

Criterios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (EA-GIZC)

INFORME I



Consejería de
Medio Ambiente



Universidad de
Cádiz



egmasa
Empresa de Gestión Medioambiental
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE



Planificación y Gestión Integrada
de Áreas Litorales

TÁCTICA Y ESTRATEGIA

Mi táctica es mirarte
aprender como sos
quererte como sos

mi táctica es hablarte
y escucharte
construir con palabras
un puente indestructible

mi táctica es
quedarme en tu recuerdo
no sé ni cómo ni sé
con que pretexto
pero quedarme en vos

mi táctica es ser franco
y saber que sos franca
y que no nos vendamos
simulacros
para que entre los dos
no haya ni telón ni
abismos

**mi estrategia es
en cambio
más profunda y más simple**

mi estrategia es
que un día cualquiera
no sé cómo ni sé
con que pretexto
por fin me necesites

(Mario Benedetti, 1974)

**“CRITERIOS PARA UNA ESTRATEGIA ANDALUZA DE GESTIÓN
INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS”**

INFORME I

GRUPO DE INVESTIGACIÓN

“Planificación y Gestión Integrada en Áreas Litorales”

www.uca.es/grup-invest/coast

Equipo Técnico:

- Dr. Juan Manuel Barragán Muñoz. Director del proyecto (UCA).
- Dr. J. Adolfo Chica Ruiz. (UCA).
- Msc. Juan Calvo Cubero. (EGMASA)
- Msc. María Luisa Pérez Cayeiro. (EGMASA)



Consejería de
Medio Ambiente



UCA
Universidad
de Cádiz



1.- Antecedentes y justificación

El litoral constituye un ámbito fundamental del territorio andaluz, tanto por su papel de soporte de múltiples actividades socioeconómicas como por la exclusividad y alto valor de sus ecosistemas. Así se reconoce en la totalidad de documentos estratégicos que definen la política territorial y ambiental de la Comunidad Autónoma.

Estos mismos documentos admiten, igualmente, el intenso grado de deterioro a que están sometidos tanto el espacio como los recursos litorales. Al mismo tiempo, señalan la necesidad de emprender medidas urgentes para frenar una tendencia que conduciría a la pérdida irreversible de su calidad ambiental. La intensificación de la actividad económica y el aumento de la población en las áreas litorales, inherentes al desarrollo experimentado por el país en las últimas décadas, constituyen una seria amenaza para los objetivos de equilibrio entre la conservación de los valores ambientales y el progreso económico que propugnan las políticas públicas en vigor.

Los actuales modelos de gestión del litoral, llevados a cabo por los diferentes organismos competentes en la gestión de este espacio, no garantizan la preservación de los recursos ambientales de la costa. Baste, como ejemplo, señalar el porcentaje de superficie artificializada en la franja correspondiente a los cinco primeros kilómetros de la costa andaluza que alcanza el 12% en 2002; ello supone un incremento superior al 10% en relación al obtenido tan solo cuatro años atrás (Informe de Medio Ambiente de Andalucía 2004).

En este sentido, aunque existen éxitos evidentes en algunos sectores del medio ambiente litoral, como el referente a la calidad de las aguas o la conservación de espacios naturales protegidos, el balance general recoge una evaluación negativa en la conservación de recursos fundamentales como los paisajísticos, biológicos, pesqueros o geomorfológicos.

Este vertiginoso proceso de degradación y el reconocimiento de la necesidad de modificar los modelos de administración del litoral, no es exclusivo de Andalucía. En el año 2000 la Comisión Europea, en una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo (COM 2000/547) realizó un análisis de las causas subyacentes de los problemas de las costas europeas.

Esta comunicación concluye que en unas *“zonas complejas con múltiples usuarios, como las costeras, con unas políticas sectoriales sin coordinación, tienden a entrar en conflicto e incluso a ser contradictorias, lo que desemboca en una paralización política. Para evitar esta situación y para garantizar la coordinación de muchos objetivos sectoriales concretos es necesaria la aplicación de un enfoque territorial integrado”*.

De esa forma se propugna una revisión en la gestión que tenga como finalidad sacar partido, a largo plazo, del bienestar general (económico, ambiental, social y cultural) de las áreas litorales, superando las visiones monosectoriales en la planificación y ejecución de las actuaciones.

El camino a seguir, propuesto por la Comisión Europea en su Comunicación 2000/547 no es novedoso, sino que sigue una larga trayectoria de pronunciamientos estratégicos llevados a cabo en el órbita internacional desde principios de los noventa.

Por el interés estratégico del litoral, y por los numerosos actores implicados, un camino de esta envergadura sólo puede emprenderse si, ante todo, existe un respaldo político expreso al más alto nivel. Un primer paso en esa dirección ha sido dado por el Parlamento de Andalucía en forma de Proposición no de Ley de junio de 2005, por la que se insta al Consejo de Gobierno a promover un proyecto andaluz de gestión integrada de zonas costeras. Aunque un proyecto concreto no signifique un postulado estratégico, éste se plantea dentro de la proposición no de ley con una clara finalidad experimental y demostrativa, que permita a la Comunidad Autónoma *“posicionarse ante una futura directiva europea de gestión integrada de áreas costeras”*.

Un cambio de orientación de esta importancia requiere una profunda reflexión sobre dónde se quiere llegar y cómo alcanzar esa meta. En ese sentido parece que la elaboración de una estrategia andaluza de gestión integrada del litoral sería un punto de partida imprescindible, pues un documento de estas características tiene el doble carácter de afirmación política de objetivos, y de definición de líneas de actuación para alcanzar dichos objetivos. Sólo a partir de un documento dotado de suficientes dosis de flexibilidad, como una estrategia, se podrán establecer las bases de un modelo corporativo de gestión, que sea respetuoso con los distintos ámbitos competenciales.

Una cuestión que surge es quién, dentro de la Administración Autonómica, debe impulsar el proceso de elaboración de esta estrategia. A ese respecto, parece que la administración ambiental, igual que ha sucedido en otros muchos países, sea la más adecuada para desempeñar esta tarea, por su papel de responsable de orientar el desarrollo de Andalucía hacia la sostenibilidad. No obstante, la elaboración de la estrategia, desde sus principios, habrá de caracterizarse por un amplio proceso de participación en el que deberán estar involucradas otras administraciones y organismos, los agentes sociales y económicos, y la ciudadanía en general.

La función básica de esta estrategia sería la de crear un marco institucional adecuado que respalde y oriente toda actuación en el litoral de Andalucía. Para ello, además de definir el modelo de desarrollo deseado y los recursos costeros a proteger, habrá que identificar los principales problemas a abordar y las deficiencias del marco normativo e institucional actual.

La estrategia no sería un fin en sí misma, sino sólo el punto de partida de un proceso de reorientación en la forma de planificar y gestionar nuestro litoral, que requiere la implicación de todos los actores, y que, como tal, se supone largo y complejo. Es indudable que existe un convencimiento, tanto en el contexto internacional, como a nivel nacional y autonómico, de que hay que emprender este cambio, y que su dirección es hacia la gestión integrada. La administración europea y el Ministerio de Medio Ambiente ya han iniciado los primeros pasos, y, a ese respecto, parece evidente que la Administración Andaluza, en tanto que depositaria de un importante cúmulo de responsabilidades sobre el litoral, tiene que comenzar los trabajos para afrontar este reto. Una estrategia, debidamente debatida y participada, que establezca el marco de actuación de todos los implicados parece el más adecuado de los comienzos.

2.- Objeto del estudio

El presente estudio tiene como objeto principal establecer los **criterios técnicos para la elaboración de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras**. Dichos criterios estarán en consonancia con lo señalado al respecto por el Parlamento Europeo, el Ministerio de Medio Ambiente pero, de forma muy especial, lo especificado por el Parlamento de Andalucía en la

Proposición no de Ley de junio de 2005, por la que se insta al Consejo de Gobierno a promover un proyecto andaluz de gestión integrada de zonas costeras, y lo descrito en el Plan Andaluz de Medio Ambiente 2004-2010 en la línea estratégica orientada a la gestión ambiental integrada del litoral.

3.- Enfoque del estudio

El enfoque del estudio estará dirigido a sentar las bases de la futura Estrategia Andaluza para la Gestión Integrada de Zonas Costeras.

4.- Etapas y Plan de Trabajo

Durante la Primera Etapa se diseñará el Plan de Trabajo, se leerán y evaluarán proyectos similares de organismos internacionales, nacionales y regionales de otros países que se han enfrentado al diseño de Estrategias de Gestión Integrada de Zonas Costeras. También se definirá la estructura de los criterios técnicos para la elaboración de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras

Entre otros habría que leer y evaluar, como mínimo, las siguientes estrategias o documento de carácter estratégico de Gestión Integrada de Zonas Costeras:

- Organismos internacionales: CNUMAD, BID y Comisión Europea.
- Anglosajonas: Inglaterra y Gales, Escocia, EE.UU, Sydney, Queensland, Estado de Victoria y Belice.
- Latinoamericanas: Brasil, Colombia, Cuba, Costa Rica y México.
- Ibéricas: España, Portugal, Comunidad autónoma de Cataluña y Comunidad Autónoma de Valencia.

En una Segunda Etapa se procederá a recopilar la información necesaria para la redacción de un Primer Borrador que aporte algunas de las Líneas Estratégicas más importantes. Estas servirán para estructurar los criterios técnicos para la elaboración de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Durante la Tercera Etapa se profundiza y desarrollan las líneas estratégicas hasta establecer una serie de criterios técnicos que sirvan para la elaboración de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

5.- Contenido y principales resultados que se esperan del estudio

El contenido y los principales resultados que se esperan del estudio son los siguientes:

Informe de la Etapa I: Definición de los objetivos, equipo y plan de trabajo. Concreción del Esquema de trabajo propuesto.

Informe de la Etapa II: Recopilación y análisis de la información que caracterice el proceso estratégico. Propuestas de Líneas Estratégicas para el establecimiento de Criterios Técnicos para la Elaboración de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Informe de la Fase III: Criterios Técnicos para la Elaboración de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

6.- Plazos de entrega de los Informes

Informe Fase I: Mes dos

Informe Fase II: Mes cuatro

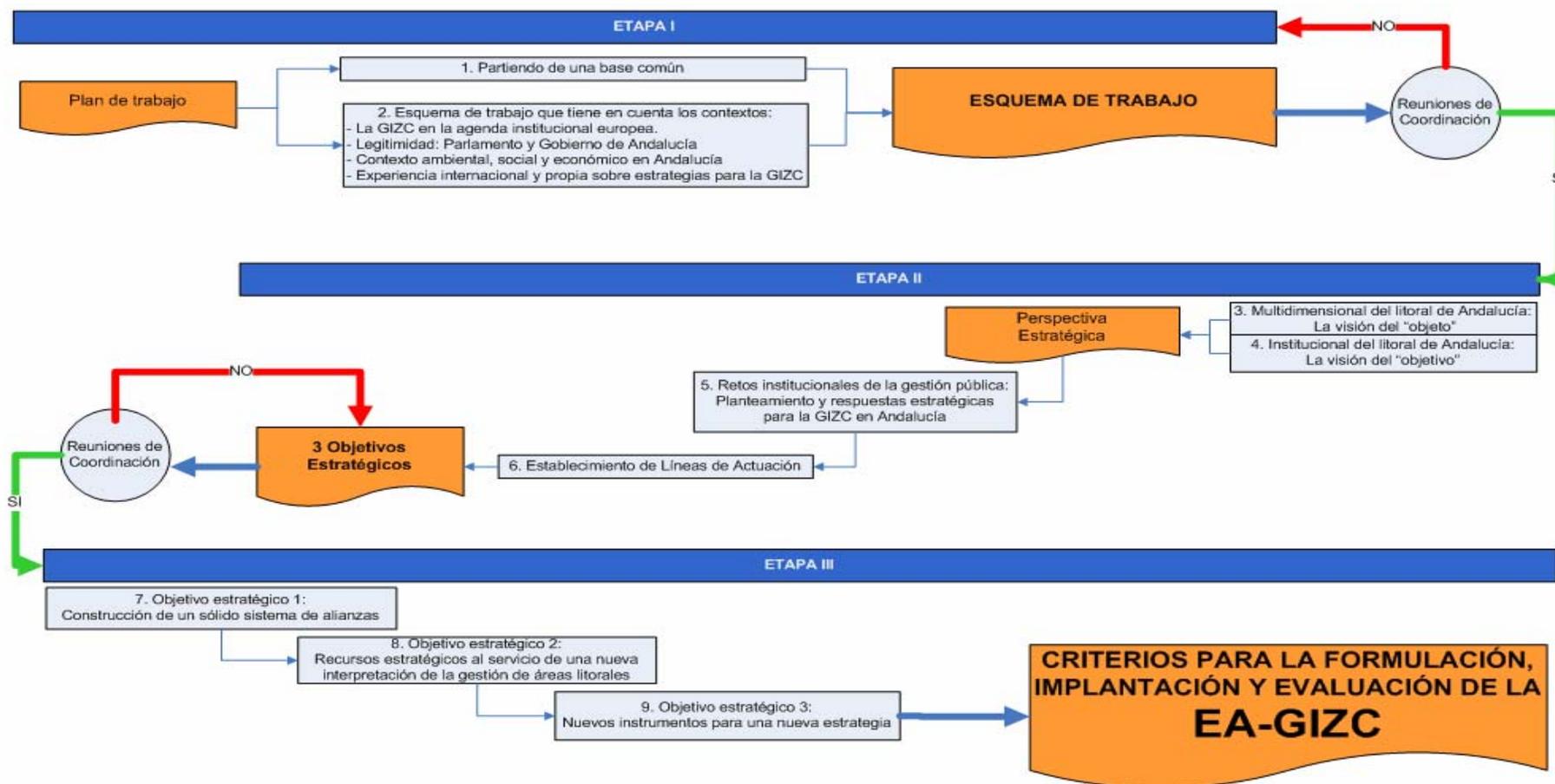
Informe Fase III: Mes nueve

7.- Resultados Etapa I

A) Plan de Trabajo

B) Esquema de trabajo propuesto

Criterios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras



LEYENDA



A) Cronograma del Plan de Trabajo

CRONOGRAMA GENERAL	Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9
ACTIVIDADES										
Plan de trabajo										
Aspectos operativos y metodológicos										
Análisis y evaluación de estrategias nacionales e internacionales										
Definición del Esquema de trabajo propuesto										
Entrega INFORME I										
Recopilación y análisis de información										
Elaboración de un diagnóstico estratégico. Perspectiva multidimensional e institucional del litoral de Andalucía.										
Establecimiento de Líneas Estratégicas de Actuación										
Entrega INFORME II										
Criterios para la elaboración de la Estrategia Andaluza de GIZC										
Entrega INFORME III										

B) Esquema de trabajo Propuesto

1. Partiendo de una base común	
	<ul style="list-style-type: none">1.1. Sobre una disciplina novedosa: GIZC1.2. Para entendernos: un léxico común y conceptos aceptados1.3. Objeto y objetivo; Manifestaciones y razones1.4. Necesidad, urgencia y beneficios de una gestión integrada1.5. Acerca de una estrategia de GIZC para Andalucía que asuma el ámbito costero-marino.
2. Esquema de trabajo que tiene en cuenta los contextos	
	<ul style="list-style-type: none">2.1. GIZC en la agenda institucional europea. Antecedentes y Resolución del Parlamento Europeo.2.2. Otros criterios y fuentes de inspiración para un esquema de trabajo:<ul style="list-style-type: none">2.2.1. Legitimidad: Parlamento y Gobierno de Andalucía.2.2.2. Contexto ambiental, social, económico de Andalucía.2.2.3. Experiencia internacional y propia sobre estrategias para la GIZC2.3. Esquema de trabajo propuesto
3. Perspectiva multidimensional del litoral de Andalucía: La visión del “objeto”	
	<ul style="list-style-type: none">3.1. Límites propuestos a “priori”:3.2. Perspectiva multidimensional del litoral andaluz3.3. Escenarios tendenciales.3.4. Ventajas y oportunidades del modelo de desarrollo andaluz.3.5. “Traducción” transversal de los problemas.

4. Perspectiva institucional del litoral de Andalucía: La visión del “objetivo”	
	<ul style="list-style-type: none"> 4.1. Visión general de la gestión de áreas litorales en España y Andalucía. 4.2. El decálogo: “mapa” para una estrategia. 4.3. Políticas públicas y GIZC en Andalucía. 4.4. Aspectos legislativos y estructura institucional 4.5. Instrumentos para la gestión estratégica en Andalucía 4.6. Instrumentos operativos de interés para la gestión del litoral andaluz. 4.7. Otros elementos estructurales de la GIZC. 4.8. Razones subyacentes: DAFO para la gestión costera en Andalucía
5. Retos institucionales de la gestión pública: Planteamientos y respuestas estratégicas para la GIZC en Andalucía	
	<ul style="list-style-type: none"> 5.2. Esfuerzos para la mejora de la gestión del litoral en Andalucía. 5.3. Retos pendientes para la GIZC en Andalucía 5.4. Políticas e instituciones implicadas: Buscando sinergias. 5.5. Principios orientadores y metas para una estrategia de GIZC. 5.6. CAME para la GIZC en Andalucía 5.7. Opciones estratégicas (defensiva, ofensiva, reorientativa, supervivencia) 5.8. Objetivos estratégicos para la GIZC en Andalucía
6. Establecimiento de líneas estratégicas de actuación	
	<ul style="list-style-type: none"> 6.2. Objetivo estratégico 1. Construcción de un sólido sistema de alianzas 6.3. Objetivo estratégico 2. Recursos estratégicos al servicio de una política de GIZC 6.4. Objetivo estratégico 3. Nuevos instrumentos de una estrategia

7. Objetivo estratégico 1. Construcción de un sólido sistema de alianzas

- 7.1. Política institucional para la GIZC. Criterios de actuación.
- 7.2. Coordinación y cooperación institucional. Criterios de actuación.
- 7.3. Determinación de nuevas responsabilidades. Criterios de actuación.
- 7.4. Participación social para una mayor implicación. Criterios de actuación.

8. Objetivo estratégico 2. Recursos estratégicos al servicio de una nueva interpretación de la gestión de áreas litorales

- 8.1. Formación técnica. Criterios de actuación.
- 8.2. Información y conocimiento. Criterios de actuación.
- 8.3. Recursos económicos y financieros. Criterios de actuación.
- 8.4. Educación y concienciación pública. Criterios de actuación.

9. Objetivo estratégico 3. Nuevos instrumentos para una nueva estrategia

- 9.1. Instrumentos estratégicos: reglamentarios y voluntarios. Criterios de actuación.
- 9.2. Instrumentos operativos: reglamentarios y voluntarios. Criterios de actuación.
- 9.3. Instrumentos para la implantación y seguimiento de la propia estrategia EA-GIZC.

10. Criterios para la formulación, implantación y evaluación de la EA-GIZC.