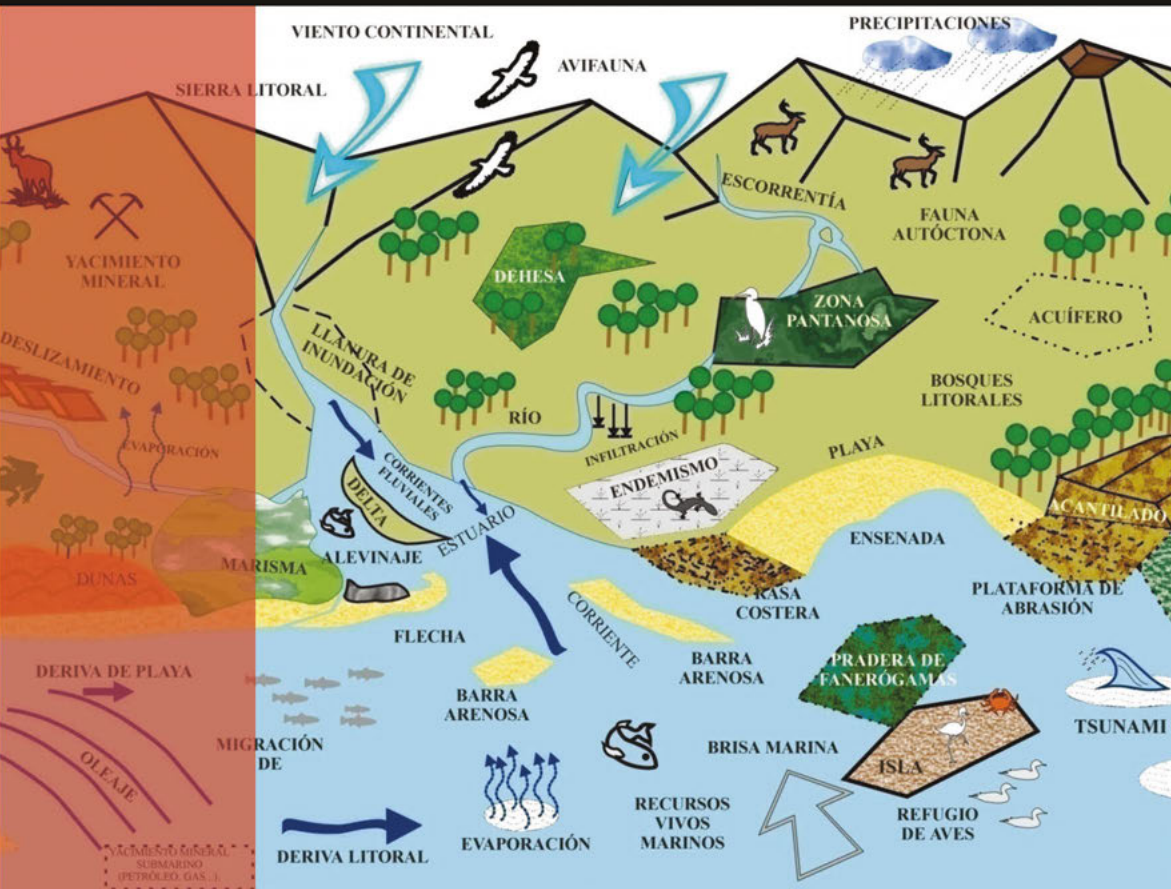


Joaquín Farinós Dasí (ed. y coord.)

La gestión integrada de zonas costeras

¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?



PUV

La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?

La GIZC como evolución de
las prácticas de planificación
y gobernanza territoriales

Joaquín Farinós Dasí
(ed. y coord.)

Colección: Desarrollo Territorial, 9
Director de la colección: Joan Romero
Cátedra de Geografía Humana. Universitat de València

Consejo editorial:

Inmaculada Caravaca	Universidad de Sevilla
Josefina Gómez Mendoza	Universidad Autónoma de Madrid
Oriol Nel·lo	Universitat Autònoma de Barcelona
Andrés Pedreño	Universidad de Alicante
Ricardo Méndez	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Rafael Mata	Universidad Autónoma de Madrid
Julia Salom	Universitat de València

© Los autores, 2011

Publicacions de la Universitat de València
puv.uv.es
publicacions@uv.es

Composición, maquetación y pruebas: JPM Ediciones
Diseño de la cubierta: Luis Gómez
Tratamiento gráfico: Celso Hernández de la Figuera
Imagen de cubierta y contracubierta: José Manuel Barragán

ISBN: 978-84-370-8009-3 (papel)
ISBN: 978-84-9134-984-6 (PDF)
DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-984-6>

Edición digital



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-
NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

Contenidos

Relación de autores	7
Presentación	11
CAPÍTULO 1. La Gestión Integrada de Zonas Costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de ‘Spatial Planning’ <i>Joaquín Farinós Dasí</i>	13
CAPÍTULO 2. Justificación del tratamiento integral de la costa y el mar próximo a través de la Política Marítima Integrada <i>Teresa Parejo Navajas</i>	33
CAPÍTULO 3. Ordenación del Territorio y Gestión Integrada de Zonas Costeras: una relación incremental <i>Domingo Gómez Orea y Teresa Gómez Villarino</i>	73
CAPÍTULO 4. Concepts, methods, and tools to support science-based decision-making in Integrated Coastal and Ocean Management: Examples from the Balearic Islands <i>Amy Diedrich, Pablo Balaguer y Joaquín Tintoré</i>	89
CAPÍTULO 5. Capacity Building for Integrated Coastal Zone Management: Recent developments and a perspective for the future <i>Stella Maris Vallejo</i>	111
CAPÍTULO 6. Análisis y valoración del manejo sustentable de mares y costas. Resultados de un análisis FODA y recomendaciones para una mejor gestión integral de la zona costera en México <i>Daniela Pedroza</i>	137
CAPÍTULO 7. El manejo costero en Brasil: análisis de la situación y propuestas para una posible mejora <i>Marinez Scherer, Milton Asmus, Martinus Filet, Manuel Sanches, Antonio Eduardo Poleti</i>	161

CAPÍTULO 8. La gobernanza de las zonas costeras del Mediterráneo: estudio y lecciones a partir de casos <i>Pedro Fernández Bautista</i>	175
CAPÍTULO 9. La Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL). Primeros pasos <i>Javier García Onetti y Javier García Sanabria</i>	195
CAPÍTULO 10. La Gestión Integral de las Zonas Costeras: Un balance para la Comunitat Valenciana 1956-2010 <i>José Vicente Sánchez Cabrera</i>	219
CAPÍTULO 11. Los Planes de protección del litoral de Cataluña. Cinco años después <i>Pilar Riera e Isabella Longo</i>	241
CAPÍTULO 12. El consumo de suelo en la franja costera de la Región Metropolitana de Barcelona (1956-2006) y su coherencia con el Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner (PDUSC) <i>Malcolm C. Burns, Yraida Romano y Josep Roca</i>	269
CAPÍTULO 13. Intentos de gobernanza en un espacio mediterráneo sometido a gran presión: el caso del Mar Menor en Murcia <i>Cayetano Espejo y Ramón García Marín</i>	291
CAPÍTULO 14. La gestión integrada desde el mundo local. La experiencia del Consorcio de Els Colls i Miralpeix-Costes del Garraf <i>Enric Garriga Elies, Josep Hurtado, Patricia Lacera y Gemma Parra i Masip</i>	321
CAPÍTULO 15. Que aporta de más el mar a la planificación territorial <i>Carmen Schlotfeldt Leighton</i>	339

Relación de autores

Joaquín Farinós Dasi, Profesor del Departamento de Geografía y miembro fundador del IIDL de la Universitat de València.

Teresa Parejo Navajas, Profesora Contratada Doctora, Área de Derecho Administrativo, Departamento de Derecho Público del Estado, Universidad Carlos III de Madrid.

Domingo Gómez Orea, Catedrático de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, Departamento de Proyectos y Planificación Rural, Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, Universidad Politécnica de Madrid.

Teresa Gómez Villarino, Ingeniero Agrónomo. Técnico de Sistemas de Información Geográfica. Especialista en tratamiento de espacios degradados. Especialista en Evaluación del Impacto Ambiental.

Amy Diedrich, Investigadora líder de la División de Asuntos Estratégicos y Aplicaciones para la Sociedad (División SIAS) del SOCIB (Sistema d'observació i predicció costaner de les Illes Balears).

Pablo Balaguer, Doctor en Geografía, Investigador de la División de Asuntos Estratégicos y Aplicaciones para la Sociedad (División SIAS) SOCIB (Sistema d'observació i predicció costaner de les Illes Balears).

Joaquín Tintoré Subirana, Profesor de Investigación del CSIC-UIB, Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados (IMEDEA), Director del SOCIB (Sistema d'observació i predicció costaner de les Illes Balears).

Stella Maris Vallejo, Experta asesora de la ONU, retirada.

Daniela Pedroza Páez, Directora de Políticas Ambientales, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Gobierno Federal de los Estados Unidos de México.

Relación de autores

Marinez Scherer, Universidad Federal de Santa Catarina y Agencia Brasileña de Gestión Costera.

Milton Asmus, Universidad Federal de Rio Grande y Agencia Brasileña de Gestión Costera.

Martinus Filet, Agencia Brasileña de Gestión Costera.

Manuel Sanches, Universidad Federal de Rio de Janeiro y Agencia Brasileña de Gestión Costera.

Antonio Eduardo Poleti, Agencia Brasileña de Gestión Costera.

Pedro Fernández Bautista, Licenciado en Ciencias Ambientales, Coastal and Marine Union - Centro Mediterráneo EUCC, Barcelona. Coordinador de Proyectos para la Región Mediterránea. Coordinador Técnico del proyecto CAP Nador.

Javier García Onetti, Grupo de Investigación «Gestión Integrada de Áreas Litorales», Centro Andaluz Superior de Estudios Marinos (CASEM), Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales, Universidad de Cádiz.

Javier García Sanabria, Grupo de Investigación «Gestión Integrada de Áreas Litorales», Centro Andaluz Superior de Estudios Marinos (CASEM), Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales, Universidad de Cádiz.

José Vicente Sánchez Cabrera, Geógrafo, Presidente del Colegio de Geógrafos de la Comunidad Valenciana.

Pilar Riera Figueras, Profesora del Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona.

Isabella Longo, Investigadora del Departamento de Geografía, Observatorio de la Urbanización, Universitat Autònoma de Barcelona.

Malcolm C. Burns, Investigador del Centre de Política de Sòl i Valoracions, Universitat Politècnica de Catalunya.

Yraida Romano Grullón, Investigadora del Centre de Política de Sòl i Valoracions, Universitat Politècnica de Catalunya.

Josep Roca Cladera, Director del Centre de Política de Sòl i Valoracions, Universitat Politècnica de Catalunya.

Cayetano Espejo Marín, Profesor del Departamento de Geografía, Universidad de Murcia.

Ramón García Marín, Investigador del Departamento de Geografía, Universidad de Murcia.

Enric Garriga Elies, Director Técnico del Consorci de Els Colls i Miralpeix Costa del Garraf.

Josep Hurtado, Litoral Consult.

Patrícia Lacera, Litoral Consult.

Gemma Parra i Masip, Jefe de los Servicios Técnicos del Ajuntament de Cubelles.

Carmen Schlotfeldt Leighton, Investigadora Centro de Estudios del Desarrollo, Académica de la Universidad Andrés Bello, Chile.

Presentación

El libro que el lector tiene en sus manos recoge las aportaciones de distintos especialistas en materia de Gestión Integrada de Zonas Costeras, o del Litoral, que tuvieron oportunidad de reunirse, como ponentes invitados o como participantes del encuentro, en el Seminario Internacional titulado «Revisitando la Gestión Integrada de Zonas Costeras: Evolución del marco conceptual e institucional; análisis comparado de experiencias, modelos y estrategias; recomendaciones y propuestas de agenda futura», que se celebró en la ciudad de Valencia los días 5 a 8 de octubre de 2009; acción complementaria del Ministerio de Ciencia e Innovación con referencia CSO2009-06444-E/SOCI. Este seminario se enmarcaba, a su vez, en el marco de un proyecto de investigación competitiva financiado por el Plan Nacional de I+D 2004-2007 del Ministerio de Innovación y Ciencia titulado «Gobernanza territorial y urbana: hacia una gestión participada del territorio, con especial atención a las áreas litorales», con referencia SEJ2007-68102-C05-02.

De aquella reunión resultó una primera publicación en formato electrónico, un CD que contenía tanto los materiales correspondientes a las exposiciones presentadas en el evento, como los textos resumen de las mismas (vid. Farinós, J. y Cortés, M.C. (eds.): *Revisando la Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Valencia, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local-Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia-Ministerio de Ciencia e Innovación). Quedaba pendiente, sin embargo, una segunda publicación, esta vez en forma de libro, que recogería nuevas y ampliadas aportaciones de algunos de los ponentes de aquella reunión y también la de algunos de los asistentes, reconocidos especialistas en la materia, que aceptaron amablemente la invitación que les fue formulada entonces.

El editor quiere expresar su agradecimiento a quienes la han hecho posible. En primer lugar a las instituciones que con su apoyo hicieron que el proyecto de investigación y la acción complementaria pudieran ser llevadas a cabo: el Ministerio de Ciencia e Innovación, el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local y el Departamento de Geografía de la Universitat de València. También al director de la colección 'Desarrollo Territorial' del IIDL, que publica el Servicio de Publicaciones de la Universitat de València, por su apoyo para que el conjunto de materiales que componen la obra hayan tenido tan buena

acogida y puedan ver la luz. Finalmente, y sobre todo, a los autores, apreciados colegas, de muy diversa en procedencia y condición, tanto geográfica como académica, que aceptaron nuestra invitación y generosamente cumplieron con su compromiso.

Gracias a todos ellos este nuevo proyecto editorial es una realidad.

1 La Gestión Integrada de Zonas Costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de ‘Spatial Planning’^{*1}

Joaquín Farinós Dasí

1. Del contenido y pretendido alcance: la GIZC como nueva forma de gobernanza y planificación territorial

La Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC) puede ser interpretada como el resultado de la confluencia de dos grandes desafíos: el carácter integrado y complejo (no solo ‘inter’ sino también ‘trans’-disciplinar) de las cuestiones territoriales (vid. Farinós, 2010a), y el reto de cómo poder relacionar de forma efectiva conocimiento y acción (el reto de la puesta en práctica, yendo desde la planificación a la gestión y a la evaluación).²

Pero ¿no resulta demasiado modesto, o restringido, pretender centrarse únicamente en la planificación del desarrollo territorial sostenible de espacios litorales? Por otro lado, y habiendo tenido la ordenación territorial tan limitado nivel de desarrollo y de éxito en la práctica, dada su propia complejidad, ¿no resulta

* El presente capítulo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación «Gobernanza territorial y urbana: hacia una gestión participada del territorio, con especial atención a las áreas litorales» (SEJ 2007-68102-C05-02) del Ministerio de Innovación y Ciencia (Plan Nacional I+D+I).

1 Término de difícil traducción exacta y que aquí se entiende como Planificación Territorial Estratégica del Desarrollo (Territorial) Sostenible.

2 A lo largo del texto se utilizan indistintamente diversas formas de referirse a la GIZC (como gestión integrada de áreas litorales, gestión integrada de zonas costero-marinas...) que resultan sinónimas.

perjudicial, desde el punto de vista del asentamiento de unas adecuadas prácticas de planificación, un ejercicio de huida hacia adelante que no quiere sino ampliar (remontando sin dejar de ascender) la escala, los contenidos y los objetivos (progresivamente más ambiciosos y más complejos); a los que deberá responder, cada vez con mayores dificultades, dicha planificación?

No son éstas cuestiones de carácter menor. A pesar de que es desde el enfoque medioambiental, o de la sostenibilidad ambiental, desde donde resulta más fácil edificar esta nueva alternativa y sus instrumentos, la cuestión es en último extremo humana, de gestión y política; de gobernanza territorial en suma. Casi todo tiene su origen en la acción antrópica, que tiene impacto sobre el medio, el cual se lo devuelve, en forma de procesos globales (como el cambio climático) o particulares (adaptados a cada ámbito específico: erosión de playas, retroceso de la línea de costa, desaparición de ecosistemas, contaminación de cuencas...). Por mucho que nos alejemos de la costa, el origen de procesos y efluentes se encuentran radicados en tierra firme y, al final, todo vuelve o repercute sobre ella. Por ello, a lo largo de este libro pretendemos ir a los orígenes (la GIZC), pero sin perder la visión de conjunto (estratégica) de los marcos más amplios (de la Ordenación del Espacio Marítimo a la Política Marítima), en los que se enmarca y con los que interactúa en sentido dialéctico y recíproco. Cabe insistir, sin embargo, en el hecho diferencial de la GIZC sobre la más tradicional ordenación del litoral. Este no es otro que la interacción costero-marina (entre la tierra y el mar) y la consideración del entorno propiamente marino. Ello nos habla de una visión integrada y de un enfoque o pensamiento estratégico, que necesariamente debe incorporar los efectos del cambio climático (y las medidas no solo de mitigación sino de adaptación al mismo) mediante una adecuada y proactiva planificación.

Con estos planteamientos, la obra que el lector tiene entre sus manos se estructura en un total de quince capítulos. En este primero se hace una introducción de sus contenidos y alcance, presentando en forma de sumario ejecutivo algunas de las ideas y argumentos marco que ayuden a contextualizar las aportaciones (teóricas, técnicas, empíricas) e incluso recomendaciones, lecciones y propuestas de los distintos/as autores/as.

El segundo, que ha preparado Teresa Parejo desde una marcada perspectiva jurídica, trata de abundar en dos cuestiones principales. Por una parte las relaciones entre la ordenación territorial tradicional y la del espacio marítimo (o *Maritime Spatial Planning*—OEM/MSP en lo sucesivo), para las que la GIZC juega un papel clave como bisagra entre ellas. La segunda la posibilidad, real, de un desarrollo de las dos últimas (GIZC y OEM/MSP) de acuerdo con la actual distribución de competencias; con la mirada puesta en el derecho internacional y en el marco de la UE, y en toda la batería de instrumentos desarrollados por ella (la mayoría de derecho blando—excepción hecha de las normas relativas al medio ambiente). Este capítulo establece el marco general, el estado del arte en materia costero-marina, en el que cabe enmarcar capítulos como el que le sigue, de Domingo Gómez Orea y Teresa Gómez Villarino. En él sus autores argumentan la tesis, esta vez desde el campo de la filosofía y práctica de la ordenación del territorio, de que ésta representa el punto de arranque para la planificación y gestión de las zonas costeras.

Una de las preocupaciones del editor ha sido precisamente la de poder asentar dicha idea; pero únicamente como punto de partida a partir del que poder basar unas nuevas prácticas que requieren no sólo de un enfoque más amplio e integrador (por los motivos que se apuntan especialmente en los tres primeros capítulos), sino también de unas condiciones específicas, de capacitación técnica e institucional, de nuevas rutinas de colaboración entre científicos, técnicos, tomadores de decisiones y ciudadanos. Este es precisamente el argumento de los dos capítulos siguientes. El de Amy Diedrich, Pablo Balaguer y Joaquín Tintoré recoge la experiencia adquirida en el marco de diversas iniciativas relacionadas con el proyecto de GIZC en las islas Baleares, que pretende desarrollar sistemas de apoyo –basado en evidencias– para la toma de decisiones, reforzando el vínculo entre académicos y políticos, y entre la GIZC y el OEM/MSP. El de Stella Maris se centra en un análisis sobre el enfoque de capacidades que permita, a partir de un adecuado diagnóstico, el diseño de sistemas de cualificación apropiados que hagan posible la implantación y mejor acomodo de la GIZC en el seno de las administraciones y en la sociedad en su conjunto.

A partir de este primer bloque que constituyen los cinco primeros capítulos, con un carácter más teórico, conceptual o instrumental, los capítulos restantes (del seis al quince) responden a una naturaleza más de diagnóstico y de estudio de casos. En ellos se presenta la situación de la GIZC en distintos ámbitos geográficos y a distintas escalas. El sexto y séptimo lo hacen para dos países federales del continente sudamericano: México y Brasil. Daniela Pedroza presenta un diagnóstico crítico, y consiguiente conclusión, de la situación mejicana. Centra de forma preferente su análisis en la labor desarrollada por el nivel federal, aunque no solo. Prima en su enfoque la variable de la sostenibilidad y el papel que, para una GIZC basada en ecosistemas, están jugando en aquel país los Planes de Ordenamiento Ecológico, un instrumento gemelo o pararelo a los de ordenación territorial. En parecidos términos cabe situar la aportación del capítulo de Marinez Scherer, Miton Asmus, Martinus Filet, Manuel Sanches y Antonio Eduardo Poletti referido al caso brasileño. Nuevamente, la atención se centra en los instrumentos (legislación, planes y programas) desarrollados y puestos en práctica por el gobierno de aquel país. Una de las principales conclusiones de su diagnóstico es la fractura que se produce entre el nivel federal y el local (a pesar de tratarse de una estructura federal), abogando por formas más flexibles de gestión y de gobernanza territorial en estos espacios.

Los capítulos ocho a catorce se encuentran referidos a la cuenca del Mediterráneo, al litoral español y a la parte mediterránea del mismo. El de Pedro Fernández se dedica a la cuenca del Mediterráneo en su conjunto, para la que se aprobaba un Protocolo de GIZC, ratificado y en vigor en España desde el miércoles 23 de marzo de 2011 (BOE nº 70, de 23.03.2011, pp. 30849-30863). Presenta no solo un relato explicativo y diacrónico de dicho proceso en el contexto europeo e internacional, sino que también trata de examinar los aspectos referidos a la gobernanza de las zonas litorales mediterráneas a partir de diversas experiencias a diferentes niveles (desde las políticas transnacionales de la Unión Europea y de las Naciones Unidas hasta iniciativas locales –en ambas orillas), intentando desvelar sus puntos fuertes y débiles. Por su parte, el capítulo de Javier García Onetti y Javier García Sanabria presenta un más que interesante diagnóstico sintético de la situación de

la GIZC en las diez Comunidades Autónomas (CC.AA.) litorales españolas. Es el fruto del trabajo de campo desarrollado en el marco del proyecto financiado por la fundación Biodiversidad y la Universidad de Cádiz, sede del Grupo de Investigación en Gestión Integrada de Áreas Litorales –liderado por el profesor J.M. Barragán– en el que se integran los dos autores. Dicho proyecto ha conducido finalmente a la constitución formal de la Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL), sobre la que el lector encontrará cumplida información en dicho capítulo.

Los cinco capítulos siguientes, del diez al catorce, se dedican al análisis de la gestión del litoral en la Comunidad Valenciana, Cataluña y Región de Murcia. El de José Vicente Sánchez, presidente del Colegio de Geógrafos de la Comunidad Valenciana, presenta un balance, con más luces que sombras, de la GIZC valenciana desde la promulgación de la Ley del suelo de 1956 hasta 2010. En él se hace un repaso de las principales dinámicas territoriales experimentadas, el marco normativo desarrollado (fundamentalmente del suelo y de ordenación territorial y de protección del paisaje) y los instrumentos aplicados (mucho más limitados). El autor cierra su aportación con algunas propuestas para una aplicación más efectiva de la GIZC en este territorio. Los dos que le siguen, el de Pilar Riera e Isabella Longo, y el de Malcolm Burns, Yraida Romano y Josep Roca, se centran en el litoral catalán. El primero para hacer un balance de la aplicación del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña (PDUSC) (en sus dos fases) como instrumento de coordinación multinivel entre el Gobierno de la Generalitat y los municipios; lo que representa una nueva forma de gobernanza territorial multinivel que vincula la planificación urbana con la supramunicipal en el litoral catalán. El segundo, abundando en este mismo instrumento, realiza un análisis pormenorizado del consumo del suelo y de los cambios en la calificación de usos en los municipios de la franja litoral del área metropolitana de Barcelona durante el periodo 1956-2007. Como conclusión se valora como positivo el impacto que el citado PDUSC ha tenido a la hora de frenar el uso del suelo en este espacio litoral. Por su parte, Cayetano Espejo y Ramón García Marín presentan como estudio de caso de gobernanza litoral en el Mar Menor, un espacio sometido a una intensa presión y transformación turística y urbanística. Tras un repaso del marco normativo e instrumental en materia de planificación territorial, ambiental y turística (que no han acabado evitando un proceso depredador de dicho territorio y alrededores), los autores presentan un inventario de los distintos instrumentos y foros ligados al aprovechamiento turístico de este espacio (mancomunidades, consorcios y agrupaciones municipales integrados en Planes de Dinamización) que estimulan nuevas prácticas de gobernanza. Una atención especial se dedica, para cerrar el capítulo, a nuevas iniciativas menos sectoriales y más integrales en sus planteamientos, que suponen también nuevas relaciones multinivel entre las distintas administraciones (desde las locales al Gobierno de España) y una mayor participación. Es el caso de la ‘Comisión del Mar Menor’, en la que se han depositado nuevas esperanzas para una gestión costero-marítima más eficiente de este espacio.

Cerrando este bloque ‘mediterráneo’, y con un carácter particular, cabe citar el capítulo de Enric Garriga, Josep Hurtado, Patricia Lacera y Gemma Parra. Pre-

senta como estudio de caso de gobernanza y gestión integrada el consorcio de ‘Els Colls i Miralpeix –Costes del Garraf’, en la provincia de Barcelona. Un ejemplo excepcional de GIZC a escala local (supramunicipal) donde se reúnen, al tiempo, las distintas dimensiones de la gobernanza territorial (vertical o multinivel, participación, horizontal o de coordinación sectorial entre las políticas turística, medioambiental y urbanística) con una gestión integrada, esta vez sí, de territorios emergidos pero también marinos. El Consorcio se ha venido mostrando especialmente activo y ambicioso en cuanto a objetivos, iniciativas y proyectos. Un caso de estimulante práctica, una interesante referencia y espejo donde poder mirar.

El último capítulo que cierra el libro vuelve al contexto latinoamericano, esta vez a Chile. Inicialmente previsto de forma equivalente a los capítulos dedicados a México y Brasil, el mismo iba a adquirir un registro distinto a raíz del terremoto y posterior tsunami de azotó aquel país el 27 de febrero de 2010. Carmen Schlotfeldt nos presenta en su capítulo una magnífica crónica interpretativa del seísmo (en sus propias palabras «físico pero también moral»), que nos hablan de la imperiosa necesidad de planificar y gestionar adecuadamente los espacios costeros, más aún en un país que es todo fachada litoral, abierto al mar y sometido a enormes amenazas naturales, como ha quedado demostrado (no solo en Chile sino también en el más reciente maremoto y posterior tsunami que azotó Japón el 10 de marzo de 2011). Una llamada a la conciencia del papel del Estado y la defensa del ciudadano, de lo público, del territorio y de una adecuada planificación y gestión integrada, basada en evidencias (información científica en que apoyar la toma de decisiones), en clave ecosistémica y de gestión del riesgo. Un colofón muy especial.

2. Planificación territorial y gestión integrada de zonas costeras; más de lo mismo no será suficiente

Sendas reuniones organizadas por la división territorial de la OCDE en París y Tokio a finales la década de los años 1990 servían para sentar las bases del nuevo rumbo que se quería dar a la planificación. Se asistía así a la puesta de largo de una nueva conceptualización del territorio y de la planificación, reinterpretada. La misma atravesaba por aquel entonces una época dorada. Sin embargo, esta dulce situación pronto se vería, de nuevo, sustituida por renovadas críticas y amenazas. Como consecuencia, otra vez, la necesidad de revisarla, en una eterna búsqueda de algo más (Davoudi y Pendlebury, 2010; Albrechts, 2010a). Una especie de huida hacia adelante constante a la que se ve empujada la planificación territorial, que parece conducir, en opinión de algunos, a un soufflé en espiral cuando, y esa es su parte de razón, todavía no se han hecho los deberes en lo más simple: gobernar y ordenar razonablemente (desde el punto de vista de los impactos, de la sostenibilidad y del progreso) el desarrollo de los territorios.

Reconocidos maestros con una larga y acreditada trayectoria provenientes de distintos ámbitos (tales como John Friedman, Andreas Faludi, Francesco Indovina, Louis Albrechts, Gómez Orea o Simin Davoudi, por citar solo algunos nombres) han venido trabajando en la teoría de la planificación, de las relaciones entre

planificación y plan, y de las que hay –o debe haber– entre plan y proyecto. En cómo enfocarla desde el punto de vista académico, buscando alternativas sobre cómo poder llevarla a la práctica de forma eficiente (la ‘gran cuestión’ pendiente), o sobre cómo poder evaluar de forma coherente y útil (para la mejora de la propia actividad de planificación y del territorio sujeto a la acción) sus resultados (mediante los pertinentes métodos de evaluación de impactos). Se trata de cuestiones, todas ellas, que continúan abiertas y a las que, al tiempo, se aspira a hacerlas formar parte del acervo cultural de sociedades como la española.

Se carece de una idea bien definida y generalmente aceptada sobre qué aportan de más la acción de planificar, el papel del planificador y una adecuada evaluación de resultados. Los negativos efectos de algunos de los procesos territoriales y urbanísticos recientes, la proliferación de conflictos territoriales y la escasez de mecanismos eficientes de control y evaluación, o la ausencia de participación y compromiso en la formulación y puesta en práctica de estrategias y visiones territoriales, no parecen ser sino una consecuencia de la ausencia de una adecuada planificación del desarrollo territorial; y un buen argumento para poder lograr un entendimiento compartido de sus necesidades y posibles funciones (al menos las básicas).

Pero en el momento actual, en el que la crisis económica todo lo ocupa, el decrecimiento sobre la planificación territorial de nuevo amenaza un incipiente proceso de progresiva mixtura entre la planificación más tradicional u ‘ortodoxa’ y la de carácter más prospectivo, estratégico y flexible. Esta apuntaba a una planificación indicativa, adaptada a las propias características y necesidades del momento y del lugar, susceptible de ser revisada a partir de una evaluación continuada mediante la aplicación de sistemas de seguimiento basados en indicadores, cuyos valores umbral han sido definidos justamente en el momento de elaboración de los planes (*ex ante*). Tan indicativa y flexible que algunos autores hablan ya directamente de ‘*soft space*’ (Faludi, 2010; Haugthon et al., 2010); imposible sin el adecuado desarrollo de unos enfoques y prácticas de gobernanza territorial y de innovación socio-territorial (Albrechts, 2010b). Perfilar y desarrollar estos nuevos instrumentos, la forma de poder aplicarlos y la cultura administrativa y de la propia sociedad civil para poder sustentarla, resultan partes importantes de esa nueva forma de entender la planificación y gobierno del territorio que a estas alturas asume y da por hechos tres grandes principios: no más legislación, no más instrumentos (ni fondos), no más instituciones.³

Hasta no hace demasiado tiempo la atención y la reflexión sobre cómo poder desarrollar efectivamente este nuevo estilo de planificación, con un más marcado carácter concurrente e integrado, se ha venido centrando en la planificación de los espacios emergidos (tierra firme). Sin embargo, fundamentalmente desde principios de los años 2000, se ha extendido más allá. Primero han sido los espacios

3 Como quedaba de manifiesto en el pasado Workshop Exploratorio de la European Science Foundation celebrado en la ciudad holandesa de Delft del 9-10 de diciembre de 2010 bajo el clarificador título *Planning for Soft Spaces across Europe*.

litorales los que han suscitado la mayor atención; sobre todo porque concentran la mayor parte de la población y de las actividades, manifestándose en ellos con mayor crudeza e intensidad los conflictos entre usos y grupos de interés, y entre éstos y los ecosistemas sobre los que se asientan. La necesidad no solo de poner orden sino también de aprovechar de forma sostenible las posibilidades de desarrollo territorial de estos ricos y conflictivos espacios afectados por nuevos y viejos riesgos (de los que muchos países en particular y Europa, una recortada península en el continente euro-asiático, disponen en abundancia), se ha traducido, desde el punto de vista normativo, en la proliferación de instrumentos de planificación del litoral como espacio predilecto de ordenación.

La GIZC supone un paso más en este sentido, ampliando el alcance de esta planificación a espacios de naturaleza y afección legal distinta a la de los tradicionales espacios emergidos (vid. capítulo de Teresa Parejo). En consecuencia, abre la posibilidad de un nuevo modelo de gobernanza territorial para estos espacios, caracterizados por una visión más concurrente (en lo sectorial), multinivel (en lo competencial), estratégico (en lo comprensivo y participado—involucrando nuevos actores de la sociedad civil y no solo del aparato institucional del estado, cuyo inventario también se amplía) e integral (combinando el subsistema ecológico con el antropológico o social, y la planificación del espacio emergido con la del marino—lecho marino, columna de agua y superficie situada sobre ella).

Para poder relacionar las prácticas corrientes de planificación de espacios litorales (que han sido objeto de una atención especial en la mayor parte de las CC.AA., dando lugar a distintas propuestas de planes subregionales de ordenación de su litoral) con la GIZC, y de ésta con la OEM/MSP y, finalmente, con la más amplia Política Marítima, podemos situarlas en un continuo (Farinós, 2010b). Partiendo de la más tradicional ordenación del territorio, y más concretamente de la ordenación del litoral (vid. el capítulo de Domingo Gómez Orea y Teresa Gómez Villarino en este mismo volumen), se llegaría hasta el borde del mar. El siguiente umbral avanzaría hasta el límite de la 1 milla náutica (las denominadas aguas interiores), dando lugar en conjunto al nuevo ámbito de aplicación de la GIZC. Más allá de esa milla náutica, a la que se refiere la Directiva Marco del Agua (CE, 2000), y hasta las 12 millas, nos encontraríamos en las llamadas aguas territoriales, lo que sería el ámbito de una nueva OEM/MSP (CE, 2008a),⁴ de la que la GIZC también, y de manera muy destacada, forma parte (vid. en este sentido los capítulos de Teresa Parejo y de Amy Diedrich et al.). Esta nueva OEM/MSP considera no solo las posibilidades de desarrollo tierra adentro, sino también las denominadas '*offshore*'. Se trata de aprovechar las posibilidades que pueden ofrecer las nuevas actividades y sectores de oportunidad, y poder sustentar sobre ellas

4 De acuerdo con la 'Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo': «la ordenación del espacio marítimo es una herramienta para mejorar la toma de decisiones. Proporciona un marco de arbitraje entre actividades humanas en competencia y gestiona su impacto en el medio ambiente marino. Su objetivo es equilibrar los intereses sectoriales y lograr un empleo sostenible de los recursos marítimos que se ajuste a la estrategia de desarrollo sostenible de la UE» (pág. 3).

el desarrollo territorial de las sociedades a las que compete la gestión de dichos espacios. Son espacios donde se producen intersecciones de carácter transregional y transnacional, motivo por el que los acuerdos de cooperación para el desarrollo de estrategias conjuntas aparecen como imprescindibles. Más allá de estas 12 millas náuticas, y hasta los límites de las aguas jurisdiccionales, hasta las 200, nos encaramamos a la nueva y más amplia Política Marítima de la Unión Europea (Directiva para la Estrategia Marina –CE, 2008b), en la que prima la dimensión medioambiental, para la que la UE sí tiene competencias.

Hasta la fecha, el balance que podemos hacer de la GIZC en nuestro país, como también en otros, no resulta demasiado optimista. Ni gestión... ni integrada; excepto contadas y virtuosas excepciones que se enfrentan a no pocas dificultades. Como también sucede con otras prácticas, puede afirmarse que aún no existe en España un entendimiento generalizado de la complejidad del litoral y, consecuentemente, de la gestión integrada de las áreas litorales. Y lo que es peor, tampoco existe por el momento una demanda de cambio en el modelo de gestión del litoral por parte de la sociedad española.⁵ Tampoco las administraciones han apostado decididamente por la colaboración entre las diversas unidades encargadas de las políticas sectoriales, cuyo apoyo, además, suele ser escaso. Por esta razón resulta necesario educar y concienciar en la transversalidad del medio costero-marino, tanto desde su faceta natural/socioeconómica (visión ecosistémica en la gestión) como institucional (coordinación sectorial y multinivel).

Los problemas los encontramos a distintos niveles: conceptual, de capacitación de los gestores encargados de llevarla a cabo, de entendimiento por parte de los actores y la ciudadanía; pero también de desafección y escaso interés por parte de los tomadores de decisiones, que quedan lejos de asumir un papel de liderazgo. Así pues, la gestión integrada de los espacios costero-marinos se ve obligada a enfrentarse a diversos retos que debe manejar a la vez: principalmente la falta de cultura de planificación integral, la falta de voluntad política, las dificultades de engranaje en los sistemas tradicionales de la administración (con un marcado carácter sectorial y con muy escasas prácticas de coordinación multinivel –salvo en el caso de la Política Regional Europea), la carencia de una preparación adecuada por parte de los técnicos responsables de dicha GIZC, entre otras.

¿Cómo debe, o puede, la ordenación del territorio o planificación del desarrollo territorial sostenible hacer frente a este reto dando respuesta a estas nuevas condiciones y necesidades? La posible respuesta nos conduce a la revisión o ampliación de métodos y técnicas de planificación, y también a la adaptación de

5 Ello nos sitúa, siguiendo la terminología empleada en el estudio de la Fundación OPTI (Observatorio de Prospectiva Tecnológica Industrial» (<http://www.opti.org/>), en un escenario, con el horizonte del 2025, de ‘Desarrollo Depredador’ que progresivamente puede verse abocado al de «Vuelta a empezar», «dominado por la tensión y la frustración social debida a que los agentes públicos y privados están perfectamente concienciados sobre las necesidades de un desarrollo sostenible, pero sus expectativas se han visto truncadas por la falta de respuestas en los ámbitos tecnológico y económico» (Fundación OPTI y VALORA Consultores, 2005).

las antiguas a nuevos espacios y escenarios. No únicamente a nivel europeo, sino también a nivel internacional, se apuesta de forma decidida por la gestión basada en ecosistemas (*Ecosystem Based Management* –EBM) y por la aplicación de un enfoque de gestión integrada.

El EBM está fortaleciendo la integración multidisciplinar entre las ciencias naturales y las sociales, y entre la investigación y la acción. Los ecosistemas, se asume, no pueden ser eficientemente estudiados ni gestionados sin considerar los aspectos y los impactos relacionados con la dimensión antrópica (social, antropológica) como una importante componente de los mismos. Por este motivo, especialmente al hablar de los ecosistemas costero-marinos, la mayor atención en las actividades de planificación y gestión se destina a tratar de dirigir la actuación humana. Desde este punto de vista la GIZC presupone una transición, o un avance, hacia nuevas prácticas de gobernanza territorial (*Coastal Ecosystem-Based Governance* en palabras de algunos autores); un espacio de encuentro, de mixtura, entre la planificación territorial tradicional y la del espacio marino. Estas nuevas prácticas no sólo requieren de liderazgo político sino también de una pertinente capacitación.

En culturas del sur de Europa, con unos estilos de planificación marcadamente influidos por los usos del suelo y su valor, donde la planificación territorial se entiende más como correctora y preventiva que como potencial y propositiva de nuevos modelos de desarrollo y de gestión del capital territorial existente, los sistemas de planificación suelen ser bastante débiles, muy centrados en la actividad urbanística y en la planificación de los usos del suelo (*'zoning'*). En ellos, por esta debilidad pero también por su distinta filosofía, no encajan fácil, secuencial y enriquecedoramente los nuevos enfoques, reconceptualizaciones e instrumentaciones que plantean los nuevos retos como por ejemplo el cambio climático o una visión más holística y ecosistémica en espacios progresivamente más complejos como los litorales (Farinós, 2010c). Valga como ejemplo comparar el caso de algunas localizaciones sometidas a presiones similares pero con procesos y fórmulas de solución bien diferentes: algunos espacios del litoral murciano o castellanense (vid. Vera y Espejo, 2006; Burriel, 2009) versus iniciativas como la de Augusta-Margaret River, una comunidad costera local cercana a la ciudad de Perth, en el extremo SO de Australia (Maris, 2010).

Nos encontramos lejos de la idea, y práctica, de la planificación secuencial, donde todo nuevo instrumento de planificación encaja y está en concordancia con los preexistentes. La situación, en nuestra realidad, es otra. La planificación territorial (e incluso el medio ambiente, a los que ahora se ha unido con fuerza el paisaje) parece haber sido eliminada de la agenda y, en el mejor de los casos, tiene que hacerse desde otras políticas sectoriales a las que supuestamente debiera coordinar (forestal, rural, turística, de paisaje...). Es esa falta de un marco coherente, sólidamente construido, sin prisas pero sin pausa, bien negociado y acordado entre las distintas partes, la principal causa de la incapacidad, muchas de las veces, de poder entender adecuadamente lo que los nuevos retos y enfoques (a veces incluso los viejos) presuponen. ¿Y qué es lo que presuponen?; sencillamente la inhabilitación de viejas fórmulas (poco o mal consolidadas además en muchas de nuestras admi-

nistraciones) y la necesidad de otros renovados, pero basados en gran medida y en no pocas ocasiones en los anteriores. El objetivo: poder encarar con garantías los nuevos procesos, retos y necesidades reales, aceptadas o formalmente decididas.

En materia de planificación costero-marina, la evolución del marco instrumental y normativo ha ido caminando de lo particular a lo general, promoviendo diferentes desarrollos de forma paralela a lo largo del tiempo: Directiva Marco del Agua (CE, 2000),⁶ Recomendaciones CE sobre GIZC (CE, 2002), el *Libro Azul de política marítima europea* (aprobado por la Comisión Europea el 10 de octubre de 2007 –CE, 2007) y el Plan de Acción que lo acompaña (ambos centrados en las dimensiones social y económica del desarrollo sostenible de los espacios marítimos de la UE), Hoja de ruta para la Ordenación del Espacio Marítimo (CE, 2008a)⁷ y la Directiva para la Estrategia Marina (centrada, como se decía, en la dimensión medioambiental) (CE, 2008b).

En materia de GIZC, uno de los temas de debate es cómo las recomendaciones para la misma han de pasar de los documentos generalistas a los planes de acción y, al tiempo, de los planteamientos sectoriales a los coherentes (tanto a nivel vertical como horizontal entre las diferentes administraciones implicadas), y de la planificación a la gestión.⁸

3. De la teoría a la práctica; del pensamiento y la norma a la acción

Pasar de la reflexión a la acción no es una tarea fácil. Desde un punto de vista normativo, la opción de poder convertir las citadas recomendaciones en una futura Directiva Europea sobre GIZC (vid. Iglesias, 2010) resulta problemática (vid. Parejo Navajas en este mismo volumen); aunque el Nuevo Tratado de Lisboa, que incluye la Cohesión Territorial como competencia comunitaria y política del primer pilar, puede abrir algunas posibilidades. Desde un punto de vista no normativo se echa en falta una comprensión (comúnmente entendida y divulgada) de los sistemas costeros, unos ámbitos particulares, complejos y con múltiples usuarios

6 La DMA establece la cuenca hidrográfica como marco territorial de gestión de aguas, asumiendo la *indivisibilidad y unicidad* sistémica de las aguas subterráneas y superficiales, y promoviendo su gestión integrada en el ámbito de las cuencas, superando las fronteras en el caso de las cuencas transfronterizas. Al concepto de cuenca, la DMA añade la integración de las aguas costeras (plataformas litorales) y de transición (deltas, estuarios) para la gestión de las aguas continentales, reconociendo sus importantes funciones en la sostenibilidad de deltas, playas, pesquerías y ecosistemas litorales.

7 Para una aproximación sobre la misma puede consultarse la Guía preparada por Charles Ehler y Fanny Douvère (2009).

8 Un ejemplo de esta puesta en práctica lo tenemos en el Protocolo de Barcelona de 2008, mediante el que algunos estados y el propio Consejo Europeo deciden pasar de las declaraciones de intenciones a los compromisos. El Protocolo de Barcelona para la GIZC en el Mediterráneo (20.06.2008) fue ratificado por la UE mediante Decisión del Consejo de 04.12.2008 -2009/89/EC, OJL34, 04.02.2009.

e intereses implicados. Dicha complejidad no solo precisa ser diagnosticada de forma efectiva, sino que también requiere de herramientas dirigidas a la toma de decisiones, de las que hoy por hoy no se dispone. Los instrumentos de planificación al uso no contemplan adecuadamente, todavía, la interacción tierra-mar, ni tampoco el entorno marino (Franco, 2010).

Ante estas circunstancias mecanismos de coordinación, técnicas de resolución de conflictos, el recurso al enfoque estratégico, una nueva y verdadera visión integrada de la costa, y una adecuada formación y capacitación de los técnicos de la administración en GIZC (vid. el capítulo de Stella Maris en este mismo volumen), se revelan como tareas prioritarias para ser abordadas en el corto plazo. También la coordinación entre Comunidades Autónomas, a fin de compartir experiencias y avances (en la gestión, en los indicadores y sistemas de evaluación... entre otros posibles aspectos), habilitando los pertinentes espacios de discusión que correspondan (Consejo Nacional de la Costa, Conferencia Sectorial de GIZC...). Un interesante avance en este sentido lo representa la Red Española para la Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL), constituida formalmente el 27 de enero de 2011 (vid. el capítulo de Javier García Onetti y Javier García Sanabria en este mismo volumen); también otras experiencias en marcha como el proyecto MAREMED.⁹ La divulgación y publicación de resultados resulta un elemento crucial de concienciación ciudadana.

En último extremo el objetivo debe ser la concertación de un modelo claro y consensuado de gestión para las zonas costeras, de forma que pudiera ser continuamente evaluado y retroalimentado a partir de estas evaluaciones. Para ello resulta especialmente útil el análisis de experiencias. En este sentido, en este libro se presentan, como se indicaba en el primer epígrafe, un análisis de la situación en distintos ámbitos: México, Brasil, Chile, España y, especialmente, el Mediterráneo (el conjunto de la cuenca y las regiones mediterráneas españolas).

La descoordinación competencial entre los niveles de decisión dificulta la implementación de la GIZC. Esta requiere del diseño de nuevos procesos institucionales y de una mejor información para evaluar con rigor los resultados de las políticas y sobre la que poder basar unas recomendaciones que resulten pertinentes. Los indicadores han venido recibiendo cada vez mayor atención en los últimos años como posible solución que ayude a establecer los necesarios puentes sobre el vacío (a veces verdadero agujero negro que absorbe demasiadas energías, esfuerzos, buenas intenciones e incluso resultados) existente entre el mundo de la ciencia y el de la política.

Por tanto, cabe concluir, para poder concretar la GIZC de mares y costas es necesario contar con una información suficiente y de calidad. Esta, a su vez, puede hacerse disponible a través de los observatorios litorales, que juegan un papel protagonista en este sentido, de iniciativas como 'OurCoast' y de proyectos como DEDUCE y PEGASO. De entre los distintos tipos de información (y de indicado-

⁹ *Maritime REgions cooperation for the MEDiterranean*, un proyecto del Programa MED (<http://www.maremed.eu/>).

res), especial atención requieren los relativos al modelo de gestión (vid. Medina, 2010). En el caso español esto es especialmente útil para poder contar con un adecuado diagnóstico, en profundidad, de la situación real de la GIZC.

La GIZC, como la OT, es una función pública regida por la defensa del interés general, como queda claramente de manifiesto en el capítulo de Carmen Schlotfeldt que cierra el libro. Los pasos que se están dando en esta dirección, al menos en España, no parecen caminar en el sentido de la coordinación interinstitucional, a pesar del ejemplo que suponen algunos de los convenios –que no todos (vid. Serrano, 2010)– entre la Administración General del Estado y ciertas CC.AA.¹⁰ Como señala Barragán (2010), los aspectos que deben centrar la atención de la futura gestión costera española son aquellos que requieren de forma urgente de cambios estructurales, en los que precisamente los avances han sido hasta la fecha más lentos: política, instituciones, estrategia, administradores y participación pública. Ello implica el tránsito desde las tradicionales formas de gobierno a las de una nueva gobernanza.

Como se decía, la GIZC representa una innovación socio-territorial y una nueva posible forma de gobernanza territorial. Para ello se requiere no solo de liderazgo político sino también de la capacitación de técnicos y gestores de las administraciones responsables. Hablamos tanto de capacitación técnica como de habilidades sociales de mediación y gestión de conflictos; pero también de cultura de colaboración interadministrativa. Una de las formas de facilitar esta coordinación es la creación en el organigrama de las administraciones regionales y nacionales de un nuevo departamento con autoridad sobre los asuntos relativos a la costa (como ya sucede en algunas regiones del Mediterráneo como la francesa *Provence-Alpes-Côte d'Azur*). Todo un reto que conviene afrontar sin mayor dilación ante el largo camino que se ha abierto y queda por delante. También se reclama una mayor educación y participación de los ciudadanos en esta materia. Ello sería posible mediante un adecuado diseño y desarrollo de instrumentos tales como los planes de participación pública, integrados en el mismo proceso de planificación estratégica costero-marina.

4. Principales conclusiones

Las tendencias de crecimiento poblacional, de desarrollo de actividades y de infraestructuras, junto con los nuevos riesgos asociados al cambio climático (erosión costera, subida del nivel del mar, reducción de precipitaciones y mayor frecuencia

¹⁰ En pocas ocasiones pasan de ser acuerdos para acciones puntuales (las más de las veces de artificialización del entorno) y llegan a convertirse en convenios marco que sirvan para coordinar las actuaciones de ambas administraciones en el espacio litoral; como sucede por ejemplo en el caso de Asturias, comunidad autónoma que ha sido pionera de algunas propuestas (como la de los parques litorales o la ampliación de la franja litoral sujeta a planificación de los 100 a los 500 y más metros de distancia respecto de la línea de base) que después han sido adoptadas y adaptadas por otras (por ejemplo la Comunidad Valenciana).

e intensidad de fenómenos extremos y riesgos naturales asociados a ellos) plantean, especialmente en las zonas costeras, un gran reto para su desarrollo seguro y sostenible. El actual modelo económico, y político, guiado por el cortoplacismo y la necesidad de mostrar el desarrollo de obras y acciones que generen resultados rápidos y visibles que otorguen los pretendidos réditos económicos y electorales, generan efectos perversos no solo para el medio sino también para la implementación de modelos de desarrollo alternativos más sostenibles. En este contexto, los sectores turístico (particularmente el turismo de sol y playa), inmobiliario, de infraestructuras portuarias, y zonas logísticas multimodales asociadas, se han convertido en los principales agentes de presión por el uso del territorio en las zonas costeras. En uno de sus *'10 mensajes para 2010'*, dedicado a los ecosistemas costeros, la Agencia Europea de Medio Ambiente era elocuente al denunciar el preocupante aumento en la artificialización del litoral a lo largo del periodo 2000-2006 (EEA, 2010).

Pero todavía más, la actual situación de crisis económica ha acelerado la necesidad de generar opciones, cualesquiera, relajando el control sobre la desregulación de las actividades si no promoviendo directamente.

Como resultado, los modelos de desarrollo territorial puestos en práctica en los últimos años no han tenido en cuenta una visión en el largo plazo ni han considerado ni internalizado sus negativos impactos ambientales y sociales, provocando con ello en muchas ocasiones el deterioro, a veces de forma irreversible, de los recursos territoriales, tanto costeros como marinos. Como consecuencia, se han incrementado los conflictos entre los sectores por el uso del territorio y los recursos que quedan disponibles, la productividad de las actividades económicas se ve afectada, la calidad de vida de la población se ve degradada y la competitividad de las regiones disminuye, tanto por la banalización del capital territorial (progresivamente indiferenciado) como por el deterioro de los valores ambientales que conducen a la insostenibilidad.¹¹

La paradoja de un doble discurso que reconoce los valores del litoral pero que no ataja decididamente las amenazas que se ciernen sobre él mediante la promoción y puesta en práctica de nuevos modelos alternativos, o sencillamente más racionales,¹² está presente en muchas de nuestras Comunidades Autónomas costeras (Barragán, 2004). Esto ha motivado, en el caso español, que la principal preocupación de las Delegaciones de Costas haya sido finalizar los deslindes (para lo que han tenido que enfrentarse en algunos casos a premeditadas estrategias de dilación mediante el recurso a la judicialización del conflicto a la que recurren

11 Para Douvere (2008) y Gilliland & Laffoley (2008), la OEM/MSP representaría el instrumento esencial para la gestión de ecosistemas litorales, al suponer, entre otras cosas, un empleo más eficiente del espacio costero y de los recursos marítimos disponibles.

12 Más allá de la definición de espacios protegidos (costeros y marinos), siguiendo con una interpretación de la planificación limitada, reducida de nuevo (pero aplicada esta vez a nuevos espacios –en el ámbito marítimo y marino) a la tradicional planificación de los usos del suelo, algunos de los cuales se excluyen dando lugar a nuevas figuras como las reservas naturales marinas (*Marine Protected Areas*).

quienes se oponen a ello), hacer respetar el dominio público marítimo terrestre, evaluar la pertinencia de usos y autorizar en base a ello la renovación (o no) de concesiones de ocupación y explotación de los espacios costeros.

Por todos estos motivos son las zonas litorales, más que cualesquiera otras, las que requieren con mayor urgencia de una adecuada planificación, en sus tres funciones:

- de ordenación: más reactiva o correctora al efecto de evitar la degradación ambiental, los conflictos territoriales y la disminución de la calidad de vida,
- de desarrollo territorial: más proactiva y potencial, para promover un adecuado aprovechamiento y gestión de los recursos, presentes y futuros, disponibles,
- de coordinación y concurrencia: como práctica de nueva gobernanza, de la que la GIZC y la OEM/MSP constituyen ejemplo, procurando tanto una zonificación adecuada de los usos del suelo desde la línea de costa hacia el interior como de coordinar actividades, previniendo los impactos y efectos que éstas puedan tener sobre el mar.

A pesar de todo ello, la gestión integral costera es un tema que se ha abordado más bien desde el ámbito teórico que en la práctica. De ahí la necesidad de contribuir a la generación de bases institucionales y de política pública específicas para una gestión y desarrollo sostenible de los espacios costero-marinos.

Una planificación integral coherente que englobe el territorio, el litoral y el mar próximo sólo será posible si existe una coordinación entre la OT tradicional y la OEM/MSP. La GIZC es el elemento clave de conexión entre ellas, el instrumento «bisagra» por excelencia, el ejemplo de la consideración conjunta del interfaz tierra-mar próximo y de la eficacia de la aplicación de sistemas integrados en la gestión para el objetivo del desarrollo territorial sostenible; que ha sido experimentado ya sobre tierra firme y que es posible aplicar sobre el espacio marítimo próximo en las aguas interiores (al presentar este espacio idéntica naturaleza desde el punto de vista de las competencias que el estado ribereño tiene sobre él). Por otro lado, las cuencas vertientes o los impactos procedentes de actividades basadas en tierra son pertinentes para la OEM/MSP. De ahí la conveniencia de coordinarla con la OT, procurando la necesaria coherencia entre los distintos servicios, actuaciones, actores y políticas presentes en ambos espacios (uno de los 10 principios del Libro Azul de la OEM, de 2008).

Sin embargo la teoría y práctica de la GIZC añade un nuevo peldaño en la escalera de la complejidad. Precisa de la aplicación de ampliadas medidas:

– De *coordinación institucional* (entre los diferentes niveles de gobierno). Porque la descoordinación competencial entre los niveles de decisión dificultan, si no impiden, la implementación de la GIZC. No existe un marco legislativo ni administrativo específico para la planificación y gestión de las zonas costeras que considere toda su complejidad (interfase entre la tierra y el mar). En consecuencia, y en el mejor de los casos, la gestión de estos espacios se ha llevado a cabo

mediante instrumentos y prácticas preexistentes (bien sectoriales bien de carácter general), tratando de adaptarlos a las condiciones particulares de estas zonas. Añádase a esto la debilidad de la mayor parte de las autoridades (pero especialmente las locales) para coordinar los procesos, y la dificultad para promover la participación y la complejidad de la coordinación de competencias entre los distintos niveles de gobierno. La GIZC precisa del diseño de procesos capaces de promover la concurrencia de las instituciones de gobierno y la implementación conjunta de una combinación de instrumentos que garanticen el desarrollo sostenible de los espacios litorales, armonizando intereses y eviando actuaciones contradictorias o superpuestas. En el caso de México, por ejemplo, esto se ha conseguido mediante una modalidad de planificación territorial estratégica: los planes de ordenamiento ecológico de estas zonas (vid. el capítulo de Daniela Pedroza).

– *De gestión*, lo que a su vez requiere de la capacitación necesaria (*Capacity Building*). Una adecuada coordinación interinstitucional plantea el reto de demostrar a las distintas administraciones que la colaboración no amenaza sus competencias ni tampoco les dificulta la consecución de sus propios objetivos. Antes al contrario contribuye a poder alcanzarlos de forma más eficiente, al sumar esfuerzos y disminuir duplicidades, conflictos y contradicciones. Pero para ello es necesario fortalecer las capacidades técnicas y de comunicación. Esto contribuye a evitar no solo ineficiencias en la gestión sino también la falta de participación y compromiso por parte de los distintos sectores de la administración; porque los defectos de comunicación suelen generar desconfianza y dificultan la posibilidad de llegar a acuerdos. A partir de unos sistemas de capacitación pertinentes (de estilo o estilos adaptados a las necesidades y condiciones de cada territorio –indicativos por tanto), todos los participantes pueden alcanzar una adecuada comprensión de las bases conceptuales y legales que deben estar detrás de una adecuada GIZC.

– *De tipo técnico* (sistemas y técnicas de evaluación). El conocimiento científico y las políticas públicas deben ir de la mano. Muchas veces el problema no está en la escasez de ‘buena’ ciencia, recomendaciones, ideas e información, sino en que no se utiliza apropiadamente para tomar las decisiones. Este es el verdadero problema (la distancia ¿insalvable?) en el interfaz ‘ciencia-política’. También es una cuestión de cultura política y territorial; o de la falta de ella.

– *De participación*. Una gestión integral de costas y mares dependerá del grado en que se desarrollen e implementen los mecanismos de transparencia y las herramientas de comunicación necesarias para fomentar una participación co-responsable en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.¹³ Pero como señala y explica Carmen Schlotfeldt en el último capítulo, la ciudadanía, al enfrentarse a evidencias científicas sobre riesgos e impactos negativos en el entorno, tiende a inclinarse por las opciones que refuerzan sus propios intereses y motivaciones (como quien lee un periódico o escucha una emisora de radio o televisión para que le cuenten las noticias que quieren oír y le ayuden a justificar y pasar por

13 Para un mayor detalle sobre qué entender por participación y para qué resulta necesaria, y para qué no, vid. Farinós y Sánchez, 2011.

alto razones que, objetivamente, no podrían ni deberían serlo). La consecuencia de esto es que el debate público (científico, territorial, medioambiental, político...) tiende a polarizarse. Por esta razón, el verdadero reto de la gestión integral recae en la información y en la formación, porque solo a partir de la segunda es posible transformar la primera en conocimiento (inteligencia territorial y costero-marina) y, en última instancia, opinión. Es únicamente a partir de una toma motivada de posición que es posible desarrollar compromiso e invitar, y poder conseguir, una participación real y efectiva que mire más allá de intereses personales, sectarios o partidistas.

La lógica detrás de la que poder apoyar esta capacitación es simple: identificar cuáles son las capacidades clave (tanto de carácter individual –*Human Capacity Building*– como institucional –*Institutional Capacity Building*) de las que ya se dispone y cuáles se necesitan adicionalmente para poder alcanzar los objetivos (vid. capítulo de Stella Maris).

Los avances en las capacidades individuales e institucionales, de cara a poder afrontar los retos de implementación de las políticas de GIZC, deberán estar coordinados y reforzarse mutuamente. Es la forma de evitar los casos, relativamente frecuentes, de individuos sobradamente capacitados pero que no tienen donde aplicar y desarrollar su conocimiento y habilidades. En este mismo sentido, el de la coordinación o la capacitación no fragmentada entre individuos e instituciones, una adecuada capacitación y sensibilización facilita la movilización de quienes ocupan puesto entre tomadores de decisiones y legisladores, promoviendo un mayor liderazgo político desde el que poder ofrecer mejores resultados de la GIZC. Individuos que ocupan lugares clave en la toma de decisiones pueden generar cambios significativos entre y dentro de diferentes instituciones y sectores. Sin embargo, debe asegurarse la continuidad de los procesos cuando estas personas sean sustituidas en su responsabilidad. La capacitación institucional se demuestra entonces mucho más estratégica que la individual.

El avance en la identificación de las mejores condiciones para esta capacitación institucional puede ser facilitado, en parte, mediante el estudio y análisis de los sistemas (estructuras) y mecanismos (estructuras, legislaciones y procedimientos) que determinan su éxito o fracaso. Una vez identificadas cabe ponerlas en relación con los sistemas de gobierno existentes y promover, a partir de este balance, el avance hacia nuevas formas de gobernanza mediante la introducción de: innovaciones socio-institucionales, generando más y mejores espacios de coordinación interinstitucional (Romero, 2009: 127-142); innovaciones socio-territoriales, alternado incluso roles y jerarquías (Albrechts, 2010a); instituciones de transición (Qian, 2003) adaptadas a estos espacios. Por ejemplo mediante la creación de una nueva Comisión para la Gestión Integrada de Áreas Litorales a nivel nacional, o de una Conferencia Sectorial sobre la base de alguna preexistente relacionada con la GIZC; la integración de la gestión litoral con la de Cuencas Hidrográficas; la ampliación de la representación en las CTU a actividades como la pesca, el urbanismo local, la autoridad portuaria, organismos cuenca, etc. La clave parece estar en las escalas de proximidad, en las oportunidades que brindan nuevos procesos

globales –como la crisis y el cambio climático– y en la integración de ambos diagnósticos: local y global, interno y externo.

Pero ¿por dónde empezar? Por el diagnóstico y la tipificación de rutinas existentes. Normas y leyes son necesarias; también dotarse de los pertinentes instrumentos de información y de planificación. La autoridad legal y el apoyo político son importantes factores de éxito para la GIZC como política pública que es. Por tanto sí a la coordinación y a los métodos de resolución de conflictos, pero también a la aplicación de la Ley y la justicia; sin tener que solemnizar lo obvio ni convertir los problemas estructurados en desestructurados. Ante estos últimos, desde la academia seguimos moviéndonos (algunos transitando) entre la *profesional*, la *critical*, la *policy* y la *public science* (Ferraó, 2010: 2; a partir Buroway, 2005). Sin cejar en el empeño de facilitar la construcción de los necesarios vínculos entre administraciones, tomadores de decisiones, técnicos, académicos y ciudadanos. Y todo ello sin renunciar a un espíritu crítico con el que poder contribuir a la necesaria politización de la sociedad. Solo a partir de ella es posible seguir testando vías en la solución de problemas desestructurados, como el de la GIZC, una forma de planificación estratégica del desarrollo territorial sostenible (de *Spatial Planning*). Este es el reto y a su logro pretende contribuir, siquiera sea de forma modesta, el trabajo colectivo que el lector tiene entre sus manos.

Referencias bibliográficas

- ALBRECHTS, L. (2010a): «More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead?», *Environment and Planning B: Planning and Design* vol. 37, pp. 1115-1127.
- ALBRECHTS, L. (2010b): «Bridging the Gap: From spatial planning to strategic projects», en FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SALOM, J. (eds.) *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Valencia, Publicacions de la Universitat de Valencia / IIDL. Colección 'Desarrollo Territorial' n. 7, pp. 85-103.
- BARRAGÁN, J.M. (2010): «La gestión de los espacios y recursos costeros en España: política e instituciones de una legislatura (2004-2008)», en FARINÓS, J. y CORTÉS, M.C. (Eds), op.cit., 20 pp.
- BARRAGAN, J.M. (2004): *Las áreas litorales de España: del análisis geográfico a la gestión integrada*. Barcelona, Ariel.
- BURRIEL, E.L. (2009): «Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano», *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 54, pp. 33-54.
- BUROWAY, M. (2005): «2004 Presidential Address: For Public Sociology», *American Sociological Review* 70, pp. 4-28.
- CE (2000): Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.
- CE (2002): Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de

- las zonas costeras en Europa [Diario Oficial L 148 de 6.6.2002]. Bruselas, 7.6.2007, COM(2007) 308 final.
- CE (2007): *Una política marítima integrada para la Unión Europea. 'El libro azul'*, Bruselas, COM(2007) 575 final.
- CE (2008a): *Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE*, COM(2008) 791 final, Bruselas, 25.11.2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0791:FIN:ES:PDF>.
- CE (2008b): Directiva 2008/56/CE de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino –Directiva marco sobre la estrategia marina– (DOUE L 164/19, 25.6.2008).
- DAVOUDI, S. y PENDLEBURY, J. (2010): The evolution of planning as an academic discipline, *Town Planning Review* 81(6), 613-645.
- DOUVERE, F. (2008): «The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management», *Marine Policy* 32, pp. 762-771.
- EEA (2010): *10 messages for 2010, Coastal ecosystems*. Copenhagen, Agencia Europea de Medio Ambiente. Disponible en: <<http://www.eea.europa.eu/publications/10-messages-for-2010-coastal-ecosystems>>.
- EHLER, CH, y DOUVERE, F. (2009): *Marine Spatial Planning – A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management*. París, UNESCO, Intergovernmental Oceanographic Commission, Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6, 99 pp.
- FALUDI, A. (2010): *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?* Abingdon, Oxon, Routledge/The Royal Town Planning Institute, The RTPI Library Series, 207 pp.
- FARINÓS, J. (2010a): «Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción», en FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SALOM, J. (eds.) *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Valencia, Publicacions de la Universitat de Valencia / IIDL. Colección 'Desarrollo Territorial' n. 7, pp.17-62.
- FARINÓS, J. (2010b): «Revisando la Gestión Integrada de Zonas Costeras», en FARINÓS, J. y CORTÉS, M.C. (Eds), op.cit., 9 pp.
- FARINÓS, J. (2010c): «Adaptación al Cambio Climático desde la Planificación Territorial en las Áreas Costeras», *XII Colóquio Ibérico de Geografía*, 6 a 9 de Outubro 2010, Porto: Faculdade de Letras (Universidade do Porto), 11 pp.
- FARINÓS, J. y CORTÉS, M.C. (Eds) (2010): *Revisando la Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Valencia, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Departamento de Geografía, Universidad de Valencia y Ministerio de Ciencia e Innovación (CD).
- FARINÓS, J. y SÁNCHEZ, J.V. (2011): «Cambios recientes en los instrumentos de política territorial en la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la Ordenación del Territorio», *Cuadernos de Geografía* 87, en prensa.

- FERRAO, J. (2010): «A Geographer at Work. Report of a journey to the world of political decision-making», *IGU Applied Geography Commission*. Ericeira, Portugal, 18-22 julio, 6 pp.
- FRANCO, J. (2010): «La Gestión Integrada de la Zona Costera en el País Vasco: reflexiones, retos y propuestas para la sostenibilidad», en FARINÓS, J. y CORTÉS, M.C. (Eds), op. cit., 4 pp.
- FUNDACIÓN OPTI y VALORA CONSULTORES (2007): *Estudio de Prospectiva sobre el Comportamiento Social ante el Desarrollo Sostenible*. Madrid, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio/Fundación OPTI/Valora Consultores.
- GILLILAND, P.M. and LAFFOLEY, D. (2008): «Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning», *Marine Policy* 32, pp. 787-796.
- HAUGHTON, G., ALLMENDINGER, P., COUNSELL, D. y VIGAR, G. (2010): *The new spatial planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. London, Routledge.
- IGLESIAS, A. (2010): «Progreso de la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Europa», en FARINÓS, J. y CORTÉS, M.C. (Eds), op. cit., 11 pp.
- MARIS VALLEJO, S. (2010): «Análisis comparativo de estudios de casos sobre la intervención humana en la gobernanza de las zonas costeras», Workshop *Hacia una Gestión Participada del Territorio. Paisaje, Gobernanza Territorial y Urbana. ¿Cómo hacerla efectiva?* Valencia, 28-30 de septiembre de 2010.
- MEDINA, R. (2010): «Información para una adecuada GIZC en España: Estado de la cuestión, situación actual y propuesta», en FARINÓS, J. y CORTÉS, M.C. (Eds), op. cit., 7 pp.
- OCDE (2001): *Territorial Outlook 2001*. París, OCDE, Serie Economía Territorial, 300 págs.
- QIAN, Y. (2003): «How Reform Worked in China», en RODRIK, Dani (ed.) *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, pp. 297-335.
- ROMERO, J. (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia, Tirant Lo Blanch, Colección Crónica.
- SERRANO, A. (2010): «Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa. Crónica y autocrítica de un proyecto interrumpido», en FARINÓS, J. y CORTÉS, M.C. (Eds), op. cit., 5 pp.
- VERA REBOLLO, F. y ESPEJO MARÍN, C. (2006): «El papel de los instrumentos de planificación en las dinámicas productivas y territoriales: las directrices y el Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia», en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (Eds.) *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Valencia, Universitat de Valencia, pp. 61-79.



Las tendencias demográficas, de desarrollo de actividades y de infraestructuras, junto con los nuevos riesgos asociados al cambio climático (erosión costera, subida del nivel del mar, reducción de precipitaciones y mayor frecuencia e intensidad de fenómenos extremos y riesgos naturales asociados a ellos) plantean, especialmente en las zonas costeras, un gran reto para su desarrollo seguro y sostenible. De ahí la necesidad de contribuir a la generación de bases institucionales y de política pública específicas para una gestión y desarrollo sostenible de los espacios costero-marinos.

España ratificó con fecha de 23 de marzo de 2011 el *Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras -GIZC- del Mediterráneo*, lo que suponía su entrada en vigor a partir de la fecha. La GIZC representa el nexo entre la más tradicional Ordenación del Territorio y la nueva Ordenación del Espacio Marítimo. Presupone un enfoque más amplio e integrador, unas condiciones específicas de capacitación técnica e institucional, y nuevas rutinas de colaboración entre científicos, técnicos, tomadores de decisiones y ciudadanos. Solo a partir de ellas es posible seguir testando vías en la solución de problemas desestructurados, como el de la GIZC, una forma de planificación estratégica del desarrollo territorial sostenible, de *Spatial Planning*.

