



**PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN
PARA EL MANEJO COSTERO INTEGRADO**

PRESTAMO BID - 1724/OC-PN

DIRECCIÓN DE ORDENACION Y MANEJO INTEGRAL

DEPARTAMENTO DE MANEJO COSTERO INTEGRAL

**LA ZONA COSTERA EN PANAMA Y SUS ELEMENTOS. PROTECCIÓN DEL
MEDIO MARINO- COSTERO**

Diana Araúz (Especialista en Oceanología, MSc. En Geografía)

Karina Ortiz (Especialista Sectorial, asuntos jurídicos)

Octubre, 2008

CONTENIDO

I. PRESENTACIÓN.....	3
II. VISIÓN Y MARCO CONCEPTUAL	6
1. <i>Visión ecosistémica como base para el ordenamiento territorial.....</i>	6
1.1 <i>Principios Básicos de un Enfoque Ecosistémicos para el O.T.....</i>	7
2. <i>EL CONCEPTO DE LA ZONA COSTERA.....</i>	7
2.1 <i>De la Costa a la Zona Costera.....</i>	7
2.2 <i>Elementos de la Zona Costera.....</i>	10
3. <i>¿Qué es la zona costera Panamá?.....</i>	11
3.1 <i>Marco institucional y legal.....</i>	12
3.2. <i>Otras Disposiciones Constitucionales.....</i>	15
4. <i>Definición del ámbito Espacial de la Zona Costera (Propuesta).....</i>	21
5. <i>¿Qué es el manejo integrado de zonas costeras?.....</i>	25
6. <i>Conclusión.....</i>	26

I. Presentación

Muchos países de América Latina han empleado la planificación sectorial, un propósito para administrar actividades y recursos marino-costeros, pero en la mayoría de los casos estos programas no han alcanzado la maduración.

La gestión de la Zona Costera depende de muchos factores. Dentro de estos se incluyen los geográficos, políticos, administrativos, económicos, oceánicos y sociales. Por tal razón, los programas de manejo de áreas litorales son muy particulares a cada espacio geográfico, aún dentro de una misma región. El planeamiento y gestión del ambiente litoral es una expresión de la Planificación integrada y el manejo de los recursos naturales¹.

Dada la importancia que los recursos marinos costeros tienen para el desarrollo social y económico, la Agenda 21, uno de los documentos resultantes de la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro en 1992, le dedica el Capítulo 17 al manejo sostenible de las costas y los océanos. En dicho documento se realiza la relación que existe entre el desarrollo sostenible y los ambientes marinos costeros con base en cuatro puntos:

- los ambientes marinos costeros constituyen un sistema integral esencial para el mantenimiento global de la vida;
- las costas y los océanos ofrecen oportunidades económicas y sociales para el desarrollo sostenible;
- la Ley del Mar (1982) de las Naciones Unidas establece derechos y obligaciones de los Estados y provee la base internacional sobre la cual se busca la protección y el desarrollo sostenible de las costas, los mares y sus recursos; y,
- en vista de la creciente destrucción y degradación ambiental, se requiere de nuevos enfoques para el manejo de las zonas costeras (a nivel subregional, regional y global), integrales en su contenido, precavidas y preventivas en su ámbito. Como resultado de la firma de la Agenda 21, los países signatarios se comprometieron al manejo integrado y al desarrollo sostenible de los recursos.

Panamá a lo largo de su extensión de línea costera de 2,988 km, en donde la proporción costa/ km² es la más alta entre los países continentales de América Latina, (Sorensen y Brandini 1987) en Chial et al 1997², de los cuales 1,700.6 Km. se encuentra en la costa Pacífica y 1,287.7 Km. en el Caribe y sus sistemas insulares, 1,600 islas e islotes, presenta una gran variedad de ecosistemas marino costero tales como: manglares, estuarios, litoral arenoso y fangoso, pantanoso o rocoso; además de pastos marinos y arrecifes coralinos, así también una franja costera, todos ricos, diversos y productivos. Ellos están dotados de una gran capacidad para proveer bienes y servicios que sostienen las crecientes actividades económicas, así como los diversos usos tradicionales de las comunidades locales.

¹ (Cabrera et al., 2001).

² Chial, B. Y Araúz, D. 1997. Caracterización del Ecosistema Acuático Río Capira -Bahía Chame, Golfo de Panamá.

La Franja costera constituye un espacio geográfico complejo y dinámico de mayor importancia a nivel nacional, por ser fuente de un gran potencial de recursos naturales y soporte de numerosas actividades productivas y de servicios.

Sin embargo, la tendencia pasada y actual en el uso de los ecosistemas costeros de la Nación, es desarrollar actividades que se justifican más por su rentabilidad a corto plazo y por los beneficios que producen para sectores particulares, que por los beneficios que aportan en el largo plazo para la calidad de vida de la Sociedad Panameña en su conjunto. Como resultado se observa un crecimiento desordenado de actividades económicas, urbanísticas, turísticas, al igual que una planificación pobre de la línea de costa, contaminación a lo largo de los tramos más densamente poblados y fuertemente explotados, erosión de la línea de costa, degradación y pérdida de hábitats y disminución progresiva de la pesca. Este cúmulo de problemas se debe también a una mala planificación del uso del suelo en los litorales y a procedimientos igualmente equivocados para el control del desarrollo, uso excesivo o nocivo de los recursos costeros, sobrecarga de la capacidad de sustentación y a un manejo, monitoreo y vigilancia deficientes por parte del sector público.

Frente a este reto, La Autoridad de los Recursos Acuáticos , ARAP, partiendo de unos elementos y objetivos generales establecidos en la Constitución Política y en las funciones asignadas en la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006 relacionadas con la formulación, concertación, adopción y ejecución de la política nacional orientadas a la pesca, la acuicultura y los recursos marino – costeros, así como al ordenamiento del litoral “ porción terrestre de la ZC adyacente a la línea de la más alta marea, La extensión terrestre depende del uso público que se le asigne en un Programa de Manejo Costero Integral, de acuerdo con criterios tales como control del desarrollo residencial, turístico, comercial y productivo; de protección de especies y hábitats sensitivos; de protección visual de la línea de costa; de defensa de la calidad del agua, y de prevención de la erosión y degradación de los recursos costeros³”, promueve la realización de este taller. El proceso cuenta con la activa y decisoria participación de los principales actores vinculados directamente con el desarrollo costero nacional (ARAP, Ministerios y entidades públicas.

En el contexto de política Nacional actual, el manejo costero integrado, viene a ser una orientación política y un conjunto de estrategias para resolver conflictos derivados del uso de los recursos costeros y para controlar los impactos humanos sobre el medio, a través de medios legal-institucionales, medios de coordinación e instrumentos técnico-científicos. Las acciones se dirigen en conjunto a avanzar en el ordenamiento, manejo adecuado y recuperación de los ecosistemas marino –costero y continentales, 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 (El Niño, Tsunami, Huracanes, etc.). Así mismo, se promueve la elaboración y ejecución de planes de manejo costero en el marco del concepto de “ Zonas Especiales de Manejo ”, apoyados sobre información científica, buscando la participación efectiva de las entidades responsables de la

³ No 25680 Gaceta Oficial Digital, lunes 27 de noviembre de 2006,

administración de los litorales y las comunidades locales; y, se continuará trabajando en 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 control de fuentes terrestres de contaminación marina.

El documento que se presenta recoge diversos aportes recibidos por parte de los funcionarios del Departamento de Ordenación y manejo Costero Integral. Así como información conceptual de varios organismos internacionales, y consultores involucrados el tema del ordenamiento y definición de las zonas costeras, insulares y mares adyacentes, el resultado de este trabajo refleja y desarrolla el enfoque y las estrategias identificadas conjuntamente en el proceso enunciado en los últimos años.

Se fundamenta en la promoción de la utilización de las herramientas que nos brinda el ordenamiento territorial para asignar usos sostenibles al territorio marítimo y costero nacional, a propiciar formas mejoradas de gobierno que armonicen y articulen la planificación del desarrollo costero sectorial, a la conservación y restauración de los bienes y servicios que proveen sus ecosistemas, a la generación de conocimiento que permita la obtención de información estratégica para la toma de decisiones de manejo integrado de estas áreas y a impulsar procesos de autogestión comunitaria y de aprendizaje que permitan integrar a los múltiples usuarios de la zona costera en la gestión de su manejo sostenible.

La ARAP coordinará, con el apoyo de las respectivas autoridades e instituciones nacionales el proceso de concertación nacional de esta iniciativa, con el fin de armonizar los planes de Ordenamiento Territorial de las entidades con funciones y competencias en los espacios costeros e insulares, así como los Planes de Desarrollo.

Se busca entonces que esta iniciativa sea acogida a escala nacional, desarrollándose el marco correspondiente de coordinación Interinstitucional en el uso sostenible de los recursos y del ambiente marino y costero de la Nación.

II. VISIÓN Y MARCO CONCEPTUAL

1. VISIÓN ECOSISTÉMICA COMO BASE PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El enfoque por ecosistemas es una estrategia para su gestión integrada por la que se promueve la conservación y uso sostenible de los recursos de modo equitativo. Por lo tanto, la aplicación del enfoque por ecosistemas ayudará a lograr un equilibrio entre los tres objetivos del Convenio de Diversidad Biológica (Ley 2, 12 agosto de 1995): conservación; utilización sostenible de los Componentes de la biodiversidad; y distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.

Un enfoque por ecosistemas se basa en la aplicación de las metodologías científicas adecuadas que se concentran en niveles de la organización biológica que abarcan los procesos esenciales, las funciones y las interacciones entre organismos y su ambiente. Se reconoce que los seres humanos y su diversidad cultural constituyen un complemento integral de los ecosistemas.

Esta concentración en los procesos, funciones e interacciones está en consonancia con la definición de "ecosistema" que figura en el Artículo 2 del Convenio de Diversidad Biológica:

"Por Ecosistema' se entiende un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional."

En esta definición no se especifica ninguna unidad a escala espacial particular, por lo tanto, el término "ecosistema" no corresponde necesariamente a los términos "bioma" o "zona ecológica", pero puede referirse a cualquier unidad en funcionamiento a cualquier escala. En realidad, la escala de análisis y de acción debe determinarse en función del problema de que se trate. Pudiera ser, por ejemplo, un grano de suelos, un estanque, un bosque, una bioma o toda la biosfera.

El enfoque por ecosistemas exige una gestión adaptable por tratar con la índole compleja y dinámica de los ecosistemas y con la esencia de un conocimiento o comprensión completa de su funcionamiento. Los procesos de los ecosistemas son frecuentemente no lineales y los resultados de tales procesos ostentan lagunas temporales. El resultado son discontinuidades que llevan a sorpresa e incertidumbre. La gestión, por lo tanto, debe ser adaptable para poder dar una respuesta a tales incertidumbres y comprende elementos de "aprender en la práctica". Lo mismo que en el caso del principio de precaución, puede ser necesario adoptar medidas, incluso cuando no se han establecido científicamente las relaciones completas de causa y efecto. Esta iniciativa se formula en el marco conceptual de la gestión integrada de los ecosistemas. Esto implica reconocer la integración que existe entre la naturaleza y la cultura, siendo los seres humanos parte integrante de los ecosistemas. Los objetivos de la política son pues eminentemente sociales, y representan una oportunidad para la integración de objetivos expresados en otros instrumentos de política.

El mayor reto de esta aproximación, sin embargo, no es tanto científico como administrativo e institucional, para resolver el problema de la falta de coherencia y multiplicidad de las Instituciones concurrentes (Burroughs & Clark 1995). Para poder llevar a la práctica una gestión con orientación ecosistémica, se hace necesario crear o definir la “Comisión Interinstitucional”, o en su defecto (lo cual es más probable), propiciar la integración y coordinación de las Entidades institucionales mediante comités regionales. (Miller 1996).

La gestión de ecosistemas implica entonces la concurrencia en estos espacios de los actores y sectores involucrados, de tal suerte que los procesos de planificación o las evaluaciones ambientales de proyectos que los afectan, deben basarse en criterios múltiples.

1.1. PRINCIPIOS BASICOS DE UN ENFOQUE ECOSISTÉMICO PARA EL O.T.

- Los objetivos de gestión de los ecosistemas son de naturaleza social.
- El manejo y la gestión de ecosistemas deben descentralizarse al máximo y llegar a los niveles territoriales más bajos.
- Es necesario considerar los efectos que tienen ciertas acciones sobre ecosistemas adyacentes.
- El manejo de los ecosistemas debe efectuarse dentro de sus límites de funcionamiento.
- Los ecosistemas deben estudiarse de acuerdo con la escala apropiada.
- Es necesario considerar la variación espacial y temporal de los procesos ecológicos.
- El manejo de los ecosistemas debe reconocer los factores inherentes de cambio que estos conllevan.
- Considerar el conocimiento acumulado de comunidades locales y poblaciones nativas, sobre las cuales debe construirse la existencia de innovaciones y prácticas.
- En la gestión integrada de ecosistemas se deben involucrar todos los sectores de la sociedad y disciplinas científicas relacionadas en la toma de decisiones.

2. EL CONCEPTO DE LA ZONA COSTERA

2.1. De la Costa a la Zona Costera

El concepto de zona costera ha experimentado en los últimos años un cambio sustancial. En primer lugar la propia noción de “zona” ha venido a sustituir a las de “costa”, “línea de costa” o “litoral”, aludiendo así al carácter zonal y volumétrico del ecosistema costero producto de la interacción de la litosfera, la hidrosfera y la atmósfera (Dejeant, M., 1985).

No obstante el término “costa” adolece de precisión. Así bajo tal vocablo se puede aludir a la *franja de tierra* que bordea el mar o a la zona de *contacto* entre el medio marino y el medio terrestre. Pero no solamente el término costa se caracteriza por su imprecisión, sino

que existen un conjunto de vocablos que con igual generalidad hacen referencia al mismo ámbito, tales como litoral, orilla o ribera. Esta falta de concisión es extensible al lenguaje científico en el que la terminología referida a este espacio no sólo adolece de precisión sino también, en el caso del español, de vocablos propios.

La costa es la “orilla del mar, de los ríos, lagos, etc. y tierra que está cerca de ella”. La voz “costa” se origina a principios del siglo XIV y proviene del latín, “costado, lado”⁴. En la literatura especializada es posible encontrar definiciones más precisas:

- desde “el punto de vista morfológico, la costa es la banda de tierra junto al mar cuyo perfil presenta cierto desarrollo horizontal de relieve, que solo sufre indirectamente la influencias de las acciones marinas”, a diferencia de la ribera, que se encuentra sujeta a la influencia directa de la acción del mar;
- la costa es el borde o margen de tierra colindante con el mar⁵.
- la costa es la “estrecha franja de tierra en contacto inmediato con cualquier cuerpo de agua, incluyendo el área entre las líneas de la pleamar y la bajamar”⁶.

La costa – entendida como ribera externa o margen– es un espacio geográfico adyacente al mar que forma parte de un ecosistema más complejo, que abarca también el área intermareal y las aguas adyacentes. Esta circunstancia, por ejemplo, fue resaltada en la Agenda 21, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), donde se estableció que:

“El medio marino, a saber, los océanos, todos los mares y las zonas costeras adyacentes, constituye un todo integrado que es un componente esencial del sistema mundial de sustentación de la vida y un valioso recurso que ofrece posibilidades para un desarrollo sostenible. El derecho internacional, reflejado en las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y que se mencionan en el presente capítulo, establece los derechos y las obligaciones de los Estados y proporciona la base internacional en que se fundan la protección y el desarrollo sostenible del medio marino y costero y sus recursos. Ello exige nuevos enfoques de la ordenación y el desarrollo del medio marino y las zonas costeras en los planos nacional, subregional, regional y mundial, que deben ser integrados en su contenido y estar orientados hacia la previsión y la prevención...”⁷

⁴ Diccionario de la Real Academia. XXI Edición. Voz costa. Corominas. Joan. “Breve diccionario etimológico de la lengua castellana”. Editorial Gredos, Madrid, 1961.

⁵ Organización Hidrográfica Internacional. “Manual sobre aspectos técnicos de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Publicación Especial No. 51, 1996.

⁶ ONU. Office for Ocean Affairs and the Law of the sea. “The Law of the Sea. Baselines: an examination of the relevant provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea”. New York, 1989.

⁷ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 1992. Agenda 21. Parágrafo 17.0.

A diferencia de lo que sucede con las zonas definidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental, etc.). No existe una definición legal generalmente aceptada de zona costera.

La definición más básica de zona costera es: *la parte de la tierra afectada por su proximidad al océano y aquella parte del océano afectada por su proximidad a la tierra (US Commission on Marine Sciences, 1969).*

Los expertos del **GESAMP –/OMI/FAO/UNESCO/OMS/OMM/OIEA/UN/PNUMA** Establecen que: Los límites de las regiones costeras comprenden la ribera misma, es decir, la transición física entre la tierra y el mar, los sistemas terrestres adyacentes que afectan al mar y los ecosistemas marinos afectados por su proximidad a la tierra. Esta amplia definición implica límites que:

- Abarcan aquellas áreas y actividades dentro de las cuencas hidrográficas que afectan la costa de manera significativa, y
- Se extienden en dirección del mar hasta la orilla de la plataforma continental o la zona económica exclusiva (ZEE) (**GESAMP**, 1997; Clark, 1996).

El Banco Mundial ha definido a la zona costera como “la interfase donde la tierra encuentra el océano, incluyendo los entornos de la costa así como las aguas costeras adyacentes. Sus componentes pueden incluir los deltas de los ríos, humedales, playas y dunas, arrecifes, manglares, lagunas y otros elementos costeros”⁸.

En la práctica se puede apreciar una clara tendencia a la delimitación de regímenes para la gobernanza y tutela de determinados bienes ambientales que tienen como columna vertebral a la costa y que incorporan parte del área continental y parte de las aguas adyacentes. Esta evolución jurídica y administrativa reconoce que la costa, un espacio dominado por su proximidad al mar y que vive en simbiosis con las aguas costeras⁹.

Frente a las interpretaciones restrictivas o polisémicas, tanto desde la perspectiva científica como desde el campo de la planificación territorial, se está enfatizando el carácter de *interfase* del espacio costero o litoral, entendiéndolo como un espacio amplio, una “vasta zona de interpenetración de dos elementos: tierra, mar hasta incluir la alta mar y las regiones del interior de las tierras” (Dejeant, M., 1985, 1)¹⁰.

⁸ Post. J. C.; Lundin. C. G. (eds.) “Guidelines for integrated coastal zone management.” Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 9. The World Bank, 1996. Página 3.

⁹ Prieur. M.; Ghezali. M. “National legislations and proposals for guidelines relating to integrated planning and management of the Mediterranean coastal zones.” UNEP. Priority Actions Programme. Regional Activity Centre. Split, October 2000. Página 13-14.

¹⁰ *Apoyo al Programa Nacional de Manejo Costero Integral, Informe Intermedio Juan Luis Suárez de Vivero, et al. ENERO 2004.*

El tratar de precisar este concepto no sólo tiene un interés científico y académico sino también administrativo ya que su delimitación en la planificación tiene consecuencias respecto a la propiedad privada y a la seguridad jurídica de los distintos usuarios de sus recursos y de los propios usos del suelo. De ahí los distintos esfuerzos de precisión y clarificación por parte de los científicos y de las instituciones relacionadas con los problemas de este espacio geográfico.

En la práctica, frecuentemente tendremos una zona costera definida de acuerdo a criterios científicos (tomando en cuenta, por ejemplo, el área espacial de ecosistemas costeros) y un territorio “zona costera” jurídico: un espacio geográfico delimitado en la legislación aplicable teniendo presente la información suministrada por el conocimiento científico y, además, otras consideraciones, incluyendo aspectos sociales, económicos, la infraestructura existente, y el marco jurídico general (incluyendo, por ejemplo, a las unidades administrativas existentes).

Por lo tanto, la zona costera es un espacio geográfico donde convergen siete espacios diferentes: tierra, agua, espacio aéreo, el espacio terrestre-marítimo, el fondo marino y subsuelo marino¹¹. En lugar de considerar a cada uno de esos espacios como un elemento separado, el enfoque de zona costera los integra en una unidad conceptual, de estudio y de administración. Ese proceso es llevado un paso más adelante, con la adopción del concepto de manejo integrado de la zona costera (integrated coastal zone management), definido como un proceso constante de toma de decisiones cuya finalidad es asegurar el uso sustentable, el desarrollo y protección de las áreas terrestres adyacentes a la costa y de las zonas marinas costeras y sus recursos¹². Todo ello supone, primero, la incorporación en una unidad de análisis de las diferentes disciplinas de las Ciencias naturales y sociales involucradas en el conocimiento de los procesos que se desarrollan en este nuevo escenario; y, segundo, la formulación de nuevos marcos normativos e institucionales que reconozcan y valoricen la unidad esencial de los ecosistemas en la zona costera

En última instancia, el concepto de zona costera es funcional. Cada Estado definirá los límites geográficos del territorio administrado “zona costera” de acuerdo a los bienes jurídicos que se desea gobernar y tutelar, la realidad geográfica, su hidrografía y oceanografía y los intereses económicos y sociales involucrados.

2. 2. Los elementos de la zona costera

Esa región reúne un conjunto de características que conducen a que las sociedades consideren necesario someterlas a un estatuto jurídico particular. La finalidad de la norma

¹¹ Prieur. M.; Ghezali. M. “National legislations and proposals for guidelines relating to integrated planning and management of the Mediterranean coastal zones.” UNEP. Priority Actions Programme. Regional Activity Centre. Split, October 2000. Página 13-14.

¹² Cicin-Sain B. and Knecht R.W. “Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices.” Island Press, 1997.

podrá ser tutelar a la zona costera considerada como un bien Jurídico en si mismo, o tutelar determinados bienes ambientales situados en aquella. Este último sería el caso, por ejemplo, de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional (Ramsar)¹³. La tarea de definir y llevar a la práctica aquella tutela jurídica implica la delimitación espacial del espacio zona costera. La zona costera puede abarcar diferentes componentes principales.

Por ejemplo se pueden proponer tres elementos básicos:

- Las aguas costeras. Es el sector de aguas próximo a la costa que se extiende mar adentro desde la línea de las bajas mareas y abarca el hábitat en las aguas de poca profundidad. Esta franja acuática abarca el área que se extiende mar afuera de una línea de referencia trazada tomando en cuenta la línea de la baja marea. El límite exterior de las aguas costeras puede consistir en un elemento natural, por ejemplo el límite entre dos ecosistemas; o en una línea arbitraria ¹⁴;
- El área intermareal. Es la franja comprendida en la línea de la altamar y de la bajamar; y
- **La costa:** comprende el espacio continental que se extiende hacia el interior de la línea de las altas mareas. Abarca el espacio donde se hace sentir la influencia directa de las aguas costeras (mareas, salinidad, inundación costera). La costa incluye la playa o ribera exterior y se extiende desde la línea de las bajas mareas hasta un determinado punto tierra adentro. Este puede ser el borde exterior de la vegetación costera, la base de un acantilado o las dunas, una distancia arbitraria o incluso una carretera o rambla costanera.¹⁵. Que para efectos de la delimitación jurídica en las normas panameñas es sinónimo de Franja Costera, ver definición en el punto 3.

3. ¿Qué es la zona costera de Panamá?

La zona costera es un espacio geográfico complejo y dinámico amenazado por el incremento de la población, la urbanización y el desarrollo económico y uso de sus recursos naturales. Esa circunstancia conduce a los Estados a adoptar medidas con la finalidad de tutelar el medio ambiente en aquel espacio, considerado como un bien tutelado autónomo, o algunos de sus elementos. Los principales problemas ambientales que afectan la calidad

¹³ Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas. Ramsar, 2 de febrero de 1971. Modificado según el Protocolo de Paris (1982) y las enmiendas de Regina (1987). El tratado define a los humedales como “las extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saldas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda seis metros”

¹⁴: Sorensen. J. “National and international efforts at integrated coastal management: definitions, achievements and lessons”. Coastal Management, 25: 3-41, 1997. Páginas 7-8.

¹⁵ United Nations Environment Programme. Caribbean Regional Co-ordinating Unit. “Coastal zone management”. (www.cep.unep.org/issues/czm.html).

del medio costero incluyen: la alteración y destrucción de hábitat y ecosistemas, efectos de los vertimientos de desechos, aumento de la eutrofización, declinación de las poblaciones de peces y otros recursos renovables, y cambios en los flujos de sedimentos debidos a cambios hidrológicos (incluyendo cambios causados por la acción humana).

No existe un marco legal específico con relación a las zonas costeras Panameñas aunque sí existen normas e instituciones que tienen que ver con su manejo. En la actualidad, el manejo se determina por normas sectoriales específicas en materia de pesca y acuicultura, minería, turismo, puertos, transporte marítimo, bosques, las cuales, aunque brindan un marco legal no tienen una visión integradora para la solución de conflictos, perdiendo por tanto su eficiencia.

En conclusión, uno de los principales problemas que se da para el manejo de la zona costera en particular de la porción terrestre de los 200 m de distancia a partir de la alta mar, es la falta de coordinación entre las instituciones involucradas y de una aproximación integrada a la búsqueda de soluciones a la problemática ecosistémica. De acuerdo con el análisis realizado, más de una entidad realiza actividades similares dentro del mismo ámbito de cobertura, creándose duplicidad e inadecuada asignación de funciones, lo cual obstaculiza un manejo eficaz. Se han realizado esfuerzos de coordinación, pero estos mecanismos no han sido los más efectivos. Por ello, es necesario tener claro el problema a abordar, así como tener un intercambio de información fluido entre las instituciones.

Con el objetivo de reglamentar uno de los elementos de la Zona Costera, la Franja Costera, se ha recopilado el marco institucional legal existente de competencia en el manejo de este bien del Estado. Que a la vez determina el ámbito de la Zona Costera Panameña.

3.1. Marco Institucional Legal

El Artículo 67 de la Ley 44 del 23 de noviembre de 2006, establece en su primer párrafo, que los Recursos marino – costeros constituyen un patrimonio nacional, y su aprovechamiento, manejo y conservación estarán sujetos a las disposiciones que para tal efecto, emita la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.

Este artículo se convierte en el fundamento legal para el Ordenamiento territorial de la Franja Costera.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar es la carta magna para realizar una delimitación de las zonas de jurisdicción, establece los conceptos y terminología técnica muy precisa para la delimitación de los espacios marítimos sobre los cuales los Estados ejercen soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción.

Los Espacios marítimos y aguas interiores: Son aquellos definidos en la Ley n° 38 de 4 de Junio de 1996, por la cual se ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, suscrita el 10 de Diciembre de 1982, en Montego Bay, Jamaica. Se incluyen el Mar Territorial, la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental de la

República de Panamá. Además, se mantiene una reserva de Bahía Histórica, al cual se integra el Golfo de Panamá, incluyéndolo en espacios de aguas interiores.

La Ley N° 44 23 de noviembre 2006. Adoptado del Decreto Ley 7 del 10 de febrero de 1998. Las siguientes definiciones:

Zona costera: Es la interfaz o espacio de transición entre dos dominios ambientales: la tierra y el mar.

Litoral: Es la porción terrestre de la Zona Costera adyacente a la línea de más alta marea. La extensión terrestre del litoral depende del uso público que le asigne en un programa de manejo costero integral, de acuerdo a criterios tales como: control del desarrollo residencial, turístico, comercial y productivo; protección de especies y hábitats sensitivos; protección visual de la línea de costa; defensa de la calidad del agua; y prevención de la erosión y degradación de los recursos costeros, *Ley N° 44 23 de noviembre 2006. Cap I , numeral 12 .*

(Dejeant, M., 1985). Establece criterios interpretativos sobre la frase Interfaz. La cual se explica en el párrafo siguiente:

“Frente a las interpretaciones enfatizando el carácter de *interfase* del espacio costero o litoral, entendiéndolo como un espacio amplio, una “vasta zona de interpenetración de dos elementos: tierra, mar hasta incluir la alta mar y las regiones del interior de las tierras”.

Las definiciones señaladas no permiten una administración real de la zona costera y sus elementos, así como no determina sus límites.

Ley N° 44 23 de noviembre 2006. Cap 1, numeral 17, literal b. adopta la definición de la Ley .41 del 1 de julio de 1998 y define un espacio.

Recursos marinos costeros: aquellos que se encuentran entre el litoral y el límite exterior de la ZEE de la República de Panamá, constituidos por las aguas mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental submarina, los esteros , los litorales, los golfos, ,las bahías, los estuarios, manglares, arrecifes, vegetación submarina, las bellezas escénicas, los recursos bióticos y abióticos dentro de dichas aguas, así como una franja costera de doscientos metros de ancho de la línea de la pleamar, paralela al litoral de las costas del mar Caribe y del océano Pacífico, con excepción de los recursos minerales e hidrocarburos.

De esta definición se extrae un elemento clave y objeto de ordenación:

“**Franja Costera:** doscientos metros de ancho de la línea de la pleamar, paralela al litoral de las costas del Mar Caribe y del Océano Pacífico”

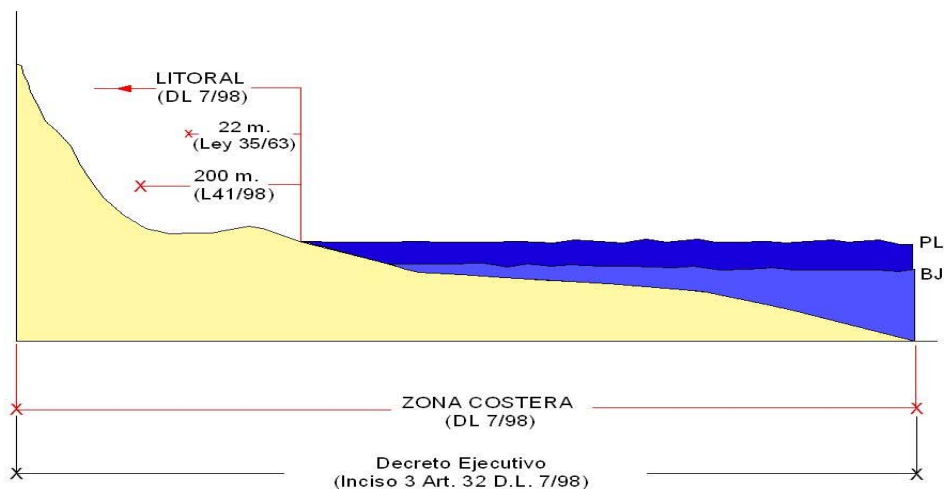
Ley 41, 1 de julio de 1998, ANAM

Humedal: Extensión de marismas, pantanos y turberas o superficie cubierta de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal.

Recursos marino-costeros: Son aquellos constituidos por las aguas del mar territorial, los esteros, la plataforma continental submarina, los litorales, las bahías, los estuarios, manglares, arrecifes, vegetación submarina, bellezas escénicas, los recursos bióticos y abióticos dentro de dichas aguas, así como una franja costera de doscientos metros de ancho de la línea de la pleamar, paralela al litoral de las costas del océano Atlántico y Pacífico.

Tomando en cuenta, las definiciones arriba subrayadas en diversas leyes nacionales se presenta en la figura 1. El esquema grafico del Litoral y una zona amplia sin definir político administrativo de la zona costera.

Fig. 1. Delimitación litoral según legislación de Panamá Actual.



Tomado del documento "Apoyo al Programa Nacional de Manejo Costero Integral Informe Intermedio" enero 2004. Juan Luis Suárez de Vivero.

3.2. Otras Disposiciones Constitucionales

3.2.1. El Régimen Ecológico

De los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 7

Artículo 118- Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.

Artículo 119- El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tiene el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

Artículo 120- El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

Artículo 121- La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.

Es importante referirnos a otros títulos constitucionales conexos al tema, que por su trascendencia en las actividades de desarrollo hacen indispensable citarles en este documento.

3.2.2 Hacienda Pública,

De los Bienes y Derechos del Estado, Titulo capítulo 1, titulo IX

Artículo 257.- Pertenecen al Estado:

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. Las tierras baldías o indultadas.
5. Las riquezas del subsuelo que podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas o ser objeto de concesiones o contratos para su explotación según lo establezca la Ley.

Los derechos mineros otorgados y no ejercidos dentro del término y condiciones que fije la Ley, revertirán al Estado.

6. Las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, las canteras y los yacimientos de toda clase no podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán ser explotados directamente por el Estado, mediante empresas estatales o mixtas, o ser objeto de concesión u otros contratos para su explotación, por empresas privadas. La Ley reglamentará todo lo concerniente a las distintas formas de explotación señaladas en este ordinal.

Artículo 258.- Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales; las playas, riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.

2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.

3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.

4. (...)

5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público

Artículo 259.- Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización del agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público

3.2.3. La Economía Nacional

Título X

“Artículo 282.- El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país.

El Estado planificará el desarrollo económico y social mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinara la ley.”

Artículo 289

“el estado regulara la adecuada utilización de las tierras de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de poder garantizar su aprovechamiento optimo.”

Artículo 291

Las personas naturales o jurídicas extranjeras y las nacionales cuyo capital sea extranjero, en todo o en parte no podrán adquirir la propiedad de tierras nacionales o particulares situadas a menos de diez kilómetros de las fronteras.

El territorio insular solo podrá enajenarse para fines específicos de desarrollo del país y bajo las siguientes condiciones:

- 1-Cuando no sea considerado área estratégica o reservada para programas gubernamentales
- 2-Cuando sea declarada área de desarrollo especial y se haya dictado legislación sobre su aprovechamiento, siempre que se garantice la seguridad nacional.

La enajenación del territorio insular no afecta la propiedad del estado sobre los bienes de uso público. En los casos anteriores se respetaran los derechos legítimamente adquiridos al entrar a regir esta constitución; pero los bienes correspondientes podrán ser expropiados en cualquier tiempo, mediante pago de la indemnización adecuada.

Artículo 292

No habrán bienes que no sean de libre enajenación, ni obligaciones irredimibles, salvo lo dispuesto en el artículo 62 y 127. Sin embargo valdrán hasta un término máximo de veinte años las limitaciones temporales al derecho de enajenar y las condiciones o modalidades que suspendan o retarden la redención de las obligaciones.

3.2.4. Código Agrario

El Código Agrario de la República de Panamá fue promulgado por **Ley No.37 del 21 de septiembre de 1962. Actualizado en marzo del 2002**, Fomenta la actividad agrícola y pecuaria, buscando alcanzar el desarrollo integral de la economía, garantizando los derechos sobre la tierra, conforme lo establecido en la Constitución.

El Código contiene normas sobre los recursos naturales renovables, flora, suelos y aguas.

Artículo 5

La conservación y utilización racional de los recursos naturales renovables tales como la flora y cubierta forestal, los suelos y las aguas, constituyen fines principales del presente código

Artículo 26

Para los efectos de lo dispuesto por este código todas las tierras estatales salvo las exceptuadas taxativamente por el artículo 27 están sujetas a los fines de reforma agraria.

Artículo 27. *Se exceptúan de lo dispuesto por el artículo anterior las siguientes tierras.*

1 (...)

2 (...)

3 (...)

4 (...)

5 (...)

6 (...)

7. Los terrenos inundados por la altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de 200 metros de anchura hacia dentro de la costa, en tierra firme.

9 (...)

10 (...)

3.2.5. Título XIV El Catastro General de Tierras y Aguas

Existen normas en el Código Agrario que son de importancia, referentes al tema. Citamos inicialmente lo relativo al Catastro General de Tierras y Aguas.

Refiere este artículo al Catastro General de Tierras y Aguas, inventario de las tierras y aguas de la nación, el cual es efectuado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria en colaboración con los organismos competentes. Este catastro tiene por objeto:

- Revelar la figura y extensión de las propiedades rurales.
- Obtener bases para avalúo más exacto de las propiedades.
- Ofrecer seguridad a los propietarios por la determinación precisa de los linderos.

- Dar a conocer las tierras estatales, a fin de lograr una mejor distribución y aprovechamiento.

3.2.6. Reforma Agraria

En cuanto a la entidad responsable de lo relativo a la Reforma Agraria, es relevante mencionar los siguientes artículos:

Artículo 415.- **La Comisión de Reforma Agraria facilitará directa o indirectamente toda ayuda técnica o crediticia que sea necesaria cuando los agricultores de una región determinada deban cambiar su sistema de explotación a causa de la reglamentación del uso de los recursos naturales renovables.**

Artículo 416.- La conservación de los recursos naturales no renovables es uno de los objetivos de la reforma agraria y la Comisión de Reforma Agraria se encargará de velar por que el aprovechamiento en dichos recursos se realice sobre bases racionales y dinámicas.

3.2.7. Código de Recursos Minerales

Relativo a la minería metálica y no metálica, son pocos los artículos de este Código para nuestro interés, a excepción del 29 y 120. Citando el primero:

Artículo 29.- Las áreas de reserva que este Código establece son las siguientes:

a. Todas las tierras, incluyendo el subsuelo, dentro de una distancia de sesenta (60) metros de sitios o monumentos históricos o religiosos, estaciones de bombeo, instalaciones para el tratamiento de embalses, utilizados para suplir agua potable, o de las carreteras, ferrocarriles y aeropuertos de uso público.

3.2.8. Código Civil

El Código Civil, por su parte, alude al derecho de servidumbre respecto a las aguas corrientes, disposiciones aplicables en caso de ocurrir daños y perjuicios con la construcción de obras (paredes, labores, estacadas que tuerzan la dirección de las aguas corrientes) en predios vecinos. Asimismo, con relación a la propiedad de los bienes, ya sean de carácter público o privado.

Reitera, no obstante, aquello que la Constitución misma establece en su Artículo 329, De los Bienes según las Personas a que Pertenecen

Son bienes de dominio público:

1. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, **las riberas; playas, radas y otros análogos.**

2. (...)

3. (...)

A continuación, el Artículo 330, señala que todos los demás bienes pertenecientes al Estado en que no concurren las circunstancias expresadas previamente, tienen el carácter de propiedad privada.

En el ámbito municipal, se expresa que los bienes de uso público en los Municipios, son: los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos municipios (Artículo 333).

3.2.8. Delito ecológico

Por otra parte, la Ley No.1 de 1994 por la cual se establece la Legislación Forestal en Panamá dispuso lo referente al delito ecológico, capítulo que fue incorporado a su vez al Código Penal de este país.

Los artículos 99, 100 y 101 establecen las modalidades de delito, el procedimiento para su investigación y las sanciones correspondientes.

Se consideran delitos ecológicos según el Artículo 99 de esta Ley:

1. (...)

2. (...)

3. **La alteración del balance ecológico del área afectada por acción mecánica, física, química o biológica sin autorización previa del INRENARE que imposibilite su regeneración inmediata, natural y espontánea.**

4. La construcción no autorizada previamente de diques, muros de contención o desvíos de cauces de ríos, quebradas u otras vías de avenamiento o desagüe natural.

La investigación, evaluación y clasificación del delito ecológico son llevadas a cabo por una "comisión técnica investigadora ad-hoc", según expresa la misma Ley, la cual emite sus criterios a través de una resolución motivada, que servirá como denuncia formal a interponer en los tribunales correspondientes.

Las sanciones que ameritan las causales anteriores están establecidas en el Art.100 de la Ley, estableciéndose las siguientes:

1. El decomiso de las herramientas, maquinarias, equipo y materiales utilizados directamente en la comisión del delito.

2. Multa de hasta cincuenta mil balboas (B/.50,000.00).
3. Penas de prisión de seis (6) meses a cinco (5) años, según la magnitud del daño provocado.

Establece la Ley que las personas que resulten culpables de delitos ecológicos, deberán compensar los daños y perjuicios producidos.

Las sanciones son agravadas, se indica, si los hechos delictivos descritos en el Artículo 99 precitado son cometidos por funcionarios de INRENARE u otra entidad pública que directa o indirectamente se encuentre involucrada con la actividad forestal, a su vez de la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos hasta por un periodo de cinco (5) años.

3.2.9. Código Penal

Este cuerpo legal penaliza algunas acciones referentes al tema del agua. Indicamos para este efecto las siguientes, contenidas en el Título VII sobre Delitos contra la Seguridad Colectiva.

4. DEFINICIÓN DEL ÁMBITO ESPACIAL DE LA ZONA COSTERA. (Propuesta).

La delimitación de la zona costera nacional es un ejercicio interdisciplinario realizado con el propósito de proveer una representación cartográfica del territorio sobre el cual se ha de ejercer la planificación y el manejo. La zona costera debe consistir en un área de anchura finita, limitada en extensión con el fin de permitir su ordenamiento territorial adecuado. Sin embargo, la presente propuesta dedica su principal atención a la parte terrestre de la zona costera, que es donde se plantean los mayores problemas.

La base de partida para la propuesta es el concepto de zona costera desarrollada por la *Ley N° 44 23 de noviembre 2006. Adoptado del Decreto Ley 7 del 10 de febrero de 1998.*

“Zona costera: Es la interfaz o espacio de transición entre dos dominios ambientales: la tierra y el mar.”

Enfatizando el carácter de *interfase o espacio de transición*, y entendiéndolo como un espacio amplio, una “vasta zona de interpenetración de dos elementos: tierra, mar hasta incluir la alta mar y las regiones del interior de las tierras” (Dejeant, M., 1985.).

Es Así como la definición de los expertos del **GESAMP-MI/FAO/UNESCO/OMS/OMM/OIEA/UN/PNUMA**, quienes establecen que: Los límites de las regiones costeras comprenden la ribera misma, es decir, la transición física entre la tierra y el mar, los sistemas terrestres adyacentes que afectan al mar y los ecosistemas marinos afectados por su proximidad a la tierra. Esta amplia definición implica límites que:

- Abarcan aquellas áreas y actividades dentro de las cuencas hidrográficas que afectan la costa de manera significativa, y
- Se extienden en dirección del mar hasta la orilla de la plataforma continental o la zona económica exclusiva (ZEE) (GESAMP, 1997; Clark, 1996).

Esta definición abarca un amplio espacio geográfico que discurre desde las cuencas vertientes que drenan directamente en las aguas costeras hasta el límite exterior de tales aguas. Lo que implica, que se incluya todo el istmo como integrante de la zona costera.

Este concepto combina límites de unidades naturales con límites jurídico-administrativos, por lo que, al no tener competencia directa de acuerdo a la ley 44 del 23 de noviembre de 2006, en las cuencas hidrográficas, aunque son parte integral para el manejo de la zona costera. Por lo tanto, se considera para efectos de esta propuesta como definición de Zona costera, integrando los elementos básicos a partir de :

Una franja costera de doscientos metros de ancho desde la línea de la pleamar hacia el interior de la costa en ambos litorales, el Mar Caribe y Océano Pacífico, extendiéndose hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, ZEE, límite establecido por el Convenio del Derecho del Mar.

Se definen además, dos elementos básicos:

- Las Aguas Costeras: Es el sector de aguas próximo a la costa que se extiende mar adentro desde la línea de las bajas mareas y abarca el hábitat en las aguas de poca profundidad hasta los 200 m de profundidad.
- El Área Intermareal o de transición : Es la franja comprendida en la línea de la altamar y de la bajamar;



Fig. 2. Delimitación Zona Costera y sus elementos. (Diseño, Diana Araúz).

4. 1. ZONA o FRANJA DE MAR AFUERA: Es una banda marítimo – terrestre de ancho variable, se extiende entre la Línea de Marea Baja (LMB) y el margen externo de la plataforma continental, correspondiendo este margen al borde continental donde la pendiente se acentúa hacia el talud y el fondo oceánico abisal. Para efectos de su delimitación se ha determinado convencionalmente este borde para la isobata de 200 m.

En los casos en que la plataforma se vuelve extremadamente angosta como frente al extremo sur de la Península de Azuero, Zona de convergencia del Golfo de Panamá y Chiriquí, Punta Bùrica en el Golfo de Chiriquí, y el sector de la Región del Caribe, esta banda se fijará entre la Línea de Marea Baja (LMB) y hasta una línea paralela localizada a **12 millas náuticas** de distancia mar adentro. Las áreas insulares como el Archipiélago de las Mulatas y otras Islas pequeñas, localizadas sobre la plataforma continental, están incluidas en esta zona.

El ancho mínimo de **12 millas náuticas** para esta zona no corresponde a una medida arbitraria, es la banda de territorio marino adyacente al territorio emergido continental donde se concentra el transporte marítimo de cabotaje, la pesca Industrial y artesanal, toda la actividad marítima portuaria, los principales impactos de la contaminación marina proveniente de fuentes terrestres, los deportes náuticos y el ecoturismo marino, entre otras actividades.

4.2. FRANJA DE TRANSICIÓN O ÁREA INTERMAREAL

Esta comprendida entre la Línea de Marea Baja (LMB) y la Línea de Marea Alta (LMA). El ancho de esta zona esta básicamente condicionada por el rango de amplitud mareal (5.6 metros en el Golfo de Panamá y 3.4 metros en el Golfo de Chiriquí, Sector Pacífico y 0.5 metros en el Sector Caribe).

4.3. FRANJA COSTERA: Es la banda comprendida desde la Línea de Marea Alta (LMA), hasta una línea paralela localizada a 200 m de distancia tierra adentro. Corresponde a la definición jurídica vigente de “Recursos Marinos costeros” (*Ley N° 44 23 de noviembre 2006. Cap 1, numeral 17, literal b*).

La franja costera esta constituida por diversos y complejos ecosistemas. Para todos los efectos legales, la Franja Costera comprende las Islas, islotes marítimos, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales .

Para delimitar geográficamente el área terrestre de la Zona Costera, se deberá cumplir con los siguientes criterios:

- a.) Deberán incluirse en esta franja, el 100% de la cobertura espacial de los bosques de manglar y de los bosques asociados al manglar, localizados inmediatamente después del limite exterior. Igualmente, se deberá incluir los esteros, los cuerpos de agua interiores de estructura marino-costera. Así, el área de amortiguamiento deberá fijarse a partir del borde externo del bosque de manglar y de estos recursos marino costero. Esta interpretación proviene de la definición jurídica vigente de “Área de amortiguamiento” (Decreto Ejecutivo N° 228 de 27 de septiembre de 2006, que reglamenta la Ley 24 de enero del 2006). Tomando en cuenta también la Resolución n°1 del 29 de enero 2008, que establece que todos las áreas de humedales marino-costeros, particularmente los manglares de la República de Panamá como zonas especiales de manejo marino costero.
- b) control del desarrollo residencial, turístico, comercial y productivo
 1. Los centros urbanos costeros deberán extenderse después del límite exterior de los 200m establecidos a partir de la línea de marea alta.
- c) protección de especies y hábitats sensitivos; protección visual de la línea de costa; defensa de la calidad del agua;
- d) prevención de la erosión y degradación de los recursos costeros,

4.3.1. Delimitación de la Franja Costera:

1. Área inadjudicable: . Esta se extiende desde la línea de marea alta (LMA) hacia tierra adentro, de hasta 50 m de distancia, la cual puede variar de acuerdo a las condiciones geográficas y /o geomorfológicas. Así como por los recursos marinos –costeros que en ella se encuentren y /o utilicen para reproducirse. En las áreas declaradas inadjudicables se

incluyen, espacios **de uso publico y servidumbre**, ambas espacios ocupan una distancia de 22 m.

2. Área de influencia: La misma se extiende desde el borde exterior del área inadjudicable, hasta los 150 m de distancia, el cual es el borde limite de la Franja Costera.

No se podrá proceder a su enajenación sin previa certificación de la Autoridad competente, cuando así lo determine la evaluación técnica.

5. El manejo costero integrado

Uno de los mecanismos existentes de planificación intersectorial es el manejo costero integrado.

Formalmente, la definición más aceptada de manejo costero integrado es: *un proceso dinámico mediante el cual se desarrollen y ejecuten estrategias coordinadas de distribución de los recursos ambientales, socioculturales e institucionales con el fin de lograr la conservación y el manejo múltiple de la zona costera.*¹⁶

El MIZC es un proceso adaptativo de manejo de los recursos para un desarrollo ambientalmente sostenible de las áreas costeras. No es un sustituto de la planificación sectorial, pero se enfoca en los vínculos entre las actividades sectoriales a fin de alcanzar metas más completas.¹⁷

La planificación integrada se utiliza cuando se programan acciones de desarrollo y uso de recursos de dos o más sectores. En el contexto del manejo costero integrado, la planificación implica que los objetivos programáticos se balancean por medio de: i) la optimización del desarrollo económico; ii) el uso público de los recursos; y, iii) la protección ambiental mediante la coordinación intersectorial. Ese balance se logra haciendo uso de herramientas de planificación tales como el ordenamiento territorial, las evaluaciones de impactos ambientales acumulados, el análisis de la relación costo-beneficios, los planes de manejo y la participación de la sociedad civil.

El manejo costero integrado es un proceso de planificación especial dirigido hacia un área compleja y dinámica, que se enfoca en la interfase mar - tierra y que considera los siguientes aspectos:

- Algunos conceptos fijos y otros flexibles que la demarcan,
- Una ética de conservación de los ecosistemas,
- Metas socioeconómicas,

¹⁶ (Coastal Area Management and Planning Network, 1989).

¹⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente(PNUMA, 1993a)

- Un estilo de manejo activo participativo y de solución de problemas
- Una fuerte base científica.

De acuerdo a lo establecido en la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, Art. 2, numeral 16 se entiende por Programa de Manejo Costero Integral lo siguiente: “ Proceso que una gobierno y comunidades, ciencia y manejo e intereses públicos y privados, en la preparación e implementación de un plan integrado de conservación y desarrollo de los recursos y ecosistemas costeros. El propósito del manejo costero integral es mejorar la calidad de las comunidades que dependen de los recursos costeros, así como mantener la productividad y la biodiversidad de esos ecosistemas.

Un programa exitoso debe basarse en un *proceso de planificación completo e integrado* tendiente a armonizar los valores *culturales, económicos y ambientales*, y a equilibrar la protección ambiental y el desarrollo económico, con un mínimo de normas. El manejo *sin* un proceso integrado de planificación tiende a ser incompleto y desintegrado, a ser más bien una actividad sectorial. Se estima que la conservación de los recursos costeros debe incluir aspectos tales como el impacto de la expansión urbana y las variables socioeconómicas de los asentamientos costeros.

Por lo tanto, la planificación integrada de las zonas costeras debe aceptarse como una parte ampliada e integral de la planificación y el ordenamiento físico territorial que garantice los principios arriba señalados. Por consiguiente, el manejo costero integrado constituye la respuesta de los impactos del hombre sobre el medio, marino y en definitiva el gran desafío de la sostenibilidad tierra/ mar.

6. Conclusión:

La legislación sobre la delimitación y protección de la zona costera en la República de Panamá posee la siguiente característica importante y común.

- Prevalece el empleo de una terminología y una variedad de conceptos técnicos, que puede ser causa de equívocos e interpretaciones conceptuales diferentes o muy abarcadoras, que complica su aplicación o interfiere en otras competencias institucionales.
- No existe un marco legal específico con relación a las zonas costeras Panameñas aunque sí existen normas e instituciones que tienen que ver con su manejo. En la actualidad, el manejo se determina por normas sectoriales específicas en materia de pesca y acuicultura, minería, turismo, puertos, transporte marítimo, bosques, las cuales, aunque brindan un marco legal no tienen una visión integradora para la solución de conflictos, perdiendo por tanto su eficiencia.

- A pesar de existir normas que definen alguna competencia. La zona Costera no esta delimitada en toda su extensión, dejando espacios sin definir, lo que dificulta el ordenamiento y manejo.
- Hay ausencia de una delimitación político-administrativo.
- De acuerdo con el análisis realizado, más de una entidad realiza actividades similares dentro del mismo ámbito de cobertura, creándose duplicidad e inadecuada asignación de funciones, lo cual obstaculiza un manejo eficaz.
- Se han realizado esfuerzos de coordinación, pero estos mecanismos no han sido los más efectivos. Por ello, es necesario tener claro el problema a abordar, así como tener un intercambio de información fluido entre las instituciones.
- La tendencia actual en el país es el fortalecimiento sectorial institucional y no se vislumbra a corto en el país un enfoque intersectorial e interinstitucional del proceso de toma de decisiones relativas al manejo de los recursos marinos costeros.

En conclusión, uno de los principales problemas que se da para el manejo de la zona costera en particular de la porción terrestre de los 200 m de distancia a partir de la alta mar, es la falta de coordinación entre las instituciones involucradas y de una aproximación integrada a la búsqueda de soluciones a la problemática ecosistémica.