



PRINCIPIOS

Red Española de Gestión Integrada
de Áreas Litorales



Fundación Biodiversidad



Universidad
de Cádiz

PRINCIPIOS BÁSICOS QUE DEBEN ORIENTAR LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ÁREAS LITORALES

RED ESPAÑOLA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS (REGIAL)

META

Establecer las bases que faciliten la colaboración entre los miembros de la REGIAL dotándola de una filosofía común que oriente el conjunto de sus acciones a partir de unas pautas o ideas consensuadas. Estos principios deberán facilitar la coherencia en los documentos y propuestas que se elaboren desde la REGIAL.

METODOLOGÍA Y CRITERIOS

Para alcanzar dicha meta se propuso una serie de principios básicos que deben regir la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL), atendiendo a los principales trabajos y recomendaciones que se han realizado sobre la materia. A partir de un primer documento de trabajo, se procedió a una etapa de consulta con los miembros de la REGIAL. Posteriormente se redactó este informe definitivo con los principios consensuados, que ayudaron en la elaboración de los estatutos y que de alguna manera acompañarán las futuras acciones de la Red.

Criterios:

1. Deben ser principios generales, evitando especificidades para que sean aplicables en todas las regiones costeras españolas.
2. El número de principios debe ser manejable, con lo que se debe agrupar los más relacionados.
3. Dicha agrupación no puede suponer dejar en segundo plano principios básicos.
4. Priorizar principios enfocados directamente hacia la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL).
5. Buscar también principios relacionados con otras aproximaciones relacionadas con la GIAL, como gobernanza, enfoque ecosistémico, gestión y planificación del espacio marino, gestión adaptativa, valoración de servicios de los ecosistemas...
6. Enfocar y reorientar siempre los principios hacia aspectos de gestión y relacionados con las políticas públicas.
7. Acercar los principios a la realidad de la GIAL en España.
8. Dichos principios pueden obtenerse incorporando aquellos que, por aceptados y extendidos, ofrecerán pocas dudas a los implicados en la REGIAL.



Fundación Biodiversidad



2010 Año Internacional de la Diversidad Biológica

PINCIPIOS REGIAL



FUENTES DE INFORMACIÓN

Para esta tarea se han utilizado documentos sobre GIAL ampliamente conocidos, en los que aparecen recogidos los principios que más se han adaptado a los criterios especificados en la metodología. Algunos destacan por estar oficialmente reconocidos a través de organismos internacionales en los que España participa (Convención de Biodiversidad Biológica, UNESCO, Unión Europea, Convenio de Barcelona...) o por formar parte de documentos elaborados por autores o grupos de autores de referencia para la disciplina. Además, se han utilizado otros documentos relevantes para la GIAL, de carácter internacional y nacional.

PRINCIPIOS SELECCIONADOS

1. Integridad del ecosistema y de sus bienes y servicios.
2. Complejidad y visión holística.
3. Integración (interinstitucional, intersectorial e interterritorial).
4. Responsabilidad compartida, transparencia y participación en la toma de decisiones.
5. Interés general, patrimonio común y carácter público de los recursos y el espacio de la costa y del mar.
6. Gestión adaptativa.
7. Desarrollo sostenible y perspectiva a largo plazo.
8. Mejor base científica posible y conocimiento específico de la zona.
9. Restauración y "quién daña (contamina) paga y repara".
10. Precaución.



Fundación Biodiversidad



2010 Año Internacional de la Diversidad Biológica

1. Integridad del ecosistema y de sus bienes y servicios

(1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13) *(Referencias en la bibliografía utilizada)*

La conservación de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas costeros y marinos debe ser un objetivo prioritario, asumiendo en el proceso de GIAL un enfoque por ecosistemas que permita mantener los servicios que éstos proporcionan.

Gestionar desde esta perspectiva resulta especialmente apropiado en las áreas litorales, donde los procesos naturales y la dinámica de los sistemas costero-marinos son complejos. Si se trabaja considerando el funcionamiento de esos procesos, no luchando contra ellos, y se respetan los límites de su equilibrio, se logra el mantenimiento de la estructura y funcionamiento del ecosistema. Debe asumirse la capacidad limitada de estos bienes, es decir, que todos los recursos naturales merman de manera irreversible una vez se ha superado un cierto umbral de alteración, aprovechamiento o utilización (capacidad de carga). Así se hace más viable la sostenibilidad de los servicios naturales que la sociedad desea y necesita y se logra que las actividades tengan una mayor rentabilidad en el largo plazo.

Se debe tener especialmente en cuenta la biodiversidad, la dinámica natural y el funcionamiento de la zona intermareal así como la complementariedad y la interdependencia que se da entre la parte marina y terrestre, que constituyen una entidad única. Además, deben tenerse en cuenta los ecosistemas adyacentes (y debe incluirse a la sociedad como parte imprescindible de los mismos, lo que implica que el aprovechamiento de dichos ecosistemas debe ser compatible con su equilibrio).

Dados los posibles beneficios derivados de su gestión, es necesario comprender el ecosistema en un contexto económico para evitar que se infravaloren los sistemas naturales y se sustituyan por usos alternativos. De esta manera se debe lograr:

- a) Disminuir las distorsiones del mercado que repercuten negativamente en la diversidad biológica;
- b) Orientar los incentivos para promover la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica;
- c) Procurar, en la medida de lo posible, incorporar los costos y los beneficios en el ecosistema de que se trate.

2. Complejidad y visión holística

(1, 3, 4, 5, 7, 9, 12, 15)

Las áreas litorales deben contemplarse desde una perspectiva amplia y global (temática y geográfica), que tome en cuenta la interdependencia y disparidad de los sistemas físico-naturales, socioeconómicos y jurídico-administrativo que tengan incidencias en las zonas costeras, abordando la gestión desde una perspectiva integradora y multidisciplinar.

Se debe prestar atención más allá del área de acción de la iniciativa, contemplando su contexto espacial e histórico.

Es necesario establecer criterios para la ordenación de los usos y las actividades del hombre, tanto en tierra como en el mar, evitando decisiones fragmentarias en favor de enfoques más estratégicos, que tengan en cuenta las causas y efectos indirectos y

acumulados. Deben considerarse los diferentes ritmos de los procesos naturales, económicos, sociales y políticos.

Los vínculos estrechos (por los procesos humanos y físicos) entre los componentes marinos y terrestres de las zonas costeras requieren que su gestión siempre tenga en cuenta ambos aspectos, así como las cuencas hidrográficas correspondientes. Puede decirse, por tanto, que el agua es la mayor fuerza integradora del sistema costero, lo que obliga a contemplar el área litoral como un sistema abierto.

En el caso de las pequeñas islas, las singularidades asociadas a la insularidad sumadas a la complejidad e importancia de su área litoral, obliga a considerar que la gestión de las zonas costeras pueda ser sinónimo de ordenación y gestión de la isla en su conjunto (incluyendo su entorno marino). *Tabla 10. Representación del paso a un enfoque holístico*

Cambios desde	... hacia
Especies individuales	Ecosistemas
Escala espacial pequeña	Múltiples escalas
Perspectiva de corto plazo	Perspectiva de largo plazo
Sociedad independiente de los ecosistemas	Sociedad como parte de los ecosistemas
Gestión divorciada de la investigación	Gestión flexible vinculada a la investigación
Gestión enfocada en los bienes y productos	Gestión que cuida el potencial de los bienes y servicios de los ecosistemas
Gestión enfocada en un sector y sus intereses	Gestión que integra varios sectores e intereses

Fuente: Lubchenco (1994) en Sherman y Duda (1999) y Red Latinoamericana de Manejadores Costeros, 2008.

3. Principio de integración (interinstitucional, intersectorial e interterritorial) (1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15)

Este principio parte de la premisa de que la gestión de las zonas costeras no es eficaz si no va respaldada (en la medida necesaria, según el alcance del proceso) por todas las jurisdicciones territoriales y por todas las ramas sectoriales de la administración (integración vertical y horizontal). Este principio afecta a la organización institucional y a la toma de decisiones, y agrupa los principios de coordinación y cooperación. Ello implica que, antes de decidir una acción, se debe tener en cuenta qué ocurre en el contexto operativo con otros agentes institucionales. Junto con el principio de participación (que supone implicar también a otros usuarios en la toma de decisiones) son el eje fundamental para la gobernanza de las zonas costeras y marinas.

Adoptar decisiones consensuadas, así como coordinar y cooperar a lo largo del proceso de GIAL, facilita la implementación de lo planificado, de forma que las iniciativas no dupliquen otras, que no sean incompatibles, que se aprovechen decisiones ya tomadas o acciones ya ejecutadas, que se reduzca el gasto, que se refuercen proyectos ya en marcha y que se abran nuevos frentes para la solución de problemas. Facilita además mayor coherencia territorial, ecosistémica y jurídico-administrativa, así como establecer políticas y estrategias de largo plazo y mayor consenso. Por tal razón compartir información y estar abierto a cambios en los planes propios suele ser un buen camino hacia la integración. En este sentido, pese a la importancia de una clara definición de competencias, éstas no deben suponer trabajar en compartimentos sectoriales e institucionales debiéndose buscar y

favorecer espacios dónde negociar, compartir, colaborar e implicar en la toma de decisiones al mayor número posible de instituciones directa o indirectamente interesadas.

Debe establecerse especial atención a la Administración Local, debido a que es la administración más cercana a la toma de decisiones y que uno de los principales tensores del territorio y los recursos costeros proviene, precisamente, de competencias que dependen de los entes locales.

La comunicación y la cooperación entre administraciones vecinas (de carácter regional, local o incluso internacional) debe de ser una prioridad para evitar transferencia de costes.

En ocasiones, este principio no debe suponer necesariamente la creación de nuevas estructuras institucionales, sino la adopción de procedimientos y métodos que permitan la coordinación y cooperación de las estructuras e instituciones actuales. Sí supone recurrir a una combinación de múltiples instrumentos (jurídicas, económicas, acuerdos voluntarios, suministro de información, soluciones tecnológicas, etc.

En resumen, se trata de asegurar la claridad, armonización y complementariedad de los componentes gubernamentales: instituciones, políticas/estrategias, competencias, instrumentos administrativos, jurídicos y operativos, bases de datos...

4. Responsabilidad compartida, transparencia y participación en la toma de decisiones

(1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 13, 15)

Este principio supone asumir como un axioma el derecho y el deber de los ciudadanos a participar o interesarse de alguna manera por el proceso de planificación y gestión de los recursos.

Para garantizar una gobernanza adecuada es necesaria una gestión participativa. Implica, por tanto, involucrar e incorporar las perspectivas de todas las partes interesadas (stakeholders) en el proceso de ordenación y en la toma de decisiones.

Conocer esas perspectivas permite incorporar en el proceso de GIAL la interpretación que los diversos sectores de la sociedad hacen de los ecosistemas.

Esta colaboración facilita determinar los problemas reales, aprovechar los conocimientos locales, afianzar el compromiso y la responsabilidad compartida y es una manera de reducir conflictos entre las partes interesadas.

En este proceso deben reconocerse, de manera preferente, los derechos e intereses de las comunidades locales, pues serán los principales afectados de la elección entre las distintas decisiones posibles. Esto ayuda también a comprender sus particularidades culturales y significa asumir que, además de la diversidad biológica, la diversidad cultural es componente central del enfoque por ecosistemas.

Para que esa participación sea posible e ilustrada, hay que facilitar la disponibilidad de información y la transparencia del proceso de gestión. Esto implica hacer esa información accesible y entendible al ciudadano, además de hacerla pública y útil, para facilitar que éste comprenda e incluso apropie las decisiones y participe de ellas.

Afianzar el aprendizaje social, así como de técnicos y gestores, respecto de la necesidad de ese proceso participativo supone la mejor y más efectiva estrategia para evitar conflictos, facilitar la gestión en el largo plazo y acercarse a un desarrollo más sostenible.

5. Interés general, patrimonio común y carácter público de los recursos y el espacio de la costa y del mar

(9, 12, 13, 15)

Este principio implica que los recursos marinos y parte de los costeros, incluyendo el espacio, son de carácter público, siendo mantenidos en fideicomiso por el gobierno para las generaciones presentes y futuras. La singularidad y complejidad de las áreas litorales hacen que la administración pública deba asumir obligaciones excepcionales, que la responsabilizan de su futuro y del mantenimiento del interés común en su utilización, más allá de ciclos políticos o de la rigidez administrativa.

Por encima de competencias y de procedimientos administrativos, debe implicarse a las CCAA y a los municipios en las políticas y decisiones estatales asociadas al medio costero y sobre todo marino. En último extremo se trata de un bien patrimonial del conjunto social; pertenezca a uno o más municipios o comunidades autónomas. Este hecho refuerza la necesidad de una responsabilidad compartida.

6. Gestión adaptativa

(1, 3, 4, 5, 9, 12)

El proceso de gestión integrada de áreas litorales requiere un control que permita el ajuste y la modulación (la adaptación), conforme vayan evolucionando los conocimientos.

La GIAL no es garantía de resolución inmediata de todos los problemas, sino que procura avanzar hacia la sostenibilidad estableciendo políticas y estrategias de base en el largo plazo, pero que deben ser regularmente revisadas, y a las que se vinculan medidas que se van diseñando para responder a problemas específicos.

La gran variabilidad de las zonas costeras españolas, con sus singularidades locales (ecosistémicas, socioeconómicas...), exige que, además de soluciones concretas para esas zonas, deba contemplarse cierta flexibilidad en medidas más generales, fáciles de adaptar según las diferentes realidades. Dicha flexibilidad debe adaptarse también a los diferentes ritmos a los que responden los procesos (naturales, económicos, sociales, políticos) que se administran. Un enfoque ecosistémico implica asimilar los inevitables cambios que se dan en los ecosistemas, dada su incertidumbre intrínseca y la derivada de las múltiples y complejas interacciones que tienen lugar en el litoral.

Una gestión adaptativa permite al gestor responder a los cambios y a los diferentes niveles de incertidumbre, generando mayor confianza en el propio proceso de GIAL.

7. Desarrollo sostenible y perspectiva a largo plazo

(1, 3, 4, 5, 8, 9, 12)

Habida cuenta de las diversas escalas temporales y los efectos retardados que caracterizan a los procesos de los ecosistemas, se deberían fijar objetivos a largo plazo en la gestión de los mismos, lo que implica superar el marco temporal establecido por los ciclos políticos, más inestable en las zonas costeras.



Fundación Biodiversidad



2010 Año Internacional de la Diversidad Biológica

Se persigue así un uso sostenible y equitativo de las áreas litorales y sus recursos, evitando costes ambientales a comunidades locales y asegurando, además, que éstas también disfruten de los beneficios asociados al aprovechamiento de sus bienes y servicios, sin superar la capacidad de carga del ecosistema que los aporta.

Por tanto, el esfuerzo de gestión debe estar enfocado a adecuar las actividades humanas a las escalas temporales impuestas por el medio en el que se sustentan. Para ello, las metas deben estar orientadas a sostener la calidad de vida y del ambiente a partir de un nuevo modelo de gobernanza.

8. Mejor base científica posible y conocimiento específico de la zona

(1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12)

El principio de adaptación exige una sólida base científica que tenga en cuenta todas las fuentes de información pertinente, incluidos los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades científicas, y de la población local. Se exige, por tanto, trabajar a escalas adecuadas de espacio y tiempo.

La GIAL demanda el mejor conocimiento científico disponible, así como una investigación científica dirigida a comprender, en términos de sus componentes y su conectividad, el funcionamiento de ecosistemas más amplios, y alcanzando una comprensión holística del medio que integre el conocimiento alcanzado por todas las disciplinas científicas pertinentes.

Esta perspectiva holística e integradora de las áreas litorales requiere de una formación y capacitación continua y específica que incida especialmente en esa visión omnicompreensiva de los problemas que se dan en las áreas litorales.

9. Restauración y "quién daña (contamina) paga y repara"

(7, 8, 13)

El antiguo principio "quien contamina paga" ha demostrado no ser suficiente porque significa que el que paga tiene derecho a contaminar. Por ello, este principio ha evolucionado y en la actualidad se acepta que el que daña el medio, no sólo debe pagar una multa en función de la gravedad del perjuicio ocasionado, sino que además debe reparar el daño causado. Supone una valoración del daño al ambiente y a los servicios que éste proporciona a la sociedad, para luego proceder a una recuperación patrimonial y al restablecimiento de estos servicios.

10. Precaución

(1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 13)

Atendiendo a la incertidumbre propia de unos sistemas complejos como los litorales, los principios de prevención (preparar las actuaciones con anticipación) y de precaución (cuidado con lo que se actúa para evitar un peligro o riesgo) implican que los administradores de los ecosistemas deben evaluar, examinar y analizar cuidadosamente las posibles repercusiones de sus actuaciones o de los usos y actividades entre sí, en los ecosistemas adyacentes y en otros ecosistemas.



Fundación Biodiversidad



2010 Año Internacional de la Diversidad Biológica

En este sentido, si una decisión pudiera ocasionar daños graves o irreversibles para la sociedad o el medio, o si se desconoce el alcance que ésta pudiera tener sobre el mismo, en la ausencia de un consenso científico de que el daño no se produciría, la carga de la prueba debe recaer en aquellos que abogan por adoptar dichas medidas.

Este principio se apoya en la convicción de que las generaciones actuales y futuras deben considerarse simultáneamente y por igual, garantizando que las decisiones se ajusten a la racionalidad derivada del conocimiento científico que se tiene y no excluyan determinadas opciones para el futuro.

Bibliografía:

- (1) Red Latinoamericana de Manejadores Costeros (2008). Código de buenas prácticas en la gobernanza de ecosistemas costeros. Adoptado formalmente en Noviembre 2008 por La Red Latinoamericana de Manejadores Costeros, auspiciada por EcoCostas y el Coastal Resources Center.
- (2) The Convention on Biological Diversity (2004). Cop. 7, Decision VII/5. Marine and coastal biological diversity. Anexo I. Programa de trabajo ampliado sobre diversidad biológica marina y costera. UNEP/CBD, Kuala Lumpur.
- (3) The Convention on Biological Diversity (2000). Cop 5, Decision V/6. Ecosystem-based management: B. Principles of the ecosystem approach. UNEP/GPA/CBD, Nairobi.
- (4) Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2002). Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 30 mayo 2002, aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. Bruselas.
- (5) Comisión Europea (2000). Comunicación 27.09.2000. COM(2000)547 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa. Bruselas.
- (7) UNEP, 2005. Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo. Plan de Acción Mediterráneo, Programa Ambiental de Naciones Unidas.
- (8) Barragán Muñoz, J.M. (2003). Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integrada. Universidad de Cádiz, Cádiz.
- (9) Clark (1992). Integrated management handbook. Lewis Publishers, New York.
- (10) Olsen, Stephen B. et al (2008). Guía para el manejo de la afluencia de agua dulce a los estuarios: Una guía de métodos. USAID.
- (12) IUCN (2009). 10 Principles for High Seas Governance. http://cmsdata.iucn.org/downloads/10_principles_for_high_seas_governance___final.pdf
- (13) Ehler, Charles y Fanny Douvère (2009). Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6. UNESCO. Paris.
- (14) IUCN (2004) en Ehler, Charles y Fanny Douvère (2007). Visions for a Sea Change. Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and



Fundación Biodiversidad



2010 Año Internacional de la Diversidad Biológica

PINCIPIOS REGIAL



Guides, 46: ICAM Dossier, 3. UNESCO. Paris.

(15) Barragán Muñoz, J.M (2007). Criterios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras. Informe IV. Consejería de Medio Ambiente y Universidad de Cádiz.

Convention on Biological Diversity (CBD) (2004). Integrated Marine and Coastal Area Management (IMCAM), approaches for implementing the Convention on Biological Diversity. Secretariat of the Convention on Biological Diversity (CBD), Technical Series no. 14. Montreal, Canada.

Council of Europe, 2000. European Code of Conduct for Coastal Zones. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, n° 101. 84pp

Departamento de Medio Ambiente y Vivienda (2004). Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Cataluña. Generalitat de Cataluña.

Domenech, Juan L. et al (2009). Gestión Integrada de Zonas Costeras. Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), Madrid.

Ministerio de Medio Ambiente (2005). Hacia una Gestión Sostenible del Litoral Español. División de la Protección del Medio y los Ecosistemas Marinos (MIMAM), Madrid.

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2009). Anteproyecto de Ley de Protección del Medio Marino. MARM, Madrid.

Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2008). Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina). Diario Oficial de la Unión Europea.

Secretaría de la Convención de Ramsar (2007). Manejo de las zonas costeras: Cuestiones concernientes a los humedales y manejo integrado de las zonas costeras. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 3ª edición, vol. 10. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland, Suiza.

UNEP/GPA (2006). Ecosystem-based management: Markers for assessing progress. Twelve ICARM (Integrated Coastal Area and River-basin Management) Guiding Principles for policy and decision makers, from World Water Forum, 3rd edition, Kyoto, 2003. UNEP/GPA, The Hague.

UNEP/GPA (2006). Ecosystem-based management: Markers for assessing progress. UNEP/GPA The Hague.

World Resources Institute (2005). Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, 2005. Los Ecosistemas y el Bienestar Humano: Humedales y Agua. Informe de Síntesis. World Resources Institute, Washington, DC.