

POLÍTICA, GESTIÓN Y LITORAL

Una nueva visión de la Gestión Integrada de Áreas Litorales

Juan Manuel Barragán



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Editorial Tébar Flores

El siguiente documento constituye una muestra sintetizada del libro *POLÍTICA, GESTIÓN Y LITORAL, Nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales*, de Juan Manuel Barragán Muñoz.

En él se muestra la estructura general del libro, un capítulo central del manual, **Capítulo 10, Métodos para iniciativas de GIAL (IG)**, el índice, objetivos y conclusiones, ideas clave y bibliografía de los restantes temas, aparte de lecturas de interés y ejercicios.

El libro completo está publicado en Editorial Tébar Flores. (www.tebarflores.com)

POLÍTICA, GESTIÓN Y LITORAL

Nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales

Juan Manuel Barragán Muñoz

Muestra sintetizada del libro
POLÍTICA, GESTIÓN Y LITORAL
Nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales
de Juan Manuel Barragán Muñoz.

**El libro completo se encuentra a la venta en Editorial Tébar Flores
(www.tebarflores.com)**

En la edición de este libro ha colaborado la Oficina Regional
de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Los derechos de autor de este libro revertirán en ejemplares destinados a bibliotecas,
centros educativos y alumnos con pocos recursos de Iberoamérica



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe



www.tebarflores.com

Todos los derechos reservados.

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la Ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización expresa de Editorial Tébar. La infracción de estos derechos puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y siguientes del Código Penal).

POLÍTICA, GESTIÓN Y LITORAL

Nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales

© **Juan Manuel Barragán Muñoz**

© 2014 Editorial Tébar Flores, S.L.

C/ del Toboso, 117

28019 Madrid (España)

Tel.: 91 550 02 60

Fax: 91 550 02 61

pedidos@tebarflores.com

www.tebarflores.com

ISBN: 978-84-7360-518-2

Muestra sintetizada del libro, exclusiva para UNESCO.

**El libro completo se encuentra a la venta en Editorial Tébar Flores
(www.tebarflores.com)**

Índice de la versión sintetizada

Sobre el autor	7
Presentación	8
Prólogo	13
Mapa	15
Índice general	16
Capítulo 1:	22
Las áreas litorales: un escenario de conflicto y crisis global	
- Esquema	
- Objetivos y Conclusiones	
- Ideas clave	
- Bibliografía	
- Lecturas de especial interés	
- Ejercicio	
Capítulo 2:	29
Conocer y comprender bien para gestionar mejor: el litoral como sistema complejo.	
- Esquema	
- Objetivos y Conclusiones	
- Ideas clave	
- Bibliografía	
- Lecturas de especial interés	
- Ejercicios	
Capítulo 3:	38
Políticas públicas y GIAL: fundamentos y bases conceptuales	
- Esquema	
- Objetivos y Conclusiones	
- Ideas clave	
- Bibliografía	
- Lecturas de especial interés	
- Ejercicios	
Capítulo 4:	48
Buscando la integración de la gestión de las áreas litorales	
- Esquema	
- Objetivos y Conclusiones	
- Ideas clave	
- Bibliografía	
- Lecturas de especial interés	
- Ejercicios	

Capítulo 5:	56
Política y participación pública: elementos clave de un decálogo para la gestión integrada de las áreas litorales	
- Esquema	
- Objetivos y Conclusiones	
- Ideas clave	
- Bibliografía	
- Lecturas de especial interés	
- Ejercicios	
Capítulo 6:	67
Normativa e instituciones: soporte operativo para la Gestión Integrada de Áreas Litorales	
- Esquema	
- Objetivos y Conclusiones	
- Ideas clave	
- Bibliografía	
- Lecturas de especial interés	
- Ejercicios	
Capítulo 7:	76
Otros elementos del decálogo: gestores, conocimiento e información, educación para la sostenibilidad y financiación	
- Esquema	
- Objetivos y Conclusiones	
- Ideas clave	
- Bibliografía	
- Lecturas de especial interés	
- Ejercicios	
Capítulo 8:	84
Buscando la inspiración para la Sostenibilidad del Bienestar Humano en las áreas litorales. Instituciones e instrumentos de orientación y guía	
- Esquema	
- Objetivos y Conclusiones	
- Ideas clave	
- Bibliografía	
- Lecturas de especial interés	
- Ejercicios	
Capítulo 9:	95
Instrumentos para la acción: Estrategias, Planes y Programas de GIAL	
- Esquema	
- Objetivos y Conclusiones	
- Ideas clave	
- Bibliografía	
- Lecturas de especial interés	
- Ejercicios	

Capítulo 10 completo: 105
Métodos para iniciativas de GIAL (IG)

- Esquema
- Objetivos y Conclusiones
- 10.1. El ciclo de políticas públicas y la gestión estratégica como fuentes de inspiración metodológica para la GIAL
- 10.2. Método en la GIAL: antecedentes
- 10.3. Desarrollo metodológico de la GIAL
 - Etapa 1. Establecimiento de la Agenda y del Compromiso político
 - Etapa 2. Preparación de la Iniciativa de GIAL (IG)
 - Etapa 3. Planificación
 - Etapa 4. Institucionalización
 - Etapa 5. Ejecución y Seguimiento
 - Etapa 6. Evaluación y Mejora
- Ideas clave
- Bibliografía
- Lecturas de especial interés
- Ejercicios

Sobre el autor:

El Doctor Juan Manuel Barragán es Catedrático de Análisis Geográfico Regional y profesor del Campus de Excelencia Internacional del Mar (CEIMAR) en la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la Universidad de Cádiz (UCA). Su formación sobre Geografía y Planificación se desarrolló en centros universitarios de dentro y fuera de España: Sevilla, Valencia, Politécnica de Madrid, Strathclyde de Glasgow. Ha sido responsable de la enseñanza en *Planificación y gestión del litoral y del medio marino* durante más de dos décadas y desde 2004 dirige el Máster sobre *Gestión Integrada de Áreas Litorales* de la UCA. Ha participado en decenas de cursos de doctorado, de máster, de experto y otros de corta duración en universidades españolas e iberoamericanas.

Como resultado de sus investigaciones ha escrito y publicado 15 libros y más de 40 artículos relacionados con la gestión de las áreas litorales. Es director del grupo de investigación *Planificación y gestión de áreas litorales* desde su fundación (www.gestioncostera.es). Su preocupación, teórica y práctica, por esta disciplina es fácilmente palpable en el contenido y desarrollo de las numerosas comunicaciones y ponencias presentadas a congresos y reuniones científicas, tanto nacionales como internacionales. Ha pertenecido al consejo editorial de la *Journal of Coastal Research* y pertenece al de la publicación *Costas* de UNESCO. Además es revisor en varias revistas especializadas: *Ocean and Coastal Management*, *Journal of Integrated Coastal Management*, entre otras.

También su faceta profesional ha estado vinculada, a través de informes técnicos, a diferentes instituciones públicas de todas las escalas administrativas. Destacan sus trabajos para la Comisión Europea (Programa de Demostración para la Gestión Integrada de Zonas Costeras), y en el marco del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) en varios países ibero-americanos. En España ha trabajado en distintas iniciativas para la Dirección General de Costas (Ministerio de Medio Ambiente) y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

Ha trabajado en Reino Unido, Francia, Portugal, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Perú, Ecuador, Uruguay, Cuba, Puerto Rico, Méjico, Marruecos, Filipinas, Costa Rica... Fue cofundador y responsable de la Red IBERMAR para el Manejo Integrado Costero, integrado por 13 países iberoamericanos dentro del Programa CYTED (Ciencia y Tecnología para el Desarrollo) de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) entre 2008 y 2013. Otros trabajos recientes son los relacionados con la Evaluación del Milenio para los ecosistemas litorales, tanto de España como Andalucía (2010-2012), y la colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente de Perú en su Política Nacional de Gestión Integrada de Áreas Litorales.

juan.barragan@uca.es

Presentación

Parece oportuno explicar, a grandes rasgos y de forma breve, el origen y la esencia del libro que el lector tiene ahora en sus manos. La pertinencia de unas líneas introductorias se justifica en lo conveniente de algunas palabras iniciales a modo de marco de referencia. Varias preguntas servirán de guía con tal propósito. Las respuestas aspiran a ofrecer pistas sugerentes sobre sus principales atributos y contenido.

¿Qué es este libro; un ensayo o un manual? En realidad, es posible que ambas cosas a la vez. Por un lado, creemos que es un ensayo porque hace una reflexión profunda y crítica de nuestra disciplina, la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL). Por otro, y al mismo tiempo, pensamos que se trata de un manual porque ha sido concebido con la decidida intención de que sirva en las labores formativas, tanto del docente como del discente.

¿Por qué se escribe este libro? Porque existe preocupación fundada respecto del escaso avance de la GIAL en el mundo. Somos conscientes que este es un proceso lento, ya que atañe al comportamiento de los grupos humanos. Pero esa misma parsimonia en conseguir cambios sociales, contrasta con la rapidez con la que se han degradado los ecosistemas presentes en el litoral, y sus servicios, en las últimas décadas. Hay cuestiones que deberían ser continuamente planteadas; y respondidas claro. Una especie de permanente examen a lo que se hace, a lo conseguido. Lo curioso, incluso paradójico, es que constituyen verdaderos exotismos, o extraños ejercicios intelectuales, en el ámbito público de actuación. Apenas un ejemplo: si la GIAL, como instrumento vinculado a una política pública, avanza a partir de los resultados obtenidos en las experiencias desarrolladas, ¿por qué se conocen, entonces, tan pocas evaluaciones hechas con rigor?

¿Con qué intención se redacta? Su principal finalidad es ayudar a conseguir una adecuada comprensión de los problemas en las áreas litorales e inspirar el proceso de búsqueda de las mejores soluciones posibles. Por eso las ideas aquí expresadas tienen como objetivo conseguir un enfoque más adecuado y realista de la gestión en las áreas litorales, mediante mayor profundidad en el apartado analítico y rigor en el metodológico.

Además de las razones apuntadas hay una más profunda, menos académica o formal si se quiere. No podemos sucumbir al desánimo que produce observar lo que sucede en muchas áreas litorales del mundo. Como si fuera inevitable el hecho de que estas pueden transformarse o degradarse, sin esperar consecuencias de enorme trascendencia en el orden social, económico y ambiental. Con esa finalidad convertimos la hipotética tentación de no reaccionar, en una propuesta impresa que revisa de forma crítica la gestión integrada de áreas litorales.

¿A quién va dirigido? El libro está pensado y escrito para todas aquellas personas interesadas en lo que ocurre en las áreas costero marinas; donde los problemas y sus respuestas cobran especial protagonismo. Por descontado que alumnos de grado y de máster constituyen un objetivo preferente. Pero también esas otras que, con una determinada sensibilidad y formación, o responsabilidad profesional, pueden estar comprometidos con el devenir de los ecosistemas litorales o las actividades humanas que aquí convergen: administradores y funcionarios públicos, políticos, consultores, naturalistas, ecologistas, etc. De igual modo, pueden beneficiarse de su lectura aquellas personas vinculadas a numerosas ciencias y disciplinas científico técnicas, como Geografía, Biología, Ecología, Arquitectura, Ingeniería, Geología, Derecho, Economía, Sociología, Ciencias del Mar, Ciencias Ambientales, Ciencias de la Sostenibilidad, Ciencias Políticas, etc.

¿Cuál es la hipótesis y el enfoque? La obra parte de una idea muy sencilla: la GIAL es una disciplina técnico científica, de carácter aplicado, al servicio de una política pública. Esta premisa admite pocas especulaciones debido a la naturaleza pública, o interés social, de los espacios y servicios de los ecosistemas costero marinos. Y la mayor responsabilidad de lo que aquí sucede la ostenta el Estado, a través de las administraciones públicas, cuya gestión la ejercen las autoridades político administrativas y un buen número de empleados públicos.

La pregunta que a continuación es preciso formular se refiere a ¿cuál es el marco en el que se toman las decisiones importantes en la Administración pública vinculada a las áreas litorales? ¿Técnico o político? Una posible respuesta sería que, probablemente, ambos universos de gestión participan en la interpretación de los problemas y en la propuesta de las mejores soluciones. Pero esta contestación se nos antoja formal en exceso y cómodamente ingenua. Estamos convencidos que el marco, al menos para las decisiones relevantes es, sobre todo, de naturaleza política. De ahí la importancia de conocer mejor la lógica, los razonamientos, el funcionamiento, los *modus operandi*, de las políticas públicas. Porque el conocimiento científico, el saber académico, aquel preocupado por los ecosistemas o por la dinámica natural costero marina, tiene un tipo de razonamiento y lógica diferentes. Son, sin duda alguna, paradigmas de decisión muy distintos; los mismos que no siempre somos capaces de interpretar con acierto.

Y en esa supuesta dificultad puede residir una de las razones que explican el relativo avance de la GIAL. En efecto, en bastantes estrategias, planes o programas de gestión de áreas litorales se reconoce, al principio y de forma explícita, que se asiste a una política pública, y por ello se procederá en consecuencia. Sin embargo, nuestra hipótesis es que, a medida que esas iniciativas avanzan, a medida que los trabajos progresan, dicha premisa se difumina hasta llegar casi a ignorarse. Da la impresión que se contribuye a una especie de dialéctica donde, en muchas más ocasiones de las deseadas, la concepción y las tareas técnicas de los trabajos, ganan continuamente terreno a la lógica y a la labor política. Y ese es un error que la iniciativa de GIAL, sea una estrategia, un plan o un programa, pagará muy caro. Con el abandono, con el rechazo o con algo peor por sutil, el olvido.

No vamos a entrar ahora si es una cuestión de ignorancia, candidez o arrogancia intelectual por parte de técnicos y gestores. Pero un espacio litoral o un servicio ecosistémico ya no puede existir o conservarse al margen, o independientemente, de los grupos humanos que allí actúan. Como si los procesos naturales fueran la única y verdadera clave; donde bastaría comprender su funcionamiento para encontrar caminos acertados. O como si empezar un plan como respuesta a determinados problemas fuera garantía de actuación, de avance y de logros en el ámbito público. Más vale que este razonamiento, peligrosamente cercano a lo mecánico, lo adaptemos a una realidad infinitamente más compleja, donde la incertidumbre suele acompañar al devenir social.

Cuando la GIAL se interpreta de esa manera da la impresión que se olvidan dos hechos objetivos: que el Planeta está poblado por más de 7.000 millones de personas (más de la mitad de ellas viviendo en las zonas costeras) y que a los ecosistemas costero marinos no les hace falta que nadie los *gestione o administre* (llevan haciéndolo *solos* cientos de miles o millones de años). Lo anterior nos lleva a una plataforma muy diferente para la discusión: la GIAL no es una cuestión de ecosistemas en sentido estricto, y sí de comportamiento humano sobre ellos.

¿Cómo se ha abordado el trabajo? Viajando de nuevo a las raíces de la gestión integrada de áreas litorales y profundizando en ellas: políticas públicas, gobernanza, gestión estratégica. Por esta razón el libro asume, desde el principio hasta el final, que la GIAL debe estar anclada en las políticas públicas, y que estas deben abordarse desde concepciones de gobernanza y pensamiento estratégico. El razonamiento en el que descansa nuestra propuesta es el siguiente: resulta imprescindible comprender mejor lo que sucede y conocer cómo se puede actuar, para acelerar el proceso de cambio del comportamiento humano respecto a los servicios de los ecosistemas costero marinos.

Se trata, pues, de hacer más eficiente cualquier esfuerzo. En este libro los grupos sociales, su comportamiento y organización, se erigen en protagonistas de la GIAL. Los ecosistemas presentes en el espacio litoral constituyen nuestro hábitat, el escenario y la base física de cualquier actuación que se decida emprender. Por tanto, resulta imprescindible un sólido conocimiento de esta naturaleza. A pesar de ello no conviene utilizar una lógica que tenga al ecosistema costero marino como centro absoluto de un razonamiento técnico científico. Muy al contrario, es aconsejable otro de tipo social y político que debería ajustarse, en lo posible, a los procesos naturales que se observan en esos mismos ecosistemas. Por eso, el Decálogo para la gestión integrada de las áreas litorales, sirve de asidero en un camino más seguro que transita hacia la sostenibilidad del bienestar humano.

¿Cómo se estructura el libro? El libro se estructura en tres partes bien diferenciadas. La primera (capítulos de uno a tres) se ocupa de la *Base Conceptual*, con temas tan fundamentales como la comprensión de los problemas, el análisis del sistema litoral, la

política pública y la GIAL. La segunda parte (capítulos de cuatro a siete) está dedicada a la *Base Funcional*. Aquí se estudian aspectos relevantes para la sostenibilidad del bienestar humano en las áreas litorales: gobernanza, integración de diferentes dimensiones, principios, gestión estratégica. Igualmente, se profundiza en varios elementos del decálogo para la gestión integrada de las áreas litorales: política, participación, normativa, instituciones, coordinación y cooperación, gestores, información, recursos, educación y concienciación para la sostenibilidad. La tercera parte (capítulos de ocho a diez) se identifica con la *Base Operativa* revisando el soporte instrumental para la GIAL, tanto en lo referido a los instrumentos de orientación y guía como a los de intervención. El último capítulo, el más extenso y propositivo, es clave porque está dedicado a menesteres tan indispensables como los de índole metodológica.

En cada uno de los diez capítulos, además de su normal desarrollo, se encuentran unos objetivos preliminares, un esquema de su contenido, unas conclusiones generales, una selección bibliográfica, unas lecturas de especial interés 10 ideas esenciales y una serie de ejercicios referidos a proyectos o publicaciones que podrán descargarse desde la *web* especialmente dedicada a este libro:

www.tebarflores.com/gialBarragán

¿Qué aporta el libro? Una visión de la gestión integrada de las áreas litorales más cercana a la realidad, y más alejada de lo ideal. Aquella se inspira en nuestra experiencia; que ha sido acumulada a lo largo de más de 25 años de trabajo, en proyectos repartidos por 20 países de varios continentes. Esta nueva visión también se apoya en reflexiones procedentes de lecturas de casos ilustrativos. Es probable que en total se tengan presentes, a partir de las diferentes fuentes de información a las que se ha acudido, más de 100 políticas, estrategias, planes o programas de gestión de áreas litorales, de más de 40 países distintos del mundo.

Del mismo modo, se han tenido muy en cuenta y sintetizado las orientaciones y labor de las principales instituciones internacionales, gubernamentales, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), Grupo del Banco Mundial (WBG), Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Unión Europea (EU), Consejo de Europa (CE), etc.; y no gubernamentales, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), etc.

¿Cuándo y cómo se escribió este libro? Algunos trabajos académicos de cierta profundidad y envergadura, como el que ahora nos ocupa, son muy exigentes con las circunstancias concurrentes. Concentración y continuidad en el tiempo parecen ser algunos de esos requisitos indispensables. Tales circunstancias acompañaron en

nuestro caso al disponer de un *año sabático* concedido por mi Universidad, entre octubre de 2012 y septiembre de 2013. Durante ese tiempo disfruté de largos períodos en los que pude aislarme y reflexionar con cierta calma.

¿A qué instituciones o personas agradezco su ayuda? Para empezar a la Universidad de Cádiz, porque sin la concesión del *año sabático* hubiera sido completamente imposible dedicarme de forma exclusiva a escribir este libro. A mis compañeros del área de Geografía, que hicieron con su esfuerzo que mi ausencia durante el curso 2012-2013 pasara desapercibida. Al Dr. Adolfo Chica y al Dr. Pedro Arenas, por su atenta lectura y agudas sugerencias al borrador del libro. A Stephen Olsen, por el prólogo. A Álvaro Tébar, porque conoció mucho antes que yo las posibilidades editoriales de mi trabajo, y me animó a escribir este libro. A Denise Gorfinkiel, de la Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe, por su apoyo al auspicio de la UNESCO. A todos los amigos y colegas de los países en los que he trabajado, porque me han enseñado mucho más de lo que yo a ellos, a pesar de que mi estancia parecía garantizar lo contrario. A mis amigos y a mi familia por tantas ausencias pasadas y las que están por venir.

Dr. Juan M. Barragán Muñoz
Campus de Excelencia Internacional del Mar (CEIMAR)
Catedrático de la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales
Universidad de Cádiz

Prólogo

Juan Barragán is widely recognized as an authority on integrated coastal management (ICM) in Spain, Latin America and beyond. This volume, the product of a well-deserved sabbatical, is the integration of a lifetime of work in a complex, and evolving, field. It begins by detailing the characteristics, issues and conflicts that together generate governance challenges of great complexity along the world's coastlines. The emphasis is upon the issues of equity, conflicts among competing stakeholder groups and the attributes of governmental institutions that must be in place if an ICM initiative is to succeed in achieving its goals. The environmental dimensions that are so often the central concerns of ICM initiatives are recognized and well described - but for Barragán they are not the dominating focal point. Barragán frames the challenge as a governance process and emphasizes the centrality of such fields as political science and a deep appreciation for political history and culture when analyzing coastal governance issues and framing responses to them that will prove to be implementable.

For many years Barragán has been known as the originator of a Decalogue of the ten essential attributes of a public policy for the governance of coastal regions. In this volume the scope of the analysis is broadened. A greater emphasis is placed on the roles of civil society and the challenges of instigating the forms of behavior change in the institutions and groups whose actions shape the flows of goods and services that coastal ecosystems provide and how they are distributed. This volume reaffirms Barragán's central thesis that ICM is an expression of public policy and secondarily a complex set of technical challenges requiring a sophisticated understanding of the bio-physical processes that regulate continuity and change in coastal socio-ecological systems (ecosystems). Much of Barragán's thinking, as manifest in his Decalogue, has been directed at defining the roles and responsibilities of government in analyzing coastal governance issues and formulating responses and a plan of action. This volume underscores the critical roles that an engaged public must play in shaping the content of a program, instigating the political will to adopt a coastal policy and contributing to its successful implementation.

Unfortunately, the engagement and buy-in by civil society and the market forces that are the principles drivers of change along coastlines too often is lacking. This is producing a widening implementation gap. This occurs when technically sound ICM programs and plans, even when they win formal endorsement by government, fail to be successfully implemented. The result is that the changes that an ICM program should generate, and the justification of the investments in assembling an ICM

program, fail to materialize and the problems and losses in the goods and services generated by well managed coastal ecosystems proceeds unchanged. The failure to implement Spain's coastal management law that is so dramatically visible on many stretches of its beautiful coastline is unfortunately an example of this problem. Such failures to effectively implement ICM strategies and programs are to be seen in both wealthy, politically stable nations as well developing nations where the degradation of coastal ecosystems contributes to the perpetuation of poverty and political instability. This volume's thoughtful summing up and integration of decades of experience culminates in the final chapter in an examination of each step in the evolution of an ICM initiative. This emphasis on the order by which the many actions are taken and the assembly of the preconditions for winning governmental commitment for a sustained ICM initiative that is supported by sufficiently powerful segments of society adds a useful and fresh dimension to the Decalogue and to Barragán's thinking on the challenges of coastal governance and how to address them. Attention to the essential actions in each step improves the prospects that an ICM initiative will be implemented and thereby avoid becoming another example of the implementation gap.

This volume is an excellent addition to the literature on ICM as an expression of the ecosystem approach to framing responses to complex issues. It will be valuable to students, scholars and practitioners in government and civil society working in a diversity of coastal settings.

Stephen B. Olsen

December, 2013

BASE CONCEPTUAL			BASE FUNCIONAL				BASE OPERATIVA		
CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 4	CAPÍTULO 5	CAPÍTULO 6	CAPÍTULO 7	CAPÍTULO 8	CAPÍTULO 9	CAPÍTULO 10
CRISIS GLOBAL	SISTEMA LITORAL	POLÍTICAS PÚBLICAS Y GIAL	BUSCANDO LA INTEGRACIÓN	POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA	NORMATIVA E INSTITUCIONES	OTROS ELEMENTOS DEL DECÁLOGO	INSTRUMENTOS DE ORIENTACIÓN Y GUÍA	INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN	MÉTODO PARA LA GIAL
<p>Introducción</p> <p>Singularidad y trascendencia litoral</p> <p>Marco conceptual</p> <p>Problemas litorales</p> <p>Conflictos</p> <p>Problemas de gestión</p> <p>Análisis</p> <p>Modelo de análisis</p>	<p>Comprendiendo el litoral</p> <p>S. Físico y Natural</p> <p>Ecosistemas litorales</p> <p>S. Social y Económ.</p> <p>Sociedad, Mercado</p> <p>Usos y actividades</p> <p>Patrimonio cultural</p> <p>Vulnerabilidad + Cambio Climático</p> <p>S. Político y Administ.</p> <p>Decálogo</p> <p>Adm. Pública</p>	<p>Políticas públicas:</p> <p>Claves para el análisis</p> <p>Elementos principales</p> <p>Grupos que intervienen</p> <p>Ciclo políticas públicas</p> <p>GIAL:</p> <p>Fuentes</p> <p>Términos y definiciones</p> <p>Origen, enfoque, evolución</p> <p>perspectivas</p>	<p>Sostenibilidad y Gobernanza</p> <p>Sostenibilidad BH Gobernanza</p> <p>La integración</p> <p>EBM</p> <p>Dimensiones y búsqueda</p> <p>Algunas claves</p> <p>Principios, Metas y objetivos</p> <p>Gestión estratégica</p> <p>Cuestiones de interés</p> <p>Modelos gestión pública</p> <p>Gestión Estratégica y GIAL</p>	<p>Decálogo</p> <p>Papel de la AP</p> <p>Política costera</p> <p>Perfil general</p> <p>Iniciativas políticas</p> <p>España</p> <p>Participación pública</p> <p>Aspectos generales</p> <p>Características procesos</p> <p>Planificación PP</p> <p>Casos</p>	<p>Normativa</p> <p>Preguntas esenciales</p> <p>Diversidad de opciones</p> <p>Instituciones, Coordinación y cooperación</p> <p>I. de interés</p> <p>I. Federales o nacionales</p> <p>I. escala subnacional</p> <p>I. áreas singulares</p>	<p>Gestores</p> <p>Tipos, papel, tareas, perfil</p> <p>Información.</p> <p>Tipos y casos</p> <p>Educación para la sostenibilidad</p> <p>Premios Excelencia</p> <p>Recursos</p> <p>Pago por Servicios Ambientales</p>	<p>Instituciones internacionales de interés para la GIAL</p> <p>Gubernament.</p> <p>ONG</p> <p>Tratados y Programas de orientación y guía de alcance internacional</p> <p>Tratados</p> <p>Iniciat. Regionales: Med</p> <p>Programas Internac.</p> <p>Programas Europa</p> <p>Otros instrumentos de orientación y guía</p> <p>Green papers y otros</p> <p>Directrices</p> <p>Buenas prácticas</p> <p>Declaraciones y Rec</p>	<p>Conceptos y términos</p> <p>Casos de Estrategias de GIAL</p> <p>Casos de estrategias</p> <p>Casos de programas y planes de GIAL</p> <p>Federales y nacionales</p> <p>Subnacionales regionales</p> <p>Locales y Supralocales</p> <p>Casos de instrumentos para regiones singulares</p> <p>Golfos, islas</p> <p>Casos de otros instrumentos de interés para la GIAL</p> <p>AMP, OT, MSP, DPMT</p>	<p>El CPP y PE como fuentes</p> <p>Métodos en la GIAL: antecedentes</p> <p>Desarrollo metodológico de la GIAL:</p> <p>Agenda y Compr.</p> <p>Preparación</p> <p>Planificación</p> <p>Institucionaliz.</p> <p>Ejecución y Seguimiento</p> <p>Evaluación y Mejora</p>
El futuro de Bahía Málaga (Colombia)	Evaluación ecosistemas Milenio España	España OCMA	Ibermar III	Chile	Web instituciones: de Bahía San Francisco, Sydney	Habilidades y conocimientos de un gestor costero	Guía de estilo A21	ZSP del DPMT	EAGIZC

Índice

1. Las áreas litorales: un escenario de conflicto y crisis global

Objetivos

Esquema

- 1.1. *Advertencia sobre los aspectos conceptuales y terminológicos en la gestión integrada de las áreas litorales (GLAL)*
- 1.2. *Las áreas litorales como hábitat reciente para el ser humano. Un mundo cada vez más urbano y más costero*
- 1.3. *Singularidad del litoral*
- 1.4. *Importancia de un espacio singular*
- 1.5. *Marco conceptual para una crisis global de las áreas litorales*
- 1.6. *Problemas en las áreas litorales: aspectos generales*
- 1.7. *Problemas que se manifiestan sobre los ecosistemas costeros y marinos*
- 1.8. *Conflictos entre personas e instituciones en las áreas litorales*
- 1.9. *Problemas de gestión en las áreas litorales: La raíz subyacente*
- 1.10. *Análisis de problemas en las áreas litorales: dimensiones y técnicas*
- 1.11. *Propuesta de un modelo de análisis de problemas para la GLAL*

Conclusiones generales

Bibliografía

Lecturas de especial interés

10 ideas clave

Ejercicios

2. Conocer y comprender bien para gestionar mejor: el litoral como sistema complejo

Objetivos

Esquema

- 2.1. *¿Cómo hay que conocer y comprender el litoral?*
- 2.2. *Geografía de las áreas litorales*
- 2.3. *Análisis del subsistema físico y natural*
 - 2.3.1. *¿Qué conviene conocer para la GLAL?*
 - 2.3.2. *Ecosistemas litorales y servicios*
- 2.4. *Análisis del subsistema social y económico*
 - 2.4.1. *Sociedades litorales*
 - 2.4.2. *Usos y actividades económicas en las áreas litorales*
 - 2.4.3. *Patrimonio cultural*
- 2.5. *Vulnerabilidad, riesgos y Cambio Global en las áreas costeras y marinas*

- 2.5.1. *Vulnerabilidad y riesgos costeros*
- 2.5.2. *Cambio climático*
- 2.6. *Análisis del subsistema político y administrativo*
 - 2.6.1. *Decálogo para la gestión de las áreas litorales*
 - 2.6.2. *Política y Administración pública en la gestión de las áreas litorales*

Conclusiones generales

Bibliografía

Lecturas de especial interés

10 Ideas clave

Ejercicios

3. Políticas públicas y GIAL: fundamentos y bases conceptuales

Objetivos

Esquema

- 3.1. *Políticas públicas como marco político y administrativo de la GIAL*
 - 3.2.1. *Algunas claves para el análisis de las políticas públicas*
 - 3.2.2. *Elementos principales de las políticas públicas*
 - 3.2.3. *Grupos que intervienen o influyen en las políticas públicas*
 - 3.2.4. *Métodos de utilidad para la GIAL: Ciclo de Políticas Públicas (CPP)*
- 3.2. *Aspectos conceptuales de la GIAL: entre la ciencia, la técnica y el arte*
 - 3.2.1. *Fuentes para el conocimiento de una disciplina*
 - 3.2.2. *Expresiones y definiciones de un concepto*
 - 3.2.3. *Más aclaraciones conceptuales y terminológicas de interés para la GIAL*
 - 3.2.4. *EEUU y Europa como focos de origen de la GIAL*
 - 3.2.5. *Aproximaciones y evolución de la GIAL*

Conclusiones generales

Bibliografía

Lecturas de especial interés

10 ideas clave

Ejercicios

4. Buscando la integración de la gestión de las áreas litorales

Objetivos

Esquema

- 4.1. *Sostenibilidad del Bienestar Humano en las áreas litorales: una cuestión de gobernanza*
 - 4.1.1. *Sostenibilidad del Bienestar Humano (SBH)*
 - 4.1.2. *Interés de la gobernanza para la GIAL*

- 4.2. *La integración en la gestión de las áreas litorales: una ecuación difícil de resolver*
 - 4.2.1. *Aproximación a la gestión por ecosistemas como primer paso de la integración*
 - 4.2.2. *Dimensiones y búsqueda de la integración en la gestión de las áreas litorales*
 - 4.2.3. *Algunas claves para la integración a través de la gobernanza en las áreas litorales*
- 4.3. *Principios, metas y objetivos para una gestión integrada de áreas litorales*
- 4.4. *La GLAL como gestión estratégica: bases funcionales*
 - 4.4.1. *Planificación y gestión: cuestiones generales de interés para la GLAL*
 - 4.4.2. *Modelos de gestión pública*
 - 4.4.3. *Gestión estratégica para el ámbito público: la GLAL como caso concreto*

Conclusiones generales

Bibliografía

Lecturas de especial interés

10 Ideas clave

Ejercicios

5. Política y participación pública: elementos clave de un decálogo para la gestión integrada de las áreas litorales

Objetivos

Esquema

- 5.1. *Decálogo para el análisis de un modelo integrado de gestión*
 - 5.1.1. *Descripción sucinta*
 - 5.1.2. *Papel de la Administración pública en el desempeño del decálogo*
- 5.2. *Política para una gestión integrada de áreas litorales*
 - 5.2.1. *Perfil general de una política de GLAL*
 - 5.2.2. *Aprendiendo de iniciativas políticas costeras*
 - 5.2.3. *Política de GLAL para la Administración General del Estado de España: una asignatura pendiente*
 - 5.2.4. *Algunas cuestiones para conocer mejor las políticas de GLAL*
- 5.3. *Participación pública para la GLAL*
 - 5.3.1. *Aspectos generales*
 - 5.3.2. *Características de los procesos participativos*
 - 5.3.3. *Planificando y organizando el proceso participativo*
 - 5.3.4. *Algunos casos de participación pública en la GLAL*

Conclusiones generales

Bibliografía

Lecturas de especial interés

10 Ideas clave

Ejercicios

6. Normativa e instituciones: soporte operativo para la Gestión Integrada de Áreas Litorales

Objetivos

Esquema

- 6.1. *Normativa para la gestión de las áreas litorales: buscando la integración*
 - 6.1.1. *Algunas preguntas esenciales*
 - 6.1.2. *Diversidad de opciones normativas para la gestión de áreas litorales*
 - 6.1.3. *Algunas cuestiones para conocer mejor la normativa de interés para la GLAL*
- 6.2. *Instituciones, coordinación y cooperación. Otras claves para la GLAL*
 - 6.2.1. *Instituciones de interés para la gestión de las áreas litorales*
 - 6.2.2. *Instituciones para la gestión de áreas litorales federales o nacionales*
 - 6.2.3. *Instituciones para la gestión de áreas litorales en la escala subnacional*
 - 6.2.4. *Instituciones para la gestión de áreas litorales singulares*
 - 6.2.5. *Coordinación y cooperación: ejes y filosofía para la integración*
 - 6.2.6. *Algunas cuestiones para conocer mejor las instituciones para la GLAL*

Conclusiones generales

Bibliografía

Lecturas de especial interés

10 Ideas clave

Ejercicios

7. Otros elementos del decálogo: gestores, conocimiento e información, educación para la sostenibilidad y financiación

Objetivos

Esquema

- 7.1. *Políticos, empleados públicos y técnicos: diferentes gestores para un nuevo modelo de gestión*
 - 7.1.1. *Algunas cuestiones para conocer mejor el perfil de los gestores costeros*
- 7.2. *Conocimiento e información para la GLAL*
 - 7.2.1. *Algunas cuestiones para el conocimiento y la información de la GLAL*
- 7.3. *Educación para la sostenibilidad de las áreas litorales*
 - 7.3.1. *Premiando la gestión integrada de áreas litorales como estímulo de educación para la sostenibilidad*
 - 7.3.2. *Algunas cuestiones para conocer mejor la educación para la sostenibilidad de las áreas litorales*
- 7.4. *Los recursos para la GLAL*
 - 7.4.1. *Financiación por servicios ambientales costero marinos: nuevas fórmulas para la búsqueda de la SBH*
 - 7.4.2. *Algunas cuestiones para conocer mejor los recursos vinculados a la gestión de las áreas litorales*

Conclusiones generales

Bibliografía

Lecturas de especial interés

10 ideas clave

Ejercicios

8. Buscando la inspiración para la Sostenibilidad del Bienestar Humano en las áreas litorales. Instituciones e instrumentos de orientación y guía

Objetivos

Esquema

- 8.1. *El trascendental papel de las instituciones internacionales en la GIAL*
 - 8.1.1. *Recursos, información, orientación y guía desde los organismos intergubernamentales*
 - 8.1.2. *Creciente importancia de las instituciones no gubernamentales para la GIAL*
- 8.2. *Iniciativas de alcance internacional de interés para la GIAL*
 - 8.2.1. *Tratados internacionales*
 - 8.2.2. *Iniciativas de alcance regional de interés para la GIAL: las costas del Mediterráneo*
 - 8.2.3. *Algunos Programas Internacionales de interés para la GIAL*
 - 8.2.4. *Programas y documentos de orientación y guía desde Europa*
- 8.3. *Otros instrumentos de orientación y guía en la GIAL*
 - 8.3.1. *El debate político, social y técnico como base del avance en la GIAL: Green Papers y otros instrumentos para la orientación y guía*
 - 8.3.2. *Directrices para la actuación: desde la GIAL a los sectores de actividad*
 - 8.3.3. *Buenas prácticas para la GIAL: aprendizaje social*
 - 8.3.4. *Declaraciones y recomendaciones para la GIAL: reflexiones en público*

Conclusiones Generales

Bibliografía

Lecturas de especial interés

10 Ideas clave

Ejercicios

9. Instrumentos para la acción: Estrategias, Planes y Programas de GIAL

Objetivos

Esquema

- 9.1. *Estrategias e instrumentos estratégicos para la gestión integrada de áreas litorales*
 - 9.1.1. *Orientaciones generales*
- 9.2. *Planes y programas para la GIAL*
 - 9.2.1. *Planes y Programas de GIAL federales y nacionales*
 - 9.2.2. *Planes y Programas de GIAL en la escala subnacional*
 - 9.2.3. *Planes y Programas de GIAL en la escala local y supralocal*

9.3. *Instrumentos para la GLAL en áreas singulares*

9.4. *Otras disciplinas, instrumentos y técnicas de interés para la GLAL*

Conclusiones generales

Bibliografía

Lecturas de especial interés

10 Ideas clave

Ejercicios

10. Métodos para iniciativas de GIAL (IG)

Objetivos

Esquema

10.1. *El ciclo de políticas públicas y la gestión estratégica como fuentes de inspiración metodológica para la GLAL*

10.2. *Método en la GLAL: antecedentes*

10.2.1. *Clark, J. R., 1992*

10.2.2. *Olsen, S., Lowry, K., Tobey, J., 1999*

10.2.3. *UNEP/MAP/PAP, 1999*

10.2.4. *Ehler, C. and Douwere, F., 2009*

10.2.5. *UNEP, 2011*

10.2.6. *UNEP/MAP/PAP, 2012*

10.3. *Desarrollo metodológico de la GLAL*

10.3.1. *Etapa 2. Preparación de la Iniciativa de Gestión Integrada de Áreas Litorales (IG)*

10.3.2. *Etapa 3. Planificación*

10.3.3. *Etapa 4. Institucionalización*

10.3.4. *Etapa 5. Ejecución y Seguimiento*

10.3.5. *Etapa 6. Evaluación y Mejora*

Conclusiones generales

Bibliografía

Lecturas de especial interés

10 ideas clave

Ejercicios

1. Las áreas litorales: un escenario de conflicto y crisis global

Esquema

- 1.1. *Advertencia sobre los aspectos conceptuales y terminológicos en la gestión integrada: áreas litorales y zonas costeras.*
- 1.2. *Las áreas litorales como hábitat reciente para el ser humano. Un mundo cada vez más urbano y más costero. Antropoceno. De la inseguridad a la concentración.*
- 1.3. *Singularidad del espacio litoral: complejo y dinámico, naturaleza o interés público, espacio de frontera, cambiante.*
- 1.4. *Importancia de un espacio singular: desde un punto de vista demográfico, ecológico, económico.*
- 1.5. *Marco conceptual para una crisis global de las áreas litorales: modelo DPSIR del GEO-5, modelo para la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, Servicios Ecosistémicos, Bienestar Humano.*
- 1.6. *Problemas en las áreas litorales: aspectos generales. Ciclo autofágico del litoral.*
- 1.7. *Problemas que se manifiestan sobre los ecosistemas costeros y marinos: alteración de los procesos biofísicos, contaminación de las aguas litorales, pérdida de calidad y cantidad de servicios hídricos continentales, agotamiento de recursos vivos, degradación de hábitats naturales y pérdida de biodiversidad, incremento de la vulnerabilidad y riesgo, incluido el tecnológico y el cambio climático; homogeneización del paisaje litoral, pérdida de condiciones para un desarrollo equilibrado, pérdida de capital natural y patrimonio cultural, transferencia de costes entre actividades y usuarios.*
- 1.8. *Conflictos entre personas e instituciones en las áreas litorales: Entre usuarios de usos incompatibles, Entre usuarios de actividades incompatibles, Entre usuarios de dos modalidades de una misma actividad, Entre usos o actividades que responden a intereses o necesidades de una escala de gestión frente a otra (nacional frente a local), Entre partidarios de distintas opciones para resolver un problema, Entre partidarios y opositores de un uso o actividad nueva de la que no se sabe con certeza su impacto, Entre administraciones públicas y usuarios de recursos explotados de forma no sostenible, Entre beneficiados y perjudicados por obras o actividades de las que se conoce su impacto.*
- 1.9. *Problemas de gestión en las áreas litorales: La raíz subyacente.*
- 1.10. *Análisis de problemas y conflictos en las áreas litorales: dimensiones (intensidad, alcance, novedad, urgencia, complejidad, concreción) y técnicas.*
- 1.11. *Propuesta de un modelo de análisis de problemas para la GIAL: Ficha para la síntesis del conjunto de problemas de una región costera, Ficha de detalle para cada problema, Árbol para el análisis detallado de problemas de gran alcance.*

Objetivos

Presentar la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) a partir de las causas que justifican la aparición y desarrollo de esta disciplina técnico científica: los problemas que convergen en un ámbito geográfico tan peculiar. Ofrecer al lector una parte importante del marco conceptual en el que se desenvolverá toda la obra. De igual modo, se considera fundamental aprender a detectar cuáles son los principales problemas y conflictos que se observan, especialmente aquellos vinculados a ecosistemas costero marinos. Un acertado análisis para un proyecto de GIAL implica saber diferenciar la manifestación de un problema de sus causas y origen. La adecuada valoración de la forma en que operan y se manifiestan los problemas en el litoral constituyen aspectos cruciales a tener en cuenta. Sobre todo porque es la manera de enlazar un problema social con un problema público que tenga cabida en una agenda gubernamental. Y es que ésta última es pieza clave del esquema conceptual en el que se enmarca la GIAL. Por último, el lector deberá comprender el sentido y el método de las principales técnicas de análisis de problemas.

Conclusiones generales

Los fenómenos presentes en las áreas litorales son absolutamente singulares desde varios puntos de vista: físico y natural, social y económico, y también, jurídico y administrativo. Durante las próximas décadas, para el ser humano, el mundo será más urbano y, al mismo tiempo, más costero. Por otro lado, la importancia de las áreas litorales para la población mundial es de tal magnitud, que hacen a éstas objeto de especial tratamiento y consideración; sobre todo en lo referente a su planificación y gestión. Estas tareas exigen, en primer lugar, el reconocimiento de un marco conceptual. En la actualidad, parece que tanto el modelo GEO como el de la EEM, aportan cambios filosóficos con el suficiente acierto como para que merezcan ser incorporados a la GIAL. Ahora el ser humano, y su bienestar, ocupa el centro de atención de los ecosistemas costero marinos. En cualquier caso no puede olvidarse que, en realidad, estamos ante una política pública singular. Pero una política pública al fin y al cabo.

Teniendo en cuenta este marco general, una de las primeras tareas a realizar corresponde al análisis de los problemas relacionados con el bienestar humano en este ámbito geográfico. Esto es así debido a que la GIAL debe tratar, y en lo posible responder, a los problemas y conflictos que aquí se desarrollan. Parece que diferenciar entre cómo se manifiesta el problema respecto de cuáles son sus causas y consecuencias es algo fundamental para abordar, con posterioridad, las soluciones. También las dimensiones operativas son esenciales para convertir un problema social en un problema público. Y esto es clave debido a que las políticas gubernamentales deben incluir los problemas costero marinos, con urgencia, en sus agendas de trabajo.

Ideas clave:

1. La población mundial se concentra, de forma progresiva, en ciudades y en áreas litorales.
2. La singularidad de los fenómenos que aquí convergen reclaman especiales conocimientos y capacidades para su comprensión y gestión.
3. La importancia de los ecosistemas presentes, la trascendencia de las actividades humanas (las presentes y las emergentes), y los problemas observados, exigen mayor atención y esfuerzo para garantizar su sostenibilidad.
4. Los problemas y los conflictos asociados a los ecosistemas costeros constituyen la esencia de la GIAL. Esta disciplina surge como respuesta específica a problemas concretos. Por esta razón debe interpretarse como una política pública singular.
5. Los problemas observados en las áreas litorales son muy graves; muchos de sus biomas son los más degradados según la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (EEM); y su evolución es tan acelerada en el tiempo como generalizada en el espacio.
6. Los marcos conceptuales vinculados a los problemas de las áreas litorales y la propia GIAL provienen de los modelos utilizados dentro del Programa Ambiental de Naciones Unidas (Global Environmental Outlook, GEO, y, EEM). En ellos el bienestar del ser humano, relacionado con los ecosistemas en los que vive y de los que vive, ocupa el centro de atención. Por eso, cabe entender la GIAL como una política pública específica orientada a cambiar el comportamiento humano con respecto a esos mismos ecosistemas.
7. La adecuada comprensión de los problemas costero marinos resulta imprescindible para abordar las soluciones. Por esta razón conviene diferenciar entre cómo se observan los problemas, cuáles son las causas que lo provocan, y cuál es su origen (este último aspecto es el que está más ligado a la gestión).
8. Los problemas en las áreas litorales se manifiestan de múltiples formas. Buena parte de los conflictos sociales e institucionales guardan estrecha relación con estos problemas y viceversa. Por la razón apuntada una política pública para las áreas litorales resulta necesaria.
9. La raíz subyacente de los problemas y conflictos hay que buscarla en las carencias de la organización social y en los fallos del modelo de gestión.
10. Existen varios modelos de análisis de problemas de gran interés para la GIAL pero los causales son los más utilizados. Este tiene que contemplar las dimensiones operativas que harán de un problema social, un problema público que pueda ser inscrito en cualquier agenda gubernamental; y, por tanto, convertido en una política pública específica para las áreas litorales.

Bibliografía

Arenas Granados, P., 2012, “Manejo Costero Integrado y sustentabilidad en Iberoamérica: aproximación a un diagnóstico”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado en Iberoamérica: Diagnóstico y propuestas para una nueva política pública*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, pp. 21-68.

Barragán Muñoz, J.M., 2003, *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales: Introducción a la planificación y gestión integradas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 301 pp.

Cohen, J. and Small, C., 1998, Hypsographic demography: the distribution of human population by altitude. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 95, 14009–14014

Constanza, R., d’Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O’Neill, R.V., Paruelo, J., Raskin, G.R., Sutton, P. y van der Belt, M. 1997. “The value of the world’s ecosystem services and natural capital”. *Nature* 387: 253-260.

Daneke, A. y Steiss, A.W, 1988, *Análisis de la planificación y de las políticas para los administradores públicos. Gestión de entes y empresas públicas: planificación*. Bilbao, Biblioteca de gestión DDB. p. 43-93

De Groot, Brander, R. L., Sander, P., Costanza, R., Bernard, F., Braat, L., Christie, M., Crossman, N., Ghermandi A., Hein, L., Hussain, H., Kumar, P., McVittie, A., Portela, R., Rodriguez, L. C., Brink, P., Beukering, P., 2012, “Global estimates of the value of ecosystems and their services in monetary units”, *Ecosystem Services* 1, 50–6.

Fernández Delgado, C., 2010, “La anguila, otra especie que se nos va”. *Rev. Quercus*, 297, nov. p. 16-23.

Fischer, D., 1999, *Técnicas para la formulación de políticas en zonas costeras*, Mexicali, Universidad Autónoma de la Baja California, 243 pp.

FAO, 2012, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*, FAO, Roma. 231 pp.

Giri, C. et al., 2011, *Status and distribution of mangrove forests of the world using earth observation satellite data*. *Glob. Ecol. Biogeogr.* 20, 154-159.

Gómez Orea, D., 2008, *Ordenación Territorial*, Madrid, Mundi Prensa, 766 pp.

Islam, M. R., 2008, *ICZM initiatives and practices in Bangladesh*, in *Integrated Coastal Zone Management. The Global Challenge*, Research Publishing, Singapore-Chennai, p. 73-91.

IOC/UNESCO, IMO, FAO, UNDP. (2011). *A Blueprint for Ocean and Coastal Sustainability*. Paris: IOC/UNESCO.

Kay, R. y Alder. J. 1999. *Coastal planning and management*. London, E&FN Spon. 370 pp.

McGranahan, G., Balk, D. and Anderson, B. (2007). *The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low elevation coastal zones*. *Environment and Urbanization*, 19, 17–37.

Morf, A., 2008, *Evaluating an established approach for the management of coastal resource conflicts: case studies of public participation in Swedish municipal planning*, in *Integrated Coastal Zone Management. The Global Challenge*, Research Publishing, Singapore-Chennai, p. 181-205.

NOAA's National Climatic Data Center, 2006, *Hurricane Katrina, A Climatological Perspective, Preliminary Report, October 2005, Updated August 2006*, Technical Report 2005-01.

Ortega y Ruíz, 2005, *Definición de problemas y diseño de la agenda*, en *Análisis de políticas públicas*, Granada, Universidad de Granada, pág. 111-131.

OCDE, 1995. *Gestión de zonas costeras. Políticas integradas*. Madrid, Mundiprensa. 204 pp.

Pickaver, A. and Sadacharan, D., 2007, *The Benefits of Inter-linking Coastal and River Management. Twenty case studies world-wide indicate opportunities and constraints*, EUCC, *Coastline Reports*, 10.

PNUD, 2009, *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 218 pp. Sitio Web del Manual: <http://www.undp.org/eo/handbook>

PNUMA, 2003, *Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación, Resumen*, Informe del Grupo de Trabajo sobre Marco Conceptual de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, 20 pp.

PNUMA, 2007, GEO-4, *Perspectivas del medio ambiente mundial. Medio Ambiente para el Desarrollo*, PNUMA, 540 pp.

Sale, P.F., M.J. Butler IV, A.J. Hooten, J.P. Kritzer, K.C. Lindeman, Y. J. Sadovy de Mitcheson, R.S. Steneck, and H. van Lavieren, 2008. *Stemming Decline of the Coastal Ocean: Rethinking Environmental Management*, UNU-INWEH, Hamilton, Canada, 42 pp.

Sorensen, J.C., McCreary, S. y Brandani, A. 1992. *Arreglos institucionales para manejar ambientes y recursos costeros*. Universidad de Rhode Islands, Centro de Recursos Costeros. 185 pp.

Spalding MD, Ravilious C, Green EP, 2001, *World Atlas of Coral Reefs*. University of California Press, Berkeley, USA.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2012, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ed. Ariel, 285 pp.

Toropova, C., Meliane, I., Laffoley, D., Matthews, E. and Spalding, M. (eds.), 2010, *Global Ocean Protection: Present Status and Future Possibilities*. Brest, France: Agence des aires marines protégées, Gland, Switzerland, Washington, DC and New York, USA: IUCN WCPA, Cambridge, UK: UNEP-WCMC, Arlington, USA: TNC, Tokyo, Japan: UNU, New York, USA: WCS. 96 pp.

UNEP-WCMC, 2010, *The Ramsar Convention on Wetlands and its Indicators of Effectiveness*. International Expert Workshop on the 2010 Biodiversity Indicators and Post-2010 Indicator Development. UNEP World Conservation Monitoring Centre, Cambridge.

UNEP, 2003, *Selected Satellite Images of Our Changing Environment, Division of Early Warning and Assessment (DEWA)*, United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, Kenia, 141 pp.

UNEP, 2006, *Marine and coastal ecosystems and human well-being: A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment*. UNEP. 76 pp.

UNEP, 2012, GEO-5, *Global Environment Outlook. Environment for the future we want*, UNEP, 528 pp.

UNESCO. 2009 *Hazard Awareness and Risk Mitigation in Integrated Coastal Management (ICAM)*. Intergovernmental Oceanographic Commission. IOC Manual and Guides No. 50, ICAM Dossier No. 5.

VERNBERG, FJ, Y WERNBERG, WB. 2001, *The coastal zone, past, present and future*, University of South Carolina Press, 191 pp.

World Resources Institute (WRI), 2004, *World Resources 2002-2004*, United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, TheWorld Bank, World Resources Institute, Washington, 316 pp.

World Resources Institute (WRI) in collaboration with United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, and World Bank. 2011. *World Resources 2010–2011: Decision Making in a Changing Climate-Adaptation Challenges and Choices*. Washington, DC: WRI.

Lecturas de especial interés

UNEP, 2003, *Selected Satellit eImages of Our Changing Environment, Disision of Early Warning and Assessment (DEWA)*, United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, Kenia, 141 pp.

UNEP, 2006, *Marine and coastal ecosystems and human well-being: A synthesis repor thased on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment*. UNEP. 76 pp.

UNEP, 2012, GEO-5, *Global Environment Outlook. Environment for the future we want*, UNEP, 528 pp.

Ejercicios a partir de la lectura “Barragán, Muñoz, J.M., Reflexiones acerca del futuro de Bahía Málaga (Pacífico colombiano), 2010, Preparado para Parques Nacionales Naturales de Colombia (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, República de Colombia), Patrocinado por el Órgano Autónomo de Parques Nacionales de España (MARM) y el Ministerio para la Cooperación al Desarrollo de los Países Bajos, 31 pp.

- 1- Explica la singularidad del ámbito de estudio y las razones de su importancia.
- 2- Sintetiza el problema principal en unas pocas líneas.
- 3- Señala las dimensiones básicas desde las que se puede analizar el problema.
- 4- Razona los conflictos más importantes que observas.
- 5- Enumera los principales agentes sociales e institucionales implicados.
- 6- Describe las posibles causas subyacentes (de gestión) del problema.
- 7- Resume las dimensiones operativas del problema más significativas
- 8- Haz un gráfico que analice el problema en su conjunto.

2. Conocer y comprender bien para gestionar mejor: el litoral como sistema complejo

Esquema

2.1. *¿Cómo hay que conocer y comprender el litoral? Completo, dinámico e integrado*

2.2. *Geografía de las áreas litorales: aguas oceánicas, aguas litorales, espacio intermareal, borde litoral, frente litoral, tierras litorales y tierras continentales.*

2.3. *Análisis del subsistema físico y natural*

2.3.1. *¿Qué conviene conocer para la GLAL? Procesos, funcionamiento y expresión de resultados.*

2.3.2. *Ecosistemas litorales y servicios (de abastecimiento, de regulación y culturales)*

2.4. *Análisis del subsistema social y económico.*

2.4.1. *Sociedades litorales: estructura demográfica, características de la población, sociedad y economía, organización social, otros aspectos de interés social.*

2.4.2. *Usos y actividades económicas en las áreas litorales. Usos: patrimonio natural y cultural, asentamientos humanos, infraestructuras y equipamientos, usos militares, defensa costera. Actividades económicas: extractivas, básicas, industriales, comercio y transporte, turismo y ocio.*

2.4.3. *Patrimonio cultural: material e inmaterial.*

2.5. *Vulnerabilidad, riesgos y Cambio Global en las áreas costeras y marinas.*

2.5.1. *Vulnerabilidad y riesgos costeros*

2.5.2. *Cambio climático*

2.6. *Análisis del subsistema político y administrativo*

2.6.1. *Decálogo para la gestión de las áreas litorales. Elementos. Papel de la Administración pública.*

2.6.2. *Política y Administración pública en la gestión de las áreas litorales. Puntos de vista de la Administración pública: ámbitos geográficos, escalas territoriales y sectores de actividad.*

Objetivos

Ofrecer un esquema de análisis integrado que sea de utilidad para describir primero, y comprender después, el funcionamiento complejo de las áreas litorales. Dicha tarea es previa a cualquier diagnóstico o propuesta de intervención que se haga desde, o para, el ámbito público de actuación. El citado esquema debería tener en cuenta, al menos, las distintas dimensiones de los hechos y fenómenos que suceden en el litoral. Así, el estudio se abordará a partir de tres subsistemas litorales: a) físico y natural, b) social y económico, c) político y administrativo. En cada uno de ellos se propondrán ideas o líneas de trabajo, a modo de orientaciones, para facilitar el desarrollo de su contenido. Conviene fijar, además, el papel de cada subsistema en el esquema general. En este sentido el político y administrativo debe hacer las veces de enlace entre los dos primeros; al menos para procurar un equilibrio más armónico entre ellos y aspirar a la sostenibilidad del bienestar humano.

Conclusiones generales

Resulta indispensable abordar el conocimiento integrado de las áreas litorales como requisito previo a una adecuada comprensión de su funcionamiento. Solo la correcta interpretación de sus características y evolución pueden proporcionar pautas acertadas para determinar su modelo de gestión. Esta tarea exige capacidad y discernimiento para entender su complejidad desde una perspectiva multidisciplinar. Entre otras razones porque el conocimiento integrado al que se ha hecho referencia implica a ciencias y disciplinas físicas y naturales, sociales y económicas, así como políticas y administrativas. Estos son los mismos tres grupos en los que se han encajado los correspondientes subsistemas litorales.

Sobre el subsistema físico y natural cabe subrayar que su conocimiento es imprescindible, primero, porque se trata del escenario sobre el que se desarrolla la actividad humana y la propia gestión del litoral. Pero también porque los ecosistemas costeros y marinos generan una serie de servicios que, de forma gratuita, proporcionan bienestar a los seres humanos. Y no cabe duda al respecto: todo apunta a que son los que registran la peor evolución respecto a su estado de salud en las últimas décadas.

Los usos y actividades económicas que se desarrollan en las áreas litorales son las responsables del deterioro apuntado. Y es probable que la situación empeore con el paso del tiempo. Entre otras razones porque gran parte de la población mundial tiende a concentrarse, cada vez más, en esta franja tan estrecha de la tierra emergida. Además, en el esquema conceptual descrito en el capítulo anterior encaja perfectamente este enfoque. De todas formas, en el marco de la GIAL, muy vinculado al ámbito público de actuación, conviene diferenciar entre usos sociales y actividades económicas. Una gestión integrada que afecta en gran medida a bienes públicos y comunes no puede sustraer el interés social en favor del mercado y el beneficio individual. En cualquier caso, el subsistema social y económico debe reflejar la

dialéctica, y las tensiones si las hubiere, entre Estado y mercado, entre lo público y lo privado, entre sociedad civil y empresas. Pero también importan, y mucho, asuntos que, aunque radican en este mismo subsistema litoral, tiene implicaciones fundamentales en el físico y natural. Así la vulnerabilidad y el riesgo, o el Cambio Climático, pueden ser exponentes de una sobreexposición derivada, a veces, por las condiciones de pobreza de la población; pero, igualmente, por la ausencia de ordenación territorial y previsión a largo plazo.

El último subsistema es el más determinante para la GIAL. Primero porque ésta se identifica con un instrumento específico al servicio de una política pública. Pero, sobre todo, porque el Estado tiene un papel protagonista al que no puede, ni debe, renunciar. Incluso aceptando fórmulas alternativas (comunidad) que se añaden a los modelos clásicos de gestión (pública y de mercado). Es precisamente en este subsistema donde convergen, incluso de forma conflictiva, las diferentes lógicas de todas las ciencias y disciplinas implicadas en la gestión de las áreas litorales. Desde el principio conviene asumir que el Estado representa un paradigma distinto en la toma de decisiones. Se trata de la prevalencia de las decisiones políticas en el seno de un marco jurídico, respecto a otras de naturaleza distinta. En ocasiones se observará la aparente contradicción que se produce entre este tipo de decisiones y aquellas que son guiadas por la lógica de las ciencias físicas o naturales. Y es precisamente ante este complejo panorama donde la GIAL precisa de un diagnóstico comprensivo.

Ideas clave

1. El conocimiento de las distintas dimensiones de las áreas litorales es un requisito indispensable y previo a cualquier propuesta de gestión integrada.
2. La adecuada comprensión de las áreas litorales implica un ejercicio de síntesis dinámica de la relación entre tres subsistemas: físico y natural, social y económico, político y administrativo.
3. Los ecosistemas costeros y marinos generan una serie de servicios que son esenciales para el bienestar del ser humano.
4. El fundamento de la gestión integrada de las áreas litorales se vincula al efecto de la actividad humana en los ecosistemas costeros y marinos.
5. Algunos temas como la vulnerabilidad y el riesgo o los efectos del Cambio Climático en las zonas costeras, deben ser considerados fundamentales en cualquier esquema de trabajo de GIAL.
6. El patrimonio cultural constituye un atributo indispensable para caracterizar de forma integrada a cualquier sociedad costera.

7. Debido a la naturaleza de los bienes que la integran la gestión de las áreas litorales es una función adscrita al ámbito público de actuación; estando el Estado legitimado y obligado a intervenir en la búsqueda del interés social.
8. Muchas decisiones importantes de la Administración se encuadran en el marco de las políticas públicas. Por esta razón no son extraños los desencuentros con la lógica que proporciona la ciencia ante esas mismas decisiones.
9. El conocimiento de la naturaleza jurídica y las distintas fórmulas de organización de la Administración pública en el litoral (según ámbitos geográficos, escalas territoriales y sectores de actividad) será de inestimable ayuda para mejorar cualquier modelo de gestión.
10. Además del Estado y del mercado, pero sobre todo ante sus fracasos con los bienes públicos y comunes, surgen otras alternativas (la comunidad) que conviene explorar.

Bibliografía

Agardy, T. and Alder, J., 2004, *Coastal Systems*, en The Millennium Ecosystem Assessment, Cap. 19, 37 pp.

ANCORIM (Atlantic Network for Coastal Risks Management), Red Atlántica para la Gestión de los Riesgos Costeros, 2010, *Riesgos costeros: cómo reconocerlos y enfrentarse a ellos*, ANCORIM, 39 pp.

ANCORIM (Atlantic Network for Coastal Risks Management), Red Atlántica para la Gestión de los Riesgos Costeros, 2011, *Toma de decisiones y riesgos costeros: Una guía de buenas prácticas*, ANCORIM, 55 pp.

Arana García, S. (Director), Sanz Larruga, J., (Director), Navarro Ortega, A., (Coordinador), 2012, *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Thomson Reuters-Civitas, 816 pp.

Barragán, J.M., Borja, F., 2011, *Evaluación de los ecosistemas del Milenio de España. Ecosistemas Litorales*. Fundación Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, Capítulo 13, Síntesis de Resultados. pp. 673-769.

Barragán Muñoz, J.M., 2012, *Iniciativa iberoamericana de manejo costero integrado: ideas para el progreso de una nueva política pública*, en Manejo Costero Integrado en Iberoamérica: diagnóstico y propuestas para una nueva política pública, Red Ibermar, CYTED, pág. 69-127

Björk M., Short F., Mcleod, E. and Beer, S. (2008). *Managing Seagrasses for Resilience to Climate Change*. IUCN, Gland, Switzerland. 56 pp.

Botero, C. y Sosa, Z. 2011. “Propuestas para la gestión litoral de un país con tres costas: Colombia”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 139-158.

Castro, C., y Morales, E., 2006, *La zona costera. Medio Natural y Ordenación Integrada*, Santiago de Chile, Serie Geolibros N° 5, Pontifica Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía, 210 pp.

Chica Ruiz, J.A., 2008. *Conservación y desarrollo en el litoral español y andaluz: Planificación y gestión de espacios protegidos*. Colección Universidad en Español. CEP editorial. Madrid. 381 pp.

Chica Ruiz, J. A., 2010, “Cambio climático y gestión costera en España. Un análisis de instrumentos”. En: E. Rivera-Arriaga, I. Azuz-Adeath, L. Alpuche Gual y G.J. Villalobos-Zapata (eds.). *Cambio Climático en México, un Enfoque Costero-Marino*. Universidad Autónoma de Campeche CetyS-Universidad, Gobierno del Estado de Campeche. Pág. 773-788.

Clark, J.R. 1996. *Coastal zone management handbook*. New York, Lewis Publishers. 694 pp.

Colino, C., 2012, *Las administraciones públicas y los ciudadanos, en Las administraciones públicas en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 253-291.

Comisión Europea. 1999, *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 102 pp.

Correa, I., Ferreira, O., y Alcántara, J., 2009, *Introducción a los riesgos geológicos litorales*, en Métodos en Teledetección Aplicada a la Prevención de Riesgos Naturales en el Litoral, Servicio de Publicaciones del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, pp. 9-27.

Council of Europe. 2000, b. *European code conduct for coastal zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, n° 101. 84 pp.

Dadon, J. R., 2012, *Ciudad, paisaje, turismo: frentes urbanos costeros*, Buenos Aires, Nobusko, 350 pp.

Fischetti, M., 2001, “Deltas de zonas habitadas”, *Revista Investigación y Ciencia*, n° 303, pág. 66-72.

French, P.W., 1997, *Coastal and estuarine management*, London, Routledge, 251 pp.

Hardin, G., 1968, *The tragedy of the commons*, *Science*, 162, pp. 1243-1248.

IPCC, 2007: *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 págs.

Klein, R., Nicholls, R. and Thomalla, F., 2003, *The Resilience of Coastal Megacities to Weather-Related Hazards*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, pp. 101-120.

Macías, A. 2000. *La gestión integrada de los humedales mareales: análisis de los instrumentos legales y de planificación desde una perspectiva geográfica*. Universidad de Sevilla. (Tesis doctoral).

Miththapala, S (2008, a). “Coral Reefs”. *Coastal Ecosystems Series*, (Vol 1) pp 1-36 + iii. Colombo, Sri Lanka: Ecosystems and Livelihoods Group Asia, IUCN.

Miththapala, S. (2008, b) “Mangroves”. *Coastal Ecosystems Series*, Volume 2 pp 1-28 + iii, Colombo, Sri Lanka: Ecosystems and Livelihoods Group Asia, IUCN.

Miththapala, S (2008, c), “Seagrasses and Sand Dunes”. *Coastal Ecosystems Series*, (Vol 3) pp 1-36 + iii. Colombo, Sri Lanka: Ecosystems and Livelihoods Group, Asia, IUCN.

Montes, C., Santos, F. y Benayas, J., 2011, *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España. Síntesis de resultados*. Fundación Biodiversidad. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, 304 pp.

Novoa, Z. I., 2007, *Geografía de las Zonas Marino-Costeras. El litoral Pacífico peruano*, Sociedad Geográfica de Lima, Lima, 279 pp.

Olsen, S. y Ochoa, E., 2007, *El Porqué y el Cómo de una Línea de Base para Gobernanza en los Ecosistemas Costeros*, Guayaquil, 31 pp. (inédito).

Ostrom, E., 1990, *Governing the commons: The evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambidge Universtiy Press, 280 pp.

Parrado, S., 2012, *Funciones de las Administraciones públicas contemporáneas*, en *Las administraciones públicas en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 43-69.

Pérez Sánchez, M., 2005, *Análisis de políticas públicas*, Granada, Ed. Universidad de Granada, 226 pp.

PNUD, 2007, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008, La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2007, NY, 386 pp.

PNUMA, 2007, GEO-4, *Perspectivas del medio ambiente mundial. Medio Ambiente para el Desarrollo*, PNUMA, 540 pp.

Sanjaume, E., Gracia, F.J., Flor, G., 2011, *Introducción a la geomorfología de sistemas dunares*, en *Las dunas en España*, Sanjaume E. y Gracia Prieto, J. editores, Sociedad Española de Geomorfología, pág.13-63.

Seguinot, J., 2011, *Islas en extinción. El impacto ambiental en las islas de Puerto Rico*, Puerto Rico, Ed. SM, 255 pp.

Snedaker, S.C. y Getter, C.D. 1985. *Pautas para el manejo de los recursos costeros*. Columbia, National Park Service-USAID, 286 pp.

Sorensen, J.C., McCreary, S. y Brandani, A. 1992. *Arreglos institucionales para manejar ambientes y recursos costeros*. Universidad de Rhode Island, Centro de Recursos Costeros. 185 pp.

Viles, H. y Spencer, T., 1995, *Coastal problems, geomorphology, ecology and society at the coast*. London, E. Arnold, 350 pp.

UNEP, 1995, *Guidelines for integrated management of coastal and marine areas. With special reference to the Mediterranean Basin*. Split, UNEP, Regional Seas Reports and Studies, n°161. 80 pp.

UNEP, 2006, *Marine and coastal ecosystems and human well-being: A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment*. UNEP. 76 pp.

UNEP, 2012, GEO-5, *Global Environment Outlook. Environment for the future we want*, UNEP, 528 pp.

UNESCO, 2009, *Hazard Awareness and Risk Mitigation in Integrated Coastal Management (ICAM)*. Intergovernmental Oceanographic Commission. IOC Manual and Guides No. 50, ICAM Dossier No. 5, Paris, UNESCO, 143 pp.

WRI, World Resources Institute, 2004, *World Resources 2002-2004*, United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, The World Bank, World Resources Institute, Washington, 316 pp.

WRI, World Resources Institute, 2005, *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, Los ecosistemas y el bienestar humano: humedales y agua. Informe de Síntesis*, Washington, DC. 68 pp.

Lecturas de especial interés

IUCN, 1997, Diagnóstico del estado de los recursos naturales, socioeconómicos e institucionales de la zona costera del Golfo de Fonseca, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales de Nicaragua, Proyecto Regional Conservación de los Ecosistemas Costeros del Golfo de Fonseca (PROGOLFO).

Miththapala, S. (2008, b) *Mangroves*. Coastal Ecosystems Series Volume 2 pp 1-28 + iii, Colombo, Sri Lanka: Ecosystems and Livelihoods Group Asia, IUCN.

World Bank, dec. 2005, The 2005 Philippines Environment Monitor. Coastal and Marine Resource Management, Washington and Manila, The World Bank Group, 58 pp.

Ejercicios a partir de la lectura de “Barragán Muñoz, J.M., Borja Barrera, F., 2011, Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España; Litorales, Fundación Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino de España, 673-739.

1- Lee con atención los Mensajes Clave de la EME de España para los ecosistemas litorales y comenta su relación con los tres subsistemas analizados en este capítulo.

- 2- ¿Hasta qué punto lo que observas en el caso de España se parece a la situación mundial? Cita algunos fenómenos, situaciones o aspectos donde encuentres semejanzas.
- 3- ¿Cómo definirías el estado de conservación de los ecosistemas litorales? Razona las causas.
- 4- Enumera los principales servicios de los ecosistemas litorales en España. Acompaña la respuesta con argumentos.
- 5- Sintetiza el estado y la evolución de los servicios de abastecimiento.
- 6- Sintetiza el estado y la evolución de los servicios de regulación.
- 7- Sintetiza el estado y la evolución de los servicios culturales.
- 8- ¿Cuáles son los principales impulsores directos del cambio de los servicios de los ecosistemas litorales? Argumenta la respuesta.
- 9- Establece una relación entre los servicios ecosistémicos que están creciendo y los que están disminuyendo.

3. Políticas públicas y GIAL: fundamentos y bases conceptuales

Esquema

3.1. Políticas públicas como marco político y administrativo de la GIAL.

3.1.1. *Algunas claves para el análisis de las políticas públicas: actores, recursos, reglas y contenidos*

3.1.2. *Elementos principales de las políticas públicas: a) Búsqueda de la solución de un problema considerado como público y que afecta al espacio o recursos litorales. b) Existencia de grupos-objetivo en el origen del problema. c) Coherencia de las intenciones. d) Combinación de diversas actuaciones. e) Programa de intervenciones. f) Legitimidad de los actores públicos. g) Concurrencia de actos concretos y formales. h) Decisiones o actuaciones preceptivas y voluntarias*

3.1.3. *Grupos que intervienen o influyen en las políticas públicas: políticos y partidos políticos, funcionarios de instituciones públicas, sociedad civil, entidades ligadas a la actividad económica y productiva, organizaciones no gubernamentales, técnicos de empresas consultoras, medios de comunicación, académicos y científicos.*

3.1.4. *Métodos de utilidad para la GIAL: Ciclo de Políticas Públicas (CPP), Identificación del problema e incorporación a la agenda política, formulación de la política pública, legitimación y adopción, implantación y evaluación.*

3.2. Aspectos conceptuales de la GIAL: entre la ciencia, la técnica y el arte.

3.2.1. *Fuentes para el conocimiento de una disciplina: Referencias de instituciones internacionales entre 1992 y 2012*

3.2.2. *Expresiones y definiciones de un concepto. Interpretaciones de algunos organismos internacionales e instituciones nacionales.*

3.2.3. *Más aclaraciones terminológicas y conceptuales de interés para la GIAL: Estrategia, Plan, Programa, Proyecto.*

3.2.4. *EEUU y Europa como focos de origen de la GIAL. Principales hitos de interés y atributos principales a partir de la experiencia.*

3.2.5. *Aproximaciones y evolución de la GIAL. Interpretación antropológica, ecológica e integrada. Principales enfoques y técnicas de aproximación. Etapas: Desarrollista, Concienciación, Aprendizaje, Gobernanza.*

Objetivos

El objetivo principal de este capítulo consiste en establecer los fundamentos y las bases conceptuales de las políticas públicas y la gestión integrada de áreas litorales, así como los instrumentos más utilizados. Por descontado que resulta imprescindible tener en cuenta las relaciones que se establecen entre las dos disciplinas. Se definirán los conceptos más importantes y se esbozará un esquema de su contenido. Para el desarrollo de este último se describen las claves, los elementos y los grupos que pueden influir en las políticas públicas. Se analizará el modelo metodológico que más interesa a la GIAL: el Ciclo de Políticas Públicas. Por último, se interpretará la GIAL como disciplina técnico científica. Con tal propósito se estudiarán las fuentes para su conocimiento, las definiciones más aceptadas, los focos desde donde surge y se difunde este concepto al resto del mundo, y las distintas aproximaciones y evolución que ha sufrido en las últimas décadas.

Conclusiones generales

El papel del Estado en determinados asuntos de interés social es crucial en todos los países del mundo. La mayoría de los temas que afectan a las áreas litorales constituyen una fuente inagotable de temas objeto de atención por parte de la Administración pública. Y conviene recordar que el marco en el que se toman las decisiones en este ámbito de la gestión es, en lo fundamental, de naturaleza política. Por dicha razón resulta imprescindible interpretar la GIAL a la luz de las ciencias políticas. Todo ello sin menoscabo de la importancia que adquiere el conocimiento y manejo de los ecosistemas litorales.

Para tratar la gestión de las áreas litorales como política pública deben conocerse las claves, los elementos y los grupos que intervienen en los principales problemas que afectan a este espacio y a sus ecosistemas. Solo de esta forma el método utilizado por la GIAL, los instrumentos aplicados y la ejecución de las propuestas adquieren coherencia. Esta sobreviene cuando la lógica que se utiliza en el abordaje, tratamiento y resolución de los problemas de las áreas litorales está bien soldada a un razonamiento propio de las ciencias sociales, y no tanto al de las físico naturales, como ha ocurrido hasta la fecha en muchos lugares.

También la GIAL es tributaria de las ciencias políticas desde el momento que asume patrones como el del Ciclo de Políticas Públicas (CPP). Como se verá en capítulos sucesivos, es el más utilizado en planes y programas aplicados a la gestión de las áreas litorales. Pero resulta imprescindible hacer coherente dicho modelo con la ciencia de la que proviene. Lo que ha sucedido en bastantes ocasiones es que, a la gestión de un ecosistema costero, por ejemplo, se le ha aplicado el método del CPP pero la lógica de las ciencias físico naturales. Esta podría ser, entre otras, una de las razones de tantas iniciativas fracasadas.

Para abordar los fundamentos epistemológicos de la GIAL hay que referirse al abundante caudal bibliográfico y documental procedente de las instituciones internacionales. Es cierto que, en su origen, las universidades y centros de investigación jugaron un significativo papel, sobre todo en EEUU y Europa, durante los años setenta y ochenta de la anterior centuria. Pero en la configuración de su cuerpo disciplinar, y sobre todo en el desarrollo práctico de sus postulados, esas mismas instituciones internacionales asumieron un activo protagonismo. Especialmente atentas a la GIAL estuvieron las asociadas al sistema de Naciones Unidas, aunque también otras como la OCDE o el Consejo de Europa. De igual modo resulta indicativo el hecho de que esos organismos no siempre estuvieran asociados al medio ambiente (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo).

Debido a la especialización de todas las instituciones implicadas, la GIAL ha tenido aproximaciones muy diferentes; unas se implican más en los aspectos ecológicos y otras en los de tipo antropológico. En cualquier caso hay consenso conceptual sobre la GIAL como un proceso, que ha de estar legitimado, cuyo fin se vincula a la conservación de los ecosistemas costero marinos, pero también al modelo de desarrollo al que puede aspirar una sociedad. El casi medio siglo transcurrido desde que la costa y el litoral son objeto de especial atención por parte de las ciencias de la gestión, proporcionan etapas que se caracterizan por determinados enfoques. Estos se explican por la corta historia de la disciplina y las corrientes generales de pensamiento. Por último, y debido a las trascendentales implicaciones que tiene para el abordaje y tratamiento de planes y programas de GIAL, conviene seguir muy atento a la estrecha relación que se establece entre ésta y las ciencias de la gestión y políticas públicas.

Ideas clave

1. Existen estrechos vínculos conceptuales entre políticas públicas, Administración pública y gestión integrada de áreas litorales.
2. La aportación de las políticas públicas es fundamental para la GIAL desde el punto de vista conceptual pero también en lo metodológico e instrumental.
3. El Ciclo de Políticas Públicas, concebido con una arquitectura de gestión estratégica, es uno de los más importantes préstamos epistemológicos de las ciencias políticas a la GIAL.
4. Resulta imprescindible entender la dificultad y la lógica de las políticas públicas para abordar, de forma coherente, estrategias, planes y programas de GIAL.
5. Los elementos, contenidos, actores, actividades, etc. empleadas en la práctica del análisis de las políticas públicas, constituyen algunas de las claves en el desarrollo de la GIAL que pueden evitar resultados no esperados o deseados.
6. La aceptación, y posterior generalización, de que las áreas litorales son ámbitos extraordinarios y registran fenómenos excepcionales, explica que nuestra

disciplina haya sido aceptada como forma, también singular, de enfrentar los problemas de este espacio.

7. Las instituciones internacionales, entre las que cabe destacar a las pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, han jugado un papel muy relevante en la consolidación y difusión de los conceptos y fundamentos de la GIAL a lo largo de los últimos veinte años.
8. El acuerdo generalizado de que la GIAL, como proceso en el que la Administración pública ostenta un gran protagonismo, debe orientarse a la conservación de los ecosistemas costero marinos y al bienestar humano, exige detallar la importancia de algunos temas relacionados con el paisaje, el patrimonio cultural, valores sociales, participación pública, etc.
9. El concepto de GIAL ha evolucionado ampliando su perspectiva geográfica y profundizando en aspectos políticos y sociales.
10. La apropiada combinación y el adecuado reparto de tareas entre ciencias o disciplinas físico naturales y sociales, constituye un requisito indispensable para conseguir una gestión de áreas litorales correctamente enfocada.

Bibliografía

Anderson, J.E., 1994, *Public Policy making an introduction*, Boston, Houghton Mifflin.

AID Environment, National Institute for Coastal and Marine Management/ Rijkswaard voor Kust en Zee (RIKZ), Coastal Zone Management Centre, the Netherlands. 2004. *Integrated Marine and Coastal Area Management (IMCAM) approaches for implementing the Convention on Biological Diversity*. Montreal, 51 pp.

Barragán Muñoz, J.M. 1994. *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona, Oikos Tau, 300 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2003 (a), *Coastal zone management in Spain (1975-2000)*, Journal of Coastal Research, 19, 2, 314-325.

Barragán Muñoz, J.M., 2003 (b), *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales, Introducción a la planificación y gestión integrada*, Servicio de Publicaciones de la UCA, 2003, 301 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2004, *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Ariel, Barcelona, 214 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2005, *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*, Universidad de Cádiz, 198 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2010, *Coastal management and public policy in Spain*, Ocean & Coastal Management 53, 209-217.

Barragán Muñoz, J.M., 2011, *Iniciativa iberoamericana de manejo costero integrado: ideas para el progreso de una nueva política pública*, CYTED-Ibermar pág. 69-127.

Beatley, T., Brower, D. y Schwab, A. 1994. *An introduction to Coastal Zone Management*. Washington, Island Press. 210 pp.

Carvalho, V. y Rizzo, H. 1994. *A zona costeira brasileira. Subsídios para uma avaliação ambiental*. Brasília, Ministerio do Meio Ambiente. 211 pp.

Castro, C. y Morales, E. 2006, *La zona costera. Medio Natural y Ordenación Integrada*. Santiago de Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. 210 pp.

Cicin-Sain, B. y Knecht, R. 1998. *Integrated coastal and ocean management: Concepts and practices*. Washington, DC, Island Press. 517 pp.

Clark, J.R. 1996. *Coastal Zone Management Handbook*. New York. Lewis Publishers. 694 pp.

Coastal Area Management Program and Planning Network, 1989. *The Status of ICZM: A Global Assessment Summary*. Report of a workshop convened at Charleston, South Carolina, July 4-9, Rosentiel School of Marine Sciences, University of Miami.

Comisión Europea. 1999, *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 102 pp.

Council of Europe. 2000, *European code conduct for coastal zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, n° 101. 84 pp.

CBD. (Convención de Diversidad Biológica) 2004. *Integrated Marine and Coastal Area Management (IMCAM) approaches for implementing the Convention on Biological Diversity*. Canada: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (CBD) Technical Series no. 14). 57 pp.

CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo). 1993. *Río 92. Programa 21*. Madrid, MOPT. 312 pp.

Dye, T.R., 1984. *Understanding Public Policy*. 6th edition. Prentice–Hall Englewood Cliff. New Jersey.

DOE (Department of the Environment). 1993. *Coastal planning and management: a review*, London, HMSO, 178 pp.

Farinos, J., 2011, “La Gestión Integrada de Zonas Costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de Spatial Planning”, en *La Gestión Integrada de Zonas Costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*, Publicacions de la Universitat de València, Colección Desarrollo Territorial 9, pág. 13 a 31.

Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs (BMVBS) and Federal Office for Building and Spatial Planning (BBR), 2006, *ICZM: Strategies for coastal and marine spatial planning*, Bonn, 76 pp.

Fisheries and Oceans Canada, 2002, *Policy and operational framework for integrated management of estuarine*, Coastal and marine environments in Canada, Oceans Directorate, Ottawa, Ontario.

French, P.W. 1997. *Coastal and estuarine management*. London, Routledge. 251 pp.

GESAMP (Grupo Mixto de Expertos OMI/FAO/UNESCO-COI/OMM/OMS/OIEA/Naciones Unidas/PNUMA sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino). 1996. *The contribution of science to coastal zone management*. Roma, FAO. 66 pp.

FAO, 1992. *Integrated management of coastal zones*. Clark, J.R. FAO, Fisheries Technical Paper, n° 327. 160 pp.

FAO, 1998. *Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries*, FAO Guidelines, (Scialabba, N.) Rome, FAO. 256 pp.

García Sanabria, J., García Onetti, J. y Barragán, J.M. (Dir.). 2011. *Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales en España. Materiales para un debate sobre gobernanza*. Fundación Biodiversidad y UCA, 337 pp. (Edición electrónica localizable en <http://www.gestioncostera.es/REGIAL/>).

IOC/UNESCO, 1997, *Methodological guide to Integrated Coastal Zone Management*. IOC Manuals and Guide No. 36. Paris. 47 pp.

IOC/UNESCO, 2001, *Instrumentos y personas para una gestión integrada de zonas costeras*, Manuales y Guías, N. 42, Guía metodológica, Vol. II, Paris, Ifremer, 64 pp.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 1994. *Preparing to meet coastal challenges of the 21st century*. Conference Report. World Coast Conference 1993. Noordwijk, IPCC. 49 pp.

IUCN, 1993, *Cross-sectoral, Integrated Coastal Area Planning (CICAP): Guidelines and principles for Coastal Area Development*. A Marine Conservation and Development Report. IUCN, Gland, Switzerland. 63 pp.

Jones, C.H., 1977, *An introduction to the study of Public Policy*, North Scituate, Duxbury Press, 258 pp.

Kay, R. y Alder. J. 1999. *Coastal planning and management*. London, E&FN Spon. 370 pp.

LOICZ, IGBP/IHDP, (2009): *The Analysis of Governance Responses to Ecosystem Change: A Handbook for Assembling a Baseline*. LOICZ Reports & Studies No. 34. GKSS Research Center, Geesthacht, (Olsen, S.B.; Page, G.G. & Ochoa, E.) 87 pp.

Ochoa, E. (editor). 1995. *Manejo Costero Integrado en Ecuador. Programa de Manejo de Recursos Costeros*. Coastal Resources Center University of Rhode Island. Guayaquil. 417 pp.

Olmeda, J. A. 1999. *Ciencia de la administración (Volumen I). Teoría de la organización y gestión pública*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 792 pp.

OCDE. 1995. *Gestión de zonas costeras. Políticas integradas*. Madrid, Mundiprensa. 204 pp.

Pérez Cayeiro, M.L., 2013, *Gestión integrada de áreas litorales: evolución de la disciplina en las últimas dos décadas*, Madrid, Ed. Tébar, 475 pp. (Tesis doctoral)

Pirot, J.Y., Meynell P.J. and Elder D., 2000, *Ecosystem Management: Lessons from Around the World. A Guide for Development and Conservation Practitioners*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. x + 132 pp.

Ramsar, 2007, *Manejo de las zonas costeras, RAMSAR, Manuales para el uso racional de los humedales*, N°. 10. Gland. 50 pp.

Sorensen, J.C. 1990. *Coastal Zone Management Techniques and instruments*. Massachusetts University, Postgraduate Course.

Sorensen, J., 2002, *Baseline 2000 background report. The status of integrated coastal management as an international practice*, Second Iteration – 26 august 2002.

Sorensen, J.C., McCreary, S. y Brandani, A. 1992. *Arreglos institucionales para manejar ambientes y recursos costeros*. Universidad de Rhode Islands, Centro de Recursos Costeros. 185 pp.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2012, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ed. Ariel, 285 pp.

Thoenig, J. C., 1985, *Présentation. Les politiques publiques*, pp. IX-XIX, M.Grawitz, J. Leca, *Traité de sciencepolitique*, Vol. 4, Paris, PUF.

UNEP, 1993. *Guidelines for Integrated Planning and Management of Coastal and Marine Areas in the Wider Caribbean Region*. Kingston, UNEP (Caribbean Environment Programme). 141 pp.

UNEP. 1995, *Guidelines for integrated management of coastal and marine areas. With special reference to the Mediterranean Basin*. Split, UNEP, Regional Seas Reports and Studies, n°161. 80 pp.

UNEP, 2006, *Marine and coastal ecosystems and human wellbeing: A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment*. UNEP. 76 pp.

UNEP, 2011, *Taking Steps toward Marine and Coastal Ecosystem-Based Management, An Introductory Guide*, Tundi Agardy, John Davis, Kristin Sherwood, Ole Vestergaard, Marine Affairs Research and Education (MARE), UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 189, 67 pp.

UNEP/GPA, 2006, *Ecosystem-based management: Markers for assessing progress*, UNEP/GPA, The Hague, 49 pp.

UNEP/MAP/PAP, 1999, *Conceptual Framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management*. Split, Priority Actions Programme, 78 pp.

UNEP/MAP/PAP, 2012, *The ICZM process: A Road map towards coastal sustainability*, Split, 34 pp. 3 Annexes.

UNESCO/COI. 2006. *A Handbook for Measuring the Progress and Outcomes of Integrated Coastal and Ocean Management*. IOC Manuals and Guides, 46; ICAM Dossier, 2. Paris. 217 pp.

Vallega, A. 1996. *The agenda 21 of Ocean Geography: The epistemological challenge*. 28 *Internacional Geographical Congress. Land, Sea and Human Effort*. The Hague, UGI.

Vallega, A., 1999, *Fundamentals of Integrated Coastal Management*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 264 pp.

World Bank, The. 1993. *The Noordwijk guidelines for CZM*. World Coast Conference 1993, Noordwijk, Proceedings. Vol. II: 705-714.

World Bank, The. 1996. *Guidelines for integrated coastal zone management*. Environmental Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 9. Washington D. C. 16 pp.

World Coast Conference, Coastal Zone Management Centre. 1993. *Proceedings*. CZM Centre Publication, nº 4. The Hague, Ed. P. Benkenkamp, 2 vol.

Lecturas de especial interés

Comisión Europea. 1999, *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 102 pp.

CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo). 1993. *Río 92. Programa 21*. Madrid, MOPT, Capítulo 17.

UNEP. 1995, *Guidelines for integrated management of coastal and marine areas. With special reference to the Mediterranean Basin*. Split, UNEP, Regional Seas Reports and Studies, nº 161. 80 pp.

World Bank, The. 1996. *Guidelines for integrated coastal zone management*. Environmental Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 9. Washington D. C. 16 pp.

Ejercicios a partir de la lectura de Barragán, J.M., 2010, *La gestión de los espacios y recursos costeros en España: política e instituciones de una legislatura (2004-2008)*, Estudios Geográficos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC, Vol. LXXI, pp. 39-65.

- 1- Explica la diferencia que puede haber entre gobierno-gestión y entre estratégico y operativo para el caso de la administración costera española.
- 2- ¿Crees que ha funcionado bien la relación entre estos cuatro distintos ámbitos a la hora de formular la política costera? ¿por qué?
- 3- Recuerda los actores principales que en teoría deben intervenir en una política pública y compáralos con los que han intervenido en la formulación de la política costera española para el período referido. ¿qué conclusión obtienes?
- 4- ¿Crees que están bien definidos y descritos los elementos de la política costera española para el período referido? Razona la respuesta.
- 5- ¿qué opinas sobre el contenido de la política costera española?
- 6- ¿ves una correspondencia adecuada entre el CPP general descrito en el libro y lo que recoge el artículo para España?

4. Buscando la integración de la gestión de las áreas litorales

Esquema

- 4.1. *Sostenibilidad del Bienestar Humano en las áreas litorales: una cuestión de Gobernanza.*
 - 4.1.1. *Sostenibilidad del Bienestar Humano (SBH). Dimensiones del Desarrollo Sostenible (social, ambiental, económica y cultural) y los resultado de sus vínculos (Soportable, Viable y equitativo). Sostenibilidad débil y sostenibilidad fuerte.*
 - 4.1.2. *Interés de la Gobernanza para la GLAL. Principios de la gobernanza: Nueva ética, Aceptar los retos de la sociedad actual, Eficacia, competencia y responsabilidad, Legitimidad, Apertura, diálogo y cooperación, Transparencia y democracia, Combinando las escalas de pensamiento (local/global), la Ecosfera como nuestra casa común.*
- 4.2. *La integración en la gestión de las áreas litorales: una ecuación difícil de resolver.*
 - 4.2.1. *Aproximación a la gestión por ecosistemas como primer paso de la integración. Gestión tradicional frente a gestión por ecosistemas. Elementos centrales: a) Reconocimiento de las conexiones internas del ecosistema, b) Aplicación de la perspectiva de los servicios de un ecosistema. c) Comprensión y orientación de los impactos acumulativos. d) Gestión para objetivos múltiples. e) Aceptar el cambio, el aprendizaje y la adaptación.*
 - 4.2.2. *Dimensiones y búsqueda de la integración en la gestión de las áreas litorales. Integración entre Estado, Sociedad, Mercado y Escenario. Dimensiones: Integración Geográfica, Integración Ecosistémica, Integración social, Integración político administrativa, Integración económica, Integración del conocimiento, Integración del tiempo.*
 - 4.2.3. *Algunas claves para la integración a través de la gobernanza en las áreas litorales. Plantear la GLAL como un proceso estratégico. Redefinir el escenario. Concienciación, participación y compromiso. Liderazgo. Comunicación para la relación y los acuerdos. Facilitación e intermediación. Aprendizaje social. Incentivos.*
- 4.3. *Principios, metas y objetivos para una gestión integrada de áreas litorales. Principios de Actuación para la SBH: Centralidad. Responsabilidad. Unidad. Selectividad. Inestabilidad. Principios de gestión en el marco de la gobernanza.*
- 4.4. *La GLAL como Gestión estratégica: bases funcionales*
 - 4.4.1. *Planificación y gestión: cuestiones generales de interés para la GLAL*
 - 4.4.2. *Modelos de gestión pública. Jerárquico y autónomo.*
 - 4.4.3. *Gestión estratégica para el ámbito público: la GLAL como caso concreto. Etapas del proceso de planificación estratégica: a) Acuerdo e inicio del proceso de planificación estratégica; b) Identificación de las obligaciones de la institución; c) Determinación de la misión y valores; d) Valoración del contexto interno y externo (el entorno); e) Identificación de las cuestiones estratégicas que es preciso afrontar o asuntos clave; f) Formulación de estrategias para responder a las cuestiones estratégicas; g) Visión. El plan estratégico como marco de referencia. Diferencias entre Gestión estratégica y operativa.*

Objetivos

Este capítulo pretende fijar un marco más preciso en el que la GIAL pueda desenvolverse. Las bases funcionales se iniciarán buscando el sentido de la disciplina; con un enfoque que facilite la viabilidad de los cambios necesarios en la relación población - ecosistemas litorales. Para ello se analizarán, con más detalle, los vínculos que se establecen entre la Sostenibilidad del Bienestar Humano (SBH) y la gobernanza de las áreas litorales. Se trata de dar un paso más en la definición de *qué* y *cómo*. Habrá que dilucidar cómo impregnan estos dos conceptos (SBH y gobernanza) a un modelo de gestión que aspira a ser integrada. Y para ello nada mejor que observar las dimensiones y algunas claves de esa integración en las áreas litorales.

Se establecerá, a propósito, una distinción entre *qué* debería hacerse y *cómo* decidirlo y ejecutarlo. Al primero lo denominaremos **actuación** sobre las áreas litorales, y es un enfoque que incide directa, e incluso físicamente, sobre los socioecosistemas. Al segundo lo llamaremos **gestión integrada**, y tendrá un enfoque más ligado a la gobernanza. Aquel se basará, como es lógico, en el conocimiento de los ecosistemas costero marinos; mientras que este último en la organización político administrativa y el comportamiento social. El resultado del anterior planteamiento debería ser un esquema en el que se observe la jerarquía y la estructura de relación entre principios, metas y objetivos para una GIAL. Por último, habrá que seleccionar el modelo de pensamiento y de gestión más funcional para acometer los cambios pretendidos con las ciertas garantías de éxito. En este caso, el objetivo será encuadrar a la GIAL con el pensamiento estratégico.

Conclusiones generales

Las dos primeras grandes cuestiones que deben integrarse son, por un lado, conseguir que los umbrales mínimos de bienestar al que, de manera irrenunciable, debe aspirar la Sociedad Humana en las áreas litorales perduren en el tiempo (SBH). Por otro, aceptar que un tipo de desafío como el planteado es de tal magnitud y complejidad para nuestra civilización, que será imposible abordarlo si no es a través de un nuevo modelo de gobierno en el ámbito público, que ha dado en llamarse gobernanza. La novedad radica en que ahora el Estado debe considerar, al mismo tiempo y de otra manera, el devenir de la Sociedad y del Mercado, marcando nuevas pautas de relación entre las partes.

Los tres protagonistas constitutivos de este modelo, al menos hasta la fecha, se desenvuelven en un escenario físico, los socioecosistemas litorales, del cual ignoran, desafortunadamente, su funcionamiento y límites (y no se trata de un déficit de conocimiento científico). Por ello se propone un nuevo marco de referencia funcional mucho más y mejor integrado. Así, la SBH en el marco de la gobernanza debe impregnar cualquier proceso de GIAL. Estas ideas, teniendo una validez general, admiten importantes matices; sobre todo porque el conjunto de la Sociedad Humana

no es homogénea. Más bien todo lo contrario. Incluso cabe afirmar que la parte más pobre y muy pobre, que son la mayoría, sufre de forma cruel las consecuencias de las sobretasas de bienestar de la parte privilegiada y más satisfecha.

Si lo anterior es cierto de modo general en las áreas litorales se manifiesta de manera exacerbada: las ciudades son las que se han distanciado más de su Ecosfera, la población se concentra progresivamente en ciudades y, a su vez, éstas en la zonas costeras. Con tales argumentos los principios, las metas y los objetivos de la GIAL deben supeditarse a fórmulas más integradas e integradoras en lo social y en lo ecológico. Y cuando se buscan fórmulas que hagan más viables los cambios exigidos por la situación a la que se ha llegado, la GIAL tiende la mano a la planificación estratégica como pensamiento y modo de pasar a la acción.

Ideas clave

1. La Sostenibilidad del Bienestar Humano, interpretando las áreas litorales como socioecosistemas, debe marcar el rumbo de las iniciativas de GIAL.
2. La búsqueda de la SBH en las áreas litorales solo se puede afrontar en un marco de gobernanza.
3. Estado, Sociedad, Mercado y Escenario (socioecosistemas litorales), constituyen los pilares sobre los que descansa la gobernanza de las áreas litorales, pero la diferencia de sus características, dinámicas, funcionamientos, etc. hacen extremadamente difícil su integración.
4. De los cuatro pilares señalados, el escenario (el litoral en nuestro caso) es el que menos capacidad de adaptación tiene frente a los efectos negativos del Cambio Global.
5. Las dificultades que plantean los diferentes límites establecidos entre el enfoque político administrativo (GIAL) y el ecosistémico (EBM), no deberían constituir barreras infranqueables para la eficacia de las iniciativas.
6. Resulta imprescindible tener en cuenta las principales dimensiones que describen el proceso de integración en la gestión de las áreas litorales.
7. La mayor parte de las claves de la integración todavía no han sido aceptadas, o puestas en práctica, por los tres pilares supuestamente “inteligentes”: Estado, Sociedad y Mercado.
8. Aunque exista una íntima relación entre ellos, la GIAL recomienda establecer principios, metas y objetivos diferenciados; según vayan dirigidos a los socioecosistemas litorales (de actuación) o al proceso de gobernanza (de gestión propiamente dicha).

9. Reconociendo la singularidad de cada caso y la adaptación necesaria a los mismos, la funcionalidad de la GIAL arranca cuando se establece de una forma clara y coherente la relación entre principios, metas y objetivos.
10. La gestión estratégica se propone como el modelo de pensamiento mejor planteado y adaptado a las necesidades de la GIAL.

Bibliografía

Aguilar, G., Iza, A., 2006, *Gobernanza de aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales*, UICN-Mesoamérica, 200 pp.

Aguilar Villanueva, L.F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. FCE. México. 500 pp.

Agardy, T., Davis, J., Sherwood, K., Vestergaard, O., 2011, *Taking steps toward Marine and Coastal Ecosystem-Based Management—An introductory guide*, UNEP Regional Seas Reports and Studies N 189, 68 pp.

AID Environment, National Institute for Coastal and Marine Management/ Rijksinstituut voor Kust en Zee RIKZ), Coastal Zone Management Centre, the Netherlands, 2004, *Integrated Marine and Coastal Area Management (IMCAM) approaches for implementing the Convention on Biological Diversity*. Montreal, Canada: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (CBD) Technical Series no. 14). 57 PP.

Arenas Granados, P., 2012, *Manejo costero integrado y sustentabilidad en Iberoamérica. Un análisis propositivo de políticas públicas en las dos caras atlánticas: España, Portugal, Colombia y Panamá*, Editorial Académica Española, 407 pp.

Barragán, J.M., Chica, J.A. y Pérez Cayeiro, M.L., 2008, *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Consejería de Medio Ambiente, Cádiz, 255 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2012, *Iniciativa iberoamericana de manejo costero integrado: ideas para el progreso de una nueva política pública*, CYTED-Ibermar pág. 69-127.

Bengston, D. N., 1994, *Changing forest values and ecosystem management*. Society and Natural Resources. 7(6): 515-533.

Bryson, J.M., 1988, *Strategic planning for public and non-profit organizations*, Long Range Planning, Vol. 21, N° 1, pp. 73-81.

Clark, J.R., 1996. *Coastal zone management handbook*. New York, Lewis Publishers. 694 pp.

Cleland, D.I., King, W.R.; 1983, *Systems analysis and project management*, New York, McGraw-Hill, 490 pp.

Comisión Europea. 1999, *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 102 pp.

Ecocostas y Coastal Resources Center of University of Rhode Island, 2008, *Código de buenas prácticas en la gobernanza de ecosistemas costeros*, 7 pp. (inédito).

Ferwerda, W., 2012, *Nature Resilience, Organising Ecological Restoration by Partners in Business for Next Generations*, Rotterdam School of Management, Erasmus University, IUCN Commission on Ecosystem Management, 93 pp.

Fraga, J., Villalobos, G.J., Doyon, S., García, A, (coordinadores), 2008, *Descentralización y manejo ambiental Gobernanza Costera en México*, Mérida (México), Epomex y CIID, 365 pp.

Glavovic, B., Kannen, A., Green, D., Agardy, T., Zengcui, H., Ramanathan, A., 2008, *ICZM: The Way Forward, in Integrated Coastal Zone Management*, Singapore. Chennai, Research Publishing, pág. 745-765.

Godet, M. 1991. *Prospectiva y planificación estratégica*. Barcelona, S.G. Editores. 348 pp.

González, J.A., C. Montes, I. Santos. 2008. *Capital natural y desarrollo: por una base ecológica en el análisis de las relaciones Norte-Sur*. Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global 100: 63-78.

International Ocean Institute, 2006, *Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe-Final Report*. 360 pp.

Jiménez Herrero, L., 2012, Presentación de la Monografía “*Retos para la sostenibilidad: Camino a Río+20. Economía verde y refuerzo institucional para el desarrollo sostenible*”, OSE, pág. 5-20

Jones, P.J.S., Qiu W., De Santo, 2011, *Governing Marine Protected Areas - Getting the Balance Right*. Technical Report, United Nations Environment Programme, 105 pp.

Kimball, L. A., 2001, *International Ocean Governance: Using International Law and Organizations to Manage Marine Resources Sustainably*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. xii + 124 pp.

Martín-López, B., González, J.A., Vilarity, S., (Coordinadores), 2012, *Ciencias de la Sostenibilidad. Guía Docente*, Universidad del Magdalena, Instituto Humboldt Colombia, Laboratorio de Socioecosistemas de la UAM, CEAL, 145 pp.

Massó, D. y Yepes, V., 2003, *Guía de aplicación de sistemas de gestión ambiental a las playas*, UNE: boletín mensual de AENOR, N°. 174, págs. 8-11.

Medianero, D. 2004. *Guía metodológica para el diseño de Planes Estratégicos en el sector público*. Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM, Perú 33 pp.

Mintzberg, H., Brian, J. y Sumantra, G. 2002. *El proceso estratégico*. Madrid, Prentice Hall, 841 pp.

National Research Council of The National Academies, 2008, *Increasing capacity for stewardship of the oceans and coasts*, The National Academies Press, Washington, 141 pp.

Norton, B.G., 1992, "Sustainability, Human Welfare and Ecosystem Health". en *Ecological Economics*, Vol. 14, n° 2. Pág. 113-127

Olsen, S. B., Sutinen, J.G., Juda, L., Hennessey, T.M., Grigaluna, T.A., 2006, *A Handbook on Governance and Socioeconomics of Large Marine Ecosystems*, Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 94 pp.

Olsen, S.B.; Page, G.G. & Ochoa, E., 2009, *The Analysis of Governance Responses to Ecosystem Change: A Handbook for Assembling a Baseline*. LOICZ Reports & Studies No. 34. GKSS Research Center, Geesthacht, 87 pp.

OSE (Observatorio de la Sostenibilidad en España), 2012, *Retos para la sostenibilidad: Camino a Río+20. Economía verde y refuerzo institucional para el desarrollo sostenible*, OSE, 262 pp.

Pérez Cayeiro, M.L., 2013, *Gestión integrada de áreas litorales: evolución de la disciplina en las últimas dos décadas*, Madrid, Ed. Tébar, 475 pp. (Tesis doctoral).

Subirats, J. y Gomá, R., 1999, "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis", *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona, 249-269.

UNEP, 2011, *Taking Steps toward Marine and Coastal Ecosystem-Based Management, An Introductory Guide*, Tundi Agardy, John Davis, Kristin Sherwood, Ole Vestergaard, Marine Affairs Research and Education (MARE), UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 189, 67 pp.

UNESCO/COI (Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura- Comisión Oceanográfica Intergubernamental), 2009, *Marine Spatial Planning. A step-by-step approach toward ecosystem- based management*. 99 pp.

Lecturas de especial interés

UNEP, 2011, *Taking Steps toward Marine and Coastal Ecosystem-Based Management, An Introductory Guide*, Tundi Agardy, John Davis, Kristin Sherwood, Ole Vestergaard, Marine Affairs Research and Education (MARE), UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 189, 67 pp.

AID Environment, National Institute for Coastal and Marine Management/ Rijksinstituut voor Kust en Zee RIKZ), Coastal Zone Management Centre, the Netherlands, (2004). *Integrated Marine and Coastal Area Management (IMCAM) approaches for implementing the Convention on Biological Diversity*. Montreal, Canada: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (CBD) Technical Series no. 14). 57 PP.

Olsen, S.B.; Page, G.G. & Ochoa, E., 2009, *The Analysis of Governance Responses to Ecosystem Change: A Handbook for Assembling a Baseline*. LOICZ Reports & Studies No. 34. GKSS Research Center, Geesthacht, 87 pp.

Ejercicios a partir de la lectura de “Barragán Muñoz, J.M., 2012, *Iniciativa iberoamericana de manejo costero integrado: ideas para el progreso de una nueva política pública*, CYTED-Ibermar pág. 69-127”

- 1- ¿Crees que el tema de la SBH está presente en el fondo del texto? Razona la respuesta.
- 2- ¿Opinas que se ha enfocado como una propuesta de gobernanza?
- 3- Comenta los principios de actuación sobre los ecosistemas costeros y sus servicios.
- 4- Haz lo mismo sobre el manejo integrado.
- 5- ¿Qué ideas para la determinación de objetivos operativos eliminarías y cuáles añadirías? ¿Cuáles redactarías de otra forma?

- 6- ¿Crees que es acertada la idea de identificar objetivos estratégicos con los elementos del Decálogo? ¿por qué?
- 7- ¿Es coherente y adecuada la estructura organizativa en lo relativo a las metas?
- 8- ¿Señala las dimensiones de la integración más destacadas de la propuesta?
- 9- ¿Crees que la propuesta se ha enfocado desde un punto de vista estratégico? Explica la respuesta.

5. Política y participación pública: elementos clave de un decálogo para la gestión integrada de las áreas litorales

Esquema

5.1. Decálogo para el análisis de un modelo integrado de gestión

5.1.1. Descripción sucinta. Decálogo para la gestión integrada de áreas litorales: Política, Participación, Normativa, Instituciones, Gestores, Información, Recursos, Concienciación, Estrategias e Instrumentos.

5.1.2. Papel de la Administración pública en el desempeño del Decálogo

5.2. Política para una gestión integrada de áreas litorales.

5.2.1. Perfil general de una política de GIAL. Consideración de los siguientes aspectos: Origen, Participación, Expresión, Adaptación, Contenidos, Difusión, Accesibilidad, Formulación, Filosofía, Abordaje, Integración. Especial mención a la política costera de España (AGE).

5.2.2. Aprendiendo de iniciativas políticas costeras. ¿cómo han abordado otros países un cambio sustancial en la consideración de sus políticas costeras. Casos: Iberoamérica, países europeos (Francia, Reino Unido), EEUU y Canadá, República Sudafricana, Bangladesh, Australia y Nueva Zelanda, etc.

5.2.3. Política de GIAL para la Administración General del Estado de España: una asignatura pendiente. Síntesis de la política costera de la AGE de la legislatura 2004-2008 y referencias hasta 2013.

5.2.4. Algunas cuestiones para conocer mejor las políticas de GIAL. Preguntas que ayudarán a conocer algunos aspectos de la Política de GIAL

5.3. Participación pública para la GIAL

5.3.1. Aspectos generales: concepto de participación pública, niveles de participación pública. ¿quiénes deben participar? ¿Por qué se espera que participen?

5.3.2. Características de los procesos participativos. Ventajas. Dificultades. Principios. Criterios de calidad de un proceso participativo.

5.3.3. Planificando y organizando el proceso participativo: a) selección de participantes, b) organización del proceso, c) arquitectura organizativa y procedimientos a utilizar, d) Comunicación.

5.3.4. Algunos casos de participación pública en la GIAL. España, EEUU, California, Reino Unido, República Sudafricana, Australia, Nueva Zelanda, Canadá.

5.3.5. Algunas cuestiones para conocer mejor los procesos de participación pública ligados a la GIAL.

Objetivos

El presente capítulo intenta ofrecer una plataforma de análisis útil para conocer el funcionamiento de cualquiera modelo de gestión de áreas litorales. Con tal finalidad se detallará la estructura y el contenido del denominado “*Decálogo para la gestión de las áreas litorales*”. Se trata de un modelo analítico ya ensayado que permite abordar los ejes principales sobre los que deberían descansar los esfuerzos que buscan la SBH. Por tanto, no se trata de revelar una fórmula mágica que hace levitar, de forma milagrosa, a un proyecto hacia una concepción integrada. Por el contrario, se esbozarán unas ideas generales para facilitar el descubrimiento de aquellos aspectos que sí permitirán avanzar hacia el cambio al que ya se ha hecho referencia en capítulos anteriores.

Los elementos que componen el Decálogo son los siguientes: política, participación, normativa, instituciones, gestores, recursos, información, educación y concienciación, instrumentos y estrategias. Como aclaración inicial conviene subrayar el hecho de que este Decálogo no se propone sólo para el Estado. Por descontado que su Administración pública tiene que jugar un destacado papel. Y sobre ella se esperan responsabilidades específicas que habrá que detallar. Pero el modelo de gobernanza que debe permear sobre toda iniciativa de GIAL obliga a que Sociedad y Mercado estén presentes y jueguen papeles muy activos.

En este capítulo, además, se estudiarán con detenimiento los dos primeros elementos del Decálogo: políticas públicas y participación en el marco de la GIAL. En ambos apartados debe quedar clara su lógica de funcionamiento, las características y bases operativas que facilitan su comprensión y posterior utilización. Un apartado de especial importancia lo constituyen los casos que han sido seleccionados para ilustrar las diferentes situaciones que pueden encontrarse en el mundo. Las referencias elegidas procuran ser variadas desde el punto de vista geográfico y cultural: Iberoamérica, países europeos (Francia, Reino Unido, etc.), EEUU y Canadá, República Sudafricana, Bangladesh, Australia y Nueva Zelanda, etc.

Conclusiones generales

Con la intención de profundizar en las bases funcionales de la gestión integrada de las áreas litorales se propone un esquema de análisis basado en un Decálogo. Los elementos seleccionados son los siguientes: Política, Participación, Normativa, Instituciones, Gestores, Información, Recursos, Educación, Estrategias e Instrumentos. El Estado, a través de su Administración pública, tiene un papel protagonista en todos ellos. Por eso en las primeras páginas del capítulo se ha elaborado una lista con las tareas más importantes. Pero el contenido del Decálogo no se puede concebir sin una mirada cooperativa entre Estado, Sociedad y Mercado.

Los dos primeros elementos del mencionado Decálogo, política y participación pública, constituyen pilares fundamentales del soporte político y social de cualquier iniciativa de gestión integrada. Con todo lo que ello implica. Pero, a pesar de su trascendencia, no todos los países disponen de una política que, de forma explícita, definan las prioridades de gestión que en el ámbito público tienen que afrontarse en relación con las áreas litorales y sus ecosistemas. Aunque el hecho de contar con ella no implica garantías de cambio y progreso, sí se considera relevante que se formule. Tal proceder supone una guía para otras políticas sectoriales y orientaciones para gestores y usuarios.

En cualquier caso, su formulación debe ceñirse a la concepción, ya expresada en capítulos anteriores, de lo que supone una política pública, y también al proceso cíclico que le es particular. Todo parece apuntar que un buen número de países desarrollados, en términos democráticos, han sido capaces de contar con políticas explícitas y específicamente pensadas para estos ámbitos geográficos.

Respecto a la participación pública prevalecen varias ideas. Entre ellas destaca la notable desigualdad observada entre unos países y otros. Parece que este elemento del Decálogo refleja, nuevamente, la potencia de las democracias participativas frente a las de carácter formal. De igual modo, conviene estar muy atento a los posibles niveles participativos y a la planificación detallada del mismo proceso. Su complejidad y dificultad es algo que está fuera de cualquier duda razonable.

Todo apunta a pensar que la participación pública se hace más real a partir de una concepción de la GIAL más política que institucional y tecnocrática. Este elemento del Decálogo se hace firme y se consolida a medida que pasa el tiempo. Incluso algunos países lo invocan como criterio cualitativo de exigencia. Por último, es preciso interpretar los procesos participativos como valores estructurantes de la gobernanza; pero también como claves de carácter estratégico para la ejecución de las políticas públicas de GIAL.

Ideas clave

1. El *Decálogo para la gestión integrada de las áreas litorales* constituye una referencia de utilidad para el análisis de cualquier iniciativa que aspire a mejorar el modelo de gestión existente.
2. Las Administraciones públicas desempeñan un destacadísimo papel en el progreso de los diez elementos del Decálogo.
3. En un modelo de GIAL, el Estado, a través de la Administración pública correspondiente, tiene la responsabilidad de impulsar e incluso liderar, con fórmulas cooperativas y asociativas, las relaciones de los tres pilares de la gobernanza.

4. Un adecuado conocimiento de la política de gestión de áreas litorales resulta decisivo para el avance de los demás elementos del Decálogo.
5. Cualquier política formulada para la GIAL debe tener un perfil mínimo: tanto en sus aspectos formales (CPP) como en los de contenido (SBH).
6. En bastantes ocasiones el abordaje de nuevas políticas costeras exige la implicación de representantes políticos e institucionales de alto nivel.
7. Un buen número de países tienen tradición de políticas explícitas y específicas para la GIAL que pueden inspirar a nuevas iniciativas.
8. La trascendencia de la participación pública en un modelo de GIAL requiere un buen nivel de conocimiento sobre lo que atañe a este tipo de procesos.
9. Las exigencias que presentan los procesos participativos reales (definidas a través del nivel de participación, de los participantes, de sus ventajas y dificultades, de los principios aplicables, de los criterios de calidad, etc.) hacen de su abordaje una tarea tan difícil y compleja como necesaria.
10. Se constatan valiosos ejemplos de participación pública en la gestión de áreas litorales de algunos países democráticos que merecen mucha atención.

Bibliografía

Azuz, I., Rivera-Arriaga, E., Muñoz, P. y Ortega, A. 2011. *Política nacional para el desarrollo sustentable de océanos y costas en México: génesis y gestión*. Región y sociedad vol. XXIII, n° 50, 279-289.

Barragán Muñoz, J.M., 2001 (a), “The coasts of Latin America at the end of the last century”, *Journal of Coastal Research*, Vol. 17, n.4, 885-899.

Barragán Muñoz, J.M., 2001 (b), “The Brazilian National Plan for Coastal Management”, *Coastal Management*, vol. 29, No. 3, 137-156.

Barragán Muñoz, J.M., 2003 (a), “Coastal zone management in Spain (1975-2000)”, *Journal of Coastal Research*, 19, 2, 314-325.

Barragán Muñoz, J.M., 2003 (b), *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales, Introducción a la planificación y gestión integrada*, Servicio de Publicaciones de la UCA, 2003, 301 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2004, *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Ariel, Barcelona, 214 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2006, “Guía de Estilo sobre las buenas prácticas y la calidad en torno al desarrollo local sostenible”, *Fondo Europeo de Desarrollo Regional*, Interreg III A, 154 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2009, coordinador, “Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: Un diagnóstico”. Necesidad de cambio, Red IBERMAR (CYTED), 380 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2010, “La gestión de los espacios y recursos costeros en España: política e instituciones de una legislatura (2004-2008)”, *Estudios Geográficos*, VOL LXXI, 39-65,

Barragán, J.M. (coord.), 2011, “Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción”. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 280 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2012, *Iniciativa iberoamericana de manejo costero integrado: ideas para el progreso de una nueva política pública*, CYTED-Ibermar pág. 69-127.

Barragán, J.M., Coronado, D., Arcila, M., Macías, A. y Chica, A. (1999). *Agenda 21 Litoral de la Janda. Hacia un desarrollo sostenible* Cádiz. Diputación Provincial de Cádiz y Universidad de Cádiz, 64 pp.

Barragán, J.M., Arcila, M., 2003, *Agenda 21 de la Costa Noroeste de la Provincia de Cádiz*, Diputación Provincial de Cádiz, 120 pp.

Barragán Muñoz, J.M., Dadon, J.R., Matteucci, S.D., Morello, J.H., Baxendale, C., Rodríguez, A., 2003, *Preliminary Basis for an Integrated Management Program for the Coastal Zone of Argentina*, Coastal Management vol. 31, No1, 55–77.

Barragán Muñoz, J.M., Castro, C.; Alvarado, C., 2005, *Towards Integrated Coastal Zone Management in Chile*, Coastal Management, vol. 33 No1, 1-25.

Barragán, J.M., Chica, J.A. y Pérez, M.L., 2008, *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Consejería de Medio Ambiente, Cádiz, 255 pp.

Beatley, T., Brower, D. y Schwab, A., 1994. *An introduction to Coastal Zone Management*. Washington, Island Press. 210 pp.

Brown K., Tompinks, E.L, Adger, W.N., 2002, *Making waves, Integrating Coastal Conservation and Development*, London, Earthscan, 164 pp.

Botero, C. y Sosa, Z. 2011. “Propuestas para la gestión litoral de un país con tres costas: Colombia”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 139-158.

Bouamrame M. 2006. *Biodiversity and stakeholders: concertation itineraries*. Biosphere reserves, technical notes 1. Paris, UNESCO.

Canter, L.W. 1998. *Manual de Evaluación de Impacto Ambiental. Técnicas para la elaboración de estudios de impacto*. Madrid, McGraw-Hill. 841 pp.

Castro, C., Alvarado, C., de Andrade, R., de la Maza, C., Guijón, R., Godoy, C., Labbé, G., Peña, F., Viejo, M., Villablanca, R., Zamora, F. y Urrea, J. 2011. “Algunas orientaciones para el manejo costero integrado en Chile”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 159-170.

CCO (Comisión Colombiana del Océano), 2007, *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros*, Litoflash, Santa Marta, Serie de Documentos Generales, INVEMAR, N° 19, 56 pp.

CIMARES (Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas), 2010, *Política Nacional de Mares y Costas de México, Gestión integral de las regiones más dinámicas del territorio nacional*, Propuesta de la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas, 63 pp.

Comisión Europea, 1999, *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 102 pp.

Comisión Nacional del Mar, 2013, *Política Nacional del Mar: Costa Rica 2013-2028*. San José, Costa Rica. 50pp.

CONAM (Consejo Nacional del Ambiente), 2001, *Lineamientos para la formulación y ejecución del programa nacional y los planes regionales de manejo integrado de zonas marino costeras*, CONAM de Perú, 20 pp.

Council of Europe, 2000, *Model law on sustainable management of coastal zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, n° 101. 27 pp.

Countryside Council form Wales, *Seas, shores and coastal areas. Maritime policy*, Gwydedd,

CCW, 1996.

Dadón, J., Boscarol, N., Lara, A., Lebrero, C., Fébre, R. y Lasta, C. 2011. “Sostenibilidad de la zona costera argentina: avances en el manejo costero”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 171-190.

Dalal-Clayton D.B., Swiderska K. and Bass S. (eds), 2002, *Stakeholder Dialogues on Sustainable Development Strategies. Lessons, Opportunities and Developing Country Case Studies*. Environmental Planning Issues No.26, International Institute for Environment and Development, London, England.

Department of Conservation, 2010, *New Zealand Coastal Policy Statement 2010*, Published by Publishing Team Department of Conservation, Wellington, New Zealand.

DGC (Dirección General de Costas), 2004, *Síntesis de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente*, Ministerio de Medio Ambiente (MIMAN), Madrid.

DGC (Dirección General de Costas), 2005, *Reorientación de la política de costas. Actuaciones desarrolladas (julio 2005 – julio 2005)*, MMA, Madrid.

DIACT, Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) avec l'appui de Gilbert Le Lann du Secrétariat Général de la mer, 2005, *Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe*.

DOE (Department of the Environment), 1993, *Coastal planning and management: a review*. London, HMSO, 178 pp.

DOE (Department of the Environment), 1995, *Policy guidelines of the coast*. London, DOE. 65 pp.

DOE (Department of the Environment), 1996, *Coastal zone management, Towards best practice*. London, DOE. 74 pp.

Ehler, C. and Douvère, F., 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. Paris: UNESCO, 99 pp.

Fisheries and Oceans Canada, 2002, *Policy and operational framework for integrated management of estuarine*, Coastal and marine environments in Canada, Oceans Directorate, Ottawa, Ontario.

GESAMP (Grupo Mixto de Expertos OMI/FAO/UNESCO-COI/OMM/OMS/OIEA/Naciones Unidas/PNUMA sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino), 1999. *La Contribución de la Ciencia al Manejo Costero Integrado*. GESAMP, (61): 65 p.

Gómez, M., Conde, D., Guchin, M. y Quintas, C. 2011. “Documento nacional de propuesta: Uruguay”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 191-218.

Harmonicop, 2005, *Aprender juntos para gestionar juntos: la mejora de la participación pública en la gestión del agua*, Proyecto "Harmonising collaborative planning", Comisión Europea, 110 pp.

Heredia, F. 2009. “Manejo integrado costero marino en la República Dominicana”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 121-144.

Intergovernmental Oceanographic Commission. 2007. *National Ocean Policy. The Basic Texts from: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Japan, Norway, Portugal, Russian Federation, United States of America*. Paris, UNESCO, 280 pp. (IOC Technical Series, 75. Law of the Sea Dossier 1).

ITUR, 1987, *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Madrid, MOPU, 243 pp.

Jablonski, S. y Filet, M. 2008. *Coastal management in Brazil – A political riddle*, *Ocean & Coastal Management*, 51, 536–543.

Jimeno Almeida, R. 1988. *Planeamiento y gestión del litoral*, Madrid, ITUR-MOPU, 4 vols.

Jorge, M.A. 1997, *Developing capacity for coastal management in the absence of the government: a case study in the Dominican Republic*, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 36, n. 1-3, pp. 47-72.

King, G. 1999. *Participation in the ICZM processes: Mechanisms and procedures needed*. Hyder, European Commission. 111 pp.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Bâle, München, Helbing & Lichtenhahn.

MARN (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala, 2010, *Política para el manejo integral de las zonas marino costeras de Guatemala*, 36 pp.

Ministerio de Medio Ambiente, MIMAN, *Política de Costas*, Medio Ambiente en España 2005, MIMAM, Madrid, 2006.

Ministerio de Medio Ambiente, MIMAN, *Política de Costas*, Medio Ambiente en España 2006, MIMAM, Madrid, 2007.

MMA (Ministerio del Medio Ambiente), 2001, *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios Oceánicos y las Zonas costeras e Insulares de Colombia*, Dirección General de Ecosistemas, Bogotá, Invemar, 95 pp.

Michaud J.L., 1981, *Ordenación de las zonas litorales*, Madrid, IEAL, N° 32, 385 pp.

Ministry of Water Resources of Bangladesh, 2005, *Coastal Zone Policy 2005*, Ministry of Water Resources Government of the People's Republic of Bangladesh, 12 pp.

National Sea Change Taskforce, 2007, *A policy framework for coastal Australia Discussion Paper*, 33 pp.

NCEAG (National Coasts and Estuaries Advisory Group), 1993, *Coastal Planning and Management. A good practice guide*, London, NCEAG, 42 pp.

New South Wales Government, 1997, *NSW Coastal Policy, A Sustainable Future for the New South Wales Coast*, Department of Urban Affairs and Planning, Sydney. 32 pp.

New Zealand Government, 2010, *New Zealand Coastal Policy Statement*, Published by Publishing Team Department of Conservation, Wellington 6143, New Zealand, 28 pp.

Olsen, S. y Arriaga, L. 1995. *Principios relevantes para la construcción del PMRC en Ecuador*, en Ochoa, E. (Ed.). *Manejo Costero Integrado en Ecuador*, Fundación Pedro Vicente Maldonado, Guayaquil, 1-25.

PNUD, (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2009, *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*, PNUD, 218 pp.

Ramsar, 2007. *Aptitudes de participación: Establecimiento y fortalecimiento de la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales*. Manuales Ramsar

para el uso racional de los humedales, 3a edición, vol. 5. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza), 112 pp.

RACAG (Resource Assessment Commission Australian Government). 1993. *Coastal zone inquiry. Final report*. Camberra, RACAG. 517 pp. + 116 pp.

Resource Management Ministerial Council, 2006, *National Cooperative Approach to Integrated Coastal Zone Management. Framework and Implementation Plan*, Australian Government, Department of Environment and Heritage, Canberra, 55 pp.

Scherer, M., Filet, M., Sanches, M., Poleti, A. y Gruber, N. 2011. Documento nacional de propuestas: Brasil, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 219-238.

Tasmanian State Coastal Policy, 2009, *Revised to take account of a minor amendment that was Gazetted on 25 February 2009*.

UNEP/MAP/PAP, 2001. *Good Practices Guidelines for Integrated Coastal Area Management in the Mediterranean*. Split, Priority Actions Programme, 51 pp.

UNEP/GPA, 2006, *Ecosystem-based management: Markers for assessing progress*. UNEP/GPA, The Hague, 49 pp.

Uthwatt Report. 1992. *Report of the expert committee on compensation and betterment*. Comité de la Cámara de los Comunes sobre Medio Ambiente. Segundo Informe. Protección y planificación de la zona costera. HMSO, Cmd 6386.

Lecturas de especial interés

Harmonicop, 2005, *Aprender juntos para gestionar juntos: la mejora de la participación pública en la gestión del agua*, Proyecto "Harmonising collaborative planning", Comisión Europea, 110 pp.

MARN (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala, 2010, *Política para el manejo integral de las zonas marino costeras de Guatemala*, 36 pp.

Ministry of Water Resources of Bangladesh, 2005, *Coastal Zone Policy 2005*, Ministry of Water Resources Government of the People's Republic of Bangladesh, 12 pp.

National Sea Change Taskforce, 2007, *A policy framework for coastal Australia Discussion Paper*, 33 pp.

New Zealand Government, 2010, *New Zealand Coastal Policy Statement*, Published by Publishing Team Department of Conservation, Wellington 6143, New Zealand, 28 pp.

Ejercicios a partir de la lectura de Barragán Muñoz, J.M., Castro, C.; Alvarado, C., 2005, *Towards Integrated Coastal Zone Management in Chile*, Coastal Management, vol. 33 No 1, 1-25.

1. Describe de forma breve el método empleado en el artículo para tratar el modelo de gestión del litoral chileno.
2. ¿Qué papel juega el Decálogo en dicho método?
3. ¿A qué elementos del Decálogo le está prestando más atención la Administración pública?
4. ¿Dirías que los problemas del litoral chileno son merecedores de una política pública específica? Razona la respuesta
5. ¿Qué instrumento específico ha elegido el gobierno chileno para implantar su política sobre el borde costero?
6. ¿Piensas que se asemeja al Ciclo de Políticas Públicas? Razona la respuesta
7. Sintetiza el contenido de la política chilena para el borde costero
8. ¿Qué papel juega la participación pública en el modelo de gestión del litoral chileno?
9. Si pudieras decidir ¿A qué elementos les darías prioridad para mejorar el modelo de gestión del litoral chileno?

6. Normativa e instituciones: soporte operativo para la Gestión Integrada de Áreas Litorales

Esquema

6.1. Normativa para la gestión de las áreas litorales: buscando la integración.

- 6.1.1. *Algunas preguntas esenciales. ¿Por qué es necesario conocer la normativa que afecta a la GLAL? Tipos: específicas de GLAL, sectoriales, procedimentales, territoriales o espaciales, pueblos originarios, Soft law. ¿Cómo convendría interpretar la normativa que afecta a la GLAL? ¿Qué cabe esperar de una buena ley de GLAL?*
- 6.1.2. *Diversidad de opciones normativas para la gestión de áreas litorales. Documentos internacionales, situación de Europa, España, EEUU, California, Brasil, R. Sudafricana, estados de Australia.*
- 6.1.3. *Algunas cuestiones para conocer mejor la normativa de interés para la GLAL.*

6.2. Instituciones, coordinación y cooperación. Otras claves para la GLAL

- 6.2.1. *Instituciones de interés para la gestión de las áreas litorales. Concepto de institución: formal y no formal. Relación entre instituciones y distribución de competencias.*
- 6.2.2. *Instituciones para la gestión de áreas litorales federales o nacionales. Casos: EEUU, Australia, Francia, Reino Unido, países iberoamericanos.*
- 6.2.3. *Instituciones para la gestión de áreas litorales de escala subnacional. California, Victoria, Queensland.*
- 6.2.4. *Instituciones para la gestión de áreas litorales singulares. Comisión de Conservación y Desarrollo de la Bahía de San Francisco, Bahía de Sidney.*
- 6.2.5. *Coordinación y cooperación: ejes y filosofía para la integración. Tipos de coordinación y cooperación, fórmulas más utilizadas. Casos: Escocia, Inglaterra, Mar de Wadden, Canadá, EEUU, Delaware, Bahía de Chesapeake, Alianzas de Gobernadores de la Costa Oeste, Organización de Estados Costeros de EEUU, Asociación de la Costa Atlántica de Canadá, ALGA y alianza Nacional de la Costas de Australia.*
- 6.2.6. *Algunas cuestiones para conocer mejor las instituciones para la GLAL*

Objetivos

El principal objetivo de este capítulo consiste en familiarizar al lector con el importante papel que juega la normativa y las instituciones en un esquema de GIAL. Para ello se comentarán diversas opciones seleccionadas a través de casos provenientes de varios países anglosajones (EEUU, Canadá, Australia, R. Sudafricana, Reino Unido, etc.), iberoamericanos (España, Portugal, Brasil, Panamá, Chile, Colombia, etc.), así como de otros ámbitos culturales (Francia, Indonesia, etc.).

Se hará énfasis en la normativa específica para la GIAL, pero también se mencionará aquella otra que pueda influir en este ámbito geográfico y sus ecosistemas: leyes sectoriales, de procedimientos, territoriales o espaciales, de pueblos originarios, etc. Para el estudio de las instituciones se analizarán ejemplos pertenecientes a distintas escalas territoriales de gestión: federales o nacionales, estatales o subnacionales y las denominadas áreas singulares. Estas últimas se corresponden con accidentes geográficos (especialmente bahías) que facilitan modelos originales de gestión.

La función de las instituciones se interpreta en el marco de sus responsabilidades; pero, por su trascendencia para la GIAL, se atenderá de una forma especial a las tareas de coordinación y cooperación. Con tal intención se considerará la diversa tipología y fórmulas que en cada país se ha establecido. De nuevo se acudirá a la heterogénea casuística para que sirva de inspiración a los gestores de áreas litorales.

Siguiendo un esquema común para cada elemento del Decálogo, se formularán algunas preguntas con objeto de ayudar a conocer mejor su perfil y contenido.

Conclusiones generales

La normativa y las instituciones relacionadas con las actividades humanas de las áreas litorales y sus ecosistemas, constituyen aspectos fundamentales para la comprensión del modelo de gestión. También para cualquier futura mejora que se diagnostique como necesaria o conveniente. En cualquier caso refleja la manera tan diversa con la que cada país se enfrenta a estas tareas. A la vez puede suponer un más que justificado motivo de debate en las correspondientes políticas públicas.

Los gestores, por su parte, deben conocer al menos los aspectos más elementales de las reglas del juego, y las formas básicas de organización institucional así como su proceder. De otra manera será bastante difícil incorporar cambios en beneficio de la SBH. Y no solo se trata de tener noción acerca de las leyes relacionadas con la GIAL. La base normativa e institucional a considerar es bastante más amplia. Pero no se trata de convertirse en un especialista en derecho e instituciones. Bastaría con fijarse, detenidamente, y seleccionar solo aquellas que estén más vinculadas al programa o proyecto que se esté abordando.

De una normativa apropiada para la GIAL cabría esperar, especialmente, el marco adecuado para la gobernanza de las áreas litorales. Pero también la delimitación del ámbito geográfico, un claro reparto de las responsabilidades, órganos colegiados a modo de espacios de encuentro para los diferentes agentes sociales e institucionales, mecanismos que aseguren la participación pública y la transparencia en las decisiones de la Administración, instrumentos e incentivos suficientes para intervenir en favor de la SBH, etc.

La filosofía con la que cabe redactar las normas y diseñar las instituciones debe estar impregnada de ánimo y cultura cooperativa. No cabe duda de que una buena ley adaptada a las necesidades de la GIAL, y unas instituciones específicas para estas tareas, se consideran condiciones necesarias para el avance en la integración. Aun así, siguen sin ser suficientes si el resto de elementos del Decálogo no acompañan como se espera de ellos.

Ideas clave

1. La normativa constituye el marco regulador para la gestión de las actividades humanas en las áreas litorales. Por esta razón resulta necesario conocer lo esencial de la misma.
2. Además de la normativa específica para la gestión de las áreas litorales conviene tener en cuenta aquella otra que afecta de forma directa, o indirecta, a espacios y ecosistemas costero marinos.
3. En el repertorio normativo se encuentra información muy valiosa para la práctica de la gestión: reparto de competencias, creación de órganos colegiados, establecimiento de instrumentos, posibilidades de participación, procedimientos administrativos, etc.
4. La modificación de las leyes vigentes o la creación de nuevas normas para la GIAL puede constituir un avance importante de cara a la SBH en el marco de la gobernanza.
5. Cada país hace frente a sus necesidades y problemas en las áreas litorales con una normativa propia. A pesar de ello, existen fórmulas desarrolladas desde hace tiempo en unos países, que podrían servir de inspiración a los gestores de otros lugares.
6. El conocimiento de las instituciones, tanto de las específicas para la gestión de las áreas litorales, como de los diferentes sectores de la actividad humana, es algo esencial en la práctica de la gestión.
7. Conviene familiarizarse con el organigrama de las instituciones, los estatutos que rigen su función, los temas prioritarios en los que trabaja, los procedimientos que utiliza, sus órganos colegiados, los instrumentos más comunes, etc.
8. Por su amplia trayectoria, por su probada eficacia, por su modelo transparente en la toma de decisiones, por su capacidad de organización estratégica, por sus

posibilidades de participación ciudadana, etc. resulta conveniente conocer el funcionamiento de algunas instituciones específicamente dedicadas a la gestión de las áreas litorales en varios países anglosajones.

9. El conocimiento de las instituciones federales o nacionales debe ser complementado con las de escala estatal o subnacional, y sobre todo con aquellas que han sido diseñadas para la gestión de áreas singulares (bahías, estuarios, áreas protegidas, etc.).
10. La finalidad operativa de las instituciones públicas debe responder a lo que en sus estatutos corresponda. No obstante, la GIAL exige una filosofía cooperativa que siempre debe estar presente en el funcionamiento cotidiano de dichas instituciones.

Bibliografía

Australian Local Government Association, ALGA, 2005, *National NRM Survey of Coastal Councils, 2004-2005*, Natural Heritage Trust, 32 pp.

Avella, F., Osorio, A., Burgos, S., Vilardy, S., Botero, C., Ramos, A., Mendoza, J., Sierra, P., López, A., Alonso, D., Reyna, J. y Mojica, D. 2009. “*Gestión del litoral en Colombia. Reto de un país con tres costas*”, en Barragán Muñoz, J.M., (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, pp. 175-210.

Barragán Muñoz, Juan M., 2011, (a) *Mirando fuera para inspirarnos dentro: Necesidad urgente de una política de gestión integrada de áreas litorales para España*, Informe para la AEVAL, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, 122 pp.

Barragán Muñoz, Juan M., 2011, (b) *Gestión integrada de áreas litorales*, en *Biodiversidad en España. Base de la sostenibilidad ante el Cambio Global*. Observatorio de la Sostenibilidad en España, pág. 380-390

Beatley, T., Brower, D. y Schwab, A. 1994. *An introduction to Coastal Zone Management*. Washington, Island Press. 210 pp.

Botero, C. y Sosa, Z. 2011. “*Propuestas para la gestión litoral de un país con tres costas: Colombia*”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 139-158.

Bridge, L. 2001. *Policy instruments for ICZM in selected european countries*. Maidstone, Coastline. 95 pp.

Cabrera, J.A., Martínez, D., Rey, O., Cruz, T., Brito, L., Caraballo, Y., Miranda, C., Castellanos, M., León, A., Pérez, O., Milanés, C., Arellano, M., Martínez, J., Pérez, R., Martínez, A., Dueñas, F. y García, G. 2011. “El manejo integrado costero en Cuba: propuestas para avanzar hacia una implementación exitosa” en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 71-92.

California Coastal Commission, 2010, *Updated assessment and strategy for the California Coastal Management Program (CCCP)*.

Castro, C., Alvarado, C., de Andrade, R., de la Maza, C., Guijón, R., Godoy, C., Labbé, G., Peña, F., Viejo, M., Villablanca, R., Zamora, F. y Urrea, J. 2011. “Algunas orientaciones para el manejo costero integrado en Chile”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 159-170.

Comisión Nacional del Mar, 2013. *Política Nacional del Mar: Costa Rica 2013-2028*. San José, Costa Rica. 50 pp.

Committee of Ministers of the Council of Europe as regards the Model Law on sustainable management of coastal zones and the European Code of Conduct for coastal zones The Ministers’ Deputies, at their 678th meeting (8-9 September 1999).

Cooperative Research Centre for Coastal Zone, Estuary and Waterway Management, 2006, *Coastal management in Australia: Key institutional and governance issues for coastal natural resource management and planning*, Edited by: Neil Lazarow, Regina Souter, Rob Fearon, Steve Dovers.

Council of Europe. 2000, *Model law on sustainable management of coastal zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, n° 101. 27 pp.

Cullinan, C., 2006, *Integrated coastal management law Establishing and strengthening national legal frameworks for integrated coastal management*, FAO, Legislative Study 93, 262 pp.

Dadón, J., Boscarol, N., Lara, A., Lebrero, C., Fébre, R. y Lasta, C. 2011. “Sostenibilidad de la zona costera argentina: avances en el manejo costero”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 171-190.

DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs), 2008, *A strategy for promoting an integrated approach to the management of coastal areas in England*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, 46 pp.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 2006, *Assessment and steps towards a national ICZM strategy*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Bremen.

Fisheries and Oceans Canada, 2002, *Policy and operational framework for integrated management of estuarine, Coastal and marine environments in Canada*, Oceans Directorate, Ottawa, Ontario.

Doménech, J. L., Sanz Larruga, F. J., (Coordinadores), 2010, *Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras*, N° 2 de la Colección Estudios del Observatorio del Litoral, La Coruña, Netbiblo, 262 pp.

Garcés, H.B., Martínez, L. y Ramírez, R. 2011. “Documento nacional de propuesta para el manejo costero integrado de Panamá”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 55-70.

García Sanabria, J., García Onetti, J. y Barragán, J.M. (Dir.). 2011. *Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales en España. Materiales para un debate sobre gobernanza*. Fundación Biodiversidad y UCA, 337 pp. (Edición electrónica localizable en <http://www.gestioncostera.es/REGIAL/>).

GESAMP (Grupo Mixto de Expertos OMI/FAO/UNESCO-COI/OMM/OMS/OIEA/Naciones Unidas/PNUMA sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino). 1999. *La Contribución de la Ciencia al Manejo Costero Integrado*. Inf. Estud. GESAMP, (61): 65 p.

Heredia, F., Carvajal, L., Mateo, J., Beltré, M., López, R., Mota, J., Mateo, P., Veloz, C., Bonnelly, I., Lancho, P., Martínez, E., Álvarez, V., Pimentel, E., Geraldés, F., Pugibet, E., Mateo, J.M. y Cordero, O. 2011. “Recomendaciones para la gestión integrada de áreas litorales en la República Dominicana”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 93-120.

Maryland Department of Natural Resources Chesapeake and Coastal Program, 2011, *Maryland's Draft Enforceable Coastal Policies*, A Routine Program Change Submission to NOAA.

Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, 2013, *Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Venezuela, Proyecto de Decreto*, Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental, Dirección Técnica de las Zonas Costeras, Caracas, Venezuela, 100 pp.

National Sea Change Taskforce, 2007, *A policy framework for coastal Australia* Discussion Paper, 33 pp.

Onrubia Fernández, J., 2006, *Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales*, en *La Evaluación de las políticas públicas*, *Ekonomiaz*, n° 60, pág. 39-57.

Prieur, M., y Ghezali, M., 2000, *National Legislations and Proposals for the Guidelines Relating to Integrated Planning and Management of the Mediterranean Coastal Zones*, Priority Actions Programme Regional Activity Centre Split, October 2000, 83 pp.

Prieur, H.M. y Sanz Larruga, J., 2009, *El Protocolo sobre gestión integrada de zonas costeras del Mediterráneo*, en *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*. Observatorio del litoral de la Universidad de A Coruña, Fundación Pedro Barrié de la Maza, IIEEG, 11-28

Rafiqul Islam, M. R., 2008, *ICZM initiatives and practices in Bangladesh*, in *Integrated Coastal Zone Management. The Global Challenge*, Research Publishing, Singapore-Chennai, p. 73-91.

Scherer, M., Sanches, M., y de Negreiros, D.H. 2009. “Gestao das zonas costeiras e as políticas públicas no Brasil: um diagnóstico”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 292-330.

Scherer, M., Filet, M., Sanches, M., Poleti, A. y Gruber, N. 2011. “Documento nacional de propuestas: Brasil”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 219-238.

Scottish Office, The. 1996. *Scotland's coasts. A discussion paper*. Scottish Office. 60 pp.

Sydney Coastal Councils Group Inc, 2010, *Strategic Plan 2010 – 2014, Councils caring for the coastal environment*, First Published 2010, 43 pp.

Tovilla, C., Vidal, L.E., Cruz, G., Orihuela, E. y Serrano, A. 2011. “Propuesta para una gestión costera integrada de los litorales de la república mexicana” en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 15-38.

Lecturas de especial interés

Coastal Zone Management Act, USA, 1972

Coastal Management Act, Victoria (Australia), 1995.

Council of Europe. 2000, *Model law on sustainable management of coastal zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, n° 101. 27 pp.

Cullinan, C., 2006, *Integrated coastal management law Establishing and strengthening national legal frameworks for integrated coastal management*, FAO, Legislative Study 93, 262 pp.

DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs), 2008, *A strategy for promoting an integrated approach to the management of coastal areas in England*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, 46 pp.

Integrated Coastal Management Bill, R. de Sudáfrica, 2007.

Ley 20.249, Espacio costero marino de los pueblos originarios, Chile, 2008.

Ejercicios a partir de la lectura del contenido de una web institucional:

<http://www.sydneycoastalcouncils.com.au/>

<http://www.bcdc.ca.gov> (San Francisco Bay Conservation and Development Commission).

1. Describe de forma breve el ámbito geográfico en el que la institución tiene jurisdicción.
2. Resume la misión, el rol y la constitución de la institución.
3. Sintetiza su historia.
4. Busca su organigrama institucional.
5. Describe la composición de los órganos colegiados a través de sus miembros.
6. ¿Se han organizado grupos de trabajo?
7. ¿Se dan a conocer los procedimientos administrativos?
8. ¿Cuáles son las actividades humanas en las que centra su atención?

9. ¿De qué tipo de permisos, licencias, autorizaciones, etc. disponen para la gestión cotidiana?
10. ¿Cuáles son los planes y estrategias más importantes?
11. ¿Sintetiza lo que encuentres relacionado con la participación ciudadana?
12. ¿Dirías que es transparente el funcionamiento de la institución?
13. ¿En qué temas y proyectos trabaja en la actualidad la institución?
14. ¿Hay material de interés disponible: libros electrónicos, informes, proyectos, etc.?

7. Otros elementos del decálogo: gestores, conocimiento e información, educación para la sostenibilidad y financiación

Esquema

7.1. *Políticos, empleados públicos y técnicos: diferentes gestores para un nuevo modelo de gestión. 4 niveles de gestores asociados a la GIAL. Papel de los gestores en una política encaminada a la GIAL. Evolución del papel de los gestores públicos. Lugar central de los gestores públicos. Tareas de los gestores en un proceso de GIAL. Liderazgo e intermediación. Perfil profesional y conocimientos necesarios para una GIAL. Ejemplos y casos.*

7.1.1. *Algunas cuestiones para conocer mejor el perfil de los gestores costeros*

7.2. *Conocimiento e información para la GIAL. Fuentes de información: bibliográficas, documentales, estadísticas, cartográficas, fotográficas, orales. Ejemplos y casos de información generada por instituciones específicas de varios países.*

7.2.1. *Algunas cuestiones para el conocimiento y la información de la GIAL*

7.3. *Educación para la sostenibilidad de las áreas litorales*

7.3.1. *Premiando la gestión integrada de áreas litorales como estímulo de educación para la sostenibilidad. Premios de Excelencia del Reino Unido, Australia y Estados Unidos.*

7.3.2. *Algunas cuestiones para conocer mejor la educación para la sostenibilidad de las áreas litorales.*

7.4. *Los recursos para la GIAL*

7.4.1. *Financiación por servicios ambientales costero marinos: nuevas fórmulas para la búsqueda de la SBH. Método de trabajo del Pago por Servicios Ambientales.*

7.4.2. *Algunas cuestiones para conocer mejor los recursos vinculados a la gestión de las áreas litorales.*

Objetivos

Este capítulo pretende analizar algunos elementos del Decálogo para la gestión integrada de áreas litorales que no han sido tratados hasta ahora: gestores, información, educación para la sostenibilidad y recursos para la GIAL. Cada uno de ellos será analizado de forma sintética, y sólo abarcando los aspectos más elementales. Al final de cada apartado se plantean algunas cuestiones con la intención de que las respuestas ayuden a conocer mejor dicho elemento.

Sobre los gestores habrá que aclarar quién debe considerarse como tal. Incluso comprobar los diferentes niveles existentes en función de sus responsabilidades en el

ámbito público. Se responderá al papel que se espera de ellos en el marco de una política de GIAL, y se comentará el lugar que ocupan en el esquema general de la gestión y el resto de los actores sociales. Parece conveniente que se reseñen sus tareas, el perfil más adecuado y los conocimientos requeridos para el desempeño de las mismas.

Respecto a la información se tratarán las distintas fuentes a las que, en general, se puede acudir cuando se aborda un programa o un proyecto de GIAL. Serán mencionados diversos ejemplos de la información generada por varias instituciones especializadas en la gestión de las áreas litorales del mundo anglosajón e iberoamericano. No puede olvidarse que el flujo de información, su calidad, las facilidades de acceso, etc. son cuestiones clave para vincular a los ciudadanos con el proceso de gestión y vitalizar a éste.

La educación para la sostenibilidad de las áreas litorales se abordará desde dos puntos de vista. En el primero se describirán algunos materiales didácticos para la educación en materia de gestión del litoral. En el segundo apartado se sintetizarán alguno de los premios que, con clara intención de educación para la sostenibilidad de las áreas litorales, están vigentes en el Reino Unido, Australia y Estados Unidos.

Por último, los recursos económicos para la gestión de las áreas litorales serán estudiados desde distintas perspectivas: origen y destino, transparencia y criterios para su asignación, estrategias para movilizar otros fondos, etc. El apartado final estará dedicado a un nuevo concepto denominado Pago por Servicios Ambientales.

Conclusiones generales

Aquellas personas que están implicadas en la Administración de las áreas litorales, los ecosistemas costero marinos, y sobre todo en las actividades humanas que afectan a estos últimos, juegan un trascendental papel en el cambio que debe producirse hacia la SBH. Cada una de ellas, desde el nivel que le corresponde, tiene que asumir su propia responsabilidad en el referido proceso de cambio. Por supuesto que contando con ciudadanos y empresas, como exige una arquitectura favorable al edificio de la gobernanza. Además, conviene subrayar un hecho importante: los gestores públicos ocupan un lugar central en el esquema de relaciones Estado, Sociedad y Mercado.

Por otra parte, todo apunta a que los empleados públicos seguirán asumiendo papeles más importantes en las políticas públicas. Dicha evolución, que se manifiesta en ser bastante más que meros ejecutores de las políticas que otros formulan, se constata desde hace décadas, y todo parece señalar que esa tendencia se consolida incluso aumenta. Por esta razón conviene relacionar las tareas a las que obliga su función pública, con las aptitudes y actitudes necesarias para las mismas. Por un lado, se trata de tener un conocimiento más amplio que especializado de la realidad física, social y político administrativa. Por otro, y no menos importante, conviene replantearse las

destrezas personales y las habilidades sociales que exigen las tareas descritas en páginas precedentes.

También la información que requiere la GIAL es un aspecto que demanda mayor atención de la que, normalmente, se presta. El argumento es bien sencillo: la información, además de razonamientos técnicos y científicos para las decisiones, se convierte en el nexo de unión entre cualquier proyecto o programa y los ciudadanos, y las empresas. Las relaciones entre las propias Administraciones, cuya máxima expresión se traduce en leal cooperación, también pueden mejorar a través de canales fluidos de información. Merece la pena comparar la información que algunas instituciones de ciertos países, ponen a disposición de los ciudadanos o interesados en la gestión de las áreas litorales.

Respecto a la educación para la sostenibilidad de las áreas litorales cabe afirmar dos ideas generales. Por un lado, es un elemento irrenunciable para la GIAL, pero sus resultados hay que esperarlos a largo plazo. Y ello resulta claramente incompatible con el ritmo trepidante al que se degradan los ecosistemas costero marinos. En resumen: este elemento es imprescindible pero insuficiente sin otros acompañamientos desde el ámbito público de actuación.

Los recursos al servicio de la GIAL suelen estar asociados a fondos públicos, sean estos de procedencia propia o exterior para los países menos desarrollados. En cualquier caso, cabe exigir aumento en sus cuantías, criterios claros para su destino y transparencia en su gestión. Los retos pendientes al respecto giran alrededor del papel que tiene que asumir la iniciativa privada, por un lado, y el reconocimiento del valor que es preciso asignar a determinados servicios ambientales, por otro. Y es que no se trata sólo de una cuestión de conservación de los ecosistemas: hablamos también de equidad.

Ideas clave

1. Los administradores implicados en la gestión de las áreas litorales pertenecen a diferentes niveles según su función y grado de responsabilidad.
2. El papel de los empleados públicos es de crucial importancia para un modelo más integrado de gestión de áreas litorales.
3. Las tareas y cometidos que tienen asignadas los gestores son múltiples y variadas en relación a los ecosistemas costero marinos; pero siempre se realizan con instituciones y personas. Las primeras precisan mejorar su funcionamiento y las segundas cambiar su comportamiento con relación a esos mismos ecosistemas.
4. Derivado de lo expuesto en el punto anterior y de cara al avance en la SBH, el tipo de conocimiento, las destrezas intelectuales, las habilidades sociales y las actitudes de los administradores tienen que ser específicas para la GIAL.

5. La gestión de la información es un asunto de primer orden para cualquier iniciativa de GIAL. Los agentes sociales estarán más o menos conectados al proceso gracias al flujo de información generado por parte del equipo responsable del proyecto.
6. La transparencia informativa que una institución proyecte sobre su cometido potenciará su papel de cara a los usuarios de recursos, a los implicados y a los interesados en general. Pero sobre todo redundará en beneficio del contexto de gobernanza en el que se tiene que desenvolver el cambio hacia la SBH.
7. La educación para la sostenibilidad de las áreas litorales es un concepto nuevo que exige abordar los aspectos naturales, sociales, económicos e institucionales de un ámbito costero.
8. En el caso específico de la GIAL algunos premios y reconocimientos de excelencia tienen una función educativa de gran impacto y eficacia.
9. Es preciso trabajar más alrededor de las posibilidades que tienen las nuevas herramientas derivadas del Pago por Servicios Ambientales. Algunos ecosistemas costero marinos son extremadamente interesantes en dicho sentido.
10. Hasta que las políticas públicas no dediquen más recursos económicos a iniciativas de GIAL no se estará reconociendo, de verdad, el valor de dicho ámbito y sus ecosistemas.

Bibliografía

Arenas Granados, P., 2012, *Manejo Costero Integrado y sustentabilidad en Iberoamérica: aproximación a un diagnóstico*, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado en Iberoamérica: Diagnóstico y propuestas para una nueva política pública*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, pp. 21-68.

Avella, F., Osorio, A., Burgos, S., Vilardy, S., Botero, C., Ramos, A., Mendoza, J., Sierra, P., López, A., Alonso, D., Reyna, J. y Mojica, D. 2009. “Gestión del litoral en Colombia. Reto de un país con tres costas”, en Barragán Muñoz, J.M., (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, pp. 175-210.

Barragán Muñoz, J.M., 2003, *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales, Introducción a la planificación y gestión integrada*, Servicio de Publicaciones de la UCA, 2003, 301 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2004, *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Ariel, Barcelona, 200 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2010, *Coastal management and public policy in Spain*, Ocean & Coastal Management 53, 209-217.

Barragán Muñoz, Juan M., 2011, *Mirando fuera para inspirarnos dentro: Necesidad urgente de una política de gestión integrada de áreas litorales para España*, Informe para la AEVAL, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, 122 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2012, *Iniciativa iberoamericana de manejo costero integrado: ideas para el progreso de una nueva política pública*, en Manejo Costero Integrado en Iberoamérica: diagnóstico y propuestas para una nueva política pública, Red Ibermar, CYTED, pág. 69-127.

Beatley, T., Brower, D. y Schwab, A. 1994. *An introduction to Coastal Zone Management*. Washington, Island Press. 210 pp.

Borja, A., 2009, La investigación marina en las nuevas políticas europeas de gestión integrada, en *Gestión Integrada de Zonas Costeras*, AENOR ediciones, pág. 407-455.

Cabrera, J.A., García, G, Rey, O., Alcolado, P., Pérez, R., Martínez, J.M., Miranda, C., Castellanos, M., León, A., Salabarría, D., Alfonso, A., Dueñas, F. y Martínez, D. 2009. “El manejo costero integrado en Cuba: un camino, grandes retos” en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 91-120.

Environment Agency, 2010, *The coastal handbook. A guide for all those working on the coast. A collaborative project between the Environment Agency and Maritime Local Authorities*, 220 pp.

Environmental Affairs and Tourism, Republic of South Africa, 2007, *Integrated Coastal Management Bill, A brief guide to assist the public participation process*, Environmental Affairs and Tourism, Republic of South Africa, 18 pp.

Forest Trends, Grupo Katoomba y PNUMA, 2010, *Pago por servicios ambientales: Primeros pasos en Ecosistemas Marinos y Costeros, 2010, 80 pp.*

Godet, M. 1991. *Prospectiva y planificación estratégica*. Barcelona, S.G. Editores. 348 pp.

Gómez, M. 2009. “Los asuntos claves para el manejo costero integrado en Iberoamérica: Uruguay”, en Barragán Muñoz, J.M., (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 261-290.

Gómez, M., Conde, D., Guchin, M. y Quintas, C. 2011. “Documento nacional de propuesta: Uruguay”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 191-218.

Gorfinkiel, D., Álava, D., Lorenzo, E., Conde, D., 2011, Introducción, *Manejo Costero Integrado en Uruguay: ocho ensayos interdisciplinarios*, Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero Integrado del Cono Sur, UDELAR/CIDA, Montevideo, 278 pp.

Government of Kenia, 2009, *State of the coast report: towards integrated management of coastal and marine resources in Kenya*. National Environment Management Authority (NEMA), Nairobi. 88 pp.

Losada, M. A., 2012, *Las riberas del mar océano*, Radio Televisión Española, 284 pp. y 8 DVD.

Martínez, C. M., Fournier, R., 1999, *EcoPlata: an Uruguayan multi-institutional approach to integrated coastal zone management*, *Ocean & Coastal Management* 42 pág. 165-185.

Morales, A., Silva, M. y González, C. 2009. “La gestión integrada de la zona costera en Costa Rica: experiencias y perspectivas”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 41-70.

National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), 2010, *Adapting to Climate Change: A Planning Guide for State Coastal Managers*, NOAA Office of Ocean and Coastal Resource Management., 132 pp.

National Coasts and Estuaries Advisory Group, 1993, *Coastal Planning and Management. A good practice guide*, London, NCEAG, 42 pp.

National Research Council of the National Academies, 2008, *Increasing capacity for stewardship of oceans and coasts*, The National Academies Press, Washington, D.C., 141 pp.

Olsen, S.B., 2003, *Las habilidades, conocimientos y actitudes de un manejador costero ideal*, Coastal Resources Center, University of Rhode Island, Narragansett, 7 pp. (ejemplar mecanografiado).

Pardo, J. A., 2013, *Premios costeros GLAL. Propuesta de un modelo para la implantación de premios de excelencia en la GLAL a nivel local*. Tesis de Máster en GIAL. Inédita.

Prieto, F. y Ruiz, J. B., 2013, *Costas Inteligentes*, Estudio realizado para Greenpeace España. Julio. Madrid, 319 pp.

Salgado, C., 2009, *Políticas, estrategias y planes regionales, subregionales y nacionales en educación para el desarrollo sostenible y la educación ambiental en América Latina y el Caribe*. Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible 2005-2014, UNESCO, OREALC/2009/PI/H/2, 100 pp.

Scherer, M., Sanches, M., y de Negreiros, D.H. 2009. “Gestao das zonas costeiras e as políticas públicas no Brasil: um diagnóstico”, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 292-330.

Subsecretaría de Marina, 1999, *El borde costero*, Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Santiago de Chile, Impresos Universitaria, 24 pp.

Tovilla, C., Pérez, J.C. y Arece, A.M. 2009. “Gestión litoral y política pública en México: un diagnóstico” en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 15-40.

UNESCO, 2006, *Plan de Aplicación Internacional del Decenio de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014)*, Paris, Sector de Educación.

Vallega, A., 1999, *Fundamentals of Integrated Coastal Management*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 264 pp.

Wunder, S., 2005, *Payments form environmental services: Some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper, n° 42, Center for International Forestry Research.

Lecturas de especial interés

Arenas Granados, P., 2012, *Manejo Costero Integrado y sustentabilidad en Iberoamérica: aproximación a un diagnóstico*, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado en Iberoamérica: Diagnóstico y propuestas para una nueva política pública*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, pp. 21-68.

Environment Agency, 2010, *The coastal handbook. A guide for all those working on the coast. A collaborative project between the Environment Agency and Maritime Local Authorities*, 220 pp.

Forest Trends, Grupo Katoomba y PNUMA, 2010, *Pago por servicios ambientales: Primeros pasos en Ecosistemas Marinos y Costeros*, 2010, 80 pp.

Prieto, F. y Ruiz, J. B., 2013, *Costas Inteligentes*, Estudio realizado para Greenpeace España. Julio. Madrid, 319 pp.

Ejercicios a partir de la lectura de Stephen Olsen, “Las habilidades, conocimientos y actitudes de un manejador costero ideal”, Coastal Resources Center, URI.

1. ¿Cuáles son los dos conceptos clave que señala Olsen para conseguir las metas vinculadas a nuevas ideas y pensamientos en relación a los gestores costeros?
2. ¿Qué perfil propone para los programas educativos que deben seguir los gestores costeros?
3. Sintetiza las habilidades en análisis estratégico y procesos políticos
4. Sintetiza el conocimiento relacionado al funcionamiento de los ecosistemas
5. ¿Qué significa “cultura general” en el marco de la gestión por ecosistemas?
6. ¿Qué significado le atribuye el autor a “especialistas en integración”?
7. ¿Hay relación entre este último concepto y el de liderazgo?

8. Buscando la inspiración para la Sostenibilidad del Bienestar Humano en las áreas litorales. Instituciones e instrumentos de orientación y guía

Esquema

8.1. El trascendental papel de las instituciones internacionales en la GLAL.

8.1.1. Recursos, información, orientación y guía desde los organismos intergubernamentales. PNUMA, UNESCO, FAO, Grupo del Banco Mundial, Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Unión Europea, Ramsar, etc.

8.1.2. Creciente importancia de las instituciones no gubernamentales para la GLAL: UICN, WWF, Greenpeace, Instituto de Recursos Mundiales, EUCC, Ecocostas.

8.2. Iniciativas de alcance internacional de interés para la GLAL

8.2.1. Tratados internacionales: CONVEMAR, CMNU sobre Cambio Climático, Convención sobre Diversidad Biológica, Convención sobre Patrimonio Mundial

8.2.2. Iniciativas de alcance regional de interés para la GLAL: las costas del Mediterráneo como caso pionero. Plan de Acción del Mediterráneo. PAM II. Marco institucional. Proyectos CAMP. Protocolo sobre GIZC para el Mediterráneo.

8.2.3. Algunos Programas Internacionales de Interés para la GLAL. Capítulo 17 de la CNUMAD, Plan de Acción Mundial (PAM) para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra, Evaluación de Ecosistemas del Milenio.

8.2.4. Programas y documentos de orientación y guía desde Europa: Carta Europea del Litoral, Código de Conducta Europeo para las Zonas Costeras del Consejo de Europa, Resolución 192 (2005) 1 del Consejo de Europa, sobre la Gestión costera y la política de las autoridades locales y regionales en Europa, Declaración Europa Nostra sobre cultura costera, Programa sobre GIZC de la Comisión Europea.

8.3. Otros instrumentos de orientación y guía en la GLAL.

8.3.1. El debate político y social como base del avance en la GLAL: Green Papers y otros instrumentos para la orientación y guía.

8.3.2. Directrices para la actuación: desde la GLAL a los sectores de actividad. Guidelines para la GLAL en el Mediterráneo, para la preparación de planes de gestión costera en NSW (Australia), para otras actividades.

8.3.3. Buenas prácticas para la GLAL: aprendizaje social. Avina, IUCN, Mediterráneo, buenas prácticas en municipios y regiones litorales.

8.3.4. *Declaraciones y recomendaciones para la GIAL: reflexiones en público. Gubernamentales (OECD), No Gubernamentales (UICN), Congresual (Declaración de Costa Rica, Declaración de Cádiz sobre GIAL en Iberoamérica).*

Objetivos

A lo largo de capítulos anteriores se han ido decantando varias ideas acerca de la GIAL. Una de ellas propugna el cambio de comportamiento de los seres humanos respecto al uso de los ecosistemas costero marinos y sus servicios; con el propósito de que éstos últimos contribuyan a un bienestar permanente en el espacio y en el tiempo. También ha quedado claro que se trata de una disciplina muy joven, que avanza lentamente, y lo hace a partir de ensayos y nuevas prácticas que inspiran a las siguientes.

Por las razones descritas, la primera parte del capítulo se centrará en aquellas instituciones cuya labor puede servir de orientación y guía para la disciplina. Con tal intención se analizará el trabajo de los organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que promueven programas específicos o relacionados con la GIAL. La difusión de información general y los resultados de sus proyectos, así como el intercambio de experiencias, constituye una de sus tareas principales. De ahí la considerable trascendencia y elevada influencia que ejercen en el contexto mundial y, por tanto, para los objetivos de este libro. Se prestará especial atención a las aportaciones procedentes de Europa.

Los epígrafes siguientes pretenden una selección de documentos que ayudarán, a cualquier interesado en la gestión de las áreas litorales, en su progreso teórico y práctico. Para ello se estudiarán: aportaciones de alcance internacional relacionadas con las áreas litorales (tratados, convenciones), instrumentos de orientación y guía (códigos de conducta, directrices específicas, *green papers*), buenas prácticas, recomendaciones y declaraciones sobre la GIAL.

El objetivo último del capítulo completo es proporcionar materiales de utilidad a aquellas personas que tengan que enfrentarse a la SBH en las áreas litorales. Como no se conocen fórmulas que aseguren resultados y éxito por anticipado, todo apunta a la conveniencia de difundir ideas que faciliten la inspiración de gestores, políticos, técnicos e interesados en general. Y ese es, precisamente, el papel asignado a las instituciones, documentos e iniciativas que se comentan en páginas sucesivas: que sirvan de orientación y guía a los demás.

Conclusiones generales

Es cierto que la GIAL cuenta con manuales que hacen las veces de guía para aquellos que trabajan en la SBH de estos ámbitos geográficos. Pero, por otro lado, también

resulta imprescindible conocer la labor que realiza un considerable número de instituciones internacionales. Entre otras razones porque en ellas cristalizan muchas ideas e innovaciones que surgen desde universidades y centros de investigación. Y, sobre todo, porque estas instituciones son capaces de poner en marcha, a modo de experiencias piloto, iniciativas reales que exigen una considerable cantidad de recursos y el apoyo de los organismos públicos. En esta situación no puede olvidarse el trascendental papel que juegan las organizaciones no gubernamentales (ONG). Todo ello configura un soporte de conocimiento y medios disponibles que facilita el camino para la práctica y el avance de la GIAL.

Además, las instituciones internacionales ponen a disposición de los practicantes de la GIAL, un verdadero repertorio de instrumentos de orientación y guía. Esta hay que interpretarlas, no como instrucciones que hay que seguir al pie de la letra, de forma mecánica y calculada. Todo lo contrario, constituyen reflexiones, ideas, sugerencias y recomendaciones que deberían inspirar a quien las lee de manera atenta. Incluso la ejecución de algunos programas proporcionan lecciones (en forma de aciertos y errores) que conviene tener muy en cuenta para próximas experiencias.

Entre los instrumentos mencionados cabe destacar por su función orientadora para la GIAL, los denominados *Green Papers*, directrices, buenas prácticas, declaraciones, recomendaciones, etc. Su cometido, además de guiar y orientar, es tan importante como facilitar el debate político y social. Éste se convierte en más objetivo y ágil con referencias tan específicas para la GIAL como las descritas en ese tipo de instrumentos.

La conclusión final es la siguiente: la solución de problemas a través de políticas públicas exige el emparejamiento dialéctico entre la imagen encontrada en cada litoral, y la aspiración de convertir dicha imagen en otra futura, diferente y mejor. Encajadas entre ambas imágenes, la actual y la deseada, se sitúan las ideas que circulan para que la segunda sea posible. Dichas ideas provienen de experiencias y de lugares particulares. La relación entre lo que ha sucedido en esos lugares y el propio de trabajo exige un ejercicio de madurez y profunda reflexión. Y es en este proceso donde los instrumentos de orientación y guía desempeñan un papel fundamental. Sobre todo para que el juego de intereses, ignorancia consentida y urgencias no supongan un obstáculo a la hora de construir un futuro más sostenible.

Ideas clave

1. Los organismos intergubernamentales relacionados con la GIAL juegan un decisivo papel en la transmisión de ideas innovadoras, así como en la difusión de información y experiencias.
2. Al mismo tiempo suponen, sobre todo para los países menos desarrollados, una importante fuente de financiación para proyectos de GIAL.

3. Las organizaciones no gubernamentales adquieren, con el paso del tiempo, mayor protagonismo en el impulso de mejores prácticas de la GIAL.
4. Aunque no existe ningún tratado internacional específico sobre GIAL, la CONVEMAR, por ejemplo, han sentado las bases de utilización pacífica y cooperativa de espacios y recursos costero marinos.
5. La tarea realizada durante décadas en las costas del Mediterráneo ha conseguido, además de una estructura institucional relativamente completa y permanente, la primera fórmula legal internacional para la GIAL: *el Protocolo sobre gestión integrada de zonas costeras del Mediterráneo*.
6. La puesta en marcha de ciertos programas internacionales (CNUMAD, PAM) beneficia, de forma directa o indirecta, a los objetivos de la GIAL.
7. Las lecciones aprendidas en el Programa de Demostración sobre GIZC de la Comisión Europea, y las actuaciones posteriores, constituyen una inestimable referencia para el aprendizaje sobre la GIAL en ámbitos plurinacionales y multiculturales.
8. Algunos instrumentos que sirven para la orientación y guía de actuaciones desempeñan, al mismo tiempo, un trascendental papel en el debate político y social que exige la GIAL.
9. Las buenas prácticas en la GIAL suponen una potente herramienta de aprendizaje social que pueden servir de inspiración para nuevas situaciones.
10. Conviene conocer y estar al día respecto a Declaraciones y Recomendaciones sobre GIAL. Entre otras razones porque suponen un posicionamiento político explícito de las instituciones y organismos que las realizan, así como el señalamiento de algunos temas que preocupan de forma especial.

Bibliografía

Avina, (Coello, S. y Altamirano, M., coordinadores), 2007, *Conectando a líderes de cambio social en la costa de Ecuador*, 108 pp.

Agardy, T., Alder, J., (Coordinating Lead Authors), 2005, *Coastal Systems*, Millennium Ecosystem Assessment, Chapter 19, UNEP, pág. 513-549.

AID, Environment, National Institute for Coastal and Marine Management/Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Coastal Zone Management Centre, the Netherlands, 2004, *Integrated Marine and Coastal Area Management (IMCAM) approaches for implementing the Convention on Biological Diversity*. Montreal, Canada: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (CBD Technical Series no. 14).

Barragán Muñoz, J.M., (Dirección y coordinación), 2002, *Guía de buenas prácticas para la gestión de los recursos del litoral de la provincia de Cádiz*, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial de Cádiz, 92 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2012, *Iniciativa iberoamericana de manejo costero integrado: ideas para el progreso de una nueva política pública*, CYTED-Ibermar pág. 69-127.

Barragán Muñoz, J.M., (Dirección y coordinación), 2012, *Guía de Buenas prácticas de Gestión Integrada de Áreas Litorales en el litoral español*, (inédito),
<http://hum117.uca.es/grupogial/paginas/publicaciones/>

Barragán, J.M., Coronado, D., Arcila, M., Macías, A. y Chica, A. (1999). *Agenda 21 Litoral de la Janda. Hacia un desarrollo sostenible* Cádiz. Diputación Provincial de Cádiz y Universidad de Cádiz, 64 pp.

Barragán, J.M., Arcila, M., 2003, *Agenda 21 de la Costa Noroeste de la Provincia de Cádiz*, Diputación Provincial de Cádiz, 120 pp.

Barragán, J.M., Chica, J.A., Pérez, M. L. y Calvo, J., 2007, *Viviendo la Costa. Criterios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Consejería de Medio Ambiente, Cádiz. 120 pp.

Barragán, J. M., Chica, J. A., Pérez, M. L., 2008, *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 256 pp.

Belfiore, S., 2000, Recent developments in coastal management in the European Union, *Ocean & Coastal Management* 43, pág. 123-135.

Björk M., Short F., Mcleod, E. and Beer, S. (2008). *Managing Seagrasses for Resilience to Climate Change*. IUCN, Gland, Switzerland. 56 pp.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1998. *Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe*. Estrategia del Banco, BID, Washington, D.C., N° ENV-128, 42 pp.

Campins Eritja, M., 2011, *Un nuevo paso en la dirección correcta: la firma por la unión europea del protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo*, *Revista General de Derecho Europeo* 24, 14 pp.

Chatterjee, A., 2008, *Wetland Management Planning. A Guide for Site Managers*, WWF, Wetlands International, IUCN, Ramsar, 69 pp.

Coastal Planning Program Regional Planning and Strategy Department of Planning, 2010, *Status of Coastal Planning in Western Australia*, Western Australian Planning Commission, 125 pp.

Council of Europe. 2000, a. *European code conduct for coastal zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, n° 101. 84 pp.

Council of Europe. 2000, b. *Model law on sustainable management of coastal zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, n° 101. 27 pp.

CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo). 1993. *Río 92. Programa 21*. Madrid, MOPT. 312 pp.

COMISIÓN EUROPEA. 1999, a. *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 102 pp.

COMISIÓN EUROPEA. 1999, b. *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 32 pp.

CRC, Cooperative Research Centre for Coastal Zone, Estuary and Waterway Management, 2006, *Coastal management in Australia: Key institutional and governance issues for coastal natural resource management and planning*, 136 pp.

De Andrés García, M., 2012, *Las Organizaciones Internacionales y su influencia en la Gestión Integrada de Áreas Litorales*, Tesis para la obtención del título de Máster en GIAL por la Universidad de Cádiz, Dirección J.M. Barragán Muñoz, 62 pp.

De Fontaubert, A. C., Downes, D. R., and Agardy, T. S. (1996) *Biodiversity in the Seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitats*. IUCN Gland and Cambridge. (vii+82 pp).

Department of Environment, Climate Change and Water State of NSW, 2010, *Guidelines for Preparing Coastal Zone Management Plans*, Sydney, Department of Environment, Climate Change and Water NSW, 26 pp.

Dudley, N. (Editor) (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland, Suiza: UICN. x + 96 pp.

Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, 2005, *Los ecosistemas y el bienestar humano: humedales y agua. informe de síntesis*, World Resources Institute, Washington, DC., 68 pp.

ESPO (European Sea Ports Organisation), 2012, *ESPO Green Guide*, ESPO, 35 pp.

FAO, 1992. *Integrated management of coastal zones*. Clark, J.R. FAO, Fisheries Technical Paper, n° 327. 160 pp.

FAO, 1998. *Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries*, FAO Guidelines, Rome, FAO. 256 pp.

FIG (International Federation of Surveyors), 2007, *Declaración de Costa Rica Gestión de zonas costeras a favor de los pobres*, FIG, 36 pp.

Government of Newfoundland and Labrador, 2010, *A Discussion Paper. Coastal and Ocean Management Strategy and Policy Framework*, Department of Fisheries and Aquaculture, Newfoundland and Labrador, 32 pp.

IOC/UNESCO, 1997. *Methodological guide to Integrated Coastal Zone Management*. IOC Manuals and Guide No. 36. Paris. 47 pp.

IOC/UNESCO, 2001, *Instrumentos y personas para una gestión integrada de zonas costeras*, Manuales y Guías, N. 42, Guía metodológica, Vol. II, Paris, Ifremer, 64 pp.

IUCN, 2006, *A Reef Manager's Guide to Coral Bleaching*, NOAA, Great Barrier Reef Marine Park Authority, IUCN, 163 pp.

Kelleher, G., 1999. *Guidelines for Marine Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. xxiv +107pp.

Laoley, D.d'A. & Grimsditch, G. (eds). 2009. *The management of natural coastal carbon sinks*, IUCN, Gland, Switzerland. 53 pp.

Lee A. Kimball, 2001, *International Ocean Governance: Using International Law and Organizations to Manage Marine Resources Sustainably*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. xii + 124 pp.

López, J. A. y Arcila, M., 2012, *Guía de buenas prácticas de la actividad turística*. Madrid, Dykinson, 178 pp.

Ministry of Environment and Tourism of Namibia, 2009, *The Green Paper for the Coastal Policy of Namibia*, Ministry of Environment and Tourism, Namibian Coast Conservation and Management (NACOMA) Project, 79 pp.

Miththapala, S., 2008, a, *Coral Reefs*. Coastal Ecosystems Series(Vol 1) pp 1-36 + iii. Colombo, Sri Lanka: Ecosystems and Livelihoods Group Asia, IUCN.

Miththapala, S., 2008, b, *Mangroves*. Coastal Ecosystems Series Volume 2 pp 1-28 + iii, Colombo, Sri Lanka: Ecosystems and Livelihoods Group Asia, IUCN.

Miththapala, S., 2008, c, *Seagrasses and Sand Dunes*. Coastal Ecosystems Series, (Vol 3) pp 1-36 + iii. Colombo, Sri Lanka: Ecosystems and Livelihoods Group, Asia, IUCN.

MARN (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala), 2008, *Política para el manejo integral de las zonas marino costeras de Guatemala*, Primer borrador para consulta. 15 pp.

NOAA, National Oceanic and Atmospheric Administration, 2010, *Adapting to Climate Change: A Planning Guide for State Coastal Managers*, NOAA Office of Ocean and Coastal Resource Management, 132 pp.

Olsen, S. y Arriaga, L. 1995. "Principios relevantes para la construcción del PMRC en Ecuador", en Ochoa, E. (Ed.). *Manejo Costero Integrado en Ecuador*, Fundación Pedro Vicente Maldonado, Guayaquil, 1-25.

Olsen, S., Padma, T., Richter, B., 2006, *Guía para el manejo del flujo de agua dulce a los estuarios*, USAID, The Nature conservancy, CRC-URI, 44 pp.

OCDE. 1995. *Gestión de zonas costeras. Políticas integradas*. Madrid, Mundiprensa. 204 pp.

OECD, 1993, *Coastal Zone Management. Selected case studies*, Paris, OECD, 310 pp.

Presidencia de la República de Ecuador, 2006, *Propuesta de política costera de Ecuador*, Propuesta para análisis y discusión, Programa de Manejo de Recursos Costeros (PMRC), 11 pp.

Prieur, H.M. y Sanz Larruga, J., 2009, *El Protocolo sobre gestión integrada de zonas costeras del Mediterráneo*, en Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible. Observatorio del litoral de la Universidad de A Coruña, Fundación Pedro Barrié de la Maza, IIEEG, 11-28.

Programa Ecoplata, 2011, *Hacia una Estrategia Nacional para la Gestión Integrada de la Zona Costera. Agenda para la discusión*, Montevideo, 34 pp.

PAP/RAC, 1997, *Guidelines for Carrying Capacity Assessment for Tourism in Mediterranean Coastal Areas*. PAP-9/1997/G.1. Split, Priority Actions Programme Regional Activity Centre, pp viii+51.

PNUMA, 2000, *Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente de España, 274 pp.

Salm, R., Clark, J., Siirila, E., 2000, *Marine and Coastal Protected Areas: A guide for planners and managers*, IUCN, Washington DC. xxi + 371pp.

Samarakoon, J et al, 2011, *Review of Community-based Integrated Coastal Management: Best Practices and Lessons Learned in the Bay of Bengal*, South Asia. Colombo: Ecosystems and Livelihoods Group, Asia, IUCN. xxix + 116 pp.

Sanz Larruga, F.J., 2009, *La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de zonas costeras*, en Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 29-54

UICN, 2012, *Resoluciones y Recomendaciones del Congreso Mundial de la Naturaleza*, Jeju, República de Corea 6 al 15 de septiembre de 2012, Gland, Suiza: UICN. viii + 281 pp.

UNEP, 1995, *Guidelines for integrated management of coastal and marine areas. With special reference to the Mediterranean Basin*. Split, UNEP, Regional Seas Reports and Studies, n°161. 80 pp.

UNEP, 1996. *Guidelines for integrated planning and management of coastal and marine areas in the wider caribbean región*, UNEP Caribbean Environment Programme, Kingston, Jamaica, 141 pp.

UNEP, 2006, *Marine and coastal ecosystems and human well-being: A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment*, UNEP. 76 pp.

UNEP, 2011, *Taking Steps toward Marine and Coastal Ecosystem-Based Management, An Introductory Guide*, Tundi Agardy, John Davis, Kristin Sherwood, Ole Vestergaard, Marine Affairs Research and Education (MARE), UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 189, 67 pp.

UNEP, 2012, *Guidelines for the preparation of National ICZM Strategies required by the Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Protocol for the Mediterranean*, PAM, Draft, 22 pp.

UNEP/MAP/PAP, 1999, *Conceptual Framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management*. Split, Priority Actions Programme, 78 pp.

UNEP/MAP/PAP, 2000, *Guidelines for erosion and desertification control management with particular reference to Mediterranean coastal areas*. Split, Priority Actions Programme, 107 pp.

UNEP/MAP/PAP, 2001, *Good Practices Guidelines for Integrated Coastal Area Management in the Mediterranean*. Split, Priority Actions Programme, 51 pp.

World Bank, The. 1996. *Guidelines for integrated coastal zone management*. Environmental Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 9. Washington D. C. 16 pp.

Lecturas de especial interés

Council of Europe. 2000, a. *European code conduct for coastal zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, n° 101. 84 pp.

FIG (International Federation of Surveyors), 2007, *Declaración de Costa Rica Gestión de zonas costeras a favor de los pobres*, FIG, 36 pp.

Olsen, S., Padma, T., Richter, B., 2006, *Guía para el manejo del flujo de agua dulce a los estuarios*, USAID, The Nature Conservancy, CRC-URI, 44 pp.

UNEP/MAP/PAP, 2001, *Good Practices Guidelines for Integrated Coastal Area Management in the Mediterranean*. Split, Priority Actions Programme, 51 pp.

Ejercicios a partir de la lectura de “Barragán, J.M., Guía de Estilo sobre las buenas prácticas y la calidad en torno al desarrollo local sostenible”, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Interreg III A, 2006, 154 pp.

- 1- ¿Crees que las Agendas 21 Locales del litoral que han sido elegidas pueden considerarse instrumentos de orientación y guía para la SBH? Razona la respuesta.
- 2- ¿Observas la relación entre el trabajo de las instituciones internacionales, nacionales y regionales y las Agendas 21 Locales del litoral de la provincia de

Cádiz? Responde con cierta precisión al respecto (qué instituciones, cuál fue su papel, etc.)

- 3- ¿Existe relación entre los instrumentos de orientación y guía que has visto en el capítulo y el desarrollo de las Agendas 21 Locales elegidas? Razona la respuesta.
- 4- ¿Piensas que las Agendas 21 Locales del litoral constituyen una buena práctica? ¿por qué?
- 5- ¿Podrían utilizarse las Declaraciones o Recomendaciones para la GIAL en una Agenda 21 Local del litoral? ¿para qué? ¿en qué momento del proceso de trabajo?
- 6- Destaca tres aspectos coincidentes entre las Agendas 21 Locales del litoral de la provincia de Cádiz y la GIAL?
- 7- ¿A quién debe orientar y guiar una Agenda 21 Local? ¿Dirías que hay cierta prioridad entre los agentes sociales e institucionales?

9. Instrumentos para la acción: Estrategias, Planes y Programas de GIAL

Esquema

9.1. Estrategias e instrumentos estratégicos para la GIAL.

9.1.1. *Orientaciones generales. Enfoque corporativo, cooperativo y participativo. Ejemplos recientes de Estrategias de GIAL.*

9.1.2. *Casos de estrategias de GIAL: Caso 1. Coastal Zone Management Strategy, City of Cape Town (R. Sudafricana), 2003. Caso 2. Coastal Development Strategy (CDS), Bangladesh, 2006. Caso 3. Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros, Costa Rica, 2008. Caso 4. A strategy for promoting an integrated approach to the management of coastal areas in England, Reino Unido, 2009. Caso 5. Coastal and Ocean Management Strategy and Policy Framework, Newfoundland and Labrador (Canadá), 2011. Caso 6. Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, España, 2008.*

9.2. Planes y programas para la GIAL

9.2.1. *Planes y Programas de GIAL federales y nacionales. Caso 7. Programas de Gestión Costera en la R. Sudafricana. Caso 8. Programa de Gestión de la Zona Costera de Estados Unidos. Caso 9. Programa de Manejo de Recursos Costeros, PMRC, de Ecuador (1986-2012). Caso 10. Programa Nacional de Gerenciamiento Costeiro (GERCO), Brasil. Caso 11. Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Action Plan, Kenya, 2010 – 2014. Caso 12. Programa Ecoplata, Uruguay, Caso 13. National Cooperative Approach to IZCM, Australia.*

9.2.2. *Planes y Programas de GIAL en la escala subnacional. Caso 14. Florida Coastal Management Program Guide, EEUU, 2012. Caso 15. The Queensland Coastal Plan, Australia, 2012. Caso 16. Regional Coastal Plan for Northland, Nueva Zelanda, 2010.*

9.2.3. *Planes y Programas de GIAL en la escala local y supralocal: Caso 17. Proyecto CAMP Levante de Almería, España, 2013. Caso 18. The city of Santa Barbara. Local Coastal Plan, California, 2004. Caso 19. Coastal Resources Management Benchmark and Certification System, Filipinas.*

9.3. Instrumentos para la GIAL en áreas singulares

Caso 20. Lineamientos y estrategias de manejo integrado de la unidad ambiental costera del Darién, Colombia, 2008. Caso 21. Plan de Gestión Integrada de Zonas Costeras de Bahamas, 2004.

9.4. Otras disciplinas, instrumentos y técnicas de interés para la GIAL

Gestión de ecosistemas costero marinos, Gestión del territorio, Gestión de Áreas Protegidas, Gestión de espacios públicos costeros, Instrumentos para la gestión de los espacios marinos. Caso 22. Massachusetts Ocean Management Plan, EEUU, 2009.

Objetivos

El presente capítulo se inserta en la tercera parte del libro, donde se abordan los aspectos operativos e instrumentales de la GIAL. Si en páginas precedentes se examinaron los instrumentos de orientación y guía, es decir, aquellos más generales que servían de referencia, ahora se hace necesario considerar y sintetizar los que están concebidos para la acción y la intervención. Con dicho propósito se seleccionará un número determinado de iniciativas de gestión correspondientes a áreas litorales repartidas por los cinco continentes. La intención última es que estos ejemplos alimenten el modelo metodológico propuesto en el capítulo de cierre.

Este ejercicio utilizará diferentes criterios para agrupar los 22 estudios de casos con un cierto orden: a) las escalas territoriales de gestión pública (federal o nacional; estatal, regional o subnacional; local o supralocal), b) la determinación de áreas singulares (bahías, golfos...), y c) el reconocimiento de instrumentos de naturaleza variada (áreas protegidas, ordenación del territorio, planificación marina, etc.). El objetivo final es que, a partir de los casos analizados, puedan obtenerse algunas conclusiones de interés para la práctica de la GIAL.

Conclusiones generales

La práctica de nuestra disciplina se aborda a través de instrumentos específicos. Así se constatan estrategias, planes y programas de GIAL. La mayoría de los analizados en páginas precedentes son de alcance estratégico; y se formulan como expresión de las políticas públicas sobre los ecosistemas costero marinos. Pero también existen instrumentos operativos, utilizados en la gestión cotidiana, que complementan a los anteriores: autorizaciones, licencias, concesiones, tasas, sistema de vigilancia y control, incentivos, etc. Algunos instrumentos son de carácter reglamentario, incluso su implantación es preceptiva, pero otros se aplican sin norma alguna que obligue (voluntarios). Lo que sí parece claro es que los instrumentos de GIAL se utilizan en la mayoría de países del mundo, independientemente de su nivel de desarrollo.

Otro aspecto que conviene resaltar es la relación que se establece entre instrumentos de diferentes escalas territoriales de gestión. La escala federal o nacional marca las pautas generales para la GIAL y las demás acoplan y definen estos instrumentos a sus necesidades o características. Por eso la escala intermedia (estatal, regional o subnacional) se erige en la clave del funcionamiento de muchos sistemas de gestión.

Los casos referidos a la escala local tienen una reducida representación en el conjunto instrumental a disposición de las Administraciones públicas. Pero no cabe duda que los municipios necesitan de la ayuda y de los incentivos del resto de administraciones.

El contenido de las estrategias, planes y programas de GIAL señalan los asuntos donde se concentra el mayor interés del sistema político y administrativo. En tal sentido se detecta un cambio importante: la dialéctica entre conservación de ecosistemas y desarrollo económico se complementa en los últimos años con otros temas. Ahora el bienestar humano añade creciente atención hacia asuntos relacionados con las amenazas naturales, el impacto producido por el cambio climático, etc.

Ideas clave

1. El origen, la viabilidad y la eficacia de los instrumentos estratégicos de la GIAL depende, en gran medida, del interés, liderazgo y apoyo político. No se trata solo de una cuestión de técnicos, de capacidad institucional o arrope normativo.
2. Las Estrategias de GIAL presentan una estrecha relación con las Políticas públicas costeras que le sirven de soporte. En ocasiones, unas y otras presentan contenidos muy similares.
3. Los Planes y Programas de GIAL constituyen referencias imprescindibles para el progreso de la Sostenibilidad del Bienestar Humano en los ámbitos costero marinos.
4. La escala intermedia de la Administración (estatal, regional o subnacional), además de responder a sus propias necesidades de gestión en las áreas litorales, hace las veces de elemento integrador entre los intereses de la escala federal/nacional y la local/supralocal.
5. Los temas clave elegidos configuran los centros sobre los que debe recaer la atención y los esfuerzos de los agentes públicos y privados.
6. El tratamiento y la presentación de la información requerida en el proceso de GIAL, mejora a medida que aumenta el nivel de desarrollo e interés de cada sistema político y administrativo.
7. La participación pública es un requisito que suele acompañar a los instrumentos más importantes de GIAL.
8. Los factores o elementos que proporcionan cohesión a las áreas singulares (bahías, ensenadas, lagunas...) requieren especial atención por parte de los instrumentos de gestión.

9. La GIAL necesita de otros instrumentos provenientes de disciplinas próximas. Así, los planes de ordenación del territorio, la gestión de los espacios públicos, la creación de espacios protegidos, los planes de gestión de riesgos, los planes de ordenación marítima espacial, etc. se convierten en instrumentos complementarios de cualquier iniciativa que se desarrolle en áreas litorales.
10. Los instrumentos de GIAL deben asumir propuestas de organización institucional como respuestas concretas a nuevas fórmulas de administración.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F., 1993, *Gobernanza y gestión pública*. México DF, Fondo de Cultura Económica, 500 pp.

Arenas, F., 2000, El Ordenamiento Territorial: un nuevo tema para la planificación, en *Ordenamiento del Territorio en Chile. Desafíos y urgencias para el Tercer Milenio*. Ed. Arenas, F. y Cáceres, G., Ediciones Universidad Católica de Chile, 201-214.

Barragán Muñoz, J.M., 2001, *The Brazilian National Plan for Coastal Management*, Coastal Management, vol. 29, n° 3, pág. 137-156.

Barragán Muñoz, J. M., 2003, Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas, Servicio de Publicaciones de la UCA, 301 pp.

Barragán Muñoz, J. M., 2005, *Aspectos institucionales de la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Europa, España y Andalucía*, Proyecto Piloto CAMP sobre GIZC en el Levante de Almería, 55 pp.

Barragán Muñoz, J. M., 2009, *La gobernanza del litoral andaluz o la química de las mezclas inestables*, en *Gestión Integrada de Zonas Costeras*, AENOR Ediciones, 2009, pág. 119-156.

Barragán Muñoz, J.M., 2010, *Coastal management and public policy in Spain*, Ocean & Coastal Management 53, pág. 209-217.

Barragán, J. M., Chica, J. A., Pérez, M. L., 2008, *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 256 pp.

Beatley, T., Brower, D. y Schwab, A., 1994. *An introduction to Coastal Zone Management*, Washington, Island Press. 210 pp.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 1998, *Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe. Estrategia del Banco*, BID, Washington, D.C., N° ENV-128, 42 pp.

Chica, A., Pérez, M. L., 2013, *La gestión del litoral de Uruguay. El Programa Ecoplata: una iniciativa de gestión integrada de áreas litorales* (en prensa).

City of Santa Barbara, 2004, *Local Coastal Plan*, 287 pp.

Comisión Europea, 1999, *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 32 pp.

Comisión Interinstitucional de la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica (CIZEE-CR), 2008, *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros de Costa Rica*, San José, Costa Rica, 74 pp.

Correa, A., 2013, *Los Debilidades y problemas del proyecto CAMP Levante de Almería*, 3 pp. (comunicación personal, inédito).

CMAF/UICN, 2007, *Establecimiento de redes de áreas protegidas: Guía para el desarrollo de capacidades nacionales y regionales para la creación de redes de AMP's*.

Department of Environment and Resource Management, 2012, *Queensland Coastal Plan*, Environment Planning, Department of Environment and Resource Management, State of Queensland, 106 pp.

Department of Environmental Protection, 2012, *A Guide to the Federally Approved Florida Coastal Management Program*, 108 pp.

Department of Fisheries and Aquaculture Government of Newfoundland and Labrador, 2011, *Coastal and Ocean Management Strategy and Policy Framework for Newfoundland and Labrador*, Department of Fisheries and Aquaculture, 24 pp.

Dudley, N. (Editor) (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, Gland, Suiza: UICN, 96 pp.

DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs), 2009, *A strategy for promoting an integrated approach to the management of coastal areas in England*, Ministry for the Natural and Marine Environment, Wildlife and Rural Affairs, 46 pp.

Ehler, C., and Fanny D., 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. Paris: UNESCO. 99 pp.

Environmental Planning City of Cape Town, 2003, *City of Cape Town: Coastal Zone Management Strategy*, 24 pp.

Executive Office of Energy and Environmental Affairs, 2009, *Massachusetts Ocean Management Plan*, Vol. 1 y 2.

Fernández Güell, J. M., 2006, *Planificación estratégica de ciudades*. Reverte Editorial. Barcelona, 298 pp.

Gómez, M., 2009, *Los asuntos clave para el manejo costero integrado en Iberoamérica: Uruguay*, en Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio (Barragán Muñoz, J.M., coord.). Cádiz, Red Ibermar, CYTED, 261-290.

Gómez, M., Conde, D., Guchin, M. y Quintas, C., 2011, *Documento nacional de propuestas: Uruguay*, en Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción (Barragán Muñoz, J.M., coord.). Cádiz, Red Ibermar, CYTED, 191-217.

Gómez Orea, D., Gómez Villarino, T., 2011, Ordenación del Territorio y Gestión Integrada de Zonas Costeras, en *La Gestión Integrada de Zonas Costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*, Publicacions de la Universitat de València, Colección Desarrollo Territorial 9, pág. 73 a 88.

Government of Kenya, 2009, *State of the Coast Report, Towards Integrated Management of Coastal and Marine Resources in Kenya*. National Environment Management Authority (NEMA), Nairobi, 88 pp.

Government of The Bahamas, Inter-American Development Bank, 2004, *Preliminary stages of developing an Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Plan for Bahamas*. 78 pp.

Herrera, D., Molina, E., 2009, *Programa de Manejo de Recursos Costeros de Ecuador*, Simposio Varaplayas, Varadero, Cuba, 30 ppt.

Horton, T. 2005. Chesapeake: *Why can't we save the bay?* National Geographic Magazine (Washington, D.C.), Vol. 207, Issue No: 6 (June), pp. 22-45.

Islam, M. R., 2008, *ICZM initiatives and practices in Bangladesh*, Integrated Coastal Zone Management, Singapore, Research Publishing, pág. 73-91.

INVERMAR – GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA – CORPOURABA – CODECHOCO, 2008, *Formulación de los lineamientos y estrategias de manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera del Darién*. Editado por: A.P. Zamora, A. López y P.C. Sierra-Correa. Santa Marta, Serie de Documentos Generales INVERMAR N°. 22,208 pp.

Jones, P.J.S., Qiu W., and De Santo E. M., 2011, *Governing Marine Protected Areas-Getting the Balance Right. Technical Report*, United Nations Environment Programme, 105 pp.

MAGRAMA (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), 2013, *Levante de Almería. Un laboratorio de ensayo para la GIZC*, Madrid, Centro de Publicaciones del MAGRAMA, 400 pp.

Martínez, D. y Milla, A., 2005, *La elaboración del Plan Estratégico y su implantación a través del Cuadro de Mando Integral*. Altair, Madrid, 2006. 366 pp.

Ministry of Water Resources Government of the People's Republic of Bangladesh, 2006, *Coastal Development Strategy*, Dhaka, Water Resources Planning Organization, 92 pp.

Mintzberg, H., Brian, J. y Sumantra, G., 2002, *El proceso estratégico*. Prentice Hall. Madrid, 278 pp.

Moraes, A.C., 1995, a, *The environmental management of the coastal zone in Brazil: A case study*, Brasilia, Ministry of the Environment, 14 pp.

Moraes, A.C., 1995, b, *Configuração de metodologia para o macrozoneamento costeiro do Brasil*, Brasilia, Ministério do Meio Ambiente, 42 pp.

Morales, A., Silva, M. y González, C. 2009. *La gestión integrada de la zona costera en Costa Rica: experiencias y perspectivas*, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 41-70.

Northland Regional Council, 2011, *Regional Coastal Plan for Northland*, 526 pp.

Olsen, S., Arriaga, L., 1995, *Principios relevantes para la construcción del PMRC en Ecuador*, en Manejo Costero Integrado en Ecuador, Programa de Manejo de Recursos Costeros, Guayaquil, PMRC y USAID, Ed. Emilio Ochoa, pág. 3-25.

Resource Management Ministerial Council, 2006, *National Cooperative Approach to Integrated Coastal Zone Management. Framework and Implementation Plan*, Australian Government, Department of Environment and Heritage, Canberra, 55 pp.

Romero, J., 2009, *Geopolítica y Gobierno del Territorio en España*, Valencia, Editorial: Tirant lo Blanch, Colección: Crónica, 273 pp.

Salm, R.V., Clark, J., Siirila, E., 2000, *Marine and Coastal Protected Areas: A guide for planners and managers*, IUCN. Washington DC., 371 pp.

Sardá, R., 2009, La Estrategia Catalana de Gestión Integrada de Zonas Costeras, en *Gestión Integrada de Zonas Costeras*, AENOR Ediciones, pág. 67-97.

Scherer, M., Sanches, M., y de Negreiros, D.H. 2009. *Gestao das zonas costeiras e as políticas públicas no Brasil: um diagnóstico*, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 292-330.

Scherer, M., Filet, M., Sanches, M., Poletti, A. y Gruber, N. 2011. *Documento nacional de propuestas: Brasil*, en Barragán Muñoz, J.M. (coord.). Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 219-238.

Scherer, M., Emerim, E., Felix, A., 2013, *Gerenciamento costeiro municipal: uma abordagem metodológica*. Município de Anchieta, ES. Editora Nova Letra. In press.

Toropova, C., Meliane, I., Laffoley, D., Matthews, E. and Spalding, M. (eds.), 2010, *Global Ocean Protection: Present Status and Future Possibilities*. Brest, France: Agence des aires marines protégées, Gland, Switzerland, Washington, DC and New York, USA: IUCN WCPA, Cambridge, UK : UNEP-WCMC, Arlington, USA: TNC, Tokyo, Japan: UNU, New York, USA: WCS. 96 pp.

UNEP/MAP, 1999, *Formulation and Implementation of CAMP Projects: Operational Manual*, MAP-PAP/RAC, Athens – Split, 86 pp.

UNESCO/IOC, 2006, *Manual on Sea-level Measurements and Interpretation*, Volume IV: An update to 2006. IOC Manuals and Guides, No.14, vol. IV; JCOMM Technical Report, No.31; WMO/TD, No. 1339. Paris, UNESCO, 78 pp.

UNESCO/IOC, 2009, *Hazard Awareness and Risk Mitigation in Integrated Coastal Management (ICAM)*. Intergovernmental Oceanographic Commission. IOC Manual and Guides No. 50, ICAM Dossier No. 5, Paris, UNESCO, 143 pp.

UNISDR/UNDP (2012). *A Toolkit for Integrating Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation into Ecosystem Management of Coastal and Marine Areas in South Asia*. Outcome of the South Asian Consultative Workshop on “Integration of Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation into Biodiversity and Ecosystem Management of Coastal and Marine Areas in South Asia”, held in New Delhi on 6 and 7 March 2012. New Delhi: UNDP. 173 pp.

White, A., Deguit, E., Jatulah, W., Eisma-Osorio, 2008, *ICM in Philippine local governance: Evolution and benefits, Integrated Coastal Zone Management*, Singapore, Research Publishing, pág. 35-49.

Lecturas de especial interés

BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 1998, *Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe. Estrategia del Banco*, BID, Washington, D.C., N° ENV-128, 42 pp.

Comisión Europea, 1999, *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 32 pp.

Ehler, C., and Fanny D., 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. Paris: UNESCO. 99 pp.

Government of Kenya, 2009, *State of the Coast Report, Towards Integrated Management of Coastal and Marine Resources in Kenya*. National Environment Management Authority (NEMA), Nairobi, 88 pp.

Olsen, S., Arriaga, L., 1995, *Principios relevantes para la construcción del PMRC en Ecuador*, en Manejo Costero Integrado en Ecuador, Programa de Manejo de Recursos Costeros, Guayaquil, PMRC y USAID, Ed. Emilio Ochoa, pág. 3-25.

Ejercicios a partir de la lectura de “Manual de aplicación. Criterios para la gestión de la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre”, de Barragán, J.M. (Dirección), Benítez, D., Bueno, F., Pérez, M.L., Calvo, J., 2008, Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 40 pp.

1. ¿Qué tres tipos de Zonas de Servidumbre de Protección se han establecido?
2. ¿Qué opinión tienes de los criterios generales y específicos que se han utilizado para definir Áreas Naturales, Rurales y Urbanas?
3. ¿Qué dos tipos de DPMT se han establecido?
4. ¿Qué opinas de la utilización de unidades morfológicas del DPMT para clasificar a éste como Muy Sensible o Sensible?
5. ¿Te parece útil el establecimiento de 14 escenarios de gestión? ¿Son pocos? ¿Demasiados? ¿Un número razonable?
6. ¿Crees que está bien establecida la meta, los objetivos, los criterios generales y los criterios específicos de gestión del Escenario E01 (a modo de ejemplo)?
7. ¿Sabrías resolver un caso práctico de los descritos en la página 30?
8. Resume la función de las fichas correspondientes a las cuatro solicitudes (páginas 37 a 40 del texto).
9. Te parece fácil y práctico el sistema diseñado para responder a las solicitudes de autorización de uso en la ZSP del DPMT. ¿Qué mejorarías?

Capítulo 10

Métodos para iniciativas de GIAL (IG)

Esquema

- 10.1. El ciclo de políticas públicas y la gestión estratégica como fuentes de inspiración metodológica para la GIAL
- 10.2. Método en la GIAL: antecedentes
 - 10.2.1. *Clark, J. R., 1992, Integrated management of coastal zones.*
 - 10.2.2. *Olsen, S., Lowry, K., Tobey, J., 1999, The common methodology for learning, A manual for assessing progress in coastal management.*
 - 10.2.3. *UNEP/MAP/PAP, 1999, Conceptual Framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management.*
 - 10.2.4. *Ebler, C. and Douvere, F., 2009, Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme.*
 - 10.2.5. *UNEP, 2011, Taking Steps toward Marine and Coastal Ecosystem-Based Management, An Introductory Guide.*
 - 10.2.6. *UNEP/MAP/PAP, 2012, The ICZM process: A Roadmap towards coastal sustainability.*
- 10.3. Desarrollo metodológico de la GIAL
 - 10.3.1. *Etapa 1. Establecimiento de la agenda y del compromiso político*
 - 10.3.2. *Etapa 2. Preparación de la iniciativa de GIAL (IG)*
 - 10.3.3. *Etapa 3. Planificación*
 - 10.3.4. *Etapa 4. Institucionalización*
 - 10.3.5. *Etapa 5. Ejecución y seguimiento*
 - 10.3.6. *Etapa 6. Evaluación y mejora*

Capítulo 10. Métodos para iniciativas de GIAL (IG)

Objetivos

Se fija como principal objetivo elaborar una propuesta metodológica detallada para iniciativas de gestión integrada de áreas litorales. Estará pensada a partir de los fundamentos del modelo de análisis de políticas públicas y planteada en los términos que el pensamiento estratégico recomienda. Para tal cometido nos inspiraremos en estudios teóricos de las Ciencias Políticas, con el fin de adaptarlas convenientemente a las necesidades y características de nuestra disciplina. Por desdoblado que antes habrá que estudiar los ensayos metodológicos de diferentes organismos e instituciones internacionales especializados en GIAL. El método empleado en los casos analizados en el capítulo anterior y la experiencia propia también serán tenidos en cuenta.

Se pretende llegar a una definición razonablemente precisa del contenido de las etapas más importantes. Para ello se describirán, en cada una de estas etapas, los objetivos principales, las tareas y actividades de mayor trascendencia, así como los productos obtenidos de cierta relevancia política y técnica. El esquema metodológico, interpretado como proceso único y cíclico, deberá ser formulado siguiendo razonamientos de política pública y comportamiento social. Para facilitar la comprensión del contenido del presente capítulo, se presentarán experiencias y ejemplos comentados con intención didáctica. Todo lo anterior debería facilitar que la propuesta metodológica estuviera más afinada y mejor adaptada a las exigencias de la GIAL como instrumento al servicio de una política pública singular.

Esta última, no lo olvidemos, es preciso que se integre en un marco de gobernanza al tiempo que reconozca que el sentido más profundo de su práctica es avanzar a favor de la sostenibilidad del bienestar humano (SBH).

Capítulo 10. Métodos para iniciativas de GIAL (IG)

10.1. *El ciclo de políticas públicas y la gestión estratégica como fuentes de inspiración metodológica para la GIAL*

La mayor parte de las referencias internacionales sobre GIAL, citadas en la tabla 3.3., hunden sus raíces en las políticas públicas desde el punto de vista conceptual y metodológico. Por otro lado, en el capítulo 4 se estableció un interesante vínculo entre el pensamiento estratégico y nuestra disciplina; las fórmulas para conseguir objetivos fijados mostraron ser de gran utilidad. En ambas oportunidades se trataron cuestiones claves (actores, recursos, reglas, contenidos), elementos principales, valoración del contexto, procesos generales, etc. Los métodos de trabajo, aunque fueron descritos de forma muy sucinta, quedaron pendientes de detallar. Entre otras razones, porque los capítulos que median entre el 5 y el 9, constituyen aportaciones de enorme transcendencia operativa e instrumental para el que ahora se inicia.

En el presente capítulo pretendemos plasmar una propuesta metodológica pormenorizada. Es posible que ello pueda dar alguna luz a una preocupante cuestión: buena parte de los cientos de iniciativas de GIAL, desarrolladas durante más de dos décadas en todo el mundo, no han sido capaces de proporcionar pruebas palpables de un éxito razonable. Es posible que ello se deba a que el porcentaje de planes y programas que han sido evaluados, y sus efectos difundidos, resulta escaso. Además, solo basta recordar la inquietante situación en la que se encuentran los ecosistemas costero marinos; y que la Evaluación de Ecosistemas del milenio realizadas por Naciones Unidas reflejó en los informes comentados en el capítulo 1.

Nuestra suposición es bastante simple: muchos de los planes y programas de GIAL, a pesar de que fueron enunciados en el marco de las políticas públicas, en realidad no fueron desarrollados como tales. Y este proceder tiene explicaciones diversas. Por ejemplo, una de ellas atribuiría al sistema político administrativo el hecho de no haber incorporado a su agenda la GIAL como respuesta concreta a los problemas y conflictos de interés societario en dicho ámbito geográfico. Así, un plan o programa de GIAL se ejecutaría con escasas expectativas de superar la etapa de planificación.

Otra razón que ayudaría a explicar que bastantes proyectos de GIAL no fueron abordados en el marco de las políticas públicas obedece a una interpretación demasiado estricta de la hipótesis causal; es decir, aquella que establece una relación simple, directa e inequívoca entre causa(s) y efecto(s). Esta interpretación

logra eclipsar a aquella otra que reconoce, como axiomas, la variabilidad del comportamiento humano, la complejidad de las relaciones sociales y la incertidumbre inherente a estas. Es probable que, en ocasiones, los proyectos de GIAL aceptaran la simpleza de un razonamiento mecanicista que implicaba el hecho de asignar a una causa (o a varias) un problema (o varios). Con idéntica simpleza se pudo interpretar que una determinada acción pública (o un conjunto de ellas) sería la solución del problema (o los problemas). Incluso que ésta se desarrollaría en un contexto apacible, bien comprendido y seguro. De esta forma, el razonamiento técnico minusvaloraba la enorme trascendencia del juego de actores sociales (que en el litoral es muy cambiante y de extrema complejidad), el papel de otras políticas públicas (que en el litoral pueden contradecir a las propuestas por un plan o programa de GIAL), y, sobre todo, el marco real del funcionamiento de las Administraciones públicas (político antes que técnico).

Subirats et al (2012, pág. 116 y siguientes) señalan algunas ideas clave para el análisis de las políticas públicas en general. Estas, a su vez, han sido interpretadas pensando en los hipotéticos beneficios metodológicos para la GIAL. El siguiente paso consiste en proponer, con cierto detalle, la base metodológica de la disciplina. Pero veamos antes esas ideas clave que pueden ser aplicadas a una política pero también a un plan o programa de GIAL:

El Ciclo de Políticas Públicas (CPP), según se ha visto en el capítulo 3, se resume en cinco diferentes etapas:

1. Identificación del problema e incorporación a la agenda política.
2. Formulación de la política pública.
3. Legitimación y adopción.
4. Implantación y
5. Evaluación.

A partir de este esquema se construirá una propuesta metodológica para iniciativas de GIAL; que en nuestro caso añade una etapa de Preparación. La ventaja del enfoque del CPP para la GIAL radica en que, además del método, permite definir bastante bien: etapas, objetivos, tareas, actores, etc. Estas cuestiones, debido a la inusual convergencia de población, actividades y administraciones públicas en el litoral, son muy relevantes.

El CPP no debe ser interpretado de forma rígida, más bien al contrario. Se trata de un marco orientativo y relativamente flexible. Es por dicha razón que la GIAL, respetando el anterior esquema general, puede (y debe) utilizarlo para amoldarse a la peculiaridad de cada caso. Presenta, en consecuencia, una lógica de proceso

estratégico adaptativo. Por eso, en la propuesta metodológica se ha añadido, entre el transcurso de una etapa a otra, una posibilidad de reacción ante cambios inesperados y no convenientes para la iniciativa de GIAL (políticas, planes...). A esa opción de modificar algún desfase imprevisto la hemos denominado *Alertas*, y tiene la misión de corregir alteraciones importantes de la etapa anterior (o anteriores).

El desarrollo de cada etapa genera círculos de retroalimentación sobre las anteriores, al tiempo que condiciona las siguientes. Así, para la primera circunstancia, por ejemplo, una medida relacionada con el marisqueo ocasional de turistas de playa puede generar controversias que conduzcan a mejorar el modelo de gestión del marisqueo en su conjunto. En la segunda circunstancia, un desafortunado diagnóstico sobre las razones que causan la crisis de la pesca artesanal, pongamos por caso, podría llevar a tomar medidas equivocadas en la siguiente etapa. Esta observación metodológica se aprecia muy bien en el esquema que para los procesos de GIAL coordinaron Henocque y Denis (2001) en el Manual de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO (COI 42).

Los actores sociales no constituyen elementos estáticos. Intentan influir en los resultados del proceso siempre que pueden. Para ello establecen alianzas, accionan y reaccionan, influyen, presionan. Por ejemplo, en la reforma de la ley de costas española de 2013, los representantes de los intereses de los antiguos dueños de salinas (deslindadas por el Ministerio de Medio Ambiente como DPMT y no como propiedad privada), fueron capaces de plasmar en la revisión de la norma una redacción muy favorable a sus demandas para la recuperación de sus antiguas propiedades. Por el contrario, otros temas que afectan al conjunto de la población, como los efectos del cambio climático, la erosión, o la propia participación pública no tuvieron tanta suerte, y ni siquiera se tuvieron en cuenta.

Cada iniciativa de GIAL, como el resto de las políticas públicas, debe generar una serie de productos a lo largo de todo el proceso. Por producto debe entenderse la concreción de un resultado; que suele estar bien definido y vinculado a una etapa, tarea o actividad, y suelen manifestarse a través de hechos o actos formales: normas, medidas, acuerdos, planes, programas, informes, etc. Aunque en la propuesta metodológica que haremos el número de productos aumenta, se cita a continuación el mínimo de los que deben acordarse según Subirats et al (2012):

- a) Definición política (y no técnica o académica) de los problemas y conflictos observados en el ámbito litoral para su inclusión en la agenda.
- b) Plan de actuación político administrativa para la GIAL.
- c) Acuerdo de actuación político administrativo para la GIAL.

- d) Programas de acción para la GIAL.
- e) Actos de implementación (actividades y decisiones políticas y administrativas).
- f) Enunciados evaluativos acerca de los resultados, impactos y efectos del plan o programa.

10.2. Método en la GIAL: antecedentes

A continuación seleccionamos algunas propuestas metodológicas que permiten al lector tener una idea clara del itinerario de trabajo que han seguido diferentes autores y organismos internacionales en planes y programas de GIAL. El criterio utilizado en dicha selección responde a la influencia que han podido ejercer en experiencias ulteriores.

10.2.1. *Clark, J. R., 1992, Integrated management of coastal zones*

Uno de los primeros textos de referencia metodológica para la GIAL es el de Clark (1992). En este documento, realizado por encargo de la FAO, se reconoce de manera explícita la importancia de la política pública y la planificación estratégica (pág. 67 y 68). En su propuesta, aclara que cada programa de GIAL será diferente en cada país, pero que tienen en común las siguientes etapas:

1. *Formulación de la política*, en la que se crea un marco político inicial que debe establecer metas, autorizar y guiar la realización del programa, y donde se incluyen actuaciones de tipo ejecutivo y legislativo. De esta etapa se espera también autorización para iniciar el proceso estratégico.
2. *Planificación Estratégica* (o Planificación preliminar), cuyo cometido radica en explorar la viabilidad y los potenciales efectos del programa de GIAL, pero también sentar las bases de información, organización y administración general del programa en curso.
3. *Desarrollo del Programa* (o Master Plan). En esta etapa debe detallarse el programa de GIAL, diseñar los mecanismos para el trabajo institucional y repartir las responsabilidades.
4. *Implementación*, que se inicia una vez que se ha aprobado el Master Plan, los presupuestos, y el equipo de trabajo está listo para empezar.

En realidad, Clark (1992) sintetiza en 4 etapas los 11 pasos que diferenciaba en su propuesta anterior (Clark, 1991), realizada con motivo de la reunión de CAMPNET, a la que ya hicimos alusión en el capítulo tercero:

1. Desencadenante de la iniciativa.
2. Inicio formal del proceso.
3. Estudio de viabilidad.
4. Puntos clave para el análisis.
5. Desarrollo de los puntos clave.
6. Evaluación de estrategias.
7. Presentación de resultados a los que toman las decisiones.
8. Proyectos pilotos para probar y mejorar el plan.
9. Adopción del plan.
10. Ejecución.
11. Seguimiento y evaluación de resultados para la mejora.

Por otro lado, la importancia de la etapa denominada *Planificación estratégica* se trasluce a la hora de hacer preguntas como las siguientes: ¿cuáles son los asuntos prioritarios que debe tratar el programa? ¿quiénes son los mayores defensores y oponentes del programa de GIAL? ¿quiénes son los usuarios más importantes de los recursos costeros? ¿qué nivel de experiencia en GIAL tiene el personal técnico? ¿cómo funcionan los mecanismos de coordinación institucional?

También en la que se ha nominado como *Desarrollo del Programa* hay cuestiones de gran calado estratégico: necesidad de conocer bien el contexto en el que la iniciativa de GIAL se va a desenvolver, tipos de problemas a los que habrá que responder (en un trabajo sobre las cuestiones que abordaron 30 Estados de la Unión durante los primeros 10 años de vigencia de la Ley de Gestión de Zonas Costeras de EEUU se encontraron más de 50 temas diferentes a tratar), obstáculos y oportunidades, etc.

10.2.2. Olsen, S., Lowry, K., Tobey, J., 1999, *The common methodology for learning, A manual for assessing progress in coastal management*

Este documento, al cual volveremos cuando se estudie la etapa de evaluación de planes y programas de GIAL, comienza aceptando que la gestión de áreas litorales, como función pública, sigue un ciclo parecido al desarrollado por otras grandes políticas de Estado.

Las cinco etapas que reconoce, coincidentes con las descritas por GESAMP (1996), son las siguientes:

1. Identificación de temas clave.
2. Preparación del Programa.
3. Adopción formal y provisión de fondos.
4. Implementación.
5. Evaluación.

Cada una de estas etapas contempla una serie de actuaciones que se suceden en un determinado orden (Tabla 10.1). Si bien es cierto que Olsen, Lowry y Tobey (1999) señalan que no siempre es posible mantenerlo de forma estricta.

Pasos	Acciones esenciales
Paso 1: Identificación y evaluación de asuntos claves	a) Identificar y evaluar los principales asuntos ambientales, sociales e institucionales y sus implicaciones. b) Identificar los principales actores y sus intereses. c) Verificar la factibilidad y el liderazgo gubernamental y no gubernamental sobre los asuntos seleccionados. d) Seleccionar los asuntos sobre los cuales enfocará sus esfuerzos la iniciativa de manejo. e) Definir las metas de la iniciativa de MC.
Paso 2: Preparación del programa	a) Documentar las condiciones de la línea de base b) Realizar la investigación identificada como prioritaria c) Preparar el plan de manejo y la estructura institucional bajo los cuales será implementado d) Desarrollar la capacidad personal y financiera para la implementación. e) Probar estrategias de implementación a escala piloto. f) Realizar un programa de educación pública y concienciación.
Paso 3: Adopción formal y provisión de fondos	a) Obtener la aprobación gubernamental de la propuesta. b) Implementar el marco institucional básico del MC y obtener el respaldo gubernamental para los diversos arreglos institucionales. c) Proveer los fondos requeridos para la implementación del programa.

Pasos	Acciones esenciales
Paso 4: Implementación	<ul style="list-style-type: none"> a) Modificar las estrategias del programa conforme sea necesario. b) Promover el cumplimiento de las políticas y estrategias del programa. c) Fortalecer el marco institucional y el marco legal del programa. d) Implementar mecanismos de integración y cooperación interinstitucional. e) Fortalecer la capacidad gerencial, técnica y de manejo financiero del programa. f) Asegurar la construcción y mantenimiento de la infraestructura física. g) Alimentar la participación abierta de quienes respaldan el programa. h) Implementar los procedimientos de la resolución de conflictos. i) Alimentar el apoyo político y la presencia del programa en la agenda de grandes temas nacionales. j) Monitorear el desempeño del programa y las tendencias del ecosistema.
Paso 5: Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> a) Adaptar el programa a su propia experiencia y a las nuevas y cambiantes condiciones ambientales, políticas y sociales. b) Determinar los propósitos e impactos de la evaluación.

Tabla 10.1. Acciones esenciales que corresponden a los pasos del ciclo de MC. Fuente: Olsen, Lowry y Tobey, 1999, pág. 4

La descripción de las tareas esenciales en cada etapa se fundamenta en una serie de experiencias que, además, sugieren adaptaciones y retoques a lo largo del proceso. Somos conscientes de que es una propuesta hecha para la etapa de evaluación, pero este documento admite la lectura contraria. Es decir, a través de las tareas sobre las que hay que pronunciarse, se asume un determinado proceso metodológico. Una de las razones por las que se ha procedido a su elección es que se trata de un trabajo completo, detallado y muy bien esquematizado. Además, existe un magnífico equilibrio entre la concepción de política pública y el abordaje de carácter estratégico.

10.2.3. UNEP/MAP/PAP, 1999, *Conceptual Framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management*

Esta propuesta metodológica presenta dos aspectos que conviene destacar. Uno hace referencia al contenido y otro al método. El primero pone énfasis en la incorporación de las cuencas hidrográficas (ICARM). Nadie duda, después de las experiencias desarrolladas, del papel que juegan las aguas continentales. Por otra parte, su planteamiento estratégico recomienda un atento estudio.



Figura 10.1. Esquema metodológico de procesos de ICARM. Fuente: UNEP/MAP/PAP, 1999, pág. 44

En la etapa de *Inicio* se recomienda atención para aquellos factores desencadenantes de la iniciativa de ICARM (problemas urgentes, acuerdos internacionales, aumento de la concienciación pública etc.). Se trata de observar, con diligencia, las causas que explican la reacción institucional y las bases sobre las que se trabajará (tipos de ecosistemas, escala territorial y cronológica, etc.). Pero sobre todo se debe estructurar la propuesta a partir de: la voluntad política, el conocimiento científico disponible, el marco institucional para el plan o programa de ICARM, la financiación posible, el reconocimiento del valor de las cuencas hidrográficas y las zonas costeras para el desarrollo sostenible, el establecimiento de metas, etc. En la etapa de *Análisis de la situación existente* se pone especial esmero en conocer los sistemas naturales y las dinámicas de tipo socioeconómico, así como sus relaciones.

La siguiente etapa, *Identificación de conflictos y oportunidades*, debe señalar el resultado de la relación entre los sistemas naturales y humanos a partir de las presiones y tensiones advertidas. Por descontado que los proyectos futuros para el área añaden posibilidades conflictivas o ventanas de oportunidad para el área litoral en cuestión. La etapa denominada *Identificación de metas y alternativas* se plantea en términos de largo plazo y de desarrollo sostenible. En cualquier caso debe reflejar las prioridades observadas por los implicados en el proceso. La *Formulación de la estrategia* traduce, en términos orientaciones y de medidas, las metas y objetivos a los que se aspira. Las dos últimas etapas, *Implementación y Seguimiento y evaluación*, se interpretan fuertemente relacionadas. Sobre todo porque deben contemplarse mecanismos administrativos que permitan revisar de forma periódica el avance respecto a los objetivos.

10.2.4. *Ehler, C. and Douvere, F., 2009, Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme*

Ya en el capítulo 9 se comentó que la Ordenación Marítima Espacial (MSP) constituía un novedoso e interesante aporte. Incluso se analizó con cierto detalle el ejemplo del *Massachusetts Ocean Management Plan*. Desde el punto de vista metodológico no se observaron grandes cambios respecto a lo ya visto. En todo caso el énfasis en la zonificación y la base cartográfica pueden constituir elementos sustantivos y diferenciadores respecto a los modelos más comunes en la GIAL.

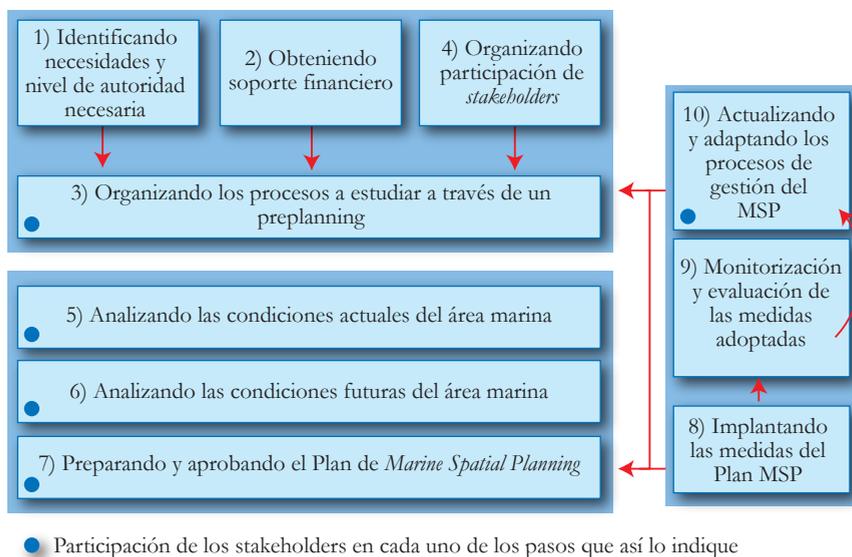


Figura 10.2. Esquema metodológico propuesto para un ciclo de Ordenación Marítima Espacial. Fuente: Ehler y Douvere, 2009, pág. 14

El MSP utiliza el patrón cíclico inherente a las políticas públicas. En la figura 10.2. se ha sintetizado el proceso que, con más detalle, describen Ehler y Douvere (2009) en el manual redactado para la Comisión Oceanográfica Internacional de la UNESCO. Parece claro que el contraste entre la *Evaluación del estado* y el *óptimo ambiental* al que se aspira facilita la *Formulación de los objetivos* de planificación. Ello permite la *Adopción de medidas* que constituyen la esencia del plan. Con posterioridad a la *Implantación* de dichas medidas, el plan debe ser *Evaluado y actualizado* enlazando con un ciclo nuevo (*feedback*).

Conviene aclarar que cuando Ehler y Douvere (2009) describen, paso a paso, el método utilizado se están refiriendo, especialmente, al subproceso de planificación. Algo lógico ya que el plan se convierte en protagonista de buena parte del esfuerzo por realizar. Y esta es una cuestión fundamental, que admite debate y matices. Es preciso recordar que los escasos resultados obtenidos en el ámbito público de actuación, al menos en lo que concierne a la propia GIAL, es posible que se haya debido, entre otras razones, al exceso de confianza depositada en el hecho de que los planes o programas llegarían a ser puestos en práctica con menos dificultades que las encontradas en la realidad.

De todas formas, existen interesantes propuestas pensadas para la gestión, y que anteceden al diagnóstico antes denominado como *Evaluación del estado* del medio marino. Así, la *Identificación y establecimiento de una autoridad*, por un lado, y el *Soporte financiero*, por otro, inauguran el proceso descrito. Para el caso de la autoridad diferencian entre la que formula el plan de aquella otra que lo ejecuta. De gran utilidad resulta la orientación que proporciona respecto a las posibles fuentes de financiación. También queda claro que la participación constituye uno de los requerimientos que deben acompañar a los planes de ordenación del medio marino; tanto que se designa como un paso metodológico propiamente dicho.

En términos generales, puede afirmarse que este manual ofrece una excelente guía para iniciativas de MSP. Pero, además debido al marco conceptual y la estructura con la que se presenta, también constituye una magnífica fuente de inspiración para planes o programas de GIAL.

10.2.5. *UNEP, 2011, Taking Steps towards Marine and Coastal Ecosystem-Based Management, An Introductory Guide*

En el capítulo 4 se hizo referencia a la gestión basada en ecosistemas (EBM por sus siglas en inglés). Los elementos centrales de esta aproximación (conexiones internas, servicios ecosistémicos, consideración de impactos acumulativos, gestión para objetivos múltiples, aceptación del cambio, el aprendizaje y la adaptación),

conducen a plantear la necesidad de un nuevo modelo de gestión. Por la razón apuntada, y por la importancia que adquiere en el campo internacional de la GIAL, merece la pena comentar su propuesta metodológica.

Esta también se interpreta a partir de una concepción cíclica del aprendizaje social. Por tanto, nos parece más cercano a la gestión adaptativa (que hunde sus raíces en el modelo del ciclo de mejora continua, ya visto en el capítulo 4) que al CPP. En cualquier caso establecen tres etapas bien diferenciadas cuyos autores denominan Visión, Planificación e Implementación. La primera de ellas trata de cimentar el proceso a partir de varios puntos de apoyo: el propio enfoque, los antecedentes y la “línea de base”, los implicados en el proceso y los temas de mayor interés.

Por nuestra parte, destacamos la importante, y difícil, tarea de establecer unos límites geográficos que respondan a criterios ecosistémicos antes que políticos y administrativos. A nadie se le escapa el problema planteado; pues la mayor parte de las decisiones en el ámbito público de actuación se toman a partir de referencias jurisdiccionales, y por lo tanto suelen ser de tipo político y administrativo.

Tres etapas de la Gestión Basada en Ecosistemas (EBM).

1- Visión: Establecer los fundamentos para la E B M

- Identificar el área geográfica objetivo y los asuntos clave.
- Crear interés, ampliar la participación y procurar que los sectores trabajen juntos.
- Desarrollar un entendimiento común sobre el ecosistema.
- Hacer un balance de las prácticas de gestión existentes.
- Establecer objetivos generales.

2- Planificación: Diseñar el proceso de E B M

- Evaluar el ecosistema.
- Evaluar opciones de gobernanza y crear un marco legal para la gestión multisectorial.
- Identificar objetivos medibles.
- Priorizar las amenazas, evaluar las opciones de gestión.
- Elegir las estrategias de gestión para la Implementación.

3- Implementación: aplicar y adaptar la E B M

- Monitoreo, evaluación y adaptación.
- Continuar comunicando y educando.
- Asegurar la sostenibilidad financiera para la ejecución EBM en el tiempo.

La segunda etapa asume el proceso de planificación. La primera tarea consiste en la evaluación del ecosistema. Y esta se lleva a cabo observando el estado presente y las tendencias futuras. Por eso, todo lo estudiado en los capítulos 2 y 3 es ahora de gran utilidad. Claro que los servicios que presta el ecosistema costero marino al bienestar humano constituyen uno de los focos centrales de atención. Incluso podríamos afirmar que se erige en la piedra angular del enfoque. En especial, porque de la EBM se espera la traducción de estos servicios en términos de sostenibilidad del bienestar humano.

Una de las cuestiones fundamentales de esta etapa radica en elegir las mejores estrategias de gestión para llevar a la práctica los objetivos. En dicho sentido señala a la GIAL como la primera de ellas; a continuación, menciona el MSP, la gestión de aguas (continentales y costeras), la gestión de pesquerías y las áreas marinas protegidas como posibilidades complementarias. Una apreciación ya mencionada en el capítulo 4, incluso recordada en párrafos precedentes como dificultad, insiste en que la GIAL debe redefinir sus límites geográficos y alcance territorial: pasando de unos criterios políticos y administrativos a otros de naturaleza ecosistémica. No vamos a insistir más en una cuestión que sería tan deseable como dependiente de una especial forma de concebir la Administración pública y sus formas de organización.

La última etapa es la ejecutiva. Se trata, por tanto, de hacer realidad lo planificado. Desgraciadamente, no se ofrece mucho detalle en una etapa tan crucial. Da la impresión de que una vez aprobados los objetivos y las estrategias, no deberían surgir grandes inconvenientes para llevar a la práctica lo que, hasta el momento, ha sido una bienintencionada voluntad. Dentro de esta etapa incluyen labores de comunicación y educación.

En términos generales, la propuesta metodológica vinculada a la EBM se considera de gran interés. Sobre todo porque cambia aspectos de fondo que adquieren enorme trascendencia. No obstante, y al menos en lo formal, y esto se repite en otras propuestas descritas, se identifican procesos transversales, que deben permear todo el proceso, con fases o tareas concretas. Así, se presentan la participación, la comunicación o la educación.

Una última reflexión: no cabe duda de que existe la necesidad de iniciativas de GIAL en ámbitos donde la presión humana ya sea constatable. Y en bastantes de estas situaciones, áreas urbanizadas por ejemplo, los límites y las funciones de los ecosistemas es posible que se hayan desdibujado y no serán, por tanto, fáciles de reconocer (no sucede lo mismo con los servicios ecosistémicos, que se pueden comprobar y medir mejor). Lo que sí es cierto es que para ámbitos bien conservados, pensemos en áreas costeras protegidas por ejemplo, la EBM constituye una opción no exenta de obstáculos, pero muy recomendable.

10.2.6. UNEP/MAP/PAP, 2012, *The ICZM process: A Roadmap towards coastal sustainability*

Se trata de uno de los últimos documentos publicados en el marco del Programa de Acción del Mediterráneo. Y aparece íntimamente relacionado con la aprobación del Protocolo para la GIAL en esta cuenca marina, ya analizado en el capítulo 8. El papel de esta propuesta metodológica es la de facilitar un hoja de ruta hacia la sostenibilidad en las áreas litorales del Mediterráneo. Resulta obvio que se trata de la orientación metodológica que aporta la UNEP a cualquier estrategia o plan de GIAL que se inicie en este contexto geográfico y jurídico.

Consta de cinco etapas bien definidas (figura 10.3.). La primera de ellas tiene como cometido establecer las bases operativas del proceso (*Establishment*). Con tal intención propone mecanismos de coordinación, el alcance geográfico y territorial (presta atención a los ecosistemas presentes), describe el contexto para la gobernanza, detecta los principales problemas, conflictos, presiones y riesgos, intenta implicar a los interesados, prepara una estrategia de comunicación, propone una visión preliminar de la situación encontrada, decide sobre una hipotética Evaluación Ambiental Estratégica. La segunda etapa, *Análisis y futuro*, tiene dos tareas básicas: profundizar sobre los temas clave y pensar acerca del futuro en términos de construcción de escenarios, acciones piloto y financiación.

La tercera etapa, *Establecimiento de la visión*, se ocupa de tres tipos de labores muy diferentes: buscar el consenso acerca de los problemas y asuntos clave, acordar las prioridades y objetivos de la estrategia, plan o programa de GIAL y, por último, seleccionar indicadores que puedan medir el éxito del proceso y sus resultados. Algunos aspectos sobre los que hay que trabajar en esta etapa son:

- a) las diferentes interpretaciones de los asuntos clave que suelen encontrarse (por ejemplo, puede aparecer un emparejamiento dialéctico del tipo *bottom-up versus top-down*),
- b) las prioridades y objetivos deberían obedecer a una serie de principios establecidos de antemano,
- c) diferentes tipos de indicadores para la estrategia, plan o programa: de *sostenibilidad* (se han alcanzado los objetivos pensados para el largo plazo), de *impacto* (el proceso de GIAL ha conseguido mejoras observables en el medio plazo) y de *desempeño* (las actividades programadas se han realizado en el corto plazo).

La cuarta etapa, *Dibujando el futuro*, es la encargada de formular la estrategia, el plan o el programa, al tiempo que establece una estructura para la gestión. También estudia la mejor manera de que la iniciativa de GIAL permanezca en el tiempo: consiguiendo su aprobación formal, obteniendo fondos, etc.

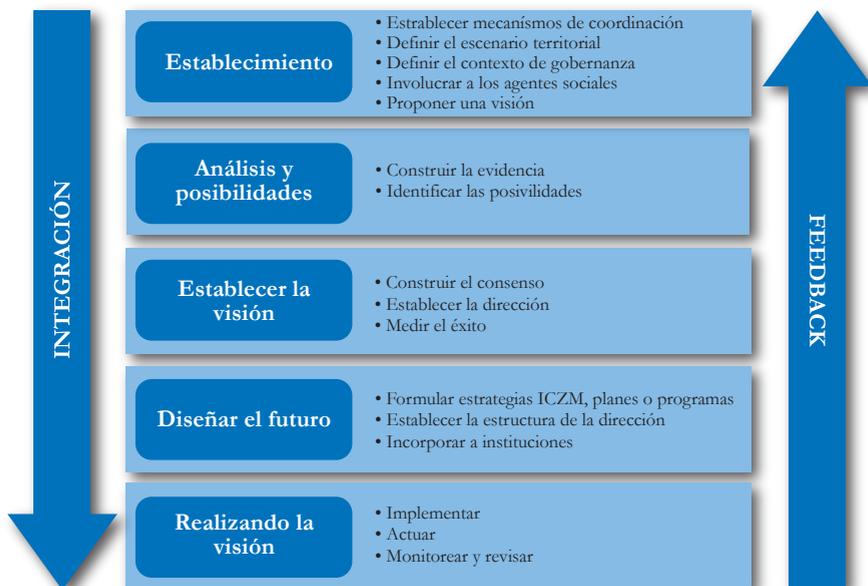


Figura 10.3. Método para estrategias o planes de GIAL en la cuenca del Mediterráneo.
Fuente: UNEP/MAP/PAP, 2012, pág. 3

La quinta y última etapa se ocupa de llevar a la práctica lo anteriormente planificado. Como ocurrió con propuestas metodológicas anteriores, la etapa ejecutiva, es decir, la que implementa y realiza las actuaciones programadas es, paradójicamente, la que menos atención requiere en el documento (menos de una página). Y eso teniendo en cuenta que en esta etapa UNEP/MAP/PAP (2012) incluye el seguimiento y la revisión.

10.3. Desarrollo metodológico de la GIAL

En el epígrafe anterior se procedió a la selección de seis propuestas metodológicas de GIAL, o disciplinas afines (MSP), que son representativas de otros casos que han sido citados o analizados en capítulos precedentes. Los principales hitos metodológicos utilizados por estas instituciones y autores han sido sintetizados en la tabla 10.2. Algunas ideas importantes se desprenden al respecto.

Entre ellas destacan las siguientes:

- a) La GIAL se concibe, al menos desde el punto de vista metodológico, dentro del marco de las políticas públicas y la planificación estratégica. Aquí se incluye el modelo de aprendizaje social habida cuenta de que la GIAL trata de asuntos de interés societario.
- b) Todos trabajan con procesos de naturaleza cíclica claramente identificados; a pesar de que unos casos aparecen mejor perfilados que otros.
- c) Aunque es posible que esté asumido de forma implícita, la separación de los subprocesos de planificación e implementación no siempre queda reflejada de forma nítida. Ello no debería ser motivo de preocupación menor pues en la investigación clásica de las políticas públicas, se estudia el denominado *déficit de implementación*. Este vendría a ser algo así como la diferencia entre lo previsto en el Programa de actuación político administrativo, y los productos y efectos reales de una política pública (Subirats *et al*, 2012).
- d) Aceptando la división anterior, es decir que ciertas etapas formen parte del subproceso de planificación y otras del de implementación, se observa mayor atención y detalle en favor del primero.
- e) La conexión entre el aparato técnico del proceso de GIAL y los representantes del sistema político y administrativo no siempre queda bien reflejada.
- f) Por lo general no se presta la atención que exige el proceso de implementación o ejecución.

FAO, Clark, 1992	URI, Olsen, Lowry Tobey, 1999	UNEP/MAP/PAP, 1999	UNESCO, Ehler y Douvere, 2009 (MSP)	UNEP, 2011	UNEP, 2012
Formulación	Identificar asuntos clave	Análisis	Preparación	Visión	Bases
Planificación preliminar	Preparación del programa	Identificación de conflictos y oportunidades	Evaluación estado actual y estado óptimo	Planificación	Análisis y tendencias
Planificación	Adopción formal y fondos	Metas y Actuaciones	Objetivos	Implementación, monitoreo, evaluación adaptación	Visión
Implementación	Implementación	Formulación estrategia	Adopción medidas		Formulación
Monitoreo, evaluación, mejora	Evaluación	Implementación Monitoreo y evaluación	Implantación Evaluación y actualización		Ejecución, seguimiento y revisión

Tabla 10.2. Etapas del proceso metodológico de los autores e instituciones seleccionados.

La interpretación libre de las anteriores ideas en su conjunto podría llevarnos a la hipótesis de trabajo enunciada con anterioridad: que determinadas políticas, planes o programas de GIAL han sido concebidos, diseñados, incluso iniciados, en el marco de las políticas públicas, pero, en realidad, su ejecución ha quedado dentro de la esfera técnica y bajo esa responsabilidad. Incluso nos atrevemos a pensar que es bastante probable que esto haya ocurrido muy a pesar de la voluntad de los propios técnicos.

En resumen: es posible que, a veces, se haya producido un distanciamiento, o una especie de cortocircuito entre la dirección política y la ejecución técnica del proceso. Esta podría ser una de las razones a las que cabe atribuir que algunas iniciativas hayan desarrollado los trabajos, con cierta normalidad, hasta completar las etapas del subproceso de planificación. Una vez terminado éste (donde suele haber una mayor carga de trabajo de tipo técnico), el esfuerzo y la naturaleza de las tareas político administrativas requeridas para alcanzar la formalización e implementación son de tal calibre, que pueden no resultar atractivas o rentables en términos políticos e institucionales. Claro que todo el proceso descrito sucede en los primeros ciclos; una vez los planes o programas de GIAL se cuentan por varias generaciones, la inercia administrativa alivia las responsabilidades políticas y, por lo tanto, los planes o programas reducen sus incertidumbres. El caso de EEUU es elocuente al respecto.

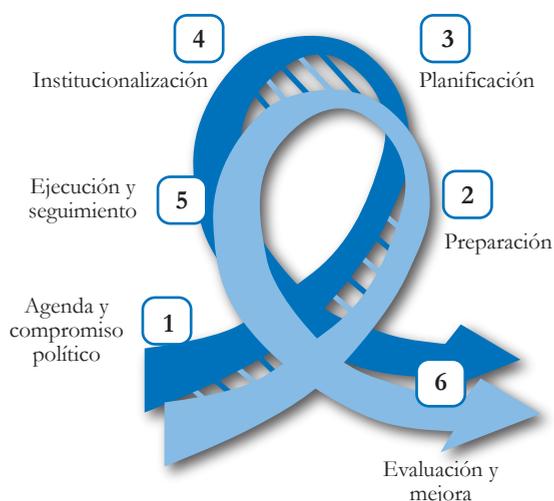


Figura 10.4. A diferencia de la figura 3.4. donde el ciclo de GIAL se representaba de una forma simple, con una sola espiral, nuestra concepción de ese mismo ciclo se representa con dos tramas. Con ello se pretende resaltar el hecho de que es un único proceso, interactivo, en el que la política (influida por los actores sociales) y la técnica se hacen cargo de la implementación de la IG.

Por otro lado, llama poderosamente la atención un hecho objetivo: se difunden bastantes menos evaluaciones de políticas, planes y programas que los que han sido aprobados e iniciados. Varias preguntas surgen al respecto: ¿cuáles son las razones que explican este proceder por parte del sistema político administrativo? ¿cómo se va a facilitar el aprendizaje social si no se conoce dónde se acierta y dónde se comenten los errores? ¿quién es responsable de un hipotético fracaso o abandono? Porque no debe olvidarse que las iniciativas de GIAL tienen un considerable coste en términos económicos pero, sobre todo, de confianza de los actores sociales e institucionales.

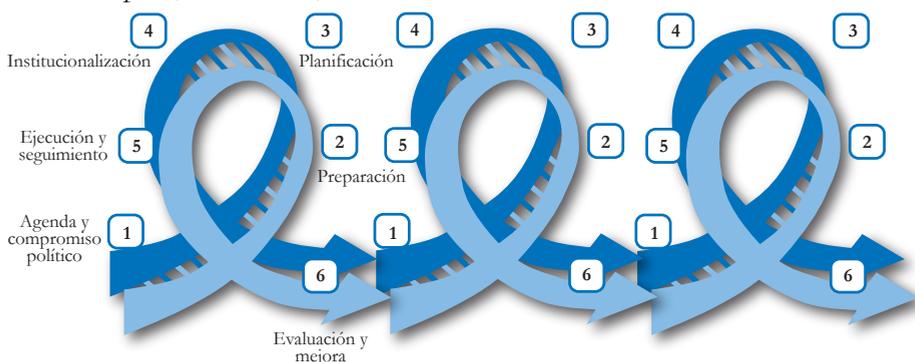


Figura 10.5. Etapas y ciclo de un proceso de GIAL

El método que se detalla en las páginas siguientes para iniciativas de GIAL (IG) ha sido concebido a partir de varias fuentes de inspiración, además de nuestra propia experiencia. Por una parte, el modelo formulado por Subirats *et al* (2012) para cualquier política pública, por otra, han sido muy tenidas en cuenta las reflexiones de autores de gran experiencia en GIAL, y las aportaciones específicas realizadas por instituciones internacionales.

Esquema metodológico para iniciativas de GIAL (IG)

Nuestro modelo no tiene las mismas etapas, tareas y productos que los anteriores pero conserva su esquema y esencia. Entendemos que cualquier IG tiene un carácter cíclico y consta de 6 etapas: **1) Incorporación a la agenda y compromiso político, 2) Preparación de la IG, 3) Planificación, 4) Institucionalización, 5) Ejecución y seguimiento, 6) Evaluación y mejora del siguiente ciclo.**

Las tres primeras corresponderían al subproceso de planificación y las tres últimas al de implementación, aunque en realidad las seis forman parte de un único proceso, y son interdependientes. Cada etapa tiene una serie de objetivos y tareas diferenciadas; y todas exigen atención, recursos y tiempo. Aunque el orden señalado es el más lógico reiteramos que conviene ser relativamente flexibles en esta cuestión. **Nota del autor.**

Cuadro 10.2.

Por descontado que deben esperarse ciertos productos o resultados concretos y directos de dichas etapas y tareas. Es difícil señalar cuándo las autoridades administrativas prestan especial atención a alguno de estos productos. En la figura 10.6. se resaltan aquellos que, según nuestra experiencia, consiguen despertar mayor interés político e institucional; respecto de aquellos otros que se fijan más a la órbita de técnicos y gestores. No obstante, y a pesar de reconocer que esta división es relativamente artificial y que no tiene demostración empírica, puede ser de cierta utilidad a la hora de orientar los trabajos de cualquier IG.

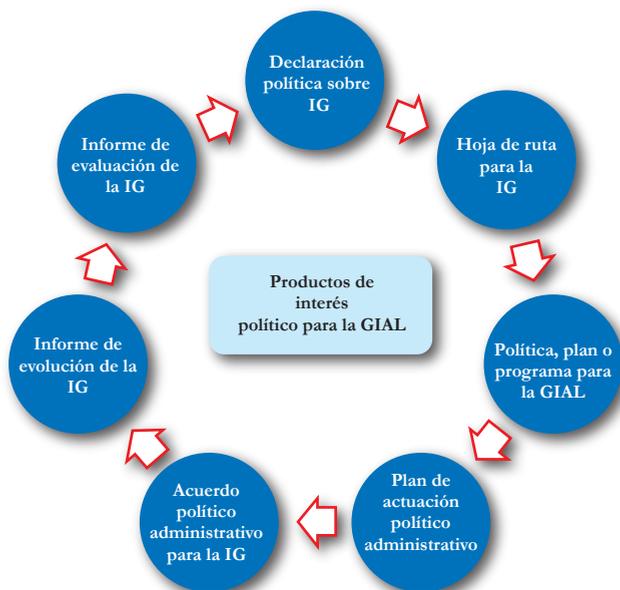


Figura 10.6. Productos de interés político administrativo en un ciclo de GIAL

El modelo propuesto se corresponde con un enfoque que combina una trayectoria que surge de las instituciones públicas (*top down*), con otra en la que la participación es parte sustantiva del proceso y de los resultados (*bottom up*). Prueba de ello es que cada etapa tiene, como rutina operativa, y a los efectos de preparar y promover la participación de los actores en la siguiente etapa, una tarea que hemos denominado *Difusión y presentación de los trabajos*.

En las tablas 10.8 a 10.13 se han detallado los objetivos, actividades, tareas, productos de interés político y técnico de cada etapa en un proceso de GIAL. Se recomienda utilizar de referencia dichas tablas ya que es un esquema guía, una especie de mapa, de un proceso complejo.

10.3.1. *Etapa 1. Establecimiento de la agenda y del compromiso político*

Los dos objetivos principales de esta etapa se señalan en el título del epígrafe pero se resumen del siguiente modo: *Aproximar la iniciativa de GIAL (IG) a las autoridades políticas y administrativas, por un lado, e incluir la IG en la agenda político administrativa consiguiendo un compromiso final, por otro.*

Entre las actividades y tareas destacan las siguientes (tabla 10.8.):

- Determinar y estudiar con relativa profundidad el hecho que ha originado la IG. Conviene recordar que bastantes planes y programas de GIAL constituyen la respuesta a determinados eventos catastróficos; a la desaparición de un recurso costero marino; o simplemente aprovecharon la disponibilidad de fondos para la cooperación internacional; o resultaron imprescindibles para acceder a subvenciones públicas nacionales. De todas formas, hay que prestar mucha atención a los problemas y a los conflictos públicos que están detrás de una futura IG.
- Es muy conveniente conseguir una cierta interlocución entre técnicos y autoridades político administrativas. En ocasiones, son estos últimos los que solicitan información y orientación a los primeros. También se dan casos de funcionarios de nivel medio o alto, con gran interés en la gestión de las áreas litorales, e incluso ONG's con alguna capacidad de maniobra institucional, las que facilitan la interlocución entre el universo técnico y el político. Este paso ayuda a aclarar cómo podría enfocarse la IG.
- El diálogo y los acuerdos informales entre las diferentes autoridades político administrativas son fundamentales en esta etapa tan temprana. Ello se debe a varias razones. Entre otras destaca el hecho de que la IG no debe interpretarse ligada a un único departamento o ministerio. Y más cautela debemos tener si ese departamento o ministerio es el de Medio Ambiente; porque no suelen ser los más potentes en términos políticos y económicos, ni los más experimentados en términos de gobierno. La IG debe verse como una política institucional del Gobierno en su conjunto. Con metas relacionadas con los ecosistemas costeros pero también con la gobernanza, y el desarrollo socioeconómico. Recuérdese que la SBH llevaba implícitas varias dimensiones. De esta manera la fortaleza con la que crezca la IG será mayor; y los desencuentros en el interior de las instituciones públicas estarán menos presentes, o sus efectos amortiguados.

No hace falta recordar que no todos los departamentos de un mismo gobierno recibirán con el mismo entusiasmo una IG, sobre todo si esta puede frenar o condicionar algunos planes de tipo sectorial. En resumen: las dificultades, incluso hostilidades, hacia una IG pueden encontrarse tanto fuera como dentro del contexto institucional.

- Los problemas y los conflictos públicos constituyen el centro de atención y la esencia de las políticas públicas en las áreas litorales. Por esta razón es preciso determinar y definir, desde ese punto de vista, el político, los problemas y los conflictos encontrados. Con tal fin fueron analizados en el capítulo 1 los tipos de problemas de las áreas litorales y sus dimensiones más significativas: intensidad, alcance, novedad, urgencia, complejidad, concreción. También es preciso recordar que los problemas y conflictos son el producto de construcciones colectivas, donde los actores implicados plasman sus principios y, vuelcan intereses y expectativas contradictorias u opuestas. En todo caso, la objetividad que supuestamente se le asigna a la visión técnico científica puede chocar con la diferente percepción social de los mismos. Ahora se trata de que las autoridades político administrativas reconozcan en esos problemas y conflictos los suyos propios, los que le atañen y por los que deben trabajar y comprometerse. Ello exige identificar procesos, posibles relaciones causa efecto, argumentos, etc. Pero sobre todo tienen que ser expresados en términos comprensibles para los tres grupos de actores definidos en el capítulo 3 del libro: Autoridades político administrativas, grupos objetivo y beneficiarios finales. Y esto no siempre resulta sencillo (pensemos en la erosión o en el funcionamiento de ciertos ecosistemas, por ejemplo).
- Casi al mismo tiempo que se aborda la tarea anterior es preciso identificar, de forma provisional al menos, los tres grupos de actores sociales e institucionales que deberían estar interesados en participar en la resolución de los problemas y conflictos detectados y expresados (por ahora también de forma provisional). En las áreas litorales, los actores políticos y administrativos suelen ser numerosos debido a la inusual convergencia de funciones públicas. Los actores pertenecientes al grupo(s) objetivo(s) pueden ser menores en número pero no por ello menos protagonistas. En bastantes ocasiones suelen estar bien definidos y organizados: pescadores, acuicultores, pobladores costeros, empresas turísticas, etc. Finalmente, el grupo de beneficiarios ofrece un espectro más amplio y variado.

- La inclusión en la agenda política de los problemas y conflictos del litoral es un hito fundamental. Es posible que una IG pueda seguir adelante sin cumplir este requisito, pero es bastante improbable que alcance sus metas. Cuando una agenda política se establece (*agenda setting*), se declara la intención, el interés y la voluntad política de disponer de recursos institucionales, tiempo y esfuerzo para la resolución de los problemas y conflictos públicos elegidos.

Según Subirats *et al.* (2012) no hay una teoría general respecto al proceso de establecimiento de las agendas políticas, pero se reconocen cinco caminos que abordaremos a continuación: *Mediatización, Movilización, Oferta política, Anticipación interna y Acción corporativa silenciosa.*

- a) *Mediatización*, cuyo origen se vincula al papel jugado por los medios de comunicación (incluido internet) ante una determinada situación problemática o conflictiva. La intensa y reiterada actividad de radios, televisiones o periódicos, sobre determinados riesgos costeros, crisis pesqueras o pérdida de terrenos públicos, por ejemplo, puede llevar a los actores políticos e institucionales a interesarse, e incluso a apropiarse, del tema objeto de debate.
- b) *Movilización*, que implica que una serie de usuarios o actores sociales son capaces de organizarse y presionar al sistema político administrativo respecto a una demanda bien articulada. Pueden ponerse ejemplos vinculados a las ONG's para determinadas iniciativas relacionadas con la protección de áreas costero marinas. Un caso muy didáctico fue la inclusión, por parte del Parlamento de Andalucía en 1988, del hoy Parque Natural de la Bahía de Cádiz dentro de la ley de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Solo después de la intensa actividad desplegada por los grupos ecologistas locales, el gobierno regional aceptó incorporar estas 10.000 ha. de zonas húmedas a la futura red de espacios protegidos. También puede citarse el papel reivindicativo, y éxito, de Greenpeace respecto a la paralización en 2005 de la construcción de un gran hotel (*El Algarrobico*) que ocupaba parte de la Zona de Servidumbre de Protección del DPMT en el Parque Natural de Cabo de Gata (Almería).

Acceso a la agenda política

Durante bastantes años los empresarios de bares de playa españoles reclamaron, sin éxito aparente, más superficie y más tiempo de vigencia para sus autorizaciones en DPMT. A partir de 2010 intensificaron y reforzaron los movimientos de organización y unión para la defensa de sus intereses hosteleros. Otra de sus estrategias consistió en remitir a los medios de comunicación sus demandas, donde hacían especial énfasis en su importante papel de cara a la actividad turística. Pero sobre todo resaltaron su función en la creación de puestos de trabajo (aunque fueran estacionales) en un país con unas tasas de desempleo que crean alarma social. A pesar de que en las últimas décadas ha desaparecido casi la mitad de la costa española, o ésta se ha artificializado, los bares de playa llegaron a incorporarse a la agenda política del Gobierno, y buena parte de sus solicitudes fueron atendidas. **Nota del autor.**

Cuadro 10.3.

- c) *Oferta política*, que se identifica con la manera tradicional en la que los partidos compiten en las elecciones. A veces, la gestión de las costas y sus recursos aparecen formando parte de la oferta electoral. Lo más común es que ésta sea una reacción ante una crisis ya desatada, un acompañamiento de la oferta de otras escalas territoriales de Administración pública o simplemente una oportunidad que no conviene dejar pasar. Por ejemplo, en las elecciones españolas de 2008 los principales partidos en contienda, el conservador y el socialista, propusieron una medida muy parecida en sus programas: desarrollar una estrategia de GIAL. Años después puede afirmarse que, tanto uno como otro, que ejercieron labores de Gobierno de forma sucesiva, olvidaron su promesa de dirigir la gestión de nuestras costas hacia derroteros de mayor sostenibilidad. Incluso demostraron que fue una promesa oportunista a la luz de sus actuaciones posteriores: recorte drástico de las inversiones en costas, sesgo productivo de la reforma de la ley de costas en 2013... En todo caso, cualquier IG debe aprovechar esta vía para incorporarse a la agenda política si ello fuera posible.



Figura 10.7. Establecimiento de la agenda político administrativa

- d) *Anticipación interna*, que consiste en incorporar, desde dentro de las instituciones públicas, los problemas y conflictos a la agenda gubernamental. Los funcionarios y los cargos de representación de estas instituciones, especialmente las pertenecientes al ámbito local, son los que mejor conocen la situación de los ecosistemas costeros y sus problemas. Entre otras razones, porque son ellos los que reciben quejas, denuncias, solicitudes y demandas para intervenir de una determinada manera: prohibiendo el marisqueo de una especie, limitando la velocidad de las embarcaciones deportivas, advirtiendo de la peligrosidad de las corrientes de un lugar, dragando un canal de acceso...
- e) *Acción corporativa silenciosa*, si las anteriores posibilidades se establecían con relativa transparencia y publicidad, en esta ocurre lo contrario. De una forma discreta ciertos grupos con influencia aspiran a conseguir un objetivo determinado. Para ello intentan fijar en la agenda política sus intereses. Un ejemplo ya mencionado: en la reforma de la Ley de Costas española, los antiguos propietarios de salinas que fueron incorporadas al DPMT con la Ley de 1988, consiguieron que el texto de 2013 de la ley les facilitara revertir la situación. Es decir, que las salinas incluidas en el DPMT fueran *trasvasadas* a la Zona de Servidumbre de Protección y que, por lo tanto, pudieran volver a ser de propiedad privada.

Esto lo pudo conseguir un grupo empresarial (cuyo principal accionista fue ministro, y hoy probablemente vuelva a ser propietario de miles de has. de salinas), apoyando la redacción del nuevo texto de la ley cuyo borrador no fue elaborado en sede parlamentaria y sí en un bufete de abogados.



Figura 10.8. Objetivos y productos de interés político y técnico de la Etapa 1. Agenda y compromiso político para una Iniciativa de GIAL (IG)

Subirats *et al.* (2012, pág. 148) proponen que la incorporación a la agenda política contenga al menos un estudio detallado de los siguientes aspectos: 1) análisis de los actores implicados y sus visiones causales, 2) análisis de los procesos observados y 3) análisis del contenido sustantivo (influencia de los actores y estrategias empleadas para que la inclusión de los problemas en la agenda política sea la finalmente elegida). De esta manera hay ciertas garantías de que un problema social pase a ser considerado como un problema público y, por lo tanto, justifique una IG.

- También es necesario lograr un acuerdo formal entre instituciones con objeto de legitimar y amparar los trabajos futuros de la IG. Como complemento a este acuerdo, es conveniente fijar el liderazgo político e institucional a través del nombramiento y representación de una autoridad institucional (que puede ser nueva o existente por estar vinculada a una función pública cercana a la GIAL).

El soporte de todo lo anterior puede descansar en la creación de una unidad administrativa o un centro de impulsión de la IG. Que puede ser de pequeña entidad (en cuanto a personal, presupuesto e instalaciones) pero tiene que estar bien visible dentro del esquema institucional.

Iniciando una IG en Perú

En el caso de Perú, por ejemplo, para apoyar la *Política Nacional de Manejo Integrado de las Áreas Marino Costeras para el Desarrollo Sostenible*, se crea en 2013 la “*Dirección de Gestión Integrada de las Zonas Marino Costera*” dentro de la “*Dirección General de Ordenamiento Territorial*”. Antes de tal decisión parece que no estuvieron ausentes los debates sobre los vínculos de la GIAL con respecto a la diversidad biológica o a la OT; y es que ambas funciones son competencia del Ministerio de Medio Ambiente. **Nota del autor.**

Cuadro 10.4.

- Parece interesante organizar un evento que, a modo de hito vinculado a la GIAL, señale el inicio de un proceso al que se le concede cierta importancia. De esa manera, la IG cobra visibilidad dentro del esquema de actuación pública e institucional. La organización de un congreso o seminario internacional sobre GIAL es una opción a tener en cuenta.
- La última tarea a la que hay que dedicarle cierta atención y tiempo en esta etapa es la formulación de un plan de trabajo. Como algunas de las actividades antes señaladas, tendrá un carácter provisional ya que éste será adaptado de forma casi continua hasta que el proceso de GIAL finalice en su primer ciclo. Eso sí, debería respetar lo más elemental de cada etapa. Ciertas preguntas ayudarán para el avance de un hipotético plan de trabajo que podría representarse a través de un diagrama de Gantt, por ejemplo: ¿qué se quiere hacer? (naturaleza de la IG), ¿por qué es necesario hacerlo? (origen y fundamentos), ¿para qué se aborda una IG? (objetivos generales), ¿hasta dónde pretendemos llegar? (alcance), ¿dónde se quiere desarrollar? (delimitación geográfica provisional), ¿cómo pretendemos llevar a la práctica la IG? (método e instrumentos), ¿cuál es el marco temporal? (cronograma con hitos, eventos y fechas clave), ¿a qué tipo de actores va especialmente dirigido? (destinatarios), ¿quiénes lo llevarán a la práctica? (ejecutores), ¿qué institución lo financia? (recursos disponibles). En cualquier caso, resulta imprescindible que se definan ciertos aspectos de la IG que ayudarán a su concreción.

Entre los productos que deben obtenerse en esta etapa destacan dos por su gran interés político: la *definición inicial de los problemas y conflictos públicos* y la *declaración política sobre la IG*, en forma de manifiesto o de orientaciones de actuación (*lineamientos*). En ambos casos, se trata de un texto breve, en el que se reconoce la preocupación política por los problemas detectados y la voluntad para actuar al respecto.

Nuestra experiencia en este sentido fue positiva en la Agenda 21 Litoral de La Janda (Barragán *et al.* 1999). La *Declaración de Barbate*, cuyo texto se reproduce a continuación, fue firmada por los políticos locales ante los medios de comunicación (prensa escrita, televisiones locales, radios), proyectando un respaldo importante al equipo técnico encargado de la ejecución del proyecto. No hace falta precisar que este tipo de documentos, a pesar de su trascendencia política, suele ser redactado por técnicos.

Declaración política de Barbate (Cádiz) en apoyo al desarrollo sostenible del litoral de La Janda (Agenda 21)

Habiéndose reunido en Barbate los representantes democráticamente elegidos de las instituciones abajo firmantes, CON EL OBJETIVO de impulsar los trabajos conducentes a la redacción de la Agenda 21 Litoral de La Janda y, ADVIRTIENDO de la importancia que para el presente y futuro de los pueblos de Barbate, Conil y Vejer tienen sus recursos litorales y su espacio litoral, RECONOCEN:

- *Primero.*- La existencia de considerables problemas en relación con el desarrollo social y económico del litoral de La Janda,
- *Segundo.*- La constatación de importantes recursos naturales y culturales aptos para un desarrollo sostenible,
- *Tercero.*- La trascendencia que las afecciones territoriales vinculadas a la Defensa Nacional y al Sistema Andaluz de Espacios Naturales Protegidos tienen respecto al desarrollo del litoral de La Janda,
- *Cuarto.*- La necesidad de seguir profundizando en iniciativas y proyectos que faciliten una integración supramunicipal que sea respetuosa y salvaguarde el carácter específico de cada población.
- *Quinto.*- La necesidad de explorar nuevas fórmulas de desarrollo social y económico que permitan incrementar el nivel de vida de la población actual sin merma del patrimonio que deben heredar las generaciones futuras,
- *Sexto.*- La conveniencia de vincular dichas posibilidades de desarrollo a la explotación sostenible de los recursos litorales, naturales y culturales, propios de la zona,
- *Séptimo.*- La fragilidad ecológica de los recursos naturales costeros conocidos, la atracción que ejercen estas zonas para numerosos usos del suelo y actividades económicas no siempre compatible entre sí, así como la singularidad jurídico administrativa del espacio y los recursos litorales (especialmente el marítimo y el intermareal).

- *Octavo.*- La necesidad de coordinación de las políticas públicas en este área litoral, independientemente del sector de que se trate y su escala administrativa, así como los desarrollos privados,
- *Noveno.*- La obligación que tienen todas las administraciones públicas y agentes sociales e institucionales, sin excepción, de colaborar en beneficio de un desarrollo sostenible para la ciudadanía de Barbate, Conil y Vejer,
- *Décimo.*- La exigencia de que el proceso de planificación de dicho desarrollo sostenible sea lo más democrático y participativo posible,
- *Decimoprimer.*- Las ventajas derivadas de la realización de una Agenda 21 para el litoral de La Janda en la que se respete la singularidad de esta zona costera y sus recursos,
- *Decimosegundo.*- Las ventajas derivadas de la utilización de los métodos empleados en la GIAL como proceso institucional adaptado a las necesidades del desarrollo sostenible,
- *Decimotercero.*- La validez de los principios, características y objetivos de la GIAL,
- *Decimocuarto.*- La conveniencia de que las propuestas concretas que surjan al amparo de la presente iniciativa deberían ser socialmente equitativas, ecológicamente compatibles, económicamente viables y territorialmente coherentes,
- *Decimoquinto.*- El potencial de la UCA para orientar y asesorar en materia de nuevas posibilidades instrumentales de desarrollo sostenible en áreas litorales,
- *Decimosexto.*- El deseo expreso de colaboración entre las instituciones abajo firmantes y, entre éstas y aquellas que participen en la redacción de la Agenda 21 Litoral de La Janda.

POR TODAS LAS RAZONES ANTERIORMENTE SEÑALADAS DECLARAN

- **Decimoséptimo.**- Su apoyo institucional a los trabajos conducentes a la redacción de la denominada **AGENDA 21 LITORAL DE LA JANDA**.

Redactado por el autor en 1998 para la firma de los responsables políticos locales (Diputación Provincial de Cádiz, Ayuntamientos de Barbate, de Conil y de Vejer) y el Rector de la UCA ante los medios de comunicación con motivo del inicio de la Agenda 21 Litoral.

Cuadro 10.5.

Sobre otros productos resultantes en esta etapa primera cabe mencionar los siguientes: el *Plan de Trabajo*, el *Inventario provisional de los actores sociales e institucionales*, aquellos *actos jurídicos y administrativos* que apoyen la IG (decretos, normas o leyes), la creación de una *autoridad* y una *unidad para la impulsión* de la IG, la más que probable *licitación y concurso público* para adjudicar los trabajos o el apoyo técnico, la *organización y celebración de un congreso* o seminario sobre GIAL, donde haya una presentación formal de la IG y se recojan otras experiencias. Por último, conviene redactar un *informe* en el que se sintetice lo ocurrido a lo largo de esta etapa (podría denominarse Informe Inicial).

10.3.2. *Etapa 2. Preparación de la Iniciativa de Gestión Integrada de Áreas Litorales (IG).*

Es posible que esta segunda etapa no siempre sea considerada como tal. En nuestro caso sí lo es debido a que resulta imprescindible preparar bien la IG desde todos los puntos de vista. Y el organizativo se nos antoja crucial para sentar las bases de una iniciativa exitosa. Lo contrario podría interpretarse como un exceso de confianza. ¿Cómo podría calificarse, entonces, el hecho de restar trascendencia a todas las tareas que no sean de naturaleza estrictamente técnico científica?

Entre las actividades y tareas se resaltan las siguientes (tabla 10.9.):

- La segunda etapa debería iniciarse valorando lo conseguido en la primera. Hay que recordar que lo que sucede en una etapa repercute directamente sobre el acontecer de la siguiente. Algunas preguntas cabe responder al respecto. Dependiendo de que las respuestas sean mayoritariamente positivas o negativas hay necesidad de replantearse el Plan de Trabajo, incluso la estrategia a seguir. Se trata de corregir, en lo posible, las desviaciones más preocupantes del proceso, tal como fue pensado inicialmente.

Preguntas acerca de lo conseguido en la Etapa 1 (Agenda y compromiso político)

¿Se consiguió algún tipo de interlocución entre la dirección técnica de la IG y las autoridades político administrativas? ¿Se dispone de un Plan de Trabajo que tenga en cuenta todo el proceso, al menos de una forma aproximada? ¿Existe un acuerdo básico en la selección y la definición política de los problemas y conflictos? ¿Ha habido entre las autoridades político administrativas algún tipo de acercamiento respecto a la IG? ¿Están incluidos de alguna forma los problemas y conflictos en la agenda gubernamental? ¿Se consiguió algún tipo de compromiso formal e institucional para impulsar la IG? ¿Dieron las Autoridades político administrativas público conocimiento de la IG y de su deseo explícito para liderarla? ¿Existe interés real hacia la IG por parte de las autoridades político administrativas?

Cuadro 10.6

- A continuación es preciso identificar las necesidades organizativas, operativas y logísticas más importantes. Entre otras, cabe mencionar las relacionadas con:
 - a) *El equipo de trabajo.* Para este tema nos remitimos a lo expuesto en el capítulo 7. Entonces se trató acerca de las tareas de los técnicos, su formación, actitudes, etc. Ahora hay que dejar bien sentado que el equipo de trabajo tiene que estar pensado para el lugar donde se trabaja, y en la gente con la que necesitamos relacionarnos. Sobre lo primero cabe afirmar que el perfil técnico del equipo debe estar vinculado a los recursos, temas clave o problemas que serán objeto de atención prioritaria. Por descontado que las habilidades sociales serán muy valoradas para la segunda cuestión.

Sobre equipos de trabajo

Algunas experiencias desarrolladas en el pasado nos han enseñado bastante respecto a la aportación de los técnicos locales. Por ejemplo, en la Agenda 21 de la Costa Noroeste de la Provincia de Cádiz, al equipo de la Universidad encargado del proyecto, de unas nueve personas (especializadas en biología marina, patrimonio arqueológico sumergido, desarrollo local, ordenación del territorio, GIAL, participación pública, etc.), se le sumaron casi otros tantos técnicos locales. Para que esto fuera posible, se llegó a un acuerdo con las autoridades de los cuatro Municipios, de la Mancomunidad y de la Diputación Provincial. De esta forma, y mientras duraba el proyecto, uno o dos técnicos de cada institución dedicarían un determinado porcentaje de su jornada laboral a la Agenda 21 de la Costa Noroeste. Ellos también formaron parte, junto al grupo universitario, de lo que se denominó Secretaría Técnica. En el proceso de integración de estas personas al equipo de trabajo se incluyó un curso de formación específico. El resultado fue magnífico. Y no solo por la utilidad de que conocieran el lugar y a la gente de la zona donde se trabajaba. Especialmente porque cuando el equipo foráneo contratado terminó su labor y se marchó, allí quedaron estos técnicos. Varios de ellos habían conseguido interiorizar no solo qué era una Agenda 21 para el litoral, también, y sobre todo, qué podía hacerse en el futuro. **Nota del autor.**

Cuadro 10.7

- b) *El tiempo disponible para las diferentes tareas.* Esta es una coordenada fundamental. Queda claro que la cronología viene marcada por los compromisos contractuales. Pero no es menos cierto que los plazos hay que definirlos previamente. Y es aquí donde va dirigido nuestro comentario: aquellos proyectos donde la participación pública quiera estar asegurada tienen que disponer de tiempo suficiente. No solo se trata de recopilar información sobre ecosistemas, actividades económicas o modelos de gobiernos, ni de redactar informes técnicos a partir de información secundaria.

Además, es preciso establecer hitos y actividades clave a lo largo del proceso. Estas van desde la aprobación de medidas, normas o decretos, hasta reuniones de grupos de trabajo, celebración de foros, etc. Conviene pensar incluso que no siempre de una reunión se van obtener los resultados previstos. Y ello podría obligar a fijar una nueva convocatoria. Lo anterior exige el cálculo afinado, incluso generoso, de la duración de todas y cada una de las actividades contenidas en el plan de trabajo. Aunque es obvio que el plazo de tiempo dependerá del ámbito geográfico y el alcance institucional de la IG, nuestra experiencia aconseja, como plazo razonable para el subproceso de planificación de un proyecto de GIAL, entre 12 y 24 meses. Un plazo menor obligaría a acelerar de manera excesiva algunas tareas, y uno mayor amenazaría con cansar tanto a participantes como a autoridades político administrativas. Además, no debe olvidarse que estas últimas esperan resultados concretos en poco tiempo. Ello es debido a que su permanencia en los cargos institucionales se suele medir en pulsos de 4-5 años.

- c) *Los recursos económicos con los que sufragar los gastos.* Resulta bastante usual que los primeros ciclos de políticas públicas de GIAL dispongan de una financiación más o menos segura y suficiente. No en vano instituciones nacionales u organismos internacionales libran importantes cantidades de dinero con tal fin. Pero una vez terminado ese primer ciclo, e incluso el subproceso de planificación, la dependencia financiera del proceso puede constituir una amenaza para su continuidad. En cualquier caso es imprescindible hacer un presupuesto de las diferentes tareas y calcular el costo de todas las actividades por separado. De la agilidad en los cobros y pagos puede depender el ritmo de avance y la calidad de los trabajos. Y ello no siempre es fácil en las instituciones públicas que se dotan de consistentes mecanismos y garantías de seguridad. También la burocracia económica constituye a menudo un obstáculo a tener en cuenta. En algunos proyectos de GIAL en los que hemos participado, las instituciones diseñaron procedimientos especiales y más ágiles para la gestión económica. Incluso así, los retrasos en el pago a proveedores y los cobros a las instituciones públicas que habían encargado el proyecto de GIAL, constituían una fuente importante de dificultades.



Figura 10.9. Objetivos y productos de interés político y técnico de la Etapa 2. Preparación de la Iniciativa de GIAL (IG)

- d) *Requerimientos para la difusión de la información.* Sistemas de comunicación. Los modelos participativos de GIAL exigen la difusión continua de información sobre el estado de los ecosistemas y sus servicios, sobre la situación económica, sobre las condiciones y procedimientos de participación, sobre los resultados y productos del proceso, etc. Se recuerda una vez más que la información hace las veces de cordón umbilical entre los participantes y la IG. En algunos proyectos ya citados (Barragán 1999, Barragán y Arcila, 2003, Barragán, Chica y Pérez, 2008, García Sanabria, García Onetti y Barragán, 2011) hemos utilizado los diferentes medios y sistemas de comunicación disponibles para tales menesteres: talleres informativos, boletines impresos, sistema postal, comunicaciones telefónicas, foros en internet, notas a la prensa escrita, participación en programas de radio y televisión, etc. Será muy conveniente pensar en las posibilidades que tiene respecto a este asunto el lugar donde trabajemos para aprovecharlas al máximo. La capacidad de síntesis y de expresión del equipo de trabajo constituyen habilidades personales y sociales muy valoradas en estas tareas.

- e) *Necesidades logísticas esenciales*. Habrá que hacer previsiones aproximadas al menos sobre alojamiento, desplazamientos, aparatos de medición, instrumentos de comunicación, sistemas informáticos para el tratamiento, almacenaje y envío de la información, sedes, oficinas y salas de reuniones, etc. Alguna recomendación sobre estas últimas sugiere relacionar la actividad y el tamaño del equipo técnico, de los grupos de trabajo, o del total de los participantes de un proyecto, con el número y las dimensiones de las oficinas y salas de reuniones. Incluso es bastante recomendable desconcentrar las actividades públicas para llegar a un número mayor de personas; pero especialmente conveniente es hacerlo si participa más de un municipio o localidad en el mismo proyecto (un estuario o una bahía, por ejemplo). La intención es que ninguno tenga la impresión de menoscabo o trato diferente. La solución puede consistir en hacer itinerantes las reuniones con los agentes sociales e institucionales. Especialmente cuidadosos y precavidos hay que ser con los medios audiovisuales; sobre todo cuando organicemos reuniones, bien sea con pequeños o grandes grupos de personas.
- Conocer y organizar a los actores implicados. Para ello se procederá a identificar a los participantes de los tres grupos de actores, precisando sus intereses y necesidades. Conviene que haya cierto equilibrio entre representantes del sistema político administrativo, grupos objetivo y beneficiarios finales. Su determinación puede utilizar varias técnicas, alguna de ellas muy sencillas como el *muestreo por bola de nieve* (*Snowball Sampling*). Dicha técnica consiste en construir un universo representativo a partir de algunas entrevistas iniciales, en las cuales se les pide a los entrevistados nombres para los siguientes encuentros. Y así sucesivamente, hasta que empiezan a repetirse los nombres o cargos de las personas. Esta técnica se utilizó en la Guía de Buenas Prácticas del Litoral Gaditano (Barragán, 2002). En este proyecto se les solicitaba a diferentes actores (un concejal, un técnico municipal, un miembro de grupo ecologista, un empresario, etc.) orientación para las siguientes entrevistas, hasta que se configuró un grupo consistente y representativo en cada municipio litoral. También el carácter representativo de los cargos que ostentan las personas puede ayudar a la identificación de los posibles participantes.

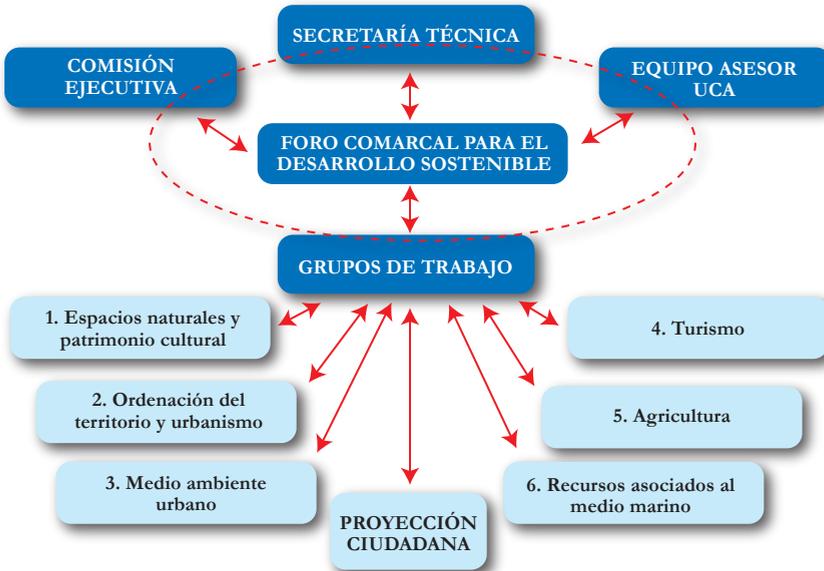


Figura 10.10. Arquitectura institucional para facilitar la organización de la participación pública en la Agenda 21 costera. Fuente: Barragán y Arcila, 2003

El paso siguiente consiste en organizar y facilitar la participación. Ya en el capítulo 5 se trataron algunos aspectos esenciales. También algunos proyectos citados en el capítulo 9 orientan al respecto. Nuestra experiencia aconseja llevar a cabo una arquitectura institucional (dentro de ciertos proyectos, claro), que permita la participación de las autoridades políticas y administrativas: Comisión Costera, como en el caso de la Estrategia Andaluza de GIZC, Comisión del Litoral para el ejemplo del CAMP de Almería, o Comisión Ejecutiva como en la Agenda 21 de la Costa Noroeste. También debe facilitarse el asesoramiento de especialistas y expertos, así como dar audiencia a los representantes sociales y económicos (Consejos Costeros o Litorales). Por otro lado, existen fórmulas más abiertas a la participación libre (Foros Costeros o Litorales, Foros Comarcales para el Desarrollo Sostenible). Por último, en algunos proyectos, la participación de los actores sociales e institucionales se ha organizado a través de grupos de trabajo específicos que surgen a partir de los temas o problemas clave (figura 10.10).

También resulta estrictamente necesaria la preparación de los procedimientos para tratar los temas clave, los problemas y los conflictos. En determinados proyectos en los que hemos trabajado se establecieron varias fórmulas de participación: dinámicas abiertas y orientadas, foros y grupos de trabajo, dinámicas para charlas taller, etc. Cada una de ellas tenía sus propias reglas acorde con los objetivos y número de participantes. Dos ejemplos se reproducen a continuación (Barragán y Arcila, 2003).

Ejemplo de dinámica orientada en grupos de trabajo (reducidos)

Reuniones en las que se ha empleado: Reuniones de los grupos de trabajo en la fase de propuestas (Siete reuniones)

Asistencia media: 10 personas

Duración reuniones: de 2 a 3 horas.

Material de apoyo: Diagnóstico, objetivos, estratégicos del grupo y propuestas del equipo asesor de la Universidad de Cádiz.

Dinámica de grupo:

1. Presentaciones
2. Reparto y explicación del material necesario para la sesión de trabajo
3. Repaso de los resultados de la última reunión (diagnóstico) y de los objetivos estratégicos.
4. Turno para escribir propuestas: Se reparte a cada participante una cartulina para que anote dos propuestas para el 1^{er} objetivo estratégico (5 minutos).
5. Turno de lectura de propuestas: Cada participante lee a los demás sus propuestas de forma rápida y el secretario las va escribiendo en el ordenador y se van proyectando simultáneamente en una pantalla de gran tamaño.
6. Debate abierto: Para argumentar y debatir sobre las propuestas, para incluir unas en otras.
7. Votación: Cada persona elige y anota, al dorso de la cartulina, además de las dos suyas, otras dos propuestas de entre las descritas por los demás participantes.
8. Se repite el proceso para el segundo objetivo estratégico.
9. Propuesta: El 75% de las propuestas más votadas son las que pasan a constituir las propuestas del grupo del trabajo. A pesar de ello, los participantes disponen de tres semanas para que, una vez conozcan los resultados de todos los grupos de trabajo, puedan volver a sugerir sus propias propuestas o modificaciones a los resultados del grupo.

Resultados: Batería de propuestas organizadas en función de la prioridad que le han otorgado los participantes.

Cuadro 10.8.

Ejemplo de dinámica de las charlas taller

Reuniones en las que se ha empleado: Cuatro charlas taller

Asistencia media: 45 personas

Duración reuniones: de 3-4 horas.

Material de apoyo: Material didáctico, boletín informativo

Dinámica de grupo:

1. Breve charla sobre la Agenda 21 de la Costa Noroeste
2. Se divide a los participantes en cuatro grupos. Cada grupo trabaja un tema diferente dinamizado por un monitor miembro del equipo asesor de la UCA:
3. Taller 1: ¿Para qué nos va a servir nuestra Agenda 21 comarcal?
4. Taller 2: ¿Cuáles son los problemas ambientales que más preocupan a nuestra comarca?
5. Taller 3: ¿Cuáles son las personas o instituciones que no podrían faltar en el proceso?
6. Taller 4: ¿Qué proponemos para fomentar la participación pública en el proceso?
7. Presentaciones: Cada participante dice su nombre, la institución a la que representa, de dónde es y qué espera de la Agenda 21 de la Costa Noroeste.
8. Explicación de la actividad a desarrollar en el pequeño grupo y cada participante escribe en una cartulina dos respuestas a la pregunta formulada.
9. Se realiza una puesta en común, colocándose sobre una cartulina grande todas las pequeñas
10. En grupo se debate y se consensúa cuáles son las más importantes, cuáles se pueden fundir, etc. para llegar a unas conclusiones.
11. Se reúne todo el grupo y el portavoz de cada subgrupo expone las conclusiones.
12. Se abre un turno de opinión para comentarios, sugerencias y debate.
13. Resultados: Análisis cualitativo de los problemas socioambientales en la Costa Noroeste

Cuadro 10.9.

- En todas las IG es imprescindible tener como referencia común la terminología utilizada. Ya en capítulos precedentes se aludió a la necesidad de emplear un lenguaje asequible para todos o, al menos, para la mayoría de los participantes. Por otro lado, las palabras deben ser utilizadas en un contexto determinado y expresar el mismo significado. Para evitar los inconvenientes que pudieran derivarse de los matices o de los efectos polisémicos de algunos vocablos, recomendamos la elaboración de un reducido vocabulario. Con apenas unas decenas de palabras, definidas de forma muy sintética y seleccionadas para cada proyecto, los malentendidos se reducen de manera considerable.

- Otra tarea a realizar es la de redactar un conjunto ordenado de argumentos que justifiquen la oportunidad que significa una IG. Conviene aclarar que esta tarea no solo va dirigida a animar la participación social. También, y sobre todo, las autoridades político administrativas necesitan conocer las razones por las cuales deben implicarse y cooperar con otras autoridades de una determinada institución. En el caso de la Estrategia Andaluza de GIAL, por ejemplo, la ministra regional de Medio Ambiente pidió que redactáramos un argumentario (argumentación) para convencer al resto de miembros del Gobierno de la Junta de Andalucía de que todos ganarían con esta iniciativa. La reflexión que hacemos es la siguiente: un error muy común de partida puede ser confiar en que todas las autoridades responderán positiva y diligentemente a la solicitud de cooperación. Y no se trata de que esta no sea asumida como principio general de actuación en una institución pública. Por una parte, sucede que todas las autoridades tienen sus propias prioridades sectoriales. Por otra, ocurre que todos los miembros de un gobierno local, regional o nacional, hacen las mismas o parecidas solicitudes de cooperación. Ello nos lleva a pensar en un ambiente de competencia por captar atención e interés gubernamental e institucional. Por eso nos parece de gran utilidad construir una plataforma de razonamientos elementales pero muy efectivos con tal objetivo (véase en Barragán, Chica y Pérez, pág. 248 y 253).
- Otro de los objetivos importantes radica en compartir lo esencial del mismo soporte teórico y metodológico. Con ese fin conviene aclarar, primero, el enfoque de la IG. En los capítulos 3 y 4 se ha tratado con cierta profusión tal aspecto. Es verdad que no todos los actores serán capaces de debatir cuestiones de este tipo. Pero la dirección técnica del plan o programa, con palabras comprensibles para la mayoría, debe ser capaz de explicar el sentido más profundo y general de la IG. Conviene dejar bien sentada, cuanto antes, la naturaleza y filosofía con la que se abordarán los trabajos. En caso contrario, algunos actores llegarán a pensar que la IG hace demasiado énfasis en cuestiones relacionadas con los ecosistemas costero marinos, por ejemplo. Y ello podría llevarles a la errónea interpretación de que se trata de un proyecto encaminado a la conservación y protección del ambiente, y en menor medida a la SBH. Para evitar tales equívocos se recomienda explicar, de forma sencilla, que la IG aspira a un modelo de gobernanza que haga posible la sostenibilidad del bienestar humano. Y que en esta gran meta los servicios de los ecosistemas costero marinos juegan un trascendental papel; pero también la forma de organizarse para hacer cosas diferentes.

- Una vez sentadas las bases conceptuales convendría llevar a cabo una sencilla explicación de tipo metodológico. Es posible que pueda pensarse que las cuestiones más técnicas deben estar reservadas solo a los técnicos. Esto, en nuestra opinión, es un gran error. Si somos capaces de expresarnos de forma que los actores implicados puedan entender, éstos asumirán mejor su papel y serán más comprensivos con las dificultades de ejecución del proceso. Además, muchas veces no se trata de temas incomprensibles sino de la incapacidad para exponer con claridad temas complejos. En realidad hay que explicarles en qué consiste el ciclo de políticas públicas, por qué debemos tener un pensamiento estratégico, qué etapas contiene un proceso de GIAL, qué se espera de ellas, cuál sería la aportación de los actores sociales e institucionales, etc.

- Se debe establecer el alcance de la IG; límites geográficos. Resulta imprescindible, sobre todo desde un punto de vista práctico, determinar los límites de cualquier iniciativa de GIAL. Además, para que el concepto de área litoral se interprete de forma integrada en lo geográfico (capítulo 2 y 4) deben considerarse los tres ámbitos posibles: terrestre, marino e intermareal. Una advertencia que consideramos de utilidad es aquella que permite diferenciar claramente entre los límites de un plan o programa de GIAL, y los ya establecidos previamente por leyes específicas (límites del DPMT o de la Zona Federal Marítimo Terrestre, por ejemplo).

Algunos de los criterios generales que normalmente se utilizan para establecer la delimitación son:

- *Geográficos*: se proponen a partir de las características físicas y humanas del área litoral, de la escala de trabajo (por ejemplo ecosistemas, infraestructuras, áreas funcionales como regiones urbanas o áreas metropolitanas).
- *Operativos*: son los vinculados a la oportunidad o a las causas que originan la actuación (por ejemplo problemas), o los que facilitan la propia gestión (jurídicos, unidades políticas y administrativas).
- *Arbitrarios*: son los que se establecen, de forma arbitraria, a partir de ciertas distancias de la PMVE o de la BMVE (o hasta una altitud determinada, un nivel batimétrico concreto).

Estos tres tipos de criterios también son utilizados de forma combinada, como puede verse en Sorensen, McCreary y Brandani (1992) o en Clark (1996). En la mayor parte de los documentos internacionales mencionados, aparecen criterios generales para la determinación del ámbito de actuación de políticas de GIAL. Es posible que, en la actualidad, el de mayor trascendencia jurídica y administrativa sea el *Protocolo relativo a la GIZC del Mediterráneo*. Dicho documento delimita, en su artículo tercero, la zona costera del siguiente modo:

Límites para las IG

- a) hacia el mar, por el límite de la zona costera que será el límite exterior del mar territorial de las partes; y
- b) hacia la tierra, por el límite de la zona costera, que será el límite de las entidades costeras competentes definidas por las partes. En el artículo décimo se mencionan algunos ecosistemas particulares de especial interés para la GIAL; que también formarían parte del ámbito de actuación: humedales y estuarios, hábitats marinos, bosques y zonas boscosas del litoral y dunas. UNEP/MAP/PAP, 2008.

Cuadro 10.10.

Otros casos europeos se comentan a continuación. Holanda, por ejemplo, define la zona costera del mismo modo que lo hace su Estrategia Espacial Nacional (2005). En este caso se incluyen las aguas costeras, playas, dunas, diques... pero concreta, en el lado marítimo, hasta la isóbata de los 20 metros, mientras que en la parte terrestre el criterio varía dependiendo de la función: conservación, seguridad, actividades turísticas, etc. Es decir, adopta unos criterios flexibles (*Ministry of Transport, Public Works and Water Management; the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment; the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality; and the Ministry of Economic Affairs, 2005*).

Bridge (2001), por su parte, intenta aproximarse a las definiciones de zona costera en diez países europeos seleccionados. Ya adelantamos en páginas precedentes que la gestión del litoral se suele abordar en Europa a través de los usos del suelo y de la ordenación del territorio. Llama la atención que casi todos los países coinciden (excepto Suecia) en el hecho de que no existe una definición estatutaria y reglamentaria, a efectos de planificación y gestión específica, de las áreas litorales. De todos modos esta situación no es contradictoria con el hecho de considerar áreas de interés o dominio público.

Por el contrario, muchos países europeos comparten la creación de áreas de protección de diferente alcance: Dinamarca entre 300 y 3.000 metros, Suecia entre 100 y 300 metros, España entre 20 y 200 metros, Finlandia entre 100 y 200 metros, Noruega 100 metros, en Alemania depende de los *Länder* (entre 50 y 100 metros en la Baja Sajonia, 200 metros en Mecklenburg-Vorpommern), Polonia entre 100 y 200 metros (dependiendo del ecosistema) aunque con una banda protectora de hasta 2 kilómetros, Grecia prohíbe la construcción hasta los 30 metros aunque pueden llegar hasta los 50 metros en algunos planes locales.

Pero las referencias nacionales de mayor interés sobre el ámbito geográfico para delimitar la zona costera aparecen fuera de Europa:

En Estados Unidos, la Ley Federal de Gestión Costera de 1972 define el término *zona costera* (Section 304) de una forma muy general (incluyendo aguas costeras y tierras costeras adyacentes), aunque menciona de forma explícita islas, áreas intermareales, marismas, playas. Una vez que cada Estado de la Unión redacta su propio Programa de Gestión Costera para que sea aprobado por las autoridades federales, tienen en cuenta sus características específicas y criterios particulares.

Límites de la zona costera en Oregón

Por ejemplo, cuando el Estado de Oregón redacta y aprueba en 1977 la primera versión del Programa de Gestión Costera, en la costa del Pacífico de Norteamérica, el límite por la parte marina llega hasta la jurisdicción del Estado, y por la parte terrestre, hasta la línea de cumbres de la cadena de montañas costeras. Es decir, la zona costera presenta una anchura en tierra de entre 8 y 45 millas (7.811 millas cuadradas) y el criterio utilizado pretendía, de forma explícita, incluir la parte de la cuenca hidrográfica más vinculada a la costa, pues ya entonces preocupaban los temas vinculados a la erosión, calidad de aguas, etc.

Cuadro 10.11.

En los programas de gestión costera de EEUU modificados o aprobados recientemente, los criterios de delimitación y los resultados sobre el ámbito de actuación son bastante detallados:

Límites costeros en Delaware y Massachusetts

El Estado de Delaware, en la costa atlántica de EEUU, define su franja costera como aquella que abarcan las tierras y aguas al este de la Ruta Estatal 13, 113 y 1 (corredores norte-sur) y un área al norte y sur del Canal de Chesapeake y Delaware **Fuente: Delaware Coastal Management Program, 2004.**

Otro caso, la jurisdicción de la zona costera del Estado de Massachusetts incluye las tierras y aguas siguientes: a) en el medio marino hasta el Mar Territorial del Estado y b) en el terrestre hasta 100 pies más allá de la primera vía de transporte (carretera, autopista, línea ferroviaria, etc.). A continuación cita los condados afectados (Barnstable County, Dukes County, and Nantucket County...); señala también la parte de los ríos con influencia mareal y las tierras adyacentes. De todas formas advierte que la autoridad jurisdiccional puede extenderse más allá de los límites definidos cuando las actividades de las aguas marinas o áreas terrestres adyacentes puedan afectar a los recursos, a las tierras o a los usos de las aguas de la zona costera de Massachusetts (el programa ofrece una descripción muy detallada de la zona costera del Estado en un apéndice del documento). **Fuente: Massachusetts Office of Coastal Zone Management Policy Guide (2011), pág. 3.**

Cuadro 10.12.

En el Estado australiano de Tasmania la política costera define el ámbito de actuación marino incluyendo las aguas costeras estatales, y en tierra hasta una distancia de 2 kilómetros desde la línea que limita las aguas costeras del Estado (*Tasmanian State Coastal Policy, 2009*). También los países que han aprobado hace pocos años sus leyes nacionales sobre GIAL, como la República Sudafricana o Indonesia, delimitan el ámbito de actuación para sus planes y programas específicos de GIAL, ya que estos van más allá de las áreas de dominio público.

Límites de la zona costera en la República Sudafricana

Cuando la República de Sudáfrica define su zona costera, la delimita sumando la “propiedad pública costera” (terrestre y marina, a la que califica como *corazón* de la zona costera), la “zona de protección costera”, las “áreas de acceso costero” e incluso las “áreas costeras protegidas”. Las denominadas “aguas costeras” también forman parte de la propiedad pública e incluyen estuarios, aguas intermareales y Mar Territorial. Además a la Zona Costera se añade la Zona Económica Exclusiva. **Fuente: Republic of South Africa, Integrated Coastal Management Bill, 2007, capítulo 1.**

Cuadro 10.13.

Del mismo modo es interesante observar cómo otros países hacen énfasis en los recursos o ecosistemas cuando delimitan su zona costera; incluso muy por encima de los criterios jurídicos administrativos.

Criterios de delimitación para la zona costera de Indonesia

Es el caso de la Ley de Gestión de Zonas Costeras y Pequeñas Islas de Indonesia aprobada en 2007. Cuando define *zona costera* lo hace de forma muy escueta “área de transición entre tierra y mar influenciada por los cambios entre estos dos medios”. La concreción de las “pequeñas islas” la lleva a cabo al delimitarlas con menos de 2.000 kilómetros cuadrados. Sin embargo, los recursos inscritos en dicho ámbito los describe de forma amplia: recursos vivos y no vivos; recursos artificiales hechos por el hombre; servicios ambientales, recursos vivos como peces, arrecifes de coral, praderas submarinas, manglares y otros biotopos marinos; recursos no vivos como arena, agua del mar, minerales del fondo marino; recursos artificiales construidos por el hombre tales como infraestructuras relacionadas con los temas marítimos y pesquerías; servicios ambientales como la belleza natural... **Fuente: Law of the Republic of Indonesia number 27 of 2007 concerning the Management of coastal Zones and Small Islands, art. 1**

Cuadro 10.14.

También Colombia, en su Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares (MMA, 2001) propone dos criterios fundamentales para su delimitación: a) el ámbito espacial de los problemas definidos (áreas donde se detecten conflictos, impactos, deterioro ambiental...), y b) los seis principales ecosistemas o unidades de recursos costeros: arrecifes coralinos, manglar y bosques de transición, playas y acantilados, estuarios, deltas y lagunas, lechos de pastos marinos o praderas de fanerógamas y fondos blandos sedimentarios de la plataforma continental. Otro caso, el de Brasil, ya fue expuesto en el capítulo 9.

Como puede observarse, las soluciones descritas son muy heterogéneas. Pero las diferentes culturas de gestión imponen sus criterios adaptándolos a las nuevas necesidades y problemas. Por un lado, aparece la cultura europea de gestión de las zonas costeras a través de los usos del suelo y la ordenación del territorio, y en los que no suele existir una definición legal de zona costera (y sí del dominio público como el caso de España, Francia o Portugal). Por otro, una serie de países, sobre todo anglosajones, en los que sí se procede a fijar criterios flexibles para abordar de forma específica, y esta es la novedad y su fortaleza, la gestión de las áreas litorales. En estos últimos casos se buscan soluciones de encuentro para las diferentes administraciones e instituciones públicas, ya que las competencias también suelen estar bastante repartidas.

En los capítulos 6 y 9 también se observó que cada país o región establecía sus propios límites operativos. Algunos planes, programas o leyes de gestión costera pueden ilustrar los comentarios anteriores. Noruega y el estado de California, por ejemplo, pueden situar el límite terrestre dependiendo de los problemas que afecten a la zona costera. En otras ocasiones, los límites administrativos de los términos municipales constituyen la principal referencia, como en el II Programa de gestión costera brasileño. Otro ejemplo, en China, según Cunchong, Dajin y Zengcui (2008), el límite se establece 10 kilómetros tierra adentro.

En el lado marítimo la delimitación se puede vincular a las aguas interiores, al mar territorial, a la ZEE, a ciertas distancias también arbitrarias, o niveles batimétricos prefijados: la isóbata 20 metros en China, 12 millas náuticas en Suecia, 3 millas náuticas en California, Irlanda y Queensland (Australia), incluso límites que variaban según los tramos costeros como se vio en el Programa de Gestión de la Zona Costera de Florida, etc. En cualquier caso, y prescindiendo de los límites del plan o programa, las competencias de las diferentes funciones a desempeñar siguen estando en manos de las Administraciones correspondientes. Su ámbito de actuación aparece definido en la estructura legal vigente.

En el medio marino cabe recordar que no existen referencias fronterizas tan evidentes y visibles como las que se utilizan en el terrestre. Por otra parte, la profundidad es para el medio marino su auténtica tercera dimensión; pero de mayor complejidad biológica por ser la hidrosfera salada un medio mucho más denso que la atmósfera. La batimetría, entonces, adquiere una considerable trascendencia. Argumentos no faltan para justificar tal afirmación. La producción biológica (condicionada por la penetración de la luz solar en la hidrosfera salada), la presencia de ciertos ecosistemas, las posibilidades de explotación rentable de algunos recursos, los límites administrativos impuestos para la utilización de técnicas extractivas, los criterios para el reparto de la jurisdicción, etc. tienen en la profundidad del medio marino referencias obligadas.

En la Estrategia Andaluza de GIZC, por ejemplo, propusimos el debate de los criterios de delimitación descritos en el cuadro 10.15. Incluso la consideración de todos ellos al mismo tiempo no entrañaría grandes dificultades de definición territorial.

Criterios de delimitación en el medio terrestre e intermareal.

Se recomienda que la unidad básica sea el término municipal (ya que éste alcanza hasta la BMVE y, por tanto, las áreas intermareales). En caso de ser aceptado dicho criterio deberían incluirse aquellos municipios andaluces que posean alguno o varios, la totalidad o parte, de los atributos o características relacionadas a continuación.

Desde el punto de vista físico y natural: hábitats críticos (ej. estuarios), ecosistemas (ej. marismas), procesos (ej. inundaciones mareales) y recursos hidrológicos (ej. acuíferos litorales, lagunas costeras), geomorfológicos (ej. campos dunares), biológicos (ej. enebros), orográficos o paisajísticos (ej. sierras litorales) propios de este tipo de ambientes.

Desde el punto de vista social y económico: municipios que desarrollen actividades productivas propias del litoral andaluz (ej. determinadas modalidades de agricultura intensiva), o que cuenten con estructuras de defensa costera (ej. encauzamiento de tramos fluviales) o con un importante patrimonio cultural costero (baluartes, torres de almenara), o que pertenezcan a áreas funcionales definidas (ej. áreas metropolitanas, unidades subregionales de OT), o que sean de especial relevancia para las actividades de ocio, turismo o recreo.

Desde el punto de vista jurídico y administrativo: pueden incorporarse todos aquellos municipios que cuenten con Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT), Zona de Servidumbre de Protección del DPMT, que la superficie de su término acoja parte de espacio natural protegido costero-marino (pertenzca a la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía o a la Red Natura 2000), que dispongan de Dominio Público Portuario, que tenga cualquiera de las áreas de servidumbre o protección existentes para el patrimonio cultural costero marino, para la Defensa Nacional, etc.

Criterios de delimitación en el medio marino

Desde el punto de vista físico y natural: cuerpos de agua confinados y semiconfinados (bahías, ensenadas, desembocaduras), hábitat críticos (ej. praderas de fanerógamas), o ambientes singulares (ej. arrecifes, bajos, algares), corredores de paso de especies marinas, recursos biológicos y geológicos (ej. placeres de arena).

Desde el punto de vista social y económico: corredores de tráfico marítimo, aguas portuarias, espacios de especial interés para la flota náutico deportiva y pesquera artesanal, etc.

Desde el punto de vista jurídico y administrativo: Aguas interiores y Mar Territorial, fondos protegidos a través de cualquier figura (reservas marinas, Red Natura 2000, ZEPIM).

Cuadro 10.15

Por último, conviene recordar que la Gestión Basada en Ecosistemas (EBM) para las áreas costero marinas (UNEP, 2011, pág. 54 y 55), contrasta los diferentes ámbitos geográficos de lo que denomina *estrategias de gestión*. Así, señala las principales debilidades que cada una de ellas tiene desde el punto de vista de la EBM: a) la GIAL por centrar más su atención en el ámbito terrestre y menos en el marino, al cual se le asigna solo una estrecha franja de aguas costeras;

b) al *Marine Spatial Planning* porque solo los ambientes que están dentro de las aguas de alguna jurisdicción (federal, estatal) constituyen objeto de atención; c) a la gestión de cuencas hidrográficas le atribuye el hecho de que su ámbito coincide solo con la superficie terrestre de drenaje, d) a la gestión de pesquerías que centre su interés en los hábitats de las especies comerciales, e) a las áreas marinas protegidas por su excesiva variabilidad de tamaño y objetos de gestión.

Todo lo anterior constituye el argumento central que justifica la bondad de un ámbito geográfico que engloba, según la visión de la EBM, a todos los anteriores, tanto en el medio marino (incluido el bentos y la columna de agua) como en el terrestre. Por nuestra parte, reiteramos que este planteamiento es de sumo interés. Pero, como se afirmó en páginas precedentes, en ámbitos desarrollados y muy transformados los límites de algunos ecosistemas aparecerán muy desdibujados. Por otro lado, nos parece exagerada la interpretación que hace de los límites geográficos de algunas estrategias o disciplinas. Por ejemplo, la GIAL no tiene porqué delimitar una estrecha franja de aguas costeras. Al contrario, si existe la posibilidad, debe incorporarse el ecosistema en su conjunto (piénsese en muchos de los ejemplos mencionados en capítulos anteriores: manglares y marismas, arrecifes de coral, praderas submarinas y algares, estuarios, etc.). En resumen, toda IG necesita definir unos límites pero hay que recordar dos cosas: la primera, que estos nunca dejarán de ser objeto de convención, de acuerdo; y la segunda, que además de una realidad formal (un ecosistema, una isohipsa o una cota batimétrica...), es la respuesta a una necesidad instrumental.

- Una de las últimas tareas de esta etapa consiste en determinar la línea de base del sistema litoral en su conjunto. Los principales puntos a estudiar serían los que a continuación se detallan:
 - Análisis del subsistema físico y natural.
 - Análisis del subsistema social y económico. Patrimonio cultural.
 - Análisis de la vulnerabilidad y los riesgos costeros. Cambio climático.
 - Análisis del subsistema político y administrativo: Decálogo para la GIAL.
 - Evaluación de servicios ecosistémicos.
 - Identificación de los generadores indirectos y directos del cambio.
 - Profundización en los problemas y conflictos más importantes (dimensiones operativas; análisis de actores involucrados, procesos de incorporación de problemas a la agenda y del contenido sustantivo).

En los capítulos 1 y 2 se ofreció suficiente orientación para abordar y desarrollar esta tarea.

Los productos concretos de esta etapa 2 que pueden interesar de forma especial a las autoridades político administrativas son las siguientes: *Arquitectura institucional* de la IG (porque ahí verán reflejado su papel y tareas, pero también las del resto de actores sociales y económicos), *argumentación* (porque les ayudará a situar mejor la IG en la institución y en el Gobierno del que forman parte), *hoja de ruta* (porque les ofrece una idea del proceso completo).

Sobre los productos que tienen un perfil y mayor interés técnico destacan: las *alertas* que hayan saltado respecto a las desviaciones de la etapa anterior y que es preciso corregir o hacer frente, el *vocabulario* (unas decenas de definiciones para un mejor entendimiento), un *plan de comunicación* (que será fundamental para la relación con los participantes y el público en general), unos *presupuestos* (detallados por tareas y actividades), unos *mecanismos, reglas y procedimientos* para el funcionamiento de la IG (que dará claridad y credibilidad al proceso al tiempo que evitará tensiones innecesarias), un *ámbito geográfico* (en el que centrar el esfuerzo y el trabajo de la IG), una *línea de base o situación de partida* (que intentará describir la realidad encontrada en el ámbito de estudio desde diferentes puntos de vista), y un *análisis sobre los problemas y conflictos* (que se desarrollará de la manera más objetiva posible e intentará dar luz a posibles soluciones). Finalmente conviene hacer un breve pero claro *informe sobre la viabilidad de la IG*. Este último nos enfrenta con las posibilidades reales de llegar hasta el final con la política, el plan o programa en los términos previstos. Aunque no siempre es posible, lo ideal sería difundir este informe con objeto de que todos los actores estén bien anclados en la realidad.

En esta etapa la participación debe ir en aumento. Algunas de las tareas y actividades descritas mejorarán de manera ostensible si los actores sociales e institucionales orientan y aconsejan. Algunos ejemplos donde esa mejora es posible: sistemas de comunicación a utilizar, arquitectura institucional de la IG, procedimientos de funcionamiento, límites geográficos, línea de base, análisis de los problemas y conflictos, etc. Con tal intención, pueden utilizarse diferentes técnicas: entrevistas selectivas, talleres introductorios, encuestas, reuniones formales e informales, etc.

10.3.3. *Etapa 3. Planificación*

De esta etapa se espera obtener el contenido de la IG. Constituye la esencia del subproceso de planificación. Pero como se propuso para la anterior, conviene revisar lo hecho hasta el momento. Por descontado que a estas alturas es preciso saber si se resolvieron aquellas cuestiones que quedaron pendientes de la primera etapa (agenda y compromiso político). En el cuadro 10.16. se sugieren algunas cuestiones sobre la etapa precedente (segunda o de preparación), que nos permitirán conocer posibles desviaciones del proceso inicialmente previsto.

Preguntas acerca de lo conseguido en la Etapa 2 (Preparación)

¿Qué desviación importante del contenido de la primera etapa no se corrigió durante la segunda? ¿se dispone de los medios humanos y materiales adecuados? ¿cuáles son los más preocupantes entre los que faltan? ¿conocemos de forma aproximada a los actores que deberían participar en el proceso? ¿ha sido posible el contacto con ellos? ¿ha sido fructífero este primer acercamiento? ¿disponemos de una organización funcional adaptada a las necesidades del proceso? ¿se han acordado las normas básicas de funcionamiento? ¿son conocidas por la mayoría de actores? ¿podemos entendernos sin dificultad? ¿ha sido aceptado el enfoque y el método de la IG? ¿existe un acuerdo básico sobre el alcance geográfico y los temas a tratar en la IG? ¿se dispone de un itinerario claro de todo el proceso que debe acompañar a la IG? ¿se estableció una línea de base? ¿ha servido la argumentación proporcionada a las autoridades político administrativas? ¿es viable y recomendable seguir adelante con la IG en las actuales condiciones? ¿sigue habiendo síntomas del interés por parte de las autoridades político administrativas hacia la IG?

Cuadro 10.16.

Las respuestas obtenidas nos marcan nuevos caminos a recorrer. Lo usual es que la ejecución de planes y programas se contraten como servicios definidos de forma estricta (en contenidos) y cerrada (en fechas y recursos), entrando en abierta contradicción con las consecuencias lógicas de algunas respuestas negativas que podrían obtenerse en la etapa 2. Tales situaciones anticipan déficits en relación a ciertos efectos que esperamos de la GIAL como política pública. La respuesta a la paradoja de tener que seguir con el proceso, a pesar de saber que será muy difícil que consiga sus objetivos no es fácil, ni a menudo depende de la dirección técnica de los proyectos. Pero sí es imprescindible que dicha situación se reconozca, y se comparta con los implicados, para pensar en la mejor manera de amortiguar los impactos negativos.

Por lo que respecta a la etapa 3, o de planificación, los objetivos fundamentales se identifican con el hecho de que los actores implicados deben compartir al final de los trabajos: a) una imagen de situación presente o diagnóstico del ámbito de estudio, b) una visión del futuro al que se aspira, c) los instrumentos elegidos para alcanzar los objetivos, y d) la forma de medir el grado de éxito de la IG. De ello se deduce que esta etapa tiene que ser abordada de forma muy participativa.



Figura 10.11. Objetivos y productos de interés político y técnico de la etapa 3. Planificación de la Iniciativa de GIAL (IG)

Las actividades y tareas más significativas son las que se describen a continuación (tabla 10.10):

- Sintetizar el diagnóstico general, enfatizando el proceso evolutivo de las últimas décadas y la conformación de los principales problemas y conflictos relacionados con los ecosistemas costero marinos, sus usos y actividades, su modelo de administración, etc. Para esta labor hay que utilizar la línea de base de la etapa anterior. La intención es redactar un documento breve y relativamente asequible para la mayor parte de los actores. Dicho documento debe estar abierto y preparado para recibir observaciones, desacuerdos, matices y mejoras por parte de los participantes. Las técnicas DAFO y CAME, por su expresión sintética, pueden ser de extrema utilidad de cara a los participantes.

- Seleccionar los temas de mayor interés y delimitar el ámbito geográfico. Ahora es el momento de que los participantes fijen, de forma más o menos definitiva, los límites y los asuntos sobre los que conviene que la IG se centre. Se trata, por tanto, de una tarea muy concreta de la que se esperan resultados también muy específicos.
- Dibujar la imagen futura más probable. Con el método de los escenarios, u otro apropiado, debería proyectarse, en el tiempo y en el espacio, lo que probablemente sucederá con el bienestar humano en caso de que no haya intervención correctora alguna. Así, todos los actores sociales e institucionales serán más conscientes de la necesidad de un cambio entre el modelo de desarrollo y los ecosistemas costero marinos.
- Elegir, entre varias alternativas, la imagen futura a la que se aspira (visión). La visión conviene que tenga una redacción breve. En el capítulo 9 pueden encontrarse algunos ejemplos de interés. Por descontado que la visión debería reflejar y estar basada en unos principios asumidos (valores). A partir de aquí es preciso establecer metas y objetivos para la SBH. No hace falta reiterar que estas metas y objetivos deben estar pensados para el área costera donde se trabaja. La singularidad de los lugares tiene que permear los términos en los que se piensa, discute y redacta. A continuación se describen los principios, metas y objetivos que fueron propuestos en la experiencia de Ibermar (Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado).

Estableciendo principios

Para la acción (Caso de Ibermar)

Toda iniciativa iberoamericana de MCI, en formato de política regional, de estrategia, de plan o programa, debe sustentarse en unos principios ampliamente aceptados. Lo cierto es que tales principios deben abarcar tanto al objeto (espacios y ecosistemas costeros), como al objetivo (el manejo integrado); dando por evidente la íntima relación, e interdependencia, entre las dos partes de una realidad única. Siguiendo este esquema conceptual se propone, para su debate, el reconocimiento de los siguientes para Iberoamérica:

Principios sobre el objeto (ecosistemas costeros y sus servicios):

- a) El área costera constituye una unidad geográfica de frontera entre medios de distinta naturaleza, que alberga ámbitos terrestres, intermareales y marinos, cuyo manejo requiere un enfoque especial debido a la singularidad de su funcionamiento y dinamismo. De la buena salud de los ecosistemas costeros y marinos depende el bienestar de las personas que viven en el litoral o dependen de sus servicios.
- b) La interdependencia que tienen los tres ámbitos entre sí, y unos ecosistemas con otros, se refleja en un delicado equilibrio natural. Por esta razón los impactos de las actividades humanas, así como las actividades de subsistencia de las comunidades locales, tienen que ser cuidadosamente evaluados, en especial los derivados de la construcción de infraestructuras portuarias, el turismo, el desarrollo urbano, la acuicultura, la pesca.
- c) Los focos de atención pueden ser varios pero destacan el borde costero y las aguas litorales. Estas últimas suelen ser el vínculo de conexión entre diferentes espacios y recursos costeros. Algunos ecosistemas, o hábitats críticos vinculados a la salud de las pesquerías artesanales, o la defensa de las costas, aportan argumentos de gran potencia para centrar la atención de las acciones a emprender (manglares y marismas, arrecifes de coral, praderas marinas...).
- d) La fijación de límites en coherencia con el ámbito espacial de los conflictos más importantes resulta muy conveniente. Así se centra más la atención en áreas de interés, se evita la dispersión de esfuerzos y es más fácil concretar futuras actuaciones. Los límites de las funciones y servicios de los ecosistemas, así como aquellos otros de los cuales depende su salud y funcionamiento (cuencas hidrográficas, por ejemplo) deben ser tenidos en cuenta a la hora de su establecimiento. La mayor parte de los sistemas archipelágicos de Iberoamérica tendrían que ser considerados como áreas costero marinas en su totalidad.
- e) La búsqueda de fórmulas de bienestar duradero y equitativo constituye la verdadera esencia del MCI. Para ello se considerarán los servicios que proporcionan los ecosistemas (abastecimiento, sumidero, regulación y culturales) ya que de ellos depende el bienestar humano. En consecuencia, la estructura y función de cada ecosistema costero marino será detenidamente considerado en tal sentido.
- f) Se debe primar la seguridad de las personas y la protección de bienes públicos sobre otras consideraciones; poniendo especial énfasis en los eventos naturales capaces de constituir una amenaza para los usos y actividades humanas.

Principios sobre el objetivo (el manejo integrado):

- g) Cualquier iniciativa iberoamericana de MCI será reconocida, de forma explícita, como un instrumento técnico (basado tanto en el conocimiento científico como en el tradicional) al servicio de una política pública singular.
- h) Aspirará a crear las condiciones favorables para el avance hacia un modelo más integrado de manejo, orientado hacia la sostenibilidad de las zonas costeras. Se interpreta como una plataforma de progreso duradero y equitativo para dar servicio al mayor número de países iberoamericanos y de ALC posible que, voluntariamente, quieran sumarse.
- i) Su abordaje formal se orientará hacia presupuestos de gestión estratégica: flexible, adaptativa, amplia perspectiva, participativa, pensada para el largo plazo, que asume escenarios adversos, que tiene en cuenta tanto el proceso como los resultados. Sobre la evaluación de estos últimos se hará especial énfasis.

- j) Tiene que ser concebida para que los estados nacionales puedan desarrollarla de forma voluntaria; adaptándola a sus características ecológicas y necesidades socioeconómicas y particulares contextos culturales. Este carácter voluntario se intentará propagar, también, en forma de acuerdos, entre los usuarios de los servicios costeros, las organizaciones empresariales, las ONG, las comunidades locales y, por supuesto, entre los distintos niveles escalares de la administración pública de cada país.
- k) La iniciativa regional de MCI tiene que facilitar el avance de los estados nacionales en dos direcciones complementarias: por un lado, hacia el desarrollo de iniciativas de MCI en la escala subnacional y local. Por otro, hacia la búsqueda de oportunidades de cooperación intrarregional como respuesta a tensiones fronterizas.
- l) Estará basada, por un lado, en el mejor conocimiento multidisciplinar disponible de los sociosistemas ecológicos; ello exige una sólida base científico técnica pero, además, la contribución de las buenas prácticas que aporta el conocimiento tradicional de las comunidades locales, así como las lecciones que se desprenden de experiencias anteriores. Esto podría alimentar, por otra parte, a programas nacionales de educación y formación específicos.
- m) La participación de todas las partes implicadas o interesadas es crucial en la búsqueda de acuerdos; y en la aplicación del principio de corresponsabilidad. Las diferentes escalas de la administración pública se regirán por los principios de coordinación y cooperación institucional. A los representantes de la sociedad civil, de las entidades empresariales, de las organizaciones no gubernamentales, habrá que facilitarles su participación a través de mecanismos de cómodo acceso, de información contextualizada, del suministro de medios necesarios, de la habilitación de espacios para el encuentro. La población indígena, por su especial fragilidad ante el impacto de la globalización, recibirá especial atención.
- n) El avance del MCI en Iberoamérica exige detectar fuentes de financiación de donde se puedan obtener recursos suficientes para abordar una iniciativa con vocación de permanencia. Se interpreta que los recursos para la búsqueda y ejecución de mecanismos orientados a la sostenibilidad costero marina deben provenir, inicialmente, de la administración pública; pero también las diferentes actividades económicas de la producción radicadas en las áreas litorales.
- o) Desde el punto de vista del contenido la iniciativa se concretará y centrará en los aspectos del manejo o gestión. Sobre ello se profundizará en las páginas siguientes a través de los diez elementos estructurales o decálogo para la gestión costera ya comentados.

Fuente: Barragán, 2011, pág. 97-100.

Objetivos operativos de una iniciativa iberoamericana de MCI.

1. Acelerar el proceso de reducción de la pobreza, inequidad social e insostenibilidad ambiental costero marina que trae consigo el modelo de desarrollo. Afrontar las altas tasas de desempleo, o subempleo, que se han generado a partir de la crisis de las actividades litorales en las que descansaban ciertas estructuras productivas atadas al discurso y práctica del desarrollo.
2. Frenar el deterioro de las culturas indígenas nativas y etnias minoritarias. Proteger sus tierras y mares tradicionales, recursos costeros, derechos de asiento, paso y pesca, lugares sagrados y patrimonio cultural.
3. Responder a la demanda de infraestructuras y equipamientos generados por el trepidante crecimiento urbano en relación a la evacuación y depuración de aguas residuales, a la gestión de los residuos sólidos y con otras necesidades que afectan a la salud humana, o a la de los ecosistemas y sus servicios.
4. Racionalizar el proceso urbanizador que conduce a paisajes homogéneos y aumenta los riesgos naturales. Procurar que las distintas manifestaciones urbanas proporcionen más calidad de vida, oportunidades económicas distribuidas y seguridad a personas y bienes.
5. Adecuar el ritmo e intensidad en la explotación de los servicios que proporcionan los ecosistemas costero marinos a las garantías de continuidad de su aprovechamiento. Garantizar el uso múltiple y duradero de estos servicios por parte de los diferentes sectores de actividad.
6. Reforzar las medidas de protección de los hábitats críticos costeros marinos y los servicios más importantes de estos ecosistemas. Conviene estar especialmente atentos al deterioro de los servicios de aprovisionamiento (extractivos como la pesca o marisqueo), de sumidero (al límite de la resiliencia de los ecosistemas por vertidos y residuos) y de regulación (tanto morfosedimentaria, que frene la erosión, como de amortiguación de perturbaciones procedentes de los medios fluvial y marino).
7. Afrontar, con medidas de prevención y de ordenación territorial, el impacto de la subida del nivel del mar inducido por el cambio climático, y los desastres provocados por eventos catastróficos como huracanes, temporales, tsunamis, inundaciones, etc.
8. Evitar la incesante pérdida de espacios y recursos de uso o interés público; enfrentándose a los procesos de privatización que hacen disminuir la equidad en el aprovechamiento de los mismos. Garantizar los niveles de bienestar y desarrollo de la población que dependen, en gran medida, de estos espacios y recursos.
9. Interiorizar en los modelos de gestión pública y privada que la sostenibilidad del litoral depende de la conservación del fabuloso patrimonio costero, natural y cultural, de Iberoamérica. Este paso es previo, y complementario, al aprovechamiento de las oportunidades que ofrece dicho patrimonio en la búsqueda del bienestar duradero de las personas.

Barragán, 2011, pág. 101 y 102.

Metas y objetivos estratégicos para una iniciativa iberoamericana de MCI.

Meta estratégica 1. Construir un sólido sistema de alianzas que promueva un modelo de gobernanza pensado para el bienestar humano duradero en el espacio costero marino de Iberoamérica

- 1.1. Apoyando la incorporación del MCI en las agendas políticas nacionales con objeto de que su progreso cristalice en políticas públicas específicas; interpretando éstas como vías de acceso a la gobernanza.
- 1.2. Mejorando los niveles de implicación participativa de los representantes sociales y la actividad económica en los procesos institucionales de MCI de la región; pensando qué fórmulas y mecanismos son los más integradores en cada situación.
- 1.3. Impregnando la relación entre los diferentes sectores y escalas territoriales de gestión pública de una verdadera filosofía de cooperación institucional; aceptando que todas forman parte de una misma realidad administrativa y físico natural que incide en el resultado final de la relación entre las personas y los ecosistemas y sus servicios.

Meta estratégica 2. Ayudar en la búsqueda de la mejor combinación de instrumentos para el avance del MCI en Iberoamérica

- 2.1. Proporcionando orientaciones sobre las distintas fórmulas reglamentarias que se han ensayado para la implantación de sistemas más integrados de manejo costero; asumiendo que se parte de nuestra propia cultura jurídica.
- 2.2. Prestando apoyo a la mejora o creación de instituciones específicamente pensadas para el MCI; entendiendo que una de las claves del proceso está en la adaptación y capacidad de dichas instituciones para intervenir en la realidad de las tres escalas territoriales de manejo costero: nacional, subnacional y local.
- 2.3. Colaborando en la búsqueda de los instrumentos más idóneos a los particulares contextos ecológicos, culturales, sociales y económicos de cada país; reconociendo que las estrategias y programas nacionales para el MCI constituyen opciones muy a tener en cuenta junto a las que afectan a la ordenación ecológica del territorio y cuencas hidrográficas.
- 2.4. Favoreciendo el diseño conjunto y aplicación armónica de instrumentos estratégicos binacionales/subregionales de MCI, orientados a la resolución de problemas relevantes y compartidos por dos o más países de la región.
- 2.5. Incorporando instrumentos objetivos de seguimiento y evaluación del progreso de las iniciativas de MCI. De esta forma, un adecuado sistema de indicadores permitirá observar el avance existente en las escalas nacional y subnacional. Pero sobre todo será posible el análisis de un panorama regional que en raras ocasiones está disponible.

Meta estratégica 3: Facilitar las capacidades y recursos necesarios para que la iniciativa de MCI progrese y perdure en el tiempo, llegando a todos los países y territorios de la región que deseen incorporarse

31. Asistiendo a la formación de los funcionarios públicos relacionados con la sostenibilidad de los ecosistemas costero marinos; así como a técnicos y líderes de ONG involucrados en procesos de MCI; admitiendo que todos deben contar, además de conocimientos sobre ecosistemas y sobre la realidad socioeconómica, con determinadas destrezas y habilidades sociales para la: negociación, búsqueda de consenso, gestión de conflictos, intermediación y facilitación, etc.
32. Favoreciendo aquellos proyectos relacionados con la educación para la sostenibilidad en ámbitos costero marinos; promoviendo tanto las iniciativas radicadas en las instituciones gubernamentales, como aquellas provenientes de ONG que ofrezcan garantía de interés público y eficacia.
33. Aportando desde las instituciones públicas recursos iniciales destinados a sufragar iniciativas que movilicen, a su vez, nuevos recursos o constituyan fuente potencial de innovación y buenas prácticas; asumiendo el principio de que el cambio debería ser costeado en el largo plazo, también, por la iniciativa privada.
34. Resaltando la trascendencia del papel del conocimiento (sobre los fenómenos naturales, sociales y económicos) y la información pública (sobre los procesos de gestión) en el mantenimiento de cualquier iniciativa nacional, subnacional o local de MCI; reconociendo que los programas de comunicación refuerzan la eficacia de los proyectos, así como su viabilidad democrática.

Barragán, 2011, pág. 109-110.

Cuadro 10.19.

Como reflexión general puede afirmarse que cuanto mejor definidos estén los objetivos, y más precisos sean estos, más fácil será averiguar si estos fueron alcanzados o no.

- Otra tarea que merece la pena no olvidar se relaciona con la manera de decidir las *medidas* que se plantean para alcanzar los objetivos. Equivaldría a una fase intermedia entre el establecimiento de objetivos y las propuestas de actuaciones concretas. Para ello deben barajarse *criterios y estrategias* de intervención pública. Subirats *et al* (2012, pág. 158 y 159) señala cuatro vías diferentes que, en todo caso, pueden llegar a ser complementarias: *Reguladoras, incentivadoras, persuasivas y de provisión directa*. Aplicadas a la GIAL, cada una de ellas tiene sus ventajas e inconvenientes, y suelen influir en el comportamiento de los grupos objetivo.

Unas vías son más populares que otras, más o menos caras, de efectos rápidos o lentos, etc.

- a) *Reguladoras*, cuando a través de una norma se obliga, prohíbe o condiciona algún uso humano, o se determina la forma de desarrollo de una actividad en el litoral. Para su gestión se establecen autorizaciones, cuotas, permisos, controles, sanciones, etc. Ejemplos: prohibición de construir para uso residencial en la Zona de Servidumbre de Protección del DPMT, prohibición de pescar en zonas portuarias.
- b) *Incentivadoras*, cuando a través de algún mecanismo de elección voluntaria, financiero pongamos por caso, se hace más fácil alcanzar los objetivos. Las medidas resultantes pueden ser positivas o negativas. Ejemplo, los programas estatales de gestión de zonas costeras de EEUU basan su funcionamiento en múltiples incentivos económicos. Otros ejemplos: canon de vertidos, tarifas que penalizan el consumo de determinados volúmenes de agua, etc.
- c) *Persuasivas*, cuando a través de la información se intenta concienciar a los usuarios de algún recurso o espacio costero para que actúen de una determinada forma. Ejemplos, campañas de información sobre la pesca de ejemplares inmaduros, o sobre el valor e importancia de los manglares.
- d) *Provisión directa* de bienes y servicios, cuando la Administración pública interviene directamente sobre el problema. Construyendo una depuradora de aguas residuales, por ejemplo, o comprando tierras litorales con fondos públicos.



Figura 10.12. Metas y objetivos estratégicos para una iniciativa iberoamericana de MCI

- Formular el *plan de actuación* estructurándolo en unidades o *programas de acción*. Una posibilidad de trabajo acorde con la necesidad de evaluar lo conseguido (que no es la única ni la mejor en todas las ocasiones) nos llevaría a estructurar el plan a partir de una agrupación de objetivos relacionados con la SBH en términos de: a) Ecosistemas costero marinos, b) Sociedad, cultura y economía, c) Gobernanza, y d) Casos piloto. Ahora se trata de detallar las acciones en los cuatro campos descritos (o solo en los tres primeros si las circunstancias así lo recomiendan). Su relevancia trasciende a la presente etapa porque en las próximas, en especial para la Etapa 5 de Ejecución y Seguimiento y para la Etapa 6 de Evaluación y Mejora, serán decisivos estos *programas de acción*, los mismos que bien podrían articularse utilizando idénticos términos y esquema ahora descritos.

Una muestra de acciones posibles pueden encontrarse en un caso ya citado en capítulos anteriores: la Estrategia Andaluza de GIAL (Barragán, Chica y Pérez, 2008). En dicho texto aparecen descritas (pág. 215 y 217) y explicadas (pág. 218 y 226) todas las acciones, agrupadas por metas y objetivos estratégicos.

En las tablas 10.3. a 10.5. se reproducen, a modo de ejemplo, las 50 acciones propuestas para las 3 metas y 11 objetivos estratégicos. No hace falta insistir en el hecho de que este caso está orientado de forma muy clara a la gobernanza del litoral andaluz; y de forma más precisa, todavía, al cambio del modelo de gestión institucional que debería producirse para avanzar en la GIAL.

OBJETIVO ESTRATÉGICO	ACCIÓN
1.1. Formular una política institucional para la GIZC	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar en el seno del Consejo de Gobierno Andaluz la <i>Estrategia Andaluza para la GIAL</i>. 2. Redactar un documento o declaración institucional denominado <i>Agenda para una política andaluza GIAL</i>. 3. Aprobar el <i>Programa Andaluz de GIAL</i>, basado en las pautas y propuestas de la EA-GIZC. 4. Firma del <i>Pacto por el litoral andaluz</i> entre los agentes sociales e institucionales implicados o interesados.
1.2. Mejorar la coordinación y cooperación institucional en aquellos asuntos relacionados con el litoral	<ol style="list-style-type: none"> 5. Crear la <i>Comisión Costera de Andalucía</i> como órgano colegiado del Gobierno andaluz y las correspondientes <i>Comisiones Costeras Provinciales</i> 6. Establecer <i>convenios de colaboración para la GIAL</i> entre el Gobierno de Andalucía, la AGE y los Municipios. 7. Determinar <i>protocolos elementales de coordinación y cooperación</i> entre las unidades técnicas clave de la Junta de Andalucía y entre <i>agentes operativos y de la autoridad</i> (CAA, AGE, y AL). 8. Desarrollar <i>programas conjuntos para la GIAL</i> con las áreas litorales vecinas y promover la cooperación internacional a través del <i>intercambio de experiencias sobre GIAL</i>.
1.3. Favorecer la participación pública de cara a una mayor implicación ciudadana	<ol style="list-style-type: none"> 9. Crear el <i>Foro Costero de Andalucía</i>, y sus correspondientes <i>Foros Costeros Provinciales</i>. 10. Crear el <i>Consejo Costero de Andalucía</i>, y sus correspondientes <i>Consejos Costeros Provinciales</i>. 11. Elaborar un <i>directorio costero</i> con los agentes sociales e institucionales más influyentes en los temas costeros, los vinculados a los usos, actividades y recursos del litoral. 12. Auspiciar la creación de la fundación o asociación <i>Club de amigos de las costas de Andalucía</i>. 13. Revisar la estructura de los Consejos Andaluces actuales a la luz de las necesidades de la GIAL.

Tabla 10.3. Acciones propuestas para la meta 1 de la Estrategia Andaluza de GIAL. (Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política institucional andaluza).

OBJETIVO ESTRATÉGICO	ACCIÓN
<p>2.1. Determinar nuevas funciones y responsabilidades institucionales a través de nuevos instrumentos</p>	<p>14. Crear la Agencia Andaluza para la Gestión del Litoral. 15. Desarrollar la figura de los <i>Grupos de Acción Litoral</i> en cada provincia costera. 16. Elaborar y difundir un detallado <i>catálogo del reparto de responsabilidades</i> de aquellas funciones de interés para la gestión de las áreas costero marinas. 17. Adaptar o crear divisiones, ramas o <i>unidades especializadas para los asuntos costero marinos</i> en las empresas públicas de Andalucía.</p>
<p>2.2. Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios</p>	<p>18. Crear en el seno del Parlamento de Andalucía la <i>Comisión Parlamentaria para la Gestión del Litoral</i>. 19. Preparar el borrador de la <i>Ley Andaluza de Gestión Integrada de Áreas Litorales</i>. 20. Acelerar en lo posible la transferencia de competencias que aparecen en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. 21. Realizar un <i>compendio normativo para la gestión de los recursos costeros marinos de Andalucía</i>.</p>
<p>2.3. Disponer de los instrumentos necesarios para la planificación y gestión del litoral de Andalucía</p>	<p>22. Elaborar el <i>Programa Regional de Ordenación del Litoral</i>, según lo establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. 23. Creación de las <i>Zonas Especiales del Mar Andaluz</i>. 24. Diseñar la iniciativa denominada A200. Persigue facilitar a los municipios que de forma libre y voluntaria decidan ampliar la ZSP del DPMT hasta 200 metros. 25. Elaborar el <i>Programa Andaluz para la Retirada Controlada</i> para hacer frente a los efectos de la subida del nivel del mar provocados por el cambio climático. 26. Poner en contacto, a través del <i>Programa SINERGLA 21 o Interconexión 21</i>, iniciativas, proyectos, administraciones que se complementen. 27. Crear el <i>Banco de Tierras del Litoral de Andalucía</i>. 28. Implantar los <i>criterios para la gestión integrada de la ZSP-DPMT</i>. 29. Elaborar <i>criterios para la gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT</i>. 30. Llevar a cabo diferentes planes y estudios: <i>Atlas del Litoral de Andalucía, Plan de Restauración de Hábitats Críticos Costero Marinos, Corredor del Litoral de Andalucía</i>.</p>
<p>2.4. Crear instrumentos para difusión, la implantación y seguimiento de la EA-GIAL</p>	<p>31. <i>Editar y difundir</i> ampliamente la EA-GIAL. 32. Crear un <i>sistema de indicadores para la EA-GIAL</i>. 33. Implantar el <i>cuadro de mando integral para la EA-GIAL (balanced scorecard)</i>. 34. Crear un <i>sistema de comunicación</i> que difunda la evolución del proceso de implantación.</p>

Tabla 10.4. Acciones propuestas para la meta 2 de la Estrategia Andaluza de GIAL (Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión costera).

OBJETIVO ESTRATÉGICO	ACCIÓN
3.1. Conseguir recursos económicos para financiar la EA-GIAL	35. Elaborar <i>nuevos criterios para la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del DPMT</i> . 36. Crear el <i>Fondo Público para la Conservación y Mejora del Litoral Andalúz</i> . 37. Realizar un <i>estudio sobre la incidencia económica de los procesos naturales y los recursos costeros</i> . 38. Iniciar un proyecto denominado <i>Transferencia de costes 0</i> cuyo objetivo sería calcular y eliminar el montante del coste de transferencia de algunas actividades económicas a otras.
3.2. Asegurar una formación técnica adecuada entendiéndolo la GIAL como proceso de gobernanza	39. Implantar un <i>programa de formación para la GIAL</i> . 40. <i>Revisar la RPT</i> de cara a la incorporación de especialistas en GIAL en la Administración Andaluza. 41. Editar el <i>Manual para la gestión integrada de áreas litorales de Andalucía y el Manual Buenas Prácticas para la gestión de los recursos litorales</i> . 42. Celebrar los “ <i>Encuentros en la Costa</i> ”.
3.3. Educar para la sostenibilidad del litoral de Andalucía	43. Desarrollar el Programa <i>Educación para la Sostenibilidad del Litoral de Andalucía</i> . 44. Crear la red de <i>aulas del litoral andalúz (ALA)</i> . 45. Campaña <i>Comprender y vivir el litoral de Andalucía y la Feria del Litoral</i> . 46. Diseñar la campaña “ <i>Nuestro litoral tiene futuro</i> ”.
3.4. Ofrecer información pública suficiente y disponer de un conocimiento científico adecuado para afrontar el proceso de cambio	47. Crear el <i>Observatorio Litoral de Andalucía (OLA)</i> . 48. Elaborar el <i>Boletín Costero de Andalucía</i> . 49. Crear el <i>Instituto de Estudios del Litoral de Andalucía</i> que desarrolle el proyecto plurianual denominado <i>El litoral de Andalucía a fondo</i> . 50. Formular y desarrollar el <i>Plan Cartográfico de Andalucía</i> .

Tabla 10.5. Acciones propuestas para la meta 3 de la Estrategia Andaluza de GIAL (conseguir los recursos necesarios para la implantación).

Todas estas acciones tienen asignadas un peso siguiendo tres criterios: importancia, urgencia y capacidad de arrastre sobre las demás (motricidad). La suma de estos pesos las reparte y facilita su encaje en los diferentes programas: de liderazgo (fase táctica primera), de abordaje (fase táctica segunda), para el despliegue (fase táctica tercera) y de consolidación (fase táctica cuarta). Claro que hasta llegar a definir las acciones, su orden y trascendencia, hay que recorrer un largo camino de la mano de los actores sociales e institucionales que participan (este proceso participativo está descrito entre las páginas 179 y 198 de la publicación referida).

El detalle de un plan o programa de GIAL puede aumentar si nos aproximamos a otros atributos de las acciones que hay que llevar a cabo: *cronograma de ejecución*, *costo económico* aproximado (por rango de partidas presupuestarias), instituciones responsables de cada actuación, etc.

- En el esbozo del Plan de GIAL no pueden olvidarse indicaciones sobre la información y datos que deben recabarse a lo largo del proceso. Conviene reiterar que medir y evaluar lo conseguido en relación a los objetivos, y unos indicadores previamente definidos, debe ser una exigencia de cualquier IG.
- También es preciso acordar los enunciados evaluativos sobre los resultados, sobre los impactos y sobre los efectos de la IG. La intención última es que se pueda diseñar un sistema de indicadores que oriente sobre el grado de éxito del trabajo que se pretende realizar. De forma previa se ha tenido que determinar el propósito de la evaluación; ya que esta puede plantearse en términos de a) modificación de las medidas, b) mejora de la etapa de implementación o, c) simplemente la redacción de un informe.

El principal producto de la etapa 3 con especial interés para los representantes políticos e institucionales es el *plan de actuación*. En el plano técnico destaca un *diagnóstico sintético* del ámbito de estudio, la *construcción de escenarios tendenciales y alternativos*, la *redacción de los principios, metas y objetivos*, así como los *cuatro programas de acción* en los que se puede descomponer el plan de actuación (ecosistemas, socioeconómico, gobernanza, casos piloto).

10.3.4. Etapa 4. Institucionalización

Al inicio de esta etapa hay que hacerse algunas preguntas respecto a lo que aconteció en la anterior. De nuevo la intención será corregir las desviaciones más trascendentes que pudieran afectar a esta y a sucesivas etapas.

Preguntas acerca de lo conseguido en la etapa 3 (Planificación)

¿En la etapa 3 se corrigieron los desfases más preocupantes producidos en la etapa 2? ¿cuáles son las desviaciones de la etapa 3 que deberían captar nuestra atención? ¿hubo acuerdo básico sobre el diagnóstico de situación? ¿se está de acuerdo sobre el futuro deseado? ¿hubo consenso sobre los objetivos principales? ¿existe un plan de actuación? ¿se formuló el plan con la participación de los actores principales? ¿se abordaron los problemas y conflictos públicos más importantes? ¿existen diferentes *programas de acción* como unidades menores del *plan de actuación*? ¿se conocen los principales atributos de las acciones a ejecutar?

El sentido de esta etapa se entiende fácilmente; y conviene que los técnicos lo recuerden: al inscribirse la gestión del litoral en el ámbito público de actuación, la Administración requiere de determinados actos formales (jurídicos y administrativos), para otorgarle legitimidad a cualquier política pública de GIAL. En otras palabras, un plan de actuación, por muy bien elaborado que esté desde el punto de vista técnico, incluso si le acompaña un magnífico proceso participativo, no dejará de ser una buena intención hasta que las autoridades gubernamentales lo hayan formalizado. Una vez terminado este proceso, que es del que se ocupa la etapa 4, entonces puede hablarse de *plan de actuación político administrativo*. De lo anterior debe concluirse que esta etapa la consideramos imprescindible para aumentar las probabilidades de convertir en hechos lo planificado.



Figura 10.13. Objetivos y productos de interés político y técnico de la etapa 4. Institucionalización de la Iniciativa de GIAL (IG)

Llevar a buen término lo expresado en el párrafo precedente implica realizar las tareas y actividades que a continuación se describen (tabla 10.11.). Antes recordamos algo fundamental: en conjunto, tales tareas tienen la importante misión de insertar en el seno de la Administración la IG como política pública.

- Aprobar por vía reglamentaria el plan de actuación para convertirlo en un plan de actuación político administrativo. Un cronograma y un presupuesto aproximados son casi imprescindibles para las estrategias, planes o programas de GIAL.

Certeza e incertidumbre

Muchos países del mundo cuentan con instrumentos específicos para otorgarle legitimidad, presupuestos, etc. a sus políticas públicas. Esto no quiere decir que desaparezca completamente el grado de incertidumbre respecto al acontecer futuro de una actuación del Gobierno, pero resulta evidente que hace disminuir la inseguridad.

Por ejemplo, el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) colombiano, principal órgano asesor de la Presidencia, en relación a las políticas públicas vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo, nos fue de gran ayuda y orientación para saber hasta qué punto las propuestas de diferentes políticas (portuaria, ordenamiento territorial, etc.) relacionadas con la decisión respecto al futuro de Bahía Málaga (Parque Natural Nacional o puerto de aguas profundas), eran más o menos consistentes desde el punto de vista político, jurídico y económico. Y es que toda política que ampare y apruebe el CONPES posee avals de los tres tipos mencionados, al menos durante esa legislatura. **Barragán, 2010.**

Cuadro 10.21.

- Repartir responsabilidades institucionales. Se trata de que cada organismo público tenga clara su misión en la IG. Normalmente este reparto se vincula y depende de las competencias que cada institución tenga. Pero, como pudo verse en el capítulo 6, también pueden crearse órganos específicos o unidades administrativas nuevas.
- Incorporar un sistema de financiación y de incentivos. Será bastante difícil que una IG prospere si no existen medios económicos que la pongan en marcha, primero, y las mantengan, después. Varias son las opciones que pueden barajarse: presupuestos públicos, impuestos especiales sobre determinados usos y actividades, etc. De todas formas las IG no suelen ser muy costosas si se exceptúan las obras públicas. Quizás se trate más de esfuerzos en la organización institucional y social que de conseguir grandes inversiones. Lo que sucede es que estas últimas se nos antojan necesarias si se plantean proyectos de desarrollo sostenible (conducciones para el abastecimiento de agua potable y el saneamiento, depuradoras de aguas residuales, mejoras en la accesibilidad, equipamientos culturales, obras para la prevención de riesgos, construcción de infraestructuras de transporte, etc.).
- Establecer reglamentariamente una institución con autoridad y una organización específica para la IG. Se trata de constituir un centro de referencia para la GIAL, que también podría surgir de la consolidación, o ampliación, de la unidad administrativa mencionada en la etapa 1. Sería una entidad administrativa dentro del organigrama de las instituciones públicas; que no tiene por qué ser costoso en recursos materiales y humanos.

- Aprobar procedimientos para la coordinación y cooperación entre las instituciones del Estado, y entre estas y las de naturaleza no pública (aquellas que representan a la sociedad y al mercado). Este acto formal es crucial. Buena parte de los logros en materia de gobernanza en las áreas litorales tienen su origen en buenas prácticas cooperativas intrainstitucionales. Además, conviene recordar respecto al funcionamiento de las Administraciones públicas lo comentado en el capítulo 2 y 6. En gran medida, el reto se resume de la siguiente forma: en las políticas relacionadas con la gestión del litoral participa un elevado número de actores públicos que, además, presentan intereses muy diversos y que no suelen estar bien coordinados.
- En el esquema de gobernanza propuesto en capítulos precedentes los actores privados son muy relevantes. Y es la Administración pública la que debería facilitar su integración en el proceso de IG. Su inclusión se nos antoja crucial ya que bastantes de los objetivos planteados serán difíciles de alcanzar sin su concurso.
- El último grupo de tareas y actividades tiene como objetivo preparar a las instituciones y a los actores implicados para la ejecución del acuerdo de actuación político administrativo. Por esa razón se plantean al menos tres líneas de trabajo con carácter transversal:
 - 1) Aprobar un programa de formación específica para funcionarios y empleados públicos.
 - 2) Aprobar mecanismos reglados vinculados a la información y a la participación pública.
 - 3) Aprobar un programa de educación y concienciación pública.

A este tipo de actuaciones las hemos dado en llamar *medidas de avance* porque, en realidad, se llevan a cabo con la intención de que todos los actores estén mejor preparados para llevar a la práctica el *acuerdo de actuación*.

En resumen, los **dos productos principales** que se esperan de la etapa 4 gozan de un estatus especial desde el punto de vista político, jurídico y administrativo, y son los siguientes:

- a) *Plan de actuación político administrativo* (contenido específico de la IG),
- b) *Acuerdo de actuación político administrativa* (conjunto de actores públicos y no públicos que intervienen en la implementación, reparto de tareas, fórmulas de coordinación y cooperación, instrumentos específicos de gestión, reglas y procedimientos, etc. acordados para la ejecución de la IG).

10.3.5. *Etapa 5. Ejecución y seguimiento*

En esta etapa, como en las anteriores, se empieza con una serie de preguntas que orientan sobre lo hasta ahora conseguido. También resulta imprescindible comprobar que no hay elementos imprevistos que puedan alterar de forma sustancial, y desvirtúen, nuestro esquema de trabajo, o incluso que constituyan una amenaza para los objetivos planteados. Se trata de no perder nunca las cautelas a que obliga un proceso estratégico.

Preguntas acerca de lo conseguido en la etapa 4 (Institucionalización)

¿Se corrigieron en la etapa 4 los desfases o las alteraciones detectadas en la etapa 3?
 ¿De todos los desfases anteriores cuáles permanecen y cuáles deberían recabar nuestra atención? ¿Las autoridades político administrativas aprobaron el plan de actuación que fue formulado de manera participativa? ¿Hubo cambios sustanciales antes de su aprobación?
 ¿Fue rápido el proceso de formalización del plan? ¿Puede afirmarse que la IG está plenamente incorporada en el esquema institucional? ¿Se entiende que disponemos de una *plan de actuación político administrativo*? ¿Sabe cada institución cuál es su papel en la IG?
 ¿Existen suficientes medios económicos e incentivos como para animar a la ejecución del plan? ¿Se han aprobado los mecanismos de coordinación dentro de las instituciones públicas? ¿Se contempla la participación de actores no públicos en el plan? ¿Se cuenta con una institución y autoridad específica para la IG que sirva de referencia y punto focal?
 ¿Puede afirmarse, entonces, que se dispone de un *acuerdo de actuación político administrativo*?
 ¿Están preparados los empleados públicos para todo aquello que implica la ejecución del acuerdo? ¿Y la sociedad en su conjunto? ¿Disponen los actores no públicos de suficiente información y mecanismos de participación?

Cuadro 10.22.

En la etapa 5 de *ejecución y seguimiento* hay que realizar y cumplir con el *acuerdo de actuación político administrativo*. Su sentido no es otro que llevar a la práctica el plan y los programas que surgieron de la etapa 3 de *planificación*, y que se formalizaron en la etapa 4 de *institucionalización*. Además de ejecutar las actuaciones acordadas también es importante hacer un seguimiento de la implementación de la IG. Para esto último hay que preparar un sistema de indicadores que responda a lo que en la etapa 3 se consignó como “*acordar los enunciados evaluativos sobre el proceso, resultados y efectos de la IG para la construcción de un sistema de indicadores*”. Se insiste una vez más que la implementación (que habrá que evaluar) es solo un proceso que antecede a unos impactos sobre los grupos objetivo (que habrá que evaluar), y a unos *efectos* sobre los beneficiarios finales (que también habrá que evaluar)

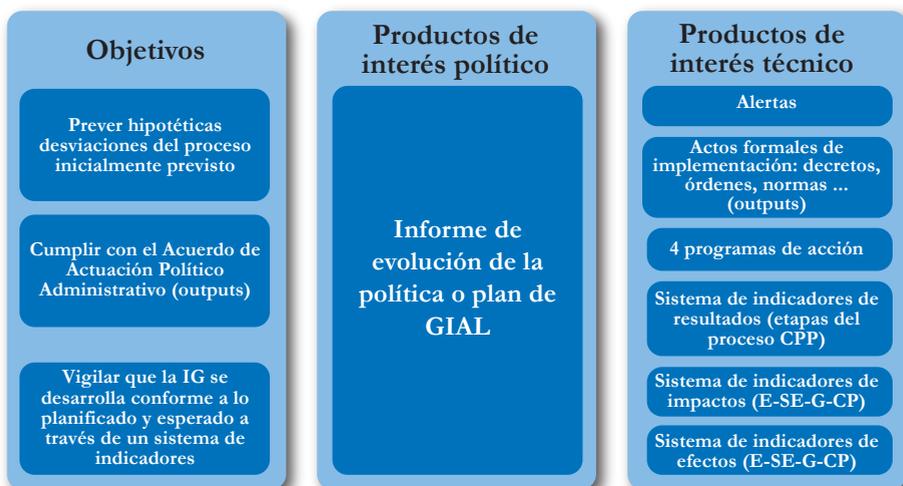


Figura 10.14. Objetivos y productos de interés político y técnico de la etapa 5. Ejecución y seguimiento de la Iniciativa de GIAL (IG)

Las principales actividades y tareas para la Etapa 5 serían las siguientes (tabla 10.12.):

- Profundizar en lo que hemos denominado *medidas de avance* (programas dirigidos a la formación de los funcionarios o empleados públicos, a la concienciación de la sociedad en su conjunto, a reforzar los mecanismos de participación), al tiempo que se incorporan aquellas otras nuevas medidas que las circunstancias aconsejen (adaptación continua).
- Desarrollo de los diferentes *programas de acción* orientados a: 1) los ecosistemas costero marinos, 2) la sociedad y la economía de la zona, 3) la gobernanza del litoral (relacionado con los puntos del decálogo), y 4) los casos piloto que nos pueden señalar las estrategias más exitosas, los obstáculos más difíciles de superar, etc. Tanto en su formulación como implementación, resulta imprescindible que todos ellos sean concebidos como conjunto y de forma integrada. Porque no se trata de tres o cuatro programas independientes sino de unidades operativas interconectadas que persiguen el mismo objetivo estratégico. En cualquier caso, estos programas constituyen verdaderas palancas de impulsión para el plan de actuación político administrativo, los instrumentos que definen y concretan la gestión propiamente dicha.

Sobre el normal desarrollo de los diferentes programas de que consta el plan de actuación político administrativo de la IG, hay que aludir a una serie de factores que lo hacen más o menos viable. Subirats et al (2012, pág. 187) mencionan cuatro para cualquier política pública. Nosotros hemos traducido sus implicaciones en una hipotética IG:

1) La adecuación existente entre el contenido de los planes a implementar y los instrumentos de intervención seleccionados

No cabe duda que del acierto en esta relación dependerá buena parte del éxito de las actuaciones que, en términos de ecosistemas, actividades humanas, gobernanza, o casos piloto, se hayan decidido ejecutar. Por ejemplo, la compra de tierras litorales y la disponibilidad financiera de las instituciones deberían orientar sobre si este instrumento es el más acertado para la protección de un determinado ámbito terrestre. O, por el contrario, sería más adecuado poner énfasis en la delimitación y recuperación de los terrenos públicos.

2) La capacidad del sistema administrativo para la implementación del acuerdo de actuación

No debe caerse en la ingenuidad: todo plan de intervención en las áreas litorales, sobre todo si este es ambicioso, exige un determinado umbral de movilización de recursos institucionales, de liderazgo político, de coordinación y cooperación, de organización general, de recursos humanos preparados, de poder de convocatoria y movilización sobre los actores no públicos, etc. Todo ello, en conjunto, hace viable o inviable la ejecución de las actuaciones previstas. Como se observa, se parte de la hipótesis de trabajo de que la voluntad política es ya un hecho asumido (etapas 1 y 4).

3) Influencia de los Grupos Objetivo desde el punto de vista social, económico y político

También este factor contribuye a explicar bastantes éxitos y fracasos de planes y programas de GIAL. El simple hecho de que un Estado, incluso en alianza con una organización internacional, pretenda cambiar los comportamientos de ciertos grupos hacia determinados recursos costero marinos no garantiza el final deseado. Ello supondría algo así como despreciar la capacidad de reacción de estos actores, aceptando, de forma implícita, su torpeza para establecer alianzas estratégicas con otros actores políticos y sociales, su ignorancia para desplegar estrategias de comunicación dirigidas a la opinión

pública, su falta de medios para soportar el asedio de las actuaciones del Estado, etc. Y sabemos que eso no es cierto. Por lo tanto, más vale que la IG tenga previstos mecanismos de negociación, caminos para la consecución de acuerdos, argumentos convincentes, instrumentos persuasivos, etc.

4) **Las coyunturas también constituyen el marco operativo de las IG**

Como cualquier otra política pública, la implementación de una IG dependerá de cómo se desarrolle ésta dentro de un determinado contexto: físico y natural, económico, social, político. Por ejemplo, el Programa de Manejo de Recursos Costeros de Ecuador tuvo que enfrentarse, durante buena parte de las décadas de los ochenta y noventa, a diferentes y profundas crisis naturales, sociales, económicas y políticas. Así, los eventos climáticos extremos, los continuos y sonados casos de corrupción, la convulsión en la sucesión de sus líderes políticos, la dolarización de su economía, etc. influyeron, de forma decisiva, en la aplicación del programa. En otros países, y durante algún tiempo, la situación de conflicto bélico, por ejemplo, aconsejó postergar, incluso paralizar o retirar, las IG en todo o en parte del país (en Filipinas en la isla de Mindanao, en casi toda Sri Lanka, en ciertos tramos de la costa colombiana). En España, la profunda crisis económica que se inició en 2007, paralizó la mayor parte de las actuaciones en la costa de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.

A lo largo de los diferentes capítulos del libro se ha estado insistiendo en una idea fundamental: existe un más que evidente déficit de implementación de planes y programas de GIAL. Lo anterior puede explicar, en parte, tales desajustes. Pero también la concepción que se tenga del proceso de ejecución. En este sentido, conviene reflexionar sobre el papel que pueden jugar los diferentes actores una vez exista un *acuerdo de actuación político administrativo*. Para empezar, algunos representantes pueden cambiar y, por lo tanto, los nuevos actores podrían tener su propia visión sobre el problema y las soluciones. Pero es que podría suceder, incluso, que los mismos actores que han participado en el proceso de planificación previo cambien de opinión, o sus intereses sean otros ahora.

Hay que aceptar que no siempre lo que se planifica en una IG se va a ejecutar de forma automática; en caso contrario, tendríamos la visión mecanicista a la que se ha hecho referencia en numerosas ocasiones (capítulo 3 y 4). Además, ello implicaría aceptar que el Estado siempre sería capaz de cambiar el comportamiento de los grupos objetivo (sean públicos o no públicos), y ya ha quedado claro que eso no sucede en todas las ocasiones.

Al final del proceso de ejecución se espera disponer de un conjunto de actos formales de implementación (*outputs*) dirigidos a los grupos objetivo. En este punto insistimos una vez más: estos grupos objetivo, además de los convencionalmente reconocidos (pescadores, industriales, agricultores, etc.), también pueden identificarse con los propios actores institucionales en el caso de la GIAL. Esto es así, especialmente, cuando se desean mejoras en el modelo de gestión pública. Los actos formales mencionados, o actos administrativos, que revisten la forma de leyes, decretos, inversiones, subvenciones, medidas de autorización o prohibición, mecanismos de coordinación, etc., se complementan con otros de tipo informal (reuniones, negociaciones). No debería despreciarse la utilidad de estos últimos. En el fondo, son las personas que representan a las instituciones públicas y no públicas, y su relación cooperativa o beligerante ante ciertas medidas, las que contribuyen a que las metas puedan alcanzarse más o menos fácil y rápidamente.

- Otra tarea importante es vigilar para que la IG se desarrolle, en lo posible, de acuerdo a lo planificado, donde se incluyen los cambios que el devenir del proceso hayan aconsejado. Esta es una de las actividades que facilitará (o dificultará en extremo) el avance en la etapa 6 de evaluación. En tal sentido, como se afirmó en párrafos precedentes, se distinguirá entre el seguimiento y evaluación de:
 - a) **Resultados** (*outputs*), del *acuerdo de actuación político administrativo*, que se identifican con los actos de implementación y los productos administrativos obtenidos en el proceso de la IG.
 - b) **Impactos**, atribuidos al *acuerdo de actuación político administrativo* relacionados con los cambios en la conducta de los grupos objetivo (incluidas las instituciones públicas).
 - c) **Efectos reales** (*outcomes*), del *acuerdo de actuación político administrativo* sobre los beneficiarios finales; que en el caso de la GIAL pueden ser grupos reducidos y bien definidos, pero también mucho más amplios y numerosos (un grupo de mariscadores o los habitantes de una región costera).
 - d) **Casos piloto**, donde pueden ensayarse y comprobarse, con mayor detalle, las hipótesis causales de trabajo, los resultados, etc. (estas tareas pueden ser opcionales y depender del equipo de trabajo, y de los recursos con los que cuenta la IG).

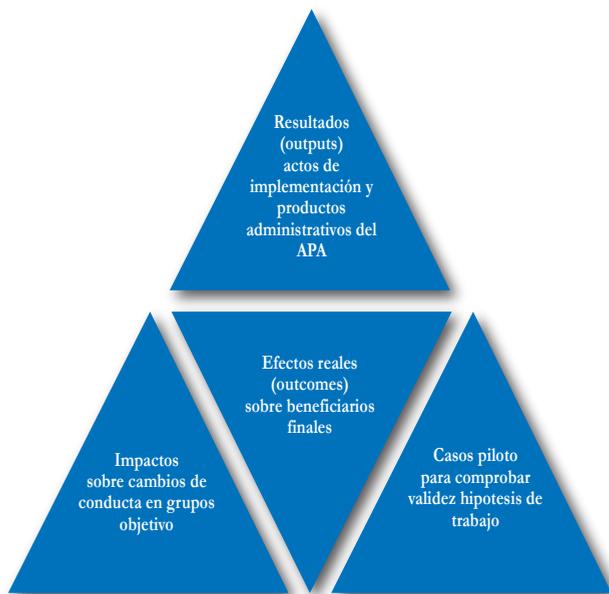


Figura 10.15. Aspectos de cualquier iniciativa de GIAL (IG) sobre los que hay que realizar un seguimiento

Cada uno de estos apartados necesita indicadores para que en la etapa 6 de evaluación se disponga de información suficiente con la que valorar lo conseguido en la IG. Pero antes de entrar en su análisis sugerimos la conveniencia de tener referencias generales. Para ello, nada mejor, que utilizar lo que la NOAA de EEUU define como **indicadores de contexto**. En la tabla 10.6. se observa que se trata de información objetiva sobre la situación de las principales variables de los fenómenos costeros, pero en este caso con una perspectiva territorial más amplia. Ello nos ayudará a situarnos mejor, y a valorar de forma más certera lo conseguido en el marco de cualquier IG.

Categoría	Indicador
Sociedad costera	<ol style="list-style-type: none"> 1. Población en la zona costera 2. Porcentaje de la población residente en la zona costera 3. Cambios de la población de la zona costera en los últimos 5 años 4. Densidad de población en la zona costera 5. Cambio en la cobertura de usos del suelo 6. Uso de agua dulce en la zona costera
Economía costera	<ol style="list-style-type: none"> 7. Porcentaje de la economía atribuible a la zona costera 8. Valor del turismo y actividades de recreo de las zonas costeras 9. Porcentaje del empleo en la zona costera 10. Porcentaje de ocupación de las zonas costeras dependientes de los recursos costeros y oceánicos 11. Número de empresas de las zonas costeras dependientes de los recursos costeros y oceánicos
Medio Ambiente costero	<ol style="list-style-type: none"> 12. Estado general de las aguas costeras: <ul style="list-style-type: none"> • Índice de calidad del agua • Índice de calidad de los sedimentos • Índice de hábitat costero • Índice del bentos • Índice de tejido contaminado en peces 13. Número de especies no nativas detectado en aguas mareales
Amenazas costeras	<ol style="list-style-type: none"> 14. Proporción de declaraciones de desastres federales en los estados y territorios costeros 15. Proporción de declaraciones de desastres federales costeros relacionados directamente con amenazas costeras 16. Coste de los desastres meteorológicos estimado en millones de dólares relacionados con las amenazas costeras

Tabla 10.6. Indicadores de contexto para la GIAL. Fuente: NOAA, 2010, <http://coastalmanagement.noaa.gov/success/indicators.html>

En términos muy generales hay que recordar que los indicadores no constituyen un fin en sí mismos. Tienen que desempeñar la función de referencias, cuantitativas o cualitativas, y estar al servicio de la evaluación de la IG que se explicará en el apartado siguiente. No hace falta subrayar, siguiendo con este carácter práctico y aplicado que hay que asignarles, que los indicadores deben ser específicos, fácilmente accesibles, concretos, con garantías y avales científicos, y nunca ambiguos en cuanto a su interpretación. Su existencia está justificada, al menos en las IG, por una razón fundamental: deben facilitar la valoración de lo hecho y lo conseguido.

Se advierte que cualquier opción de propuesta de seguimiento que se elija, a través de un sistema definido de indicadores, depende de dos cuestiones íntimamente relacionadas: los enunciados evaluativos redactados en la etapa 3 (sobre resultados, impactos y efectos), y el enfoque y criterios decididos para la etapa 6 de evaluación.

Sobre indicadores para la GIAL existe abundante e interesante bibliografía: Olsen (2003), COI (2003), Rice (2003), Pickaver, Gilbert, y Breton (2004), Belfiore, Barbière, Bowen *et al* (2006), etc. En el primer trabajo citado, por ejemplo, Olsen considera que los resultados de las IG se pueden agrupar en 4 órdenes:

- Primer orden (precondiciones o mejoras institucionales necesarias para que sea posible abordar el cambio).
- Segundo orden (conductas y funcionamientos deseados).
- Tercer orden (*La cosecha* en términos de calidad de vida y del ambiente).
- Cuarto orden (Usos sostenibles de los ecosistemas).

Y dentro de cada Orden señala una serie de indicadores concretos que son de gran interés. En esta propuesta se nos ocurre asociar los indicadores que utiliza Olsen de la siguiente manera: los del primer orden con los de **resultados**, los de segundo orden con los de **impactos** y los de tercer orden con los de **efectos**.

A modo de orientación específica sobre el sistema de **indicadores de resultados** cabe afirmar que éste debe centrarse en el devenir de las etapas de la IG. La propuesta metodológica ya comentada en páginas precedentes de Olsen, Lowry y Tobey (1999) es una magnífica fuente de inspiración. Las 120 preguntas de ese trabajo constituyen un punto de partida que facilitará la labor creativa de cualquier responsable de una IG. El objetivo debe ser establecer nuestro propio sistema de indicadores de resultados para el proceso de IG. (en el cuadro 10.23. aparecen algunas preguntas que, a modo de ejemplo, pueden convertirse y utilizarse en un sistema de indicadores de resultados).

El Sistema de **indicadores**, tanto de **impactos** (grupos objetivo) como de **efectos** (grupos finales), puede tener tres perspectivas diferentes de análisis siguiendo el trabajo del COI (2006): ecológica, socioeconómica y de gobernanza. Dependiendo de los recursos y del equipo de trabajo, cabe incluso pensar en la posibilidad de disponer de un sistema de indicadores expresamente pensado para los casos Piloto. Ello nos proporcionaría otro tipo de información mucho más precisa y, sobre todo, más enraizada en el territorio real.

Sobre los **indicadores ecológicos** cabe señalar el interés de los citados por el COI (2006) por estar vinculados a objetivos muy comunes en las IG. A modo de ejemplos útiles se citan los siguientes grupos de indicadores: de diversidad biológica, de distribución de especies, de abundancia, de producción y reproducción, de interacciones tróficas, de mortalidad, de la salud de las especies, de la calidad de las aguas, de la calidad de los hábitats (más detalle en COI, 2006, pág. 164 a 192).

Lo mismo sucede con los grupos de **indicadores socioeconómicos**: Valor económico total, inversiones directas, empleo total, diversificación sectorial, presiones humanas en hábitats, contaminantes, enfermedades, meteorología y desastres, dinámica de la población, dependencia del mar, acceso público, conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales, protección de los recursos del patrimonio costero (COI, 2006, pág. 196 a 214).

Por último, se enuncian los grupos de **indicadores de gobernanza**: Existencia y operatividad de un mecanismo de coordinación representativo de la GIAL, Existencia e idoneidad de la legislación sobre GIAL, procedimientos de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica para planes, programas y proyectos en zonas costeras, existencia y operatividad de un mecanismo de resolución de conflictos, existencia, estado y cobertura de los planes de GIAL, manejo activo en áreas cubiertas por planes de GIAL, monitoreo, evaluación y ajuste rutinarios de las iniciativas de GIAL, disponibilidad y asignación sostenibles de recursos humanos, técnicos y financieros para la GIAL, incluido el establecimiento de recursos adicionales, existencia, divulgación y aplicación de investigaciones e informaciones científicas relativas a la GIAL, grado de participación de las partes interesadas en, y satisfacción con, los procesos de toma de decisiones, existencia y grado de actividad de las ONGs y las organizaciones de base comunitaria en apoyo de la GIAL, incorporación de la GIAL en los planes de estudio de formación y capacitación y en los ciclos de formación de responsables de GIAL, empleo de tecnología, incluida la inocua para el medio ambiente, a fin de posibilitar y apoyar la GIAL, empleo de instrumentos económicos en apoyo de la GIAL, incorporación de la GIAL en una estrategia de desarrollo sostenible (COI, 2006, pág. 116 a 156). Por descontado que las preguntas que nos hicimos en los capítulos 5, 6 y 7 al estudiar el decálogo para la GIAL, pueden servir también como fuente de inspiración a la hora de diseñar un sistema de indicadores para la gobernanza.

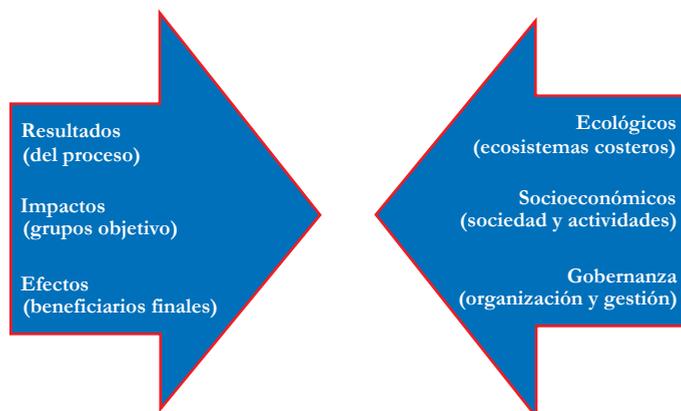


Figura 10.16. Tipos de indicadores para iniciativas de GIAL

En resumen, se trata de que cada IG, en función de sus características y requerimientos, construya el sistema de indicadores que mejor se adapte a sus necesidades. Este constituye uno de los principales productos de la etapa 5 y del que depende el buen desarrollo de la etapa 6.

10.3.6. *Etapa 6 de evaluación y mejora*

Esta etapa cierra el ciclo descrito y constituye la base para el inicio del siguiente. Por tal razón es necesario valorar la IG en su conjunto, ya sea como política pública específica, ya como plan o programa. Si es como **política pública** se hará énfasis en la evaluación de la acción de gobierno, en el acierto político y en el planteamiento estratégico, pero también en los problemas y en los actores. Si se evalúa como **plan o programa** se hace lo propio pero con cierto sesgo gerencial y con perspectivas más instrumentales y operativas, donde los objetivos y los medios de la IG captarán más nuestra atención.

La interrogación es el método más utilizado para hacer práctico el esquema evaluador. Así, las preguntas se convierten en las unidades básicas de la última etapa. Más adelante se verá el considerable número de matices y orientaciones que admite la formulación de un proceso evaluador. Pero son las respuestas a estas preguntas las que tienen que facilitar un juicio de valor, ya que sin éste no se concibe la evaluación.

Por evaluación de política pública entenderemos, como propone Merino (2010, pág. 76) *un proceso institucional, que es conveniente adoptar en todas las fases del ciclo de intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de recogida y análisis de información, con el énfasis puesto en la comprensión integral de los impactos, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados a fin de servir, tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras, fundamentándose este proceso sobre el juicio de valor de la acción pública evaluada y basándose en criterios establecidos por los principales actores implicados, con la finalidad última de servir a la ciudadanía.*

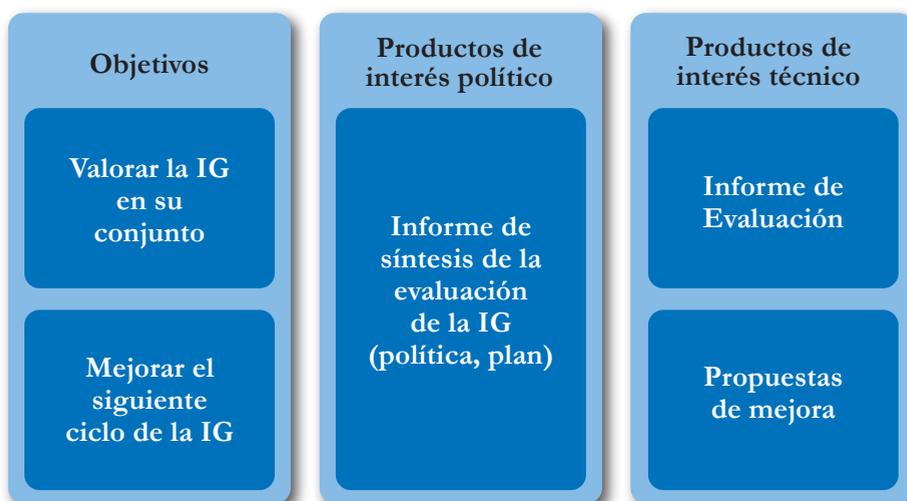


Figura 10.17. Objetivos y productos de interés político y técnico de la etapa 6. Evaluación y mejora de la iniciativa de GIAL (IG).

Como en ocasiones anteriores conviene dejar claro el sentido más profundo de esta etapa. Así, la misma autora anterior nos recuerda que los trabajos de evaluación suelen ir dirigidos al servicio de

- 1) los decisores públicos para que decidan en las mejores condiciones (uso estratégico de la evaluación),
- 2) los gestores públicos para que mejoren la eficacia en la aplicación y desarrollo de políticas, planes y programas (uso operativo y gerencial),
- 3) la ciudadanía, con objeto de mejorar los estándares democráticos en los procesos de toma de decisiones del ámbito público (la información aumenta la transparencia, pero también facilita y anima a la participación).

Y es que en una IG las autoridades, los gestores públicos y los ciudadanos constituyen actores esenciales de un proceso que siempre hemos defendido como claramente participativo.

En el caso de una IG es preciso valorar si el proceso se desarrolló conforme a lo previsto (**resultados**). Con las hipótesis barajadas desde la teoría de las políticas públicas habría que preguntarse dos cosas: a) ¿los grupos objetivo de la actuación pública cambiaron su conducta? (**impactos**), y b) ¿a partir de dicho cambio los problemas se resolvieron y los beneficiarios finales vieron mejorada su situación? (**efectos**). Conviene tener presente que cada uno de estos tipos de evaluación hunde sus raíces en una serie de ciencias o disciplinas: Ciencias Políticas y de la administración, para los resultados, Psicología, Sociología y Pedagogía para los impactos, y las Ciencias Sociales en general para los efectos.

Por otro lado, esta etapa es tan crucial porque también se pone de manifiesto el acierto o desacierto de las conjeturas en las que se basaba el modelo causal construido (véase el análisis de problemas del capítulo 1). Expresado de otra forma: ¿acertábamos cuando suponíamos que el problema era generado por las causas planteadas?

Entre las escasas propuestas metodológicas disponibles para evaluar políticas, planes o programas específicos de GIAL destaca la de Olsen, Lowry y Tobey (1999). La labor de estos autores se dirige a evaluar los **resultados** de la IG. Su intención evaluadora está orientada, fundamentalmente, hacia derroteros de autoevaluación y aprendizaje por parte de usuarios, técnicos, autoridades y donantes. El esquema de trabajo es bien sencillo ya que, a partir de las 26 acciones básicas repartidas por las 5 etapas del ciclo de política pública que utiliza, y que se especifican en la tabla 10.1. del apartado 10.2.2 del presente capítulo, formula 120 preguntas cuyas respuestas constituyen la esencia del apartado evaluador.

No cabe duda de la sencillez y utilidad del modelo propuesto. Sus 120 preguntas pueden inspirar la evaluación de cualquier proyecto ya que admite variaciones y adaptaciones. Todas las cuestiones están organizadas respetando el orden y el contenido de las etapas del ciclo de políticas públicas.

A modo de ejemplo ilustrativo se reproducen en el cuadro 10.23. las preguntas realizadas respecto a una de las acciones básicas de la etapa 1: Identificar los principales asuntos de la IG.

Preguntas para la evaluación de la acción definida dentro de la etapa 1 como “Identificar y evaluar los principales asuntos ambientales, sociales e institucionales y sus implicaciones”:

- A1. ¿Cuáles son los asuntos de manejo identificados y analizados para este proyecto o programa?
- A2. ¿Quién y qué provocó la iniciativa?
- A3. ¿Cómo se organizó la identificación y evaluación de los asuntos de manejo?
- A4. ¿Hasta qué punto a identificación y evaluación consideró las condiciones sociales y económicas de los usuarios?
- A5. ¿Se analizó la relación existente entre las políticas gubernamentales y de otras instituciones y la prioridad de los asuntos de manejo costero?
- A6. ¿Fueron analizados los asuntos de género?
- A7. ¿Cuál fue el enfoque técnico y la calidad de la información en la identificación y evaluación de los asuntos de manejo?
- A8. ¿Cuánta correspondencia hay entre la calidad de la identificación y evaluación y las limitaciones de tiempo, recursos y amplitud de miras bajo los cuales opera el programa?

Fuente: Olsen, Lowry y Tobey (1999, pág. 10-12)

Cuadro 10.23.

Por lo que respecta a los **impactos** sobre los grupos objetivo, es el momento de responder a algunas o a todas las preguntas del tipo: ¿se produjeron los impactos esperados? ¿los cambios de comportamiento fueron permanentes o temporales? ¿cómo se repartieron los impactos a lo largo del litoral, en el tiempo y entre los diferentes grupos de actores? ¿los impactos de la IG son complementarios o contradictorios respecto a otras políticas públicas con incidencia en el litoral? Sobre los **efectos** en los beneficiarios finales (*outcomes*) cabe hacerse preguntas parecidas.

Una interesante cuestión que hay que tener presente es la siguiente: ¿cuándo es el mejor momento para hacer la evaluación? La respuesta es más compleja de lo que aparenta ser. En primer lugar porque la evaluación no debería concebirse como un hecho o etapa aislada.

En realidad acompaña a todo el proceso de la IG. Y por esa razón las evaluaciones pueden realizarse:

- a) para la etapa de planificación (evaluación *ex ante*, donde hay que centrarse en evaluar el diagnóstico y el diseño planificador utilizando el marco lógico¹, por ejemplo),
- b) para la etapa de ejecución o implementación (evaluación *in itinere* o intermedia), y
- c) para la comprobación de los impactos y efectos (evaluación *ex post*).

Por otro lado, varios son los criterios con los que puede abordarse cualquier evaluación. Así, el criterio de **pertinencia** debe responder a las siguientes preguntas ¿Hay relación adecuada entre los objetivos de la IG y la intervención pública producida? ¿Es coherente lo que se ha hecho para resolver el problema planteado? En la evaluación de la política costera de España (AEVAL, 2012), por ejemplo, la pertinencia se establecía entre una serie de objetivos (necesidad de proteger el DPMT) y lo realizado por el Ministerio de Medio Ambiente (intervenciones públicas concretas). En consecuencia, este aspecto de la evaluación debe mirar de forma atenta a los problemas descritos y a los objetivos planteados en las etapas 1 y 3.

También la IG se puede evaluar haciendo referencia a los impactos y se denomina criterio de **efectividad** ¿qué ha pasado como consecuencia de la IG con el comportamiento de los grupos objetivo? ¿Aprobó el Gobierno el reglamento en menos de seis meses a partir de la aprobación de la ley de costas? ¿Se terminó el deslinde de la costa en los 5 años siguientes a la fecha de la aprobación de la ley?

1 El **marco lógico** fue pensado para conceptualizar un proyecto y analizar sus premisas. Es utilizado por un buen número de instituciones internacionales o agencias de ayuda al desarrollo que trabajan en la GIAL (BID, UE, USAID, GIZ, etc.). Los fines son variados, pero destacan aquellos relacionados con el estudio de la viabilidad, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos. En capítulos anteriores se ha podido ver la interrelación lógica que aparece entre problema, meta, objetivo específico, resultados esperados y actividades a realizar. El marco lógico facilita un análisis de estas interrelaciones verificando la validez de las premisas (PNUD, 2009). En la publicación sobre GIAL y el CDB, por ejemplo, el marco lógico de un proyecto IMCAM se construye en una tabla de doble entrada donde las filas que albergan, objetivos, resultados esperados y actividades, se cruzan con las columnas: Lógica de intervención, indicadores objetivamente verificables, fuentes de la verificación, supuestos (Véase AID Environment, National Institute for Coastal and Marine Management/Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Coastal Zone Management Centre, the Netherlands, 2004, pág. 18). También este trabajo ofrece una buena muestra de indicadores asociados al marco lógico.

¿Siguieron construyendo casas al mismo ritmo en zonas de posible inundación mareal? ¿Siguieron pescando ejemplares inmaduros de langosta los pescadores artesanales? ¿Solicitaron los funcionarios todas las plazas disponibles para su formación en GIAL? En realidad, lo que mide la efectividad es la relación entre los impactos previstos y los reales en los grupos objetivo.

Por otro lado, el criterio de **eficacia** evalúa los *efectos* de una IG sobre los beneficiarios finales; sociedad y ciudadanos en general en la mayor parte de los casos de GIAL. ¿Está el dominio público marítimo terrestre (DPMT) ahora mejor administrado? ¿Puede la ciudadanía ahora tomar parte en las decisiones que afectan al DPMT? ¿Puede bañarse la gente del lugar en la laguna costera?, ¿Volvieron a pescar salmones en aquel estuario? ¿Se recuperó el caladero?

Otro criterio de naturaleza más económica mide la **eficiencia**. ¿Lo hecho en la IG se pudo hacer con menos recursos? Expresado de otra forma: ¿Se pudo hacer más en el marco de la IG con los mismos recursos? En este caso se relacionan los recursos empleados en una IG y los efectos obtenidos. Además del anterior existe otro criterio denominado de **eficiencia productiva**. En este caso, se evalúa la relación entre los recursos empleados en la IG y los *actos formales de implementación* (los que en la etapa 4 se han inscrito como productos: decretos, órdenes, normas... los llamados *outputs* administrativos). Como se observará al analizar el caso de la evaluación del programa ecuatoriano de manejo costero, éste es un criterio al que se le otorga cierta importancia.

El proceso evaluador, que en el caso de la GIAL necesita del apoyo y concurso de los actores sociales e institucionales, se sintetiza en un informe, que puede ser más o menos detallado y exhaustivo. Según Merino (2010, pág. 103) los informes de evaluación deben posibilitar la comprensión de:

- 1) *el objetivo de la evaluación;*
- 2) *la delimitación exacta del objeto;*
- 3) *cómo ha sido planificado el proceso evaluador y sus estrategias;*
- 4) *cuáles son los hechos constatados;*
- 5) *cuáles las conclusiones extraídas y*
- 6) *cuáles son las recomendaciones aconsejadas.*

Aunque en los pliegos de condiciones de las correspondientes licitaciones suele aparecer siempre bien detallado, el contenido del *informe evaluador* suele constar de una serie de partes bien diferenciadas:

- a) *Síntesis de la IG evaluada* (descripción de objetivos, contexto donde se desarrolla, etc.)
- b) *Descripción del proceso evaluador* en el que se especifica el método seguido, las fuentes de información, los instrumentos utilizados pero, sobre todo, los criterios evaluadores utilizados y las preguntas que se plantea la evaluación.
- c) *Análisis de las evidencias encontradas*.
- d) *Juicio de valor* basado en las anteriores evidencias.
- e) Argumentaciones referidas a los criterios de evaluación establecidos.
- f) Conclusiones y recomendaciones.

Con objeto de hacer más práctico y visible el contenido de esta etapa se ha seleccionado un caso real de evaluación: el del Programa de Manejo de Recursos Costeros de Ecuador, Etapa II, PMRC II (www.pmrc.gob.ec). Con tal intención se sintetizan los términos de referencia para los servicios de consultoría publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2012.

Alguna información sobre el PMRC II se ha comentado en el capítulo 9. Recordemos que en octubre de 2004, y sobre la base del PMRC I, el Gobierno de Ecuador y el BID suscribieron un contrato de préstamo para ejecutar el PMRC II. El monto del préstamo fue de 12,4 millones de dólares (otros 2 millones fueron aportados por el Gobierno de Ecuador). El objeto general del programa consistía en “mejorar y ampliar el manejo costero integrado, apoyando la transferencia progresiva, a nivel local, de competencias para el ordenamiento y manejo en la zona costera y de esta manera contribuir al uso sustentable de los recursos costeros y al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades locales de la franja costera continental del Ecuador”.

Los objetivos específicos del programa fueron descritos en el capítulo anterior pero conviene recordarlos: (a) *promover a nivel nacional y local, la adopción de políticas y normas costeras y fortalecer la capacidad institucional del sistema de manejo integrado de recursos costeros con vistas a incrementar la participación social;* (b) *apoyar la generación, sistematización y difusión de información sobre el estado y tendencias de los recursos costeros para viabilizar la gestión a nivel nacional y local, y las buenas prácticas de manejo;* (c) *mejorar el bienestar de comunidades y de individuos, mediante la promoción de inversiones comunitarias, de prevención y actividades productivas que aumenten sus ingresos y la participación social en el uso sustentable de los recursos costeros.*

Para entender los términos de la evaluación resulta imprescindible conocer que el PMRC II se organiza a partir de tres componentes diferentes:

- 1) **de gestión costera**, para la elaboración y promulgación del marco normativo del MCI y el desarrollo institucional del sistema; que, a su vez, comprende los siguientes subcomponentes: (a) gestión costera nacional y (b) gestión costera local.
- 2) **de información para la gestión costera**, cuyo objetivo es desarrollar un sistema de información que promueva y apoye la gestión costera eficiente y efectiva; que, a su vez, comprende los siguientes subcomponentes:
 - a) Sistemas de información,
 - b) Estudios de pre-inversión,
 - c) Inversiones en capital humano.
- 3) **de inversiones filocosteras**, que persigue la financiación de obras que beneficien a la comunidad, desde un punto de vista preventivo y productivo, que contribuyan al uso sustentable de los recursos costeros y al mejoramiento de la calidad de vida de la población local. Los dos principales subcomponentes son: a) las inversiones comunitarias y preventivas y b) las inversiones productivas.

Para el contenido antes descrito, el BID y el Gobierno de Ecuador licitan unos servicios de consultoría cuyo objetivo general “es preparar el informe de la Evaluación Final del Programa de Manejo de Recursos Costeros Fase II, concentrándose para ello en realizar el análisis y evaluación de los componentes I y II, e integrando los insumos disponibles sobre los resultados del componente III, a fin de determinar los efectos y logros alcanzados al final de la ejecución del programa”.

En las bases de la licitación se precisa que dicha evaluación analizará los avances en el logro de metas y resultados del programa *en función de los indicadores a nivel de objetivo general como de cada componente específico (I y II), establecidos en el marco lógico; evaluar los impactos y beneficios; el ritmo de desembolsos; la efectividad de esquema de ejecución y administración; y, determinar las lecciones aprendidas y proponer acciones para futuros proyectos. Asimismo, al término de la evaluación de los componentes I y II, el consultor deberá unificar su evaluación con el informe del consultor que evaluará el componente III del programa, a fin de consolidar la información y presentarla a manera de un solo informe, el mismo que será expuesto en el taller de cierre del programa.*

Objetivos específicos de la Evaluación del PMRC II de Ecuador

Determinar si los objetivos, resultados y productos reflejados en los indicadores, tal como está descrito en el diseño del contrato de préstamo, en el marco lógico de los componentes I y II fueron alcanzados y cumplidos a satisfacción.

- a) Evaluar el esquema de ejecución del programa, en relación al planteado durante su diseño, así como de los cambios ocurridos durante su ejecución*
- b) Analizar la sostenibilidad de los resultados del proyecto e identificar las lecciones aprendidas y proporcionar recomendaciones para futuras operaciones a ser financiados por el BID; y*
- c) Evaluar en términos de eficiencia, el desempeño general de la unidad coordinadora y administradora del programa.*
- d) Consolidar en un informe final, el análisis, conclusiones y recomendaciones de la consultoría de la evaluación final del componente III del PMRC II en cuanto al cumplimiento del objeto general del programa.*

Los resultados de estas actividades constituirán los “productos” de la prestación de los servicios.

Cuadro 10.24.

Sobre el alcance y profundidad de los trabajos de evaluación estos se detallan a partir de lo suscrito en el convenio de préstamo para el progreso del MCI:

Componente I – Gestión Costera: creación y adopción de políticas y normas que fortalecen la capacidad institucional del sistema de MCI; ordenanzas; proceso de ordenamiento de los municipios costeros; análisis de aspectos ambientales identificados en la propuesta de préstamo (medidas cautelares para evitar, atenuar o compensar los impactos ambientales adversos de las acciones promovidas por el programa);

Componente II – Información para la gestión costera: nivel de creación y adopción de una sistema de información sobre el estado y tendencias de los recursos costeros para viabilizar la gestión a nivel nacional y local, buenas prácticas de manejo en funcionamiento; realización de estudios para obtener la información esencial con la que fundamentar y mejorar las decisiones de políticas nacionales y locales, así como buenas prácticas de manejo, normas y regulaciones, incluyendo las actividades de preinversión; introducción de material didáctico y capacitación en manejo costero integrado; y, actividades de difusión y promoción del programa.

En la evaluación del PMRC II es necesario *medir y analizar los avances en el logro de metas y resultados o outcomes del programa en función de los indicadores de los componentes I y II; evaluar los impactos y beneficios; el ritmo de desembolsos; la efectividad de esquema de ejecución y administración.*

Algunos criterios o enfoques exigidos para la evaluación del ejemplo ecuatoriano ya fueron comentados en páginas precedentes, otros no tanto aunque son igualmente interesantes: **relevancia, efectividad, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, lecciones aprendidas y aspectos financieros**. De una forma más detallada se señalan las tareas de evaluación, orientando las mismas a través de preguntas clave:

Relevancia: *¿Qué problemas y factores internos y externos han ejercido influencia en el diseño del proyecto, en la respuesta de los grupos beneficiarios y en la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera (SGMC) para lograr los objetivos proyectados? ¿Fueron relevantes los objetivos y el diseño del proyecto dado el contexto político, económico, y financiero? En este punto el pliego de condiciones exige al consultor la presentación de un resumen del ambiente y las condiciones económicas y políticas que hayan podido tener un impacto en el diseño y ejecución del Programa, y en la observancia del marco lógico, así como un análisis del cumplimiento, o no, de los supuestos señalados en el diseño del marco lógico. Como se observa, el BID, de forma muy acertada, considera importante el contexto coyuntural, las circunstancias en las que se ha desarrollado el PMRC II. Recordemos que esta cuestión ya fue mencionada porque es clave en términos generales. Las IG se pueden ver envueltas, muy a su pesar, con situaciones no previstas ni deseadas: catástrofes naturales, conflictos bélicos, crisis económicas, crisis políticas, etc.*

Resultados en términos de productos (outputs) logrados (efectividad): *¿El programa ha alcanzado el número esperado de beneficiarios (es decir, municipios, organizaciones, población, etc.)? ¿Los beneficiarios están satisfechos con la calidad y la entrega de los servicios? En caso no afirmativo, ¿de qué manera los servicios no satisficieron las expectativas de los beneficiarios? ¿Específicamente en qué aspectos no estuvieron satisfechos los beneficiarios? ¿Qué mejorías concretas o cambios se dieron para que se logren los resultados dentro de la nueva administración del programa?*

Evaluación de resultados (eficacia y eficiencia): *Se considerarán los siguientes criterios a propósito del programa: (a) Relación de causalidad; y (b) Eficiencia. Es decir, ¿de qué manera el programa contribuyó al alcance de la meta y medir hasta qué punto la intervención produce o produjo los beneficios que tenía que producir, según el diseño y la planificación original de la actividad? ¿se obtuvieron los objetivos deseados o si también surgieron consecuencias no deseadas? ¿Cuáles han sido las actividades realizadas por el programa que mayor impacto y beneficiarios ha generado?*

Aspectos de ejecución: *Describir y evaluar el esquema de ejecución del programa, considerando el contexto institucional existente. Proveer de información acerca de los problemas e imprevistos enfrentados por la unidad ejecutora y las medidas que se tomaron para remediarlos (ya sean administrativos, operativos, financieros, políticos, económicos, estratégicos, culturales, etc.).*

Sostenibilidad: *El informe deberá determinar el nivel de sostenibilidad del programa. ¿Se espera que los efectos del programa permanezcan en el tiempo? Si las entidades y organizaciones beneficiarias, ¿disponen de la capacidad de poder cumplir con los compromisos adquiridos?*

Lecciones aprendidas: *El consultor deberá proveer información acerca de las condiciones económicas, políticas y financieras que existieron y que deberán existir, el nivel de capacidad institucional de la unidad ejecutora, el nivel requerido de participación de los beneficiarios y de cumplimiento de compromisos, y otros factores de éxito que deberán estar presentes de modo que puedan ser considerados en otros programas de esta naturaleza en el futuro.*

Aspectos financieros: *Se analizará la ejecución financiera del programa. La información que se generará será en relación al ritmo de desembolsos según los planes operativos anuales, es decir que se determinará el grado de ejecución anual del programa en su conjunto separado por fuente de financiamiento (monto desembolsado por año respecto al monto originalmente planteado en el cronograma original de desembolsos) y se medirá el cumplimiento de metas cualitativas y cuantitativas previstas en el programa y la viabilidad de las mismas.*

Al finalizar la consultoría, el consultor debe realizar una presentación del informe final en el taller de cierre del programa PMRC II, que estará bajo su coordinación conjuntamente con la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera.

La última cuestión que puede resultar interesante trata sobre la necesidad de redactar un **informe de síntesis**, que facilite la lectura y comprensión de la evaluación a los actores concernidos (en este caso BID, Gobierno de Ecuador, participantes, interesados y beneficiarios del PMRC II). De una forma especial subrayamos la condición del pliego cuando exige la organización de un **taller** con estos actores con el fin de presentar el resultado final de la evaluación. Las dos anteriores tareas o actividades técnicas avalan la conveniencia de reforzar ciertos aspectos en la formación de los gestores, y que fueron estudiados en los capítulos 2 y 7: propiciando algunas destrezas intelectuales (capacidad de síntesis) y habilidades sociales (comunicación) para la GIAL.

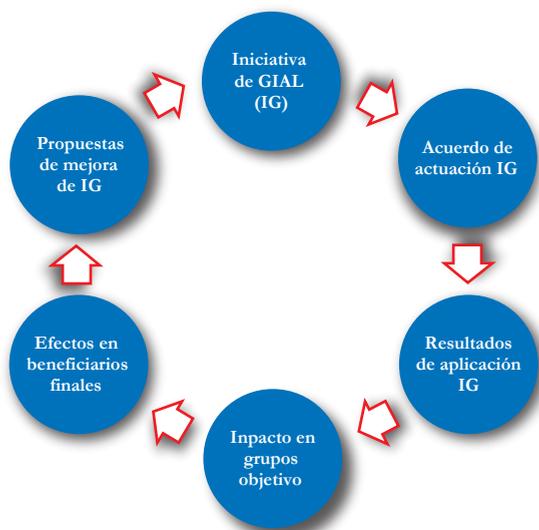


Figura 10.18. Ciclo de mejora continua para iniciativas de GIAL (IG)

De todo lo expuesto en este apartado se deduce que los principales productos de la etapa 6 de evaluación y mejora son los siguientes: *informe de evaluación* de la IG (que debería incluir una síntesis o documento sumario) y las correspondientes *propuestas de mejora*, que deben identificarse con las obtenidas al final de la evaluación.

Etapa	Objetivos	Actividades y tareas	Productos de interés político	Productos de interés técnico
1: Agenda y compromiso político	<p>Aproximar la IG a las autoridades políticas y administrativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer, con cierta aproximación, todas las tareas y actividades a realizar en la IG y el orden de su ejecución - Determinar el hecho(s) que ha originado la IG - Tener capacidad (directa o indirecta) de interlocución con el sistema político y administrativo - Promover un diálogo y acuerdos informales con y entre autoridades político administrativas - Determinar los problemas y conflictos públicos que interesen a la IG desde un punto de vista político - Prefijar los tres grupos de actores públicos y privados principales 	<ul style="list-style-type: none"> - Definición inicial de problemas y conflictos desde un punto de vista político - Declaración política sobre la IG en forma de orientaciones o <i>lineamientos</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Licitación o concurso público para la IG - Plan de trabajo - Inventario provisional de actores sociales e institucionales - Acto administrativo que legitime y ampare la IG (orden, decreto, ley...) - Autoridad y unidad administrativa para la GIAL. - Celebración de un evento sobre GIAL - Informe inicial
	<p>Incluir la IG en la agenda político administrativa y conseguir un compromiso formal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Incluir en la agenda política los problemas que justifican la IG - Lograr un acuerdo institucional para el comienzo de los trabajos - Comprometer el liderazgo gubernamental nombrando una autoridad (nueva o existente) - Crear una pequeña unidad administrativa de impulsión para la IG - Desarrollo de un hito importante que señale el inicio del proceso - Difusión y presentación de los trabajos 		

Tabla 10.8. Preparando una iniciativa de gestión integrada de áreas litorales (IG). Etapa 1: Agenda y compromiso político

Etapa	Objetivos	Actividades y tareas	Productos de interés político	Productos de interés técnico
2: Preparación	Prever hipotéticas desviaciones del proceso inicialmente previsto	<ul style="list-style-type: none"> - Corregir alteraciones importantes de la IG 	<ul style="list-style-type: none"> - Arquitectura institucional de la IG - Argumentación para una política o plan de GIAL - Hoja de ruta de la IG 	<ul style="list-style-type: none"> - Alertas - Vocabulario básico - Plan de comunicación - Presupuestos - Mecanismos, reglas y procedimientos para el funcionamiento de la IG - Ambito geográfico - Línea de base - Análisis sobre problemas y conflictos del litoral - Informe sobre la viabilidad de la IG
	Identificar las necesidades organizativas, operativas y logísticas esenciales	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre los recursos humanos para el equipo de trabajo - Sobre el tiempo disponible para las diferentes tareas - Sobre recursos económicos con los que sufragar los gastos - Necesidades y difusión de la información. Sistemas de comunicación. - Sobre alojamiento, desplazamientos, sedes, oficinas y salas de reuniones, aparatos e instrumentos de medición, comunicación, etc. 		
	Conocer y organizar a los actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar a los participantes de los tres grupos de actores, precisando sus intereses y necesidades - Organigrama que facilite la coordinación y cooperación entre los actores implicados - Facilitar y organizar la participación - Preparar procedimientos para la gestión de problemas y conflictos 		
	Compartir el mismo soporte conceptual y metodológico	<ul style="list-style-type: none"> - Disponer de una terminología y lenguaje común - Ofrecer razones que justifiquen la IG a todos los actores implicados - Acordar un enfoque conceptual de la IG: Gobernanza para la SBH - Definir el método que se empleará y describir el proceso de la IG - Establecer unos límites geográficos aproximados 		
	Determinar la línea de base del sistema litoral	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar el subsistema físico y natural. - Analizar el subsistema social y económico, patrimonio cultural. - Analizar la vulnerabilidad y los riesgos costeros. Cambio climático. - Analizar el subsistema político y administrativo: Decálogo para la GIAL. - Evaluación de Servicios Ecosistémicos. - Identificar generadores indirectos y directos del cambio. - Profundizar en los problemas y conflictos más importantes - Difusión y presentación de los trabajos 		

Tabla 10.9. Preparando una iniciativa de gestión integrada de áreas litorales (IG). Etapa 2: Preparación

Etapa	Objetivos	Actividades y tareas	Productos de interés político	Productos de interés técnico
3: Planificación	Prever hipotéticas desviaciones del proceso inicialmente previsto	<ul style="list-style-type: none"> - Corregir alteraciones importantes de la IG 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de actuación (PA). 	<ul style="list-style-type: none"> - Alertas - Diagnóstico sintético - Escenarios tendenciales - Escenarios alternativos - Visión, principios, - Metas y objetivos - Cuatro programas de acción
	Compartir una imagen definida de la situación actual y consensuar el futuro deseado en términos de SBH	<ul style="list-style-type: none"> - Sintetizar un diagnóstico general de situación enfatizando el proceso evolutivo de las últimas décadas - Seleccionar los temas de mayor interés y delimitar el ámbito geográfico - Dibujar la imagen futura más probable - Elegir la imagen futura a la que se aspira (visión) entre varias alternativas basada en unos principios asumidos (valores) - Establecer metas y objetivos para la SBH. 		
	Definir los instrumentos de actuación para alcanzar los objetivos y medir el grado de éxito alcanzado	<ul style="list-style-type: none"> - Criterios y estrategias para alcanzar los objetivos - Formular el plan de actuación estructurado en programas de Acción: a) de ecosistemas, b) socioeconómico, c) de gobernanza, y d) de casos piloto - Acordar los enunciados evaluativos sobre el proceso, resultados y efectos de la IG para la construcción de un sistema de indicadores. Determinar el propósito de la evaluación: aprendizaje, mejora, rendir cuentas... - Difusión y presentación de los trabajos 		

Tabla 10.10. Preparando una iniciativa de gestión integrada de áreas litorales (IG). Etapa 3: Planificación

Etapa	Objetivos	Actividades y tareas	Productos de interés político	Productos de interés técnico
4: Institucionalización	Prever hipotéticas desviaciones del proceso inicialmente previsto	<ul style="list-style-type: none"> - Corregir alteraciones importantes de la IG 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de actuación político administrativo (PPA) para una iniciativa de GIAL (política, plan) 	<ul style="list-style-type: none"> - Alertas formales de implementación: decretos, órdenes, normas...
	Insertar la IG en las instituciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobar por vía reglamentaria el plan de actuación (cronograma), pasando a ser política o plan de actuación político y administrativo - Repartir responsabilidades institucionales - Incorporar un sistema de financiación y de incentivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo de actuación político administrativo (APA) para una iniciativa de GIAL (política, plan) 	
	Preparar a las instituciones y a la sociedad para la ejecución del APA abordando algunas actuaciones de tipo transversal (Medidas de avance)	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer reglamentariamente una institución con autoridad y una organización específica para la IG - Aprobar procedimientos para la coordinación y cooperación institucional - Aprobar un programa de formación específica para funcionarios y empleados públicos - Aprobar mecanismos reglados vinculados a la información y a la participación pública - Aprobar un programa de educación y concienciación pública - Difusión y presentación de los trabajos 		

Tabla 10.11. Preparando una iniciativa de gestión integrada de áreas litorales (IG). Etapa 4: Institucionalización.

Etapa	Objetivos	Actividades y tareas	Productos de interés político	Productos de interés técnico
5: Ejecución y seguimiento	Prever hipotéticas desviaciones del proceso inicialmente previsto	<ul style="list-style-type: none"> - Corregir alteraciones importantes de la IG 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de evolución de la IG (política, plan) 	<ul style="list-style-type: none"> - Alertas formales de implementación: decretos, órdenes, normas... - Cuatro programas de acción - Sistema de Indicadores de resultados (etapas del proceso CPP) - Sistema de indicadores de impactos (E-SE-G-CP) - Sistema de indicadores de efectos (E-SE-G-CP)
	Cumplir con el acuerdo de actuación político administrativo APA (outputs):	<ul style="list-style-type: none"> - Profundizar en las medidas de avance e Incorporar nuevas medidas no aprobadas anteriormente - Desarrollar el programa de acción orientado a las actuaciones directas en el litoral: sobre los ecosistemas (E) y sobre los aspectos socioeconómicos (SE) - Desarrollar el programa de acción para la gobernanza (G) del litoral - Desarrollar el programa de acción para los casos piloto (CP) 		
	Vigilar que la IG se desarrolla conforme a lo planificado y esperado a través de un sistema de indicadores	<ul style="list-style-type: none"> - Llevar a cabo un seguimiento del proceso del APA (resultados) - Llevar a cabo un seguimiento de los impactos del APA - Llevar a cabo un seguimiento de los efectos del APA - Difusión y presentación de los trabajos 		

Tabla 10.12. Preparando una iniciativa de gestión integrada de áreas litorales (IG). Etapa 5: Ejecución y seguimiento.

Etapa	Objetivos	Actividades y tareas	Productos de interés político	Productos de interés técnico
6: Evaluación y Mejora	Valorar la IG en su conjunto	<ul style="list-style-type: none"> - Confirmar el propósito de la evaluación y su enfoque - Evaluar el resultado del proceso: Diagnóstico y diseño (evaluación <i>ex ante</i>) y su Implementación (evaluación <i>intermedia</i>). - Evaluar los impactos o cambios conducta de los grupos objetivo (evaluación <i>ex post</i>) relacionados con objetivos y destinatarios. - Evaluar los efectos observables en beneficiarios finales (<i>outcomes</i>) (evaluación <i>ex post</i>), mide efectos más allá de resultados previstos, deseados y no deseados, efectos en la sociedad - Establecer los criterios de evaluación: pertinencia, efectividad, eficacia, eficiencia, eficiencia productiva 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de síntesis de la evaluación de la IG (política, plan) 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de evaluación - Propuestas de mejora
	Mejorar el siguiente ciclo de la IG	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer las correcciones que permitan mejorar el siguiente ciclo de la Política Pública de GIAL, en términos de proceso, resultados y efectos, y relacionados con la gobernanza, los ecosistemas y la realidad socioeconómica - Difusión y presentación de los trabajos 		

Tabla 10.13. Preparando una iniciativa de gestión integrada de áreas litorales (IG). Etapa 6: Evaluación y mejora.

Conclusiones generales

El presente capítulo ha refinado el método de trabajo de la GIAL adaptándolo mejor al modelo de análisis del ciclo de políticas públicas. Es probable que aquellas IG que tengan en cuenta los presupuestos metodológicos descritos en páginas precedentes puedan avanzar de manera más firme y segura. Entre otras razones porque podrán competir en la misma arena que otras políticas públicas para atraer la atención de aquellos que toman las decisiones y de los que deberían apoyarlas.

Valorar un razonamiento y *modus operandi* político-técnico resultará más apropiado a la hora de conseguir las metas establecidas en el contexto de la SBH. Al fin y al cabo, los ecosistemas costero marinos no necesitan ningún tipo de gestión; siempre se han *administrado* por sí mismos. Son los comportamientos humanos con respecto a ellos los que requieren intervención pública metódica pensada para un cambio drástico.

Lo anterior no quiere decir que el conocimiento y el método científico sean abandonados a su suerte en este tipo de iniciativas. Afirmamos, de forma rotunda, todo lo contrario. Lo que sucede es que la lógica con la que se han abordado bastantes políticas, estrategias, planes y programas de GIAL no siempre ha interpretado de forma acertada, lo que ocurría con los problemas y conflictos de naturaleza pública. Y ello condicionaba el resultado de las soluciones propuestas. En este sentido, las Ciencias Políticas juegan un importante papel desde el punto de vista metodológico.

Por otro lado, las diferentes etapas de que consta el método requieren, y se nutren, de lo aprendido en capítulos anteriores. Pero ahora interesa el proceso propiamente dicho. Y la necesidad, cuando no exigencia, de obtener unos productos concretos que tienen su origen en una decisión política y no tanto en una actividad técnica. En cualquier caso, se le ha prestado especial atención a algunas etapas debido a que no siempre han sido tratadas con el detalle requerido (incorporación a la agenda política, preparación, institucionalización, evaluación).

Del contenido de las etapas descritas se obtiene una conclusión evidente que, aunque ya era conocida, no siempre ha sido bien interiorizada. Y esto último es clave para no seguir cometiendo los mismos errores. Nos referimos al hecho de que sin el apoyo político y social, el progreso de las IG, simplemente, no es posible. Sin determinación y un claro liderazgo político no cabe esperar de estos procesos resultados tangibles en el cambio del comportamiento de los grupos humanos.

Además, los que hemos señalado como productos de interés político también constituyen piedras angulares para la GIAL. Sin ellos será difícil cualquier tipo de avance. Por eso, los actos formales de las autoridades político administrativas tienen más valor del que, a veces, se le atribuye. Pero expuesto así podría parecer que cualquier mejora en términos de SBH es solo atribuible a los representantes institucionales o autoridades político administrativas. Tampoco dicha interpretación sería acertada. Esa es la razón por la que se mantiene la intención de que el proceso sea eminentemente participativo; para que la dirección que se establece desde un proceso *top-down* sea filtrada y fortalecida desde otro en sentido contrario o *bottom-up*.

Bibliografía

AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios), 2012, *Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la Protección del Dominio Público Marítimo–Terrestre, en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 233 pp.

AID Environment, National Institute for Coastal and Marine Management/ Rijkswaterstaat voor Kust en Zee (RIKZ), Coastal Zone Management Centre, the Netherlands.(2004). *Integrated Marine and Coastal Area Management (IMCAM) approaches for implementing the Convention on Biological Diversity*. Montreal, Canada: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (CBD Technical Series no. 14), 51 pp.

Barragán Muñoz, J.M., (Dirección y coordinación), 2002, *Guía de buenas prácticas para la gestión de los recursos del litoral de la provincia de Cádiz*, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial de Cádiz, 92 pp.

Barragán, Muñoz, J.M., 2010, *Reflexiones acerca del futuro de Bahía Málaga* (Pacífico colombiano), Preparado para Parques Nacionales Naturales de Colombia (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, República de Colombia), Patrocinado por el Órgano Autónomo de Parques Nacionales de España (MARM) y el Ministerio para la Cooperación al Desarrollo de los Países Bajos, 31 pp.

Barragán Muñoz, J.M., 2011, *Iniciativa iberoamericana de manejo costero integrado: ideas para el progreso de una nueva política pública*, CYTED-Ibermar, pág. 69-127.

Barragán, J.M., Coronado, D., Arcila, M., Macías, A. y Chica, A. (1999). *Agenda 21 Litoral de la Janda. Hacia un desarrollo sostenible*. Cádiz. Diputación Provincial de Cádiz y Universidad de Cádiz, 64 pp.

Barragán, J.M., Arcila, M., 2003, *Agenda 21 de la Costa Noroeste de la Provincia de Cádiz*, Diputación Provincial de Cádiz, 120 pp.

Barragán, J. M., Chica, J. A., Pérez, M. L., 2008, *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 256 pp.

Belfiore, S., Barbrière, J., Bowen, R., Cicin-Sain, B., Ehler, C., Mageau, C., McDougall, D., Siron, R., 2006, *Manual para la medición del progreso y de los efectos directos del manejo integrado de costas y océanos*, Manuales y Guías de la COI, (Intergovernmental Oceanographic Commission), 46; Dossier ICAM, 2. París, UNESCO, 217 pp.

Bridge, L. 2001. *Policy instruments for ICZM in selected european countries*. Maidstone, Coastline. 95 pp.

Clark, J. R., Ed., 1991. *The Status of Integrated Coastal Zone Management: A Global Assessment*, CAMPNET, University of Miami/RSMAS, Miami, Florida. 118 pp.

Clark, J. R., 1992, *Integrated management of coastal zones*. FAO Fisheries Technical Paper. No. 327. Rome, FAO, 167p.

Clark, J. R., 1996. *Coastal Zone Management Handbook*. New York. Lewis Publishers. 694 pp.

Cunchong, P., Dajin, Y. y Zengcui, H., 2008, *Resources development and preservation in the estuary and coastal zones in Zhejiang Province, China*, in *Integrated Coastal zone Management*, Research Publishing, Singapoore, pág. 327-347

COI (Intergovernmental Oceanographic Commission), 2003, *A Reference Guide on the Use of Indicators for Integrated Coastal Management*, prepared by S. Belfiore, M. Balgos, B. McLean, J. Galofre, M. Blydes, and D. Tesch. Manuals and Guides 45. París, UNESCO, 127 pp.

Ehler, C., and Douvere, F., 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. París: UNESCO. (English).

García Sanabria, J., García Onetti, J. y Barragán, J.M. (Dir.). 2011. *Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales en España. Materiales para un debate sobre gobernanza*. Fundación Biodiversidad y UCA, 337 pp. (Edición electrónica localizable en <http://www.gestioncostera.es/REGIAL/>).

GESAMP (IMO/FAO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection) 1996, *The Contributions of Science to Integrated Coastal Management*, GESAMP Reports and Studies, No. 61. 66 pp.

Henocque, Y. y Denis, J., 2001. *Una guía metodológica: instrumentos y personas para una gestión integrada de zonas costeras*. Volumen II. Manuales y guías COI 42. UNESCO, París

Massachusetts Office of Coastal Zone Management Policy Guide, 2011, Massachusetts Office of Coastal Zone Management

Merino Cuesta, M., 2010, *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública de España, 118 pp.

Ministry of Transport, Public Works and Water Management; the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment; the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality; and the Ministry of Economic Affairs, 2005, *EU Recommendation concerning the Implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe* Report on Implementation in the Netherlands, 28 pp. (abstract).

MMA (Ministerio del Medio Ambiente), 2001, *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia*, Dirección General de Ecosistemas, Bogotá, Invemar, 95 pp.

Olsen, S.B. (2003). *Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives*. *Ocean & Coastal Management*, 46, 347–361.

Olsen, S., Lowry, K., Tobey, J., 1999, *The common methodology for learning, A manual for assessing progress in coastal management*, Coastal Management Report 2211, The University of Rhode Island. Coastal Resources Center Graduate School of Oceanography, Narragansett RI, 39 pp.

Pickaver, A.H., Gilbert, C. and Breton, F., 2004, *An indicator set to measure the progress in the implementation of integrated coastal zone management in Europe*. *Ocean & Coastal Management*, 47, 449-462.

PNUD, 2009, *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 218 pp.

Rice, J., 2003, *Environmental health indicators*. *Ocean & Coastal Management*, 46: 235-259.

Sorensen, J.C., McCreary, S. y Brandani, A. 1992. *Arreglos institucionales para manejar ambientes y recursos costeros*. Universidad de Rhode Islands, Centro de Recursos Costeros. 185 pp.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2012, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ed. Ariel, 285 pp.

Tasmanian State Coastal Policy, 2009, *Revised to take account of a minor amendment that was Gazetted on 25 February 2009*.

UNEP, 2011, *Taking Steps towards Marine and Coastal Ecosystem-Based Management, An Introductory Guide*, Tundi Agardy, John Davis, Kristin Sherwood, Ole Vestergaard, Marine Affairs Research and Education (MARE), UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 189, 67 pp.

UNEP/MAP/PAP, 1999, *Conceptual Framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management*. Split, Priority Actions Programme, 78 pp.

UNEP/MAP/PAP, 2012, *The ICZM process: A Roadmap towards coastal sustainability*, Split, 34 pp. 3 Annexes.

Lecturas de especial interés

Barragán Muñoz, J.M., 2011, *Iniciativa iberoamericana de manejo costero integrado: ideas para el progreso de una nueva política pública*, CYTED-Ibermar, pág. 69-127.

COI, (Intergovernmental Oceanographic Commission), 2006, *Manual para la medición del progreso y de los efectos directos del manejo integrado de costas y océanos*, preparado por Belfiore, S., Barbière, J., Bowen, R., Cicin-Sain, B., Ehler, C., Mageau, C., McDougall, D., Siron, R.,. Manuales y Guías de la COI, 46; Dossier ICAM, 2. París, UNESCO, 217 pp.

Merino Cuesta, M., 2010, *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública de España, 118 pp.

Olsen, S., Lowry, K., Tobey, J., 1999, *The common methodology for learning, A manual for assessing progress in coastal management*, Coastal Management Report 2211, The University of Rhode Island. Coastal Resources Center Graduate School of Oceanography, Narragansett RI, 39 pp.

PNUD, 2009, *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 218 pp.

10 ideas clave

1. El método para iniciativas de GIAL (IG) debe adaptarse más y mejor al modelo de análisis de las políticas públicas. La eficacia de los resultados de las IG depende en cierta medida de tal adaptación.
2. El proceso metodológico de cualquier IG, aceptando los correspondientes ajustes derivados de que se trate de una política, plan, programa, u otro tipo de instrumento, puede sustanciarse en seis etapas distintas: 1. Inclusión en la agenda política, 2. Preparación, 3. Planificación, 4. Institucionalización, 5. Ejecución y seguimiento, 6. Evaluación y mejora.
3. Cada etapa influye en las siguientes y viene condicionada por la anteriores. En consecuencia, desde el punto de vista metodológico hay que interpretarlas como partes de un proceso único que tiene carácter cíclico y continuo.
4. Derivado de lo anterior las interfases deberían ser consideradas como hitos que advierten sobre la continuidad y buena marcha de la IG.
5. De cada etapa cabe esperar unos productos concretos. Aunque todos son necesarios, conviene prestar especial atención a aquellos que generan gran interés para las autoridades político administrativas y para los grupos objetivo.
6. En el detalle metodológico y en el esquema de trabajo puede volcarse buena parte del conocimiento adquirido en capítulos precedentes. Así, la dimensión ecológica, socioeconómica y de gobernanza ayudan a estructurar y dotar de contenido el método propuesto. Los casos pilotos se interpretan como una estrategia de aprendizaje.
7. Todas las etapas desembocan en una última que tiene como función la evaluación de la propia IG. Esta, que cuenta con criterios, enfoque y métodos particulares, se erige en instrumento de comprobación de naturaleza empírica. En esta etapa se validan las hipótesis causales, el método de implementación, etc.
8. En cada una de las etapas precedentes habría que ser cuidadosos y diligentes con lo exigido por la de *evaluación y mejora*, ya que en esta se decantan y reflejan buena parte de los esfuerzos anteriores.
9. La evaluación admite dimensiones diferentes: según los resultados (para el proceso de ejecución), según los impactos (para valorar los cambios producidos por la IG en los grupos objetivo), y según los efectos (que relaciona la IG con lo conseguido para los beneficiarios finales).
10. El itinerario metodológico propuesto se interpreta como una guía para la orientación de los trabajos. Toda IG debe ser lo suficientemente flexible como para que el método pueda adaptarse al lugar, a las personas y a las instituciones que buscan la SBH.

Ejercicios a partir de la lectura “Barragán, J. M., Chica, J. A., Pérez, M. L., 2008, Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 256 pp.”

1. Comenta la metodología seguida en la formulación de la EA-GIZC de la página 18.
2. ¿Dirías que existe relación entre la agenda política y la Proposición no de ley del Parlamento de Andalucía para promover un proyecto andaluz sobre GIAL de la página 23?
3. Lee con atención los argumentos ofrecidos entre las páginas 248 y 253. ¿Crees que tienen alguna utilidad? ¿a quién iría dirigido?
4. ¿son adecuados los principios establecidos para la EA-GIZC (páginas 37 y 38)?
5. ¿qué opinas sobre el esquema representado en la figura 3.1. de las páginas 48 y 49? ¿representaría un modelo aproximado de GIAL?
6. Explica el Diagnóstico Estratégico de la página 99 en adelante. ¿con qué lo identificarías? ¿tienen relación clara con los Objetivos estratégicos?
7. Lee y comenta las acciones propuestas entre las páginas 214 y 226.
8. Una vez formulada la Estrategia ¿qué paso sería el siguiente según el esquema metodológico propuesto en el capítulo 10?



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

www.tebarflores.com

