



UNIVERSIDAD
**AUTÓNOMA
DEL CARIBE**
Barranquilla, Atlántico



UNIVERSIDAD
DE LA COSTA



UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
DE LA GUAJIRA - PUERTO RAIJIRA



Fundación Universitaria
TECNOLÓGICO COMFENALCO



Corporación Playas - Calidad Ambiental

ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS PARA LA CALIDAD AMBIENTAL DE PLAYAS TURÍSTICAS



**ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS
PARA LA CALIDAD AMBIENTAL
DE PLAYAS TURÍSTICAS**





UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DEL CARIBE
Barranquilla, Atlántico



CORPORACIÓN
UNIVERSIDAD
DE LA COSTA
1970
VERILADA MINEUCACIÓN



UNIVERSIDAD | SHIKII EKIRAJIA
DE LA GUAJIRA | PÚLEE WAJIRA



Fundación Universitaria
TECNOLÓGICO COMFENALCO





ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS PARA LA CALIDAD AMBIENTAL DE PLAYAS TURÍSTICAS

Astrid Zabaleta Núñez
Ruben Cantero Rodelo
Beatriz Díaz Solano

ISBN: 978-958-8921-89-1 (Digital)

Primera Edición

Corporación Universidad de la Costa,
CUC

Diseño, diagramación
y corrección de estilo
Editorial Universitaria de la Costa,
EDUCOSTA, S.A.S.
Teléfono: (575) 336 2222
educosta@cuc.edu.co

Lauren J. Castro Bolaño
Gerente EDUCOSTA S.A.S.

Hecho el depósito que exige la ley

Esta obra es propiedad intelectual de sus autores y los derechos de publicación han sido legalmente transferidos al editor. Queda prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio sin permiso por escrito del propietario de los derechos del copyright®.

COMITÉ CIENTIFICO

Ruben Cantero Rodelo
Universidad de la Costa
rcantero@cuc.edu.co

Beatriz Díaz Solano
Universidad Autónoma del Caribe
beatriz.diaz@uac.edu.co

Elin Márquez Guloso
Universidad de la Guajira
emarquez@uniguajira.edu.co

Fernando Castro Échavez
Universidad de la Guajira
fcastro@uniguajira.edu.co

Migdalia Rojas Cardenas
Universidad de la Guajira
mrojas@uniguajira.edu.co

Claudia Díaz Mendoza
Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco Cartagena
cdiaz@tecnologicocomfenalco.edu.co

Ganiveth Manjarrez Paba
Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco Cartagena
gmanjarrez@tecnologicocomfenalco.edu.co

Camilo Botero Saltaren
Red Iberoamericana PROPLAYAS
playascol@gmail.com

Luana Portz Manzolli
Universidad de la Costa
lportz1@cuc.edu.co

COMITÉ ADMINISTRATIVO

Ruben Cantero Rodelo
Universidad de la Costa
rcantero@cuc.edu.co

Liliana García Laiton
Universidad de la Costa
lgarcialaiton@gmail.com

Beatriz Díaz Solano
Universidad Autónoma del Caribe
beatriz.diaz@uac.edu.co

Astrid Zabaleta Núñez
Universidad Autónoma del Caribe
aczabaletanunez@gmail.com



**MINI
CURSOS**

MANEJO COSTERO Y CALIDAD DE PLAYAS: UNA RELACIÓN QUE DEBERÍA SER OBVIA

Joao Luiz Nicolodi

Universidad Federal de Río Grande (FURG) (Brasil)
joaluiznicolodi@gmail.com

Joao Luiz Nicolodi es profesor en Instituto de Oceanografía de la Universidad Federal de Rio Grande (FURG) Brasil, geógrafo con posgrados en geología marina, manejo de zonas costeras y estuáricas. Actualmente desarrolla trabajos en temas del Manejo de playas y ecosistemas costeros, Evaluación de políticas públicas en zonas costeras, Riesgos y vulnerabilidad de playas y zonas costeras, Wave models aplicados a la evaluación del riesgo a inundaciones y calidad de playas.

DESARROLLO

La Zona Costera brasileña fue definida como patrimonio nacional por la Constitución de 1988 y constituye un territorio de grandes centros urbanos, contingentes poblacionales expresivos e importantes actividades productivas que ha atraído cada vez más la atención del Poder Público en razón no sólo de su perfil socio-económico, pero debido también a los diversos incidentes generados por la explotación intensiva de los ecosistemas y recursos naturales que la caracterizan.

Entre las tantas características de Brasil, su diversidad es, ciertamente, una de las que más se destacan. Desde el punto de vista ambiental, se expresa por diferentes ecosistemas, en distintas etapas de conservación. Bajo el aspecto social, presenta un complejo de diferentes grupos humanos, con territorialidades propias y, a veces, conflictivas entre sí (Moraes, 2007).

En Brasil, esa visión estratégica debe tener como elemento central una preocupación por el territorio como un marco activo de integración de las dimensiones productiva, social y ambiental. Además, se debe también, establecer el territorio como base de las demandas sociales, superar la visión sectorial y hacer más fácil la comprensión de las causas de los problemas enfrentados y la priorización de las acciones implementadas (Nicolodi, Asmus, Turra, e Pollete, 2018).

En este contexto, las playas brasileñas son consideradas como uno de los principales atractivos turísticos en Brasil, correspondiendo a un área de aproximadamente 82 mil hectáreas, siendo que menos de 3% están insertas en territorios protegidos por Unidades de Conservación de protección integral. En el caso de Unidades de

Conservación de uso sustentable, este porcentaje sobre para el 21,5%, totalizando algo en torno al 24% (Ministério do Meio Ambiente-MMA, 2010).

En el Art. 10 de la Ley federal nº 7.661/88 la playa es conceptualizada como “bien público de uso común del pueblo, siendo asegurado, siempre, libre y franco acceso a ellas y al mar, en cualquier dirección y sentido, exceptuados los tramos considerados de interés de seguridad nacional o incluidos en áreas protegidas por legislación específica”. De esta forma, no se permitirá la urbanización o cualquier forma de utilización del suelo en la Zona Costera que impida o dificulte el acceso a la playa (Saule, 2006).

De acuerdo con el Decreto Federal 5.300/2004, que regula el Manejo Costero en el país, el Poder Público Municipal, en conjunto con el órgano ambiental, asegurará en el ámbito de la planificación urbana, el acceso a las playas y al mar, con las salvedades áreas de seguridad nacional o áreas protegidas por legislación específica. En las áreas ya ocupadas a orillas del mar sin acceso a la playa, las áreas de servidumbre de paso serán definidas e implantadas por el Poder Público Municipal, en conjunto con el órgano ambiental. En las áreas a ser parceladas, deberán ser identificados los locales de acceso a la playa. En Brasil, la Secretaría del Patrimonio de la Unión, el órgano ambiental y el Poder Público Municipal son los entes encargados.

En lo que se refiere el manejo de los espacios costeros y marinos, el Proyecto ORLA es una de las principales acciones gubernamentales en marcha en Brasil. Con el inicio en el año 2001, el proyecto Orla consiste en una acción integrada entre el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU), con el objetivo de optimizar el proceso de integración y ordenación de los espacios costeros bajo dominio de la Unión, aproximando las políticas ambiental, urbana y patrimonial (Oliveira e Nicolodi, 2012).

El proyecto Orla, que cumple 18 años de creación en 2019, introdujo una acción sistemática de planificación de la acción local para la gestión compartida de ese espacio, incorporando normas ambientales y urbanas en la política de regulación de los usos de las playas, como un proceso más inclusivo de asignación de recursos y toma de decisiones. Se trata, por lo tanto, de una política estratégica que contribuye a calificar la toma de decisión para cumplir la función socioambiental de la costa. Sus líneas de acción están basadas en métodos que explotan fundamentos de evaluación paisajística, dinámica geomorfológica y de uso y ocupación del litoral, para pensar escenarios de aplicación de los instrumentos de ordenación del uso del suelo para gestión de las playas.

Pero, varios obstáculos ocurrieron en este período haciendo que el ORLA, aún que sea un proyecto con metodología moderna y robusta, no tuviera el éxito esperado. Entre varios problemas, el principal de ellos se refiere a la definición de las formas de apoyo a la implementación de las acciones propuestas en los Planes de Gestión. Es decir, después de toda la aplicación de la metodología y definición de las acciones a ser ejecutadas quedaba la pregunta: “¿Y ahora? ¿Cómo vamos a implementar todo esto?” Otro punto crucial es el proceso de movilización local y legitimación de las acciones (participación de las comunidades y procesos participativos), que necesitan ser más efectivos (Oliveira e Nicolodi, 2012).

A pesar de que presenta problemas, principalmente en la implementación de las acciones definidas por los Planes de Gestión, el Proyecto ORLA puede ser considerado una acción gubernamental exitosa, pues además de movilizar a miles de ciudadanos brasileños en torno a sus objetivos y pasar a siete Gobiernos distintos, se trata de un proyecto consolidado, con metodología validada y ampliamente aplicada a lo largo de sus dieciocho años de existencia.

En 2016, el Ministerio de Planificación, a través de la Secretaría de Patrimonio de la Unión (SPU), ofreció a los municipios la posibilidad de acceder al nuevo Término de Adhesión de Gestión de Playas Urbanas (TAGP). El mismo propicia la oportunidad de transferencia de la gestión de las playas directamente al Municipio, propiciando ganancias desde el punto de vista recaudatorio, así como agilizando la ejecución de acciones previstas en los Planes de Gestión. Es importante resaltar que al firmar el TAGP el municipio asume responsabilidades de gestión de este espacio público, incluyendo el desarrollo, implementación y monitoreo del Plan de Gestión Integrada de la Orla (PGI). Así, la adhesión al TAGP trae potenciales resultados positivos para todo el municipio, cambiando los posibles costos relacionados con la gestión de playas en inversiones para la calidad social y ambiental del municipio.

En el 2018 se puso en marcha el proyecto denominado “Subsidios para evaluación de la transferencia de la gestión de las playas marítimas urbanas a los municipios”, una asociación entre el poder público y las Universidades Federales de Rio Grande (FURG), Santa Catarina (UFSC) y Pernambuco (UFPE), en lo cual se busca evaluar los reales ingresos de esa iniciativa de transferencia de gestión de la esfera federal para la esfera municipal, así como ajustar la metodología del proyecto ORLA para esa nueva realidad.

En Brasil, tres son las escalas de gestión pública: Nacional, Regional (estadual) y Municipal. Aunque el Proyecto ORLA actúa en la escala municipal, el mismo debe estar mínimamente integrado al ordenamiento del territorio en escala regional. En esto ámbito se destaca el “Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC)”, una herramienta de gestión del espacio costero, pero en una escala más amplia. El ZEEC se desarrolla en diferentes rangos de implementación por los Departamentos costeros en Brasil desde la década de 1980. Mucho por las diferentes abordajes metodológicas, diferentes contextos históricos, políticos e institucionales el ZEEC

no fueran elaborados de forma armónica e integrada a las demás políticas incidentes en la zona costera (Nicolodi et al., 2018).

Una pregunta básica que impregna toda la discusión acerca de los desafíos del ZEEC para la sostenibilidad de la zona costera brasileña es: ¿Cómo hacer que un instrumento de planificación territorial sea exitoso en un país donde la planificación es esencialmente sectorial? Esta es una barrera para la efectividad de este tipo de planificación, que es crucial para alcanzar, por ejemplo, el objetivo 14.2 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU (2015), que busca gestionar y proteger de manera sostenible los ecosistemas marinos y costeros para evitar impactos adversos significativos, incluso mediante el fortalecimiento de su resiliencia, y tomar medidas de restauración para garantizar océanos saludables y productivos. La zonificación basada en el ecosistema tiende a ser más realista e integrada, ya que los servicios del ecosistema son la conexión más directa entre lo ‘ecológico’ y lo ‘económico’ (Asmus, Nicolodi, Anello & Gianuca, 2019).

Por fin, se debe decir que la Política Nacional de Gestión Costera en Brasil asume un modelo descentralizado, en el cual los diecisiete estados costeros deben elaborar sus instrumentos de gestión basados en los lineamientos metodológicos propuestos por la coordinación nacional. Sin embargo, esta propuesta se basa, aún hoy, en la asunción de prácticas voluntarias y continuas por parte de los estados costeros, lo que ha sido uno de los principales problemas para la implementación de estos instrumentos y, en última instancia, para la efectividad de las acciones. A menudo, la herramienta de planificación del territorio que fue realmente efectiva en términos de manejo en la zona costera de Brasil fueron las Unidades de Conservación. En otras palabras, mucho más que todos los instrumentos de manejo previstos en la legislación específica de manejo costero, la creación de unidades de conservación terminó por definir gran parte del patrón de uso de este territorio.

REFERENCIAS

- Asmus, M. L., Nicolodi, J., Anello, L. S. & Gianuca, K. (2019). The risk to lose ecosystem services due to climate change: A south american case. *Ecological Engineering*, 130, 233-241. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecoleng.2017.12.030>
- Moraes, A. (2007). *Contribuição para a gestão costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro*. São Paulo: Annablume.
- Nicolodi, J., Asmus, M., Turra, A. e Pollete, M., (2018). Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil: proposta metodológica. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 44, 378–404.
- MMA. (2010). *Panorama da Conservação dos Ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Gerência de Biodiversidade Aquática e Recursos Pesqueiros.
- Saule, N. (coord.) (2006). *Manual de regularização fundiária em terras da União*. São Paulo: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Polis. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spu/publicacao/081021_PUB_Manual_regularizacao.pdf
- Oliveira, M. e Nicolodi, J. (2012). A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. *Revista da Gestão Costeira Integrada*, 12(1), 89–98. <http://dx.doi.org/10.5894/rgci308>
- ONU. (2015). Objetivos y metas de desarrollo sostenible. [Online]. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

**ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS
PARA LA CALIDAD AMBIENTAL
DE PLAYAS TURÍSTICAS**

