

## 1. EL PROYECTO REGIAL: INTRODUCCIÓN Y MÉTODO.

El proyecto llevado a cabo para la puesta en marcha la Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales surge como resultado de la experiencia de un grupo de expertos en GIAL que coinciden en la necesidad de actuar para colaborar en la mejora de la gestión del litoral español. Para ello parten de las siguientes hipótesis:

1 – Es necesario **crear un espacio de encuentro** para la búsqueda de sinergias, para el aprendizaje y para el fomento de una gestión más basada en el consenso, en la participación pública, en la coordinación entre administraciones o en la cooperación entre los diferentes agentes públicos y privados de la costa.

2 – Las autoridades responsables no han asumido todavía los retos y los esfuerzos que supone en cuanto a innovación y adaptación de políticas públicas, alcanzar un desarrollo más sostenible de su espacio costero-marino. **La GIAL es el modelo de gestión que ofrece más consenso**, tanto a nivel europeo como internacional para lograr dicho objetivo.

En el Estado Español es habitual desconocer las acciones y las iniciativas sobre gestión costera desarrolladas por la Comunidad Autónoma vecina. Existen múltiples proyectos dirigidos al trabajo conjunto entre grupos de investigación y/o de gestores de diferentes países (Unión Europea, Iberoamérica, países del Mediterráneo...), sin embargo se constata el escaso conocimiento de la iniciativas más cercanas o, incluso, la falta de interés por conocerlas. Cabe pensar, por tanto, que los cambios necesarios serían más fácilmente alcanzables a través de la colaboración y el intercambio de experiencias entre expertos, técnicos, gestores, etc., de las distintas Comunidades Autónomas costeras de España.

La iniciativa de REGIAL surge, de esta manera, **con el fin de trabajar por generar diálogo y una comunicación más fluida entre agentes relacionados con el espacio y los recursos costero-marinos de las distintas escalas territoriales de gestión** (haciendo énfasis en la regional) y el resto de agentes involucrados en su futuro. El proyecto se enmarca en la línea de actuación de *Conservación del Medio Marino* de la Fundación Biodiversidad y dentro del programa de *Gestión Integrada del litoral terrestre y Marino*<sup>1</sup>. **El objetivo último del proyecto es establecer los fundamentos de organización y misión de una red española para la promoción de la gestión integrada del litoral**. Sin embargo, la experiencia de otras iniciativas similares aconsejaron comenzar este proceso con cautela.

Su diseño se gestó entonces desde la premisa de consolidar tanto la necesidad como los objetivos de esa Red. Así, se establecieron dos objetivos específicos:

- 1– Estudiar y definir las **líneas de trabajo más efectivas** para promocionar y desarrollar la gestión integrada en el litoral español.
- 2– Crear un **espacio para el intercambio, el aprendizaje y la cooperación** en la gestión del litoral español: preparación de los instrumentos y las bases organizativas de la REGIAL.

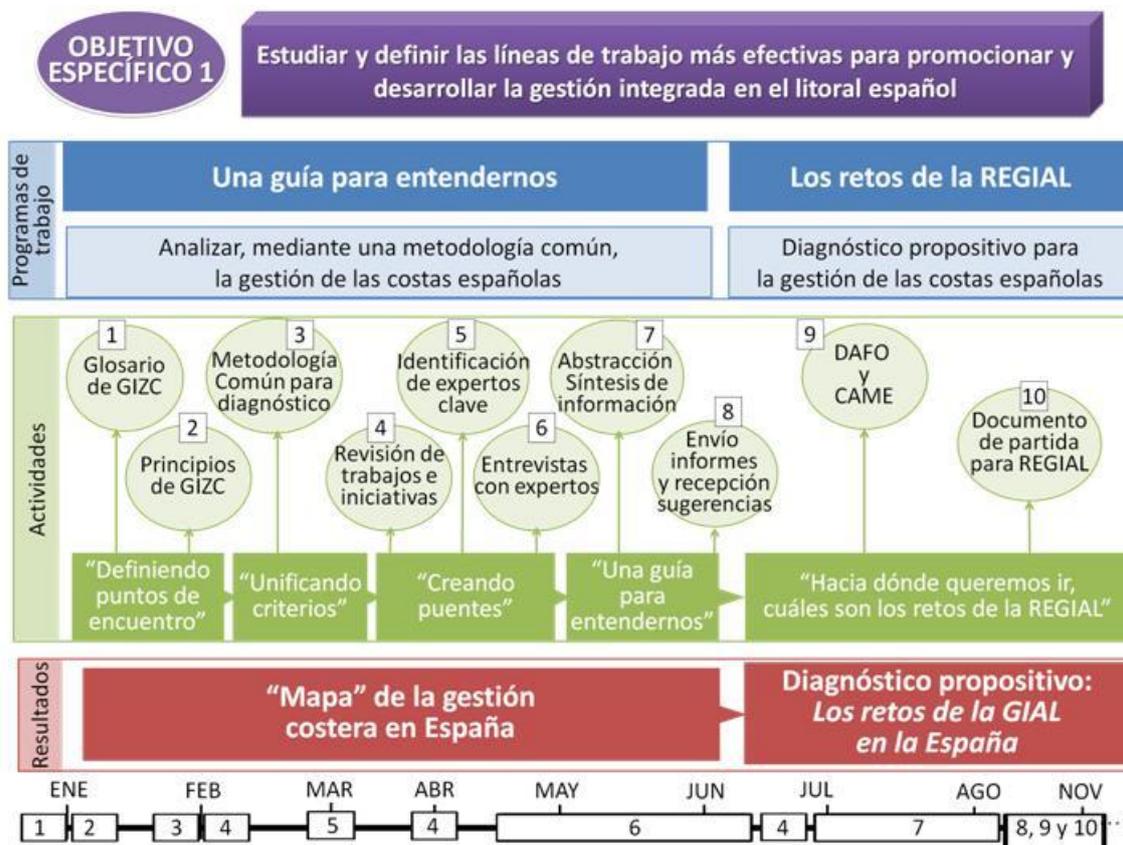
Estos objetivos se desarrollaron a su vez en varios programas de trabajo diseñados con una lógica de continuidad siempre dirigida a una meta común (ver la figura 1).

---

<sup>1</sup> El proyecto desarrollado por el Grupo de Investigación en Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz, dirigido por el Profesor Juan Manuel Barragán Muñoz, ha sido financiado en un 55% por la Fundación Biodiversidad y en un 45% por la Universidad de Cádiz. Ha contado, además, con el asesoramiento y la participación de expertos de reconocida experiencia en cada una de las CC.AA. costeras. Más información disponible en la Web de este grupo de investigación: [www.gestioncostera.es](http://www.gestioncostera.es).

En primer lugar se planteó la necesidad de unir a expertos e interesados en la materia siguiendo las mismas premisas básicas, que hacen referencia tanto a la necesidad de la Red como al modelo que ésta pretende fomentar.

Figura 1. Actividades para el Objetivo Específico 1



Fuente: elaboración propia

Así, se definieron las bases en torno a las que giraría el diálogo y la colaboración, a partir de una serie de conceptos básicos y principios específicos consensuados. Estos son los pilares en los que se deben asentar los procesos sucesivos.

El siguiente paso ha sido estudiar cómo se afronta la gestión del litoral en cada CC.AA., qué iniciativas pueden servir de referencia, qué retos comunes se pueden identificar y qué soluciones aparecen como las más sólidas para abordarlos. Se ha considerado desde un principio la necesidad de no perder nunca la homogeneidad y equidad del proceso, por lo que se siguió una **metodología común de análisis** para cada una de las CC.AA. analizadas, de tal manera que siempre fueran comparables las conclusiones obtenidas.

El objetivo de estas tareas no fue, en ningún caso, desarrollar un complejo trabajo académico. Por el contrario se contó siempre con la premisa de la validez de tomar como referencia la experiencia de gestores y otros agentes que trabajan desde hace tiempo en las costas españolas y que podían ofrecer una visión muy próxima a la realidad de la situación en su región. En cualquier caso, el **proceso de entrevistas** llevado a cabo se ha sustentado siempre en la lectura y el estudio de los principales documentos de referencia identificados para cada caso y la formación y experiencia en GIAL de los profesionales que han elaborado el trabajo.

Todo este esfuerzo, que conllevó la visita a todas las Comunidades Autónomas litorales españolas, dio como resultado la elaboración de diez documentos sobre el estado de la GIAL en las regiones costeras españolas.

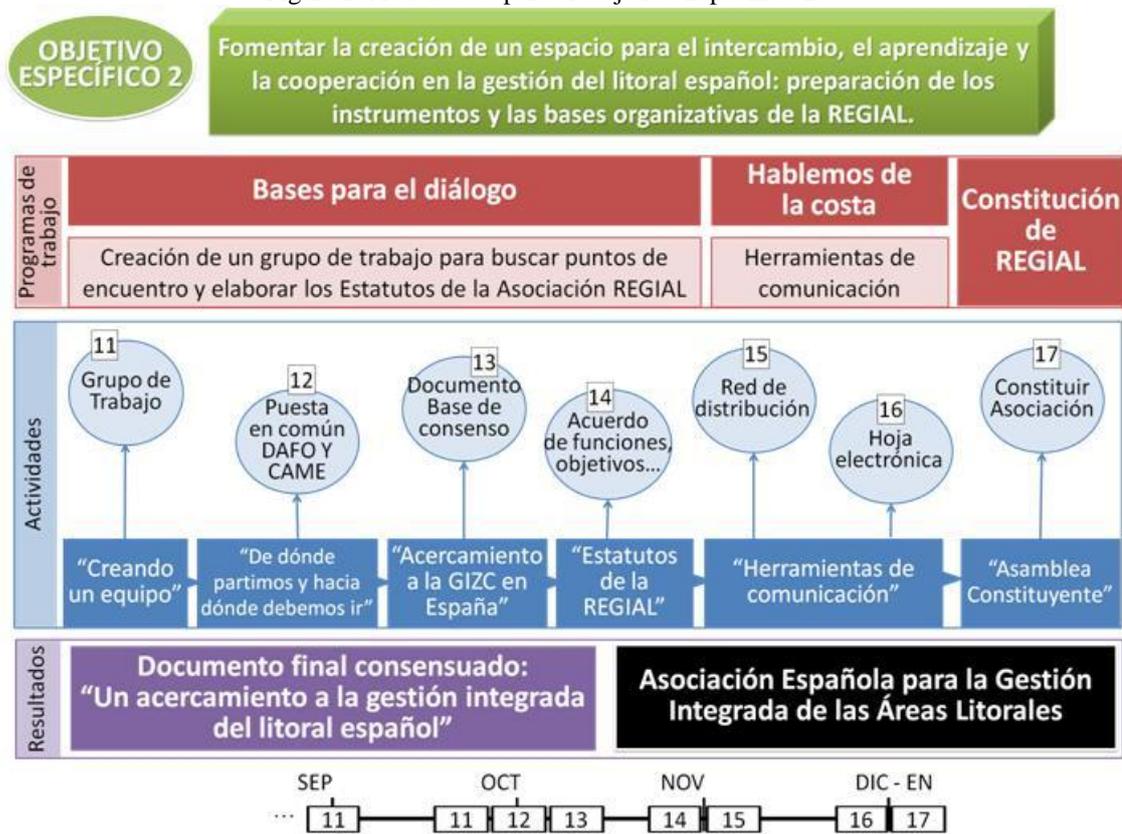
Por otro lado, al no haber sido posible mantener entrevistas con todos los agentes costeros y expertos identificados, se procedió a enviar electrónicamente un borrador del trabajo y se estuvieron recogiendo sugerencias y opiniones durante más de 45 días, tras los cuales se procedieron a elaborar los diez documentos finales, disponibles en: [www.gestioncostera.es](http://www.gestioncostera.es)

Finalmente, tras el proceso de abstracción que conllevó la elaboración de los análisis DAFO y CAME, y en el que se contó con la participación de los coordinadores regionales del proyecto, se obtuvo un documento de trabajo de base sobre el que sustentar la creación de la REGIAL.

**El segundo objetivo (ver la figura 2), encaminado a crear formalmente la REGIAL,** se ha sustentado en los resultados del primero.

Tras un proceso de reflexión y debate, siempre basado en un enfoque constructivo y propositivo, con los **colaboradores autonómicos del proyecto**, se ha tratado de obtener los motivos que justificaban el esfuerzo, pero sobre todo su naturaleza, su finalidad y sus objetivos. Serían éstas las bases de los estatutos de la Red, que deben consolidarse de manera legal con la correspondiente **Asamblea Constituyente**.

Figura 2. Actividades para el Objetivo Específico 2.



Fuente: elaboración propia

## 2. PROCESO SEGUIDO Y RESULTADOS ALCANZADOS.

El primer paso para la puesta en marcha del Proyecto REGIAL fue la **identificación de colaboradores clave** en cada CC.AA. Teniendo en cuenta la naturaleza del trabajo en red se consideró como criterio prioritario a la persona (experiencia en GIAL...) y no tanto la institución a la que ésta pertenecía. De esta manera se contactó a 10 expertos, alguno asociado a la administración pública, otros investigadores, etc. vinculándoles de manera voluntaria a un

proyecto de futuro, tras el proceso de información correspondiente y después de afianzar los compromisos necesarios.

Siguiendo el guión establecido, el siguiente paso fue la elaboración de un **glosario básico** relacionado con la gestión costera que sirviera de base para el diálogo entre los miembros de la REGIAL. Para llevar a cabo este proceso se precisaron una serie de criterios y de prioridades (definiciones sintéticas, orientadas a temas de gestión, priorizando aquellas que habitualmente dan lugar a confusión, que estén ampliamente aceptadas...). Finalmente se obtuvo un listado de 47 definiciones, asociadas a las fuentes documentales correspondientes.

Posteriormente se trató de buscar los **principios más representativos para la GIAL**<sup>2</sup>, que permitieran establecer las bases de la colaboración entre los miembros de la REGIAL, dotándola de una filosofía común que orientara el conjunto de sus acciones a partir de unas pautas o ideas consensuadas. Estos principios sirvieron, además, para facilitar la coherencia en los documentos y propuestas que se elaboraron posteriormente desde REGIAL, teniendo en cuenta que serían un pilar para definir los estatutos de la futura asociación REGIAL y probablemente también de sus futuros manifiestos y acciones.

Para esta tarea se analizaron trabajos y recomendaciones realizados sobre la materia. Algunos de los principios, seleccionados a partir de unos criterios preestablecidos (tabla 1), destacaban por estar oficialmente reconocidos por organismos internacionales a través de compromisos 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.

**Tabla 1: Ejemplos de los criterios utilizados para la selección de principios de GIAL**

Deben ser principios generales, evitando especificidades para que sean comunes para todas las regiones costeras españolas.

El número de principios debe ser manejable, agrupando los más relacionados.

Dicha agrupación no puede suponer dejar en segundo plano principios básicos.

Priorizar principios enfocados directamente hacia la GIAL.

Buscar principios relacionados con otras aproximaciones relacionadas con la GIAL, como la gobernanza, el enfoque ecosistémico, la gestión y planificación del espacio marino, la gestión adaptativa, la valoración de servicios que otorgan los ecosistemas...

Enfocar y reorientar siempre los principios hacia aspectos de gestión y relacionados con las políticas públicas.

Acercar los principios a la realidad de la GIAL en España.

*Fuente: elaboración propia*

Para elaborar el diagnóstico propositivo de la gestión costera en las regiones españolas, que permitiera identificar de dónde partimos, hacia dónde queremos ir y, en definitiva, cuáles son “los retos de la REGIAL”, se diseñó una **metodología**, también consensuada con los colaboradores autonómicos. El método propuesto se basó en la **identificación de los asuntos claves estructurales y mínimos para abordar un análisis de la GIAL**. Dichos asuntos debían ir dirigidos al estudio del marco jurídico y administrativo, pues es el sistema a través del cual se regulan las relaciones entre los sistemas socio-económico y físico-natural en el litoral y muchas de sus disfunciones pueden ser el origen del problema o de la solución de los mismos. No se trata, por tanto, de establecer una metodología **para** la gestión o la acción operativa en un espacio costero concreto, sino de realizar un análisis **de** la gestión, que nos permitiera identificar sus aspectos clave, entender las peculiaridades de las distintas realidades y observar las disfunciones.

<sup>2</sup> Presentes en Stephen B. Olsen et al, 2008; CBD, 2000 y 2004; UNEP, 2005; Red Latinoamericana de Manejadores Costeros, 2008; *Recomendación 2002/413/CE*; Ehler, Charles, and Fanny Douvère, 2009; IUCN, 2004; Barragán Muñoz, J.M, 2003 y 2007; Clark, 1992; Comisión Europea, 2000.

A partir de la experiencia del Grupo de Planificación y Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz (GIAL-UCA), se propuso un modelo de análisis que consiste en sintetizar diez aspectos considerados clave para la gestión pública, un **“decálogo” para la GIAL**: política y estrategia, normativa, competencias, instituciones, instrumentos, formación y capacitación, recursos económicos, información y conocimiento, educación para la sostenibilidad y participación. Este modelo, comprobado y afinado en varias ocasiones<sup>3</sup>, permite conocer, exponer y valorar de manera sencilla y sintética los fundamentos de cualquier sistema público en relación a la GIAL, desde el mundo de las ideas y no desde una perspectiva meramente descriptiva, a través de un ejercicio de abstracción y no únicamente de diagnóstico y enumeración. Además, este modelo permite realizar propuestas y sugerencias concretas de mejora, así como comparaciones provechosas entre regiones costeras, con la importancia que ello comporta para el diálogo en REGIAL. A continuación se propuso una matriz de programación de trabajo, así como unos criterios, pautas y preguntas (orientativas) para cada asunto clave del decálogo; unas definidas como contenido mínimo y otras como contenido deseable (ver la tabla 2).

**Tabla 2: Ejemplo de preguntas asociadas a los asuntos clave del decálogo.**

| CC.AA. Costeras                      | Andalucía  | Illes Balears | Cataluña | Comunitat Valenciana | a<br>Región de Murcia | País Vasco | Cantabria | Principado de Asturias | Galicia | Islas Canarias |
|--------------------------------------|--|---------------|----------|----------------------|-----------------------|------------|-----------|------------------------|---------|----------------|
| Asuntos clave del Decálogo           |  |               |          |                      |                       |            |           |                        |         |                |
| <b>1. Política y estrategia</b>      | ¿Existe aprobada algún tipo de estrategia regional, con carácter de política pública, relacionadas con la GIAL? ¿Está incorporada la GIAL en alguna de las políticas públicas sectoriales del gobierno de la Comunidad Autónoma?                         |               |          |                      |                       |            |           |                        |         |                |
| <b>2. Normativa</b>                  | ¿Existen instrumentos normativos, tales como guías, orientaciones, directrices, que contribuyan a la implantación de la GIAL?  |               |          |                      |                       |            |           |                        |         |                |
| <b>3. Competencias</b>               | ¿Están claramente definidas las responsabilidades de la administración regional para la gestión del espacio y los recursos costero-marinos? ¿Existe coordinación y cooperación entre escalas territoriales de gestión?                                   |               |          |                      |                       |            |           |                        |         |                |
| <b>4. Instituciones</b>              | ¿Existen instituciones o agencias públicas que centren gran parte de su trabajo en asuntos relacionados con la GIAL? ¿Existen órganos colegiados para la coordinación y cooperación entre instituciones sectoriales?                                     |               |          |                      |                       |            |           |                        |         |                |
| <b>5. Instrumentos</b>               | ¿Existe algún tipo de Plan o Programa Regional de GIAL o instrumento similar? ¿Está incluida la GIAL como línea estratégica en instrumentos estratégicos u operativos?   |               |          |                      |                       |            |           |                        |         |                |
| <b>6. Formación y capacitación</b>   | ¿Existe algún título universitario o curso de posgrado que responda a las necesidades la GIAL? ¿La Administración Pública da facilidades para que los administradores actualicen sus conocimientos?  |               |          |                      |                       |            |           |                        |         |                |
| <b>7. Recursos económicos</b>        | ¿Existen fondos disponibles destinados de forma específica para la gestión costera? ¿Hay alguna partida destinada de manera explícita para la GIAL? ¿Se conocen fácilmente?  |               |          |                      |                       |            |           |                        |         |                |
| <b>8. Conocimiento e Información</b> | ¿Existe un conocimiento aceptable de los subsistemas costeros? ¿Tiene la ciudadanía fácil acceso a los procesos y resultados del sistema de gestión pública?   |               |          |                      |                       |            |           |                        |         |                |
| <b>9. Educación y concienciación</b> | ¿Existen planes/programas de educación formal (primaria, secundaria...) o no formal relacionados con la costa y el medio marino en la Comunidad Autónoma?  |               |          |                      |                       |            |           |                        |         |                |
| <b>10. Participación</b>             | ¿Cuál es el nivel de asociacionismo y la presencia de instituciones “no formales” en las zonas costeras? ¿Estos grupos están implicados en los procesos de decisiones públicas sobre GIAL? ¿Existen mecanismos formales que faciliten esa participación? |               |          |                      |                       |            |           |                        |         |                |

*Fuente: elaboración propia*

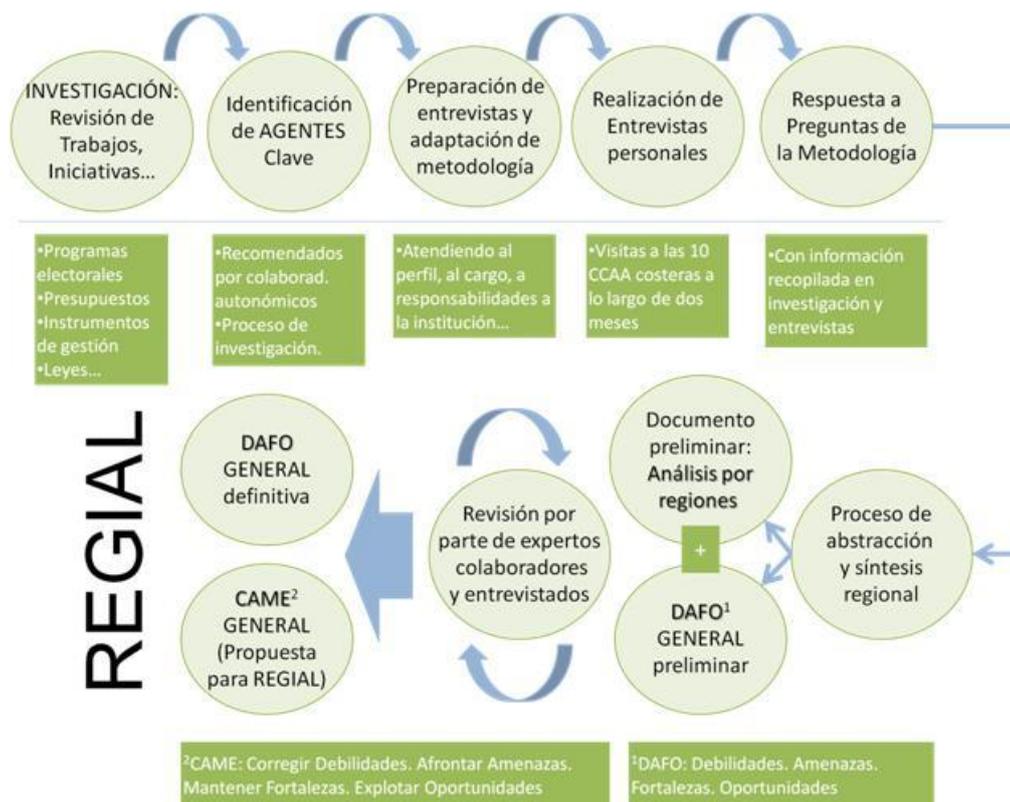
La respuesta a dichas preguntas y la elaboración de los diagnósticos se rigió, en cualquier caso, por una serie de premisas. La más importante era la de **no elaborar un diagnóstico descriptivo** de cada uno de los puntos del decálogo de GIAL ni un trabajo académico. Se realizó un ejercicio inductivo de generalización enfocado siempre a permitir alcanzar una serie

<sup>3</sup> Arenas Granados, P. 2010; Azzarionhi, A. 2010; Barragán Muñoz, J.M. 2003, 2004 y 2005; Barragán Muñoz, J.M. (Coord.) 2010; Red IBERMAR, 2008; Barragán, J. M., Chica, J. A. y Pérez, M. L. 2008; Chica Ruíz, J.A. 2008; Macías Bedoya, A. 2003.

de propuestas y sugerencias para la mejora de la GIAL en España y no limitarse a la mera crítica o la denuncia de situaciones particulares.

Para responder a la metodología se realizó una investigación a partir de la **realización de una serie de entrevistas**. El proceso de selección de los entrevistados fue **tutelado por los coordinadores autonómicos**, de manera que pudieran identificarse las entrevistas que pudieran ser más productivas para los objetivos perseguidos. Después se realizó la tarea de tratamiento de la información obtenida y de redacción del informe final (ver proceso completo en la figura 3).

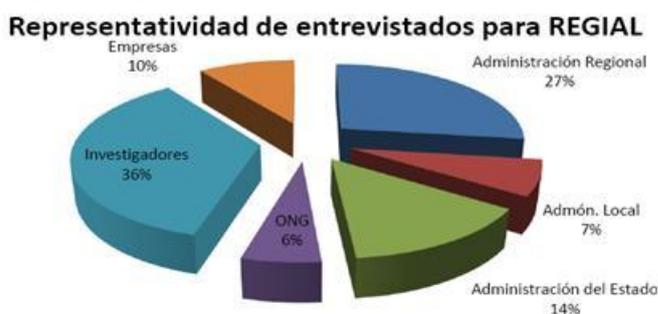
Figura 3: Proceso para la elaboración de diagnósticos regionales de GIAL



Fuente: elaboración propia

En este largo proceso ha destacado la excelente voluntad de colaboración encontrada, el interés mostrado por parte de los entrevistados y la obtención de resultados indirectos. Gracias al proceso seguido, se contactó con los protagonistas últimos de REGIAL; los mismos que probablemente formarán parte de su futuro, pues a ellos se destina también este trabajo. Se realizaron más de 70 entrevistas a lo largo de todo el litoral español, buscando la mayor representatividad posible (ver la figura 4).

Figura 4: representatividad de las entrevistas realizadas.



Fuente: elaboración propia

Posteriormente se enviaron borradores de los trabajos a aquellos agentes que, pese a no haber podido entrevistarse en persona, pudieron enviar sus aportaciones a través del correo electrónico, realizándose más de 120 envíos.