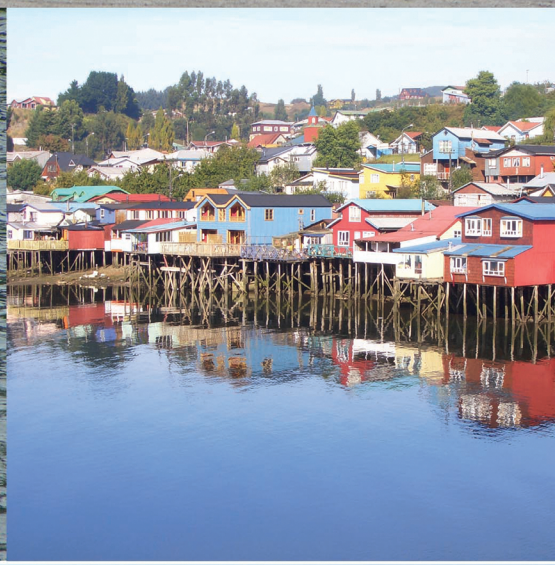
GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES

ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS DE LA DISCIPLINA

MARÍA LUISA PÉREZ-CAYEIRO
Prólogo de Juan Manuel Barragán Muñoz





Editorial Tébar

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES:

ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS DE LA DISCIPLINA

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES:

ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS DE LA DISCIPLINA

MARÍA LUISA PÉREZ-CAYEIRO

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

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 Flores. La infracción de estos derechos puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y siguientes del Código Penal).

GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES: ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS DE LA DISCIPLINA
María Luisa Pérez-Cayeiro

EDITORIAL TÉBAR FLORES, S.L.
Tel.: 91 550 02 60
Fax: 91 550 02 61
pedidos@tebarflores.com
www.tebarflores.com

ISBN: 978-84-7360-536-6

Copyright de todas las fotos de este libro: María Luisa Pérez Cayeiro.

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

Al abuelo
(In memoriam)
Porque de tu mano descubrí Cádiz…

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

EL MAR

Necesito del mar porque me enseña:
no sé si aprendo música o conciencia:
no sé si es ola sola o ser profundo
o sólo ronca voz o deslumbrante
suposición de peces y navíos.
El hecho es que hasta cuando estoy dormido
de algún modo magnético circulo
en la universidad del oleaje.
No son sólo las conchas trituradas
como si algún planeta tembloroso
participara paulatina muerte,
no, del fragmento reconstruyo el día,
de una racha de sal la estalactita
y de una cucharada el dios inmenso.

Lo que antes me enseñó lo guardo! Es aire,
incesante viento, agua y arena.

Parece poco para el hombre joven
que aquí llegó a vivir con sus incendios,
y sin embargo el pulso que subía
y bajaba a su abismo,
el frío del azul que crepitaba,
el desmoronamiento de la estrella,
el tierno desplegarse de la ola
despilfarrando nieve con la espuma,
el poder quieto, allí, determinado
como un trono de piedra en lo profundo,
substituyó el recinto en que crecían
tristeza terca, amontonando olvido,
y cambió bruscamente mi existencia:
di mi adhesión al puro movimiento.

III. El fuego cruel *en Memorial de Isla Negra*
Pablo Neruda (1964)

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

Índice

Prólogo 15
Agradecimientos 19
CAPÍTULO I. ASPECTOS FORMALES 21
1.1. Encuadre teórico y justificación del tema 21
1.2. Hipótesis de partida y objetivos propuestos 25
1.3. Esquema metodológico y estructura 27
1.4. Fuentes de información 36
CAPÍTULO II. APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO. SISTEMA LITORAL 43
2.1. Introducción. Delimitación conceptual. Ámbito Geográfico 43
2.2. Expresiones que aluden a la disciplina 49
2.3. Definiciones y límites del ámbito geográfico 55
2.4. Nuevos aportes. Evolución del concepto 67
2.5. Propuesta de delimitación del ámbito geográfico para la GIAL 70
2.6. Resumen y reflexiones 71
CAPÍTULO III. FUNDAMENTOS DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES. OBJETIVO DE ESTUDIO 73
3.1. Introducción 73
3.2. Aspectos formales de la Gestión Integrada de Áreas Litorales: conceptos y términos; principios; metas y objetivos 74
3.2.1. Conceptos y términos 74
3.2.2. Principios de la gestión del litoral 82
3.2.3. Metas y objetivos de la gestión del litoral 96
3.3. Aspectos metodológicos aplicados a la gestión del litoral 110
3.3.1. ¿Qué es el método? 110
3.3.2. Características de un proceso de GIAL 112

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

3.3.3. Metodología de planificación estratégica (años 1992-1999) 123
3.3.4. Otras/nuevas aportaciones metodológicas (2000-2011) 129
3.3.5. Esquema metodológico para iniciativas de GIAL 141
3.4. Resumen y reflexiones 155
CAPÍTULO IV. CAMBIOS DE TENDENCIA Y RETOS DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES 157
4.1. Introducción. Fuentes de información y método 157
4.2. Búsqueda y análisis de factores clave 159
4.3. Resultados: Factores claves 162
4.3.1. Coordinación y cooperación institucional 163
4.3.2. Información y conocimiento científico 187
4.3.3. Participación pública 206
4.3.4. Fortalecimiento institucional 227
4.4. Resumen y reflexiones 242
CAPÍTULO V. ENCUADRE TEÓRICO Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA 247
5.1. Introducción 247
5.2. Conservación de la Biodiversidad de Importancia Mundial a lo largo de la Costa Chilena (Chile) 255
5.2.1. Introducción y breve descripción del proyecto 255
5.2.2. Contexto nacional 258
5.2.3. La gestión integrada de áreas litorales en Chile 265
5.2.4. Proyecto de Conservación de la Biodiversidad de importancia mundial a lo largo de la costa chilena 271
5.2.5. Resumen y reflexiones 290
5.3. Programa Ecoplata (Uruguay) 294
5.3.1. Introducción y breve descripción del proyecto 294
5.3.2. Contexto nacional 295
5.3.3. La gestión integrada de áreas litorales en Uruguay 301
5.3.4. Programa Ecoplata 303
5.3.5. Resumen y reflexiones 310
5.4. Agencia Brasileña de Gestión Costera (Brasil) 312
5.4.1. Introducción y breve descripción del proyecto 312
5.4.2. Contexto nacional 312
5.4.3. La gestión integrada de áreas litorales en Brasil 317
5.4.4. Agencia Brasileña de Gestión Costera 320
5.4.5. Resumen y reflexiones 327
5.5. Estrategia Andaluza de Gestión Costera Integrada de las Zonas Costeras 329
5.5.1. Introducción y breve descripción del proyecto 329
5.5.2. Contexto andaluz 331

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

5.5.3. Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras 334
5.5.4. Resumen y reflexiones 349
5.6. Criterios de gestión de la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre (ZSP del DPMT) en Andalucía 351
5.6.1. Introducción y breve descripción del proyecto 351
5.6.2. Contexto de la gestión de la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre 353
5.6.3. Criterios de Gestión de la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre 357
5.6.4. Resumen y reflexiones 368
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES 371
Referencias bibliográficas 379
Listado de acrónimos 399

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

Prólogo

Cada prólogo es diferente. Cada uno tiene justificadas razones para ser escrito con el mayor de los afectos, incluso con admiración. Cuando se accede a redactar un prólogo, se acepta una invitación que distingue y honra también a quien lo escribe; porque cada libro viene precedido por una vibrante mezcla de entusiasmo, esfuerzo y generosa entrega por parte del autor. Pero el verdadero protagonista de este ejercicio es el resultado final: una obra concreta. Y esta siempre va dirigida a unos determinados destinatarios. Por eso estoy convencido que, en realidad, cuando se escribe un prólogo se ejercita una especie de alineación entre autor, obra y lector.

La obra que ahora nos ocupa es un magnífico ensayo. Es fruto de la voluntad férrea de su autora, a la que acompaña la inteligencia necesaria para saber interpretar lo que ha sucedido en los últimos veinte años en la gestión de las áreas litorales del mundo. Su rigor metodológico, la extensa lista de referencias bibliográficas que tuvieron que ser leídas, así como el carácter reflexivo de una investigación honesta y muy capaz, nos sitúan con bastante fidelidad en la encrucijada donde se encuentra nuestra disciplina científica.

En efecto, estamos ante una novedosa rama del saber cuyo cometido es afrontar, y resolver en lo posible, problemas concretos; aquellos ligados a los efectos de la ocupación y aprovechamiento económico de áreas geográficas tan dinámicas como complejas; pero también a los vinculados a la seguridad de bienes y personas que pueden estar amenazadas por la energía inconmensurable del medio marino. Y el avance observado no concuerda con los esfuerzos realizados por un gran número de agencias nacionales e internacionales. Muchas de las iniciativas de gestión integrada de áreas litorales (GIAL) no han dado los frutos esperados, y en otras ocasiones los resultados se desconocen. ¿Por qué? ¿Cuáles son las razones que explican

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

avances tan modestos? ¿Qué elementos merecen ser estudiados con detenimiento y minuciosidad?

En la obra que el lector tiene en sus manos la autora le ofrece sus propias respuestas. Estas han sido antes meditadas a la luz de múltiples ensayos procedentes de instituciones de reconocido prestigio y autores de acreditada solvencia. Son respuestas que demuestran valentía a la hora de interpretar estudios y hechos que se suceden a lo largo de dos intensas décadas de búsqueda. Donde el objeto precioso que se pretende encontrar es una convivencia más armónica entre seres humanos y sistemas litorales. Para ello resulta crucial un nuevo modelo de organización social pero sobre todo de relaciones institucionales. Entre otras razones porque estamos tratando con bienes, espacios e intereses de naturaleza pública.

En el mundo científico son muy necesarios aquellos trabajos de investigación que tratan sobre lugares concretos, o sobre temas muy precisos y bien delimitados. Pero abordar de forma crítica una disciplina, como lo hace la autora en este ensayo, es una cosa muy distinta y empresa nada fácil. Y ello resulta imprescindible para el progreso de la ciencia. La capacidad de reflexión demostrada en las páginas siguientes constituye una aportación de primer orden. Aunque resulta obligado recordar que dicha tarea exige cualidades que solo los buenos investigadores poseen.

Respecto al contenido del libro interesa resaltar varias cuestiones. Llama la atención una magnífica estructura, que responde a un bien entendido, y mejor utilizado, emparejamiento dialéctico: entre el método deductivo, desarrollado en la primera parte, y el inductivo con el que se aborda la segunda mitad del trabajo.

En la primera parte se enfrenta, sin complejos y de manera exitosa, al análisis de los fundamentos de la propia disciplina. Aquí demuestra buen entendimiento y capacidad de síntesis crítica sobre temas muy relevantes para la GIAL: adecuada interpretación del sistema litoral, carácter pragmático para reconocer las bondades y los inconvenientes de las propuestas metodológicas, etc. Pero, el que de verdad se nos antoja como uno de los capítulos con mayor atractivo, es el dedicado a los factores clave para el avance de la GIAL. Aquí la autora tiene el suficiente discernimiento para fijar su atención en varios aspectos que pueden hacer más viable, y sobre todo eficaz, cualquier proyecto de GIAL. Y resulta que todos ellos son componentes titulares de un modelo de Gobernanza. Lo cual sitúa la disciplina en la rama de las ciencias a la que de verdad pertenece, aunque el escenario en el que se desarrolle sea, en sentido estricto, ecosistémico.

En la segunda mitad de la obra la autora hace cinco aportaciones muy especiales. Se trata de otras tantas experiencias profesionales y académicas vividas en diferentes países. Del análisis de estos proyectos se desprende rigor en la interpretación de la realidad y fino olfato para encontrar las causas profundas de lo que acontece. Ello le permite abstraer y simplificar, hasta hacer comprensible al lector, casos con los que avalar sus hipótesis de trabajo.

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

El texto que sigue constituyó la Tesis Doctoral de María Luisa Pérez-Cayeiro, defendida en la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la UCA en abril de 2012, dirigida por el que redacta estas líneas y calificada, de forma unánime, con la máxima nota. El tribunal que estuvo compuesto por los siguientes miembros: Dr. Javier Sanz Larruga (Universidad de A Coruña), Dr. Adolfo Chica Ruíz (Universidad de Cádiz), Dr. José Ojeda Zújar (Universidad de Sevilla), Dr. Rafael Hernández del Águila (Universidad de Granada) y Dra. Filomena Cardoso Martins (Universidad de Aveiro).

No cabe duda que esta obra será de gran utilidad tanto a los que se acercan por primera vez a la GIAL, como para aquellos con dilatada experiencia pero con inquietud por los parcos resultados obtenidos en dos decenios. Unos y otros reconocerán, de forma nítida, que la autora ha reinterpretado de manera crítica nuestra disciplina. Y es que resulta que este ejercicio de serena reflexión se esperaba hace tiempo. Es tan conveniente como necesario.

Por todo lo que precede entenderán que me sienta muy honrado y tenga muy buenas razones para haber escrito un prólogo con admiración y el mayor de los afectos. Solo me resta agradecerle a la autora su capacidad de trabajo y sacrificio. He podido ver que mientras escribía esta tesis doctoral la ha debido compatibilizar, cuando no simultanearla, con una importante carga docente, con la continuidad en su formación y con la estancia temporal en otros países donde ha seguido investigando. Estoy seguro que todo ello consolidará lo que ya es de hecho: una gran profesora universitaria. Pero también, y sobre todo, redundará en beneficio de su querida institución.

Dr. Juan M. Barragán Muñoz

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

Agradecimientos

Quiero agradecer a *Juan Manuel Barragán* la labor realizada en la dirección de la presente tesis doctoral, por lo que me has enseñado, por tu apoyo tanto a lo largo de la realización de este trabajo como durante los años que he disfrutado de tus consejos, orientaciones y buen hacer como responsable del grupo de investigación de *Gestión Integrada de Áreas Litorales* de la Universidad de Cádiz, y sobre todo por la confianza que has depositado en mí desde el principio.

También deseo agradecer al resto de mis compañeros y amigos, o amigos y compañeros, su constante ayuda, estímulo y generosidad en estos últimos años. A *Adolfo Chica*, compañero de viajes, por tu cariño y apoyo diario, a los "Javis" *Javier G. Onetti* y *Javier G. Sanabria* por transmitir tantas ganas y entusiasmo al grupo, por vuestra inestimable ayuda, a *Manuel Arcila* por tus consejos y tu interés para que esto saliese adelante, a *Ana Macías* porque me gusta trabajar a tu lado, a *José Antonio López* por contar conmigo, a *Pedro Arenas* por tus ideas, a *María De Andrés*, *Cristina Pallero* y *Estrella Sánchez* por vuestro formidable trabajo desinteresado y a *Eleonora Verón* porque aunque estés al otro lado del océano te siento muy cerca, por tu inmensa alegría. A todo el grupo *GIAL* gracias por hacer de la investigación algo mucho más interesante y útil; cada uno con sus logros y avances hacéis que este trabajo merezca la pena.

Junto a todos los anteriores, quiero expresar mi agradecimiento al resto de personas que componen mi familia gaditana: *Emma Bello*, *Javier Freire*, *Anabel Rodríguez*, *Fabiola Bueno*, *Laura Barco*, *Miguel Acosta, David Benítez*, *Santi Iglesias*, *Manolo Cabaco*, *Carmen Tornero* y *Juan Antonio Martín* por vuestro afecto en todo momento (por esos viernes de relax que le cargan las pilas a cualquiera).

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

A mis compañeros de Ciencias del Mar, muy especialmente a *Mila C-Soriguer* y a *Rafa Mañanes* por vuestro interés, por vuestro constante apoyo y por vuestra amistad.

También a las personas que con tanta amabilidad compartieron su tiempo, sus experiencias y trabajos, y su compañía en maravillosas salidas de campo durante las estancias de investigación: a *Consuelo Castro* y a *Claudia Alvarado* de Chile porque, además de vuestra gran ayuda profesional, encontré en vosotras una amistad que perdurará siempre, a las personas que componen el Programa Ecoplata de Uruguay por vuestra acogida, y a los brasileños *Marinez Scherer*, *Antonio Poleti* y *Martinus Filet* por vuestra infinita hospitalidad y porque os quiero mucho.

Por último, y ante todo, a mi familia porque siempre estáis ahí acompañándome, animándome y comprendiéndome con ilusión y cariño. Gracias a mis padres, a mi hermano y a mi abuela, a quienes modestamente dedico este trabajo.

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

Capítulo 1:

Aspectos formales

1.1. Encuadre teórico y justificación del tema

La Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) puede ser definida como un proceso de administración pública de los espacios y los recursos del litoral, en un ámbito complejo, integrado por varios ambientes: terrestre, de transición y marino, que tiene por objeto el desarrollo y el bienestar humano a través de la protección y conservación del capital natural. Esta definición es la síntesis de una serie de definiciones realizadas por diferentes instituciones y autores: Clark (1992); Carvalho y Rizzo (1994); UNEP (1995); OCDE (1995); Cicin-Sain y Knecht (1998); Kay y Alder (1999); Comisión Europea (2000); Consejo de Europa (2000, a, b); Barragán (2003) y UNESCO/COI (2006). La datación de los enunciados se concentra, sobre todo, en la década de los noventa. Ello induce a pensar en una disciplina relativamente joven dentro del panorama científico técnico internacional.

En cualquier caso, la Gestión Integrada de Áreas Litorales se inscribe en el marco de las políticas públicas que operan al servicio del desarrollo sostenible en ámbitos geográficos muy singulares. Incluso cabe adelantar que su metodología recordará, sin duda, a la utilizada para el ciclo general de las políticas públicas (Olmeda, 1999). Así, el proceso que caracteriza la formulación de toda política pública, implica el abordaje de cinco fases consecutivas, que conforman un ciclo iterativo:

Fase 1. Identificación de las cuestiones prioritarias o problemas: en la que se expresan demandas para acciones provenientes del sistema político y administrativo. Estos temas configuran la agenda política que implica asuntos de interés societario.

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

Fase 2. Formulación de propuestas de políticas públicas: donde se establece la respuesta a los anteriores problemas reconocidos en forma de soluciones. Las cuales se manifiestan como planes, programas, etc.

Fase 3. Legitimación de las políticas públicas: una vez seleccionadas las propuestas de acción, se respaldan con un firme apoyo político e institucional y se procede a su promulgación como normativa o acción de gobierno.

Fase 4. Implantación de las políticas públicas: en esta fase se organizan los procedimientos burocráticos y organizativos que permiten actuar. Para ello se procede a la aprobación de medidas de control, implantación de instrumentos específicos, provisión de pagos o servicios, recaudación de impuestos, etc. En resumen: se lleva a la práctica la acción acordada.

Fase 5. Evaluación de políticas públicas: donde se valora el desarrollo de las actuaciones y de los planes o programas y, sobre todo, sus resultados. Posteriormente, se difunde la información sobre los "productos" del sistema político-administrativo. Por último, se lleva a cabo un seguimiento de lo conseguido gracias a la implantación de la política para poder completar el ciclo con sugerencias de cambios y ajustes de mejora.

No obstante, la gestión costera es una función pública porque afecta a temas de naturaleza o propiedad pública y a intereses básicos de la sociedad (Barragán, 2010). Además, el marco general en el que la administración pública toma las decisiones de gobierno y de gestión no es estrictamente técnico: es, sobre todo, político (Subirats y Gomá, 1999). Por su parte, Olsen, Page y Ochoa (1999) señala que el desarrollo de los programas gubernamentales de GIAL sigue un ciclo similar al que corresponde el desarrollo de las grandes políticas de Estado. Por tanto, y a la luz de la degradada situación de los ecosistemas costeros y de sus servicios, resulta conveniente tener en cuenta que la principal meta de la GIAL es diseñar un proceso de administración que conduzca a un cambio de tendencia.

Ante el reto de impulsar este cambio, se evidencia una eminente dificultad para gestionar, de forma más racional, el espacio y los recursos litorales desde el ámbito público de actuación. Estos obstáculos están directamente relacionados con su singularidad y trascendencia. Las razones que avalan tales atributos provienen de tres puntos de vista muy diferentes (Barragán, Chica y Pérez-Cayeiro, 2008):

1. Desde el punto de vista físico y natural, es un área extremadamente original porque: alberga medios de distinta naturaleza, interdependientes e interactivos (litosfera, atmósfera e hidrosfera salada y continental); registra un dinamismo inusual y un funcionamiento complejo (interacciones y cambios biológicos, geomorfológicos y químicos en períodos de tiempo extremadamente breves); contiene ecosistemas con las mayores tasas de productividad y diversidad biológica (marismas); son muy frágiles y vulnerables, con algunas cadenas tróficas bastante simples (no

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

suelen sobrepasar los cinco eslabones en el medio marino); son básicas como zona de cría de ciertas especies de valor ecológico y comercial (hábitats críticos como las praderas de fanerógamas); existen unidades ambientales que cumplen funciones de filtro natural respecto a los vertidos, o de barrera defensiva respecto a amenazas naturales (tormentas, inundaciones, tsunamis, erosión). Además, el carácter dinámico de las aguas marinas (corrientes, olas, vientos) y la enorme movilidad de la mayor parte de los recursos vivos asociados (aves, peces y mamíferos marinos migratorios) hacen del litoral un ámbito realmente difícil para la planificación y gestión.

2. Desde el punto de vista económico y social, es un espacio tan escaso como deseado. Ello implica, por un lado, complejidad y, por otro, procesos de revaloración constantes, incluso especulativos. Pocos ámbitos geográficos y recursos registran intensidades de uso tan elevadas y diversas, con una tendencia marcadamente creciente. Varias razones justifican tal fenómeno: importantes recursos naturales y fuente de alimentos; clima benigno debido a menores amplitudes térmicas; fertilidad en los suelos; llanuras o planicies que hacen posible y fácil los aprovechamientos agrícolas; paisajes con un gran atractivo; "litoralización" de nuestra sociedad (que llega a revalorizar la propiedad inmobiliaria a veces muy por encima de otros bienes de inversión); localización de las grandes plataformas intermodales de transporte; etc. Pero, además de un punto de vista productivo, las zonas costeras cumplen funciones sociales de enorme trascendencia ligadas a una determinada calidad de vida: como áreas de recreo; de belleza estética (pintura, fotografía); como espacio donde se busca el relax, la calma espiritual y psicológica; etc. Todo lo anterior explica que se trate de ámbitos tan deseados como conflictivos y problemáticos desde una perspectiva socio ambiental.

3. Desde el punto de vista jurídico y administrativo, es preciso destacar una serie de aspectos, en algunos casos absolutamente singulares: la naturaleza pública de la mayor parte de las áreas marítimo-terrestres y marinas; el carácter público de los recursos vivos (peces, crustáceos, aves) y no vivos (arena, petróleo, gas, aguas marinas) de las mismas; la inusual convergencia de administraciones en la gestión de los intereses y asuntos públicos, tanto en lo referido a las escalas territoriales como a los sectores de administración; el elevado número de intereses privados diferentes, que no siempre pueden convivir de forma armónica, la diversidad de los mecanismos e instrumentos de gestión establecidos; la dificultad para encontrar fórmulas que hayan tenido éxito en su administración y, sobre todo, la necesidad de descubrir modelos de gestión que respondan a las características físicas y naturales del litoral, permitiendo la integración de las áreas marinas y terrestres.

La relación de los tres puntos de vista expuestos resulta evidente. Incluso su carácter interactivo. Dicha relación se esquematiza de la siguiente manera: los recursos naturales constituyen la base del sistema productivo, mientras que el aparato jurídico y administrativo establece las relaciones entre aquellos y éste. La realidad cotidiana nos demuestra que, en numerosas ocasiones, los usos y actividades económicas

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

presentan problemas tanto de implantación como de desarrollo. Tales problemas se manifiestan en forma de conflicto entre usuarios de diferentes usos y actividades o entre usuarios y recursos.

Cuando nos planteamos la necesidad de elegir un tema, con suficiente atractivo y posibilidades de proyección en nuestro futuro académico e investigador, la evaluación de las últimas dos décadas de la Gestión Integrada de Áreas Litorales planteaba la oportunidad de detenerse a reflexionar sobre los cimientos de la propia disciplina, que a la postre se ha convertido en nuestro principal campo de acción. De hecho, la mayoría de los proyectos que desarrolla el grupo de investigación HUM 117 de la Universidad de Cádiz, están vinculados con la gestión del litoral y sus recursos.

Este trabajo de tesis doctoral surge para dar respuesta, en primer lugar, a las responsabilidades docentes que asumí, en 2007, al comenzar a formar parte del elenco de profesores del Área de Conocimiento de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Cádiz. En este sentido, la mayor parte de los créditos que imparto corresponden a las asignaturas de Planificación y gestión del litoral y del medio marino e Introducción a la Gestión de las Zonas Costeras en la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales; además de participar en varias materias del Máster Oficial de Gestión Integrada de Áreas Litorales en la mencionada facultad.

El objetivo de estas enseñanzas consiste en introducir a los alumnos de Ciencias del Mar a la disciplina. Por un lado, les permite relacionar el conjunto de sus conocimientos (fruto de su formación multidisciplinar) y les facilita una visión integrada de las zonas costeras. Por otro, les proporciona recursos suficientes como para que puedan aplicar tales conocimientos en proyectos complejos orientados al desarrollo sostenible. También les familiariza con los principales instrumentos con los que cuenta nuestra moderna sociedad para la intervención ordenada y racional en dicho ámbito. En cualquier caso, nuestra intención ante esta responsabilidad ha sido actualizar los conocimientos y la información relacionada con la GIAL; Además de estar al tanto de experiencias, estudios y proyectos en diversos contextos con el fin de contar con la capacitación necesaria para desarrollar la tarea docente encomendada.

En segundo lugar, el desarrollo de este trabajo se debe a la propia inercia de investigación en la que está inmersa el Área de Conocimiento. Lo cierto es que a finales de los años ochenta se inicia una línea orientada al litoral y, con el transcurso del tiempo, se ha ido consolidando una trayectoria de trabajo bastante bien definida. Esta experiencia adquirida abarca proyectos en las diversas escalas territoriales con la administración: la europea; la estatal (fundamentalmente, con la Dirección General de Sostenibilidad de Costas del Ministerio de Medio Ambiente); la autonómica (sobre todo, con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía); y la local (en la Diputación y en varios municipios de la provincia de Cádiz). Además, la cooperación e intercambio del grupo de investigación con instituciones de diversos países de Iberoamérica, en la gestión de las costas y del medio marino, es una de las razo-

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

nes de haber elegido esta región para el estudio de la práctica de la disciplina, y que se desarrolla en la segunda parte de este trabajo.

Y en último lugar, porque reconozco, en cierto modo, la obligación de abstraer y transferir las experiencias o lecciones aprendidas de mi anterior etapa profesional en la Empresa Pública de Gestión Medio Ambiental (EGMASA) de la Junta de Andalucía (actual Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía). Desde 2003 a 2007 tuve la oportunidad de trabajar en varias e innovadoras iniciativas puestas en marcha por la administración autonómica para el ámbito litoral. No cabe duda de que la experiencia de esta etapa, al participar en diferentes procesos de formulación de instrumentos de gestión, ha sido de gran interés. En este sentido, haber tenido ocasión de conocer, de mano de los gestores y los técnicos de la propia administración, las tareas y el estado de la gestión cotidiana de los recursos y de los espacios litorales; o los intereses y las necesidades de la sociedad en general a través de procesos participativos, entre otras experiencias, me ha proporcionado una visión particular de la realidad institucional, social y política, que considero de utilidad a la hora de analizar y evaluar la disciplina.

1.2. Hipótesis de partida y objetivos propuestos

El presente trabajo tiene como objetivo general evaluar la Gestión Integrada de Áreas Litorales en las últimas dos décadas. Ello debe contribuir, aunque sea de manera muy modesta, a trazar nuevos caminos para la formulación de políticas y modelos de gestión adaptados a estos ámbitos geográficos. Este estudio aspira a constituirse en un aporte conceptual, inspirado en un elevado número de opiniones y experiencias. Para ello se parte de un planteamiento previo de hipótesis de trabajo que se expresa, de forma esquemática, a continuación.

I. La Gestión Integrada de Áreas Litorales es una nueva disciplina que aún está en pleno proceso de consolidación epistemológica. Además, se considera frontera y participada por otras: Ordenación del Territorio; Gestión de Cuencas Hidrográficas y Planificación Espacial Marina. Estas distintas formas de planificación han ido surgiendo, de forma reactiva, a demanda y con objeto de solucionar una serie de conflictos determinados; unos temas clave que absorben buena parte del trabajo de las instituciones públicas. Cada una de estas disciplinas ha ido apareciendo en un preciso contexto histórico; pero tienen en común, además de su trascendencia ambiental y social, el hecho de que surgen cuando existe alguna amenaza para acometer la adecuada gestión de esos asuntos clave.

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

II. Han existido avances considerables durante el período estudiado, los cuales permiten albergar cierta esperanza respecto a una futura mejora de la gestión integrada del litoral. Aunque también es posible que, en términos generales y de forma simultánea, hayan cambiado poco, o muy poco, los patrones de actuación en este ámbito geográfico. Lo que sucede es que estas mejoras se suelen iniciar en instituciones o agencias internacionales y desde la academia. Porque estos organismos son los que se han enfrentado, a través de sus resultados, al paradigma de la relación del ser humano con los ecosistemas costeros y marinos. En cualquier caso el avance de su aplicación práctica se observa a ritmos extremadamente lentos.

III. Las administraciones públicas no han completado el necesario proceso de adaptación y modernización institucional que implica este nuevo modelo de gobernanza para las áreas litorales. Según Aguilar (2006), que se produzca un cambio en el concepto de forma de gobierno "gobernanza" indica tanto la disminución de la confianza social en la capacidad directiva de los gobiernos, por lo menos en el terreno socioeconómico de la prosperidad y bienestar; así como el (re)nacimiento de la confianza de la sociedad en sus propias capacidades, la toma de conciencia de su corresponsabilidad en el destino social y la valía de su aporte a la solución de los problemas de la convivencia o supervivencia que antes se quisieron resolver mediante programas gubernamentales y burocracias. En este sentido, de acuerdo con la Comisión Europea (2001), las administraciones públicas deben redefinir sus instrumentos y, sobre todo, asumir con determinación la corresponsabilidad que integra la coordinación entre los tres componentes elementales de la gobernanza: el gobierno; las organizaciones privadas (mercado) y las organizaciones sociales.

IV. A partir de los casos prácticos se pueden observar los déficits de la Gobernanza en la gestión de las zonas costeras y del medio marino. Uno de los problemas constatados es que en este nuevo sistema de gobierno tiende a difuminar el patrón de responsabilidades (Natera, 2004). No obstante, la dificultad para establecer la atribución de obligaciones acaba suscitando incertidumbres en las instituciones encargadas de formular unas políticas firmes, eficientes y secundadas en las áreas litorales. De hecho, el establecimiento de una política pública debe encarnar un sólido compromiso por parte de la administración, asegurar la disponibilidad de recursos y garantizar la honestidad y la transparencia de cara a la sociedad. En definitiva, este es el motivo por el cual determinadas iniciativas de GIAL, buenas prácticas y experiencias, no se consolidan incluso después de transcurrido cierto tiempo.

Para el desarrollo de las anteriores hipótesis, y conjuntamente con ellas, se proponen unos objetivos específicos que se detallan a continuación:

I. Analizar la reciente evolución de la gestión integrada de áreas litorales en el marco internacional. Es decir, examinar qué ha ocurrido en las últimas dos décadas, y comprobar si se han producido cambios en el marco teórico y conceptual de la gestión integrada de áreas litorales, así como valorarlos.

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

II. Identificar los factores clave que permiten el progreso de la gestión integrada de áreas litorales, atendiendo a los aspectos transversales del propio sistema de gestión, y no a las cuestiones o los problemas primordiales del litoral, de sus ecosistemas o las actividades económicas objeto de la gestión. Por tanto, por factor clave debe entenderse aquella condición o requisito indispensable que fortalece y facilita el avance de la disciplina, que favorece el desarrollo de la GIAL y contribuye a lograr los resultados previstos, al menos en el largo plazo.

III. Valorar los avances acaecidos en cada uno de estos factores clave y, además, definir los cambios de tendencia de estos en los procesos de GIAL, atendiendo al origen y las características del documento o experiencia; el estado de desarrollo del ámbito geográfico o región; la época de formulación de la iniciativa; etc.

IV. Buscar y examinar distintos mecanismos y fórmulas reales de funcionamiento o aplicación de aquellas condiciones y requisitos indispensables de la GIAL. Para ello debe averiguarse si existen, o no, en la actualidad modelos de gestión más adecuados, o con buen funcionamiento, que pudieran servir de inspiración en otros escenarios y realidades.

V. Analizar determinados casos y experiencias de gestión integrada de áreas litorales a la luz de los supuestos teóricos de la disciplina. Para ello nos centraremos, de forma selectiva, en algunas cuestiones fundamentales: ámbito geográfico, metodología utilizada, factores clave para la GIAL, etc.

VI. Destilar los resultados en unas pocas reflexiones sobre lo acontecido en la gestión integrada de áreas litorales en las últimas dos décadas. Estas en sí mismas, constituyen una aportación a la propia disciplina.

1.3. Esquema metodológico y estructura

Methodos es un concepto griego que alude al camino por medio del cual se puede realizar una aproximación a lo que se desea conocer. En su sentido moderno se trata de un tipo de razonamiento que implica la exclusión del error mediante verificación y comprobación (Pardo, 1997). Las ciencias fácticas, frente a las formales, son aquellas que tienen como objeto el estudio de entes materiales, ya se trate de hechos o procesos. La gestión integrada de áreas litorales se considera una disciplina científica aplicada, empírica o experimental. No obstante, se han elegido las dos proposiciones metodológicas básicas, la deductiva y la inductiva, para abordar la tarea de esta investigación.

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

En este sentido, los caminos escogidos para analizar los avances de la disciplina y dar respuesta a las hipótesis de partida, alcanzando los objetivos planteados en este trabajo, son dos. El cometido se emprende a través del método deductivo. Es decir, en el primer gran apartado de la tesis (capítulos II a IV) se parte de un sistema metodológico que insiste en el carácter previo de la formulación de hipótesis. Se define por ir de lo general a lo específico. De hecho, durante el proceso se han ido obteniendo conclusiones particulares consecuencia de unos principios, proposiciones o supuestos generales de la disciplina.

En cambio, en la segunda parte de la investigación (capítulo V) se opta por el método inductivo. Se trata de alcanzar el objetivo contrastando la validez de las conclusiones obtenidas sobre los avances de la GIAL a partir de hechos observados. Así, la observación y reflexión es el punto de partida y, en consecuencia, la tarea sería recopilar y analizar hechos referentes al objeto de estudio. Según dicha perspectiva metodológica, los resultados se infieren a partir de los datos recogidos. Sin embargo, resulta necesario reconocer el valor limitado y relativo de las conclusiones obtenidas a partir de los cinco casos elegidos objeto de estudio. Tales casos no son definitorios ni conclusivos, respecto a la disciplina en general. Constituyen una simple muestra que pretende dar luz sobre los avances reales de la gestión integrada de áreas litorales.

En definitiva, se presentan dos partes complementarías entre sí. Un emparejamiento dialéctico en el sentido literal del concepto. A lo largo de la primera parte este esquema de trabajo propicia un acercamiento progresivo a la disciplina estudiada; también ayuda a la verificación de las hipótesis establecidas. En todo momento se plantea la necesidad de comprobar los indicios que han ido surgiendo durante la investigación. Es por ello que se buscaron casos concretos y experiencias de GIAL que, por su origen, cometido y funcionamiento, fuesen adecuados proyectos de demostración para poder contrastar los resultados de la primera parte de este trabajo de investigación.

De este modo se establecieron, unos criterios para elegir algunos casos en la región Iberoamericana. La preferencia por Iberoamérica corresponde a los motivos comentados en el epígrafe dedicado a justificar la elección del tema. Estas pautas de selección atañen a las conjeturas, en principio a nuestro parecer, más determinantes para la GIAL: la delimitación del ámbito geográfico; políticas públicas; coordinación y cooperación; fortalecimiento institucional; participación e información y conocimiento. Así, se estimó que cada uno de los cincos casos elegidos era, a su vez, una buena muestra para analizar con relativa profundidad varios de los supuestos.

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

	Ámbito geográfico	Políticas Públicas	Coordinación Cooperación	Fortalecimiento Institucional	Participación	Información conocimiento
Caso 1: Proyecto GEF Marino (Chile)	X	X			X	X
Caso 2: Programa Ecoplata (Uruguay)			X	X	X	X
Caso 3: Agencia Costera (Brasil)	X	X	X		X	
Caso 4: Estrategia Andaluza de GIZC		X	X	X	X	
Caso 5: Gestión ZSP del DPMT (Andalucía)	X		X	X		X

Cuadro 1.1. Aspectos determinantes para seleccionar los casos y las experiencias de GIAL.

En relación a la estructura del presente trabajo, este se ha organizado en dos grandes apartados. Ambos son coincidentes con los diferentes métodos de investigación utilizados aunque complementarios entre sí. La primera parte consta de tres capítulos y está íntegramente dedicada al análisis de la disciplina. La segunda, se centra en el análisis de proyectos concretos de gestión integrada de áreas litorales en diferentes ámbitos geográficos y con contextos ambientales, sociales, económicos y políticos distintos.

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial



Figura 1.1. Organización y estructura del trabajo de investigación.

En el capítulo de inicio, Aproximación al objeto de estudio: El sistema litoral, se realiza un estudio de la delimitación conceptual del ámbito geográfico, con la intención de analizar si se han producido cambios en su consideración. Así, se ha estimado oportuno identificar las expresiones utilizadas para referirse a la disciplina. También, valorar los criterios establecidos para delimitar el litoral y, por tanto, la evolución del

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

concepto desde distintos puntos de vista: geográfico, físico, biológico, jurídico, administrativo, etc.

En el siguiente capítulo, Fundamentos de la gestión integrada de áreas litorales: Objetivo de estudio, se examinan los aspectos formales y teóricos de la disciplina: conceptos y términos, principios de la gestión del litoral, metas y objetivos. El propósito, en primer lugar, es facilitar el entendimiento de determinados planteamientos que permitan el intercambio de ideas sin confusiones conceptuales. Por otro lado, se revisan los principios o las normas fundamentales sobre las que se apoyan los cimientos de la disciplina y, también, la forma de plantear y formular las metas y los objetivos de la GIAL.

Además se investigan los aspectos metodológicos empleados y sus características. Para ello se diferencian dos periodos que facilitan el análisis y la exposición de los resultados. De esta forma se considera una primera etapa, en la década de los 90, que se caracteriza por ir asumiendo las premisas de la planificación estratégica. En una segunda fase, más o menos a partir del año 2000, se estudian las nuevas aportaciones. En este sentido, al final del capítulo, se sugiere un esquema metodológico detallado respecto a futuras iniciativas de gestión integrada de áreas litorales.

En el capítulo siguiente, Cambios de tendencia y retos de la gestión integrada en áreas litorales, se identifican y estudian algunos factores clave de la disciplina. Es decir, las condiciones o requisitos indispensables que fortalecen la misma y contribuyen a alcanzar los resultados esperados. En primer lugar, el método de análisis elegido para seleccionar los factores clave ha consistido en explorar distintas fuentes de información sobre GIAL, sobre todo de carácter estratégico. No obstante, se han establecido unas pautas y criterios para llevar a cabo la comparación de las diferentes aportaciones. Así, el producto de este cotejo es una relación de temas transversales que se reconocen como tales en diversas fuentes de información. Esta revisión sugiere que existe un cierto consenso sobre cuáles son las condiciones, y los requisitos indispensables, en el desarrollo de una propuesta de gestión integrada para las áreas litorales. En consecuencia, se han estudiado las siguientes cuestiones: coordinación y cooperación; información, generación y transferencia de conocimiento; participación pública y fortalecimiento y capacitación institucional.

La segunda parte de este trabajo se centra en el análisis de casos de gestión integrada para áreas litorales. Así, el capítulo De la teoría a la práctica: Reflexión a partir de casos y experiencias complementa las consideraciones, observaciones y reflexiones surgidas en la primera parte. No obstante, se han elegido planes, programas y proyectos que reúnen varias particularidades: carácter estratégico u operativo; trayectorias más o menos dilatadas; mayor o menor alcance en cuanto al ámbito geográfico; etc. Pero también, se ha considerado conveniente estudiar el funcionamiento de alguna institución vinculada con la GIAL. En este caso se ha elegido una "nueva institución" que nace con la aspiración de satisfacer las premisas de la go-

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

bernanza; su meta es hacerse cargo de algunas de las funciones no cubiertas por parte de la administración pública.

De este modo, se han seleccionado cinco iniciativas de GIAL del ámbito cultural iberoamericano para su análisis:

a) Proyecto de Conservación de la Biodiversidad de Importancia Mundial a lo largo de la Costa Chilena (Proyecto GEF-Marino). El estudio de este caso obedece a varias razones. En primer lugar, se considera de interés la delimitación del ámbito geográfico porque se integran la parte terrestre y la marina, considerando a ambas como un único sistema interrelacionado para llevar a cabo su administración y gestión. También es relevante el hecho de que a través de una política de protección se crea la figura de Áreas Marino Costero Protegidas de Múltiples Usos (AMPC-MU), con lo que se pretende potenciar la optimización de asociaciones público-privadas asociadas a estas y a la gestión local.

Estas AMPC-MU se establecen en tres espacios piloto en distintos lugares de la costa de Chile. Cada uno es especialmente representativo por sus atributos geográficos. Así, la primera de las áreas se localiza en la III Región Atacama. Esta es una zona de transición entre el árido Norte Grande de Chile y el fértil valle central. En esta región se complementan ambas características: paisajes desérticos y verdes valles regados por las aguas de los ríos Copiapó y Huasco, junto a ambientes de playa y dunas de arenas blancas.

La segunda AMPC-MU se ubica en la X Región de Los Lagos. Este es un lugar significativo porque se comienza a observar la fuerte erosión y el desmembramiento del territorio continental, producto de la acción de los glaciares milenarios y cuyo retroceso a latitudes más altas formó lagos que dan origen a su nombre. Es interesante señalar que en la Región se encuentran planicies litorales de gran extensión presentes hasta la Isla de Chiloé. También se caracteriza por albergar áreas de bosque nativo Templado Valdiviano. Además incorpora zonas estuarinas, correspondientes a la zona de penetración de las más altas mareas de ríos como el Huellelhue y el Cholhuaco.

La tercera de las áreas piloto se emplaza en la XII Región de Magallanes y Antártica Chilena, comprende al sector del estrecho de Magallanes y fiordos adyacentes a la isla Carlos III. Está situada en un paisaje típico de fiordos y canales patagónicos y fueguinos, influenciada por aguas de distinta procedencia: del océano Atlántico, de la Corriente del Cabo de Hornos, del aporte de glaciares que caen directamente al mar y de los ríos. Además, predominan fuertes vientos y considerables precipitaciones gran parte del año. No obstante, su posición geográfica genera en el área un ecosistema único, heterogéneo y con alta productividad biológica.

En este caso destaca la trascendencia dada al conocimiento científico para evaluar el estado de los espacios y los recursos. Ello resulta una pieza clave en el proceso de

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

toma de decisiones. Por último, también resulta muy adecuado para su estudio porque dispone llevar a cabo consultas y admite la participación de los actores sociales e institucionales directos en la elaboración de los planes de gestión en cada una de las AMPC-MU.

b) El Programa Ecoplata de Uruguay representa un esfuerzo de coordinación y cooperación entre distintas instituciones para el apoyo de la GIAL en el país. Supone, por tanto, un ejemplo de fortalecimiento institucional en cuanto a los tres componentes de este factor clave: un proyecto de política, una organización de la base social y la disposición de recursos humanos, técnicos y financieros. En este sentido, resultaba especialmente clave la quinta etapa del programa (2006-2009), objeto de análisis de esta investigación, cuyo lema era "conectar el conocimiento con la acción". Así, uno de los propósitos más destacados ha sido contribuir al saber colectivo, la comunicación y la transparencia para estimular el interés y el apoyo popular.

En el litoral uruguayo se diferencian dos zonas: la denominada Platense que se corresponde con las costas del Río de la Plata; y la llamada Atlántica que es la parte bañada por el Océano Atlántico, caracterizada por una diversidad de ambientes litorales y costeros. El Río de la Plata es un sistema estuarino extenso. Presenta aguas de poca profundidad y, salinidad y turbidez variables. Su emplazamiento latitudinal impone una marcada estacionalidad que se refleja también en la variabilidad térmica de sus aguas (Viana, 2009).

Por otro lado, la costa atlántica uruguaya se caracteriza por la presencia de playas arenosas rectilíneas alternadas con afloramientos rocosos, entre los que destacan emplazamientos singulares como Cabo Polonio, Cabo de Santa María, Punta del Diablo o José Ignacio. A diferencia de la costa Platense hay una ausencia notoria de aportes fluviales de importancia. Aunque, se desarrolla un sistema de lagunas paralelas a la línea de costa: Negra, de Castillos, de Rocha, Garzón y José Ignacio.

c) La Agencia Brasileña de Gestión Costera es una Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP). Por un lado, el interés para el estudio de esta experiencia radica en considerarla un claro ejemplo de institución que ha llevado a cabo buenas prácticas de gestión costera basadas en la conexión con los movimientos sociales. Sin duda, hay que destacar la organización de los Encuentros Nacionales de Gestión Costera (ENCOGERCO). Estos son, ahora, foros de debate independientes, con carácter bianual, que tienen como objeto poner en común las iniciativas de GIAL aplicadas en los estados costeros brasileños.

En términos generales, la Agencia ha desempeñado un papel destacado en la GIAL de Brasil. Por su parte, asume la organización y celebración del ENCOGERCO, entre otras actividades, cuando el gobierno deja de convocarlo y coordinarlo. Por otra parte, haciéndonos eco de sus lecciones aprendidas, es significativo que tras una década de funcionamiento como foro independiente se opte por cambiar el modelo y las características de este espacio para el debate. En tal sentido, se crea en 2011 el

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

Forum do Mar que es la iniciativa más reciente auspiciada por la Agencia Costera. La intención es instituir un canal de diálogo con el gobierno en torno a las políticas públicas relacionadas con la zona costera y el mar; en especial con este último ámbito ya que se reconoce la ausencia de integración en la gestión de ambos medios.

De hecho, el litoral comprende una parte marina, que corresponde al Mar Territorial (12 millas náuticas) y una parte terrestre que, de acuerdo a los criterios del Plan Nacional de Gestión Costera, puede alcanzar hasta 20 Km tierra adentro. La zona costera brasileña se puede dividir en regiones con muy diversos ambientes: lagunas costeras cercanas a una estrecha franja de tierra que la separa del mar; extensos campos dunares; playas interrumpidas por morros y cabos rocosos; islas costeras; áreas de manglar y restinga; extensas planicies litorales; sierras que llegan hasta el mar formando ensenadas; formaciones de arrecife de coral y el Delta de Parnaíba o el estuario del Río Amazonas principalmente ocupado por manglares y por extensas superficies de tierras húmedas.

d) La Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de las Zonas Costeras (EAGIZC) constituye un ejemplo manifiesto de análisis y formulación de política pública. La novedad del instrumento, en relación a otros de la misma índole, es la metodología empleada: a partir de un diagnóstico estratégico, se plantea cómo organizar la gestión para que, con posterioridad, mejore el proceso de toma de decisiones. No obstante, la estrategia pretende fomentar la coordinación y cooperación entre instituciones. Del mismo modo, es de indudable interés el programa de difusión y participación desarrollados durante los trabajos de la EAGIZC; que tuvo el firme propósito de hacer partícipes, e implicar, a los agentes sociales interesados o vinculados a los recursos del litoral y a las administraciones públicas con responsabilidades institucionales en su gestión (la estatal, la autonómica y la local).

El litoral andaluz, debido a los servicios que generan los ecosistemas que alberga, se ha configurado desde hace unas décadas como el espacio regional más importante para la población y las actividades económicas. Se constata el fenómeno de litoralización. Es decir, población, equipamientos, infraestructuras y actividades económicas (actividad turística, agricultura intensiva, industria naval o petroquímica, acuicultura, energías renovables) se concentran, de manera progresiva, en las áreas del territorio más cercano al borde costero.

En este contexto, la EAGIZC requiere considerar otras dimensiones del litoral además de la geográfica. Por descontado que el subsistema físico y natural forma parte de esa especie de disección a la que hay que someter a las zonas costeras; sobre todo de cara al establecimiento de su propia estrategia de gestión. Pero también el subsistema social y económico adquiere enorme trascendencia. Entre otras razones porque este último mantiene una permanente dialéctica con el anterior. Constituyen un auténtico entramado de relaciones complejas, contrapuestas, en ocasiones, con el mantenimiento del primer subsistema al que se ha hecho referencia.

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

Pero existe otra razón importante. La propia dinámica social y económica ofrece la estela de los aspectos de interés para la EAGIZC. Así se interpreta el protagonismo del turismo, la pesca, el patrimonio cultural o la construcción inmobiliaria, por mencionar solo algunos ejemplos.

e) Criterios de Gestión para la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre (ZSP del DPMT) en Andalucía. Constituyen un instrumento de carácter operativo para la administración cotidiana, de gerencia y tutela, del ámbito en cuestión. El objeto del proyecto trata de establecer unos criterios de gestión más precisos, que aumenten la objetividad de respuesta por parte de la administración autonómica a las distintas solicitudes de uso en la ZSP, complementando así a la Ley 22/88 de Costas.

En cierto modo, a luz de los resultados obtenidos tras su implantación y de la opinión de los técnicos responsables, se puede afirmar que este proyecto contribuye al fortalecimiento institucional al dotar a la administración de una herramienta eficaz y útil. También resulta adecuado el estudio de este caso por la especial consideración que han tenido las características del ámbito geográfico, las distintas posibilidades que la realidad socio ambiental podía ofrecer en el momento de establecer los criterios de zonificación, y los posteriores de gestión. Además, otra de las características que ha motivado la inclusión de este proyecto en el trabajo de investigación es, sin duda, la excepcional coordinación que ha de existir entre las tres escalas territoriales de la administración pública, para que sea eficaz la gestión en un espacio tan frágil como valioso.

No obstante, la ZSP del DPMT en Andalucía es un ámbito complejo, incluso se podría caracterizar como uno de los espacios más singulares para la GIAL. Por un lado, porque los recursos naturales que alberga alcanzan en la actualidad un extraordinario valor ambiental. Y es que buena parte del litoral andaluz ya está humanizado. Además se constata la existencia: de especies vegetales singulares o amenazadas (sabina, camarina, retama blanca, enebro marítimo), de formaciones arbóreas que conforman un paisaje natural muy atractivo (pinares costeros), de áreas endorreicas (que albergan estacionalmente cuerpos de agua de interés para la avifauna), de llanuras litorales (que confieren calidad paisajística), de sierras costeras (que caracterizan acantilados y cárcavas (que rematan perfiles típicamente costeros), etc.

Pero al mismo tiempo la ZSP contiene importantísimos elementos de nuestro patrimonio cultural: yacimientos arqueológicos, construcciones singulares, fortificaciones, edificios notables, etc. Aparte de los valores naturales y culturales, en no pocas ocasiones la ZSP posibilita la utilización y disfrute del DPMT. En efecto, así se explica la localización, en esta franja del borde costero, de accesos, establecimientos, paseos marítimos, aparcamientos y otro tipo de equipamientos públicos.

Sin embargo, el vector que ha provocado de forma decisiva el deterioro de la ZSP, tanto en lo que a sus características intrínsecas se refiere como a su función protec-

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

tora del DPMT, ha sido el desarrollo urbanístico. Unas veces debido a que el modelo legal de ocupación diseñado era poco respetuoso con los atributos de un ámbito muy singular de la costa. En otras ocasiones, la pérdida de la calidad ambiental de este espacio ha sido consecuencia de asentamientos ilegales, derivados de la construcción irregular para segundas residencias.

Lo anterior ha incrementado la vulnerabilidad del borde costero. En este sentido, según Del Río, (2007) existen grandes contrastes en la magnitud del riesgo de erosión costera que afecta directamente a la integridad del DPMT (por ejemplo, en la provincia de Cádiz). Las causas de estas diferencias radican en varios factores: tipo y grado de ocupación costera, aportes fluviales, y tendencias del nivel del mar.

En definitiva, con esta sucinta descripción geográfica de los ámbitos de los cinco casos de estudio seleccionados, tanto aquellos que representan al litoral en general como aquellos referidos a un espacio más concreto, se pretende resaltar su exclusividad, singularidad y excepcionalidad. Características que influyen, y sin duda deberían ser determinantes, en la planificación y gestión de cada uno de ellos en particular.

1.4. Fuentes de información

Las fuentes de información empleadas en el transcurso de esta investigación han sido de diferente naturaleza. Por un lado, la información bibliográfica y documental ha constituido el pilar básico de la primera parte del trabajo. No obstante, hay que añadir los conocimientos adquiridos en las estancias de investigación realizadas en Chile, Uruguay y Brasil; así como las entrevistas mantenidas con expertos y actores sociales implicados en los casos de la segunda parte. También conviene recordar la experiencia profesional adquirida en Andalucía, previa a la realización de esta investigación. En definitiva, clasificamos estas fuentes en distintos grupos atendiendo a su naturaleza, características y particularidades:

a) Bibliográficas: este tipo corresponde a publicaciones, manuales, informes o documentos editados, generalmente, por autores u organismos internacionales; algunos de ellos son considerados referentes histórico fundacionales de la disciplina. Desde el inicio de la década de los años noventa, un elevado número de organismos internacionales ha realizado considerables esfuerzos para consolidar la GIAL en todas las escalas. Eso explica que surjan aportaciones de un valor extraordinario para la gestión del litoral y sus recursos. En tal sentido, consideramos que hay excelentes ensayos y propuestas que culminan con el establecimiento de unas pautas y directrices para orientar iniciativas de GIAL. También se han considerado publi-

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

caciones periódicas en revistas especializadas de la disciplina, entre las que destacan: *Ocean & Coastal Management*, *Coastal Management* o *Marine Policy*.

b) Documentales o de investigación: en este caso nos referimos a resultados de consultoría, documentos oficiales de la administración, tesis doctorales o proyectos de investigación que no han sido publicados. Por tanto, los trabajos y documentos oficiales que las instituciones elaboran, o encargan, para desarrollar una función pública de gestión son consideradas como fuente documental. En muchas ocasiones, aparece información de gran calidad referidas al proceso de gestión: criterios, procedimientos, bases jurídicas y administrativas, permisos, audiencias públicas y sus resultados, adjudicaciones, instrumentos estratégicos y operativos, informes anuales, presupuestos y gastos o indicadores de seguimiento. Sin embargo, la situación es muy diferente de unos países a otros, y de unas administraciones a otras, en cuanto a la cantidad y la calidad de información que se difunde.

c) Páginas web de organismos internacionales o instituciones públicas: este grupo vinculado a la información en soporte digital, a la difusión y comunicación en red, se ha convertido en una de las fuentes de información por excelencia en los últimos tiempos. En la actualidad, los usuarios de las nuevas tecnologías de la información experimentan rápidos cambios en sus comportamientos, demandas y necesidades.

De manera generalizada, las grandes instituciones internacionales han asumido las nuevas tecnologías adaptándose a los nuevos requerimientos de la información. En este sentido, es destacable la disponible para la GIAL en diferentes organismos internacionales: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Mares Regionales (UNEP); Comisión Intergubernamental Oceanográfica de la (IOC-UNESCO); Organización Mundial de Alimentación y Agricultura (FAO); Banco Mundial; Organización de Cooperación para el Desarrollo (OCDE); Comisión Europea; Consejo de Europa; Agencia Europea para el Medio Ambiente (AEMA); Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN);Unión Europea para la Conservación de la Costa (EUCC); Convención de Diversidad Biológica (CBD); Convención de Humedales (RAMSAR); Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC); Instituto de Recursos Mundiales*, Wetlands Internacional*; GREENPEACE; WWF; OCEANA; etc. Todas ellas publican en sus páginas webs una cantidad ingente de trabajos referentes a la gestión de espacios y recursos en las zonas costeras y el medio marino.

A su vez, diversas instituciones gubernamentales nacionales y regionales difunden información de gran interés. Citaremos algunas de las utilizadas en este trabajo de investigación: Administración Nacional del Océano y la Atmósfera de Estados Unidos (NOAA); Comisión Costera del Estado de California; Programa de Gestión Costera del Estado de Oregón; Dpto. de Conservación de Nueva Zelanda; Dpto. de Sostenibilidad, Medio Ambiente, Agua, Población y Comunidades de Australia; Consejo Costero del Estado de Victoria; Dpto. de Gestión de Medio Ambiente y Recursos

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

del Estado de Queensland; Oficina de Medio Ambiente y Patrimonio del Estado de Nueva Gales del Sur; Comisión Colombiana del Océano; Comisión Nacional de Uso del Borde Costero; Programa Ecoplata de Uruguay; Departamento de Zonificación Territorial, Gestión Costera de Brasil; Ministerio de Agricultura, del Mar, del Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Portugal; Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales de Inglaterra (DEFRA) etc.

Por otro lado, se han revisado los trabajos de diversos observatorios específicos del litoral: en España el Observatorio del Litoral de la Universidad de la Coruña; en Inglaterra y Gales *Channel Coast Observatory*; en Francia *L'Observatoire du Littoral*. También se han incluido programas vinculados a la participación, al voluntariado o a la coordinación del conocimiento científico: en Europa el programa Coastwach; en Australia el programa *Coastcare* o en Estados Unidos el programa *Seagrant*.

Por último, en este grupo de fuentes de información, sin duda, merece la pena destacar los estudios que se vienen desarrollando desde las redes específicas de GIAL, o los proyectos de cooperación para la gestión de las costas y el medio marino. Estas redes son plataformas para la interacción y la cooperación que facilitan el flujo y la transferencia de conocimientos entre sus miembros y con el exterior. En este sentido, algunos ejemplos al respecto son: la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado (IBERMAR); la Red Latinoamericana de Manejadores Costeros (Ecocostas); la Red Internacional Coastman Latinoamérica; la Red Europea ENCORA; la Red española de Hispacosta (de ENCORA); el proyecto *Land-Ocean Interaction in the Coastal* Zone (LOICZ); la Red de Prácticas en la Costa (COPRANET); la Red costera CoastNet; la Red de Áreas Marinas Costeras del Mediterráneo (MedPan); el proyecto *Innovative Management for Europe's Changing Coastal Resource* (IMCORE); la Red Brasileña para la Gestión Costera (Red GERCO); la Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL); etc.

d) Entrevistas y trabajo de campo: este último grupo tiene su origen en fuentes ajenas a lo bibliográfico y documental. Sin duda es preciso destacar tanto la cantidad como la calidad de la información recabada en las entrevistas y el trabajo de campo, en el entorno inmediato y en otros países, que se ha realizado para abordar el estudio de los casos prácticos y experiencias de la segunda parte de esta investigación.

Por un lado, el hecho de haber participado en la formulación de los dos instrumentos de gestión andaluces, la EAGIZC y los Criterios de gestión de la ZSP del DMPT, nos ha permitido conocer de primera mano la realidad de los diversos contextos ambiental, social, económico, institucional y político en los que se han desarrollado las iniciativas.

En el caso de la EAGIZC se realizaron entrevistas con los Jefes de los Servicios Centrales de los departamentos de mayor responsabilidad en el espacio y en los recursos

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

costeros: Consejería de Medio Ambiente; Obras Públicas y Transportes; Agricultura y Pesca; Turismo, Comercio y Deportes. En ellas se solicitaba la opinión general acerca de los criterios de formulación de la estrategia y la justificación de esta opinión (preocupaciones, propuestas, etc.) y la valoración o posible implicación de la consejería correspondiente en la EAGIZC.

Posteriormente se organizó un importante proceso participativo, en las seis provinciales litorales andaluzas. Se contó con la intervención de más de 500 agentes sociales e institucionales: políticos y técnicos municipales, asociaciones, grupos ecologistas, representantes de agricultores y pescadores, empresarios, organizaciones sindicales, técnicos de la administración local y autonómica, etc. Además, después de cada jornada provincial de participación se mantuvieron distintas entrevistas personales con los gestores clave de los Servicios Periféricos: Jefes de las Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas; Autoridades Portuarias; Diputaciones provinciales; Jefes de Servicio de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías antes mencionadas, etc.

Por otra parte, en el proceso de formulación de los Criterios de Gestión de la ZSP del DPMT, se contó con la colaboración de numerosos agentes institucionales y sociales vinculados con el litoral andaluz. Además, se generó una gran cantidad de información, que corresponde con una exhaustiva caracterización socio-ambiental del estado del litoral, como resultado de una intensa campaña de trabajo de campo en el ámbito objeto de estudio. Incluso se tuvo la oportunidad de llevar a cabo, en colaboración con los técnicos de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, una recopilación y análisis detallado de la información de carácter administrativo del proceso de gestión de la ZSP del DPMT. Este último aspecto no debe ser minusvalorado ya que constituye la fuente real para la investigación y el conocimiento de un modelo de gestión en el ámbito público.

También la información obtenida durante la estancia de investigación realizada en Chile, en 2008, con objeto de analizar el proyecto GEF-Marino, ha sido de sumo interés y ayuda para la consecución de este propósito. En esta ocasión tuvimos la oportunidad de conocer el propio proyecto de la mano del Coordinador Nacional del GEF-Marino, perteneciente al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Acompañados de los Coordinadores Regionales visitamos dos de las áreas de ejecución del proyecto (AMCP-MU), con la intención de reconocer el ámbito geográfico y, además, entrevistarnos con los técnicos de las administraciones regionales con responsabilidades en las AMCP-MU (Gobierno Regional de Atacama, Departamento de Administración Pesquera, Administración local de Bahía Inglesa, etc.) y con los agentes sociales afectados por el proyecto (Coordinación de la Red de Parques Indígenas Mapu Lahual y dos comunidades indígenas de la Etnia Mapuche-Huilliche).

Igualmente, mantuvimos reuniones con otros técnicos y expertos vinculados con la gestión de las costas y del medio marino (Comisión Nacional de Uso del Borde Costero en la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa; Depar-

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

tamento de Recursos Naturales de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA); Unidad de Áreas Protegidas de la CONAMA; Departamento de Protección de Recursos Naturales de la CONAMA; Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior; Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro de Estudios Oceánicos Insulares y Antárticos de la Universidad Andrés Bello).

Del mismo modo, la información recopilada en la estancia de investigación que tuvo lugar en Uruguay (2009), con objeto de estudiar el Programa Ecoplata, nos permitió conocer la opinión y el trabajo de los componentes de la unidad de coordinación del mismo. Además, recibimos la invitación para participar en la Mesa Ejecutiva, que es el órgano encargado de orientar y supervisar la puesta en marcha y desarrollo de las actividades de Ecoplata. Esta estaba presidida por un Director General del Ministerio de Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y sus componentes representan a diversas instituciones: las Direcciones Nacionales de Ordenamiento Territorial y de Medioambiente; al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; a la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos; al Ministerio de Defensa Nacional; al Servicio de Hidrografía, Oceanografía y Meteorología de la Armada; a la Facultad de Ciencias y a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; el *International Development Research Centre* de Canadá; del PNUD; de la UNESCO y de las Intendencias Municipales de Canelones y Montevideo. También, hubo reuniones en otras instancias de la administración: Dirección Nacional de Ordenación del Territorio y Dirección Nacional de Medio Ambiente; Comisión Nacional de Uruguay para la UNESCO; Ministerio de Educación y Cultura; Universidad de la República; Intendencia Municipal de Canelones; Junta Local de Parque del Plata-Las Toscas (Intendencia Municipal de Canelones). Ello facilitó un inmejorable acceso a toda la información del proyecto completo.

Igualmente, la inestimable ayuda, colaboración y orientación recibida durante el periodo de investigación en Brasil, en 2010, ha sido una muy interesante fuente de información; que nos ha permitido conocer y reflexionar sobre la Agencia Brasileña de Gestión Costera y la GIAL en general. En este caso tuvimos la oportunidad de profundizar en la situación y el estado de la propia Agencia de la mano de sus propios fundadores. Sin duda, ha sido de sumo interés conocer en primera persona los orígenes, los distintos períodos, el funcionamiento, las iniciativas puestas en marcha, los resultados, las dificultades, etc. de esta experiencia de GIAL. La coincidencia de opiniones y críticas surgidas han resultado beneficiosas no sólo para el estudio del caso práctico en cuestión. También se verán reflejadas en las conclusiones generales de este trabajo de investigación.

En definitiva, fruto de la oportunidad que hemos tenido para conocer en primera persona diversas realidades geográficas del litoral, de la mano de los actores protagonistas, se ha generado una valiosa información, en forma de opiniones, puntos de

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial

vista, etc., que junto con un provechoso material fotográfico permitirán ilustrar las reflexiones surgidas a la luz de esta tesis doctoral.

© Editorial Tébar Flores. Prohibida la reproducción sin la autorización expresa de la editorial