



**POLÍTICA, GESTIÓN Y LITORAL
UNA NUEVA VISIÓN DE LA GESTIÓN
INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES**

Barragán Muñoz, Juan Manuel. 2014.
Editorial Tébar Flores S.L. Madrid España.
685pp.

Las áreas litorales constituyen un sistema complejo, dinámico y particularmente frágil en virtud de la progresiva presión social que las afecta. En el Siglo XXI, el abordaje de estos ambientes requiere de niveles crecientes de conocimiento y comprensión de los problemas y conflictos que se producen en los mismos. Frente a este desafío, tanto los agentes académicos, como los técnicos y decisores políticos encontrarán en esta obra la base teórica y metodológica necesaria para una gestión eficiente, que contemple por un lado las interdependencias entre los subsistemas físico - natural, socio - económico y jurídico - administrativo; y por otro, el ritmo acelerado de transformación de estos espacios. En tal sentido, la Gestión Integrada de las Áreas Litorales (GIAL), propuesta por el Dr. Barragán Muñoz, se constituye en una potente disciplina técnico-científica de carácter aplicado, al servicio de las políticas públicas.

Acerca del autor

Para aquellos expertos que han optado por desarrollar su labor académica y profesional enfocada en el estudio, en la búsqueda de soluciones y en la generación de aportes al agregado de problemas y conflictos que acontecen en los espacios litorales, el Dr. Barragán Muñoz no requiere presentación, atento a su vasta y prolífica trayectoria que lo coloca en un sitio de referente en el tema. De todos modos, si se piensa en el universo de estudiantes y nuevos profesionales que ven en los espacios litorales un campo fértil para la investigación y la producción de conocimiento; como así también si se piensa en los administradores, funcionarios y gestores políticos comprometidos con el desarrollo y cuidado del cada vez más demandado espacio litoral, resulta apropiado explicitar que Barragán

Muñoz (1958), es Licenciado (1981) y Doctor en Geografía (1986) por la Universidad de Sevilla (España); desempeñándose en su faceta académica como catedrático en el Campus de Excelencia Internacional del Mar (CEIMAR), en la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales, de la Universidad de Cádiz (UCA) y desde 2004 se desempeña como Director del Máster sobre Gestión Integrada de Áreas Litorales de esa casa de altos estudios.

Como producto de sus investigaciones ha escrito y publicado 15 libros y más de 40 artículos científicos relativos a la gestión de las áreas litorales. Ha expuesto sobre su inquietud teórica y práctica respecto de las áreas litorales, en congresos y otras reuniones científicas de carácter internacional. Así también formó parte del Consejo Editorial de la *Journal of Coastal Research* y en la actualidad es miembro del Comité Científico de la publicación *Costas de UNESCO*. En el mismo sentido, se desempeña como revisor en revistas especializadas como *Ocean and Coastal Management* y *Journal of Integrated Coastal Management*, entre otras.

Por otra parte, en su faceta profesional ha realizado informes técnicos para la Comisión Europea (Programa de Demostración para la Gestión Integrada de Zonas Costeras), y para el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) en varios países iberoamericanos. Ha trabajado en iniciativas para la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y para la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente de España. Su labor es reconocida en el ámbito global, ha trabajado en países como Reino Unido, Francia, Portugal, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Perú, Ecuador, Uruguay, Cuba, Puerto Rico, México, Marruecos, Filipinas, Costa Rica, entre otros. Es cofundador y responsable de la Red IBERMAR para el Manejo Costero Integrado, de la cual participan 13 países iberoamericanos, entre los que se encuentra la República Argentina. Esta Red se constituyó en el marco del Programa CYTED (Ciencia y Tecnología para el Desarrollo) de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) entre 2008 y 2013.

Génesis de la obra

La preocupación que llevó al autor a escribir este libro, se vincula con la existencia de un desfase entre el ritmo de degradación de los ecosistemas litorales en el mundo y el ritmo de respuestas por parte de los administradores responsables de la observación, prevención, gestión y proyección de los mismos. Su contenido ofrece una reflexión profunda y crítica de la GIAL, orientada a propiciar un abordaje de la problemática litoral con mayor rigor analítico y metodológico, a pensar soluciones estratégicas desde ámbitos en los que las lógicas políticas suelen dejar en un segundo plano a las lógicas ambientales y académicas. Así concebida, la GIAL puede llegar a constituirse en una trama que atraviese

el planteo de las políticas públicas para que éstas sean cada vez más eficientes, ajustadas a la realidad y enfocadas en acelerar el proceso de cambio del comportamiento humano frente al servicio de los ecosistemas costeros.

En esta obra Barragán Muñoz recupera el producto de la experiencia de más de 25 años de trabajo en una veintena de países de varios continentes, integrándolo con la reflexión resultante de las lecturas y análisis de políticas, estrategias y programas de gestión de áreas litorales de más de 40 países, como así también considera las orientaciones propuestas por instituciones gubernamentales supranacionales y no gubernamentales de carácter mundial, entre las que se pueden mencionar el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), Grupo del Banco Mundial (WBG), Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Unión Europea (UE), Consejo de Europa (CE), Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

Acerca de la estructura y el contenido

La obra es presentada por su autor y prologada por el Dr. Stephen Olsen, se estructura en diez capítulos, agrupados en tres grandes apartados.

A su vez, cada capítulo se ordena a partir de un esquema de contenidos, objetivos, desarrollo de los temas, conclusiones, bibliografía, una propuesta de lecturas de especial interés, ideas clave, y por último una serie de ejercicios para realizar en base a artículos que se encuentran en el sitio web de la editora que publicó el libro (www.tebarflores.com/gialbarragan). Cabe destacar que el autor refuerza el contenido de los textos con la inclusión de tablas, cuadros, figuras e imágenes, que operan como sintetizadores de los temas que va exponiendo. En forma abreviada, cada capítulo presenta el contenido que se explicita a continuación:

Base conceptual

- *Capítulo 1. Las áreas litorales: un escenario de conflicto y crisis global.* Trata sobre la singularidad y complejidad de un espacio socialmente sobre demandado, en el que se manifiestan conflictos entre diferentes actores, y problemas de degradación de los ecosistemas en sentido amplio, así como también problemas de gestión, que constituyen la raíz de gran parte de los anteriores. El capítulo brinda el marco conceptual y presenta a la GIAL como una disciplina técnico – científica que ofrece un método para el análisis de

problemas, en vistas a su inclusión en la agenda pública, para su tratamiento y búsqueda de soluciones.

- *Capítulo 2. Conocer y comprender bien para gestionar mejor: el litoral como sistema complejo.* Presenta los procesos indisociables que acontecen entre los subsistemas físico y natural, social y económico, y el político y administrativo, que debe operar de nexo entre los anteriores. Ofrece un esquema de análisis integrado, útil para describir primero y comprender después, el funcionamiento complejo de las áreas litorales.

- *Capítulo 3. Políticas públicas y GIAL: fundamentos y bases conceptuales.* Expone sobre el concepto, contenidos e instrumentos de las Políticas Públicas; presenta el modelo metodológico “Ciclo de las Políticas Públicas”. GIAL: conceptos, fundamentos, origen e hitos que desde 1969 marcan su evolución, e instrumentos para la GIAL.

Base funcional

- *Capítulo 4. Buscando la integración de la gestión de las áreas litorales.* El capítulo plantea la integración entre Estado, Sociedad, Mercado y Escenario, en las dimensiones geográfica, ecosistémica, social, político – administrativa, económica, del conocimiento y del tiempo. La GIAL como gestión estratégica, propone pensar en el qué debería hacerse y en el cómo decidirlo y ejecutarlo.

- *Capítulo 5. Política y participación pública: elementos clave de un Decálogo para la gestión integrada de las áreas litorales.* Desarrolla la estructura y el contenido del Decálogo como modelo analítico, que involucra tanto al Estado, como a la Sociedad y al Mercado. Sus elementos son: política, participación, normativa, instituciones, gestores, recursos, información, educación y concienciación, instrumentos y estrategias. Se pone énfasis en el planteo de las políticas públicas y la participación social en el marco de la GIAL.

- *Capítulo 6. Normativa e instituciones: soporte operativo para la Gestión Integrada de Áreas Litorales.* En este capítulo se señala la importancia de elaborar un marco regulador de las actividades humanas en las áreas litorales, explicitándose en detalle sus componentes. Así también, destaca la necesidad de diseñar instituciones específicas orientadas a la GIAL, imbuidas del espíritu cooperativo, dispuestas a coordinar en forma horizontal, vertical e instrumental, y preparadas para afrontar las demandas de la gestión integrada.

- *Capítulo 7. Otros elementos del Decálogo: gestores, conocimiento e información, educación para la sostenibilidad y financiación.* Pondera el rol de los gestores en relación al esquema general de la gestión y al resto de los actores; expone cuestiones relativas a las tareas, la formación y el perfil de diferentes tipos de gestores. En cuanto a la información, se tratan variables como fuentes, flujos, calidad, accesibilidad y el alcance para vincular la

sociedad a la GIAL. Plantea revitalizar la gestión con estímulos en forma de premios a la educación para la sostenibilidad, otorgables a personas, organizaciones no gubernamentales y organismos de gobierno. En relación a financiación se pondera el origen, destino y transparencia en su gestión; como también los retos pendientes relacionados con el rol de la iniciativa privada y la posibilidad que ofrecen algunos ecosistemas de generar una renta por sus servicios ambientales.

Base operativa

- *Capítulo 8. Buscando la inspiración para la Sostenibilidad del Bienestar Humano en las Áreas Litorales. Instituciones e instrumentos de orientación y guía.* El capítulo brinda directrices concretas para la actuación y expone una serie de instituciones y tratados internacionales de significativa influencia en la GIAL, que se plantean como meta disminuir la vulnerabilidad de personas y lugares, a fin de contribuir a la Sostenibilidad del Bienestar Humano en estos ambientes.

- *Capítulo 9. Instrumentos para la acción: Estrategias, Planes y Programas de GIAL.* Presenta sintéticamente los instrumentos que resultan más apropiados para la acción y la intervención. Para ello, el autor seleccionó a modo de ejemplo, iniciativas de gestión de cinco continentes, inspiradoras para la aplicación del modelo metodológico que se presenta como cierre del libro. Los criterios utilizados para la elección de los casos responden a escalas territoriales de gestión pública, áreas singulares, e instrumentos estratégicos para casos particulares. También recupera otras disciplinas, instrumentos y técnicas que aportan resultados útiles para la GIAL.

- *Capítulo 10. Método para Iniciativas de GIAL (IG).* Este capítulo constituye el corolario de los aportes operativos e instrumentales que se expusieron entre los capítulos 5 y 9. Propone un esquema metodológico que toma como marco orientativo el ciclo de las políticas públicas, y se enfoca en dar respuestas a los problemas y conflictos de interés social en el ambiente litoral, considerando las dimensiones ecológica, socioeconómica y de gobernanza. Presenta casos de iniciativas de gestión adaptados al lugar, a las personas y a las instituciones, en una clara exposición de la flexibilidad que debe adoptar la propuesta metodológica; que sintéticamente debe contemplar las etapas de identificación del tema problema, inclusión en la agenda y compromiso político, preparación de la iniciativa de gestión, planificación, institucionalización, ejecución y seguimiento, evaluación y mejora; al margen de las particularidades y arreglos propios de la política, estrategia, programa, plan u otro instrumento de gestión, del que se trate.

Consideraciones finales

A partir de la reflexión teórico – metodológica, sobre la gestión de los litorales marítimos en el último medio siglo, el Dr. Barragán Muñoz concibió una obra de carácter holístico que ofrece una nueva visión de la GIAL. Ésta se funda en una sólida base teórica, en el conocimiento, y en una propuesta metodológica flexible, adaptable a las dinámicas propias de cada medio que requiera el planteo de políticas públicas enfocadas en la búsqueda de soluciones a los problemas y conflictos emergentes de los procesos de litoralización imperantes en el Siglo XXI. El interés y el trabajo sostenido por parte del autor, enfocado en en los litorales marinos antropizados, han hecho posible este libro, que se caracteriza por tener a la gestión integrada como un hilo conductor que enlaza los diez capítulos que lo componen. Si bien cada apartado es intrínsecamente valioso, de la lectura global del libro se desprende una serie de ideas a destacar:

- Resulta primordial un cabal conocimiento de las dificultades a resolver en los medios litorales, para afrontar este desafío se presenta el método de análisis de problemas (Cap.1);
- La GIAL valoriza y recupera el modelo “Ciclo de las Políticas Públicas” como soporte del pensamiento estratégico que requiere esta disciplina (Cap. 3y 4).
- Para el logro de políticas públicas eficientes, éstas deben sustentarse en a) una base científica de conocimiento de la dinámica del subsistema físico y natural (Cap.2 y 4); b) en el empleo de un modelo analítico como el que plantea el “Decálogo para la Gestión de las Áreas Litorales” y c) en un marco normativo e instituciones específicas orientadas al trabajo colaborativo a múltiples escalas, que requiere la GIAL (Cap. 5, 6 y 7).
- Los gestores ocupan un rol clave en el universo de los actores, en virtud de ello es primordial promover su formación profesional. (Cap. 7).
- Cuando se quiere avanzar en nuevos emprendimientos de gestión, resulta valioso recuperar las experiencias, procedimientos y resultados obtenidos por instituciones pioneras, que en distintas partes del mundo han aplicado sus estrategias, planes y programas buscando la armonización de las áreas litorales. Sus logros constituirán una fuente de inspiración para la generación del método que más se ajuste a la realidad que se quiera intervenir (Cap. 8, 9 y 10).

La profundidad conceptual y el rigor metodológico que impregnan la obra, se ven beneficiados por la forma ordenada en que el autor expone los temas, utilizando una estructura que simplifica su abordaje. La incorporación de recursos gráficos favorece la internalización de contenidos por parte del lector; en este sentido resulta particularmente útil la inclusión de cuadros que presentan interrogantes, orientados a inducir la reflexión sobre cómo se está encarando la formulación de políticas y otros instrumentos de gestión.



Esta obra no puede faltar en el escritorio de cada investigador, técnico o funcionario político que se interese por el tratamiento de problemas derivados de la antropización de los litorales marítimos en el mundo. Su contenido presenta en dosis equilibradas componentes teóricos y lineamientos metodológicos, que contribuyen a dar cuerpo a la GIAL como disciplina holística, que se sitúa justo en el sitio en que se solapa lo social con lo natural; con aptitudes para la búsqueda de soluciones a los problemas de degradación existentes, como así también con capacidades para el estudio, la prevención y la planificación de estos medios a futuro, frente a lo cual el desafío es la formación de profesionales especializados en gestión.

Trelew, agosto de 2014

Beltrán, Vilma Jacqueline

Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco
Instituto de Investigaciones Geográficas
de la Patagonia (IGEOPAT). Trelew-Chubut
Dirección General de Puertos de Chubut. Rawson