que lo

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

llevan a su cierre antes de 1958. Más adelante, en 1957, se crea el Laboratorio Marino de la Universidad de Villanueva en La Habana, el cual logra reunir un pequeño número de investigadores y técnicos, pero con un real interés y vocación marinas. Sin embargo, hasta esa fecha la oceanografía y las ciencias del mar no constituyeron objetivo de una verdadera política para un esfuerzo nacional, ni siquiera medianamente organizado, con el fin de conocer mejor un medio que resulta vital y estratégico en el desarrollo del país, por su condición insular (Instituto de Oceanología, 1968).

A su vez, en dicha década del 50 se inician los primeros estudios urbanísticos en zonas costeras en Cuba. Así se hizo una propuesta de parcelación para la comercialización de solares y una futura urbanización. Entre 1956 y 1958, en la ciudad de la Habana, un Plan Maestro realizado por un equipo de Harvard, encabezado por José Luis Sert, propuso intervenciones traumáticas que alineaban una pantalla de edificios altos a lo largo del Malecón. El plan incluía la inserción de edificios altos al frente del Malecón, con casinos y hoteles. Con el triunfo de la revolución se detuvo afortunadamente este proyecto, conjuntamente con la especulación del suelo de los empresarios privados (Coyula Cowley, 2001).

Al triunfo de la Revolución en 1959, es proclamada la Ley Fundamental de la República la cual disponía en su artículo tercero: “El territorio de la República de Cuba está integrado por la isla de Cuba, la isla de Pinos y las demás islas y cayos adyacentes”, siendo omisa en el resto de sus articulados en cuanto al medio ambiente en sentido general y de las zonas costeras en particular.

En los años 60 se realizan los esquemas de desarrollo en la esfera urbanística, llegando a su mayor profundización alrededor del año 1985 con una caracterización de las condiciones y los recursos naturales, lográndose una aproximación sobre bases más técnicas en el ordenamiento. Más tarde en 1988, con la colaboración y asesoría técnica de un equipo español, se realizó para la playa Santa Lucía, en la ciudad de Camagüey, un plan de ordenación, que por su contenido y alcance ha sido sin dudas, uno de los más completos y

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

eficaces ejecutados en materia de ordenamiento urbano en zonas costeras (Milanés Batista, 2004).

No es hasta el año 1976, en que tuvo lugar como momento relevante el otorgamiento del rango constitucional al medio ambiente al ser incluido explícitamente en la Constitución de la República promulgada en ese propio año el 24 de febrero, en su artículo 27, el cual fue modificado en el año 1992, fortaleciendo la idea de la integración del medio ambiente con el desarrollo económico y social sostenible quedando redactado como se expone: “El Estado protege al medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Corresponde a los órganos competentes aplicar ésta política. Es deber de los ciudadanos contribuir a la protección del agua, la atmósfera, la conservación del suelo, la flora, la fauna y de todo el uso potencial de la naturaleza”.

Otra de las acciones emprendidas por el gobierno revolucionario en los primeros años de la Revolución fue la iniciativa de un intenso programa de repoblación forestal que ha permitido elevar la superficie boscosa a más del 26% del territorio nacional, de los cuales una parte importante corresponde a bosques protectores de las cuencas hidrográficas y zonas costeras (CITMA, 2007).

Resulta importante destacar que la primera ley ambiental de Cuba, Ley No No.33, de fecha 10 de enero de 1981 “De la Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales”, dedicaba algunos de sus articulados al tratamiento de la gestión de la zona costera, dentro de los recursos marinos como forma de abordarla (Ley No.33, 1981: artículos 61-75).

A partir del año 1992, inspirado en los pronunciamientos de la Conferencia de Río, el Estado cubano se convierte en un promotor de los principios políticos y de la legislación internacional para la protección de los recursos naturales en general, y de las zonas costeras, en particular. Con la adopción de los principios de la Declaración de Río, Capítulo

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

17 de la Agenda 21, Cuba reconoce la necesidad inmediata del desarrollo y conservación del océano y los recursos costeros.

Es por ello, que en 1993 como expresión clara de la voluntad de cumplir con las proyecciones de trabajo vinculadas a los nuevos conceptos y metas para un desarrollo sostenible, se elaboró el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, adecuación cubana al documento internacional Agenda 21. Este instrumento en su implementación fue concebido con flexibilidad para poder incorporar de forma continua los constantes cambios de la realidad objetiva, los nuevos conocimientos científicos - técnicos y las nuevas necesidades e intereses en el contexto del concepto medio ambiente - desarrollo (Fernández Díaz, 1999:379).

A la postre, en 1997 fue aprobada y desarrollada mediante un amplio proceso de convocatoria a instituciones y expertos la EAN, 1997 como el principal documento relativo al medio ambiente en su amplio espectro dentro del marco político. Es el documento político más importante con relación al uso, el manejo, la conservación y protección sostenible de los recursos naturales en el país, donde se define expresamente el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente, asegurando la equidad intra - generacional y sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades (CITMA, 1997).

La EAN, 1997 constituyó el fundamento para el desarrollo de las Estrategias Ambientales Territoriales hoy existentes en todo el país así como de las Estrategias Ambientales Sectoriales, de las cuales están dotados actualmente todos los sectores de la producción y los servicios que tienen un impacto sobre el medio ambiente, o una relación significativa con el mismo. Con su constante implementación, puede afirmarse que la EAN ha sido una herramienta clave del quehacer ambiental nacional, que ha contribuido a introducir la dimensión ambiental en todos los ámbitos que le corresponden, y profundizar la interrelación economía - sociedad - medio ambiente, lo que traído consigo resultados favorables que rebasan en diversas áreas las expectativas proyectadas en este documento

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

rector de la política ambiental del país. No obstante, a este valor alcanzado, se debe acotar que su tratamiento respecto a la zona costera fue deficiente.

En el año 2007 fue elaborada la nueva estrategia para el período 2007-2010. La Estrategia identificó los principales problemas ambientales del país, a saber: la degradación de los suelos, el deterioro del saneamiento y las condiciones de vida en los asentamientos humanos, la contaminación de las aguas terrestres y marinas, la deforestación, la pérdida de la diversidad biológica, la contaminación atmosférica y la carencia de agua. Para su solución, propuso una visión con un enfoque ecosistémico e integrador y no como la solución aislada de cada uno de ellos, pues se concatenan en sus consecuencias y efectos sobre los principales componentes del medio ambiente (EAN, 2007: 8-10).

La Estrategia hizo especial énfasis en que las poblaciones y ecosistemas de Cuba, presentan un alto grado de vulnerabilidad y son afectados por la limitada base de recursos naturales, la necesidad de recursos financieros, los retos del desarrollo económico y social y los efectos de la globalización (EAN, 2007). Para contrarrestar dicha vulnerabilidad propuso medidas tales como: la promoción de la adopción de un enfoque ecosistémico como parte del proceso de fortalecimiento paulatino del manejo integrado de la zona costera en su vínculo con el desarrollo económico - social, y la protección del medio ambiente y al definir sus “Principios...” establece bajo el número 16, el relativo a la aplicación, como elemento clave de la gestión ambiental cubana, de los principios del manejo integrado de cuencas hidrográficas, con énfasis en la integración de la zona costera, un enfoque ecosistémico para dar solución a los problemas ambientales, teniendo en cuenta el carácter de archipiélago de Cuba, como vía para el manejo integrado de los recursos naturales y potenciar la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones conciliadas entre el Estado y la sociedad ante las actuales y futuras afectaciones.

Esta Estrategia estableció como meta que para el 2010 el 10 % de las áreas costeras del país se encuentran bajo un régimen de manejo integrado costero y que se encuentran integrados los planes de manejo de cuencas hidrográficas y los planes de manejo costero en todas las provincias con cuencas relevantes.

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

Actualmente el país cuenta con un nuevo proyecto de Estrategia para el período 2011-2015, el tercer ciclo de la nueva EAN. En ella, se retoman los principales presupuestos del ciclo anterior, se aprovechan las experiencias adquiridas y se fortalece la Estrategia con un nuevo enfoque, que combina una aproximación política a las bases de la política ambiental cubana, con la existencia de un programa anual a partir del cual se implementan las metas y acciones de la Estrategia (EAN, 2011).

El nuevo proyecto de EAN 2011–2015 constituye un marco general que incluye la definición de los principales problemas ambientales del país, los objetivos estratégicos y las metas generales. Se materializará a través de programas anuales de implementación, ajustados a cambios institucionales y económicos, compatibilizado con el Plan de la Economía y que recojan las principales acciones para dar cumplimiento a los objetivos proyectados para el año en cuestión.

En ella sólo se aborda a la zona costera en uno de los 12 principios que esta manifiesta, en el número 10 específicamente expresa: “La aplicación del enfoque ecosistémico como elemento clave de la gestión ambiental cubana y con énfasis especial en el vínculo natural existente entre la cuenca hidrográfica y la zona costera dada las características de archipiélago de Cuba” (EAN, 2011:5).

Concerniente a las etapas estratégicas de la EAN, como documento rector de la política ambiental cubana, se realizó un estudio crítico a cargo del Grupo de Estudios Medio Ambiente y Sociedad (GEMAS) del Instituto de Filosofía a solicitud de la Dirección de Medio Ambiente del CITMA, elaborado a partir del resultado final de investigación “Valoración de aspectos sociológicos, politológicos y axiológicos de la Estrategia Ambiental Nacional” en el año 2010. Como colofón de este análisis se expone que desde el primer enfoque estratégico, la política del Estado y su normatividad se fundamentaron en una racionalidad ambiental basada en la corresponsabilidad expresada en el principio de participación activa de todos los actores sociales, tanto en el nivel central como en el local, sobre la base de la acción coordinada fundada en la cooperación y en la corresponsabilidad y contribuyó de manera significativa a introducir la dimensión ambiental en todos los

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

ámbitos profundizar la interrelación economía-sociedad-medio ambiente de modo que a la política ambiental cubana le es consustancial la ética de lo colectivo que integra múltiples elementos relacionales, como lo local, la conciencia y el territorio. Sin dejar de considerar, el significativo papel de los mecanismos económicos, de las mediaciones culturales, la ciencia, la tecnología y la participación.

Son múltiples las fortalezas de la Estrategia, refrendadas concretamente en sus ciclos estratégicos, a partir de los principios propuestos en estos. Así se concibe coadyuvar al desarrollo económico y social sobre bases sostenibles, complementado con los referidos al derecho ciudadano a un medio ambiente sano donde la elevación constante de la calidad de vida de la población, constituye el centro del quehacer ambiental nacional; unido al deber social de proteger el medio ambiente.

Se precisa también, como otras de las fortalezas la inclusión en la nueva propuesta estratégica (2011-2015), del anterior principio 10 (2007-2010), de “aplicación integral del concepto de producción más limpia...”, para la acción social, dirigida a las localizaciones de producciones relacionadas con problemas derivados de industrialización y mecanización. Igualmente en estos últimos ciclos, la inserción con relación al enfoque ecosistémico como perspectiva de la gestión ambiental cubana y el reconocimiento de los impactos que trae consigo el cambio climático.

La práctica del desarrollo sostenible encuentra en las estrategias cubanas el fundamento de la voluntad política (institucional), pero resultan insuficientes en su materialización, y más aún, en su generalización, dado por la sesgada visión que aportan en algunos casos los centralismos, la descontextualización de lo territorial/comunitario, la sectorialización en el tratamiento de estos asuntos, la no concertación e inercia en el cumplimiento de las misiones institucionales y cívicas (actores - gestores) y la ineficiente ejecución de lo legislado en materia ambiental.

La visión estratégica 2007-2010 priorizó la protección del medio ambiente, mientras que la propuesta (2011- 2015) ve solo la protección y uso racional de los recursos naturales, no se

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

refiere al medio. Se comprende como la visión de los componentes de los ecosistemas, como recursos (Luna Moliner, et. al., 2010).

En general, en Cuba existe la EAN en la que se definen los principios de la política ambiental estatal, los principales problemas ambientales nacionales y los instrumentos para la materialización de la gestión ambiental, entre otros componentes. También, contempla la necesidad de implementar diversas estrategias sectoriales y territoriales en las cuales se identifican los principales problemas ambientales de cada sector de la economía y territorio, respectivamente.

El actual proyecto de Estrategia 2011–2015 para su aplicación e implementación se fundamenta en la instrumentación de otros marcos estratégicos específicos a saber: Estrategia Nacional para la Diversidad Biológica, Estrategia Nacional de Gestión y Manejo del Fuego en los Bosques 2009-2012, Programa Nacional de Conservación y Mejoramiento de Suelos 2009-2015, Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, Programa Nacional Forestal 2006-2015 y el Plan de Acción Nacional sobre la Diversidad Biológica 2006-2010 (Ver Anexo No.4).

En la Estrategia Nacional para la Diversidad Biológica se precisa que la pérdida de la diversidad biológica es un problema global, nacional y territorial y al ser estos recursos vivos los pilares que sustentan las civilizaciones, la protección de la diversidad biológica se convierte en un tema de gran interés en el país, por lo que en aras de esta protección se han emprendido iniciativas como es la aprobación de la Estrategia Nacional para la Diversidad Biológica (en lo adelante ENBIO) en el año 1998 por el CITMA.

Se establece en la Estrategia el marco institucional. En lo que respecta a la zona costera se aprecia su tratamiento en las formas que se expresan: se introduce el término de manejo pero para la esfera de áreas protegidas, en un sentido descriptivo en el caso del ecosistema manglar como uno de los mejores representados en la zona costera y en un otro sentido más práctico se insertan acciones en el contenido del Plan de Acción de dicha estrategia.

En la Estrategia Nacional de Gestión y Manejo del Fuego en los Bosques 2009-2012 se plantea que en Cuba al igual que el resto del mundo los incendios forestales constituyen un

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

fenómeno que contribuye al aumento de la deforestación, siendo preocupación por la mayoría de los gobiernos de muchos países, por las grandes pérdidas que originan a la economía y al medio ambiente en general, convirtiéndose muchas veces en desastres ecológicos que se tardan años en recuperar lo destruido por el fuego. Por estas razones y para encauzar esta problemática se dictó la Resolución No. 11, de fecha 29 de junio del 2009, emitida por el Ministerio del Interior (en lo sucesivo MININT) que pone en vigor la mencionada estrategia. En ella, se define su propio marco institucional. En cuanto a la zona costera no hace referencia expresamente a esta.

El Programa Nacional de Conservación y Mejoramiento de Suelos 2009-2015 reviste importancia en Cuba, con las transformaciones ocurridas después del triunfo de la Revolución en el orden político, económico y social, tuvo lugar la intensificación de la agricultura, y con ella, la constitución de una red de Centros para el estudio de los suelos, su conservación y mejoramiento. Este conocimiento acumulado por decenas de años, de investigación científica y práctica productiva, constituye la base para el manejo sostenible de los suelos. Queda establecido en el documento el marco institucional específico. No se hace referencia en parte alguna de su contenido a la zona costera.

El Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía hace referencia a que uno de los problemas más serios que se presenta en la agricultura cubana, es la manifestación de diferentes procesos de degradación de los suelos, lo que trae consigo el detrimento de los rendimientos agrícolas. El exponente más extremo de esa degradación, es llamado desertificación. El país está afectado por la desertificación en un 14% de su territorio, por lo que sin duda alguna dicha situación requiere de una atención esmerada, naciendo así en el año 2002, el Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía en función de proteger el medio ambiente, dictado por el CITMA, cuya elaboración se realizó siguiendo las directrices del documento “Guía para la elaboración del Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación” (FAO/PNUMA) y el Capítulo 10 del texto de la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación.

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

Queda asentado en el programa su marco institucional. Dicho documento hace referencia indistintamente en su contenido a las zonas costeras pero sin llegar a conceptualizar las mismas, ni abarca el MIZC como enfoque.

El Programa Nacional Forestal 2006-2015 considera que en Cuba el patrimonio forestal lo integran los bosques naturales y artificiales, los terrenos destinados a esta actividad, las áreas deforestadas con condiciones para la actividad forestal, los árboles de especies forestales que se desarrollan de forma aislada o en grupos, cualquiera que sea su ubicación y tenencia, así como las áreas inforestales.

El sector forestal inició la valoración de los impactos y vulnerabilidades que podían afectarla partir de 1992 y durante los 15 años transcurridos desde entonces, estos análisis han ganado sistemáticamente en argumentos técnicos que han permitido el aumento de su espectro y la disminución de sus incertidumbres. En el Programa se propone en uno de sus acápites la estructura organizativa para la actualización forestal en el país. El mismo no hace referencia a la zona costera.

El proyecto de Programa Hidráulico Nacional 2013-2017 elaborado por el INRH apunta que Cuba carece de abundantes recursos hídricos. Según su disponibilidad potencial de agua, ocupa el lugar 105 en una lista de 182 países, lo cual la ubica en una posición desfavorecida, con un Índice de Disponibilidad Potencial de 3404 m³ por habitante por año. Por ello, bajo estas circunstancias se hace evidente que trabajar por alcanzar, a nivel de toda la sociedad, una cultura de uso racional y eficiente del agua resulta un objetivo estratégico e insoslayable, mucho más cuando a través del tiempo y por múltiples factores, se ha mantenido y prevalece hoy una cultura de derroche. En el programa queda incluido en uno de sus acápites la estructura organizativa para el trabajo de actualización del recurso hídrico en el país. El mismo no hace referencia a la zona costera, pero de forma relevante si se traza como una de los objetivos el manejo de integrado en las cuencas hidrográficas.

El Plan de Acción Nacional sobre la Diversidad Biológica 2006-2010 deja claro que la pérdida de la diversidad biológica sigue siendo uno de los problemas ambientales del país por lo que este plan es el resultado de la revisión y factibilidad del anterior. En relación al

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

marco institucional el plan lo refiere con el vocablo responsable por cada acción que se plantea. El instrumento hace alusión en varias partes de su contenido a la zona costera al incorporar elementos que están presentes en esta zona.

En síntesis, a pesar de la condición de archipiélago del país y que los recursos costeros constituyen una base importante para el desarrollo socio - económico, antes del triunfo revolucionario fueron escasas las acciones llevadas a cabo por los gobiernos con respecto al desarrollo de la ciencia del mar y en particular la incursión en el estudio y tratamiento de las zonas costeras. No era en ese entonces, de interés, el tema del cuidado del medio ambiente, el cual si es acatado con máxima intensidad por el Estado cubano a partir del año 1976, que lo demostró como primera acción relevante con el otorgamiento del rango constitucional al medio ambiente en la Ley de Leyes de la República, siendo fortalecido el concepto en el 1992, en la modificación que se realizara al texto constitucional.

El tema ambiental es abordado con mayor profundidad, luego de la aprobación de la Agenda 21 como resultado de la Cumbre de la Tierra en el año 1992, que trajo aparejado nuevos conceptos y metas para el desarrollo sostenible, es elaborado entonces, al siguiente año, como otra expresión de voluntad el Programa Nacional de Medio Ambiente, como la adecuación cubana al referido documento internacional.

En 1997 tiene vigencia la primera Estrategia Ambiental, como documento rector de la política ambiental del país, se reconocieron logros por la consideración del MIZC, además fueron reconocidas las dificultades por la deficiente disponibilidad de recursos materiales y financieros e insuficiente base legal. En el 2002, se registran estructuras creadas como es el Grupo Nacional de Bahías y el Consejo Nacional de Cuencas Hidrográficas.

Ya en el ciclo estratégico 2007-2010 se obtiene como logro el fortalecimiento paulatino del manejo integrado de la zona costera vinculado al desarrollo económico y social y a la protección del medio ambiente. En el actual proyecto de ciclo estratégico 2011-2015 se retoman los principales aspectos del ciclo anterior, se analizan las experiencias adquiridas, fortaleciendo esto la Estrategia, lo cual se materializara con la implementación de programas anuales en correspondencia con el plan de la economía que recogen las

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

principales acciones para cumplir con los objetivos trazados.

Este nuevo proyecto de ciclo estratégico expone los resultados de la instrumentación de otros marcos estratégicos específicos, como es el caso de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental; la Estrategia Nacional para la Diversidad Biológica y su Plan de Acción 2006 - 2010; el Plan de Acción de Lucha contra la Desertificación y la Sequía; el Programa de Conservación y Mejoramiento de Suelos; el Programa Forestal; el Programa Nacional de Lucha contra la Contaminación del Medio Ambiente; el Plan del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2003-2008, entre otros (EAN, 2011-2015:3). Sin embargo, su eficaz implementación posee aún debilidades como la inexistencia de una política costera para el territorio nacional que regule sus acciones (GEO - Cuba, 2007).

Cada ciclo estratégico se ha caracterizado por presentar fortalezas y debilidades que han servido de base para su progreso y perfeccionamiento como documento importante de obligatorio cumplimiento y observación. De conjunto con la vigente estrategia se ejecutan diferentes documentos políticos contenidos en estrategias, programas y planes de acción.

2.3.- El Manejo Integrado de Zonas Costeras en el marco político cubano

El MIZC en Cuba tuvo su primera mención en los instrumentos de política ambiental, bajo el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo (CITMA-WWF, 1995). Este Programa, adecuación cubana de la Agenda 21, aborda el MIZC en su capítulo 9 “Protección de los recursos marinos” donde formula un conjunto de objetivos y acciones que constituyen en esencia elementos conformadores de un programa de MIZC.

El Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo fue desde entonces objeto de dos evaluaciones. En 1997 el informe de la Consulta Nacional Río + 5 reconocía logros, incluyendo la consideración del MIZC desde la etapa de planeamiento, la compatibilización y el análisis en los planes de desarrollo y el establecimiento del proceso de EIA, entre otros. Al propio tiempo el informe apuntaba dificultades y limitaciones asociadas a la falta de disponibilidad de recursos materiales y financieros y la entonces insuficiente base legal.

Un segundo informe del año 2002 (CITMA, 2002) refiere la existencia de un proceso para el desarrollo de un Programa Nacional de MIZC y menciona también a estructuras creadas

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

que tributan a un MIZC, incluyendo el Grupo Nacional de Bahías y el Consejo Nacional de Cuencas Hidrográficas.

Como se apuntó antes, ya en 1997, se había puesto en vigor la EAN, sin embargo el tratamiento del MIZC en la misma fue escaso y de hecho inferior al que ya le había conferido el Programa Nacional en 1995. El tema se recobró en el nuevo ciclo estratégico 2007-2010. La nueva EAN correspondiente a este ciclo presenta como logro el proceso de fortalecimiento paulatino del manejo integrado de la zona costera en su vínculo con el desarrollo económico-social, y la protección del medio ambiente.

En este propio año 2007, para la implementación de dicha Estrategia, el paso más reciente y novedoso que se ha emprendido fue la aprobación por el CITMA de los Requisitos y Procedimientos para la Declaración de una Zona bajo Régimen de Manejo Integrado Costero. Este procedimiento es un proceso continuo y sistemático que consta de tres etapas: Declaración de la Zona Bajo Régimen de Manejo Integrado Costero, Certificación y Evaluación y Control. El Grupo Nacional de Costas, creado en el 2002, actúa como órgano técnico de seguimiento de la instrumentación de este proceso (CIGEA, 2007).

En consonancia con lo expuesto anteriormente, a partir de ese propio año, por parte del CITMA se decide establecer por primera vez en Cuba, las pautas que permitirían emplear un concepto uniforme, a partir del cual se reconocería institucionalmente la aplicación del MIZC en un área determinada del archipiélago cubano. Para esto se estableció un procedimiento nacional que tiene como objetivo la evaluación y aprobación de programas de MIZC donde se verifica el cumplimiento de los requisitos mínimos de orden organizativo, funcional, técnico y metodológico que se requieren para dar inicio a un proceso de MIZC.

Este procedimiento ha dado como resultado, hasta julio del 2011, la aprobación e implementación de 15 programas de MIZC que abarcan zonas de alta fragilidad ecológica y donde se desarrollan importantes procesos económicos y sociales (figura No.3).

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.



Figura No.3. Zonas con programas de MIZC aprobados y en ejecución. (CIGEA, 2011).

La posición que adopta el CITMA como organismo rector en Cuba en cuanto a las fases del MIZC en el procedimiento para la aprobación de programas de MIZC es el que se muestra en la figura No. 4 el cual está organizado en las etapas siguientes:

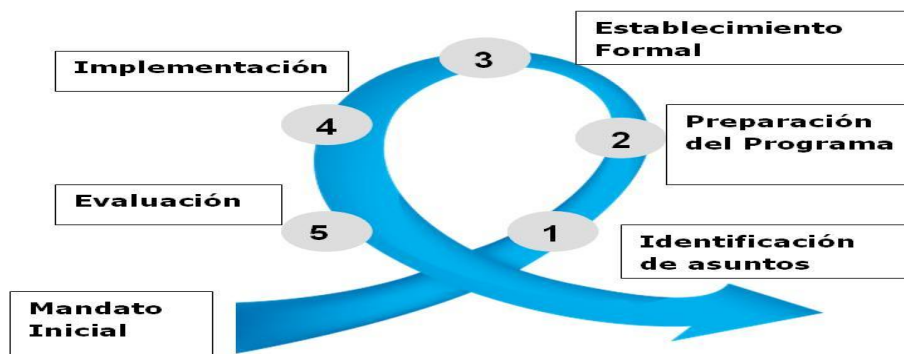


Figura No.4. Etapas de un programa de MIZC. (CIGEA, 2011).

En todas las zonas aprobadas se han establecido sus respectivas autoridades de manejo conformadas por los actores claves del área, instituciones científicas, económicas, el gobierno, la comunidad y otros representantes que se consideren pertinentes. Esta autoridad en todos los casos es presidida por el gobierno local y se desempeña como un mecanismo de coordinación intersectorial que facilita el escenario para la concertación de los intereses

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

entre usuarios de recursos naturales, su función principal es la coordinación y control de las acciones o actividades que se desarrollan, según el programa de MIZC.

Los programas de MIZC incluyen un plan de acción donde se establecen medidas para dar solución a las problemáticas ambientales identificadas como asuntos claves de manejo, en las mismas se precisan la fecha de cumplimiento y responsables de las acciones. Estos planes se actualizan anualmente y es verificado su cumplimiento durante el proceso de control de programas.

Según CIGEA (2011:3) el procedimiento nacional para la aprobación de programas de MIZC aunque, es un proceso relativamente joven ha obtenido resultados muy positivos en sus tres primeros años de aplicación, entre los cuales podríamos mencionar los siguientes:

- Ha creado espacios y mecanismos para la solución de conflictos intersectoriales.
- Ha fomentado la integración entre los diferentes planes de manejo dentro de las áreas (forestales, ordenamiento, áreas protegidas).
- Ha facilitado actividades de capacitación y formación ambiental a nivel institucional y comunitario.
- Ha propiciado la ejecución de acciones ambientales concretas con un enfoque ecosistémico e intersectorial.
- Crea espacio para la participación pública a través de la inclusión de representantes de la comunidad en las autoridades de manejo.
- Se ha logrado una mayor participación, compromiso e integración de los gobierno locales en la gestión ambiental de las zonas costeras.

Se expone además en el documento, que de acuerdo al desarrollo actual y futuro de este procedimiento, para el año 2015 existan 28 zonas bajo régimen de MIZC que de acuerdo a su extensión se correspondería con un 63 % de la zona costera cubana. Todo este procedimiento debe ir enriqueciéndose con las experiencias adquiridas durante su desarrollo cumpliendo precisamente con uno de los requisitos del MIZC que es el de ser un proceso de aprendizaje adaptativo.

Aunque se ha priorizado en los párrafos precedentes el tratamiento desde el punto de vista político, es necesario puntualizar que desde el punto de vista legal la primera acción

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

legislativa llevada a cabo para la inserción del MIZC que se manifiesta en el marco legal es la puesta en vigor del Decreto Ley No. 212, de fecha 8 de agosto de 2000 “Gestión de la Zona Costera”, el que esencialmente:

- Define la zona costera y su zona de protección.
- Establece los límites de la zona costera atendiendo a la tipología de costa.
- Define los componentes de la zona costera.
- Define los usos de la zona costera, destacando su carácter público y el derecho ciudadano a su disfrute libre y gratuito.
- Establece prohibiciones específicas para determinadas actividades o construcciones en la zona costera o su zona de protección.
- Establece un régimen especial para los cayos y penínsulas, particularmente restrictivo, dada su fragilidad.

La aludida norma legal dedica los artículos del 7 al 11 a declarar las autoridades responsables con participación directa en la zona costera y establece las funciones de los Organismos de la Administración Central del Estado, que por sus funciones y atribuciones tienen rectoría sobre actividades que se realizan en la zona costera. Estos son, el CITMA, el Ministerio de Economía y Planificación (en lo sucesivo MEP), inspectores estatales de los diferentes órganos y organismos estatales vinculados a los recursos costeros y marinos y miembros del MININT y del Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (en lo sucesivo MINFAR) en cuanto a la acción de la vigilancia costera.

Las últimas dos décadas han sido trascendentales para el desarrollo del MIZC en Cuba, los efectos de la Cumbre de la Tierra, y en particular de sus pronunciamientos sobre el manejo del espacio y los recursos costeros, se han hecho muy notables. Sin embargo, aún existen algunas dificultades las cuales pueden ser resumidas a continuación asumiendo el criterio de Cabrera Hernández, et. al., (2010) en diagnóstico realizado de la situación del MIZC en Cuba, que culminó a mediados del año 2009.

Al respecto, según Cabrera Hernández, et. al., (2010), si bien no existe una política específica referida a ello, el enfoque del MIZC ha trascendido los ámbitos científicos, va alcanzando un amplio y creciente respaldo como parte integrante de las políticas públicas

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

cubanas, y se aprecian notables avances en la implementación del MIZC, aunque constituye todavía un proceso en curso. Por su parte, desde el año 2000 se cuenta con un Decreto-Ley que regula la gestión de la zona costera que consolida definitivamente el marco legal para los procesos de implementación del MIZC, con independencia de la necesidad que se identifica de cubrir determinados vacíos legales.

Se expone también por los autores que la proporción de los fondos disponibles para las diversas actividades de manejo integrado costero es insuficiente, aunque se aprecia una asignación creciente de recursos financieros a través de los planes económicos del sector empresarial y del nivel público central, así como una mayor participación de proyectos de colaboración con instituciones y programas del sistema de Naciones Unidas.

Como otra de las dificultades que se apunta es la referida a que se carece de un sistema que aglutine la información sobre el litoral y sobre el MIZC, a pesar, de que existe un nivel de conocimiento aceptable de los ecosistemas costeros, basado en investigaciones, evaluaciones y monitoreos realizados por numerosas instituciones científico-técnicas del país, y el proceso de toma de decisiones como regla está basado en el conocimiento científico - técnico, sobre todo en los últimos años en que se ha ganado mucha conciencia de la importancia de proteger los recursos marinos y costeros.

No obstante, las limitaciones señaladas que aún subsisten y el predominio de políticas de planeamiento verticales y de una insuficiente preparación de los actores sociales, es oportuno destacar que se ha ido pasando del énfasis en las descripciones y los diagnósticos de los ecosistemas costeros, a una mayor atención en cuanto a qué y cómo hacer para manejar integralmente estos singulares espacios, a la vez, que se ha ido fomentando formas de participación ciudadana en los procesos de implementación del MIZC, pues el país cuenta con condiciones favorables de equidad y desarrollo social para una participación ciudadana en los asuntos costeros.

Tomando en consideración las reflexiones antes fundadas y las realidades ciertas que acontecen en la implementación del MIZC en el país está claro que no se cuenta con una estrategia específica que dirija la implementación del MIZC y es necesario puntualizar que el nuevo proyecto de ciclo estratégico (EAN 2011-2015) es insuficiente en su

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

pronunciamiento en cuanto a las zonas costeras y, en especial, hace omisión del MIZC. De esta forma la autora de la tesis es del criterio que es momento oportuno para trabajar por el perfeccionamiento y mayor alcance de este proceso en curso, siendo necesaria la formulación de una política específica para el MIZC de forma tal que coadyuve al desarrollo sostenible en las zonas costeras cubanas y que actúe como instrumento político de guía y orientación para el manejo de estos recursos.

2.4.- Propuesta de bases generales para la formulación de una política pública para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba

A lo largo de los siglos, en las zonas costeras se han desarrollado múltiples actividades socio-económicas que han generado presiones, principalmente, por la planificación y ejecución intensiva de usos y por el manejo inadecuado. La constatación de estas situaciones con sus graves consecuencias naturales, económicas y socioculturales, unido a la dificultad para implantar un modelo de desarrollo costero sostenible bajo una gestión sectorial, hicieron patente la exigencia de articular su manejo integrado en Cuba.

Desde el punto de vista político, las referencias al MIZC en los principales programas y estrategias públicas ambientales cubanas ha reflejado la preocupación del Estado cubano por establecer las pautas que permitan su aplicación paulatina aunque la conformación de los lineamientos políticos sobre los cuales debe basarse la implementación de dicho proceso a fin de proteger las zonas costeras y garantizar el desarrollo sostenible no ha respondido a las exigencias de la política internacional en función de los escenarios y tendencias en este campo. Por ello, a los efectos de esta tesis se interesa proponer las bases teóricas que se requieren para la futura formulación de una estrategia que se constituya en política específica para el MIZC en el país, a saber:

1.- Justificación de la necesidad de la política específica

El archipiélago cubano, conformado por la Isla de Cuba, la Isla de la Juventud y más de 1 600 islotes y cayos, tiene una extensión superficial de 110 860 km² y está dividido en varias áreas geográficas. En tal extensión, la longitud de sus costas es de 5 746 km a la que se suman otros 229 km pertenecientes a la Isla de la Juventud. En cuanto a su clasificación

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

aparecen dos tipos básicos: la zona costera de mar oceánico en tramos donde la plataforma insular es relativamente estrecha y la zona costera de plataforma amplia, donde se encuentran los grandes humedales y la mayor parte de la biodiversidad marina (Rey Santos, 2008:8).

La zona costera cubana exhibe una asombrosa variedad de ecosistemas y hábitats que son el asiento de una gran diversidad biológica marina y que desempeñan un papel vital en la reproducción, cría y alimentación de las más importantes especies comerciales. Algunos de ellos son indispensables para el aporte de energía al medio, constituyen las más eficientes estructuras de las que puede disponer el hombre para la defensa natural de las costas y son importantes fuentes de recursos vivos y no vivos (González Sansón, 2000:485).

En las zonas costeras cubanas tienen lugar una gran diversidad de usos marítimos y costeros, entre ellos es necesario destacar: Conservación de las características naturales, asentamientos humanos, soporte de instalaciones e infraestructuras, espacio emisor/receptor de vertidos, defensa, actividades extractivas (pesca, marisqueo, recolección de algas, minería), actividades económicas básicas (acuicultura, agricultura, silvicultura), actividad industrial, actividades comerciales ligadas al transporte marítimo, actividades asociadas al ocio y al turismo y protección y conservación del patrimonio cultural.

Dichos usos son realizados por igual variedad de usuarios que, en muchas ocasiones entran en contradicción generándose conflictos por: competencia por el mismo espacio natural marítimo y/o terrestre (por ejemplo, pesca vs. acuicultura); competencia por el mismo recurso natural (por ejemplo, pesca comercial vs. pesca deportiva); competencia por recursos naturales relacionados (por ejemplo, interés de la pesca comercial o deportiva en una especie necesaria para el consumo de mamíferos marinos); efectos negativos de un uso sobre otro que tenga lugar en el mismo ecosistema (por ejemplo, la extracción de petróleo del fondo marino en una zona de concentración y reproducción de peces) y competencia entre usuarios por similares facilidades portuarias, o cualquier otro espacio (por ejemplo, cuando la pesca o la actividad portuaria comercial compiten por el mismo espacio con la acuicultura o con el uso urbanístico de la zona costera) Cicin-Sain y Knecht, (1998:233).

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

La importancia de estas áreas para el país deviene de la diversidad de usos de las que son objeto y otro elemento de interés a tener presente, son los estudios recientes de cambio climático, donde el MIZC debe abordar, dentro de sus esquemas de trabajo, los efectos adversos sobre la zona costera como son: la erosión creciente, el incremento en el nivel del mar, las inundaciones y la intrusión salina. Cuando se considera el retroceso respecto a la línea de costa como opción para lidiar con el incremento del nivel del mar, se deben hacer esfuerzos para crear nuevos hábitats para los recursos y la vida costera, por ejemplo humedales.

En Cuba se ha prestado atención al tema del cambio climático desde comienzo de la década del 90, incorporándolo desde entonces en su agenda ambiental. La situación actual obliga a que todos los sectores incluyan en su agenda todas las acciones que permitan una mejor adaptación a los efectos de este grave problema ambiental, minimizando sus impactos, pudiendo ser notables estos en las zonas costeras, pues el desarrollo socioeconómico y el incremento demográfico aumenta la vulnerabilidad de la zona costera.

En suma, sobre la base de los párrafos precedentes y los problemas costeros anteriormente descritos, la explotación sostenible de los recursos costeros constituye un imperativo para el desarrollo económico, social y ambiental del país, por lo cual resulta indispensable la prevención de la degradación y contaminación de las mismas y consolidar la adopción de medidas y mecanismos efectivos para la prevención, reducción y control de su contaminación y garantizar la consecución del desarrollo sostenible que en ellas debe tener lugar.

2.- Precisión de objetivos y metas de manejo

Todo documento de política debe contener los objetivos y metas que dirija el proceso de MIZC que se pretende sustentar. El MIZC se orienta en función de tres metas. La primera, favorecer el desarrollo sostenible. La segunda, conservar, proteger y mantener la calidad del medio natural y cultural - en el caso de la variable cultural, la autora considera pertinente su cambio por sociocultural ya que esta última refiere con un mayor grado de consistencia los aspectos que refiere el precitado autor - a saber: fuente de recursos y

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

lugares para el asentamiento de los seres humanos, fuente de alimentos, espacios para el ocio y disfrute, paisajes para la contemplación, entre otros. La tercera, recuperar espacios, recursos y hábitats de interés e importancia (Barragán Muñoz, 2009:123-129).

Las anteriores, son complementadas a su vez por los siguientes objetivos sintetizados por Monzón Bruguera (2011:31):

- Ofrecer directrices para el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la planificación racional de las actividades, la coordinación y cooperación entre todas las decisiones tomadas por las autoridades públicas a todos los niveles que afecten e impacten en el uso y aprovechamiento de la zona costera y lograr la coherencia e integración entre las iniciativas públicas y privadas, asegurando que las características naturales de dichas zonas sean armonizadas con el desarrollo económico y social.
- Proteger y preservar las zonas costeras para el beneficio de las presentes y futuras generaciones fomentando la participación y búsqueda de consenso social e incrementando la conciencia pública.
- Advertir, prevenir y reducir la vulnerabilidad de las zonas costeras ante los riesgos y amenazas que puedan ser inducidos naturalmente y/o por las actividades humanas asegurando la preservación e integridad de los ecosistemas, identificando espacios de interés y protegiendo especialmente los procesos ecológicos y los hábitats críticos.

Es necesario destacar, coincidiendo con Monzón Bruguera (2011:32) que el conocimiento de las metas y los objetivos del MIZC juega un papel crucial para asumir su regulación e implementación. La familiarización con estos temas debe preceder cualquier iniciativa de tratamiento político para evitar confusión o interpretaciones erradas.

3.- Principios generales en los que se debe sustentar la política

El MIZC constituye un desafío debido a la amplitud territorial de las zonas costeras cubanas, su complejidad como ecosistemas y la visión integral que debe presidir su implementación. La inserción de principios generales como parte integrante de un documento político que sustente la implementación del proceso de marcos se fundamenta en que estos en su conjunto se presentan como pautas para la acción que deben seguir todos

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

los actores involucrados para garantizar que al tomar decisiones y emprender acciones que puedan tener efectos sobre las zonas costeras, estas sean coherentes entre sí. Se considera de aplicación para informar el MIZC los siguientes principios:

- La zona costera del país constituye un sistema único de recursos que requiere enfoques especiales de manejo y planificación indispensables para proteger y conservar las características estructurales y funcionales de sus ecosistemas.
- La biodiversidad costera es patrimonio de la nación y tiene un valor estratégico para su desarrollo presente y futuro, su conservación y uso sostenible requiere enfoque intersectorial.
- Al ser el agua la mayor fuerza integradora de los sistemas de recursos costeros y entre estos y los sistemas de cuencas hidrográficas, se debe llevar a cabo un manejo interrelacionado entre las zonas costeras y las cuencas hidrográficas del país.
- El principio del desarrollo sostenible postula la interdependencia y sinergia del respeto al medio ambiente y su protección con el desarrollo económico y social donde se impone la racionalidad en la utilización de los recursos naturales, el respeto de la capacidad de carga de los sistemas naturales para asimilar los impactos y la restauración de estos como presupuesto del uso sostenible. Según Monzón Bruguera (2011:54) gestionar integralmente la zona costera implica la conducción del desarrollo económico, social y la protección ambiental por cauces que no imposibiliten su viabilidad en el futuro. Así, es necesario interpretar de forma estricta las necesidades del presente para dar operatividad al principio en la toma de decisiones.
- El principio de participación ciudadana ya que un alto nivel de participación en el proceso durante la fase de formulación de las políticas costeras y del programa, de su implementación y operación, así como la transparencia y cooperación de todos los implicados, es garantía de éxito pues crea compromiso y responsabilidad compartidos (Crawford, et.al., 1993: 320). La apertura y transparencia garantiza que todas las partes interesadas sean escuchadas y esto ofrece ventajas.

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

Primeramente, los beneficios y costos son distribuidos más equitativamente si todas las partes tienen la posibilidad de participar. En segundo lugar, las decisiones serán más informadas en la medida en que todos los puntos de vista relevantes sean escuchados y tenidos en cuenta (Cicin-Sain y Knecht, 1998: 237). Y por último, con esta participación como presupuesto, se pueden reducir los conflictos y suscitar el consenso necesario para la implementación del MIZC.

- El principio preventivo en virtud del cual el MIZC inspirada en la vocación preventiva, debe considerar desde las fases más tempranas el impacto de las actividades humanas en las zonas costeras. Este principio demanda su asimilación en la adopción de decisiones y en el accionar conjunto del gobierno, la comunidad, la ciencia y el manejo. Los programas y planes de MIZC deben incluir medidas para evitar los riesgos y mitigar los daños previsibles en el medio costero debido a riesgos naturales o humanos según Clark (1992:54).
- El principio precautorio que refuerza la prevención porque establece una pauta para actuar en situaciones de incertidumbre científica. Este principio es relevante en el contexto de MIZC ya que la incertidumbre científica ante los efectos de una acción o peligro sobre la zona costera -lo que es común debido a la complejidad y fragilidad de estas- no puede usarse como excusa para eludir la implementación de medidas para evitarlo.
- El principio quien contamina paga también debe estar presente en la formulación de una política. Por la intrínseca vulnerabilidad de las zonas costeras y la frecuente ocurrencia de daños, es necesario que se tengan en cuenta los instrumentos directos para su materialización como los impuestos, las tasas ecológicas o los depósitos reembolsables y debe preverse su utilización, al igual que la reparación de los daños ambientales y no solo para exigir que se sufrague el costo de la reparación de los daños una vez producidos, sino también por las medidas preventivas que incluye el principio como es el caso de la contratación de seguros.

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

- El principio de cooperación y coordinación que se proyecta sobre todos los sectores de actividades que tienen lugar en la zona costera, sobre todo cuando existe concurrencia de competencias entre las diversas administraciones involucradas. Se debe contar con el apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes a escala nacional, regional y local y en ello, también es necesaria la coordinación según Monzón Bruguera (2011:58). La coordinación de acciones y la participación de todos los actores es requisito indispensable para llevar a cabo un proceso de MIZC. Dada la prevalencia de los intereses ambientales en juego en este proceso, es necesario que la coordinación y la cooperación en el marco del MIZC considere los principios de centralización y descentralización, sectorialización y transectorialización y participación ciudadana (Hernández Torres, 2007:161-162).
- Las actividades en la zona costera no deben alterar el equilibrio ecológico de los ecosistemas y su ubicación debe basarse en el principio de priorizar el desarrollo costero en función de la ubicación de actividades dependientes de las características de tales zonas lo cual constituye una manifestación del principio de desarrollo sostenible adaptado a este caso específico según Monzón Bruguera (2011:59).
- La implementación del MIZC y la protección de la zona costera y su desarrollo sostenible no puede desconocer la interrelación existente entre dicha zona y la cuenca hidrográfica tributaria. Los sectores socioeconómicos que interactúan en la cuenca y en la zona costera son variados, donde no siempre repercuten, favorablemente o desfavorablemente con la misma intensidad, lo que depende de las características de ambos elementos y de las actividades que se desarrollan en esos territorios.

4.- Identificación de los actores sociales

Justafré García (2011) considera como actores sociales claves del proceso de MIZC la integración del Estado, sus órganos de Gobierno y la Administración Pública, el entramado empresarial ubicado en las zonas costeras que prestan servicios o desempeñan fundamentalmente actividades económicas, la comunidad científica y la comunidad costera.

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

En este sentido, la autora de la tesis coincide con el posicionamiento anterior y sostiene que el actor social es clave en el contexto específico de la zona costera, pues la participación de los actores se revela importante para el logro eficaz del manejo costero, sin ellos sería imposible concebir el MIZC.

Al respecto, en un documento político es necesario identificar a todos los actores sociales que participan en el MIZC y definir con precisión sus funciones en dicho proceso pues al estar presente en dichas áreas diferentes sectores e intereses que interactúan entre sí, tal interacción requiere de la unión de esfuerzos de los actores implicados para alcanzar los objetivos comunes que se persiguen con el manejo integrado.

La actuación de todos los cubanos y cubanas es esencial. La protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, es un derecho y un deber de cada ciudadano, el cual se materializa con el accionar individual y mediante las diversas formas de organización y asociación reconocidas por la Ley (EAN, 2011-2015:6-7).

5.- El fortalecimiento del marco institucional

En el documento político se deben identificar las instituciones y sus funciones hasta lograr un reparto adecuado de las competencias. Asimismo debe establecer espacios de coordinación interinstitucional por medio de mecanismos de armonización de normativas y procedimientos administrativos delimitando roles y funciones específicas en las zonas costeras desde el nivel central, provincial y local. Desde el punto de vista institucional, las diferentes instituciones que intervienen en el MIZC pueden entrar en conflictos por diversas razones: tener diferentes atribuciones, mandatos legales y misiones, tener diferentes estilos de trabajo y personal con diferentes tipos de entrenamiento y perspectivas; responder a diferentes exigencias externas que demanden acciones opuestas o existir una ausencia de información o comunicación entre ellas (Cicin –Sain y Knecht, 1998:233).

La correcta coordinación y cooperación entre sectores y niveles administrativos es un elemento esencial que contribuye a minimizar los procesos de conflictividad intersectorial por el uso y acceso a los ecosistemas y recursos marino costeros, con el fin de armonizar el desarrollo socioeconómico con la conservación y restauración de los ecosistemas marino

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

costero. Rodríguez Matos (2002: 147-149) afirma que la asunción del manejo de las zonas costeras en Cuba plantea importantes retos antes las comunidades y, en especial, para sus mecanismos políticos, cuyo eje ejecutor principal es el Poder Popular en el nivel local. Entre los retos más significativos que deben enfrentar los órganos locales están los siguientes:

- La superación de la dicotomía entre lo sectorial (ramal) y lo territorial en el gobierno.
- El necesario perfeccionamiento de la gestión con el propósito de hacer más eficientes o crear las estructuras que atiendan el control y fiscalización de los problemas que afectan la preservación sostenible de las costas.
- La necesaria comprensión y participación de los actores involucrados en los procesos costeros.

Al respecto, también se debe considerar la inclusión del enfoque de MIZC en las políticas sectoriales de desarrollo (turismo, pesca, agricultura, forestal, entre otras) que inciden en las zonas costeras y con ellos se marcan las pautas de actuación de los sectores involucrados.

6.- Conformación de programas y planes de gestión costera

Cuando el MIZC se basa en programas y planes que se elaboran bajo lineamientos estratégicos precisos y estos son eficaces, las zonas costeras pueden ser altamente productivas y ambientalmente controladas, generando flujos constantes de mayores beneficios para sus habitantes (PNUMA, 1996). El proceso de planificación del MIZC en Cuba debe conducir a la eficacia, la eficiencia, y la efectividad con la que se utilicen los recursos costeros y el control de su desarrollo.

En los últimos años se ha experimentado un cambio en la concepción y transformación de las zonas costeras basado en la habilidad de adaptación de estos territorios a los efectos de los cambios globales donde la conservación del medio, la adecuación del uso de la tierra y la distribución de la población se realiza en función de estos (IPF, 1999) no obstante, aunque en el año 2007, el CITMA confeccionó los Lineamientos para el proceso de identificación y evaluación de zonas costeras para la declaración como zonas bajo régimen

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

de MIZC que incluyen una guía metodológica para la elaboración del programa de MIZC, este documento no tiene fuerza vinculante y tampoco reconoce la importancia del plan y su papel auténticamente esencial para el MIZC (Monzón Bruguera, 2011:117). Así, es necesario resaltar el papel de la planificación y el planeamiento en el MIZC para garantizar su operatividad y concreción en el caso de Cuba.

Los programas y planes de maras deben contener criterios de medida e indicadores que vayan desde la existencia de una sólida base jurídica, en sistemático perfeccionamiento, que garantice una gestión eficiente y sostenible de los recursos costeros hasta la implementación de un sistema de instrumentos de gestión que incentive su uso racional y penalice las ineficiencias. También, deben estar soportados por campañas de concientización, de promoción y educativas, sin desconocer la importancia y necesidad de las mismas como vías para instalar nuevas conductas y actitudes en la sociedad en su relación con las zonas costeras y para permitir una mejor comprensión de los temas costeros y su interdependencia con factores económicos, sociales y ambientales.

7.- Fortalecimiento de la participación ciudadana para garantizar la sostenibilidad de la zona costera

El MIZC no podrá funcionar sin un amplio apoyo público, criterio que sostiene Monzón Bruguera (2011:134) en el contexto cubano por lo que es necesario reforzar la corresponsabilidad de los ciudadanos a través de su implicación en la toma de decisiones. Al fomentarse la participación ciudadana, plantea la referida autora, se proporciona legitimidad al proceso, se aumenta la sensibilización pública respecto a la importancia de los problemas costeros, se condiciona la evaluación de comportamientos y el potencial del MIZC para cambiarlos; se articulan intereses diversos y se garantiza la viabilidad práctica de las políticas costeras; así como el cumplimiento de las normas jurídicas. Pero esta participación que se exige no puede reducirse y enmarcarse en un momento temporal determinado y único y no puede circunscribirse a la mera posibilidad del ciudadano de expresar su punto de vista en un momento dado de la implementación del MIZC.

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

Es prioritario propiciar la participación de los líderes y representantes de las comunidades, como miembros permanentes, en los órganos de manejo que dirigen la implementación de los programas de MIZC, de tal manera que haya cada vez una mayor influencia e implicación ciudadana en el desarrollo de los mismos. Dadas las problemáticas actuales, también es prioritario prestar especial atención a la capacitación y formación en temas costeros y su vínculo con los estudios de cambios climáticos, los riesgos naturales, tecnológicos y sanitarios, así como las medidas para el enfrentamiento de tales riesgos y los desastres a ellos asociados, desde el enfoque de MIZC.

Consideraciones generales

Las zonas costeras cubanas son una parte fundamental del territorio nacional para la seguridad, la soberanía y el desarrollo del país, así como para el bienestar de sus pobladores. Estas áreas poseen una gran riqueza natural que debe ser conservada y gestionada de manera sustentable, utilizando la mejor y mayor información científica y tecnológica disponible y promoviendo su desarrollo para brindarle a las generaciones futuras la posibilidad de usarlas y aprovecharlas con un mayor sentido de responsabilidad y equidad. Por ello, es propicio y oportuno colocar en el centro de las prioridades los problemas relacionados con el MIZC.

La protección de la zona costera en el marco político cubano debe responder necesariamente a las realidades actuales y concretas que estas presentan. El documento político de protección de mayor rigor ha sido la EAN que en la actualidad cuenta con el proyecto para su tercer ciclo en el período 2011-2015. No obstante, a pesar de la existencia de varios documentos políticos que resultan relevantes para el MIZC y la protección de las zonas costeras en particular, en su contenido la referencia a las zonas costeras es deficiente y en muchos de ellos no se hace referencias a las mismas.

Teniendo en cuenta la necesidad de una política pública que sustente la implementación del MIZC en Cuba, las bases propuestas se consideran importantes pues las mismas deben informar la conformación de cualquier iniciativa política en este campo, promoverán la valorización de las zonas costeras, fortalecerán la educación, la formación profesional, la

Capítulo II: Las Políticas Públicas y el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba.

capacitación y la participación ciudadana y pueden constituir una motivación a las comunidades costeras para que se establezcan programas de rescates y valoración de sus manifestaciones históricas y culturales, contribuyendo a mantener vivas sus tradiciones. Otra utilidad es la identificación, integración y coordinación de los actores sociales que demanda la zona costera. Para lograr la implementación real de las mismas es necesaria la voluntad política del Estado cubano para asumir las propuestas proyectadas.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La política es una de las líneas de función del Estado y sólo este dispone de poder público político como rasgo esencial, que se materializa a través de la función pública.

SEGUNDA: Con las políticas públicas se diseñan sistemas normativos que permiten llevar a cabo las acciones gubernamentales necesarias para adecuar o generar nuevas realidades a nivel territorial e institucional contrastando los intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones en general en defensa de dichos intereses. En el contexto ambiental sirven para articular los fines de protección, conservación, aprovechamiento racional y restauración del medio ambiente.

TERCERA: El basamento político del MIZC debe estructurarse en un documento específico que defina las acciones estatales dirigidas a minimizar los impactos en las zonas costeras, las prioridades de manejo en función de los problemas identificados y direcciones la concertación de intereses entre los actores sociales; así como prevea la aplicación de instrumentos de gestión para lograr los objetivos y metas que presupone dicho proceso.

CUARTA: Para iniciar e implementar un proceso de MIZC exitoso se requiere de voluntad política, así como sólidas bases científicas, institucionales, financieras y legales que permitan su concepción, elaboración y desarrollo, siendo necesario considerar el papel de los principios informadores, la necesidad de concebir programas y planes costeros y la importancia de la cooperación y coordinación entre los actores sociales del proceso, elementos estos presentes en los países analizados.

QUINTA: En el marco político cubano la protección de las zonas costeras se consolida en la década del 90 con un marcado enfoque ambientalista. Del análisis del tratamiento dado a las zonas costeras en dicho marco se afirma que la Estrategia Ambiental Nacional en sus ciclos estratégicos (EAN 1997, 2007-2010 y 2011-2015) ha constituido una importante herramienta para la instrumentación de la política ambiental cubana en relación con las metas de desarrollo económico y social sostenible en Cuba. No obstante, la visión que ofrece sobre el MIZC y la importancia de la protección de las zonas costeras aún resulta insuficiente para direccionar los complejos problemas asociados a su implementación.

SEXTA: Las estrategias, programas y planes de acción nacionales relevantes para el MIZC y para la protección de las zonas costeras analizados son deficientes en su contenido en cuanto a la referencia a las zonas costeras y en muchos de ellos no se hace alusión a las mismas.

SÉPTIMA: La justificación de la necesidad de una política específica, la precisión de los objetivos y metas del manejo, los principios generales en los que se debe sustentar la política, la identificación de los actores sociales, el fortalecimiento del marco institucional, la conformación de programas y planes de gestión costera y el fortalecimiento de la participación ciudadana constituyen las bases generales para informar la conformación de una política pública que perfeccione el sustento del MIZC en Cuba de forma coherente con las posibilidades y necesidades políticas, jurídicas y sociales del país y en pos de un desarrollo sostenible en las zonas costeras.

RECOMENDACIONES

PRIMERA: En el orden académico que se potencie el desarrollo de investigaciones específicas dirigidas a profundizar, desde el punto de vista teórico, la importancia de las políticas públicas para impulsar las iniciativas de MIZC en el contexto cubano sobre todo en el ámbito de las investigaciones que se desarrollan en los programas de maestrías en MIZC.

SEGUNDA: En el orden académico fomentar la impartición de cursos de postgrados sobre las políticas públicas y el MIZC dirigidos, en especial, a aquellos vinculados con el uso, administración, protección y gestión de las zonas costeras y sus recursos.

TERCERA: En el orden político a los órganos y organismos con facultades para ello, formular una política pública que perfeccione el sustento del MIZC de forma coherente con las posibilidades y necesidades políticas, jurídicas y sociales del país y en pos de un desarrollo sostenible en las zonas costeras tomando como referencia las bases propuestas en la tesis.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, L. (1996). El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alcántara, M. (1995). Gobernabilidad, crisis y cambios. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcolado, P. M., & [et.al]. (1998). Manejo integrado costero. Módulo de formación ambiental básica. Cuba.
- Alonso, D., Sierra Correa, P, & Arias Isaza, F. (2003). Conceptos y Guía Metodológica para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia. Manual 1: preparación, caracterización y diagnóstico. Serie de Documentos Generales de INVEMAR. (94 p). Colombia: INVEMAR.
- Álvarez González, E. (2004). Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI. La Habana, Cuba: INIE.
- Álvarez Tabío, AM, & Matilla Correa, A. (2011). El Derecho público en Cuba a comienzos del siglo XXI. Homenaje al Dr. Fernández Álvarez Tabío. La Habana, Cuba: Editorial UH.
- Atehortúa Castro, L. A. (n.d). Las políticas públicas claves de la decisión institucional y social. Una breve introducción.
- Awosika, L. (1993). Management Arrangements for the Development and Implementation of Coastal Zone Management Programmes. Presented at the World Coast Conference Organising Committee. International Conference on Coastal Zone Management. The Netherlands.
- Barragán Muñoz, J. M. (2009). Medio Ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, España.
- Borrero Campo, O. (2010, septiembre). Los ecosistemas costeros: Su importancia y tutela jurídica. *Revista Cubana de Derecho Ambiental.*, Año I, No.1, pp. 7-12.
- Brañes, R. (1995). Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fundación mexicana para la

- educación ambiental. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrera Hernández, A., (2008). Manejo integrado costero en Cuba. Avances y retos desde el nivel nacional hasta el nivel local. I Seminario Iberoamericano de Manejo Costero Integrado, en CD IBERMAR, Cádiz, p. 93-94.
- Cabrera Hernández, J.A, Martínez Sáez, D, & Rey Santos, O. (2010, agosto). El Manejo integrado costero en Cuba: propuestas para avanzar hacia una implementación exitosa. CITMA.
- Caminal M. (1996). La política como ciencia. Manual de ciencia política.
- Cambers, G., & Carreras, F. (2003). Proyecto de Investigación: enfrentando la erosión en Playa Mayabeque. *Revista de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, No.1*.
- Cañas, R. (n.d). Ensayo de políticas públicas.
- Cañizares Fernández, D. (1979). Teoría del Derecho. La Habana: Pueblo y Educación.
- Caraballo Díaz, Y. (2008). Protección legal de los ecosistemas costeros en Cuba. Retrieved july 21, 2011, from http://www.medioambiente.cu/revistama/8_08.asp.
- Castellanos González, M. (2002). El Manejo integrado de la zona costera y el enfoque CTS en la gestión del conocimiento. Un estudio de caso.
- Centro de Información, Gestión y Educación Ambiental. (n.d). Aprobación de Programas de Manejo Integrado Costero. Procedimiento nacional, estado de su aplicación y resultados. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
- Chávez Medina, W.P. (2011, 23 de julio). Políticas públicas para un desarrollo regional sostenible; la región mesoamericana dentro de la iniciativa del corredor biológico mesoamericano en *Observatorio de la Economía Latinoamericana. Abril 2008, N° 96*.
- Cicin-Sain, B, & Knecht R, W. (1998). Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices, 1998. Washington, DC: Ed. Island Press.
- CIMARES. (2010). Política nacional de mares y costas de México. Retrieved August 21, 2012, from <http://www.semarnat.gob.mx>.
- CITMA. (1997). Estrategia Ambiental Nacional, Ediciones GEO.

- CITMA. (1997). CIDEA: Estrategia Nacional de Educación Ambiental. (Documento en soporte electrónico).
- CITMA. (1998). Estrategia Nacional para la Diversidad Biológica. (Documento en soporte electrónico).
- CITMA. (2000). Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía en la República de Cuba, La Habana.
- CITMA. (2006). Plan de Acción Nacional sobre la Diversidad Biológica 2006/2010.
- CITMA. (2007). Lineamientos para el Proceso de identificación y evaluación de zonas costeras para su declaración como “Zonas bajo régimen de manejo integrado costero”.
- CITMA. (2011). Proyecto de Estrategia Ambiental Nacional 2011/2015. (Documento en soporte electrónico).
- Clark, J. R. (1992). Integrated Management of Coastal Zones, FAO Fisheries Technical Paper No. 327. Ed. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Clark, J. R. (1996). Coastal Zone Management Handbook. Lewis Publishers, London, 694 pp.
- Colás Griñán, S., & López Díaz, N. (2008). La política de empleo en Cuba. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 106.
- Colectivo de Autores. (2002). Ahorro de energía y respeto ambiental. Bases para un futuro sostenible. La Habana: Política.
- Colectivo de Autores. (2006). Actores sociales. Retrieved May 13, 2012, from <http://cursos.fadu.uba.ar/cursos/004/Actores>.
- Colectivo de Autores. (2009). Política Social de Cuba. Retrieved November 21, 2012, from http://www.ecured.cu/index.php/Pol%C3%ADtica_Social_de_Cuba.
- Colectivo de Autores. (2007). Perspectivas del medio ambiente urbano: GEO- Cienfuegos. La Habana: Academia, pp.139.
- Comisión Europea (1999). Programa de Demostración de la Unión Europea sobre la

- Gestión Integrada de las Zonas Costeras. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea. pp. 15.
- Constitución de la República de Cuba, Ed. Editora Política, La Habana, 2010.
- Coyula Cowley, M. (2001). La Habana junto al agua. Revitalización de puertos, costas y riberas. Planificación Física Cuba. *Revista de Ordenamiento Territorial y Urbanístico.*, No.2.
- Cruz Leiva, J. L., & Herrero, J. L. (2007, septiembre). Indicadores del OSE: Estrategia de sostenibilidad Española. *Revista Ambienta*, No.69, 58-63.
- Cruz Miranda, C. (n.d). Teoría de los procesos políticos contemporáneos. Parte I. Escuela Superior del Partido."Nico López".
- CUB/98/G32-CAPACIDAD 21, Proyecto GEF-PNUD: (2003). Protección de la biodiversidad y desarrollo sostenible en el Ecosistema Sabana-Camagüey.
- Chua,L. E & Scura, L. F (1992). Integrative Framework and Methods for Coastal Area Management. ICLARM Conference Proceeding No. 37, International center for Living Aquatic Resources Management, Manila.
- D, L, I., & Brush, B.M. (1973). *The Coastal Challenge*. Washington: Am. Ass.
- Dávila, M., & Soto Soutullo, X. (2011). ¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario. *Revista Chilena de Administración Pública*, No. 17, p 5-33.
- De la Fuente, J. (1989). Análisis constitucional desde Jimaguayú hasta el 40. La Habana: Ciencias Sociales.
- De León, Vogenbeck, P. D. (2007). "The Policy Sciences at the Crossroads". En: Fischer, F.; Miller, G. y Sidney, M. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Boca de Ratón: CRC Press.
- De Kostka Fernández, E. (2011). Román Reyes (Dir): Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Retrieved May 13, 2011, from http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm.

- Decreto-Ley No. 201, de fecha 23 de diciembre de 1999, Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición ordinaria No. 84 de 24 de diciembre de 1999.
- Decreto-Ley No. 212, de fecha 8 de agosto de 2000, Gestión de la Zona Costera. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria 68 de 14 de agosto de 2000.
- Diccionario de Filosofía. (1984). (p.146). Moscú: Progreso.
- Diez Picazo, L., & Guillón Ballesteros, A (1995). Instituciones de Derecho Civil. Madrid: Tecnos.
- Directrices para una Planificación y Manejo Integrados de las Áreas Costeras y Marinas de la Región del Caribe. (1996). (136 pp.). Informe Técnico del PEC. PNUMA.
- DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. (2008). Elementos básicos para el manejo integrado de zonas costeras. Bogotá, Colombia: Gente Nueva.
- Douve, F., & Ehler, C. (2011). Ecosystem-based Marine Spatial Management: A New Paradigm for the Management of Coastal and Marine Places. Retrieved May 13, 2011, from <http://www.ioc3.unesco.org/marinesp>.
- Escuela Superior del Partido "Nico López" Cátedra de Filosofía. (2008, Julio). Problemas de la política y los sistemas políticos. El caso cubano. Selección de textos. Parte I.
- Fernández Bulté, J. (2005). Teoría del Estado y del Derecho. La Habana: Félix Varela.
- Fernández Díaz - Silveira, M. (1999). Política Ambiental Cubana. Reflexiones para un desarrollo sostenible. En Cuba Verde. En busca de un modelo para la sustentabilidad en el siglo XXI (p.379). La Habana: Félix Varela.
- Fisheries and Oceans Canada. (1999, March). Marine Protected Areas. Policy. Marine Ecosystems Conservation Branch Oceans Directorate.
- Fisheries and Oceans Canada. (2005). Canada's Federal Marine Protected Areas Strategy (18 pp) Ottawa, Ontario.
- Foucault, M. (1986). Ideology and Consciousness. *Revista Governmentality*, No.6, pp 5-21.
- García, G. (2003). Recursos marinos y costeros de Cuba. En: *Educación Ambiental para Comunidades Costeras*. Capítulo II. La Habana.

- Garcini Guerra, H. (1986). *Derecho Administrativo*. La Habana, Cuba: Pueblo y Educación.
- GESAMP. (1996). *La contribución de la ciencia al Manejo Costero Integrado*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Gómez, L. (2003). *Identidad y medioambiente. Enfoques para la sustentabilidad de un bien común*. (Primera Edición).
- González Sansón, G., (2000). “The Ecology of coastal system in Cuba”, en *Training Courses in Integrated Coastal Zone Management*. Principales ecosistemas frágiles cubanos. Arrecifes coralinos. Santiago de Cuba. p. 485, Portal de Medio Ambiente Cubano. Retrieved May 10, 2010, from http://www.medioambiente.cu/ecosistemas_arrecifes_coralinos.asp.
- Graglia, E, Kunz D, & Merlo, I. (n.d.). *Modelo relacional de diseño de políticas públicas*.
- Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. (1997). (p. 356). Barcelona: Grijalbo.
- Guía para la elaboración del plan general de ordenamiento territorial y de urbanismo del municipio. (1999). La Habana, Cuba: IPF.
- Hernández, C. *Sociología política. Selección de lecturas*.
- Hernández Torres, V. (2007). Marco institucional ambiental: En Viamontes Guilbeaux, E. C y otros. *Derecho Ambiental cubano*, 2da ed, Ed. Félix Varela, La Habana, p. 161-162.
- Hernández Torres, V. (2011). Medio ambiente, derechos humanos y convenios comerciales. En *Retos y tendencias del derecho ambiental contemporáneo* (ONJC., pp. 115-132). La Habana, Cuba: Palcograf.
- Instituto de Oceanología. (1968). *Cien años de oceanografía en Cuba*. La Habana, Cuba: Arch. Cient. Inst. Oceanol.
- Instituto Nacional de Recurso Hidráulicos (2012). *Propuesta de Proyecto de Programa Hidráulico Nacional (PHN) para el período 2013–2017*. (Documento en soporte electrónico).
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). “Theories of the Policy Cycle”. En: Fischer, F.; Miller, G. y Sidney, M. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Boca Ratón: CRC Press.

- Justafré García,Y. (2011). Estado, gobierno y administración pública: Diferencia e integración teórico-jurídica como actores sociales claves del MIZC en Cuba. Tesis Maestría. Universidad de Cienfuegos.
- Kitschelt, H. (1992). Los nuevos movimientos sociales y el declinar de la organización de los partidos. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Knecht, R., & Archer, J. (1993). Integration in the US Coastal Zone Management Programme. Ocean and Coastal Management. England: Elsevier Science Publishers Ltd.
- Lahera P, E. (2004, agosto, Santiago de Chile). Política y políticas públicas. *SERIE Políticas sociales.*, No. 95, 32 pp.
- Ley No. 33, de fecha 10 de enero de 1981, Ley de Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria No. 17 de 12 de febrero de 1981.
- Ley No. 81, de fecha 11 de julio de 1997, Del Medio Ambiente. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria No. 7 de 11 de julio de 1997.
- Ley No. 91, de fecha 13 de julio del 2000, De los Consejos Populares. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria No.6 del 25 de julio del 2000.
- Luna, N. A., & Durán, N, O. (2001). Algunos conceptos de las ciencias sociales relacionados con el paradigma ambiental. Informe técnico, Instituto de Filosofía.
- Madruga Claro, R. (1987). Ecología de los peces marinos de Cuba. México: CIQRO.
- Márquez Fernández, A, & Reyes, P. R. (2009). Evaluación del ambiente cubano. *Geo-Cuba*. La Habana: PNUMA-CITMA-AMA.
- Martínez Pérez, M., & Sanabria Ramos, G. (2009, October). Propuesta de dimensiones configurativas de la promoción de salud. *Revista Cubana de Medicina General Integral.*, Vol.25 No.4.
- Milanés Batista, C. (2004). *Acciones de Manejo Integrado para la Recuperación del Litoral Este de la Bahía de Santiago de Cuba*. Tesis de Maestría. Universidad de Oriente.

- MINAGRI. (2006). Dirección Nacional Forestal: Programa Nacional Forestal hasta el año 2015, La Habana.
- MINAGRI. (2009). Instituto de Suelos: Programa Nacional de Conservación y Mejoramiento de Suelos para el Período 2009-2015. (Documento en soporte electrónico).
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Guatemala. (2009). Propuesta de política nacional para el manejo integral de las zonas marino costeras. Retrieved April 23, 2011, from: <http://www.segeplan.gob.gt>.
- Ministerio de Medio Ambiente. Dirección General de Ecosistemas. (2000). Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y de las zonas costeras e insulares de Colombia. Retrieved July 22, 2011, from <http://www.invemar.org.co>.
- Ministerio del Medio Ambiente. Agencia Europea. (2008). La integración del medio ambiente en las diferentes políticas sectoriales e intersectoriales. Factor clave del desarrollo sostenible. Retrieved November 15, 2011, from <http://www.europa.eu.int/comm/environment/iczm/home.htm>.
- Miranda Vera, C. (2001). La zona costera como totalidad ambiental. Primera aproximación. Presentada en el 1er Taller de Manejo Integrado de Zonas Costeras. Memorias, Santiago de Cuba: [s.n].
- Miranda Vera, C. E y otros (2007). Proceso de socialización del enfoque de manejo integrado de zonas costeras en la provincia de Cienfuegos en el período 1997-2007. Documento presentado como propuesta para Premio Nacional de la Academia de Ciencias de Cuba, CEAC-UCF, 2007.
- Miranda Vera, C. (2009, septiembre). Manejo Costero Integrado. *Revista Patagonianatural*, Año 4 No.7, p 20-23.
- Moliner, A., Bayón Martínez, P., & Bernaza Morales, E. (2011). Estrategia Ambiental Nacional: referentes sociológicos, politológicos y axiológicos. In *Evento: Jornada Científica del Instituto de Filosofía, Colegio Universitario San Gerónimo*. La

- Habana. Cuba.: Dirección de Medio Ambiente del CITMA al Grupo de Estudios Medio Ambiente y Sociedad (GEMAS) del Instituto de Filosofía.
- Monzón Bruguera, Y. (2009, Octubre). Derecho y manejo integrado de las zonas costeras. Una aproximación teórica. *Revista Ciencia y sociedad*, XXXIV, No. 4, 597-617.
- Monzón Bruguera, Y. (2011). *Los presupuestos teóricos esenciales del régimen jurídico del manejo integrado de zonas costeras en Cuba*. Tesis Doctoral, Universidad de la Habana.
- Morales Steban. (2007, Julio). Ciencia y política: un dúo complejo. *Revista Bimestre Cubana*, No.27, pp. 26-36.
- Morales Chuco, E. (2009). Reconoce representante de la UNICEF políticas de juventud de Cuba. XI Reunión Nacional y IV Internacional de Investigadores sobre Juventud. (2009, February 21). *Juventud Rebelde*.
- Moran, Michael, Rein, Martin y Goodin, Robert. (2007). *The oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Moreno, I. (2004). Ecosistemas Costeros. Módulo Maestría MIZC. Universidad de Oriente.
- Morffi García, A. (2012). Las políticas en su dimensión pública: Una exigencia para alcanzar el desarrollo humano sostenible y sustentable. Retrieved November 21, 2012, from http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso08/conf4_morffig.pdf.
- Muller, P (1998). Las políticas públicas. Introducción. Colombia: Universidad Externado.
- Nieto, A. (2003). El manejo integrado costero: Su aplicación en la provincia de Villa Clara.
- Ochoa, E., Olsen Stephen B, & Windevoxhel, N. (2001). *Avances del manejo costero integrado en PROARCA/Costas*. Guayaquil, Ecuador: Ecocostas.
- Offe, C. (1988). Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid: Sistema.
- Offe, C. (1992). Reflexión sobre la autotransformación institucional de la actividad política de los movimientos: un modelo provisional según estadios. *Los nuevos movimientos sociales*. R.J. Dalton y M. Kuechler (eds) (pp. 315-339). Valencia: Alfons el Magnánim.
- Olsen Stephen B. (1993). Will integrated coastal management programs be sustainable?

- The constituency problem. *Ocean & Coastal Management* 21 (1-3): 201- 225.
- Olsen Stephen B. & Lowry, J. T (1999). The common methology for learning a Manual for Assessing Progress in coastal management. Coastal Management Report No. 2211, University of Rhode Island, Coastal Resources Center, Narragansett, RI, USA.
- Ortega. J. E, Sbarato, D., & Campos, M. (2007). Política Ambiental: Políticas Públicas. Maestría en Gestión para la Integración Regional y Centro de Información y Documentación Regional. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.
- Pablos Solís, G., Ortiz Rojas, E., & Pons Duarte, H. (2009). La evaluación de políticas públicas. Retrieved November 21, 2012, from <http://www.eumed.net/rev/cccss/04/srd.htm>.
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos*, 62, 142.
- Paz Chaveco, N, & Ochoa del Río, J. (2010). Retos y perspectivas del sistema político cubano. Universidad de Holguín.
- Paz de Henríquez, N. (2011, Consulta: 21 de abril). El reto de los actores sociales en el nuevo milenio. Disponible en <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc26/26-17.pdf>.
- PNUMA (1996). Directrices para una política y un manejo integrado de las áreas costeras y marinas de la región del Gran Caribe. Programa Ambiental del Caribe. Kingston, Jamaica.
- Pons Duarte, H. (2000). *Reflexiones acerca del concepto de política pública*. Centro de Estudios de Economía y Planificación. La Habana, Cuba: MEP.
- Portilla Rodríguez, M. (2003, Agosto). Actores sociales y desarrollo sostenible. *SINOPSIS*, No.8, pp. 1-2.
- Prevencio, E. (2003, mayo). Política económica. Alternativa y sustentabilidad del desarrollo. *Revista Economía Informa*, 316.
- Prieto Valdés, M., & Pérez Hernández, L. (2004). Estado, Gobierno y Administración. Diferenciación conceptual a propósito de la Ley de los Municipios. En *Temas de*

- Derecho Constitucional Cubano* (p.187). La Habana: Félix Varela.
- Principales trabajos realizados en la Playa Varadero. (2011). Retrieved July 21, 2011 from http://www.atenas.inf.cu/hosting/playa_varadero/Principales.html.
- Promulgada por el Gobierno Revolucionario del Presidente. (n.d.). Ley Fundamental de la República. La Habana: Luz-Hilo.
- Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo (1993). República de Cuba. Adecuación cubana al documento Agenda 21 aprobado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992. (Documento en soporte electrónico).
- Resolución No. 40 del CITMA, de fecha 21 de marzo de 2007, Aprueba la Estrategia Ambiental Nacional para el Período 2007-2010. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria No. 30 de 18 de abril de 2007.
- Resolución No. 11 del MININT, de fecha 29 de junio de 2009, Aprueba la Estrategia Nacional de Gestión y Manejo del Fuego en los Bosques para la República de Cuba en el Período 2009-2012.
- Rey Santos, O. (2002). Reflexiones después de una Cumbre. *Revista Ciencia, Tecnología y Desarrollo*, No.7, 10-15.
- Rey Santos, O y otros. (2008). Manual de Legislación Ambiental para la Gestión de la Zona Costera de Cuba, EDF, p. 8.
- Rodríguez Matos, N., & Palacios Barrera, H. (n.d). Educación ambiental. Un reto para el desarrollo sostenible. Universidad de Oriente.
- Rodríguez Matos, R. (2002). Cuba frente a los retos del Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC). Introduciendo la temática. Univeresidad de Oriente.
- Rodríguez, C. (2005). Instrucción complementaria de la Guía de PGOTU. Temática desastres naturales y tecnológicos. La Habana, Cuba: IPF.
- Rompczyk, E. (1995). Los actores de la política ambiental y las posibilidades de desarrollo. *Revista Nueva Sociedad*, No. 137, pp 142-163.
- Rosental, M., & Iudin, P. (1981). Diccionario Filosófico. La Habana, Cuba: Editora

Política.

- Roth Deubel, A. N. (2003). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Roth Deubel, A. N. (2007). Las políticas públicas. Documento elaborado en el marco del Seminario Taller “La Universidad de Antioquia y las Políticas Públicas”. Universidad de Antioquia, Medellín.
- Ruíz Sánchez, C. (2007). Manual para la elaboración de Políticas Públicas. Retrieved May 13, 2011, from <http://www.psicoanalisis-s-p.com.ar/poder007>.
- Sabatier, P. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Salazar, C. (1995). Las políticas públicas. Colección jurídica, Profesores No. 19. Medellín.
- Sanz Larruga, F., & García Pérez, M. (2009). Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible. España: Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- Segundo Coello. (2008). Propuesta de política costera "Costas vivas y saludables para el desarrollo nacional". Ecuador. Retrieved May 25, 2011, from <http://www.ecobiotec.org>.
- Semarnat. (2007). Estrategia Nacional para el Ordenamiento Ecológico del Territorio en Mares y Costas de México. Retrieved May 13, 2011, from <http://www.semarnat.gob.mx>.
- Semarnat. (2006). Política ambiental nacional para el desarrollo sustentable de océanos y costas de México. PANDSOC. Retrieved May 25, 2012, from <http://www.semarnat.gob.mx>.
- Serrano, F. (2005, diciembre). Implementación del Decreto-Ley 212 Gestión de la Zona Costera en el sistema de la Planificación Física. Instituto de Planificación Física.
- Sorensen, J. C., Brandani, A., & Scott T. McMeary. (1992). Arreglos institucionales para manejar ambientes y recursos costeros. Universidad de Rhode Island: Centro de Recursos Costeros.
- Spirkin, A. (1970). Lenin acerca del Estado y la democracia. Moscú: Agencia de Prensa

- Nóvosli.
- Steer. R., F. Arias, A. Ramos, P. Sierra, D. Alonso, P. Ocampo. (1997). Documento base para la elaboración de la Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras - INVEMAR “Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas. Documento de consultoría para el MMA. Serie de publicaciones especiales No. 6, 390 p.
- Stephen B. Olsen, & Ochoa, E. (2007). El Porqué y el Cómo de una Línea de Base para la Gobernanza en los Ecosistemas Costeros. Guayaquil, Ecuador: Ecocostas.
- Stephen, O., Lowry, K., & Tobey, J. (1999). Una guía para valuar el progreso en el manejo costero. Guayaquil, Ecuador: Ecocostas.
- Theodolou, S., & Cahn, M. (1995). *Public Policy. The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall.
- The european parliament and the council of the european unión. (2002). Recommendation of the European parliament and of the council concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe. (p. 4). Brussels.: Council.
- Valadéz Ramírez, A, & Landa Durán, P. (2008). Política y gestión ambiental. *Psicología y Ciencia Social*., Vol.5, No. 2, pp. 56-60.
- Viamontes Guilbeaux, E. & Fernández-Rubio Legrá, A. (2000). Derecho Ambiental Cubano. La Habana, Cuba.
- Vieira, J. G. (2011). Estado y Políticas Públicas. Reflexiones libres sobre políticas públicas. Retrieved May 17, 2012, from <http://politicas-y-publicas.blogspot.com/2011/05/estado-y-politicas-publicas.html> .
- World Bank Environmental Department. (1993). The Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management. Presented at the World Coast Conference, Noordwijk, The Netherlands.
- Zhidkov, O., Chirkin, V., & Yudin, Y. (1980). Fundamentos de la Teoría Socialista del Estado y el Derecho. Moscú: Progreso.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BID	Banco Inter Americano para el Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIGEA	Centro de Información, Gestión y Educación Ambiental
CIMARES	Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas
CITMA	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
EAN	Estrategia Ambiental Nacional
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ENBIO	Estrategia Nacional para la Diversidad Biológica
GBRMPA	Gran Barrera de Coral de Australia
GEMAS	Grupo de Estudios Medio Ambiente y Sociedad
GESAMP	Grupo de Expertos sobre los Aspectos Científicos de la Contaminación Marina
INRH	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
IPF	Instituto de Planificación Física
MEP	Ministerio de Economía y Planificación
MINFAR	Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias
MININT	Ministerio del Interior
MIZC	Manejo Integrado de Zonas Costeras
OECD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
ONGs	Organizaciones no gubernamentales
PHN	Programa Hidráulico Nacional
PNUMA	Plan de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Anexo No. 1
Modelos de usos y actividades costeras y oceánicas

Objetivo: Listar los usos más relevantes de contenido económico, científico - investigativo, turístico - recreativo, urbano y de disfrute estético de la naturaleza, entre otros que se manejan en la literatura especializada según revisión realizada por Monzón Bruguera (2011).

Fuente bibliográfica/autor	Tipología de usos y actividades
Couper, A. D., Atlas of the Ocean, Ed. Times Books, London, 1983. (Modelo de interacción global marina de Couper)	1. Navegación y comunicación 2. Recursos minerales y energéticos 3. Recursos biológicos 4. Disposición de los desechos y contaminación 5. Estrategia y defensa 6. Recreación 7. Investigación 8. Calidad ambiental marina
Sorensen, J.C, McCreary, S.T Institutional Arrangement for managing coastal resources and environments. Renewable Resources Information Series No 2, U.S Department of the Interior, National Park Services, Washington, D.C, 1990	1. Pesquerías 2. Áreas naturales y sistema de protección 3. Suministro de agua 4. Desarrollo de la recreación 5. Turismo 6. Desarrollo portuario 7. Desarrollo energético 8. Planes de contingencia para los vertimientos de petróleo y otros derrames tóxicos 9. Asentamientos industriales 10. Agricultura 11. Maricultura
Pido, M. D and Chua, T. E., "A framework for rapid appraisal of coastal environments". in Chua, T. E and Scura, L. F., Integrative Framework and Methods for Coastal Area Management, ICLARM: Conference Proceedings No. 37, International Centre for Living Aquatic Resources Management, Manila, 1992.	1. Agricultura 2. Pesquerías y acuicultura 3. Infraestructura 4. Minería 5. Puertos y bahías 6. Industria 7. Turismo 8. Desarrollo urbano 9. Forestal 10. Marítimo
Vallega, A., "The Agenda 21 of Ocean Geography: The Epistemological Challenge", en Twenty-Eighth International Geographical Union International Geographical Congress, Land, Sea and Human Effort,	1. Puertos de mar 2. Marítimo 3. Rutas marítimas. Ayuda a la navegación marítima 4. Cables submarinos 5. Transportación aérea 6. Recursos biológicos 7. Hidrocarburos 8. Recursos renovables metalíferos 9. Fuentes de energía renovables

International Geographical Union, The Hague, Netherlands, August 4-10 of 1996. (Marco de usos costeros de Vallega, 1992)	10. Defensa 11. Recreación 12. Desarrollo estructural en la línea de costa 13. Eliminación de desechos 14. Investigación 15. Arqueología 16. Protección y preservación ambiental
Clark, J. R., Integrated Management of Coastal Zones, FAO Fisheries Technical Paper No. 327. Ed. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1992.	1. Asentamientos humanos 2. Desarrollo industrial 3. Vertido de residuos 4. Trabajos de protección 5. Transportación marítima y puertos 6. Infraestructura para la transportación terrestre 7. Control del agua y proyectos de suministros 8. Pesca 9. Acuicultura 10. Industria forestal costera 11. Agricultura costera 12. Industrias extractivas 13. Turismo y recreación 14. Seguridad nacional 15. Usos y protección de estuarios y lagunas costeras
Cicin-Sain, B and Knecht R. W., Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices, Ed. Island Press, Washington, DC, 1998.	1. Navegación y comunicación • Marítimo • Desarrollo de puertos y bahías • Dispositivos de navegación • Cables de comunicación 2. Recursos marinos vivos • Pesquerías • Acuicultura • Recogida de algas • Recogida de otras criaturas vivas • Colección de peces tropicales • Colección de mamíferos marinos para el consumo, la exhibición o investigación • Observación de mamíferos marinos • Aplicación de biotecnología marina, uso de organismos marinos o procesamiento de los mismos para el desarrollo de productos 3. Recursos minerales y energéticos • Exploración y producción de hidrocarburos • Perforación mar adentro, colocación de gaseoductos u oleoductos, instalación de plataformas • Explotación de arena y agregados de grava • Explotación de otros minerales (ej., oro, sulfuros polimetálicos, manganeso) • Otras formas de energía oceánica (ej., energía

	producida por las olas, energía térmica oceánica. 4. Turismo y recreación • Hoteles, casas para vacacionar • Infraestructura turística y servicios de transportación • Baño y buceo, parques sumergidos • Pesca deportiva y paseo en bote • Usos estéticos no consumibles 5. Desarrollo de infraestructura costera • Carreteras, puentes y otras infraestructuras de transportación • Suministro y tratamiento de agua • Reclamación o alteración de las aguas costeras (ej., para la construcción de asentamientos humanos, confiscación para estanques de acuicultura, diques para facilidades recreativas) • Facilidades para la desalinización 6. Vertimiento de agua y prevención de la contaminación • Ubicación de facilidades industriales • Eliminación de aguas residuales • Vertimiento de materiales dragados • Eliminación de otros desechos • Fuentes no puntuales de contaminación marina (ej., agricultura, arrastres, sedimentación de los ríos) • Planificación de contingencias para el derrame de petróleo y otras sustancias tóxicas 7. Protección de la calidad ambiental del océano y la costa • Protección del rol global del océano en la regulación del clima • Protección del océano de la contaminación • Protección de los océanos del transporte y la eliminación de materiales peligrosos (ej., sustancias radiactivas, químicas, entre otras) • Establecimiento de áreas protegidas marinas y costeras, parques naturales para proteger áreas especiales o características (ej., corales, santuarios de fauna salvaje) • Protección de mamíferos marinos • Protección de los recursos culturales (ej., sitios religiosos, sitios arqueológicos, barcos hundidos) • Protección de los océanos de la transferencia de especies exóticas invasivas (ej., a través de las aguas de lastre) • Prevención y mitigación del dañino fenómeno del <u>bloom</u> de algas 8. Gestión o manejo de las playas y de la ribera • Programas para el control de la erosión • Estructuras para la protección de tormentas y olas
--	--

	• Restauración de las playas • Prevención y mitigación de daños costeros producidos por tormentas e inundaciones por el incremento del nivel del mar 9. Actividades militares • Tránsito y maniobras de navíos • Áreas militares especiales (ej., áreas de pruebas, áreas de ejercicios) • Establecimiento de zonas oceánicas nacionales 10. Investigación • Oceanografía • Geología marina y procesos costeros • Investigación de las pesquerías y de los mamíferos marinos • Biología marina, biodiversidad y biotecnología • Arqueología • Estudios de los usos humanos del océano
Protocolo GIZC-MED (Artículo 9.2) Convenio para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona): El Protocolo sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo, En: http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001001(visitado el 23 de enero de 2010).	• Agricultura e industria: la localización y el funcionamiento de las actividades agrícolas e industriales deberán garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente a fin de preservar los ecosistemas y paisajes costeros y de evitar la contaminación del mar, del agua, del aire y de los suelos. • Pesca: i) los proyectos de desarrollo deberán tener en cuenta la necesidad de proteger las zonas de pesca; ii) las prácticas de pesca deberán ser compatibles con un uso sostenible de los recursos naturales marinos. • Acuicultura: i) los proyectos de desarrollo deberán tener en cuenta la necesidad de proteger las zonas acuícolas y de producción de moluscos; ii) la acuicultura deberá reglamentarse mediante el control de la utilización de insumos y el tratamiento de los desechos. • Turismo, actividades deportivas y de ocio: i) se deberá fomentar un turismo costero sostenible, respetuoso de los ecosistemas costeros, los recursos naturales, el patrimonio cultural y los paisajes; ii) se deberán promover formas específicas de turismo costero, en particular el turismo cultural, rural y el ecoturismo, respetándose al mismo tiempo las tradiciones de las poblaciones locales; iii) la práctica de las diversas actividades deportivas y de ocio, con inclusión de la pesca de recreo y la recogida de moluscos, deberá estar reglamentada o, de ser necesario, prohibida. • Utilización de recursos naturales específicos: i) la excavación y extracción de minerales, con inclusión de la utilización del agua de mar en las plantas

	desalinizadoras y la explotación de las canteras, deberán ser objeto de una autorización previa; ii) la extracción de arena, incluso en los fondos marinos y los sedimentos fluviales, estará reglamentada o prohibida, cuando sea probable que afecte negativamente al equilibrio de los ecosistemas costeros; iii) se realizará un seguimiento continuo de los acuíferos costeros así como de las zonas de contacto o de relación dinámica entre agua dulce y salada a las que pueda afectar adversamente la extracción de las aguas subterráneas o las descargas en el medio natural. • Infraestructuras, instalaciones energéticas, puertos y obras y estructuras marítimas: las infraestructuras, instalaciones y obras estarán sometidas a autorización para que sus impactos negativos sobre los ecosistemas, los paisajes y la geomorfología de la costa se reduzcan al mínimo o, en su caso, se compensen con medidas no financieras. • Actividades marítimas: las actividades marítimas deberán llevarse a cabo de manera que garanticen la preservación de los ecosistemas costeros, de conformidad con las reglas, normas y procedimientos de las convenciones internacionales pertinentes.
Barragán Muñoz, J. M., Medio Ambiente y Desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, España, 2009.	1. Conservación de las características naturales 2. Asentamientos humanos 3. Soporte de instalaciones e infraestructuras 4. Espacio emisor/receptor de vertidos 5. Defensa 6. Actividades extractivas (pesca, marisqueo, recolección de algas, minería) 7. Actividades económicas básicas (acuicultura, agricultura, silvicultura) 8. Actividad industrial 9. Actividades comerciales ligadas al transporte marítimo 10. Actividades asociadas al ocio y al turismo 11. Protección y conservación del patrimonio cultural

Anexo No. 2

Ejemplo de estructura de un plan de MIZC

Objetivo: Ilustrar, según la literatura consultada especializada sobre MIZC, la estructura y contenido de un plan de MIZC que de forma coincidente se expresa.

Contenido del Plan		
Presentación		
Introducción		
Plan de Manejo Integrado	Visión de largo plazo	
	Objetivos y principios	
	Metas	
	Identificación de líneas de acción	- Programas - Proyectos
	Resultados de la concertación y priorización de proyectos	- Largo plazo - Mediano plazo - Corto plazo
	Definición de indicadores	
Estructura administrativa para la gestión del Plan		
Estrategias para la implementación del Plan	Mecanismos legales y normativos	
	Arreglos institucionales e intersectoriales	
	Ejecución de los proyectos	
	Participación pública, capacitación	
	Alternativas financieras para la implementación	
Estrategia de divulgación de la información a la comunidad		
Plan de inversión para la zona		
Conclusiones y retos		
Anexos	Mapas, información consultada, etc.	

Fuente: Elaboración DNP-DDTS-SODT con base en López *et ál.*, (2003).

Anexo No. 3

Estudio comparado de las políticas públicas costeras internacionales investigadas.

Objetivo: Analizar, en función de criterios preestablecidos, los diferentes documentos políticos foráneos como referente para una propuesta de bases generales que deben informar la conformación de una política pública nacional.



Guatemala	
Título	Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala (2009).
Tipo	Específica
Objetivos	• Ordenamiento Territorial. • Procesos económicos. • Fortalecimiento institucional y de las coordinaciones institucionales. • Cumplimiento del marco legal nacional e internacional aplicable al tema <u>marinocostero</u>. • Desarrollo Humano Integral. • Generación y transferencia de conocimiento. • Conservación y restauración de los ecosistemas. • Cambio climático. • Vulnerabilidad.
Principios	• En caso de conflictos de intereses, el Estado debe proteger la prevalencia del bien común sobre el bien particular. • El desarrollo de las sociedades no se debe buscar a costa de la pérdida del capital natural ni de la calidad del ambiente. • La defensa de la soberanía nacional y los intereses nacionales es una obligación de todos los guatemaltecos y de todas las autoridades del gobierno. • Cada generación es responsable del cuidado del ambiente y los recursos naturales para su disfrute y sirva de goce de igual o mejor calidad de vida que la generación anterior. • Practicar la solidaridad entre todos para garantizar la salud, alimentación y vivienda en especial a los niños y adultos mayores. • Prevenir que tener que implementar correcciones o sanciones antes de que el daño ocurra.



	• La participación pública en el diseño de los programas y proyectos es siempre deseable, pues permite que las decisiones que toman las autoridades gocen de mayor legitimidad y prometan mayor esperanza de ser viables.
Marco institucional	• Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. • Ministerio de Agricultura, ganadería y alimentación. • Consejo Nacional de Áreas Protegidas.
Acciones/Metas	• Ordenamiento territorial • Procesos económicos y mecanismos financieros • Establecer espacios de coordinación interinstitucional • Cumplimiento del marco legal nacional e internacional • Promover el desarrollo humano integral • Prevención de la degradación y la contaminación • Generación y transferencia de conocimiento • Conservación y restauración de los ecosistemas • Cambio climático
Actores	• El Estado • Organizaciones no gubernamentales • Ganaderos • Pescadores artesanales • Industriales y Deportivos • Consejos Departamentales Municipales y Comarcales de Desarrollo • Empresarios camaricultores
Instrumentos	• Elaboración de políticas, estrategias, planes y proyectos institucionales • Ordenamiento territorial • Procesos económicos y mecanismos financieros
Referencia al MIZC	Hace referencia al MIZC en todo su contenido.



Importancia	Litoral costero de 402km con 7 departamentos, 17 municipios y cerca de 300 comunidades asentadas en dicha zona. Marco de alta diversidad social, ambiental y cultural. En la zona Económica exclusiva y el mar concurren actividades económicas de relevancia nacional y global. Además ofrece bienes y servicios como: acuicultura, pesca, manglares, extracción de leña, elaboración de carbón, pesca deportiva, servicios para recreación y turismo, servicios al comercio y protección a la biodiversidad, remanentes boscosos desde el punto de vista social, económico y biológico.
Ecuador	
Título	Política costera de Ecuador: Costas vivas y saludables para el desarrollo nacional (2008).
Tipo	Específica
Objetivos	• Traza el camino para las próximas décadas y es una expresión del compromiso del Estado ecuatoriano de asegurar que los valiosos recursos de las costas también sustenten las futuras generaciones. • Declara la gestión sostenible e integrada de la zona costera. • Erradicación de la pobreza. • Mejorar la calidad de vida de las poblaciones que habitan en la zona costera.
Principios	• Insertar los principios de Manejo Costero Integrado en todas las políticas sectoriales. • Robustecer alianzas, interacción y colaboración entre los sectores públicos y privados, y particularmente con las organizaciones que representan a los usuarios de los recursos costeros. • Impulsar la participación ciudadana en las diversas instancias de gestión de las zonas costeras. • Inducir la comunicación y organizaciones de comunicadores sociales que contribuyan a informar a la ciudadanía sobre la situación y desarrollo de la zona costera. • Ejecutar las acciones en la zona costera enmarcadas en el concepto de desarrollo sostenible.
Marco institucional	• Comisión Nacional de Manejo de Recursos Costeros. • Unidades de Conservación y Vigilancia.
	• Reducir para el año el 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable. • Al 2020 reducir a menos del 5% la incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas. • Lograr que la cobertura de servicios básicos alcance al menos al 80% de la población de la zona costera. • Se ampliará y robustecerá las áreas marinas y costeras protegidas de tal forma que cubran al menos el 5% del mar territorial ecuatoriano.

Acciones/Metas	• Asegurar la conservación de la biodiversidad costera y marina. • Se institucionaliza la acción de las Unidades de Conservación y Vigilancia como mecanismo de acción de control y sanción de la normativa pertinente. • Prevención de la contaminación de la costa y medio marino con énfasis en la recolección de basura marina en los municipios costeros y de las cuencas hidrográficas que descargan al mar. • Robustecer la gestión ambiental, y particularmente la prevención y control de impactos ambientales. • Motivar a las universidades y centros de investigación para que prioricen la investigación interdisciplinaria y participativa que involucre a los usuarios de los recursos. • Establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial que sustenten acciones de prevención, atención y recuperación por impactos naturales. • Generación y transferencia de conocimientos para compartir la experiencia ecuatoriana. • Impulsar el desarrollo de capacidades locales y la adopción de sistemas de gestión de riesgos en los municipios de la zona costera, articulados en el marco del sistema nacional de gestión de riesgos. • Incorporar en los planes de desarrollo local procesos de ordenamiento territorial para proteger a la población de los efectos de eventos naturales y medidas de adaptación al cambio climático y probable incremento del nivel del mar. • Fortalecer la educación, la formación profesional, la capacitación de la población en escuelas, colegios y universidades en cuanto a las zonas costeras, sus herramientas y conceptos.
Actores	• El Estado. • Poblaciones costeras. • Entidades públicas y privadas. • Ganaderos. • Pescadores. • Unidades de Conservación y Vigilancia. • Comisión Nacional de Recursos Costeros
Instrumentos	• Ordenamiento territorial. • Licencia ambiental y sistema de gestión ambiental para todos los emprendimientos públicos y privados que se desarrollen en la zona costera. • Investigación científica. Educación ambiental.
Referencia al MIZC	Hace referencia al MIZC en todo su contenido.

Importancia	Ecuador desde tiempos remotos aprovecha los recursos de la costa y el mar. Hoy día siguen utilizando y dependiendo de estos recursos. Se alimentan de peces y mariscos, se curan con medicinas provenientes del mar, construyen infraestructuras de maderas y materiales pétreos de la costa, cultivan alimentos en los ricos suelos aluviales, se recrean en las playas y humedales, y extraen petróleo y gas natural de las costas y lecho marino. Sus costas albergan personas dinámicas y emprendedoras que han desarrollado importantes manifestaciones culturales y actividades económicas. Ecuador ha sido pionero mundial en la gestión de las costas y sus recursos. El Programa de Manejo de Recursos Costeros, creado en 1985 fue uno de los primeros en el mundo en establecer un sistema de gestión costera, y su experiencia sirvió para organizar los esfuerzos en otros países. No obstante, a pesar de los grandes avances, aun subsisten importantes desafíos que el país debe enfrentar. La política incentivará el desarrollo de actividades productivas competitivas, sustentables y responsables. Además se dará particular atención a la pesca, acuicultura, agricultura, turismo y actividades minerales e hidrocarburíferas. Se impulsarán alianzas público-privadas para atender la gestión de recursos costeros. Las acciones de gestión integrada deberán garantizar el mantenimiento de la salud de los ecosistemas y los procesos naturales, el bienestar y progreso de la población local, y el desenvolvimiento sostenible de las actividades productivas locales.
Colombia	
Título	Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras de Colombia (2000).
Tipo	Específica
Objetivos	- Incluir los ecosistemas marinos y costeros dentro del ordenamiento territorial de la nación, reconociéndolos como parte integral y estratégica del territorio, para armonizar sus usos y las actividades que allí se realicen. - Establecer lineamientos ambientales para el desarrollo de actividades productivas que se realizan en los espacios oceánicos y las zonas costeras. - Adoptar medidas de conservación, rehabilitación y/o restauración de los ecosistemas marinos y costeros y sus recursos, para preservar la diversidad biológica y garantizar la sostenibilidad de la oferta de bienes y prestación de servicios ambientales. Proporcionar un ambiente marino y costero sano para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población costera. - El desarrollo presente y futuro de la Nación depende crecientemente de los ecosistemas y recursos

Principios	costeros. • El área costera nacional constituye un sistema único de recursos que requiere enfoques especiales de manejo y planificación. • La armonización de la planificación de la base natural costera es indispensable para proteger y conservar las características estructurales y funcionales de sus ecosistemas. • La biodiversidad costera y marina es patrimonio de la Nación y tiene un valor estratégico para su desarrollo presente y futuro, su conservación y uso sostenible requieren enfoque intersectorial y deben ser abordados en forma descentralizada, incluyendo la participación del Estado en todos sus niveles y de la sociedad civil. • El agua es la mayor fuerza integradora de los sistemas de recursos costeros y entre estos y los sistemas de cuencas hidrográficas de la Nación. • De la conservación de los procesos naturales que soportan la gran capacidad para proveer bienes y servicios de los ecosistemas de la región costera nacional, depende la rentabilidad en el mediano y largo plazo de las actividades productivas sectoriales como turismo, pesca/acuicultura, comercio, navegación y puertos, agricultura y otras actividades económicas, así como los diversos usos tradicionales de las comunidades locales. • Los conflictos por uso y acceso a los recursos marinos y costeros en el país son incrementales en el espacio y en el tiempo por lo que se promoverá la disminución del traslado de los problemas ambientales hacia áreas geográficas y hacia otras generaciones. • Los costos ambientales en los procesos productivos que se realizan o tienen incidencia sobre las zonas costeras deberán siempre ser internalizados, creando consciencia sobre la importancia de asumirlos y por ende, generando una mayor responsabilidad ambiental por la necesidad evidente de conservar y no según la disponibilidad presupuestal para cubrir dichos costos. • La coparticipación decisoria <u>plurisectorial</u> y de los actores sociales interesados (de manera particular indígenas, afrocolombianos, raizales y minorías en general) para la definición de los problemas costeros, el establecimiento de los objetivos del manejo de los ecosistemas y los medios para alcanzar estos objetivos, es requisito indispensable para propiciar un equitativo, transparente y dinámico proceso de gobierno, que involucre y sirva a la gente, que pueda asegurar el sustento para ésta y las futuras generaciones, y que conserve saludables los ecosistemas para el uso preferencial de los habitantes costeros. • Se reconoce el acceso equitativo a los bienes de uso público presentes en los espacios oceánicos y las zonas costeras colombianas por parte de todos los ciudadanos, así como a los beneficios económicos que ellos generan.
------------	---

	• La mejor información que genera el conocimiento interdisciplinario sobre cómo funcionan los ecosistemas marinos y costeros de la Nación y de cómo responden estos a las actividades humanas debe ser siempre accesible, llamando a la acción responsable en aquellas situaciones donde existe incertidumbre acerca de las relaciones precisas de causa-efecto que determinan los problemas en la zona costera. • El análisis de los temas o asuntos claves de manejo y ordenamiento ambiental de los espacios oceánicos y las zonas costeras, debe tener siempre un enfoque prospectivo. Este siempre deberá partir de las raíces históricas de la situación actual y prever las implicaciones de dichos factores históricos en las tendencias observables de largo plazo, en cuanto a cambio social y a la condición y uso de los ecosistemas y recursos costeros. • La elección de las estrategias de ordenamiento ambiental y manejo integrado de los espacios oceánicos y las zonas costeras, están basadas en una perspectiva sistémica, la cual reconoce las interconexiones entre los distintos ecosistemas marinos y costeros. Esta perspectiva sistémica requiere una aproximación multisectorial en el diseño e implementación de las estrategias de manejo. • Un programa de ordenamiento ambiental y manejo integrado de los espacios oceánicos y las zonas costeras, es un proceso dinámico en el tiempo y en el espacio que continúa por tiempo considerable. Requiere siempre revisión y actualización, no es un proyecto de corto plazo.
Marco institucional	• Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. • Comisión Colombiana del Océano. • Gobernaciones. • Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.
Acciones/Metas	• El Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación promoverán incluir dentro de las Unidades Integrales de Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial, al conjunto de ecosistemas marino-costeros que constituyen la Región Insular y la Región del Caribe, así como la del Pacífico colombiano. • El Ministerio del Medio Ambiente, el Departamento Nacional de Planeación, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible Costeras y demás entidades competentes considerarán al ámbito espacial estructural y funcional de los ecosistemas marino-costeros, como las unidades básicas del ordenamiento ambiental territorial de los espacios oceánicos y las zonas costeras de la Nación. • El Ministerio del Medio Ambiente, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Desarrollo, los Departamentos Costeros y las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible costeras promoverán que las Unidades Integrales de Planificación y

	Ordenamiento Ambiental Territorial, se consideren como el elemento integrador y estructurador de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas encaminadas al desarrollo económico y social de estas áreas estratégicas del territorio nacional. • Establecer las áreas marinas y costeras del Pacífico y el Caribe como regiones integrales de planificación y ordenamiento ambiental territorial adoptando y caracterizando unidades ambientales en cada una de ellas. • Desarrollar proyectos piloto de manejo integrado de zonas costeras en el ámbito local y regional como apoyo a los planes de ordenamiento territorial.
Actores	• Gobierno nacional. • Pescadores. • Ganaderos. • Acuicultores. • Camaricultores. • Agricultores. • Departamento Nacional de Planeación. • Centros e Institutos de Investigación. • Universidades. • Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. • Entidades territoriales. • Organizaciones no gubernamentales. • Capitanías de Puerto. • Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales • Consejo Nacional Ambiental. • Comisión Colombiana del Océano. • Comité Nacional de Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras. • Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
Instrumentos	• Base científica: conocimiento e información orientada al manejo integrado de los espacios oceánicos y zonas costeras e insulares. Estimular la capacidad científica nacional, tanto en ciencias naturales como en ciencias socioeconómicas, para efectuar la investigación apropiada que produzca el conocimiento necesario para generar información que sirva de base para el Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras en Colombia y la comprensión de asuntos específicos sobre su manejo.

	- Gobernabilidad. Niveles Nacional, Regional y Local. Adoptar el Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras en Colombia, en forma racional y operativa en función de la legislación vigente y en relación con las características y recursos ecológicos, socioeconómicos y culturales propios de cada región oceánica y costera del país, incluyendo y promoviendo consultas permanentes con la ciudadanía y los sectores. - Educación y participación. Vincular de manera activa a los usuarios, comunidades y etnias en el proceso de administración y mejor gobierno de la zona costera a través de la educación, la participación en la planeación, el ordenamiento y la toma de decisiones para el manejo integrado y desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y zonas costeras.
Referencia al MIZC	Hace referencia a la zona costera en todo su contenido.
México	
Título	Política Nacional de Mares y Costas de México (2010).
Tipo	Específica.
Objetivos	- Contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores costeros, por medio del aprovechamiento sustentable de los recursos que ofrecen las zonas marinas y costeras, buscando una distribución más equitativa de la riqueza que en ellas se genera. - Fortalecer las economías locales y mejorar la competitividad regional y nacional, incentivando las actividades económicas y productivas, que muestren una actitud responsable con el medio ambiente marino y costero. - Asegurar que la estructura y función de los ecosistemas marino-costeros, así como los bienes y servicios derivados de ellos, no sufran alteraciones irreversibles o en su caso se recuperen, y en particular se mantenga y mejore su calidad paisajística. - Prevenir el riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población e infraestructura de las zonas marinas y costeras de México, por medio de la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno. - Evolucionar la gobernabilidad de las zonas marinas y costeras, mejorando la articulación e integralidad jurídica y normativa aplicable, la coordinación programática y actuación de la APF con atribuciones en estas áreas, entre sí y con los demás órdenes de gobierno y vinculando la investigación científica y tecnológica, así como la educación ambiental a su gestión.

Principios	• Visión Integral. Una política que involucra tanto al gobierno como a la sociedad, que utiliza los conocimientos científicos y tecnológicos de diferentes áreas del conocimiento (multidisciplinaria e interdisciplinaria) que contempla los intereses públicos y los privados, que considera diferenciaciones territoriales tanto ambientales como administrativas y que vincula las dimensiones: social, ambiental y económica. • Coordinación institucional. Una política que articula las acciones y programas institucionales, tanto vertical, <u>intrainstitucional</u>, como horizontalmente, interinstitucional, con base en un marco estratégico general, evitando la duplicidad de funciones y la <u>sobreposición</u> de atribuciones, y promoviendo su eficiencia y eficacia. • Adaptativa. Una política dinámica, capaz de evolucionar y ajustarse continuamente con base en el seguimiento y la evaluación del desempeño de las acciones y programas que la integran. • Transparente y Participativa. Una política abierta, con base en información oportuna y precisa, que se difunde e involucra ampliamente entre los sectores de la sociedad, que permite la rendición de cuentas y que facilita y promueve la participación y la consulta pública en la toma de decisiones. • Sustentada en la mejor información disponible y promotora de la generación e integración de información y datos. Una política basada en evidencia e información generada sistemáticamente con rigor científico, que permita generar escenarios, validar condiciones y dar certidumbre en la toma de decisiones. • Legalmente fundamentada. Una política que se sustenta en la normatividad existente, pero que también busca la adecuación de instrumentos legales para lograr certidumbre en su ejecución y seguimiento. • Orientada al fortalecimiento del federalismo. Una política que impulsa los cambios requeridos en los procesos de gestión, para propiciar el desarrollo sustentable desde el ámbito de los municipios costeros.
Marco institucional	• Gobierno de la República. • Estados federales costeros. • Ayuntamientos de todos los municipios costeros. • Comunidades costeras. • Secretaría de Marina. • SEMARNAT. • CIMARES. • Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

	Comisión Nacional Coordinadora de Investigación Oceanográfica.
Acciones/Metas	- Reducir el nivel de marginación de todos los municipios costeros que tengan grado de marginación "muy alto". - Que todos los municipios con frente litoral cuenten con ordenamiento ecológico local. - Tener un 50% de avance en la elaboración del Inventario Nacional Costero. - Incrementar cuando menos un 50% (10% anual) el monto de la inversión destinada a instrumental de medición y monitoreo de variables marinas y costeras. - Concluir los Programas Estatales de Cambio Climático para todos los Estados Costeros. - Tener Elaboradas y en proceso de instrumentación cuando menos las siguientes estrategias o programas: a) Playas y Zonas de Dunas; b) Bahías; c) Sistemas Lagunares-Estuarinos y d) Arrecifes de Coral. - Otorgar la Certificación de Sustentable al 30% de los procesos y actividades productivas que se desarrollen en municipios que cuenten con Programa de Manejo Marino/Costero. - Instalar plantas para el tratamiento de aguas negras en todos los municipios costeros que tengan grados de marginación "alto" y "muy alto".
Actores	- Gobierno de la República. - Estados federales. - Comunidades costeras. - Instituciones de Educación Superior, Centros e Institutos de Investigación.
Instrumentos	- La planeación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, el ordenamiento territorial, el ordenamiento pesquero y acuícola, el ordenamiento turístico, la regulación ambiental de los asentamientos humanos. - Los instrumentos económicos y financieros. - Los instrumentos de regulación sanitaria. - Los instrumentos normativos: la evaluación del impacto ambiental, las Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental, las autorizaciones, permisos y concesiones. - Los instrumentos de identificación de áreas de riesgo y vulnerabilidad, la autorregulación y las auditorías ambientales y la investigación y la educación ecológicas.
Referencia al MIZC	Hace referencia al MIZC en todo su contenido.
Importancia	México tiene una posición geográfica privilegiada ya que está ubicado entre los dos océanos más grandes del
	planeta. Esta política proporcionará a México el fortalecimiento de la gobernabilidad en estas regiones, impulsar la competitividad económica de los sectores productivos asegurando la sustentabilidad ambiental y promover un sistema de decisiones y acciones de los diferentes órdenes de gobierno, cimentado en un ejercicio continuo de planeación participativa, en el que el gobierno, la sociedad civil y los agentes económicos y de interés contribuyan a lograr el desarrollo sustentable de estas regiones. La misma actuará como un referente que propone mejorar las condiciones de vida de sus pobladores, a través del aumento en la competitividad y diversificación de las actividades productivas, considerando el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y el respeto al medio ambiente y procesos naturales que será la guía del trabajo y compromiso.

Anexo No. 4

Estudio comparado de documentos políticos nacionales relevantes para el MIZC y la protección de las zonas costeras

Objetivo: Analizar el tratamiento dado al MIZC y a la protección de las zonas costeras en los diferentes documentos políticos nacionales vigentes.

Estrategia Ambiental Nacional 1997	
Objetivos	• Indicar las vías más idóneas para preservar y desarrollar los logros ambientales alcanzados. • Superar los errores e insuficiencias detectadas. • Identificar los principales problemas ambientales del país que requieren de mayor atención en las condiciones actuales, sentando las bases para un trabajo ambiental más efectivo en aras de alcanzar las metas de un desarrollo económico y social sostenible.
Marco institucional	• El CITMA. • Organismos de la Administración Central del Estado y sus correspondientes representaciones y entidades en el territorio. • Órganos de Gobierno del Poder Popular a nivel provincial y municipal. • Autoridades ambientales a nivel local: Delegaciones Territoriales del CITMA y Unidades Ambientales.
Referencia a la Zona costera	Dicha estrategia no se detiene en su planteamiento a conceptualizar la zona costera o el manejo integrado de la zona costera. No obstante a ello, indistintamente en varias partes del cuerpo se hace alusión a estas en un sentido integrador: • La solución de los principales problemas ambientales que afectan al país, debe ser vista con un enfoque sistémico e integrador y no como solución aislada de cada uno de ellos, pues se concatenan en sus consecuencias y efectos sobre el principal componente del medio ambiente: el ser humano. En un sentido de protección sobre la base de los problemas ambientales que declara: • Realizar una reforestación que tenga en cuenta las especificidades de cada región, la amplia utilización de variedades y el mejoramiento de los índices de supervivencia y desarrollo; y hacer especial énfasis en las condiciones de montaña, las zonas costeras, las cuencas hidrográficas, y las zonas áridas y semiáridas propensas a los procesos de desertificación. • Reducir la contaminación provocada en la zona costera y marina por vertimiento de desechos y residuales agrícolas, industriales, urbanos y de embarcaciones sin un tratamiento conveniente y definir las normas de calidad del agua del mar y la actividad de dragado. • Aplicar de manera efectiva el manejo integral de la zona costera, considerar cada uno de los ecosistemas que la conforman con sus especificidades propias, y aplicar planes de explotación que contemplen sus valores ecológicos, económicos y sociales.

	• La zona costera cubana, es de extraordinario valor económico para el país por las riquezas naturales que atesora, aunque no confronta problemas agudos de orden ambiental, necesita de la adopción de determinadas medidas que ayuden a su conservación y restauración como son: • establecer en el país el Sistema de Manejo Integral Costero; • implementar planes de restauración de las zonas degradadas como vía para combatir la erosión costera que abarquen; • hacer cumplir la prohibición de extracción de arena de las playas y dunas; • evitar la afectación de los arrecifes coralinos, así como de los límites constructivos y las obras de protección litoral que fijan la legislación vigente; • definir los usos legales de las zonas costeras e inventariar este recurso a nivel nacional; • fomentar planes de explotación que contemplen los valores ecológicos, económicos y sociales; • crear los mecanismos de implementación para proteger los recursos costeros en caso de emergencia o catástrofe naturales.
Importancia	Su importancia es extraordinaria teniendo en cuenta que funge como documento rector. Su contenido es de gran alcance, al identificar los principales problemas ambientales del país, permite jerarquizar su atención y sobre su base fortalecer la dimensión ambiental y además, como otro aspecto relevante introduce el término de desarrollo sostenible y lo conceptualiza.
Estrategia Ambiental Nacional 2007-2010	
Objetivos	• Establecer el escenario y diseñar las acciones que conduzcan a la preservación y el desarrollo de los logros alcanzados por la Revolución. • Contribuir a la prevención y a la solución de los principales problemas del medio ambiente en el país, lo cual incluye la erradicación paulatina de las insuficiencias detectadas en la aplicación de la política y gestión ambiental cubanas. • Establecer prioridades y líneas de acción en el país que sirvan de base al trabajo y la proyección ambiental de los diferentes sectores, organismos, territorios, otras instituciones y entidades, así como de la ciudadanía en general.
Marco institucional	• CITMA • Organismo de la Administración Central del Estado y sus correspondientes representaciones y entidades en el territorio • Órganos de Gobierno del Poder Popular a nivel provincial y municipal • Autoridades ambientales a nivel local: Delegaciones Territoriales del CITMA y Unidades Ambientales
Referencia a la Zona costera	Dicha estrategia no se detiene en su planteamiento específicamente en cuanto acciones o un tratamiento a la zona costera, o conceptualizar el manejo integrado de la zona costera, solo queda insertado ello en la parte del recurso natural de diversidad biológica comprendidas como metas que un 10% de las áreas costeras del país se hallan bajo un régimen de manejo integrado costero y que se encuentran integrados los planes de manejo integrado de cuencas hidrográficas y los planes de manejo costero en todas las provincias con cuencas relevantes. Sin embargo, mediante los 17 principios que esta postula, se evidencia la implementación de un enfoque de MIZC en el país, y en particular, el principio número

	16 que expresa: “La aplicación, como elemento clave de la gestión ambiental cubana, de los principios del MIZC de cuencas hidrográficas, con énfasis en la integración de la zona costera y un enfoque ecosistémico para dar solución a los problemas ambientales, teniendo en cuenta el carácter de archipiélago de Cuba”.
Importancia	Como documento rector con ella queda actualizada la política ambiental al responder a las nuevas exigencias en el plano nacional e internacional. Su importancia radica además en que la misma plantea porque así el presente demanda, la concepción integral del desarrollo sostenible, el que deberá ser realzado hacia el interior de las políticas nacionales, potenciando la integración de la dimensión ambiental en su relación con el desarrollo económico y social.
Proyecto de Estrategia Ambiental Nacional 2011-2015.	
Objetivos	• Establecer prioridades y líneas de acción que permitan alcanzar niveles superiores en la protección y uso racional de los recursos naturales y la calidad de vida de la población. • Fortalecer la aplicación de medidas de adaptación a los impactos del cambio climático en la gestión de los recursos naturales, el desarrollo de actividades económicas fundamentales y el ordenamiento del territorio. • Contribuir en la búsqueda de la seguridad alimentaria, mediante la promoción del uso racional de los suelos, las aguas, la biodiversidad y demás recursos naturales. • Alcanzar impactos significativos en la protección y rehabilitación del medio ambiente cubano a través de la prevención, minimización y solución sistemática de los principales problemas ambientales en el país. • Perfeccionar la aplicación de los instrumentos de la política y la gestión ambiental. • Fortalecer la atención a la salud ambiental y reducir los riesgos de enfermedades vinculadas a factores ambientales, especialmente las relacionadas con contaminantes del agua, la atmósfera y el suelo. • Promover la aplicación de instrumentos y mecanismos de carácter financiero para valorar y ordenar los elementos ambientales relacionados con las actividades económicas y sociales. • Perfeccionar las respuestas brindadas a las consultas del proceso inversionista del país como garantía de la protección ambiental y uso racional de los recursos naturales. • Fortalecer la aplicación de las funciones que en materia ambiental corresponden por ley a los gobiernos locales y profundizar en la delimitación de las funciones estatales, en materia ambiental, del CITMA respecto a los gobiernos territoriales.
Marco institucional	• CITMA • Organismo de la Administración Central del Estado y sus correspondientes representaciones y entidades en el territorio • Organizaciones no Gubernamentales nacionales e internacionales • Órganos de Gobierno del Poder Popular a nivel provincial y municipal • Autoridades ambientales a nivel local: Delegaciones Territoriales del CITMA y Unidades Ambientales
Referencia a la Zona costera	Al igual que las precedentes estrategias no dedica parte de su contenido al tratamiento de la zona costera. Solo queda insertado ello en uno de los 12 principios que esta manifiesta, en el número 10 específicamente expresa: “La aplicación del enfoque ecosistémico como elemento clave de la gestión ambiental cubana, y con énfasis especial en el vínculo natural existente entre la cuenca hidrográfica y la zona costera dadas las características geográficas del archipiélago.

Importancia	Su importancia estriba en que constituirá una fuerte herramienta de la política ambiental al sustentarse en los ciclos de las anteriores estrategias que la convierte en un documento más profundo, crítico y objetivo sobre la base de las experiencias y resultados alcanzados en el país.
Estrategia Nacional para la Diversidad Biológica.	
Objetivos	• Implementar un sistema armónico que relacione el conocimiento de la Diversidad Biológica y las acciones para su conservación a través de la complementación de los enfoques “in situ” y “ex situ” y la potencialidad para su utilización garantizando su aprovechamiento actual y futuro. • Lograr que los planes de desarrollo económico y social y el ordenamiento territorial se adecuen a los lineamientos establecidos en esta Estrategia. • Fortalecer la conciencia y ordenamiento jurídico en materia ambiental, de modo que garantice de forma eficaz y eficiente la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. • Lograr la integración y coordinación entre las entidades vinculadas a la conservación y uso de la diversidad biológica que permita la interrelación de la ENBIO con las estrategias sectoriales, territoriales y planes de acción. • Establecer los mecanismos requeridos para lograr la distribución justa y equitativa de los costos y beneficios derivados del acceso, la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. • Asegurar a través del desarrollo de programas de educación, comunicación y divulgación ambiental, un mayor conocimiento público y cambios de actitud que conduzcan a elevar la participación ciudadana en relación con la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. • Lograr un desarrollo ambientalmente seguro de la biotecnología a través de su gestión racional y éticamente adecuada. • Articular las bases de la proyección estratégica del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación Tecnológica con los objetivos de la ENBIO, fortaleciendo el desarrollo de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología. • Establecer un programa nacional de monitoreo y evaluación de la diversidad biológica. • Fortalecer las capacidades institucionales, incluyendo los recursos humanos, materiales, y financieros de las entidades relacionadas con la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.
Marco institucional	• CITMA • Centro Nacional de Biodiversidad • Instituto de Ecología y Sistemática • Organismos de la Administración Central del Estado • Además del CITMA como organismo rector con sus centros que se le subordinan, y los Organismos de la Administración Central del Estado, aparece en la propia estrategia en forma de tabla una relación de instituciones y centros científicos respectivamente, que abordan problemas a fines con la diversidad biológica, ellos son: • Instituto de Geofísica y Astronomía • Centro Nacional para la Producción de Animales de Laboratorio • Centro de Seguridad Biológica • Centro Nacional de Seguridad Nuclear

- Oficina Nacional de Invenciones, Información Técnica y Patentes.
- Centro de Bioactivos Marinos
- Instituto de Oceanología
- Centro de Información Divulgación y Educación Ambiental
- Centro Nacional de Áreas Protegidas
- Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología
- Centro Nacional de Sanidad Agropecuaria
- Centro de Investigaciones Marinas
- Instituto de Ciencia Animal
- Jardín Botánico Nacional
- Instituto Nacional de Angiología y Cirugía Vascular
- Instituto de Medicina Tropical “Pedro Kouri”
- Instituto Nacional de Oncología y Radiobiología
- Empresa de Productos Biológicos “Carlos J. Finlay”
- Empresa de Laboratorio Farmacéutico “Mario Muñoz”
- Centro Nacional de Biopreparados
- Estación Central de Investigaciones de Café y Cacao
- Instituto de Investigaciones Forestales
- Instituto de Investigaciones Fundamentales en Agricultura Tropical
- Instituto de Inv. Hortícolas “Liliana Dimitrova”
- Instituto de Investigaciones de Cítricos
- Instituto de Investigaciones del Arroz
- Instituto de Investigaciones del Tabaco
- Unión de Producción de la Celulosa del Bagazo, Cuba
- Centro de Investigaciones Pesqueras
- Instituto de Suelos
- Centro de Investigaciones de Bioplantitas
- Instituto “Finlay”
- Centro de Investigaciones de Ecosistemas Costeros
- Centro de Biomateriales
- Universidad de La Habana Facultad de Biología
- Centro de Estudio de Biotecnología Industrial Universidad de Oriente
- Centro Oriental de Biodiversidad y Ecosistemas
- Universidad de Matanzas “Camilo Cienfuegos”
- Universidad de Pinar del Río

	• Laboratorios DAVIH
Referencia a la Zona costera	La estrategia no brinda una conceptualización de zona costera ni del Manejo Integrado de Zonas Costera. No obstante, si introduce el término de manejo pero para la esfera de áreas protegidas, entendido como: Formas y métodos de utilización de los recursos de un territorio, que se ejercen con el fin de lograr su aprovechamiento sostenible y la conservación de sus características y propiedades fundamentales. Hace referencia a la zona costera, en primer orden, en un sentido descriptivo cuando relaciona uno de los ecosistemas que la componen como es el caso del manglar expresando textualmente: Entre los ecosistemas mejor representados en la zona costera, se encuentran los manglares, recurso forestal natural que ocupa el 26% de la superficie de los bosques del país y representan el 6% del territorio nacional. A ello se agrega, su especial significación por el papel que juegan en la protección y estabilidad de la zona costera y en su productividad biológica. En otro orden, más práctico y concreto, en el contenido del Plan de Acción de dicha estrategia si se insertan acciones a llevar a cabo para la conservación de la biodiversidad en las zonas costeras resultando las siguientes: • Elaborar programas para la restauración de zonas costeras degradadas. • Establecer lineamientos específicos para la conservación y manejo de los arrecifes coralinos. • Estudio sobre el funcionamiento y estabilidad del ecosistema costero.
Importancia	Su importancia radica en que como documento con carácter programático establece patrones de conservación y manejo de la diversidad biológica, asociados a la singularidad y representatividad de los recursos naturales que se localizan en el archipiélago cubano, y determina las acciones prioritarias dirigidas a la conservación de nuestra diversidad biológica y en especial, se considera objetiva, pues nace como resultado de un estudio realizado en esta esfera de protección en todo el país, que incluyó un amplio proceso de consultas llevadas a cabo con todos los organismos e instituciones que en Cuba inciden de una manera o de otra en el tema. Otro aspecto notorio de la Estrategia es que se fundamenta en tres pilares básicos: conservar, conocer y utilizar sosteniblemente la diversidad biológica, a través de acciones relacionadas con medidas de conservación “in situ” y “ex situ”. Es de destacar además, que en el desarrollo de la misma se reconoce ampliamente la necesidad de considerar dentro del proceso de formación de bienes y servicios a los elementos que aporta la diversidad biológica, y que para esto se deben continuar desarrollando herramientas de medición y planeamiento, que incorporen conceptual y metodológicamente estas variables. Así mismo, se propone que se analice no solo la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de la diversidad biológica, sino también los costos necesarios implicados en su conservación.
Estrategia Nacional de Gestión y Manejo del Fuego en los Bosques 2009-2012	
Objetivos	• Fortalecer el marco institucional en la lucha contra los incendios forestales y sus regulaciones complementarias, y contribuir a la regulación del uso del fuego en áreas agropecuarias, consideradas como premisa de peligro de surgimiento de los incendios forestales. • Elevar la capacidad técnica y material de los administradores o tenentes del patrimonio forestal para la prevención y combate de los incendios forestales en el país. • Crear un Grupo Interministerial adjunto a la comisión nacional de reforestación para la gestión y manejo del fuego

	donde participen los decisores del sistema. • Aumentar la capacidad técnica y material del Cuerpo de Guardabosques para la gestión y manejo del fuego como coordinador del sistema institucional. • Aumentar el nivel de gestión de los administradores, tenentes, Servicio Estatal Forestal y Cuerpo de Guardabosques para evaluar los daños que ocasionan los incendios forestales, considerando como prioridad el impacto que provocan al medio ambiente. • Alcanzar mayor intensidad y efectividad en la divulgación y prevención que se desarrolla durante el período de mayor peligrosidad de ocurrencia de incendios forestales a partir de continuar implementando la Estrategia de Comunicativa para la Respuesta y la Recuperación ante los incendios de grandes proporciones en áreas rurales, contenida en el Programa de Comunicación para la Reducción de Desastres en Cuba elaborada por el Comité Central del Partido Comunista en el año 2006. • Fortalecer la cooperación internacional a través de la Estrategia de Cooperación y el planeamiento operativo entre los países del Caribe aprobada por la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe en el año 2006, ampliando la colaboración con el Centro Mundial de Monitoreo de Incendios Forestales. • Ejecutar los mecanismos y procedimientos periciales para la investigación y determinación de las causas de surgimiento de los incendios forestales. • Ampliar e integrar en red el sistema de alerta temprana para la detección, el seguimiento y monitoreo de los incendios forestales. • Ampliar los conocimientos sobre el comportamiento y los efectos del fuego en los ecosistemas naturales.
Marco institucional	• MINFAR • MININT • Estado Mayor Nacional de la defensa Civil • CITMA • INRIH • Ministerio de la Agricultura (Dirección Forestal, Grupo Empresarial Agrícola de Montaña, Empresas Forestales Integrales, Empresa Nacional para la Protección y Conservación de la Flora y la Fauna) • Asambleas Provinciales y Municipales del gobierno a través de sus Comisiones de Reforestación • Ministerio del azúcar (Actualmente denominado Grupo Empresarial del Azúcar). • Ministerio de Educación • Ministerio de Educación Superior • Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba • Asociación Nacional de Agricultores Pequeños • Fundación para la Naturaleza y el Hombre “Antonio Núñez Jiménez” • Asociación Cubana de Técnicos Agropecuarios y Forestales
Referencia	El documento no hace referencia expresamente a la zona costera. Se infiere, de forma implícita en su Anexo No.5 que identifica y caracteriza a las zonas ecológicamente sensibles, quedando definidas estas por categorías, considerando los

a la Zona costera	ecosistemas litorales como una de ellas, que comprende el complejo de arrecifes, pastos marinos y manglares que rodean el archipiélago, constituyen la base de los principales procesos vitales del ecosistema marino litoral y por tanto de los productos y servicios de la diversidad biológica marina. De igual manera, también se observa que el documento relaciona principios del MIZC, cuando consigna: enfoque sistémico y participativo, grupo multidisciplinario, pero no llega a conceptualizar el MIZC.
Importancia	Presenta gran valor la Estrategia en tanto actúa como guía para el desarrollo de la actividad de manejo de fuego en el período que se traza, e incorporar como elemento nuevo en el sistema de protección contra incendios forestales, la gestión de riesgo ante desastres ocasionados por incendios de grandes proporciones, contribuye al fortalecimiento de la prevención, control y combate de los incendios forestales y el uso del fuego en los bosques para reducir los efectos negativos en el orden económico, ambiental y humano que este ocasiona.
Programa Nacional de Conservación y Mejoramiento de Suelos 2009-2015.	
Objetivos	• Actualizar el inventario de los procesos degradantes y/o factores limitantes. • Beneficiar con medidas de mejoramiento y conservación más del 80 % de la superficie cultivable del país. • Mantener el 30 % de las áreas físicas beneficiadas con medidas de mantenimiento. • Establecer campos demostrativos especializados. • Beneficiar con medidas de mejoramiento el 30 % de las áreas más afectadas del país. • Establecer un sistema nacional de superación para los especialistas y dirigentes.
Marco institucional	• Ministerio de la Agricultura • Instituto de Suelo
Referencia a la Zona costera	No hace referencia en parte alguna de su contenido.
Importancia	Sienta las bases para la proyección e implementación de las medidas de conservación y mejoramiento de los suelos y en especial a diferencia del resto de los programas la misma está dirigida o coordinada hacia dos acciones que se interrelacionan: la conservación como primer paso y luego la conservación del suelo que recoge la actividad de materia orgánica. Además, propone las acciones para contrarrestar la degradación del recurso natural suelo y de la estabilización de su mejoramiento en las cuencas hidrográficas.
Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía.	
Objetivos	• Lograr que el tema de la desertificación y la sequía constituya un elemento cada vez más importante en la política ambiental vinculada al desarrollo económico y social del país. • Integrar las políticas institucionales, instrumentos y herramientas jurídicas disponibles, en función de la lucha contra la desertificación y la sequía, para el desarrollo de las actividades afines. • Disponer de un diseño que permita implementar el Programa de Acción y su funcionamiento en todos los niveles de acción. • Crear las instancias e instrumentos de coordinación necesarios y fortalecer los existentes, a fin de lograr la puesta en marcha y desarrollo del Programa de Acción.

	• Contribuir a la integración de las acciones que se desarrollan en el plano económico, político y social del país, a fin de lograr la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, en especial de los suelos, las aguas y los bosques, así como un manejo integrado de los mismos en las áreas afectadas. • Contribuir a elevar la productividad de los suelos y la producción de bienes de consumo como un elemento estratégico de innegable valor para el sustento de la población actual y futura. • Compatibilizar las acciones de los programas y proyectos actualmente en ejecución o por implementarse, vinculados a la lucha contra la desertificación y la sequía. • Elevar la sensibilización pública a través de la participación oportuna y efectiva de las comunidades locales en el combate de la desertificación y el desarrollo de acciones para enfrentar los efectos de la sequía. • Fortalecer las capacidades institucionales para el conocimiento, observación permanente, prevención y combate de la desertificación y la sequía. • Generar, transferir y adaptar tecnologías apropiadas a las zonas afectadas o sensibles a la desertificación y la sequía.
Marco institucional	• CITMA • Grupo Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía • Ministerio del Azúcar (Actualmente denominado Grupo Empresarial del Azúcar) • Ministerio de la Agricultura • Ministerio Educación Superior • INRH • Ministerio de Educación • MEP
Referencia a la Zona costera	Dicho documento hace referencia indistintamente en su contenido a las zonas costeras pero sin llegar a conceptualizar las mismas, ni en un sentido más amplio abarca el MIZC como enfoque, pero toma uno de los principios de este como es la concepción integradora cuando consigna que la política futura deberá tener en cuenta los principales problemas ambientales relacionados con el desarrollo de los procesos conducentes hacia la desertificación y las acciones a desarrollar deben estar basadas en el manejo integrado de los recursos para la consecución de objetivos económicos, sociales y ambientales en el ámbito de aplicación que constituye la cuenca hidrográfica, como unidad básica de manejo ambiental y otros ecosistemas de interés. En su Capítulo II denominado Caracterización del archipiélago cubano y diagnóstico de la desertificación y la sequía plantea que: Los ecosistemas de manglar ocupan una superficie de 531 100 ha (26%) de la superficie total de bosques) a lo largo de un perímetro costero de cerca de 5 476 km (casi 70% de las costas cubanas), por lo que se consideran la primera formación forestal natural, jugando papeles fundamentales en la protección y estabilización del litoral costero, protector de los cultivos y suelos de la salpicaduras y la salinización, de ellos se extraen madera, leña, carbón y la producción apícola se desarrolla en el orden del 20-25% del total nacional. Constituyen nichos de cría natural de numerosas especies de peces, crustáceos y moluscos y refugio de una rica fauna endémica y migratoria. Se estima que entre el 30 y 40% de los ecosistemas sufren afectaciones naturales o antrópicas, que en muchos casos pueden ser atenuadas o evitadas, con la

	aplicación de manejos adecuados, para que su uso sea racional. Más adelante, en otro párrafo del propio capítulo establece que el fenómeno de la sequía, que por sí mismo genera consecuencias muy perjudiciales sobre numerosas actividades socioeconómicas, conjuntamente a otros procesos antrópicos, contribuye a que en amplias zonas costeras y tierras secas del país, se experimenten significativos síntomas de desertificación, relacionando seguidamente en forma de tablas respectivamente las zonas de ambientes secos y sub zonas donde pueden afectarse los ecosistemas hacia la aridez, en las que quedan identificadas dentro de este tipo de zonas mencionadas algunas zonas costeras o áreas costeras. De igual manera, en esta parte del documento, en su Acápite 1.5 titulado Ámbito de aplicación de las acciones de lucha contra la desertificación y la sequía, precisa que entre otros de los ecosistemas de especial significación se encuentran llanuras y zonas costeras que por su grado de afectación y la incidencia de los procesos degradativos, merecen una especial atención dentro del Programa Nacional de Acción. Tales son los casos de la Llanura Meridional y Sur Occidental de Pinar del Río y la Zona Costera Sur Maisí de Guantánamo, entre otros.
Importancia	Este programa cobra una vital importancia pues en interés de la protección de los recursos naturales y del incremento del nivel de vida de la población de las zonas afectadas por los procesos conducentes hacia la desertificación y la sequía identifica las causas que provoca ello, así como las zonas críticas, trazando las acciones necesarias a llevar a cabo con un estilo integrador como complemento del mismo para lograr minimizar los efectos negativos de la degradación. Otro valor agregado al documento es que ha servido de base a tenor de los intereses que enuncia para la elaboración de perfiles de proyectos a corto, mediano y largo plazos con vistas a mantener al alcance, de una manera sintética y ágil, las principales acciones que requieren de la gestión de financiamiento nacional e internacional.
Programa Nacional Forestal 2006 -2015.	
Objetivos	Lograr para el año 2015 un índice de boscosidad del 29,3% y garantizar de forma creciente las principales necesidades de la economía nacional y de la sociedad en general, bajo los principios del Desarrollo Forestal Sostenible.
Marco institucional	• Ministerio de la Agricultura • Dirección Forestal Nacional (• Grupo Empresarial Agropecuario de Montaña • Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna • Instituto e Investigaciones Forestales
Referencia a la Zona costera	No hace referencia a la zona costera.
Importancia	Teniendo en cuenta que los bosques constituyen el recurso renovable más versátil y que brinda a la humanidad una gama de servicios y beneficios, se aprecia su valor cuando establece acciones y líneas generales a seguir para la protección de los bosques y la fauna silvestre. De igual forma, señala la necesidad de implementar aún más la cobertura boscosa logrando un sistema de reforestación en la medida que se indica, para elevar el índice de boscosidad en el país. En sentido general, su máximo alcance radica en que una vez que identifica la situación actual en el recurso forestal propone las metas y medidas que se deben enfrentar como guía para la gestión forestal en la proyección hacia el 2015, pues el patrimonio forestal es una fuerte contribución al desarrollo socioeconómico del país.

Proyecto de Programa Hidráulico Nacional 2013-2017.	
Objetivos	• Mejorar la productividad del agua en el sector Agrícola e Industrial. • Incrementar acceso y calidad de los servicios de agua potable. • Incrementar el acceso y calidad de los servicios de saneamiento y drenaje pluvial. • Garantizar los niveles requeridos de mantenimiento a la infraestructura hidráulica de Aprovechamiento Hidráulico. • Fortalecer los mecanismos de planificación y control del uso del agua. • Promover el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas hidrográficas. • Fortalecer las capacidades de la red de monitoreo, alerta temprana y prevención y medidas de mitigación de eventos hidrometeorológicos externos, intensas lluvias y sequía. • Fortalecer el desarrollo científico técnico, implementación de resultados científicos transferencia. • Fortalecer las Bases Técnico Jurídicas en el sector hidráulico. • Fortalecer el programa de educación ambiental, divulgación y promoción de la participación comunitaria en relación al uso eficiente del agua. • Ejecución de los proyectos estratégicos de trasvases de agua. • Proteger la calidad de las aguas terrestres. • Garantías de abasto a los programa de desarrollo estratégico (Zonas Especiales de Desarrollo)
Marco institucional	• INRH • Consejo Nacional de Cuencas Hidrográficas • Grupo Empresarial de Investigaciones, Proyectos e Ingeniería. • Grupo Empresarial de Ingeniería y Logística • Empresas de Aprovechamiento Hidráulico (servicio de provisión de agua) • Empresas de Acueducto y Alcantarillado (servicios de abasto de agua y saneamiento).
Referencia a la Zona costera	El documento no hace alusión específicamente a la zona costera, lo que si recoge en uno de sus objetivos el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas hidrográficas, estando estas en la práctica en estrecha relación con las zonas costeras y significativo además lo es el empleo del término manejo integrado.
Importancia	Este proyecto de política en cuanto al recurso hídrico posee un elevado alcance si se tiene en cuenta que con independencia del desarrollo hidráulico alcanzado por el país, al Archipiélago Cubano lo caracterizan limitados recursos renovables de agua y han transcurrido en el contexto nacional, años de prolongada explotación de la infraestructura sin el adecuado y necesario mantenimiento, por lo que constituye una primera aproximación dentro de la tarea de rescate y jerarquización de la planificación del uso eficiente del agua como un instrumento fundamental de la actualización del modelo económico cubano.

Plan de Acción Nacional sobre la Diversidad Biológica 2006-2010.	
Objetivos	• Este documento no contiene los objetivos. No obstante, de su lectura se infiere que se implementa en aras de aplicar acciones tendentes al cumplimiento de la Estrategia Nacional sobre la Diversidad Biológica.
Marco institucional	• CITMA • Ministerio de la Pesca (Se fusionó al Ministerio de la Industria Alimenticia) • Consejo de Cuencas Hidrográficas • Centro de Inspección y Control Ambiental • Agencia de Medio Ambiente • Instituto de Ecología y Sistemática • Ministerio de la Agricultura • Ministerio de Cultura • Poder Popular • Servicio Estatal Forestal • IPF • Ministerio de Salud Pública • Ministerio del Turismo • MEP
Referencia a la Zona costera	El documento hace alusión en varias partes de su contenido a la zona costera al incorporar elementos que están presentes en estas zonas, como son los ecosistemas. • Garantizar la conservación y manejo de arrecifes coralinos. • Organizar y regular la actividad de la pesca recreativa y deportiva mediante el control de su explotación y comercialización. • Perfeccionar los sistemas de manejo y conservación de los recursos pesqueros y su integración con el desarrollo del turismo marítimo. • Elaborar y ejecutar programas de monitoreo que permita evaluar el estado de la diversidad biológica e identificar los factores que inciden en ésta y en su conservación y uso sostenible, particularmente con sistemas costeros y marinos.
Importancia	Su valor radica en que el Plan de Acción traduce los objetivos de la Estrategia en acciones prioritarias prácticas e identifica y articula proyectos específicos, incluyendo además información sobre su implementación, cronograma, y responsables de su ejecución entre otros aspectos. El cumplimiento de las acciones planificadas en este Plan garantizará una correcta explotación, aprovechamiento, cuidado y protección de la biodiversidad, lo que contribuirá a minimizar el impacto negativo al medio ambiente.