

Costa Verde: Gobernanza de la costa



Autores: Tamara Aravena (autor de correspondencia), Hilba Arshad, André Luiz Campos de Andrade, Neuni Farhad, Christiana Iliya, Lokesh Jayaswal, Sana Nazir, Yu Zhu

Mensajes claves

- El reciente desarrollo urbano a lo largo de la costa limeña ha llevado a la manifestación de una multiplicidad de riesgos cotidianos
- Estos riesgos cotidianos son el resultado de fallas en los procesos de planificación y gobernanza subyacentes a proyectos de desarrollo a lo largo de la Costa Verde, erigiéndose a partir de un 'estado de excepción'¹ como paradigma de la gobernanza.
- Riesgos incluyen la pérdida de espacio público, erosión costera, deslizamiento de rocas, limitado acceso a la playa, arrojamiento de materiales de construcción y fallas estructurales.
- Los mayores problemas del desarrollo actual de la Costa Verde incluyen: traslape de áreas de responsabilidad, débil fiscalización, falta de transparencia, prevalencia de intereses económicos, relación desequilibrada de poder entre distintos actores claves y falta de participación.
- El fortalecimiento de la actual planificación e instituciones de fiscalización, la puesta en marcha de una efectiva planificación participativa y control social, son los elementos claves de una nueva estrategia para reestructurar la gobernanza de la planificación costera.

Introducción

La Costa Verde (la costa limeña) es fundamental para el día a día de los ciudadanos. Es uno de los principales espacios públicos abiertos en Lima y es un lugar para el disfrute de todos los limeños. La costa juega un papel importante para los habitantes de la ciudad, sea para entretenimiento, movilidad, turismo y sustento.

En las últimas décadas, la Costa Verde ha sido modificada considerablemente debido a sucesivas intervenciones basadas en un discurso económico. El paradigma del 'estado de excepción' ha llevado a un exceso de poder otorgado al alcalde de Lima, resultando en que derechos constitucionales sean sobrepasados y leyes ignoradas. Es por esto que la gobernanza y planificación detrás de los proyectos de desarrollo a lo largo de la Costa Verde contienen una serie de fallas, tales como traslape de ámbitos de responsabilidad, falta de consulta pública, una incontrolada descentralización y pobre cumplimiento de leyes y reglamentos.

Consecuentemente, la Costa Verde se ha convertido en un lugar donde riesgos cotidianos afectan la vida de muchos limeños y el espacio donde viven. Estos riesgos incluyen la pérdida del espacio público, arrojamiento de basura de materiales de construcción, erosión costera, pobre acceso a la playa, deslizamiento de rocas y fallas en infraestructuras.

Para entender en profundidad las causas de los riesgos cotidianos a lo largo de la Costa Verde, un equipo de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de UCL condujo una serie de entrevistas formales con varios actores, incluyendo la Autoridad de la Costa Verde, la Marina, fiscalizadores públicos, compañías privadas tales como EMAPE, el Instituto de Defensa Civil, oceanógrafos e ingenieros de transporte. Para conceptualizar su investigación, se focalizaron en dos proyectos de infraestructura recientes en la costa, el llamado Tercer Carril del Circuito de Playas y el Malecón, un paseo construido para ciclistas y peatones. Adicionalmente, mediante el levantamiento de un mapeo de riesgos y entrevistas a bañistas a lo largo de la costa, el equipo buscó aprender cuáles son estos riesgos cotidianos y a quiénes afectan.

Basados en la investigación, el equipo propuso una estrategia transformativa que busca atender los problemas de gobernanza y planificación que producen y reproducen estos riesgos cotidianos, así como la democratización de la costa como un espacio público abierto.

¹ Término usado para describir una trayectoria de gobernanza donde derechos constitucionales son ignorados y leyes son omitidas, lo cual sucede cuando un gobierno extiende su pretensión de poder.

Contexto

Las entrevistas revelaron que los riesgos cotidianos en la Costa Verde son creados o exacerbados por fallas en los procesos de gobernanza y planificación detrás de estos proyectos de desarrollo.

Una descentralización inefectiva, combinada con una excesiva autonomía concentrada en el alcalde de Lima, el traslape de responsabilidades entre autoridades públicas y debilidades estructurales en los procesos de planificación e instituciones de control

permiten un bajo cumplimiento de la ley y reglamentos, todo lo cual mina el desarrollo armónico y sustentable de la Costa Verde.

Hay una limitada participación pública en la planificación y las instituciones técnicas carecen de influencia política y autoridad para impedir el desarrollo de proyectos cuando es necesario. En esencia, en Lima existe un 'estado de excepción', una trayectoria de gobernanza donde derechos constitucionales son sobrepasados y leyes son ignoradas cuando el gobierno extiende su pretensión de poder.

Imagen 1. Erosión costera en Barranco



Caso de estudio: El Tercer Carril y el Malecón

Las fallas en el proceso de gobernanza y planificación detrás de los proyectos de desarrollo a lo largo de la Costa Verde han resultado en la manifestación de riesgos cotidianos y éstos pueden ser conceptualizados considerando el caso del Tercer Carril del Circuito de Playas y el Malecón.

El Tercer Carril fue primeramente concebido en 2009, sin participación ni consulta pública. Más aún, no existe evidencia de que estos proyectos se encuentren coherentemente integrados con la otras infraestructuras urbanas en Lima.

Normalmente se requiere que el Ministerio de Transporte evalúe este tipo de infraestructuras y otorgue los permisos. La Municipalidad de Lima (MML) ignoró esto, condujo una muy breve e insuficiente evaluación de impacto y llevó a cabo la construcción del Tercer Carril.

Cuando la construcción comenzó en 2014, protestas se dieron lugar regularmente por los ciudadanos de Lima. El 22 de diciembre de 2014 la alcaldesa de Lima, Susana Villarán, suspendió la construcción del Tercer Carril y firmó un acuerdo con los bañistas que protestaron frente a la obra. Pero este acuerdo fue anulado en 2015 por el nuevo alcalde, Luis Castañeda, quien reinició la construcción, a pesar de la queja formal presentada por la Marina para detener el proyecto. De acuerdo al colectivo Costa Verde de Todos, entre enero y junio de 2015, 35 accidentes automovilísticos habían sido registrados debido al Tercer Carril, con 2 víctimas fatales.

En el caso del Malecón, la situación fue muy similar. Nuevamente, no hubo consulta pública, tampoco se dio atención a las alertas técnicas por parte de ingenieros expertos en transporte. Consecuentemente, en enero de 2016 el Ministerio de Transporte multó a la Municipalidad de Lima por la construcción del Malecón.

“La tierra que se está ganando al mar se va a convertir en dinero, porque los terrenos serán privatizados, y eso no está en línea con un desarrollo sustentable”

Capitán Silva, Autoridad Naval

“Perú tiene sólo dos jueces especializados en materias medioambientales y ellos no se encuentran trabajando en Lima”

Dra. Flor de María Vega Zapata,
Fiscal Público

Riesgos cotidianos a lo largo de la Costa Verde

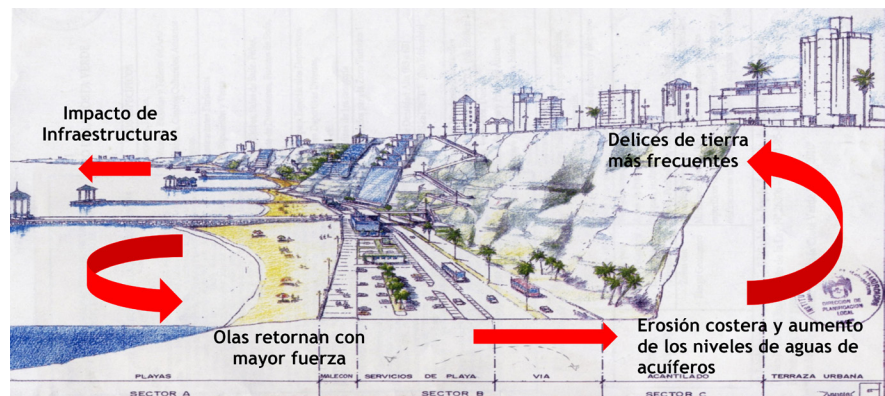
Un riesgo cotidiano es definido como una situación de continua exposición, cuya magnitud depende de las vulnerabilidades y las capacidades de las personas e infraestructuras para sobrellevarlos dentro de un espacio definido. No son sólo resultado del entorno físico, sino también producto de los procesos de planificación de desarrollo urbano en una región.

La Costa Verde es una zona de riesgo de tsunami y terremoto, en la cual el desarrollo en la parte superior de los riscos conlleva a deslice de rocas, lo cual se ha vuelto un peligro común.

Ciertos riesgos tales como erosión costera, pérdida de espacio público y pobre mantenimiento de la infraestructura son consistentes a lo largo de la Costa Verde. El vertido de material de construcción se ha vuelto un tema mucho más serio en aquellos distritos de bajos ingresos como San Miguel, Magdalena del Mar and Chorrillos, a diferencia de los más pudientes distritos Miraflores, San Isidro y Barranco.

Nuevos proyectos de infraestructura tales como el Tercer Carril y el Malecón exacerbaban riesgos existentes y crean nuevos riesgos. El Tercer Carril del Circuito de Playas ha tomado más espacio del mar, resultando en una severa pérdida de espacio público. Debido a la falta de consideración

Figura 1. Ciclo del riesgo a lo largo de la costa



del conocimiento técnico durante el proceso de planificación, el diseño del carril fue defectuoso y ha llevado a un aumento en el número de accidentes automovilísticos. El Circuito de Playas carece de un carril para emergencias, constituyendo un riesgo para todos los usuarios ante autos que se llevan a malograr.

El nuevo Malecón corre paralelo a la costa y bloquea las rutas de evacuación para bañistas en el evento de una emergencia o tsunami, habiendo sido construido demasiado cerca al mar y susceptible a la erosión costera, presentando un riesgo para sus usuarios.

La percepción de las personas frente a los riesgos varía a lo largo de la costa. Mientras problemas como el arrojo de basura, inseguridad y falta de mante-

nimiento a la infraestructura eran considerados como problemas serios en los distritos de menores ingresos, los residentes de distritos de ingresos más altos consideraron que los mayores riesgos a los cuales se encontraban expuestos eran los de tsunami y terremoto.

Adicionalmente, la percepción de riesgo depende de la vulnerabilidad de los residentes. Mientras un pescador artesanal considera que el arrojo de basura es el riesgo más serio a lo largo de la costa, taxistas consideran que el deslice de rocas es la causa de mayor preocupación.

Mecanismos para hacer frente a los riesgos

Los limeños intentan hacer frente a riesgos cotidianos de distintas maneras. Tanto la pérdida de espacio público como el arrojo de material de construcción a lo

largo de la playa, han sido temas reiterados por surfistas. En 2014, los surfistas llevaron a cabo diversas protestas en contra de la construcción del Tercer Carril, hasta que la alcaldesa, Susana Villarán, firmó un acuerdo con ellos para detener la construcción.

Para frenar el riesgo de deslizamiento de rocas en el Circuito de Playas, la Municipalidad de Lima ha cubierto los riscos con mallas para detener las caídas de rocas. De todos modos, no todas las porciones de los riscos se encuentran protegidas mientras que la efectividad de las mallas está en duda.

Estrategia transformadora

Basados en entrevistas con arquitectos de EMAPE y sus planes futuros para la costa, el escenario esperado para la Costa Verde parece ser uno donde el desarrollo continúa siendo económicamente centrado, con el objetivo de ganar más espacio al mar, creando una percepción de modernidad.

En el largo plazo, estos planes son ecológicamente destructivos toda vez que las construcciones empujarán la fuerza del mar, ocasionando olas que regresan con mayor fuerza y, por ende, exacerban la erosión costera. Consecuentemente, el nivel de agua de los acuíferos aumenta con la intrusión de agua de mar lo cual lleva a aumentar el riesgo de deslices de tierra en los riscos, tal y como se muestra en la Figura 1.

Como el nivel de riesgo aumenta a lo largo de la costa los terrenos comienzan a devaluarse, lo cual significa que la actual trayectoria de desarrollo es también económicamente insostenible.

Con el objetivo de promover la democratización de la Costa Verde como un espacio público abierto, se necesita una estrategia transformadora que haga frente a los aspectos clave de gobernanza y a las fallas en la planificación que han llevado a la manifestación de riesgos cotidianos. Esta estrategia transformadora podría proveer una alternativa a la trayectoria actual, donde el desarrollo de la Costa Verde sea ambientalmente sostenible y socialmente equitativo.

Formación de un cuerpo regulatorio

El problema de la falta de transparencia por parte actores públicos y el débil cumplimiento de leyes y reglamentos podría ser abordado mediante la creación

Figura 2. Actores Estrategia Transformativa



de un cuerpo multi-actoral que formule la Ley de Costas y asegure su cumplimiento. Tal cuerpo debiera involucrar a actores a nivel nacional, metropolitano, distrital y local, asegurando una inter-gobernanza colaborativa y comunicación entre las municipalidades distritales y autoridades del Estado.

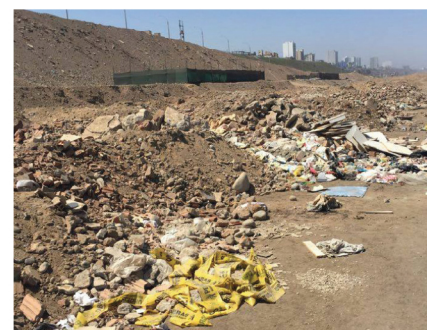
El mandato para la creación del cuerpo regulatorio podría venir de un referéndum público. Actualmente, el desarrollo de la Costa Verde adolece de cualquier forma de participación pública a pesar de la existencia de una serie de grupos activos y el interés de la ciudadanía. Algunos de los grupos activos que pudieran liderar la movilización para el referéndum son: Costa Verde de Todos, Qapac, El Faro, Lima es Nuestra, UDEAL y los colectivos de ciclistas y surfistas. Con la ayuda de sus miembros y adherentes y con un uso estratégico de las redes sociales, pueden ayudar a la concreción de este referéndum.

Como ha sido señalado por el Congreso Peruano cada proyecto de ley presentado por los ciudadanos debe contar con el apoyo de al menos un 0.3% del padrón electoral. Durante nuestra investigación estimamos que los grupos de presión cuentan con al menos 2,000 miembros en promedio. Con la ayuda de estos grupos que cuentan con vasto apoyo en los medios sociales, con la continua preocupación de la sociedad y campañas de apoyo se podrá hacer efectiva la recopilación del mínimo número de firmas requeridas.

Monitoreo

Un mecanismo de monitoreo apropiado es fundamental para asegurar la correcta implementación de la Ley de Costa y su

Imagen 2. Construcción de vertedero en San Miguel



cumplimiento en el largo plazo. Esto habría de alcanzarse mediante rutas formales e informales. La ruta formal debería involucrar la formación de un tribunal judicial, el cual prevendrá que intereses políticos sobrepasen la ley. La segunda ruta debiera ser una que devuelva el poder a la gente y cree una plataforma de grupos civiles y medios sociales que actúen como mecanismos de presión para asegurar transparencia.

Ambos mecanismos contribuirán a fortalecer los procesos públicos y los valores democráticos mediante el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, haciendo efectivo su 'derecho a la ciudad'.

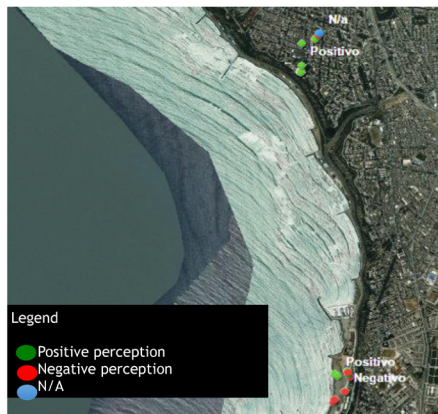
Mapas

Elaborar mapas de riesgo y realizar entrevistas a lo largo de la costa nos ayudó a identificar los riesgos cotidianos y los sitios en que se manifiestan a lo largo de la Costa Verde, así como la percepción de distintos grupos sociales. Desprendimiento de rocas, accidentes automovilísticos, erosión costera y pérdida del espacio público fueron consistentes a lo largo de la costa. En algunos sitios los impactos de

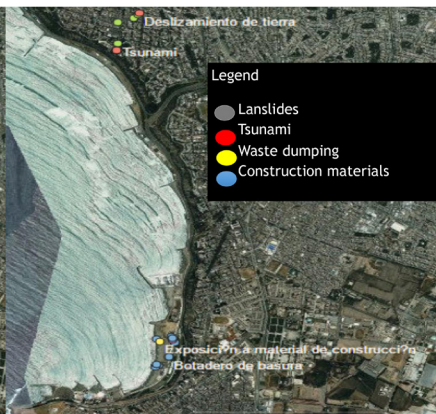
Figure 3. Línea de tiempo Estrategia Transformativa



Mapa 1. Riesgos mayores



Mapa 2 . Percepción pública de la costa



la erosión costera eran evidentes tanto en la playa como en la infraestructura.

Sin embargo, algunos riesgos no eran homogéneas a lo largo de la costa. Los residuos de material de construcción son un problema más serio en ciertos distritos. Mientras problemas como la inseguridad y la falta de mantenimiento de la infraestructura eran constantes entre bañistas en distritos de menores ingresos, riesgos episódicos de largo plazo como tsunamis y terremotos estaban más presentes en las

mentes de la población en segmentos más ricos de Miraflores y Barranco. Los riesgos también dependen de la vulnerabilidad. Los pescadores consideran el vertido de residuos como el riesgo más severo, mientras que los taxistas estaban más preocupados por la caída de rocas (San Miguel).

Agradecimientos

Extendemos nuestra gratitud a todos los actores institucionales, grupos de la sociedad civil y las mujeres, hombres y niños de Costa Verde por su activa y

valiosa participación en esta iniciativa. Un agradecimiento especial a nuestros socios (en orden alfabético) Andres Alencastre Calderon (consultor independiente), Carlos Escalante Estrada del Instituto de Estudios Urbanos- CENCA, Liliana Miranda Sara del Foro Ciudades para la Vida, Rossana Poblet Alegre (consultora independiente), Silvia de los Rios del Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional- CIDAP, Carmen Robles Aranade Servicios Educativos el Agustino- SEA, Linda Zilbert Soto (consultora independiente), los pasantes de cada grupo y a Julia Wesely del DPU como nuestra tutora, por sus valiosos aportes de conocimiento y orientación.

Referencias

- Agamben, G., 2005, State of Exception, Chicago University Press.
- Costa Verde de Todos, 2016, "Qué ocurrirá el día que la gente tenga que evacuar la playa debido a un desastre natural?"
- Nelson, Airon. "Fotos: El tercer carril de la Costa Verde es una trampa mortal, un accidente cada cuatro días." Utero 2015. Web. 23 May 2016.

Contactos

Maestría Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

Adriana Allen: a.allen@ucl.ac.uk

Rita Lambert: rita.lambert@ucl.ac.uk

Autor de correspondencia: Tamara Aravena, t.aravenariveros@gmail.com

Las imágenes son realizadas por los autores a menos que se especifique otra fuente.

