

**USO Y APROPIACION DEL ESPACIO PÚBLICO
EN EL LITORAL CARIBE COLOMBIANO:**

CASO SANTA MARTA

Silvia Patricia Burgos Bohórquez

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE CARIBE**

Instituto de Estudios Caribeños
San Andrés Isla, Colombia
2011

**USE AND APPROPRIATION OF PUBLIC SPACE IN
THE COLOMBIAN CARIBBEAN COAST:**

CASE SANTA MARTA

Silvia Patricia Burgos Bohórquez

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE CARIBE**

Instituto de Estudios Caribeños

San Andrés Isla, Colombia

2011

**USO Y APROPIACION DEL ESPACIO PÚBLICO
EN EL LITORAL CARIBE COLOMBIANO:**

CASO SANTA MARTA

Silvia Patricia Burgos Bohórquez

Tesis presentada como requisito parcial para optar al
título de:

Magister en Estudios del Caribe

DIRECTOR

MsG. Francisco Avella Esquivel

Línea de Investigación: Manejo del Litoral Caribe

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE CARIBE**

**Instituto de Estudios Caribeños
San Andrés Isla, Colombia**

2011

Dedicatoria

*A mi hija
A mi madre
A mi Juank*

*Gracias por su paciencia, por su comprensión,
por su empeño, por su fuerza, por su amor*

Agradecimientos

Agradezco sinceramente a mi director de Tesis, profesor Francisco Avella Esquivel quien con su conocimiento, su sabiduría, su orientación, su persistencia y su motivación han sido fundamentales para mi formación como investigadora.

Contenido

	Pág.
Lista de Tablas	8
Resumen	10
Introducción	11
Capítulo 1. El Litoral Colombiano: características generales	18
1.1. Geográficas	19
1.2. Naturales	21
1.3. Áreas protegidas.	24
1.4. Espacios socioculturales	27
Capítulo 2. El espacio público litoral en el Caribe colombiano: conceptualización teórica	35
2.1. El Espacio Público.	35
2.1.1. La normatividad	42
2.1.2. Espacio público y civilidad.	48
2.2. Espacio litoral.	54
2.2.1. Conceptualización.	55
2.2.2. La problemática reciente.	59
Capítulo 3.El proceso de privatización del litoral Caribe Colombiano	64
3.1 La dimensión del problema	65
3.1.1. A nivel mundial	65
3.1.2. A nivel del Gran Caribe	67
3.2.3. La problemática del Caribe colombiano.	69
3.2. La transformación del espacio litoral	75
3.3. La ocupación ilegal	83
3.3.1. El caso de Islas del Rosario	88
3.3.2. Bocagrande: de la ciudad rezagada a la estética del resort	94
3.3.3. Mayapo: entre la tradición y la modernización	108
3.3.4. Coveñas.	111
Capitulo 4. Valoración y mercantilización del Litoral en la ciudad de Santa Marta	113
4.1. El contexto geo-histórico	114
4.2. El proceso de ocupación del litoral samario.	117
4.3 La consideración temprana del litoral samario: entre paradigmas e incertidumbres.	122

4.4. Apropiación del espacio público samario.	134
4.4.1. Territorio y el discurso ecoturístico en el Parque Nacional Natural Tayrona	136
4.4.2. Taganga o la administración del olvido	150
4.5. La mercantilización del litoral y el neoexclusivismo en Santa Marta.	162
4.6. Gestión privada, especulación inmobiliaria y apropiación del bien público en el litoral.	169
4.6.1. El caso de Sierra Laguna	178
4.6.2. El caso de la Marina de Santa Marta	194
4.6.3. Conflictos de uso en el litoral: entre el auge del Carbón o la vocación turística.	205
Consideraciones Finales	224
Bibliografía	228

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Departamentos y municipios costeros	21
Tabla 2. Características Fisiográficas de las regiones Caribe y Pacífica	24
Tabla 3. Espacio público en el periodo colonial y republicano en Colombia	42
Tabla 4. Normatividad e Instrumentos Nacionales	44
Tabla 5. Actores institucionales identificados para la gestión costera en Colombia	46
Tabla 6. Análisis de los puntos estratégicos sobre el litoral samario.	121
Tabla 7. Tipificación de la racionalidad capitalista	149
Tabla 8. De Avalúos de apartamentos y casas en santa marta sobre la línea costera	193
Tabla 9. Principales conflictos de usos del suelo en el Distrito de Santa Marta	220

Resumen

La vertiginosa intervención del litoral Caribe colombiano observada durante los últimos cincuenta años ha generado unas transformaciones significativas en materia medioambiental, espacial y sociocultural, como resultante del abrupto proceso de reordenamiento del territorio en esta región costera. Los discursos y prácticas de ocupación y apropiación ilegal del espacio público litoral dan cuenta –en la mayoría de los casos– de la estrecha relación entre los intereses económicos y políticos locales y regionales, amparados en unas determinadas políticas de planificación urbanística y desarrollo territorial, deslegitimando incluso preceptos constitucionales del Estado-Nación, de democracia y la noción de ciudadanía, bajo la égida del modelo neoliberal imperante. Este trabajo hace énfasis en la observancia de aquellas formas y prácticas presentes en los procesos de apropiación y ocupación del espacio público litoral existentes en la región del Caribe colombiano, así como sus mecanismos de legitimación. De igual forma, se entra a discutir las respuestas institucionales respecto a la normatividad nacional vigente y sus efectos en materia de operatividad, eficacia y control.

Palabras clave: litoral, apropiación ilegal, espacio público, planificación urbana y desarrollo territorial.

Abstra

The rapid intervention of the Colombian Caribbean coast observed during the last fifty years has generated significant changes in environmental and socio-cultural space, and process resulting from of abrupt reorganization of territory in the coastal region. Discourses and practices of occupation and illegal appropriation of public space coast realize, in most cases, the close relationship between economic interests and regional and local politicians, protected by a specific policy of urban planning and land development, de-legitimizing even constitutional requirements of the nation state, democracy and the notion of citizenship, under the aegis of the prevailing neoliberal model. This work emphasizes the observance of those forms and practices in the processes of appropriation and occupation of public space in the existing coastal Colombian Caribbean region, as well as their mechanisms of legitimation. Similarly, it comes to discussing the institutional responses regarding existing national legislation and its effects on operability, efficiency and control.

Keywords: coast, misappropriation, public space, urban planning and land development

Introducción

Los problemas del uso y de la apropiación del espacio público litoral no son exclusivos de Colombia, ni mucho menos de la Región Caribe. Por el contrario su dimensión es mundial y las soluciones para el manejo integral de estas zonas, por un solo ente responsable de coordinar las actividades de las diferentes instancias gubernamentales, se han venido proponiendo desde hace más de 50 años.

El problema ha sido de tal magnitud que desde mediados del siglo XX, frente a la expansión sin control de actividades lesivas al medio ambiente, los países más desarrollados optaron por resolver radicalmente el problema del deterioro creciente de las zonas costeras. De aquí que una de las primeras leyes que asignan un estatuto definido como área con características específicas, sometiéndola a una serie de normas que ponen al litoral en el centro de las preocupaciones del estado, es la "Coastal Management Act", propuesta por la administración Nixon en 1969 y convertida en Ley por el Congreso de los Estados Unidos de América en 1972 (Miossec, 1998:245-253). En esta ley se buscaba hacer una declaración política sobre el manejo costero que incluyera su preservación, protección y desarrollo, mediante la acción coordinada de los Estados de la Unión para preparar planes específicos de las zonas más expuestas en los cuales debían participar todos los agentes concernidos, coordinando los trabajos de todos los niveles a partir del nacional y hacer las modificaciones necesarias a las normas estatales siguiendo las normas nacionales. Esta declaración no solo es política, sino de principios en donde los

estados están obligados “a ejercer una autoridad plena y entera sobre los medios y espacios costeros” (Miossec, 1998:246), para lo cual el Estado Federal aporta los presupuestos necesarios y asume mediante acciones específicas, la protección y desarrollo del litoral como un espacio diferente por sus características especiales.

El otro ejemplo mas conocido es el de la Ley del Litoral del 3 de Enero de 1986 de la República Francesa, llamada también la “Ley con Dientes” por la gran cantidad de medios económicos y políticos puestos a su disposición para su cumplimiento. El litoral francés estaba en un proceso acelerado de privatización y los efectos ambientales eran evidentes (cercamiento de dunas, construcción en áreas de bajamar, utilización de terrenos nacionales, construcción de balnearios en tierras públicas de las municipalidades, etc.). Por esta razón en su artículo primero se manifiesta claramente la particularidad del litoral y su estatuto para su manejo adecuado: el litoral es una entidad geográfica que requiere una política específica de ordenación territorial para su protección y su utilización. De este modo adquiere una legislación propia que requiere normas especiales, modificando la visión productivista, (la explotación a ultranza del litoral), por la visión de un manejo sostenible anticipándose un decenio a los acuerdos mundiales sobre el desarrollo sostenible (Miossec, 1998:245).

En los países que no han adoptado este tipo de legislación específica sobre el ordenamiento del litoral, como son la mayoría de países latinoamericanos y del Caribe, el espacio público de la línea costera, o espacio litoral, es fuente de conflicto permanente. Basta echar una ojeada al texto de la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado –IBERMAR

(2009), "Manejo Costero Integrado y Política Pública en Latinoamérica", que muestra diagnósticos preocupantes en México, Colombia, Panamá, Chile, Argentina, Brasil, República Dominicana, Cuba, Uruguay, España, Portugal, Puerto Rico y Costa Rica sobre el estado actual de su gestión costera, tanto en las políticas, normas, instituciones e instrumentos, como en las prácticas cotidianas de sus actores en el proceso de construir una gestión participativa e incluyente.

El Caribe, tampoco es la excepción, pues la ocupación y uso del litoral tiene tan variados actores como diversas problemáticas. La ocupación no es tan diferente de lo que ha ocurrido en el resto del mundo, solo que allí ya se ha demostrado que existen soluciones para su manejo comunitario e integral. Y en Colombia estas soluciones aún no se han adoptado a nivel de la legislación nacional, mucho menos llevado a la práctica, a pesar de que ha habido esfuerzos institucionales importantes en cada país como se puede ver en el texto de IBERMAR (2009). Pero en el Caribe el problema es histórico, de vieja data. Procesos como el desplazamiento de comunidades campesinas e indígenas de las zonas costeras se han observado desde el siglo XVIII por razones muy diferentes de las actuales, (ver caso de los "black caribs" de Saint Vicent y Dominica o de los haitianos llevados para poblar las costas de la Mosquitia hondureña y del oriente cubano en los siglos XIX y XX). Hoy no son los plantadores esclavistas quienes expulsan las poblaciones vecinas cuando las necesidades de la gran expansión privada lo requieren sino los "ressort"¹, en República Dominicana, Puerto Rico y Cuba.

¹ "Típicamente el "ressort" es un complejo de cientos de habitaciones que contiene dentro de sus instalaciones tiendas, facilidades de entretenimiento (deportes acuáticos, ecuestres, golf, tenis), espectáculos artísticos, varias piscinas, playas restaurantes cafeterías y en algunos casos, actividades especializadas para niños". En lenguaje sencillo puede decirse que al Caribe

También en Colombia: casos de Chambacú, La Boquilla y Barú en Cartagena, El Ancón, Rodadero, Salguero, Pozos Colorados y Zuana en Santa Marta y los más recientes en Mmayapu, Manaure en la Guajira y Coveñas en el Golfo de Morrosquillo del Departamento de Sucre. Evidentemente por que en general el proceso de utilización de las costas se ha supeditado más a las necesidades del capital como ha sucedido en los grandes desarrollos turísticos mexicanos, como el caso de Cancún, que a las necesidades colectivas de pequeñas comunidades que los usan en actividades de subsistencia o los ocupan a título precario sin transformarlos ni en sus aspectos físicos, ni en su uso ni en su apropiación.



Fuente: Muelles Fiscal y Porto Real, Playa del Carmen, Quintana Roo.
UNAM, 2006

Sin embargo también se observan grandes cambios como los de la Riviera Maya, y las islas coralinas de Belice, en donde se ha buscado evitar la alta concentración de hoteles en las estrechas líneas de playas, como sucedió en Cancún, para distribuirlos ampliamente en áreas con mayores atractivos naturales,

se le asigna un rol de centro de entretenimiento en el nuevo orden global. Se trata del paso de la "economía de la plantación" a la "economía del resort"... (Pantojas, 2006:1-19)

culturales y paisajísticos, diversificando el turismo de “sol y playa” hacia un “etnoturismo” que parece interesarle a las grandes compañías de inversión inmobiliaria, frente a la crisis del “ressort” en su modalidad del “todo incluido”. Una rápida revisión a los procesos comunitarios que se están desarrollando en el Gran Caribe, muestra como este manejo por parte de las comunidades respetando sus derechos puede ser la mejor alternativa para la conservación y desarrollo sostenible de los recursos costeros del Gran Caribe, como lo demuestran los trabajos de Breton et al (2006), frente a la propuesta del “ressort”, o nueva plantación (Pantojas, 2006:1-19) y al de la privatización de las costas para especulación inmobiliaria, o “vender paisaje”, que es un bien gratuito que no les cuesta a quienes invierten en este tipo de proyectos.

Para contribuir a entender la problemática del manejo del litoral en el aspecto de la privatización creciente de su espacio público y su consecuente deterioro ambiental y social, en este trabajo se recoge el resultado de las discusiones que se dieron en la Red IBERMAR que fue coordinado por Avella y Burgos desde el 2008 hasta el año 2009, con la participación y discusión informada de sus miembros².

Por eso la pregunta central que se hace es, ¿Hasta que punto esas mismas instituciones han tenido éxito en el cumplimiento de sus funciones? Es decir, las de velar por la correcta aplicación de la normatividad a cargo de cada institución³ para

² Aunque este informe fue largamente discutido con la mayoría de sus miembros, no se pudo llegar a un acuerdo unánime, pues los representantes de las instituciones gubernamentales manifestaron constantemente que no se les hacía justicia a su trabajo.

³ Especialmente en el cumplimiento del Decreto 2324 de 1984 en su artículo 166, que estableció que “Las playas, los terrenos de bajamar y las agua marítimas son bienes de uso público”, es decir “intransferibles a cualquier

proteger la "*rex pública*", lo que es de todos. Y el objetivo principal es identificar el proceso de apropiación del espacio público sobre el litoral en el Distrito de Santa Marta, a través de los diversos actores del territorio que se han tomado el litoral a partir, de las políticas, usos, manejos y ocupaciones.

Con el fin de buscar respuestas a esta pregunta, se señalan en el Capítulo I algunas de las características generales más relevantes del litoral tanto Caribe como Pacífico. En el Capítulo II, se analizan teóricamente los conceptos claves de espacio público y espacio litoral como ejes de lo que sería una Ley de Ordenamiento específica para el litoral en Colombia, como se ha hecho en muchos países del mundo y en lo que tiene un retardo enorme Latinoamérica y el Caribe. En el Capítulo III se analiza el proceso de privatización al que se ha sometido el litoral Caribe colombiano a partir de una serie de casos analizados de manera general, pero cuyo material recolectado, daría para realizar una monografía exhaustiva sobre cada sitio, que está en mora de realizarse. En este sentido a las investigaciones sociales sobre los litorales, les ha hecho falta recursos, pues las costas casi siempre han sido vistos exclusivamente desde la óptica ambiental o puramente biológica, salvo contadas excepciones. El Capítulo IV muestra cómo este proceso de privatización se ha dado por la vía de una valorización mercantil, o lo que se ha llamado el "boom inmobiliario de alto standing", (que desemboca en el "neoexclusivismo" como fractura social). Que promocionado a nivel mundial (lo que también se ha llamado la "miamización" o el "efecto Miami"), ha disparado la especulación del suelo litoral con la venta del

título" aunque sobre ellos "pueden otorgarse concesiones, permisos o licencias para su uso y goce a los particulares, sin que confieran dominio sobre el suelo o subsuelo".

paisaje gratis, (que teóricamente no tiene ningún precio pero sí un alto valor de uso, como el aire para respirar), a altos precios (convirtiendo la venta del paisaje en la práctica, en un valor de cambio seguro y atractivo para los inversionistas). Para terminar se hacen una serie de consideraciones finales que permitirán al menos plantear y si es posible entender, hasta que punto la institucionalidad que actualmente tiene como función hacer un manejo eficaz de los bienes públicos, lo ha logrado. O si por el contrario, frente al fracaso en la aplicación de esta institucionalidad, se requiere de urgencia una Ley Específica para el Ordenamiento Litoral como la que Estados y Francia adoptaron hace más de 30 años y que Elizabeth Parra sugiere en su trabajo de grado (Parra, 2010), para superar los cuellos de botella institucionales.

Capítulo 1. El Litoral Colombiano: características generales

Las costas colombianas a lo largo de su historia han pasado por grandes transformaciones territoriales motivadas por el desarrollo turístico, portuario y por el constante flujo de asentamientos en terrenos de bajamar⁴ y zonas aledañas con algún tipo de protección legal (parques y santuarios naturales, zonas de reserva indígena, manglares y humedales, playas públicas, etc). El diverso desarrollo económico y la naturaleza privilegiada de las regiones Caribe y Pacífica han producido un rápido crecimiento y grandes modificaciones en la estructura socioespacial: impacto antrópico, apertura de carreteras, la instalación de zonas portuarias, y asentamientos permanentes, entre otros, han sido característicos de estas zonas costeras y que reflejan el tipo de apropiación pública y/o privada sobre el litoral.

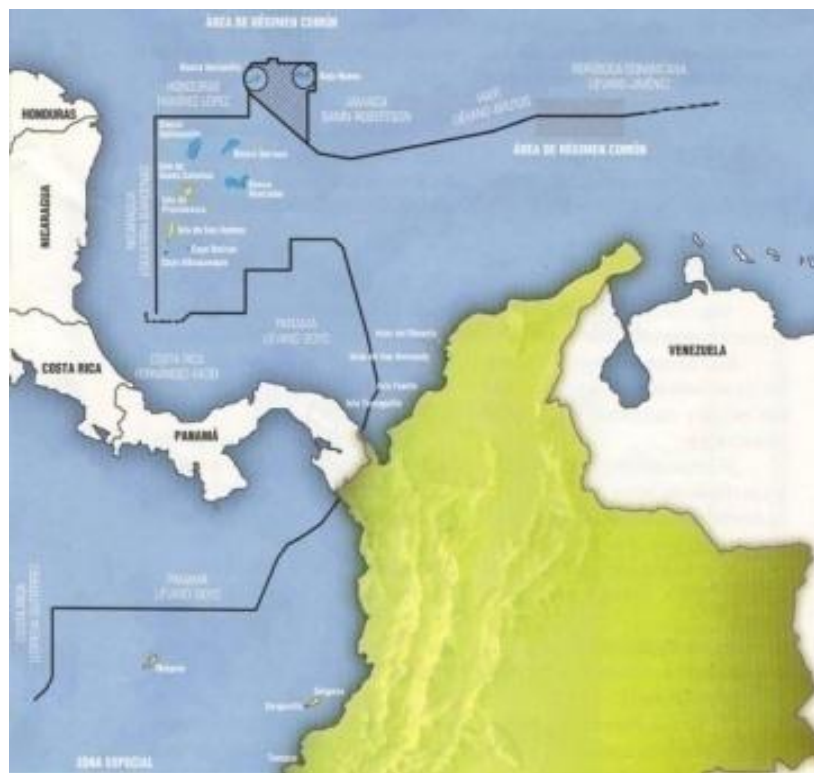
A continuación se señalan algunas de las características más relevantes hechas a partir del Informe Colombia, hecho a la Red IBERMAR, que fue coordinado por el Avella y Burgos (2009), con la participación de varios de sus miembros. Aunque este informe fue largamente discutido, no se pudo llegar a un acuerdo unánime, pues los representantes de las instituciones

⁴ Hacen parte del litoral y se definen legalmente en el Decreto Ley 2324 de 1984 y Decreto 2663 de 1994 como los terrenos que se encuentran cubiertos por la máxima marea y quedan descubiertos cuando esta baja. Por consiguiente, es la franja entre la línea de alta marea y la línea de baja marea (zona intermareal). Documento base para la elaboración de la política nacional de ordenamiento integrado de las Zonas Costeras Colombianas, 1997.

gubernamentales manifestaron constantemente que no se les hacía justicia a su trabajo. Sin embargo esta tesis es en cierto modo el resultado de esas discusiones para analizar de una manera general hasta que punto ha tenido éxito el manejo institucional del litoral.

1.1. Geográficas

La geografía Colombiana representa en sus áreas marinas el 45% del territorio nacional en su Zona Económica Exclusiva (ZEE), según el UNCLOS III (Convención del mar y los océanos de las Naciones Unidas), entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico. Sus costas tienen una longitud aproximada de 3.100 km (1.300 km en el Pacífico, 1642 km en la región continental Caribe y 52 km en la región insular Caribe).



Mapa 1. División marítima

Esta división define al territorio costero desde diversos aspectos. En lo económico, los puertos de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura y los puertos carboníferos y los multipropósito que se están proponiendo a lo largo de la línea del litoral Caribe son expresión del desarrollo económico de las regiones. En lo ecológico, la diversidad de ecosistemas y los Parques Nacionales Naturales del Caribe y Pacífico forman parte de la reserva y riqueza ambiental de estas regiones, además de convertirse en referentes turístico y cultural. En lo sociocultural, las diversas comunidades indígenas y afrocolombianas tienen particularidades en cada uno de los departamentos y municipios que conforman cada región. Es así como doce departamentos tienen jurisdicción sobre las zonas costeras colombianas: en la costa Caribe continental se encuentran los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Choco, La Guajira, Magdalena y Sucre con un total de 38 municipios que abarcan una extensión de 26.898 km², lo cual representa el 2.4% del territorio nacional; la zona del Caribe insular corresponde al departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el cual ocupa un área inferior al 1%. Sumados, estos albergan una población total de 3.508.631 habitantes. Por su parte, en la costa del Pacífico, tienen jurisdicción los departamentos del Cauca, Choco, Nariño y Valle del Cauca con un total de 15 municipios, los cuales ocupan una extensión de 23.505 Km², representado el 2% del territorio nacional y una población de 721.000 habitantes.

Tabla1 Departamentos y municipios costeros

DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS	POBLACION MUNICIPIOS MENCIONADOS ⁵ (Porcentajes)	
Región Caribe		3.508.681	82.9%
Antioquia	Arboletes, Necoclí, San Juan de Urabá, Turbo	223.436	5.3%
Atlántico	Barranquilla, Juan de Acosta, Piojó, Puerto Colombia, Tubará	1.169.608	27.6%
Bolívar	Cartagena, Santa Catalina	907.442	21.5%
Córdoba	Los Córdoba, Moñitos, Puerto Escondido, San Antero y San Bernardo del Viento	121.125	2.9%
Choco	Acandi, Ungía	24.202	0.6%
La Guajira	Riohacha, Dibulla, Manaure, Urbilla	375.661	8.9%
Magdalena	Santa Marta, Ciénaga, Pueblo Viejo y Sitionuevo	566.937	13.4%
San Andrés y Providencia	San Andrés, providencia	59.573	1.4%
Sucre	Coveñas, San Onofre, Tolú	84.899	2.0%
Región Pacífica		721.583	17.1%
Cauca	Guapí, López, Timbiquí	63.477	1.5%
Choco	Bahía Solano, Bajo Baudó, Litoral de San Juan, Juradó, Nuquí	46.572	1.1%
Nariño	El Charco, La Tola, Mosquera, Olaya Herrera, Pizarro, Santa Bárbara, Tumaco	262.242	6.2%
Valle del Cauca	Buenaventura	325.090	7.7%
Total		4.230.264	100%

Fuente: DNP, 2008

1.2. Naturales

Estamos, pues, ante una amplia variedad de regiones biogeográficas, representativas tanto de Centroamérica como de Suramérica, y que se manifiestan en las zonas marino costeras nacionales a través de complejos sistemas ambientales con una gran diversidad biológica. (Visión Colombia 2019:9). Los recursos naturales costeros son variables y

⁵ Se puede determinar la alta concentración de la población cerca de la línea costera. Si se considera la población total, la densidad promedio de las poblaciones dentro de los 100 kms del mar es de 217 habitantes/km², mientras que para las poblaciones más allá de los 100 kms la densidad promedio es de sólo 39 habitantes/km². (Meisel y Pérez, 2006:61).

representan la diversidad ecológica y ambiental de cada región. La distribución costera es heterogénea: manglares, estuarios, arrecifes de coral, litorales rocosos, praderas de pastos marinos, fondos sedimentarios, acantilados, playas y el sistema pelágico son característicos del territorio costero colombiano.



Fuente: Wikipedia. Desde la estación espacial internacional.
Manglares de la CGSM. Trabajo de campo, 2008.

El uso más importante del litoral, fuera del de los puertos y el de la urbanización ha sido el de las playas para el turismo. Estas están formadas por sedimentos aportados por los ríos, principalmente el Magdalena, lo mismo que los tributarios al golfo de Urabá y a la región de Santa Marta desde la Sierra Nevada; por la erosión en la península de La Guajira y por arenas blancas de origen coralino en los archipiélagos de San Bernardo, El Rosario y San Andrés y Providencia. (IBERMAR 2008), las lagunas costeras y los bosques de manglar con aproximadamente 86.310 ha. están representados en la Ciénaga Grande de Santa Marta, la Ciénaga de Mallorquín, Galerazamba y la Ciénaga de la Virgen, la Caimanera y el complejo cenagoso de Necoclí entre otras, bordeando la línea costera. Para el caso de los arrecifes de coral, estos se encuentran, en el Parque Nacional Natural Tayrona, en la costa norte de Isla Barú y la ensenada de Sapzurro (frontera con

Panamá), en las Islas del Rosario y San Bernardo, y en el archipiélago de San Andrés y Providencia (INVEMAR, 2002; IDEAM, 2001).

Por su parte, en el litoral pacífico las playas son arenosas y están formadas por sedimentos aluviales de color gris oscuro o por la erosión de corales (Isla Gorgona y en la ensenada de Utría). Los manglares ocupan una franja continua de 300.000 ha. que se extiende desde el río Matajé en el sur, hasta Cabo Corrientes en el norte, y que son los más desarrollados del país. Las formaciones coralinas en el Pacífico están localizadas principalmente en las islas de Malpelo y de Gorgona, al norte de Bahía Solano, Punta Ardita, golfo de Cupica, bahías de Utría, Cuevita, Octavia y Limones (INVEMAR, 2002; IDEAM, 2001). La presencia de especies endémicas se caracteriza por crustáceos, equinodermos y algunas algas. Igualmente, algunas especies de organismos fitoplanctónicos y zooplanctónicos, y especies de moluscos, peces, poliquetos, aves y mamíferos. (IBERMAR, 2008).

Tabla 2 Características Fisiográficas de las regiones Caribe y Pacífica

Características de la región Caribe	Características de la Región Pacífica
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tiene una extensión terrestre de 194.513 km² y una zona económica de 524.981 km². ➤ Zona insular: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas. Y los cayos de Roncador, Quitasueño, Serrana, Serranilla. ➤ En el Caribe la marea es de tipo semidiurna. ➤ El oleaje medio en el Caribe es el que proviene del NE, con altura de ola significativa (Hs) de 1.5 m en condición media y Hs de 8 m para oleajes extremos (Huracanes). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cuenta con un área terrestre de 131.246 km² y una zona económica de 367.823 km² ➤ Zona insular: Islas de Gorgona, Gorgonilla y Malpelo. ➤ Las mareas tienen régimen semidiurno (dos bajamares y pleamares al día) ➤ Las olas tienen dirección predominante NW, SW y SE con alturas en un rango de 0.5 a 1.5 metros y períodos entre 10 a 18. ➤ El modelado del paisaje costero está influenciado por la presencia de tsunamis y marejadas. ➤ Clima caracterizado por precipitaciones extremas ➤ Diversidad de unidades modeladoras Se puede encontrar: (1) formas marina o de litoral, conformadas por playas, las cuales son extensas en bajamar y casi nulas en plenamar. (2) formaciones aluviales, donde se pueden apreciar el complejo de islas y orillares, diques naturales, bacines, terrazas y Valles de Cauces.

Fuente: Información tomada del documento IBERMAR, 2008

1.3. Áreas protegidas.

Dentro de las 51 áreas protegidas⁶ que tiene el país, once se localizan en el litoral costero. De estas, siete se localizan en la región Caribe con un total de 27.077 km² distribuidos de la

⁶ A pesar de los avances en el país, la conservación en las zonas marino costeras es aún escasa, en conjunto, las áreas protegidas en el territorio marino costero representan el 0.58% del total nacional y en el mundo menos del 1% de los océanos están protegidos. (DNP, 2007: 13-14)

siguiente manera: PNN⁷ Isla de Salamanca, PNN Los Katios, PNN Macuira, PNN Sierra Nevada de Santa Marta, PNN Tayrona, PNN Corales del Rosario en el Pacífico cuatro áreas protegidas con 2.348 km². Allí se destaca la Isla de Malpelo cuya diversidad ecológica ha sido mecedora de reconocimientos nacionales e internacionales, convirtiéndose en Sitio Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO. Hay que anotar que existe además un Área Marina Protegida (MPA) en el Archipiélago, administrada por la Corporación Regional y que tiene aproximadamente 65.000 kms². (Santos-Martínez, Hinojoza y Sierra, 2009:14).

En el Caribe colombiano, la Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM), la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM) y Seaflower en San Andrés y Providencia, son reservas de Biosfera (UNESCO). Estos son ecosistemas de riqueza incomparable y de equilibrio y conservación de la diversidad biológica, están muy ligados a los procesos litorales. Cabe anotar que la SNSM es el macizo litoral más alto del mundo (5.500 m.s.n.m) y representa prácticamente todos los ecosistemas que existen en la América tropical desde el mar hasta las nieves perpetuas. Por su posición geográfica no solo suministra el agua a las ciudades y valles aluviales circundantes, sino que las proteger de la acción de los huracanes. Por ello sobre el Caribe continental colombiano no se presentan estos eventos como en el resto del Caribe.

La CGSM es el complejo lagunar más grande de Suramérica con una extensión de 4.280 km² de los cuales 430km² corresponden

⁷ PNN Parque Nacional Natural

al espejo de agua; declarada Humedal Internacional RAMSAR⁸ mediante Decreto 224 de 1998, y Reserva del Hombre y la Biosfera en el año 2000, convirtiéndose de esta manera en un punto clave para la vida en el planeta. Su riqueza natural se ve reflejada en las diversas especies: “existen 144 especies de peces, 98 especies de crustáceos y moluscos siendo los más conocidos la jaiba, el camarón y la ostra; 190 especies de aves entre las cuales cabe mencionar dos especies endémicas: colibrí y tordo; 276 especies de vegetales y se han identificado 11 tipos de formación vegetal, en los cuales encontramos múltiples combinaciones de especies, predominando el bosque de manglar que rodea al sistema de ciénagas y caños de la eco-región siendo las especies más notorias el mangle rojo, el mangle salado y el mangle amarillo” (Moscarella y Pinilla 2000:4).

Por su parte, la riqueza de la región Pacífica ha sido identificada como “la de más alta concentración de biodiversidad por unidad de área reportada en el mundo. Se han encontrado hasta 400 especies de árboles y 800 de vertebrados por hectárea, cifra récord, muy por encima de la Amazonía (...) Han sido descubiertas entre 7.000 y 8.000 especies de plantas de las 45.000 que hay en Colombia, se cree que un poco más de 2000 especies de plantas y 100 especies de aves de la zona no se encuentran en otro lugar del mundo”. (Leyva, (ed), 1993. Visión Colombia DNP, 2007:10)

⁸ La Convención de RAMSAR, firmada por más de 90 países, considera los humedales entre los ecosistemas más productivos del mundo y propugna por su protección y recuperación (Moscarella y Pinilla 2000:7). Se define un Humedal RAMSAR como un humedal con funciones ecológicas vitales como cuerpo de agua y hábitat de plantas y animales, además de su significación a nivel económico, cultural, científico y recreativo. Una Reserva de Biosfera es una zona de ecosistemas de importancia planetaria para la vida, que requiere conciliar las necesidades de conservación con las necesidades de la gente. En: Convenio RAMSAR. Fundación Verde Vivo, 2000.

1.4. Espacios socioculturales

En los espacios marítimos colombianos existen un sinnúmero de huellas y expresiones materiales e inmateriales, que dan cuenta de la enorme diversidad cultural del país. Como aspecto cultural importante para Colombia, los departamentos costeros también tienen la mayor cantidad de población étnica del país: 82% de afrodescendientes y 75% de la población indígena. La mayor proporción de población afrodescendiente, con respecto al total departamental, se encuentran en Choco (83%), San Andrés y Providencia (57%), y Valle del Cauca (27%); mientras que la población indígena se concentra en los departamentos de La Guajira (45%), y Cauca (22%) (DNP, 2007:15).

La población étnica de la región Caribe, se ve representada por los grupos indígenas⁹ que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta: *Arhuaco (Iku)*, *Kogui (Kaggaba)*, *Wiwa (Arzarios)*, *Kankuamos (Atanqueros)* quienes suman una población aproximada de 10.000 indígenas; así mismo los Wayuu que habitan la Península de La Guajira son la población indígena más grande del país (160.000) además de ser los únicos

⁹ La Constitución Política de 1991 reconoce en la población indígena una serie de derechos dentro de ellos el Derecho al territorio el cual que su territorio bajo el carácter de colectivo. *La propiedad que los indígenas tienen sobre las tierras de resguardos es comunitaria. La tierra para los indígenas es como la lengua y sus costumbres: es un elemento muy importante de su identidad cultural. El artículo 329 de la Constitución establece que los resguardos son propiedad colectiva, constituyéndose en una garantía para evitar su disolución como sucedió en épocas pasadas en que fueron vendidas las tierras de resguardo a terratenientes y a otras personas no indígenas. De esta forma en la Constitución se les ha dado el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables a las tierras de los resguardos indígenas y de los grupos étnicos en general, siendo que además esas tierras tienen el carácter de colectivas, según los explican los artículos 63 y 329. El mismo beneficio se le otorga a otros grupos étnicos (como a las comunidades negras y raizales) que han vivido desde tiempos inmemoriales en territorios sobre los cuales el Estado no les había reconocido la propiedad comunitaria.)* Doc. Política

indígenas binacionales, es decir, comparten nacionalidad Venezolana y Colombiana¹⁰. Por su parte, en los departamentos de Antioquia y Chocó se encuentran los Embera y Tule; en Córdoba y Sucre los *Embera katío*, y *Senú*. Esta gran diversidad étnica y cultural de la costa Caribe,



Fuente: Indígenas SNSM, MEUM. Indígenas Wayuú, La Guajira, trabajo de campo programa Manejo del Litoral

“[...] es el producto de la variedad de razas, credos y costumbres de sus diferentes grupos de pobladores entre los cuales se destacan indígenas, europeos, negros e inmigrantes del Medio Oriente. El proceso de mestizaje resultante ha dado origen a una identidad social y cultural propia, cuya máxima expresión son las fiestas populares en las que confluyen los mitos, ritos y leyendas de sus diversos pobladores y que cumplen la función de celebrar y perpetuar la idiosincrasia caribeña” (DNP, 2007:15)

Los Arhuacos o Ikus habitan principalmente la zona del César y la cuenca del río don diego en la parte norte de la Sierra su población la conforman aproximadamente 15.000 personas, hablan lengua iku.

Los Kaggabas o Koguis habitan la cara norte de la SNSM en las cuencas medias y alta del territorio comprendido entre los ríos Palomino y Tapias, su

¹⁰ El derecho a la doble nacionalidad. Para los indígenas que viven en zonas de frontera de Colombia con otros países, puede considerarse otro derecho cultural (Art. 96, 2 c.) Es un derecho de estos pueblos el mantenerse unidos a pesar de las divisiones administrativas arbitrarias, ya que sus familias viven a uno u otro lado de la frontera. Son numerosos los pueblos indígenas que comparten territorio de dos o más países, entre ellos los Wayuú, Bari, Tule, Awa, y las diversas comunidades que viven en las fronteras de Colombia con Venezuela, Ecuador, Panamá, entre otras.

población la conforman aproximadamente 9.000 personas, hablan lengua kogian.

Los Wiwas o Arzarios habitan en la cuenca del Río Guachaca en la cara norte en las cuencas medias y altas de los ríos Rancherías, Cesar y Gadillo. Su población la conforman aproximadamente 2.000 personas, hablan lengua dumana.

Los Kankuamos o Atanqueros habitan la zona alrededor de Chemeskemena, Guatapuri y Atanquez, que es la capital del pueblo kankuamo. Su población la conforman aproximadamente 2.000 personas. Hace cerca de 15 años esta comunidad inicio un proceso de reindigenación de su lengua.

A diferencia del Caribe, en la región Pacífica no tuvo lugar el intenso mestizaje, lo cual ha permitido a las poblaciones afrodescendientes e indígenas recurrir a su *etnicidad* como factor político en los procesos de reparación y empoderamiento desde lo cultural, lo que ha sido clave en sus luchas reivindicativas. Muestra de ello es la promulgación y aplicación de la Ley 70 de 1993¹¹ que, a pesar de no haber satisfecho las expectativas colectivas en términos de su efectivo cumplimiento, ha reconocido y adjudicado parte del territorio a las comunidades afrodescendientes del Pacífico¹² (Arocha,

¹¹ Ley 70 de 1993. ha sido reglamentada entre otros por el decreto 1745 de 1995 sobre adjudicación de tierras comunales a comunidades afro-colombianas, teniendo en cuenta sus derechos sociales, económicos, políticos, culturales y territoriales, el Decreto 2314 de octubre 13 de 1994 que crea la Comisión de Estudios para la Formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras, el Decreto 2313 de 1994 que crea la División de Asuntos de Comunidades Afro-colombianas del Ministerio del Interior y el Decreto 1371 que conforma la Comisión Consultiva de Alto Nivel. Documento base para la política 6-60.

¹² La cuestión de la tierra en la región pacífica ha sido particularmente problemática debido a su riqueza en recursos naturales y biodiversidad, como al conjunto diverso de actores en conflicto: en lo que tiene que ver con los territorios adjudicados legalmente a las comunidades afrodescendientes e indígenas, en calidad de propiedad colectiva, la gran mayoría de estos terrenos fueron arrebatados luego de la incursión paramilitar en la región a mediados de los años noventa. Incursión violenta que trajo consecuencias catastróficas para las poblaciones locales, entre ellas el desplazamiento forzado masivo que, con el obvio abandono de la tierra, se da vía libre a la

1992). Aunque dicha población se encuentra localizada en todo el territorio nacional, a las comunidades negras del Pacífico se les reconocieron algunos derechos, particularmente aquellas que han venido ocupando las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, entre ellos el derecho a la propiedad colectiva sobre la tierra, a los recursos mineros en áreas o zonas mineras de comunidades negras, que gozaban del derecho de prelación para que el Ministerio de Minas les otorgara licencia especial de exploración y explotación, según Documento base 6-60 del Ministerio del Interior. Sin embargo con las nuevas inversiones de capital extranjero en minería, muchos de estos derechos se han revocado, en la práctica especialmente en las zonas costeras.

Por otra parte, en lo que respecta al Patrimonio Cultural Material e Inmaterial¹³ de la región Caribe se ve representado en espacios como Cartagena de Indias, Santa Cruz de Mompox, San Basilio de Palenque y en expresiones y manifestaciones culturales de importancia nacional como el Carnaval de Barranquilla. A esto se le sumaría los planes de recuperación de los centros históricos que actualmente se adelantan en ciudades como Santa Marta y Barranquilla. De igual forma, el

sustitución de cultivos por la siembra de Palma Africana a gran escala. Sustitución propiciada y mantenida por los mismos grupos paramilitares.

¹³ Según la Ley General de Cultura o Ley 397 de 1997¹³ el patrimonio cultural de la nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular (Ley General de Cultura, Art.4). Dentro de dicha Ley el Patrimonio material e inmaterial tiene gran importancia y en un menor grado el Patrimonio cultural sumergido el cual es considerado uno de los más importantes en Latinoamérica, que a pesar de su importancia no ha tenido especial atención por parte del gobierno nacional, ni de la academia.

fortalecimiento del vínculo entre el mar y el patrimonio cultural de las ciudades costeras ha cobrado importancia política para los gobernantes locales, quienes promueven cada vez más las fiestas regionales y sus manifestaciones culturales: podrían citarse los casos de las Fiestas del Mar en Santa Marta, las Fiestas del 11 de noviembre en Cartagena, o el Festival del Dividivi en La Guajira.



Fuente: Cartagena de Indias. Trabajo de campo, 2008

De tal manera que el renovado auge de los espacios litorales en la región, donde participan tanto la administración pública como intereses particulares, ha llamado la atención de inversionistas nacionales y transnacionales que ven allí oportunidades de expansión empresarial, materializados sobre todo en proyectos inmobiliarios. Tal vez la transformación arquitectónica sea el aspecto más evidente de este proceso de renovación urbana, teniendo como puntos neurálgicos los centros históricos y aquellas zonas de la línea costera susceptibles de una *revalorización* en términos de inversión económica y transformación espacial. Este tipo de intervenciones del espacio público en los centros urbanos y áreas litorales de las principales ciudades del Caribe colombiano, tienen ya sus

antecedentes en otras ciudades de América Latina y el Caribe. Sin embargo, es preciso anotar que este tipo de planificaciones urbanas en la ciudad contemporánea llevan implícitas efectos de segmentación y fragmentación, generando transformaciones sociales y culturales en los usos y apropiación del espacio público, fracturando de manera importante el sentido de pertenencia y socialización de los mismos.

“Existen muchos vacíos jurídicos aún sobre las competencias en las zonas costeras, a pesar de los intentos desarrollados desde algunas instituciones del estado. Sobre una misma zona existen varios planes que involucran el ordenamiento y el desarrollo, no siendo convergentes en sus objetivos y alcances, sin compartir las mismas vigencias y formulados en tiempos diferentes. Varias entidades tienen jurisdicción sobre una misma porción de territorio en las zonas costeras. Por otro lado la falta de información en los entes territoriales locales sobre el manejo costero, impide que los ejercicios de planificación local tengan en cuenta la importancia que tiene a nivel nacional el manejo costero, así como que se asegure la participación de todos los actores implicados, en el uso de los recursos costeros” (IBERMAR, 2008).

Por otra parte, factores como el espacio geográfico, la urbanización y los procesos migratorios han sido determinantes poblacionales para el desarrollo de las regiones costeras. En el caso de la región Caribe, ciudades capitales como Santa Marta, Barranquilla y Cartagena representan los mayores focos de concentración poblacional, dadas sus características propias de centros urbanos, y polos de desarrollo socioeconómicos. Respecto a los otros municipios, según el documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas (PNOIZC), anota:

“como causas del bajo incremento de la población están su cercanía a los polos de mayor atracción, el doble proceso migratorio, inmigración desde el área rural y emigración desde los municipios o directamente desde el campo hacia las ciudades

capitales o los problemas de orden público” (PNOIZC, 1997: 6-45).

En la región Pacífica, su configuración poblacional está determinada en gran medida por el Puerto de Buenaventura, el más grande del país. Además aparece la ciudad de Cali que, en su condición de capital de Departamento, atrae un número considerable de población migrante, principalmente desplazada por el fenómeno de la violencia. Como centros secundarios están Tumaco, Guapi, El Charco y Bahía Solano. Cabe anotar que los fenómenos de la violencia y el desplazamiento en esta región del Pacífico registra en la historia reciente del país una problemática de dimensiones significativas en los órdenes social, económico y cultural.

Las comunidades costeras locales, tanto en la región Caribe como en el Pacífico presentan el común denominador de la pobreza, poca presencia del Estado en materia de inversión y aseguramiento de las condiciones sociales, económicas e institucionales adecuadas para el desarrollo local y regional comunitario, como lo señala el informe de IBERMAR,

“[...] las actividades económicas están en una situación estancada y la inversión económica y los recursos financieros son insuficientes para apalancar un desarrollo sostenible de estas zonas. Las zonas costeras debido a su posición estratégica han jugado un papel muy importante en el tema del narcotráfico, por lo tanto han tenido que sufrir los efectos sociales, económicos e institucionales del tráfico de drogas en todo el territorio costero. De igual manera tanto en las zonas costeras continentales del Caribe y del Pacífico han sido escenarios del intenso conflicto armado colombiano” (IBERMAR, 2008).

En consecuencia, asistimos a zonas deprimidas social y económicamente, donde la gestión local y las dinámicas de participación comunitaria se dificultan, debido a la falta de

políticas locales y estrategias organizacionales para el manejo y desarrollo territoriales. Además, las dificultades de vida que deben afrontar estas comunidades también están vinculadas a manejos inadecuados de las zonas costeras producto tanto de procesos industriales, la contaminación medioambiental y urbanismo no planificado, así como a las propias prácticas de sobreexplotación de recursos marino-costeros. “Por otro lado son comunes los conflictos de uso de recursos originados por actividades incompatibles, como pueden ser las actividades portuarias y el turismo, la conservación y el desarrollo de infraestructuras, entre otras” (IBERMAR, 2008).



Fuente: Trabajo de campo. 2005. Universidad del Magdalena

Capítulo 2.

El espacio público litoral en el Caribe colombiano: conceptualización teórica

La conceptualización del espacio público remite al terreno de las contradicciones entre la lógica de lo público y de lo privado, en tanto manifestaciones de unas determinadas definiciones, intereses y proyectos de orden político, económico y social, en que se enfrentan usos y funciones comunitarias tradicionales, a un desarrollo o modernización a ultranza que desde una concepción neoliberal busca privatizar los bienes comunes (“common wells”)¹⁴. Estos bienes comunes consagrados por la ley como intangibles, inalienables, e inembargables, no se pueden transferir ni privatizar bajo ningún pretexto. Sin embargo son los que han sufrido los procesos de transformación más intensos como se verá en los capítulos II y IV, haciendo del espacio litoral uno de los conceptos más problemáticos dentro de un proceso de ordenamiento territorial (Parra, 2010).

2.1. El Espacio Público.

El carácter deficitario en la gestión contemporánea de lo público, tanto desde la perspectiva urbanística como de la esfera política- ligada a las relaciones de poder-, hace que la concepción del espacio público como concepto, sea uno de los

¹⁴ Para una discusión más profunda del tema de la privatización de los bienes públicos (“common Wells”) como medida de protección, ver la discusión de Aguilera K., Federico (1992) El fin de la tragedia de los comunes. En “Ecología Política 3”.

temas conflictivos entre las demandas ciudadanas para sus usos públicos y sociales y las formas de apropiación para su usufructo privado . Por ello la noción de “lo público” se manifiesta como vigencia de un Estado de derecho que incluye una cultura política como parte integrante de la construcción de ciudadanía (Rabotnikof, 1993: 76).

Por lo tanto el modelo occidental dominante relativo a lo público, va a privilegiar las nociones de lo *colectivo* y lo *abierto* para definir este tipo de espacios, cuyas características son las de la utilidad pública y el acceso común. Pero no será sino hasta la instauración del Estado moderno, que determina las particularidades tanto de una esfera pública como de una esfera privada, que lo público – y con ello sus espacios físicos y simbólicos- empiece a adquirir importancia y a tener normas y regulaciones desde el punto de vista urbanístico, económico y político en el marco del proyecto de la modernidad.¹⁵ Tales disposiciones tienen la función de apuntalar una serie de transformaciones, donde la figura del Estado va siendo desplazada en su papel de garante de representación e integración social:

“[...]Lo público parece deslizar su significado y ya no se agota en su identificación tradicional con lo estatal, sino que tiende a incorporar elementos de participación y de gestión, de despliegue y transformación de una cultura política, y sobre todo a convertirse en el “lugar” de redefinición de la idea de ciudadanía” (Rabotnikof, 1993: 91).

Esta redefinición del concepto de ciudadanía, que implica formas novedosas en su ejercicio mismo amparadas en el

¹⁵ “En su uso político, el adjetivo “público” en los siglos XVII y XVIII irá marcando un cambio en las relaciones de la comunidad y el Estado con los individuos y grupos, dando lugar a una progresiva diferenciación entre el Estado, la comunidad y el individuo” (Rabotnikof, 1993:78)

concepto de "sociedad civil", trae consigo la emergencia de nuevas formas de comunicación y resignificación de los usos y apropiación del espacio; proceso que va a estar sustentado en unas premisas básicas: por un lado, tenemos unas determinadas formas de gobierno a partir de la escisión entre la sociedad civil -en tanto representación de una esfera social-, frente a lo estatal referido a una esfera pública-institucional; por otro, surgen las consideraciones de la problemática urbana en contextos locales-globales, en relación a la definición y concepción del espacio público (Ramírez, 2006).

Entonces, podríamos decir que la *problematización* viene dada por la consideración del espacio público en tanto objeto de contradicciones. Si bien éste mantiene su condición estratégica que posibilita la visibilización de las interacciones, tensiones y conflictos propios de unas prácticas socio-espaciales en el entorno urbano, y que remiten al contrapunteo de lo local-global, de lo público-privado, también es cierto que dichas prácticas y procesos resignificadores de los usos y apropiación de los espacios tienen efectos considerables en el ejercicio de la ciudadanía. A su vez este ejercicio que, en la ciudad actual contrasta con una profunda fragmentación urbana y formas de exclusión social, produce fenómenos como el de la creciente privatización de "lo público" que, como se ha señalado, comprende desde sus expresiones urbanísticas (la planificación territorial como actividades rentables para los urbanizadores), económicas (la producción y el mercadeo de los bienes básicos), hasta lo político (como la privatización del poder, con la compra de votos en las elecciones y las promesas de incumplidas de los elegidos), privilegiando una esfera privada sobre la esfera pública como expresión de lo común y colectivo. Lo que está mostrando la multiplicidad de factores y actores determinantes

en la conceptualización del espacio público como *posibilitador* de apropiaciones materiales y simbólicas: es decir, como el lugar privilegiado de luchas simbólicas en tanto relaciones de poder existentes:

"en un sentido normativo, el espacio público es de todos pero no todos se lo apropian y lo perciben de la misma manera. Y en este proceso, cruzado por la creatividad y la improvisación, por la sociabilidad y el conflicto, se generan formas de identificación y de disolución social. En estas intervienen relaciones de poder y disputa que expresan el contenido político de las actividades públicas. Estos aspectos aluden a lo público como espacio de la ciudadanía y plantean la importancia de la participación de la sociedad y de las instituciones para lograr equilibrios entre intereses, necesidades y acciones públicas, privadas y sociales" (Ramírez, 2006: 106).

De manera que en ese proceso de identificación y construcción de sociabilidad, asignada al espacio público está cargado de contenidos materiales y simbólicos. Es allí donde adquiere su sentido político, en la medida en que se constituye en el ámbito que reúne y legitima las esferas de lo social y de lo público, convirtiéndose en componente fundamental de la planificación y gestión urbana, en estrecha relación con modelos y políticas de intervención socio-espacial.

Es justamente a partir de una determinada gestión urbana, que los modelos y las políticas públicas se tornan significativos en relación a los usos y apropiación del espacio: significativos siempre que dan cuenta de los enfoques y confrontaciones entre la visión privada de una *mercantilización* del espacio, frente a la definición y participación ciudadana, tendientes a la revaloración del espacio público en su significación de ámbito de expresión-acción de lo popular urbano (Carrión, 2005).

Ahora bien, de lo que se trata entonces es de la definición y aplicación de unos determinados modelos de gestión e intervención urbanísticos, los cuales muestran unas tendencias más o menos definidas: por un lado, se pretende una *profundización* de la gestión privada donde el espacio público - en tanto ámbito de expresión- es visto como "obstáculo" en procesos de privatización. Por otro lado, se observa la tendencia a cargar de un mayor contenido y significación a "lo público", y donde el espacio adquiere especial relevancia en cuanto terreno de los conflictos con los intereses privados, pues este bien público se puede "privatizar", pero en donde también participan las afectividades. Lo que genera nuevos condicionamientos con efectos restrictivos en el ámbito de la ciudadanía y la participación social. Por ello se estaría desde el punto de vista del manejo de estos recursos costeros frente a dos definiciones que desde el punto de vista legal son claras, pero desde el punto de vista administrativo se entrecruzan creando una extrema confusión que facilita los procesos de privatización por parte de particulares. En materia del manejo costero el "bien común" como son las áreas de bajamar tienen el carácter de inalienables e inajenables, mientras que el de "bien público" como espacio diferente al de las áreas de bajamar puede ser materia de apropiación, venta o adjudicación privada en tanto "baldío", que es la categoría que se usa para solicitar su privatización. Sin embargo estos dos tipos de "bienes", que aunque tienen características diferentes no pueden ser manejados independientemente. De aquí la necesidad de priorizar su utilización como "espacio público", que comprende las categorías generales definidas por la ley colombiana de "bienes comunes y bienes públicos", sometido a las condiciones especiales del litoral.

Separados estos dos bienes corren el riesgo de dificultar el manejo y de incrementar las tensiones generadas por la privatización creciente de los bienes públicos para garantizar su conservación como lo propone el debate de los “commons wells” de Hardin (1968) y discutido por Aguilera (1992). Por otra parte, esta tendencia genera procesos de fragmentación y exclusión social en la vida urbana y frena aquellas iniciativas que propugnan por la renovación del espacio público como factor articulador de las relaciones sociales y comunitarias, con efectos en la democratización de la gestión pública, que deben tener una mayor visibilidad y un mejor control ciudadanos (Oyhandy, 2004).

En cuanto a los nuevos condicionamientos al espacio público, como resultantes de los actuales procesos de urbanización en la ciudad contemporánea, se encuentra el de la *fragmentación* en tanto segregación urbana, produciendo “constelaciones discontinuas de fragmentos espaciales”, especialmente en las ciudades con una amplia fachada frente al mar. Esta fragmentación, causa la pérdida de *espacios referenciales* de construcción social y del sentido de pertenencia local; asimismo, produce el fenómeno de *dispersión*, como un derivado de procesos de disolución y fragmentación de la ciudad, donde el espacio litoral, especialmente cuando a su vez es una ciudad con fachada marítima, va perdiendo su función integradora. Por su parte, con la privatización del espacio público, surgen procesos de mercantilización, a través de los cuales agentes privados dictan nuevas necesidades y usos del espacio, debilitando así la construcción social de lo público como efecto de la lógica del mercado como lo señala Carrión (2005:15).

“con la tendencia a la privatización no sólo de la gestión de la urbe, sino de la vida misma de la colectividad en todos sus ámbitos, la centralidad urbana empieza a ser víctima del abandono de lo cívico, de la pérdida de su condición de espacio público y su ocupación de sectores populares. [...] la concentración de la propiedad y la penetración de capitales transnacionales en desmedro del pequeño capital nacional, se observa la reducción del compromiso de la población con la zona; es decir, la erosión del sentido de ciudadanía” .

Tabla 3 Espacio público en el periodo colonial y republicano en Colombia

PERIODO	CARACTERISTICAS
<p>PERIODO COLONIAL</p>	<p>Desde inicios del proceso de conquista y colonización en nuestro país, se implantó en el territorio el principio jurídico del dominio eminente que tiene el Estado sobre las zonas costeras. Este principio toma su fuente directa de la Ley de las Doce Partidas de Alfonso X El Sabio, que establecía el uso público de estas zonas ley que a su vez se fundamentó en el derecho justinianeo y principalmente en las disposiciones del Digesto que estableció el principio de que “Litus publicum est eatenus, quia maxime fluctus exaestuut- D. 50,16,112- el litoral es público hasta donde cubre la marea más alta”; por su parte, las instituciones preceptuaron que “Litorum, usus publicus iuris Pentium est-1,2,1,. El uso de las playas es público por el derecho de gentes. Las Partidas definieron que es “cosa” todo lo que, no siendo persona ni acción, era útil o cómodo para el hombre. Entre las cosas comunes a hombres y bestias se consideraban al aire, el agua de lluvia, el mar y sus riberas; en las cosas comunes a los hombres se incluían los ríos, los puertos y los caminos públicos.</p>
	<p>En América el estudio de la propiedad arranca de las “capitulaciones de Conquista”, que eran diversas. En el sistema implantado a la corona Castellana correspondían, por el fuero de la conquista y posesión, todas las tierras descubiertas y la tenencia absoluta de vidas y haciendas; luego, jurídicamente, el derecho de los particulares a la tierra derivada de la merced real y, por misma concesión de los reyes, el disfrute de las reducciones y corregimientos de indígenas. La conclusión final no es otra que la de precisar el que durante todo el periodo colonial las zonas de playa y bajamar, los puertos y en general el mar y sus riberas fueron considerados como bienes INAPROPIABLES por los particulares al pertenecer a la categoría de las cosas comunes.</p>
<p>PERIODO REPUBLICANO</p>	<p>La Constitución de 1886 determinó que pertenecían a la República de Colombia todos los bienes que fueron de Unión colombiana y se estableció, desde entonces, una clasificación de los bienes del Estado en bienes de uso público, bienes fiscales y bienes adjudicables. Frente al nuevo orden constitucional del 86, las zonas costeras fueron declaradas reserva territorial del Estado según lo preceptuado en el artículo 107 del Código Fiscal (Ley 110 de 1912); igual tratamiento se le dio en dicho Código a las islas y playones, aceptándose el principio de que podían existir islas en uno y otro mar apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio con anterioridad a la vigencia de la Ley 110 de 1912 y en conformidad con el Artículo 45 de la misma ley, la que en su literal b. Dispuso:</p> <p>Artículo 45. se reputan baldíos y por consiguiente, de propiedad Nacional</p> <p>a) las costas desiertas del territorio de la república no perteneciente a particulares por título originario o traslativo de dominio</p> <p>b) las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio.</p> <p>Estas disposiciones dieron continuidad al Código Fiscal de 1873 que estableció la reserva absoluta del Estado sobre las islas, por lo que los derechos de los particulares en virtud de títulos traslativos de dominio se podían considerar cuando se acreditasen con anterioridad de la vigencia del código de 1873.</p> <p>La Ley 85 de 1920 determinó que “Los playones situados en terrenos baldíos, así como las islas a que se refiere el ordinal a) del artículo 107 del código fiscal, podrán ser usufructuados, ya por medio de ocupación con animales, ya por cultivos agrícolas y, en el parágrafo del artículo 60 de esta ley 85 se dispuso que “los municipios en donde estén ubicado los playones e islas en referencia tendrán derecho al cincuenta por ciento (50%) de la cuenta que ellos produzcan, siendo de su cargo coadyuvar la acción del gobierno en la eficacia de esta disposición.</p>

2.1.1. La normatividad

En Colombia, la preocupación por la gestión de las zonas costeras es relativamente reciente. Su representación institucional ha estado en manos del Ministerio de Medio Ambiente -actual Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), junto con otras entidades e instituciones, dentro de las que se destaca la labor del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras-INVEMAR. (IBERMAR, 2008). La estrategia institucional frente al manejo costero a nivel nacional es el Plan de Acción 2002-2004 de la **Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios Oceánicos y las Zonas costeras e Insulares de Colombia-PNAOCI**, adoptado mediante Documento CONPES 3164 del 2002. Dicha política se enmarca en los tratados internacionales firmados por Colombia, en especial con los Convenios de Biodiversidad, Cambio Climático, Convención Ramsar de Humedales y el Convenio Marpol. Este plan estratégico tiene dos componentes fundamentales: por un lado, se consagra como una política pública del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y, por otro, se establece la creación del **Comité Nacional de Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras**, como máxima instancia responsable de orientar la formulación e integración de las políticas sectoriales; así como impulsar la ordenación y desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras colombianas.

Además se integra la Comisión Colombiana del Océano (CCO) que, en tanto órgano intersectorial, tiene como misión proponer al Gobierno Nacional la **Política Nacional del Océano y de los**

Espacios Costeros (PNOEC), para su administración y desarrollo sostenible, incluidos los planes de acción para implementarla. La CCO ha adelantado un proceso participativo convocando las diferentes entidades públicas y privadas con intereses en el campo marino: una especie de foro de concertación y armonización de las políticas nacionales, con el fin de coordinar y articular el Plan Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras (PNMIZC), a través de los aportes concertados de los miembros y/o participantes del Comité Técnico Nacional de MIZC (CCO, 2007).

Entonces, las iniciativas y políticas institucionales en torno a la gestión costera a nivel nacional representan, sin duda alguna, un avance significativo en los asuntos de ordenamiento territorial y control ambiental. Sin embargo, en lo relativo a sus alcances normativos y grados de implementación y participación de las instancias involucradas se requiere mayores esfuerzos y voluntad política, tendientes al fortalecimiento de las políticas y planes de acción. En Colombia no existe una legislación específica para la regulación de los recursos costeros y marinos, sin embargo existe una serie de leyes y decretos dispersos y hechos para otras situaciones, pero que es posible encontrarle alguna relación con el tema. Por eso, pese a los esfuerzos recientes, el país no cuenta aún con un marco legal e institucional adecuado para el manejo integral de estas zonas, ni existe claridad en cuanto a las competencias de la Nación y las entidades territoriales para su administración y control (DNP 2007:20), como se puede deducir de la siguiente Tabla:

Tabla 4 Normatividad e Instrumentos Nacionales

Normatividad / Instrumentos	Principales Características
Ley 9 de 1961	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plataforma Continental
Decreto Ley 2811 de 1974	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Código de Recursos Naturales
Ley 10 - 1978	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por medio de la cual se dictan normas sobre mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental
Ley 12 de 1981	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprobatoria del Convenio Marpol y del protocolo de 1978
Decreto Ley No. 2324 de 1984	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima
Ley 45 de 1985	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprueba el Convenio para la protección del Medio Marino y Zona Costera del Pacífico sudeste
Ley 56 del 23 de 1987	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprueba el Convenio para la protección y el desarrollo del Medio Marino en la Región del Mar Caribe
Ley 1 de 1990	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estatuto de Puertos
Ley 13 de 1990	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estatuto General de Pesca
Constitución Política de Colombia - 1991	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es la ley de leyes que rige al Estado en sus diferentes niveles (nacional, departamental, local) y en general a la sociedad colombiana.
Ley 1ª - 1991	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por medio de la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones.
Ley 12 de 1992	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprobó el protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste.
Decreto No. 838 - 1992	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por medio del cual se reglamenta el régimen de concesiones y licencias portuarias previstas en la Ley 1ª de 1991.
Ley 99 - 1993	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creó el Ministerio de Medio Ambiente (actualmente, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT) como máxima autoridad ambiental, como ente rector de la gestión ambiental del país, coordinador del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y regulador de acciones referentes a la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación.
Ley 105 - 1993	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte
Ley 101 de 1993	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero
Ley 152 - 1994	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley orgánica de planeación (instancias y proceso para la formulación del Plan Nacional y los Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo)
Ley 164 de 1994	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por la cual se adopta la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992.
Ley 165 de 1994	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992
Ley 357 de 1997	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por la cual Colombia adopta la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas aprobada por Ramsar en febrero de 1971.
Ley 388 - 1997	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley de desarrollo territorial (proceso para la implementación de Planes de Ordenamiento Territorial municipal).
Ley 658 - 2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley de Practicaje Marítimo y Fluvial
Ley 768 - 2002	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley de Distritos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena: creación de comités locales de manejo de Zonas Costeras
Ley 830 - 2003	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por medio de la cual se aprueban el "Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima", hecho en Roma, el diez (10) de marzo de mil novecientos ochenta y ocho (1988) y el "Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas fijas emplazadas en la Plataforma Continental" hecho en Roma, el diez (10) de marzo de mil novecientos ochenta y ocho (1988).
Ley 915 de 2004	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento de Archipiélago de San

Normatividad / Instrumentos	Principales Características
	Andrés, Providencia y Santa Catalina.
Decreto No. 2766 – 2005	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por medio del cual se adopta el Plan de Expansión Portuaria 2005 – 2006.
Ley 1152-2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones (transferencia de funciones en pesca y acuicultura al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA)
Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI), 2000	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Política formulada por el Ministerio de Ambiente – Dirección de Ecosistemas en concertación con diferentes entidades. Conpes 3164 (mayo de 2002): Plan de Acción 2002-2004 de la PNAOCI
Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC), Julio 26 de 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Política formulada por la Comisión Colombiana del Océano (CCO).
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En las dimensiones especiales del desarrollo se incluyó la dimensión regional, en el marco de la cual se prevén acciones para el territorio marino costero relacionadas con el ajuste institucional y normativo, así como la articulación sectorial para la gestión integral de dicho territorio.
Política para el manejo integrado de la zona costera de Antioquia. Acuerdo 013 de 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Política adoptada en el marco de la PNAOCI por CORPOURABA, teniendo como soporte técnico científico los estudios de Zonificación y Caracterización de los manglares, Plan de manejo Integral de los manglares del golfo de Urabá y los lineamientos de manejo de la Unidad Ambiental Costera. Formulada al amparo de la función de planificación global que tiene la Corporación

Fuente: Modificado con base en Alonso *et al* (2003) y Steer *et al.* (1997). Tomado del texto de IBERMAR (2009).

Tabla 5. Actores institucionales identificados para la gestión costera en Colombia

Función	Responsabilidad Nacional	Responsabilidad Regional	Responsable Local
Política	Presidencia de la República; Ministerio del Interior y Justicia; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Transporte; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Protección Social; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Comunicaciones; Ministerio de Cultura	Gobernaciones Departamentales	Alcaldías Municipales
Ejecución	Armada Nacional / Cuerpo de Guardacostas; Dirección General Marítima / Capitanías de Puerto; Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible: CORALINA, CORPOGUAJIRA, CORPAMAG, CARDIQUE, CARSUCRE, CVS CORPOURABA, CODECHOCO, CRC, CVC, CORPONARIÑO; Unidad Administrativa Especial Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN; Instituto Colombiano Agropecuario ICA; Instituto Nacional de Concesiones INCO	Secretarías de Agricultura Oficinas de prevención y Atención de Desastres	Secretaría de Gobierno Secretaría de Obras Públicas Oficinas de Prevención y Atención de Desastres Secretarías de Agricultura y medio Ambiente y/o UMATAS y/o Departamento Administrativo de Medio Ambiente
Planificación	Presidente de la República (Autoridad de planificación); Consejo Nacional de Planeación; Departamento Nacional de Planeación	Oficina de Planeación Departamental; Consejos Departamentales de Planeación	Oficina de Planeación Municipal Y Consejos municipales de planeación
Coordinación, asesoría y consulta	Comisión Colombiana del Océano (CCO); Departamento Nacional de Planeación (DNP);	Consejos Departamentales de Planeación	Consejo de Gobierno; Consejo Planeación; Comité de

Función	Responsabilidad Nacional	Responsabilidad Regional	Responsable Local
	Consejo Nacional Ambiental; Dirección General de prevención y de Desastres		Hacienda
Control y Vigilancia	Capitanías de Puerto; Superintendencia de Transporte y Puertos ; Procuraduría Delegada Ambiental; Instituto de Investigaciones Geológico Mineras (INGEOMINAS); DIMAR Armada Nacional / cuerpo de guardacostas	Contraloría Departamental; Asamblea Departamental	Personería Municipal Consejos Municipales Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA)
Información e Investigación	Institutos nacionales de Investigación adscritos y vinculados al MinAmbiente: INVEMAR; HUMBOLDT; IIAP; IDEAM; Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH); Centro de Control de Contaminación (CCCP); IGAC		Universidades

Fuente: Tomado del texto de IBERMAR (2009). (Modificado de Steer *et al.*, 1997; INVEMAR, 2003)

Estas leyes, decretos y normas, responden más al concepto de "*urbis*", lo urbano, que usaron los romanos para representar la construcción física de la ciudad y sus procesos de apropiación. Pero tal como están no se pueden aplicar al ordenamiento urbano, mucho menos al costero. Así, como lo señala Parra (2010), no puede haber un ordenamiento eficaz, frente a la dispersión de estas normas y de las entidades responsables de aplicarlas, por lo cual se requiere plantear en una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Un Ordenamiento Costero que muestre al Litoral como un área que debe ser manejada de acuerdo a criterios diferentes a los de los espacios terrestres que no son móviles, que son estáticos y aplicados por una sola institución exclusivamente encargada del ordenamiento costero, tanto urbano como rural.

2.1.2. Espacio público y civilidad.

Por el contrario la "*civitas*" es la representación en el sentido griego de la civilidad, no de la propiedad como en el derecho romano. Por eso en cada ciudad griega debía existir en el centro de la ciudad un "*serapius*", o zona virgen en donde se pudiera rendir culto a los dioses de la naturaleza y recordaran como era el sitio que los ciudadanos habían transformado en ciudad. Por eso el espacio público, no solo puede ser considerado en sus dimensiones físicas y territoriales, que han caracterizado prácticamente todo el aparato normativo desde el punto de vista normativo, sino también por un claro sentido comunitario estrechamente ligado a la noción de ciudadanía. Esta normatividad bien intencionada como la señalada para el caso colombiano, contrasta entonces con los procesos de

fragmentación y privatización, a la que ha sido sometido el espacio público por parte de múltiples actores, pero especialmente por los procesos de urbanización en la ciudad contemporánea. Así, los esfuerzos por generar su carácter de espacios integradores a partir de esta normatividad mediante políticas públicas de planeación, se han visto frenados, desde la gestión urbana privada, que busca configurar espacios disolutorios y especializados en contra de la normatividad señalada. Estos nuevos espacios se caracterizan por ser espacios pseudos-públicos (Borja, 1998), cuyos referentes son la multiplicidad de centralidades y movibilidades individuales como sucede en el "*mall*". De tal forma que esta caracterización de la gestión de la ciudad actual plantea nuevas dimensiones en la concepción misma del espacio público:

"...creemos que el ángulo interesante para analizar las nuevas dinámicas urbanas y elaborar respuestas a los desafíos que nos planteamos es el del espacio público y el de la relación entre su configuración y el ejercicio de la ciudadanía, entendida como el estatuto que permite ejercer un conjunto de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales" (Borja, 1998: 2).

Es de anotar que la noción moderna de espacio público proviene de la escisión entre una propiedad de uso privado, y otra de carácter público de connotaciones sociales y de libre uso¹⁶. Lo que introduce una dimensión sociocultural cuando se consideran formas de apropiación como expresión de las necesidades que contribuyen a integrar al ciudadano. Por el contrario, cuando se observa un decaimiento en la consideración del espacio público como factor integrador se está frente a una ruptura en las

¹⁶ "el movimiento moderno en la primera mitad del siglo XX, y las políticas públicas en la segunda mitad han configurado un urbanismo que se ha confundido con la vivienda y obras públicas. El hacer ciudad como producto integral e integrador quedó olvidado y con él el espacio público. O por lo menos relegado a un rol secundario" Borja, 1998.

dinámicas de inserción social, y a una degradación en las políticas de planeación y gestión urbanas, cuyos fundamentos de articulación e identificación quedarían desvirtuados¹⁷.

Si bien la gestión urbana de lo público ha estado ligada a la noción y construcción de ciudadanía ("*civitas*"), lo que implica la generación de unas relaciones políticas, sociales y normativas (sea de orden individual o colectivo), también es cierto que se está frente a unas condiciones de degradación en el contexto de los procesos urbanizadores actuales ("*urbis*") en donde a los urbanizadores solo les interesa la parte física y económica. Lo que en la práctica significa marginación y exclusión social de los que no tienen acceso a los bienes inmobiliarios ofrecidos en el mercado especulativo. Produciendo así desarticulación de zonas comunitarias antes integradas y causando profundas fracturas en el tejido social de la ciudad que queda por fuera de la acción "urbanizadora".

En este sentido, las críticas ciudadanas, desde la "*civitas*" están orientadas hacia el desmonte del sometimiento de las políticas públicas a intereses privados y de igual forma, a una mayor participación en las políticas locales, en aras de reivindicar una mejor calidad del medio ambiente, la reinserción social de las zonas marginalizadas por los procesos especulativos urbanos y una revalorización del espacio público. De ahí que resulten de especial relevancia los estatutos político, social y urbano asignado al concepto de ciudadanía –y con ello al "ciudadano"– dado que estos permiten poner en situación unas competencias

¹⁷ "...si el espacio público moderno significaba exposición, debate crítico, interacción entre clases y autenticidad, su existencia ha sido cuestionada por la nueva sociedad informacional y la ideología privatista que la acompaña; el habitar tradicional ha sido reemplazado por condominios y otras formas de comunidades enrejadas, y el mercado ha sido reemplazado por los *malls*, al menos en el imaginario colectivo". (Salcedo, 2002: 4)

y recursos legales que aseguren el ejercicio de derechos y deberes. Además, el componente social posibilita y amplía el ámbito ciudadano de mano con el desarrollo de la gestión pública. Por su parte, el aspecto normativo-urbano se convierte en productor de ciudadanía, en la medida que incluye y regula movilidades y centralidades, otorgando sentido a la vida urbana (Borja, 1998).

Sin embargo, más allá de las críticas, el hecho es que el panorama del espacio público vinculado a la construcción de ciudadanía, parece obedecer irremediabilmente a unas políticas sectoriales bajo la premisa o la lógica del mercado. Esto se puede confrontar con la emergencia de movimientos y luchas comunitarias locales, en su afán por generar y mantener unas relaciones sociales estrechamente ligadas al territorio, a pesar de que "el eje articulador puede ser pensado desde los límites y posibilidades de la intervención ciudadana en la gestión del espacio público" (Oyhandy, 2004:3). Es por esta razón que buena parte de la teoría social contemporánea -relativa a lo urbanístico- alude a una "crisis del espacio público". Estas manifestaciones se darían a través de un alejamiento o falta de credibilidad en los preceptos básicos de los procesos democráticos, escepticismo en el discurso y la práctica de los políticos, así como la entronización de la esfera privada en las pretensiones, deseos y definición de la vida cotidiana de los ciudadanos. Estos componentes pueden ser determinantes al momento de considerar la aparición y profundización de una crisis del espacio público, materializada en la reducción de la participación ciudadana, focalización de los usos, o apropiación indebida del espacio, como también débiles procesos de gestión pública y control ciudadano en la definición de ciudad y proyectos urbanos. Cabe anotar que lo relevante aquí son las

implicaciones que estos tienen en la construcción misma de ciudadanía y su correlación con el uso y apropiación del espacio público, como lo señala Lechner, (2000: 5):

“la ciudadanía tiene que ver con la fortaleza del vínculo social. Y, por el contrario, la desafección política está vinculada a la debilidad del vínculo social [...] el vigor de la acción ciudadana en nuestros países parece depender no sólo (y no tanto) del ámbito de la política institucionalizada (sistema político), sino también de la vitalidad de la sociedad”.

Así, los planteamientos y reflexiones teóricas alrededor de formas de apropiación del espacio en la ciudad contemporánea, apuntan hacia dos aspectos centrales y que tienen que ver con el hecho de cómo enfrentar el socavamiento progresivo de la valoración de lo público, dado que éste representa el escenario propicio para la acción y fortalecimiento de relaciones sociales, como también el “lugar” de la identificación y expresión ciudadana¹⁸.

Además, los profundos cambios sociales generados por el proceso de globalización económica, aunado con modelos de privatización que inciden en prácticamente todas las esferas de la vida cotidiana, están influyendo de manera significativa en el desdibujamiento de la noción de ciudadanía. Jordi Borja (1998) señala que la dirección de la gestión ciudadana debe apuntar a una revaloración del espacio público y la calidad de vida, mediante “la participación y concertación en proyectos y planes,

¹⁸“un aspecto que se distingue en el debate contemporáneo sobre el espacio público y su resurgimiento, es su relación con la construcción de una vida política democrática, por lo que se afirma que la emergencia de la discusión en torno al espacio público responde tanto a la necesidad de presencia ciudadana frente a la fragmentación identitaria, como al impulso reivindicativo de la pluralidad” (Rabotnikof, 1995: 50. Citado en Ramirez, 2007: 100).

así como la recuperación del protagonismo de gobiernos locales en la política urbana". De igual forma, reivindicar el "ciudadano" como sujeto de la política en la construcción y gestión de la ciudad.

Otros autores como Lechner (2000), se centran específicamente en el ámbito político-estatal para analizar estas nuevas condiciones, mostrando que la globalización ha traído consigo un redimensionamiento de la política¹⁹ en el contexto de lo nacional-estatal, donde la soberanía nacional queda sujeta a nuevas reglas y normativas transnacionales, y cuya mayor expresión sería el fenómeno de la *desterritorialización*, es decir la pérdida de sentido de lo que sería el territorio como sujeto de la apropiación simbólica de los ciudadanos. Subraya entonces el surgimiento de dos tipos de ciudadanía: una *instrumental* caracterizada por el descrédito de la política y la legitimación de las administraciones locales a la hora de interlocución frente a problemas comunitarios concretos; y otra de tipo *política*, referida más a la acción colectiva que a políticas institucionalizadas.

En todo caso, uno de los aspectos presentes en la mayoría de los planteamientos teóricos en torno al espacio público, es la necesidad de su *revalorización*, ya que esta tiene una incidencia considerable tanto en la construcción de ciudadanía como en la capacidad de acción política comunitaria, frente a las tendencias privatizadoras y de fragmentación social. En suma, se trata de una revaloración en tanto implique la expresión de una

¹⁹ Lechner (2000) alude al concepto de "política" como el conjunto de instituciones y procedimientos más o menos estructurados, con penetración social a través de mecanismos clientelares y corporativos. Se toma la política como la principal instancia que ordenó y reguló la vida social.

ciudadanía con vocación política, que participa en la planeación y gestión de lo público,

"la emergencia de fenómenos de masificación, de exclusión social, de segregación urbana, de inseguridad y violencia, tiende a debilitar las cualidades potenciales que teóricamente permiten definir al espacio público como "el espacio de todos" [...] en este sentido, la calidad física y relacional de los espacios públicos urbanos, en la actualidad, refleja menos el predominio de prácticas democráticas, el desarrollo de condiciones de bienestar y de formas de integración social, y más, la existencia de formas deficitarias de ciudadanía. Estas formas se expresan a través de la disputa por el uso y control del espacio urbano y por el acceso a bienes públicos, así como a prácticas irregulares e ilegales y de la inconformidad de distintos sectores de la sociedad urbana" (Ramírez, 2007: 100).

2.2. Espacio litoral.

Los conflictos entre "bien común y bien público", espacio público y espacio privado y apropiación social y propiedad privada, han dado origen en los espacios litorales a una discusión de alcance mundial en la segunda mitad del siglo XX cuando se constató que una de las áreas más afectadas por los procesos de desarrollo a ultranza sin consideración de su equilibrio ecológico y su crecimiento inequitativo, eran precisamente las zonas costeras. Como es sabido las áreas litorales en todo el mundo son las que mas crecen en poblamiento: Bavoux (1998:8), citando cifras de J. Staszewski, muestra que entre 1945 y 1950 vivían a menos de 50 km. der las costas un 27.6% de la población mundial y 50.3% a menos de 200km. A finales del siglo pasado, mas de un 5 billones de personas vivían "...sobre tierras en contacto con el mar" (Pinchemel, Philippe et Geneviève, 1988) lo que está mostrando cómo el poblamiento litoral es el más dinámico del mundo.



Fuente: Vista Aerea, San Andres Isla. UNAL, sede caribe. Maestria en Estudios del Caribe. Cohorte III. Salida de campo 2006-1

2.2.1. Conceptualización.

Desde el punto de vista de la geografía física Regnaud, Hervé (1998a) analiza los litorales, como espacios geográficos que cambian físicamente bajo la influencia del mar, del clima global y de la evolución natural y de la acción de los hombres sobre el medio físico.

Centra su atención sobre el concepto de “movilidad” del litoral para indicar que lo que lo hace diferente de los demás espacios son los cambios tanto en el tiempo como en el espacio a diferentes escalas. Estudia el litoral desde la geografía física y desde la geomorfología como un espacio móvil que cambia en el tiempo y en el espacio a diferentes escalas. El carácter de la movilidad está a mitad de camino entre los espacios fluidos atmosféricos y oceánicos que están permanentemente en movimiento a grandes escalas planetarias y los terrestres que serían relativamente inmóviles, fijos. Y desde el punto de vista

de la velocidad los espacios atmosféricos y oceánicos cambian permanentemente mientras que los litorales serían más lentos (hay cambios minuto a minuto, hora a hora). Entre los unos y los otros el litoral es como un espacio de amortiguación en donde la parte terrestre debe adaptarse diariamente para acomodarse a la movilidad impuesta por el agua del mar, la fuerza del viento, la presión de la atmósfera, las precipitaciones, los aportes de sedimentos de los ríos, las inundaciones masivas que vienen de la tierra, las mareas extraordinarias y los vendavales que vienen del mar. Para ejercer esta función de amortiguación la mayor parte de los componentes terrestres son móviles (arenas, lodos, cantos rodados) o están sujetos a intensos procesos de erosión.

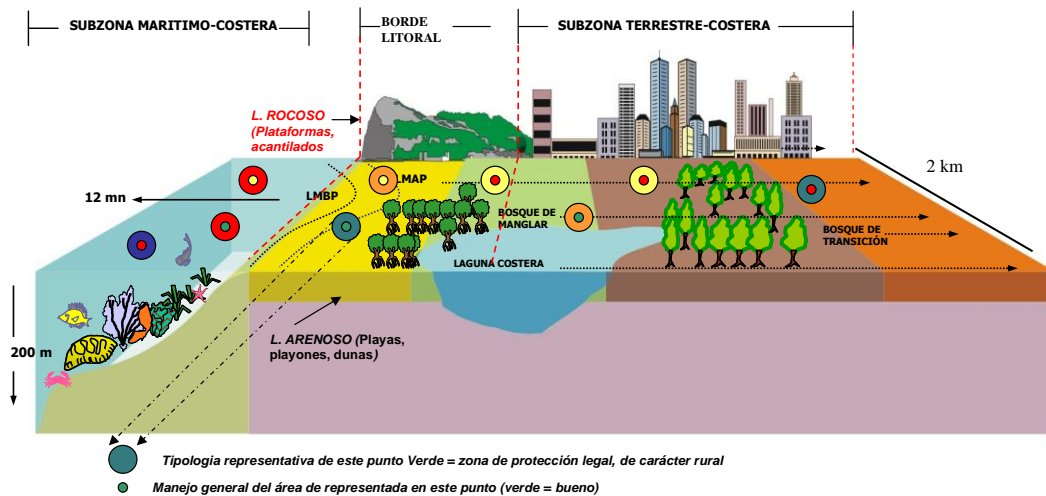
El litoral como espacio, según Avella et al. a partir del análisis de Regnaud, Hervé (1998a) no es un espacio geométrico utilizado por los hombres como un área sobre la cual desarrollan sus actividades. Tampoco es un reservorio que se pueda organizar de acuerdo a las necesidades de cada sociedad o grupo humano. Ni mucho menos un contenedor, que se pueda llenar de actividades productivas.

El litoral es un concepto que se construye a partir de los problemas generados por la interrelación entre las condiciones físicas (el mar, la tierra y la atmósfera) y el uso de los medios para satisfacer las crecientes necesidades de la población que busca satisfacer con los recursos ofrecidos por el medio, la ciencia, la tecnología, el capital humano y financiero, que siempre son limitados y circunscritos a unas condiciones específicas.



Fuente: Cartagena y Bocagrande al fondo, vista desde el Cerro de La Popa. Programa Manejo del Litoral Caribe, UNAL, 2007.

El litoral desde este punto de vista no es un objeto de estudio como un recipiente desde el mero punto de vista espacial. Es un sujeto de estudio en el sentido de que hay que vivir en el litoral para poderlo entender, pues los procesos que se desarrollan tanto desde el punto de vista ambiental, como socioeconómico, son complejos por que confluyen diversos factores caracterizados por la movilidad en el corto, mediano y largo tiempo. En este sentido estructuran una cultura que algunos autores han dado en llamar con el neologismo “litoralidad”, al proceso de interacción entre un medio físico, fundamentalmente móvil y la sociedad que lo vive, lo percibe y en consecuencia se adapta a sus condiciones, o lo altera mediante transformaciones que pueden ser sostenibles, si aceptan su carácter móvil o insostenibles, si lo manejan como áreas terrestres fijas, dependiendo de su capacidad de manejo y gestión en el mediano y largo plazo.



Fuente: Programa Manejo del Litoral Caribe, UNAL. Adaptado del marco metodológico para abordar el manejo integrado de zonas costeras en Colombia. INVEMAR 2000.

Sin embargo a pesar de estas características en los últimos años se ha presentado un proceso de litoralización (Peron, Françoise et Rieucou, Jean 1996:20) del poblamiento que conlleva la urbanización del litoral. Y no solo por razones económicas o (empleo, servicios, implantación de actividades industriales, etc), sino por la búsqueda de una mejores condiciones de vida cerca del mar para los que prefieren mejorar su calidad de vida que su salario. El poblamiento conlleva la mejoría de la infraestructura de vivienda, de comunicaciones y de diversión no solo para una población que vive permanentemente en las zonas litorales, sino también para los turistas que se desplazan estacionalmente. Todo lo cual, agregado, genera una tendencia a un manejo del suelo como una zona estable que no va a estar sujeta a la "movilidad" característica de toda zona litoral. Así se planifica y se ordena el litoral, especialmente su área urbana, con una lógica de estabilidad que no es compatible con la movilidad que aunque lenta (diaria), afecta considerablemente las construcciones y el

equipamiento colectivo en el mediano y largo plazo. El resultado es que frente a la movilidad, la tendencia creciente es la de construir defensas para evitar la acción del mar o de los fuertes vientos, iniciándose así un círculo vicioso que lleva cada vez a invertir más recursos sociales para proteger inversiones privadas, que se han hecho en una zona en donde la movilidad es la característica principal. Por ello ordenar en el área litoral es conciliar la lógica de la movilidad con la de la satisfacción de las necesidades sociales por encima de la individuales, defendiendo el espacio público de la privatización a ultranza.

2.2.2. La problemática reciente.

Sea que por sus características propias el espacio litoral resulta altamente atractivo, sobre todo en términos del desarrollo urbanístico; sea por que mediante prácticas especulativas del uso del territorio, venden el paisaje de todos a quienes compran apartamentos en los lujosos edificios privatizando los bienes comunes, lo que está en discusión como centro de esta problemática, es el acceso desigual a los usos y apropiación del espacio público²⁰.

Por lo general, las condiciones de inequidad social y económica presentes en el espacio público litoral van a estar determinadas, en gran medida, por "la débil voluntad política en la aplicación responsable de los planes de desarrollo, su movilidad geográfica

²⁰ La Ley 70, del 4 de julio de 1866, sobre deslinde y formación de catastro de las tierras baldías de la Nación, establecía: *se reputan baldías de propiedad nacional las costas desiertas y los terrenos de las islas de uno y otro mar que no estén ocupadas por poblaciones organizadas, o con justo título por pobladores particulares, y establecía el deber del Gobierno de dictar las leyes y decretos necesarios para deslindar completamente la propiedad nacional de la de particulares.*

y social, poco estudiada y débilmente encauzada, [...] la falta de compromiso y responsabilidad de sus autoridades y sus habitantes” (Cabrales y Cáceres, 2007:9) en la ordenación y gestión urbana del litoral.

Se puede decir que la conflictividad de este espacio viene dada por los múltiples actores presentes y que divergen en sus intereses, actividades y formas de apropiación: desde la participación de capitales nacionales y transnacionales en la promoción, oferta y desarrollo de la industria urbanística y turística, ocupando un amplio espectro en la gestión privada del litoral, que puede ir desde el desarrollo y equipamiento inmobiliario, hasta grandes proyectos urbanos que apuntan hacia el fomento de la inversión en bienes privados, representados en complejos turísticos dirigidos principalmente a los mercados internacionales²¹.

Por su parte, comunidades de pescadores y colonos asentadas en líneas costeras, representan otro actor social fundamental en la dinámica propia del litoral: son grupos sociales cuyos patrones de ocupación del territorio están determinados básicamente por relaciones económicas de supervivencia, además de unos fuertes vínculos socio espaciales con el medio marino, enraizados tradicional y culturalmente en virtud de actividades como la pesca artesanal. Sin embargo, a partir de mediados del siglo XX las regiones costeras latinoamericanas son objeto de un desarrollo urbanístico, donde extensas áreas de los espacios litorales comienzan a mostrar nuevas formas de

²¹ En América Latina, casos como los de Cancún en México, Isla de Santa Catarina en Brasil, o Cartagena de Indias y Santa Marta en el Caribe colombiano, son algunos ejemplos de ese modelo de apropiación y privatización de la línea costera, caracterizado por el fomento de la industria del turismo, actividades de ocio y entretenimiento, y la promoción de la propiedad privada con expansiones territoriales significativas.

uso y apropiación –legal e ilegal- del territorio, generando así un considerable desplazamiento de asentamientos y de actividades en las áreas litorales:

“de forma directa (el desarrollo urbanístico) cambia los patrones de usos del suelo, haciendo desaparecer los hábitats y paisajes naturales. De manera indirecta produce efectos secundarios o colaterales: favorece la construcción de todo tipo de infraestructuras y equipamientos, se generaliza la aparición de basuras, vertidos, ruidos y una amplia gama de residuos procedentes de las múltiples actividades humanas (Barragán, 2003: 54).

En este sentido, aquellos factores que determinan el espacio litoral como terreno de conflicto tienen que ver, en términos generales, con el uso indebido del suelo, con un marcado deterioro medioambiental; además de la contaminación visual y auditiva, así como un alto grado de desconocimiento normativo (Cabralles y Cáceres, 2007). Este panorama va a estar enmarcado en una serie de medidas e iniciativas tempranas de gestión privada del espacio litoral, combinada con unas políticas públicas que asumían las nuevas condiciones en términos de “responsabilidad estatal” frente al desarrollo urbano, y que comienzan a colocar el debate entre lo público-privado desde la doble perspectiva de las normatividades y limitaciones legales, en cuanto a los usos y apropiación de zonas costeras. Y, por otro lado, el surgimiento de unas resistencias ciudadanas que entienden y asumen la ocupación del espacio litoral bajo la figura de la *construcción colectiva* del territorio, cuyo discurso oscilaba entre la supervivencia y unos usos “tradicionales” del suelo y el ordenamiento que permita incluir las costas como recursos de todos.

Las vertiginosas transformaciones geográficas y poblacionales ocurridas en las áreas litorales a nivel global a partir de la segunda mitad del siglo XX, como producto del modelo de globalización económica y bajo la lógica del mercado – impulsado por capitales nacionales y transnacionales- dan cuenta de una *resignificación* del espacio. En este proceso surgen nuevos usos, se crean nuevas necesidades y funciones que deben cumplir extensas zonas litorales consagradas anteriormente a unas dinámicas de apropiación de otro orden. Por ejemplo, a usos y desarrollos comunitarios de escaso impacto infraestructural del territorio, así como métodos tradicionales de intervención del medio marino.

Así, con la imbricación de la gestión privada del litoral con el favorecimiento de políticas al desarrollo urbanístico, las áreas costeras adquieren nuevas connotaciones acordes con la implementación de los nuevos proyectos generando entonces una valorización del paisaje costero y del frente marítimo. A su vez, se da una activación de la promoción e inversión urbanística, y con todo ello el consecuente desplazamiento de las comunidades locales:

“el crecimiento moderno de la ciudad lo ha hecho al margen de su litoral, no ha establecido un diálogo fluido con el mar, e incluso, en ocasiones, lo ha ignorado. Ahora las relaciones urbanas, las nuevas ideas de relanzamiento económico, e incluso la revalorización de los conceptos de paisaje costero o calidad de vida urbana han hecho reconsiderar esa relación con el frente marítimo. [...] interviene también una nueva consideración de la competitividad de las ciudades, de la redefinición de su función urbana y el desarrollo de estrategias de recualificación y proyección del espacio urbano con la finalidad de buscar nuevos hitos de referencia de la ciudad” (Ginés y Hernández, 2006: 106).

De esta manera, la gestión de las áreas costeras trae consigo tres elementos fundamentales en su implementación:

1. La mencionada *reconsideración del litoral*, que implica a su vez la necesidad de nuevas maneras de concebir e intervenir esa franja vinculante entre el medio marino y el entramado urbano, como se analizó anteriormente
2. La utilización de *modelos territoriales* en concordancia con los nuevos intereses públicos y privados, de acuerdo a las decisiones políticas en las que prevalecen más los privados que los públicos, como se verá en el Capítulo III.
3. Los *planes de ordenamiento* locales, cuyo mayor desafío radica en superar intereses sectoriales, a partir del diseño de estrategias que apunten al equilibrio y desarrollo económico, urbano y social frente a los procesos urbanizadores en la ciudad contemporánea, como se analizará en el Capítulo IV con el caso de Santa Marta.

Capítulo 3.

El proceso de privatización del litoral

Caribe Colombiano

El litoral Caribe colombiano, ha venido sufriendo grandes transformaciones que están estrechamente vinculadas con la ocupación y su acción permanente de los agentes modificadores antes mencionados, en el proceso de privatización al que ha estado siendo sometido en los últimos 20 años. En la muy variada línea de litoral del Caribe colombiano se encuentran desde áreas protegidas bajo la figura de reservas naturales, de inmensa riqueza ambiental, zonas de manglares y estuarios, arrecifes, litorales rocosos y playas que completan el rico y heterogéneo paisaje costero. Sobre estos recursos ambientales de importancia mundial, es que se desarrolla el proceso de privatización. De igual forma, la instalación y funcionamiento de zonas portuarias, un desarrollo urbanístico expresado en mega proyectos inmobiliarios y complejos hoteleros que tienen una considerable presencia en algunos sitios específicos a lo largo de la costa han acelerado el proceso de privatización de estos bienes públicos. En los últimos años este proceso de apropiación del litoral Caribe a través de una ocupación en primer lugar precaria, pero que después se va legalizando por medio de acciones que privatizan abiertamente no solo el espacio, sino el bien común como se puede ver a través de los numerosos casos reseñados por la sociedad civil como se verá a continuación.

3.1 La dimensión del problema

Esta problemática no solo es propia del espacio público del litoral Caribe colombiano. Si dimensión es mundial y las soluciones para el manejo integral de estas zonas por un solo ente responsable de coordinar las actividades de las diferentes instancias gubernamentales, se han venido proponiendo desde hace más de 50 años.

3.1.1. A nivel mundial

El problema ha sido de tal magnitud que desde mediados del siglo XX, frente a la expansión sin control de actividades lesivas al medio ambiente los países más desarrollados optaron por resolver radicalmente el problema del deterioro creciente de las zonas costeras. De aquí que una de las primeras leyes que asignan un estatuto definido como área con características específicas sometidos a una serie de normas que ponen al litoral en el centro de las preocupaciones del estado, es la "Coastal Management Act", propuesta por la administración Nixon en 1969 y convertida en Ley por el Congreso de los Estados Unidos de América en 1972 (Gamblin, 1998:245-253). En esta ley se buscaba hacer una declaración política sobre el manejo costero que incluyera su preservación, protección y desarrollo, mediante la acción coordinada de los Estados de la Unión para preparar planes específicos de las zonas más expuestas en los cuales debían participar todos los agentes concernidos, coordinando los trabajos de todos los niveles a partir del nacional y hacer las modificaciones necesarias a las normas estatales siguiendo las normas nacionales. Esta declaración no solo es política, sino una declaración de principios en donde los

estados están obligados "a ejercer una autoridad plena y entera sobre los medios y espacios costeros" (Gamblin,1998:246), para lo cual el Estado federal aporta los presupuestos necesarios y asume mediante acciones específicas, la protección y desarrollo del litoral como un espacio diferente por sus características especiales.

El otro ejemplo mas conocido es el de la Ley del Litoral del 3 de Enero de 1986 llamada también la "Ley con Dientes" por la gran cantidad de medios económicos y políticos puestos a su disposición para su cumplimiento. El litoral francés estaba en un proceso acelerado de privatización y los efectos ambientales eran evidentes (cercamiento de dunas, construcción en áreas de bajamar, utilización de terrenos nacionales, construcción de balnearios en tierras públicas de las municipalidades, etc.). Por esta razón en su artículo primero se manifiesta claramente la particularidad del litoral y su estatuto para su manejo adecuado: el litoral es una entidad geográfica que requiere una política específica de ordenación territorial para su protección y su utilización. De este modo adquiere una legislación propia que requiere normas especiales, modificando la visión productivista (la explotación a ultranza del litoral), por la visión de un manejo sostenible anticipándose un decenio a los acuerdos mundiales sobre el desarrollo sostenible (Gamblin, 1998:245).

En los países que no han adoptado este tipo de legislación específica sobre el ordenamiento del litoral, como son la mayoría de países latinoamericanos y del Caribe, el espacio público de la línea costera, o espacio litoral, es fuente de conflicto permanente. Basta echar una ojeada al texto de la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado –IBERMAR- en su texto Manejo Costero Integrado y política Publica en

Latinoamérica muestra un compendio de trece países latinoamericanos, entre ellos: México, Colombia, Panamá, Chile, Argentina, Brasil, República Dominicana, Cuba, Uruguay, España, Portugal, Puerto Rico y Costa Rica en el que se desarrollan diagnósticos de escala nacional que contiene los contextos en que se desarrolla la gestión costera, así como las políticas, normativas, instituciones, instrumentos, entre otros.

3.1.2. A nivel del Gran Caribe

La ocupación y uso del litoral en todo el Caribe tiene tan variados actores como diversas problemáticas. La ocupación no es tan diferente de lo que ha ocurrido en el resto del mundo, solo que allí ya se ha demostrado que existen soluciones para su manejo integral. Y en Colombia estas soluciones aún no se han adoptado a nivel de la legislación nacional, mucho menos llevado a la práctica, a pesar de que ha habido esfuerzos institucionales importantes en cada país como se puede ver en el texto de IBERMAR (2009). Pero en el Gran Caribe el problema es histórico. Procesos como el desplazamiento de comunidades campesinas e indígenas de las zonas costeras se han observado desde el siglo XVIII por razones muy diferentes de las actuales (ver caso de los "black caribs" de Saint Vicent y Dominica o de los haitianos llevados para poblar las costas de la Mosquitia hondureña y del oriente cubano en los siglos XIX y XX). Hoy los "ressort" expulsan las poblaciones vecinas cuando las necesidades de la gran expansión privada lo requieren no solo en República Dominicana, Puerto Rico y Cuba. También en Colombia: casos de Chambacú, La Boquilla y Barú en Cartagena, El Ancón, Rodadero, Salguero, Pozos Colorados y

Zuana en Santa Marta y los más recientes en Mmayapu, Manaure en la Guajira y Coveñas en el Golfo de Morrosquillo del Departamento de Sucre. Evidentemente por que en general el proceso de utilización de las costas se ha supeditado más a las necesidades del capital como ha sucedido en los grandes desarrollos turísticos mexicanos como el caso de Cancún, que a las necesidades colectivas de pequeñas comunidades que los usan en actividades de subsistencia o los ocupan a título precario sin transformarlos ni en sus aspectos físicos, ni en su uso ni en su apropiación.



Fuente: Muelles Fiscal y Porto Real, Playa del Carmen, Quintana Roo. UNAM, 2006

Sin embargo también se observan grandes cambios como los de la Riviera Maya, y las islas coralinas de Belice, en donde se ha buscado evitar la alta concentración de hoteles en las estrechas líneas de playas, como sucedió en Cancún, para distribuirlos ampliamente en áreas con mayores atractivos naturales, culturales y paisajísticos, diversificando el turismo de "sol y playa" hacia un "etnoturismo" que parece interesarle a las grandes compañías de inversión inmobiliaria, frente a la crisis del "ressort" en su modalidad del "todo incluido". Una rápida revisión a los procesos comunitarios que se están desarrollando en el Gran Caribe, muestra como este manejo por parte de las

comunidades respetando sus derechos puede ser la mejor alternativa para la conservación y desarrollo sostenible de los recursos costeros del Gran Caribe, como lo demuestran los trabajos de Breton et al (2006), frente a la propuesta del "ressort", o nueva plantación (Pantojas, 2010).

3.1.2. La problemática del Caribe colombiano.

En el caso del Caribe colombiano las áreas mejor conservadas son las que están bajo regímenes de Reservas Indígenas como en el caso de la Reserva Wayúu. Sin embargo como se verá más adelante con el caso de Mayapo, no parece que se pueda seguir afirmando esta tesis. Por otra parte como en todo el Gran Caribe, en el Caribe colombiano se han ocupado las zonas costeras con acelerados procesos de erosión natural, agravados en la mayoría de los casos por acción antrópica sobre zonas lagunares y marítimas del litoral. A su vez estas áreas han sido apropiados de diversas formas: por medio de rellenos, secamientos de los cuerpos de agua o resultados de procesos naturales dados por las condiciones geográficas y morfológicas de los terrenos como forma de demostrar posesión y así solicitar los títulos sobre tierras de bajamar, sabiendo que las zonas costeras son bienes del dominio público imprescriptibles e inalienables y por tanto las obras y construcciones allí levantadas constituyen usurpación al patrimonio colectivo (Procuraduría General de la Nación, 1991).

Así, la falta de ordenamiento territorial (OT)²² en los

²² El ordenamiento territorial (OT) se refiere, por una parte, a la organización y la estructura político administrativa del Estado: funciones, competencias, interrelaciones entre los niveles de gobierno, etc. Y, por otra, a la relación de

departamentos costeros- particularmente en sus capitales, en las cuales las actividades costeras tienen una gran importancia económica, han generado un creciente deterioro ambiental y social, siendo la línea costera objeto de explotación y uso incontrolado con pleno olvido del interés común como lo señala la Procuraduría General de la República. Allí el territorio marino-costero ha sido reservado, en algunos casos, a la propiedad privada y en otros dado en concesión o simplemente invadido, dependiendo del interés de quien se lo apropia, ya que el manejo territorial de los espacios marinos costeros se hace especialmente complejo, por su doble carácter de bien común y bien público, al tiempo que son indivisibles. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2007:20),

“En el manejo del territorio costero sobresalen problemáticas que reflejan las dificultades de muchas zonas a lo largo de la línea litoral:

- Los límites de las unidades administrativas no corresponden con las unidades ecológicas.
- El crecimiento urbano no planificado y no sostenible: proliferación de asentamientos humanos precarios y en zonas de alto riesgo; conflictos de uso de suelo; ocupación de bienes de uso público; elevado deterioro ambiental en las aéreas de influencia de las principales concentraciones urbanas.
- La baja capacidad institucional: conflictos de jurisdicción y de competencias; baja capacidad de aplicación y cumplimiento de normas; falta de coordinación institucional en todos los niveles; escasa capacidad presupuestal”.

La problemática sobre las zonas costeras como espacio público

la sociedad con el territorio, que se evidencia a través de diferentes dinámicas y prácticas políticas, sociales, económicas, ambientales y culturales, generadoras de condiciones específicas de desarrollo territorial. (DNP 2007:20).

se puede analizar a partir de la Constitución Política de 1991 que establece en su Artículo 82 que “... *es deber del Estado, velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular*”. Siendo este el rango normativo de mayor jerarquía que establece el marco de políticas y estrategias de diversos actores gubernamentales que deben velar por la protección y recuperación de los bienes de uso público,

“Se entiende por espacio público todos los bienes que por su naturaleza, uso o afectación están destinados para satisfacer necesidades e intereses colectivos, que trascienden por tanto el derecho individual. Lo constituyen entre otros, los cuerpos de agua, las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, para la recreación pública, la seguridad y tranquilidad ciudadana, las fuentes de agua, parques, plazas y similares, las necesarias para la prevención y conservación de las playas marinas y fluviales, esteros y el entorno de lagos y aguas interiores, los terrenos de bajamar, sus elementos vegetativos, arenas y corales, los elementos que conforman el patrimonio histórico y cultural y todos aquellos existentes o proyectados para el uso o disfrute colectivo” (Procuraduría General de la Nación, 1991).

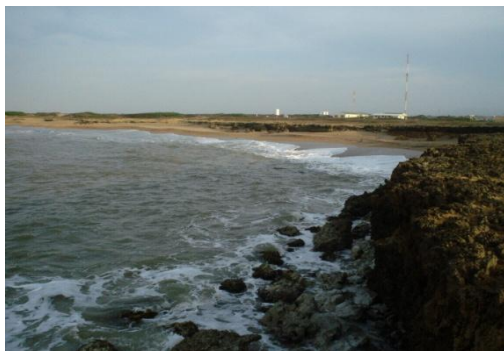
A pesar de que generalmente la ocupación e intervención de zonas costeras trae consigo alteraciones del ecosistema e impactos indeseables de difícil manejo y control, en el Decreto 564 de 2003, Artículo 12 se contemplan varias modalidades de licencia de intervención del espacio público: licencia de ocupación del espacio público para la localización de equipamiento; licencia de intervención del espacio público y, licencia de intervención y ocupación temporal de playas marítimas y terrenos de bajamar. Al respecto, citamos aquí, como caso representativo las disposiciones institucionales correspondientes al Archipiélago de San Andrés y Providencia. Estas se definen como:

“la autorización otorgada por la autoridad municipal o distrital competente o por la autoridad designada para tal efecto por la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen o complementen, para ocupar o intervenir temporalmente las playas y zonas de bajamar, sin perjuicio de las concesiones cuyo otorgamiento le corresponda ya sea a la Dirección General Marítima, DIMAR, o a la Superintendencia de Puertos y Transporte. Esta autorización podrá concederse siempre y cuando se garantice el libre tránsito a la ciudadanía y no se vulnere la utilización de las zonas de playas marítimas y terrenos de baja mar al uso común. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 177 del Decreto Ley 2324 de 1984 y 43 de la Ley 1a de 1991, ninguna autoridad concederá permiso para la construcción de vivienda en las playas marítimas y terrenos de bajamar”.

De acuerdo al informe realizado por la Procuraduría General de la Nación en 1991 las causas por las cuales la *Privatización de las Playas e Islas* ha ido aumentando obedece a tres condiciones básicas en esta zona: natural, inducidas, y administrativas, tanto por parte de particulares como de la comunidad misma. Las naturales responden a procesos geológicos, sedimentaciones y depósitos de arenas que por la acción de corrientes marinas han modificado la topografía costera aumentando playas y playones con material consolidado, zonas que en su gran mayoría son aprovechadas para la generación de viviendas marginales permanentes, es el caso de poblaciones como Tasajera y Pueblo Viejo en el Magdalena.

Las causas inducidas se definen como las alteraciones y modificaciones al entorno natural costero. La ubicación de muros y de diversas estructuras como espolones en áreas de bajamar ha modificado la dirección de la acción fluvial, generando fenómenos de acreción y erosión costera, que han modificado notablemente las playas del Caribe colombiano: es

el caso de Galerazamba, en el Departamento de Bolívar. A esto se le suma las formaciones de islotes enteramente artificiales levantados sobre mar territorial propiedad de la Nación, ya denunciados por algunas autoridades con evidente ocupación de espacio público y afectación de recursos hidrobiológicos como los rellenos de Majayura área de Pajarales en el Archipiélago Islas del Rosario. (Procuraduría General de la Nación, 1991:6).



Puerto Estrella-La Guajira,

Punta San Bernardo del Viento-Córdoba

Fuente: Programa Manejo del Litoral Caribe, 2006. UNAL, Sede Caribe.

El atractivo natural de las zonas costeras incrementa la ocupación y explotación humana. Los rellenos artificiales para bloqueo del agua o en algunos casos estructuras palafíticas modifican el estado natural, ganando espacio al ecosistema el cual desborda en diversos usos: turismo, recreación o vivienda.

A esta problemática hay que agregarle las causas naturales o inducidas que modifican el entorno marino-costero y que han contribuido a privatizar los terrenos sobre el borde litoral, donde la Nación es su única propietaria y su uso o aprovechamiento pertenece a todos los habitantes, se han interpretado a favor de los usurpadores en prácticamente todos los casos haciendo. Ello por que como bienes de uso público –playas y terrenos de

bajamar-, no se tiene claridad sobre las funciones de las diferentes autoridades nacionales y locales en cuanto al control y uso del espacio litoral. La DIMAR entidad encargada de su protección plantea:

Las cifras oficiales sobre ocupaciones ilegales en la franja costera son ilustrativas²³: en el litoral Caribe se identificaron 3.905 invasiones (...), de las cuales el 80% se ubican en el Golfo de Morrosquillo y Turbo. En el primer caso la mayoría de invasiones son de gente foránea ha construido casas de recreo frente al mar, mientras que en el segundo, corresponden a asentamientos humildes localizados sobre una barra litoral. El proceso de recuperación de estos bienes de uso público es muy dispendioso e inoperante, ya que en muchos casos son las mismas autoridades municipales las que permiten las invasiones y, por lo mismo, no ejercen su competencia para hacer efectivas las restituciones debido al alto costo político que ello puede representar (DIMAR 2004c, DNP 2007:21)

Como causa Administrativa, la Procuraduría²⁴ resalta a las autoridades nacionales como únicas administradoras de los bienes de uso público las cuales han facilitado o permitido el dominio de playas e islas; siendo precisamente la DIMAR el organismo matriz quien debe velar por los intereses de todos los habitantes, la cual tiene como

"...función regular, autorizar y controlar las concesiones.²⁵ y

²³ De las 29.935 invasiones censadas en el año 2004 sobre el Pacífico, más de 24.000 corresponden a viviendas de tipo palafítico, construidas en terrenos de bajamar en Tumaco y Buenaventura. Allí, además del problema de titularidad de los terrenos, persisten otros más dramáticos y urgentes relacionados con el manejo de riesgos, el saneamiento básico y la degradación ambiental (DNP 2007:21)

²⁴ La Procuraduría General de la Nación estima que existen alrededor de 31.000 ocupaciones ilegales en varias playas del país, 26.000 en la costa pacífica y 5.800 en la costa caribe.

²⁵ La DIMAR define la Concesión como una autorización que la nación otorga a un particular (natural o jurídico) para uso y goce de un bien que, sin ser de uso público (terreno consolidado), está bajo su jurisdicción. Dimar otorga permisos para aquellos proyectos que se encuentren fuera de bienes de uso público pero dentro de los 50 metros de extensión de la jurisdicción.
<http://www.dimar.mil.co/VBeContent/newsdetailmore.asp?id=1266&idcomp=any=37>.

permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción. También adelantar y fallar las investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en dichos sectores ordenando su restitución al dominio público” (Decreto 2324 de 1984. Artículo 5)²⁶.

Por su parte, el procedimiento legal y administrativo para la adjudicación y restitución de áreas indebidamente ocupadas se encuentra debidamente estipulado. Sin embargo, cuando éste debe ser ejecutado por los entes de regulación administrativa de zonas costeras, dichos procedimientos no operan de manera rápida y eficaz, causando traumatismos en el cumplimiento de la ley con trámites excesivos y dilatantes:

“Llegan incluso hasta expedir conceptos favorables en donde certifican que los bienes objeto de concesión no están destinados para uso público o regulan el cobro de impuesto predial o los incluyen en las áreas de planificación urbana sin darle el carácter de públicos produciendo actos administrativos que reconocen derechos sobre ellos a particulares, lo cual obstaculiza la labor de recuperación de los mismos a favor de la colectividad”. (Ibid, 9).

²⁶ “La institución de la concesión en esta materia es un acto administrativo por el cual se otorga el uso y goce de las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas a los particulares, permitiéndoles levantar construcciones distintas a vivienda, con la condición de revertirla a la Nación una vez expirado el plazo previsto en la resolución que la otorga. Pero es este el mecanismo más expedito utilizado por los particulares para la privatización de las playas y su expedición se ha constituido en una especie de merced dispositiva discrecional que ningún beneficio reporta a la comunidad. Es una facultad permisiva y particularmente repetitiva en donde no se han reglado criterios de adjudicación y por ende su ausencia conduce a que se otorguen atendiendo más a condiciones económicas o políticas del solicitante que el obedecimiento a una posición coherente y racional que aproveche el interés común local o regional. (Ibid, 8).

3.2. La transformación del espacio litoral

La transformación antrópica en la línea de costa en el Caribe tiene múltiples causas. Entre ellas, las continuas transformaciones generadas por problemas de sedimentación, especialmente en las desembocaduras de los ríos, ciénagas y humedales, que produce diferentes efectos en la zona marino-costera, especialmente mediante la acumulación de materia orgánica que se descompone en las playas causando deterioro en el ambiente y paisaje. La dinámica de esta línea de costa se caracteriza como un proceso de transformación normal, pero se ha visto alterado en la medida en que se han anexado a la línea de costa estructuras de protección y de retención:

"[...] rompeolas, gaviones y bolsacretos, geotextiles, baterías de espolones, revestimientos, muros de contención, arrecifes artificiales, drenaje de playas, drenaje de acantilados, relleno de playas, perfilamiento de taludes, protección de la base de los acantilados, regeneración de dunas, conservación y siembra de manglares, anclaje de rocas, by-pass de arena, plantación o estabilización de vegetación"(Posada y Henao 2008:81-86).



Fuente: Coveñas. Trabajo de campo Programa Manejo Litoral, 2007.

Por otro lado, las intensas actividades antrópicas que siempre se han dado sobre la línea costera han generado impactos irreversibles, incrementando problemas como el de la erosión costera que afecta grandes extensiones de playa en el Caribe

colombiano. Son múltiples y de diversa índole los factores y actividades que causan la transformación del litoral: actividades como la extracción de arena y piedra en playas y ríos, se ubica principalmente en el área de Moñitos en el Departamento de Córdoba; la deforestación con la tala indiscriminada de mangle en los sectores de la CGSM (Ciénaga Grande de Santa Marta) y Parque Isla de Salamanca. Los rellenos en zonas pantanosas con fines urbanísticos como es el caso del edificio Sierra Laguna, sector de Pozos Colorados en el distrito de Santa Marta (que se analizará en detalle más adelante). Además, obras de defensa costera como muros de contención, dragados, represamiento de ríos, infraestructura turística, hotelera y de recreación son comunes en la línea costera desde Bocagrande, Castillo Grande y Crespo en Cartagena de Indias; o Solanilla, Puerto Colombia, y Santa Verónica en Barranquilla. Y en el caso de Santa Marta, sectores como Pozos Colorados, el complejo vacacional Plenomar, Playa Salguero y el balneario del Rodadero representan una línea costera continua de intensas transformaciones no sólo desde la perspectiva ambiental sino también con incidencia en el uso y apropiación del espacio público litoral. Casos similares encontramos en la población de Taganga, y en extensas áreas costeras consagradas al transporte y exportación de carbón a través de un desarrollo portuario importante, con presencia de compañías multinacionales como Drummond, Prodeco.



Moñitos- Córdoba



San Antero-Playa Blanca Córdoba



Moñitos-Córdoba



Pueblo Viejo-Magdalena

Fuente: Programa Manejo del Litoral Caribe, 2006. UNAL, Sede Caribe.

En el caso del Departamento del Magdalena, éste posee 220 km de línea costera distribuidos en cuatro municipios: Pueblo Viejo, Sitio Nuevo, Ciénaga, y el Distrito de Santa Marta. Dicha área comprende importantes referentes ambientales en calidad de reservas o patrimonios naturales de la nación, entre ellos la Sierra Nevada de Santa Marta, el Parque Isla de Salamanca y la Ciénaga Grande de Santa Marta (declarada por la UNESCO como reserva del hombre y la Biosfera, y humedal RAMSAR). Las múltiples intervenciones en estos ecosistemas, como consecuencia de usos inadecuados, han alterado profundamente los recursos del litoral en toda esta zona.