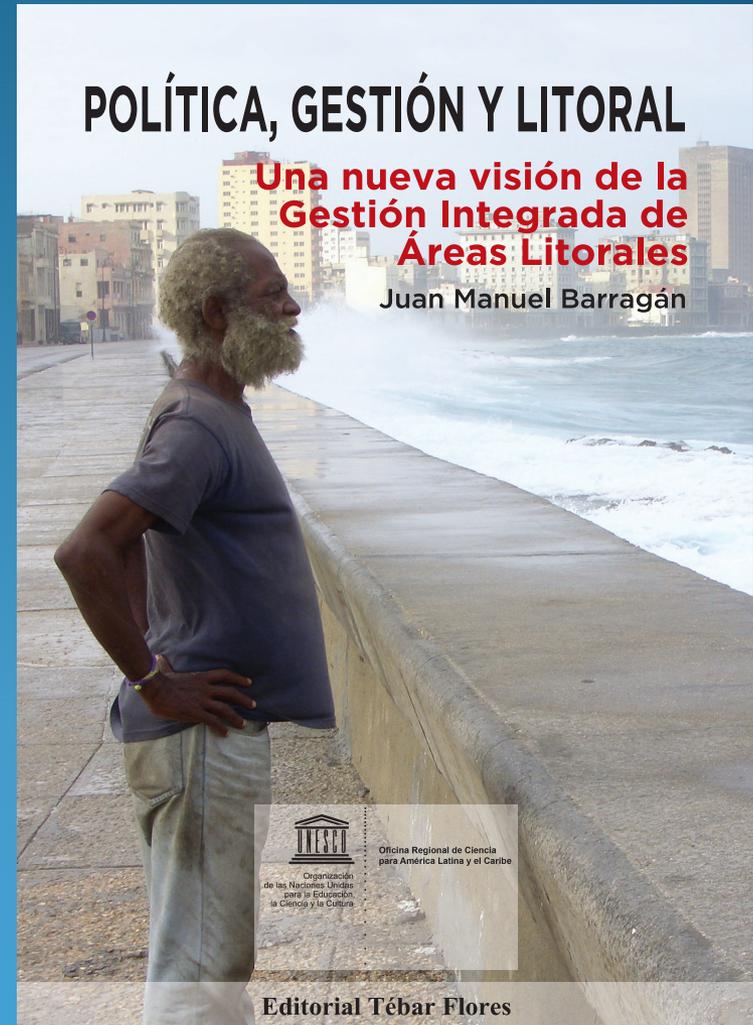


DE LA ZONA COSTERA A LA GESTIÓN

- Los problemas (II): la dualidad
- Decálogo para la gestión integrada
- Algunos elementos del decálogo: política, normativa, instituciones, participación, información



Problemas del SSE Marino Costero de Perú (1)

a los que la Política Nacional de MIZMC debe prestar especial atención, son los siguientes:

- Gran exposición y vulnerabilidad a los peligros asociados con el cambio climático y a los cambios probables del Fenómeno de El Niño. Tal debilidad se explica, entre otras razones, por la elevada dependencia de algunas actividades económicas tan importantes para la seguridad alimentaria como la pesca artesanal, la acuicultura o la agricultura, que aparecen subordinadas a factores hidroclimáticos y oceanográficos. Por otro lado, el cambio climático también afecta a las ciudades costeras y a los equipamientos e infraestructuras asociadas.
- Contaminación de las aguas y suelos costeros. Las aguas sin depurar, los residuos sólidos urbanos, los industriales, agrarios y mineros degradan el litoral peruano. Estos vertidos se hacen directamente en la zona marino costera, o llegan a través de las 53 desembocaduras de los ríos de la Cuenca Hidrográfica del Pacífico.
- Deterioro o pérdida de hábitats naturales. Los cambios de usos del suelo derivados del crecimiento urbano (concentrado de forma muy intensa en la costa), así como el modelo de desarrollo con el que se presentan algunas actividades económicas (industriales, mineras, etc.), entre las que se incluyen las prácticas pesqueras inadecuadas o prohibidas, han degradado o han hecho retroceder algunos hábitats marino costeros que albergan ecosistemas cuyos servicios son fundamentales para el mantenimiento del bienestar humano.
- Alteración de procesos morfosedimentarios. La construcción de infraestructuras costeras (diques, escolleras), infraestructuras hidráulicas (pérdida de sedimentos en embalses de agua), complejos industriales, edificación para zonas de turismo y ocio residencial, etc. han reducido la capacidad de algunos ecosistemas marino costeros para proporcionar servicios de regulación morfosedimentaria. Por esta razón la erosión costera, que puede verse agravada por los efectos de la subida del nivel del mar asociada al cambio climático, está presente en buena parte del litoral peruano.

Problemas del SSE Marino Costero de Perú (2)

- Insuficiencias en la calidad de vida de ciudades y entornos urbanos. La ordenación del espacio litoral de las últimas décadas no ha podido conservar el paisaje costero; tampoco su potencial económico o su papel en la definición cultural del territorio.
- Merma del capital natural y cultural. El importante crecimiento económico de los últimos años, tan positivo como necesario para la población peruana, incluye externalidades en algunas actividades económicas que han reducido la producción de servicios ecosistémicos y deteriorado su capital cultural.
- Pérdida de competitividad y atractivo para la inversión en las zonas costeras. El turismo costero puede verse afectado por el deterioro de la calidad de las aguas y del paisaje de los espacios litorales. La pesca artesanal se desarrolla con un grado de informalidad que implica depreciación del producto y escaso valor añadido.
- Conflictos entre usuarios de diferentes servicios ecosistémicos. Unos usos y actividades económicas transfieren a otras ciertos costos de producción (externalidades). Por ejemplo, la contaminación de las aguas costeras y estuarinas, producida en las partes más altas de la cuenca hidrográfica, por la agricultura, minería o industria, puede interpretarse como una suerte de transferencia de coste productivo.
- Los problemas reseñados, en gran parte identificados, originados o acrecentados por la pérdida de servicios ecosistémicos, se han enfrentado a las cuatro dimensiones que establece respecto del Bienestar Humano el PNUMA en su Evaluación de Ecosistemas del Milenio. El resultado de este ejercicio parece indicar que todas las dimensiones del Bienestar Humano se verán afectadas (seguridad, salud, relaciones sociales, bienes materiales básicos).

Problemas de gestión del SSE Marino costero de Perú (1)

- Los sólidos antecedentes formales de políticas y estrategias sectoriales, fruto de un esforzado y continuo trabajo de las instituciones peruanas a lo largo de más de una década, y la propia coyuntura política nacional e internacional, demandan y amparan una Política Nacional de MIZMC en Perú.
- El Congreso de la República no ha aprobado, por el momento, una ley específica para el MIZMC en Perú.
- A pesar de que el MINAM, a través de la D. G. De Ordenamiento Territorial y las Regiones, lleva tiempo desarrollando labores de impulsión de planes y programas, y coordinando aspectos relativos al MIZMC, todavía no ha creado una institución de referencia, responsable y especializada en el MIZMC.
- Perú cuenta con numerosos y valiosos instrumentos de gestión pública que interesan a las zonas marino costeras. Además de los estrictamente sectoriales o de recursos naturales es preciso citar los Lineamientos para el MIZMC aprobados en 2015. Constituyendo todos estos instrumentos una buena base para futuros retos, se hace necesario un Programa Nacional de MIZMC.

Problemas de gestión del SSE Marino costero de Perú (2)

- Existen fuentes de información y de conocimiento de gran valor para la toma de decisiones en la zona marino costera. Suelen estar asociadas a las Administraciones públicas y a algunas universidades y centros de investigación. Y su cometido mejoraría, por ejemplo, si pudieran integrarse las referidas al medio marino (del IMARPE) y las disponibles para la zona terrestre (del MINAM). La débil relación entre el sistema académico y científico con las instituciones públicas responsables de la ZMC, recomienda ajustes que procuren lazos más estrechos de colaboración relativos a la gestión integrada.
- La educación orientada a la sostenibilidad de las zonas marino costeras no dispone de un programa permanente en el tiempo y bien orientado hacia los principales ecosistemas de dicho ámbito geográfico.
- En términos presupuestarios los asuntos relativos al MIZMC no parecen bien respaldados.
- Se detectan importantes carencias respecto a programas de formación específica. Escasean las instituciones nacionales que, con alguna experiencia, podrían dar respuesta en el corto plazo a las necesidades de formación de los gestores públicos en materia de MIZMC.
- A pesar del interés que se observa en el país para integrar a los ciudadanos en los asuntos de interés público, no se han encontrado órganos colegiados o instituciones referidas al MIZMC creadas para responder a la necesidad de participación en el proceso de toma de decisiones.



Figura 5.1. El Decálogo para la gestión de áreas litorales se corresponde con un modelo analítico bastante simple. Engloba a un número concreto de elementos que pertenecen a un determinado sistema político y administrativo.

Elemento del Decálogo	Papel de la Administración pública
Política	<ul style="list-style-type: none"> • Observar con atención los problemas y conflictos que suceden en las áreas litorales, sus recursos y servicios ecosistémicos • Anticiparse a problemas futuros • Proponer posibles soluciones • Asesorar a los representantes institucionales en su agenda política • Ejecutar y evaluar políticas, iniciativas o planes
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Habilitar cauces y mecanismos para que la participación pública sea factible • Hacer transparente el proceso de toma de decisiones • Procurar la participación de los representantes de usuarios de recursos litorales, de grupos e instituciones interesadas en los asuntos del litoral
Normativa	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar las leyes y normas vigentes relacionadas con el litoral y sus recursos • Evaluar el funcionamiento de la base legal • Proponer medidas normativas acordes con mejores modelos de gestión
Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar el buen funcionamiento de las instituciones con competencias costeras • Velar por la correcta administración de los asuntos de su competencia • Procurar fluidez en los procesos administrativos • Establecer los mecanismos más adecuados para fortalecer los procesos de coordinación y cooperación entre instituciones • Facilitar procedimientos para la transparencia y participación pública
Gestores	<ul style="list-style-type: none"> • Transmitir a los que toman decisiones los problemas que afectan al litoral • Trabajar para conseguir los objetivos marcados por la institución • Buscar fórmulas alternativas para la resolución de problemas y conflictos • Formarse para que su aportación como administrador sea adecuada y eficiente • Hacer de vínculo entre el representante institucional y los usuarios de recursos

Papel de la Administración pública en los elementos del Decálogo para la GIAL (2)

Información	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la investigación para la comprensión del litoral y sus problemas • Disponer del conocimiento científico de universidades y centros de investigación • Facilitar información sobre los asuntos costero marinos a las partes implicadas
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuestar recursos económicos suficientes para hacer frente a unos problemas y prevenir la aparición de otros • Poner a disposición de las instituciones vinculadas a la gestión del litoral recursos para abordar los problemas clave
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la educación de la sociedad en la sostenibilidad de las áreas litorales • Aumentar la conciencia social sobre temas de interés público que permitan un cambio de comportamiento
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> • Buscar la interrelación con otras instituciones vinculadas a los asuntos litorales • Prestar atención al entorno estratégico • Conceder importancia a la búsqueda de soluciones y al proceso estratégico • Trabajar en la implantación de las estrategias institucionales acordadas
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar los instrumentos más adecuados para cada situación • Crear instrumentos nuevos para hacer frente a problemas no resueltos • Combinar instrumentos reglamentarios y voluntarios de la mejor forma posible

Tabla 5.1. El Decálogo para la gestión integrada del litoral y el papel de la Administración pública

Perfil general de las políticas costero marinas

	Oscila entre los siguientes extremos	
Origen	Surge de usuarios y público	Nace del gobierno
Participación	Participan actores	No participan actores
Expresión	Explícita	Sobrentendida o implícita
Adaptación	Específica para las áreas litorales y sus ecosistemas	General pero conectada con las áreas litorales
Contenidos	Bien definidos y estructurados	Genéricos, vagos, improvisados
Difusión	Se difunde y actualiza	Poco conocida
Accesibilidad	Fácil para todo tipo de público	Sobre todo para especialistas
Formulación	Aplicando el CPP	Ignorando el CPP
Filosofía	Equilibrio entre conservación y desarrollo	Sesgado hacia la conservación o el desarrollo
Abordaje	Gobernanza	Decretos, inversiones, obras
Integración	Dentro de la agenda política	No incluida como prioridad

GIAL como CPP	Top Down/Arriba Abajo	Bottom up/Abajo Arriba
Identifica problemas Agenda política	<p>Los percibidos por el sistema político y administrativo</p> <p>Se incorpora por iniciativa propia desde Gobierno, Administración pública, partidos políticos en el poder</p>	<p>Los percibidos por los usuarios, la sociedad y las empresas o el poder local</p> <p>No siempre se incorporan. Cuando lo hacen derivan de la presión social o de grupos económicos.</p>
Formulación	Los aspectos formales pueden prevalecer sobre los de contenido.	Los grupos-objetivo y los grupos-beneficiarios definen con más precisión qué les interesa o preocupa
Adopción o institucionalización	Facilidades y mecanismos reglados	Pueden encontrarse con graves inconvenientes
Implantación	Decisiones político administrativas	Actividades de los propios actores
Evaluación	De acuerdo a leyes y normas; de acuerdo a lo propuesto en el plan	No siempre hay criterios claramente establecidos; valora en extremo la participación de los actores
Identifica actores	Desde arriba, y desde las instituciones públicas, hacia abajo, en dirección al sector privado. El modelo participativo refleja, en ocasiones, más formalidad que interés. Con relativas expectativas.	Desde abajo, hacia arriba, considerando al mismo tiempo actores públicos o privados. El interés por participar es muy alto. Con expectativas razonables y en ocasiones demasiado altas.

Tabla 5.3. Contraste entre la visión *top down* y *bottom up* del modelo GIAL como Política Pública

Acerca del proceso:

- ¿Ha existido un proceso público y abierto que ha desembocado en una política explícita y específica para las áreas litorales? ¿sólo para algunos espacios o ecosistemas costero marinos en especial?
- ¿Han participado en su formulación funcionarios, usuarios de recursos y grupos interesados?
- ¿Se han utilizado materiales como Libros Blancos u otro tipo de instrumentos para facilitar el debate?
- ¿Se han tenido en cuenta políticas de otras escalas territoriales?
- ¿Se han tenido en cuenta políticas de sectores de actividad relacionados con las áreas litorales: puertos, turismo, industria, etc.?
- ¿Se han tenido en cuenta políticas de instituciones o agentes no gubernamentales?
- ¿Se ha interpretado como un proceso cíclico de largo plazo y compleja ejecución?
- ¿Se ha institucionalizado el resultado?
- ¿Está incluida la política para la gestión de las áreas litorales en la agenda gubernamental?
- ¿El documento ha sido bien difundido y es bien conocido?
- ¿Podría decirse que la política de GIAL es real o poco más que una propuesta escrita?
- ¿Se evalúa de forma periódica?

Acerca del resultado:

- ¿Se trata de un conjunto organizado y coherente de propuestas?
- ¿Se orienta hacia temas clave vinculados al interés público y a los ecosistemas costero marinos?
- ¿Aparecen bien descritos los principios, las metas y los objetivos?
- ¿Diferencia de forma clara *qué* hacer respecto de *cómo* y *dónde* hacerlo?
- ¿Se define específicamente un horizonte temporal para el cumplimiento de las propuestas o tareas relevantes?
- ¿Se plantea itinerarios conducentes a la sostenibilidad del bienestar humano?
- ¿Trata la coordinación y cooperación institucional?
- ¿Se podría considerar un elemento influyente para el resto de políticas públicas?
- ¿Facilita el avance hacia la GIAL dentro de las propias instituciones a partir de otros elementos del Decálogo: normativa, instituciones, órganos colegiados de gestión, estrategias, planes y programas, instrumentos operativos, etc.?
- ¿Está bien ajustada en su relación con las cuencas hidrográficas y el medio marino?
- ¿Busca un reequilibrio entre la protección y conservación de los ecosistemas costero marinos frente a iniciativas de desarrollo?
- ¿Se ha planteado a partir de un concepto de gobernanza o desde una aproximación de manejo de los recursos naturales?

Un proceso interactivo que pone en contacto a los responsables técnicos y políticos de una determinada iniciativa con los ciudadanos; especialmente si éstos últimos están implicados o interesados de alguna manera por los espacios litorales o los ecosistemas costero marinos y sus servicios. Nota del autor.

Cuadro 5.8. ¿Qué debe entenderse por participación en la GIAL?



Figura 5.2. La participación pública puede manifestarse con distintos niveles de compromiso para las instituciones públicas. Fuente: a partir de Canter, 1998

Entendiendo la complejidad de la gobernanza en el litoral

	ESTADO	SOCIEDAD	MERCADO	ESCENARIO
FORMA	administración	asociaciones	empresas	ecosistemas costeros
FUNCIÓN	vela por intereses generales	aporta dimensión moral	dinamiza la economía	soporta la vida
LÓGICA	leyes y normas	Valores	beneficios	procesos naturales
MOTOR	responsabilidades	reivindicación	oportunidades de negocio	energía
TENSORES	políticas públicas	nuevas aspiraciones	competencia	servicios

Planificando la participación

- Coordinación administrativa previa
- Organizar el proceso: técnicos, tiempo, lugares
- Identificar las partes involucradas e interesadas
- Elegir los temas que tienen que trabajarse
- Identificar los niveles de participación pública
- Acordar procedimientos y reglas de participación
- Herramientas de comunicación con los participantes

- ¿Se procura la participación de aquellas asociaciones, colectivos o usuarios implicados o interesados en los servicios que proporcionan los ecosistemas litorales?
- ¿Existen mecanismos, reglados y específicos, destinados a garantizar la participación pública en la gestión de las áreas litorales?
- ¿Se someten las políticas, leyes, estrategias y otros instrumentos de gestión relevantes y de cierto alcance (programas, planes nacionales, regionales y locales) a la participación pública?
- ¿Podría decirse que son representativos los grupos que participan?
- ¿Están bien definidos los grupos-objetivo a los que va dirigida, principalmente, una política pública de GIAL?
- ¿Es abierto y transparente el proceso?
- ¿Está bien organizado el proceso participativo desde el punto de vista administrativo y económico?
- ¿Hay materiales adecuados y tiempo suficiente para que el público pueda participar?
- ¿Está presente la participación pública en todas las etapas del proyecto de GIAL?
- ¿Resulta fácil participar? ¿Están claros los procedimientos? ¿Fueron acordados previamente?
- ¿Qué nivel de participación pública es el predominante?
- ¿Se facilita información de cierta trascendencia relacionada con la gestión pública de las áreas litorales con objeto de garantizar un proceso participativo?
- ¿Influyen las propuestas que surgen de la participación pública en la gestión real?
- ¿Se han creado Consejos Litorales, Foros Litorales o figuras similares donde el público puede participar de forma libre y abierta?
- ¿Suelen participar los representantes empresariales?
- ¿Suelen participar los grupos vinculados a la producción de servicios de abastecimiento: pescadores, acuicultores, mariscadores, agricultores...?
- ¿Participan los grupos minoritarios, marginados y más pobres?
- ¿Existen canales de comunicación adecuados para facilitar el proceso participativo y transmitir sus resultados?
- ¿Se cuenta con especialistas para dirigir el proceso participativo?

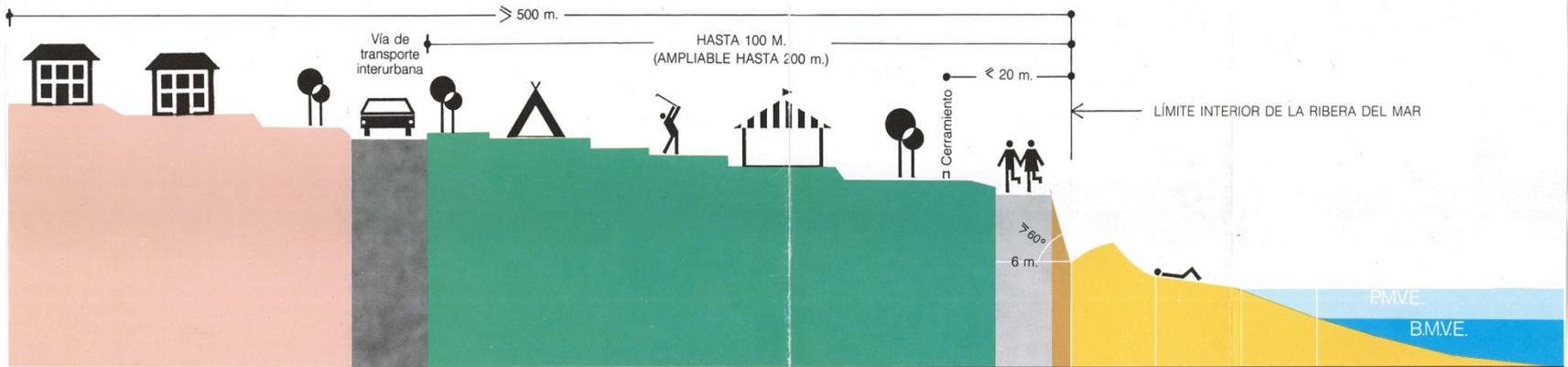
Énfasis	Ley nacional o subnacional
Procesos cooperación institucional	EEUU (1972)
Órganos colegiados	Queensland (1995), Victoria (1995)
Regula usos y actividades	España (1988), Cuba (2001), Chile (1994)
Ordenación en profundidad	Francia (1986)
Órganos colegiados, instrumentos planificación, participación	R. Sudafricana (2007)
Instrumentos planificación	Portugal (1993), Indonesia (2007), Brasil (1988)
Pueblos originarios	Chile (2008)
Instrumentos y organización Institucional	Venezuela (2001)
Cooperación con entes locales	California (2010), Nueva Gales del Sur (1979)

Tabla 6.1. Diversidad de las orientaciones normativas específicas para la gestión de áreas litorales

Clasificación de las normativas de GIAL

- 1) Enfoque nacional de la GIAL, en el que la ley se concibe y se aprueba, de forma específica, para implementar la política pública existente. El caso de EEUU es el más citado.
- 2) Enfoque desde el desarrollo sostenible, en el que la GIAL se eleva como parte importante de un proyecto mayor destinado a alcanzar el desarrollo sostenible (ejemplo de Suecia), o la GIAL se utiliza en un modelo de gestión sostenible de los recursos del país (ejemplo de Nueva Zelanda).
- 3) Enfoque desde la ordenación en profundidad del territorio (ejemplo de Francia).
- 4) Enfoque de regiones especiales, en el que se aplica la GIAL a áreas o regiones singulares (áreas portuarias, turísticas, humedales, islas, etc.).

DOMINIO PÚBLICO, SERVIDUMBRES Y LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA



ZONA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN (L-23 a 26, Trans. 3) SUELO NO URBANIZABLE Y URBANIZABLE NO PROGRAMADO = 100 m. (L-Trans. 3). SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO < 100 m. (L-Trans. 3.2.a). REVISIÓN PLANES PARCIALES APROB. ENTRE 1-1-88 Y 29-7-88 (L-Trans. 3.2.b). SUELO URBANO O CON PLAN PARCIAL APROB. ANTES DE 29-7-88 ≤ 20 m. (L-Trans. 3.2.b y 3.3). CONDICIÓN GENERAL: QUE NO SE PRODUZCA INDEMNIZACIÓN URBANÍSTICA.		SERVIDUMBRE DE TRÁNSITO (L-27)	DUNA Escarpe, berma	Z.M.T. Marismas, albuferas, marjales y esteros
Prohibición General (R-45)	<ul style="list-style-type: none"> • Edificación de residencia/habitación. • Vías interurbanas. • Explotación de yacimientos de áridos. • Tendidos aéreos de alta tensión. • Vertidos sólidos y líquidos sin depurar. • Publicidad (excepto rótulos indicadores). 	Paso peatonal público y de vehículos de vigilancia y salvamento (paseos marítimos) Ampliable hasta 20 m.	PLAYA	
Prohibición en < 20 m.	<ul style="list-style-type: none"> • Terraplenes, desmontes y talas no reglamentarios (R-46). • Servicios de playa < 150 m² (< 100 m² cerrados) distanciados < 200 m. (R-65). • Cerramientos, salvo condiciones reglamentarias (L-24.2, R-44.3.). • Instalaciones de saneamiento y colectores paralelos (L-44.6.). 		RIBERA DEL MAR O DE LAS RIÁS (L-3.1.)	AGUAS INTERIORES Y MAR TERRITORIAL (L-3.2.)
Autorizable por S.P.C. (R-46)	<ul style="list-style-type: none"> • Usos que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación y servicios necesarios o convenientes para el d.p.m.t.: Industrias marítimas, restaurantes (R-65), clubs, instalaciones deportivas descubiertas, instalaciones de salvamento, saneamiento y otros servicios, zonas verdes, viales, aparcamientos, paseos marítimos, campamentos, etc. 	PROHIBICIONES Y LIMITACIONES: <ul style="list-style-type: none"> • No puede haber terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado ni aún en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera (L-9.1). • Solamente usos que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación y previo otorgamiento del título correspondiente (L-31.2 - 32.1). • Prohibición de usos de R-45 salvo vías de transporte interurbano por C. de M. y rellenos (L-32.2.). • Garantía de eliminación de aguas residuales previa al otorgamiento del título de ocupación (L-32.3.). • Edificaciones de servicio de playa preferentemente fuera de la misma y en otro caso instalaciones (R-64, 65): Fijas de < 150 m² (máx. 100 m² cerrados). Distanciadas ≥ 200 m. Desmontables < 20 m². • Franja libre en orilla > 6 m. Tramos en explotación y libres equivalentes (L-70). • Instalaciones de cualquier tipo no ocuparán más de la mitad de la playa (L-33.4.). • Estacionamiento y circulación de vehículos en playa. Campamentos y acampadas en dominio público (L-33.5, R-68). • Normas de protección y utilización (L-34). • Publicidad audiovisual salvo rótulos indicadores (L-38.1, R-81). • Anuncios sin título (L-38.2). • Suministro de servicios sin título (L-39). • Paseos marítimos peatonales y fuera de la ribera del mar, salvo en zonas urbanas (L-44.5, R-Trans. 21). • Compensación de disminución de la playa (R-93). • Instalaciones de saneamiento y colectores paralelos a la costa (L-44.6). • Vertidos de residuos sólidos, salvo rellenos autorizados (L-56.3). • Vertidos sin autorización (L-57.1). • Extracción de áridos y dragados para la construcción (L-63.2). • Embarcaderos y rampas (R-63). • Tendidos aéreos en la playa paralelos a la costa (R-66). • Navegación a < 3 nudos a < 200 m. de la orilla en playas < 50 m. en resto de costa (R-69.2). 		
Autorizable por C. de M. (L-25.3)	<ul style="list-style-type: none"> • Edificación de residencia/habitación (en costa sin playa ni marisma). • Industrias no vinculadas al mar (en costa sin playa ni marisma). • Vías de transportes interurbanas. • Líneas aéreas de alta tensión. 	EN ZONAS URBANAS Y URBANIZABLES Accesos Rodados a < 500 m. Peatonales a < 200 m.		
NORMAS DE PROTECCIÓN (L-22).				
UTILIDAD PÚBLICA A EFECTOS DE EXPROPIACIÓN (L-Adic. 3).				
SERVIDUMBRE ALTERNATIVA DE TRÁNSITO (L-27).				
SERVIDUMBRE DE ACCESO AL MAR (L-28).				
ZONA DE INFLUENCIA EN SUELOS NO URBANOS > 500 m. (L-30)				
LIMITACIONES A LA PROPIEDAD:				
<ul style="list-style-type: none"> • MANTENIMIENTO DE APORTACIÓN DE ÁRIDOS EN TRAMOS FINALES DE CAUCES (L-29.1). • EXPROPIACIÓN, TANTEO Y RETRACTO DE YACIMIENTOS DE ÁRIDOS (L-29.2). • APARCAMIENTOS SUFICIENTES FUERA DE LA ZONA DE TRÁNSITO (L-30.1.a). • PROHIBICIÓN DE PANTALLAS ARQUITECTÓNICAS/EDIFICABILIDAD < MEDIA SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO O APTO PARA URBANIZAR EN T.M. (L-30.1.b). • LICENCIA, PREVIA AUTORIZACIÓN DE VERTIDO AL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE (L-30.2). • INDUSTRIAS CONDICIONADAS A LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDO (L-61 y 62). 				
DOMINIO PRIVADO		DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE ESTATAL (L-3, 4, 5, 6, Trans. 1 y 2)		

P.M.V.E. = Pleamar máxima viva equinoccial.
 Z.M.T. = Zona marítimo-terrestre.
 S.P.C. = Servicio Periférico de Costas.

B.M.V.E. = Bajamar máxima viva equinoccial.
 D.P.M.T. = Dominio público marítimo-terrestre.
 C. de M. = Consejo de Ministros.

T.M. = Término municipal.
 L = Art. Ley.
 R = Art. Reglamento.

- ¿Existe alguna iniciativa de reforma o de aprobación de una nueva ley de GIAL?
- ¿Está vigente alguna norma específica para la gestión de las áreas litorales o ecosistemas costero marinos?
- ¿Qué rango ostenta dentro del esquema legal del país (ley, decreto, ordenanza...)?
- ¿Dirías que sirve para abordar los problemas y conflictos actuales del litoral?
- ¿Define conceptual y geográficamente el litoral o la zona costero marina?
- ¿Crea unidades territoriales especiales dentro del ámbito donde alcanza la ley?
- ¿Menciona los diferentes ecosistemas costero marinos?
- ¿Aplica medidas especiales para cada uno de los ecosistemas marino costeros?
- ¿Está bien articulada la ley con otras normas de tipo sectorial, territorial o espacial?
- ¿Lleva a cabo el reparto de responsabilidades correspondiente?
- ¿Crea órganos colegiados o instituciones para la gestión?
- ¿Favorece la transparencia de las instituciones y los procesos de toma de decisiones?
- ¿Existen mecanismos de coordinación y cooperación?
- ¿Crea incentivos para favorecer la coordinación y cooperación?
- ¿Crea espacios de encuentro y mecanismos para reducir los conflictos?
- ¿Propone instrumentos estratégicos de planificación?
- ¿Propone instrumentos operativos de gestión?
- ¿Predominan los instrumentos preceptivos o los voluntarios?
- ¿Trata sobre los recursos económicos necesarios para la gestión?
- ¿Se preocupa del perfil de los funcionarios y gestores costeros?
- ¿Garantiza la participación pública?
- ¿Cuáles son las normas sectoriales, territoriales o espaciales que afectan más a las áreas litorales y sus ecosistemas?

Tipos de coordinación y cooperación

Coordinación horizontal o sectorial, cuando se refiere a la relación entre sectores de actividad (por ejemplo, instituciones relacionadas con la gestión pesquera, el turismo, la industria, los puertos y el transporte marítimo, etc.).

Coordinación vertical o escalar, cuando se trata de armonizar las actuaciones de diferentes escalas territoriales de la Administración Pública (por ejemplo, federal o nacional, regional o subnacional, local).

Coordinación instrumental hace referencia a las decisiones que se toman dentro de una institución en cuanto a los diferentes instrumentos y medidas que un mismo departamento desarrolla o ejecuta (por ejemplo, dentro de un Departamento de Costas cualquiera, habría que concordar inversiones, cánones, obras, licencias, concesiones, planes, etc. para que todos los instrumentos citados se dirijan hacia el mismo objetivo).

Estado	Región (ejemplo de la Comunidad Autónoma de Andalucía)	Local
<p>Regulación básica en la mayor parte de las materias que afectan al litoral (usos del suelo, aguas, costas, espacios protegidos, etc.), gestión del DPMT; obras costeras de interés general (paseos marítimos, regeneración de playas...); regulación de la pesca marítima; puertos del Estado y la Marina Mercante; dragados y mantenimiento de fondos marinos; vigilancia y control de las aguas costero marinas; Cuerpos de Seguridad del Estado; Defensa Nacional; creación de AMP; gestión de cuencas hidrográficas intercomunitarias; instalaciones de energía eólica <i>off shore</i>; cables submarinos, oleoductos, etc.</p>	<p>Ordenación del Territorio y del Litoral; control del planeamiento urbanístico, gestión de usos del DPMT y de la Zona de Servidumbre de Protección; creación y gestión de los espacios naturales protegidos; puertos deportivos y pesqueros; patrimonio histórico; acuicultura, marisqueo, vertidos y pesca en aguas interiores; control sanitario de playas; promoción y desarrollo del turismo; gestión de cuencas hidrográficas intracomunitarias.</p>	<p>Planeamiento urbanístico; depuración de aguas residuales; seguridad, sanidad y limpieza de playas;</p>

Tabla 6.2. Distribución de competencias relacionadas con la gestión de áreas litorales en las tres principales escalas de la Administración española.

Fórmulas para promover la coordinación y cooperación entre instituciones

- a) Se concentran las competencias relacionadas con la gestión de las áreas litorales en un organismo de nuevo cuño.
- b) Se aumentan las competencias de un organismo ya existente.
- c) Se crea un Consejo Interdepartamental o Comisión Interministerial con carácter ejecutivo.
- d) Se crea un Consejo Asesor o Consejo Técnico.
- e) Se nombra un representante de un organismo costero para que participe en un órgano colegiado de otra institución relacionada con las áreas litorales (por ejemplo, un representante del Departamento de Costas puede pertenecer al Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria).
- f) Se exigen informes vinculantes de un organismo respecto a las actuaciones de otro.
- g) Se firman acuerdos o convenios de tipo voluntario.

- ¿Existe una clara distribución institucional de las competencias o responsabilidades relacionadas con la gestión de las áreas litorales?
- ¿Conoces cuáles son las instituciones específicamente creadas para la gestión de las áreas litorales?
- ¿Y las que trabajan en temas relacionados con el litoral y/o con sus ecosistemas: puertos, industria, turismo playas, arrecifes...?
- ¿Se han creado instituciones especialmente orientadas a la gestión de áreas litorales singulares como bahías, estuarios, etc.?
- ¿Funcionan otras instituciones no públicas o no formales que puedan interesar a la GIAL?
- ¿Podrías diferenciar entre instituciones ejecutivas y de asesoramiento?
- ¿Qué nivel de gobierno dirías que es el más adecuado para liderar un proceso de GIAL?
- ¿Consideran las instituciones más importantes para la GIAL los diferentes ámbitos geográficos del litoral: terrestre, intermareal y marino?
- ¿La arquitectura institucional observada es la más apropiada para la GIAL?
- ¿Han integrado las principales instituciones su labor en un marco de gobernanza?
- ¿Observas alguna institución o agencia que ejerza o pueda ejercer el liderazgo en un programa de GIAL?
- ¿Observas signos de cooperación institucional relacionados con el hecho de compartir información, recursos humanos, materiales, económicos...?
- ¿Está bien resuelta la coordinación horizontal o sectorial?
- ¿Dirías que existe coordinación y cooperación entre las diferentes escalas territoriales de gestión sobre los asuntos costero-marinos?
- ¿Y respecto a la coordinación instrumental dentro las instituciones más importantes para la GIAL?
- ¿Observas instituciones de interés para la GIAL que sean capaces de asumir tareas de intermediación o facilitación?
- ¿Qué tipo de fórmulas suelen ser más utilizadas: económicas o administrativas?
Sobre estas últimas, ¿cuáles son las más empleadas?
- ¿Existen acuerdos o convenios específicos?
- ¿Existen órganos colegiados para la coordinación y cooperación entre instituciones?
- ¿Poseen las instituciones instrumentos estratégicos que marquen su modelo de gestión y sus objetivos?
- ¿Están dotadas de suficientes medios humanos, económicos e instrumentos administrativos?
- ¿Están claras las prioridades y los criterios de gestión de las instituciones vinculadas al litoral?
- ¿Conoces alguna alianza estratégica entre instituciones para el avance de la GIAL?

Cuadro 6.13. Preguntas que ayudarán a conocer algunos aspectos de las instituciones para la GIAL.

	Estratégico	Operativo
Gobierno	<p>Gestor de Nivel 1:</p> <p>políticos que formulan la política general de costas</p>	<p>Gestor de Nivel 2:</p> <p>políticos, asesores y PLD que concretan e implantan la política de costas</p>
Gestión	<p>Gestor de Nivel 3:</p> <p>PLD y empleados públicos que desarrollan e implantan la política de costas en el lugar</p>	<p>Gestor de Nivel 4:</p> <p>empleados públicos que aplican la política de costas en el lugar</p>

Tabla 7.1. Niveles de gestores asociados a la GIAL.

	Mediados siglo XIX	Primera mitad siglo XX	Últimos años	Hoy, futuro
Formulación de políticas	P	C	C	C
Implantación de políticas	EP	EP	EP	EP
Mediación de intereses	P	P	C	C
Articulación de ideales	P	P	P	C
<p>EP: Responsabilidad de los empleados públicos P: Responsabilidad de los políticos C: Responsabilidad compartida</p>				

Fuente: a partir de Olmeda, 1999.

Tabla 7.2. Evolución del papel de los gestores en las políticas públicas.

Resolver problemas y conflictos relacionados con los distintos intereses o usuarios de los recursos litorales (p.e. pesca deportiva-pesca profesional).

Advertir y prevenir a las autoridades públicas, o a algún agente privado, acerca de los problemas y conflictos que se producen en el presente, así como los que se pueden producir en el futuro. Tales advertencias deben ir acompañadas de sugerencias para su solución (p.e. impactos de la urbanización de campos dunares).

Precisar el costo ambiental y las externalidades de una actividad humana, ya que el dinamismo, la fragilidad y el elevado grado de interrelación entre procesos y fenómenos litorales, recomiendan especial énfasis en este objetivo (p.e. impacto ambiental y relación con otros sectores de actividad de la acuicultura).

Ofrecer directrices que mejoren la administración de los recursos y bienes de dominio público (p.e. sugiriendo el especial seguimiento de un indicador específico).

Identificar espacios litorales de interés, así como recursos que puedan estar amenazados, para recomendar su conservación y protección (p.e. paisajes naturales).

Proteger procesos ecológicos y hábitats críticos, especialmente aquellos que sean considerados de especial valor para la conservación de la diversidad biológica (p.e. zonas húmedas).

Localizar adecuadamente en el espacio los diferentes usos y actividades económicas, de manera que no sean incompatibles entre sí (p.e. desarrollos industriales y turísticos).

Averiguar la capacidad de carga o aprovechamiento que tiene el espacio y los recursos litorales (p.e. capacidad de una población costera para albergar visitantes).

Determinar el grado de eficiencia en el aprovechamiento de los recursos con objeto de precisar cómo se alcanzaría su óptimo rendimiento (p.e. la explotación de un banco de bivalvos).

Reducir los riesgos y amenazas, tanto naturales como de origen antrópico, que se ciernen sobre bienes y personas especialmente en los bordes costeros (p.e. manteniendo las defensas naturales ante posibles inundaciones mareales).

Favorecer la coordinación y cooperación entre instituciones públicas, y entre estas y los privados. Este objetivo se deriva de uno de los principales problemas detectados en la planificación y gestión de las áreas litorales (p.e. acercamiento entre Administración regional y local para solucionar un problema de vertidos urbanos al medio marino).

Fomentar la participación y buscar el consenso social como fórmula práctica, y democrática, de enfrentarse a los problemas que implican a importantes recursos públicos y a un considerable número de usuarios (p.e. búsqueda de un modelo concreto de desarrollo para un bosque costero).

Incrementar la conciencia pública sobre los problemas del litoral y sus recursos, así como sobre las posibles soluciones. De esta manera la población en general se convierte en aliado estratégico de cualquier iniciativa (p.e. campaña sobre la pesca y consumo de inmaduros).

Fortalecer la capacidad institucional con objeto de que la Administración Pública tenga recursos con los que dar respuesta a los problemas planteados. Los recursos pueden ser de varios tipos: normativos, materiales y humanos (p.e. preparar planes de formación específica para técnicos que prestan sus servicios en ámbitos litorales).

Ofrecer directrices para elevar el bienestar humano, y que frenen el deterioro de los espacios y los recursos litorales. Así se contribuye a la superación del tradicional enfrentamiento entre conservación y desarrollo (p.e. pautas para la ordenación urbanística de un tramo de costas).

Liderar y mantener el interés y respaldo en el proceso de GIAL entre las organizaciones de usuarios costeros y otras instituciones públicas y privadas vinculadas.

Cuadro 7.1. Tareas de los gestores en un proceso de GIAL.

	Áreas litorales	Gestión integrada
Sophón	Conocimientos sobre el funcionamiento de los ecosistemas con diferentes grados de transformación	Conocimientos básicos de determinadas ciencias sociales: derecho, economía, sociología, politología, historia, educación, geografía...
Techné	Capacidad para evaluar y valorar	Políticas públicas, planificación estratégica, participación pública, toma de decisiones y procedimientos
Poiesis	Ética ecológica. Concienciación e interés	Liderazgo, comunicación, intermediación, negociación, resolución de conflictos

Tabla 7.3. Ideas para el perfil de profesionales de la GIAL.

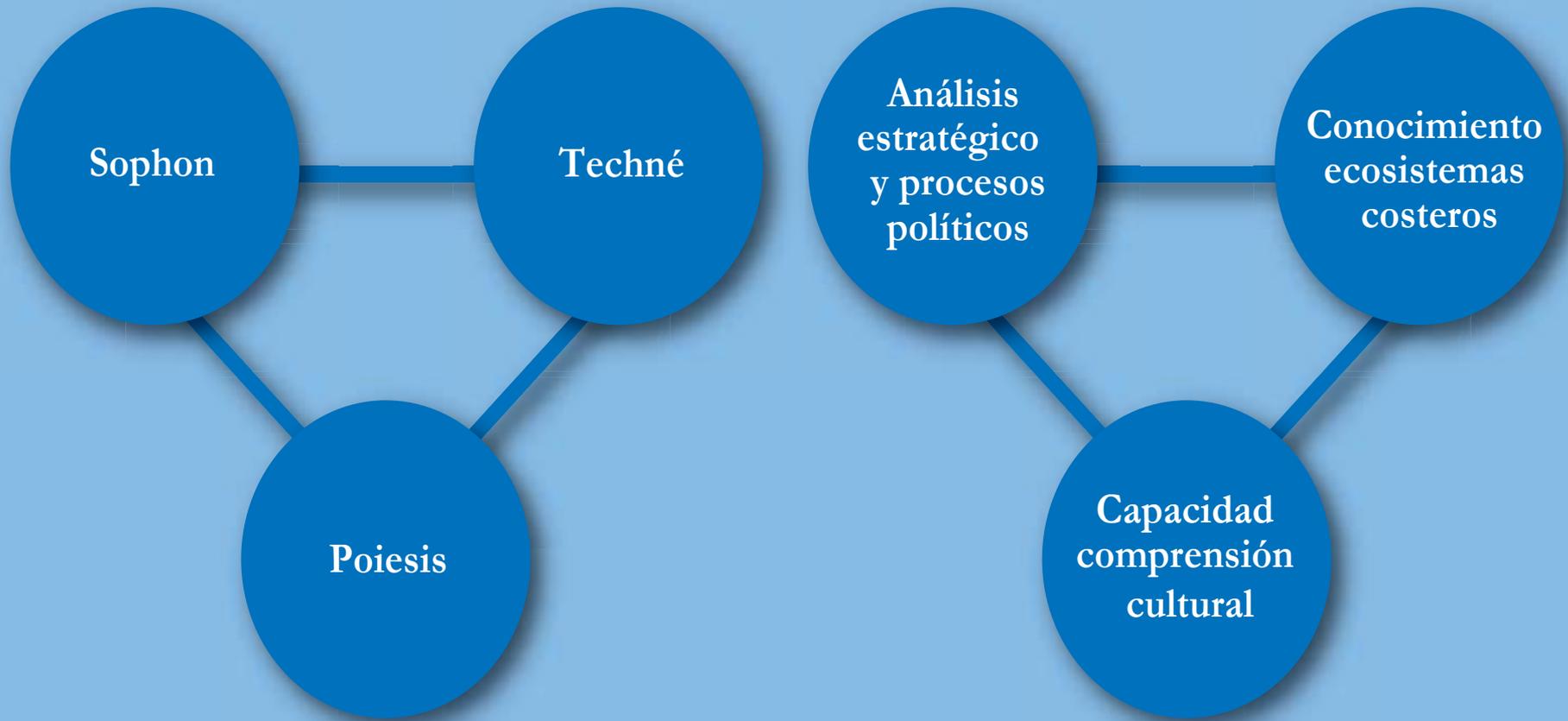


Figura 7.2. Triángulo griego de la relación hombre-naturaleza y las tres categorías de conocimiento de Olsen (2003) para los gestores costeros.

Olsen (2003) propone para un *manejador costero ideal* conocimientos y habilidades en tres grandes campos:

- a) habilidades en análisis estratégico y procesos políticos,
- b) conocimiento de cómo funcionan los ecosistemas
- c) cultural general.

Aptitud	Subsistemas	Ciencias y disciplinas
	Físico y natural	Climatología, Geomorfología, Hidrología, Oceanografía, Química, Biología, Ecología, Geografía Física, etc.
	Social y económico	Sociología, Economía, Pedagogía, Arqueología, Historia, Antropología, Geografía Humana y Regional, etc.
	Jurídico y administrativo	Derecho Administrativo, Administración y Gestión Pública, Ciencias Políticas, Derecho Internacional, Derecho Penal, etc.
Actitud	Preparación	Rol y tareas
	Habilidades sociales	Liderazgo, trabajo con grupos, trabajo en equipo, coordinación, gestión de conflictos, búsqueda de consenso, capacidad de negociar, generación de confianza, asertividad (comunicar de forma clara lo que se piensa), relación con medios de comunicación, escucha activa.
	Características o destrezas intelectuales	Pensamiento estratégico, análisis y síntesis, capacidad de expresión oral, escrita y gráfica, claridad de pensamiento, organización, comprensión fenómenos complejos, pensamiento crítico, carácter práctico y positivo, empatía, integridad intelectual.

Tabla 7.4. Conocimientos de los gestores relacionados con la aptitud y actitud para la GIAL.

- ¿Existe un perfil académico denominado “gestor costero” o similar?
- ¿Cómo grado universitario, como máster?
- ¿Es fácil conseguir formación específica para la GIAL?
- Y en la Administración Pública, ¿se encuentra un perfil profesional especializado en GIAL?
- ¿Qué otras ciencias o disciplinas están más presentes en las instituciones específicamente dedicadas a la gestión de las áreas litorales?
- ¿Se detecta predominio de una ciencia o disciplina respecto de otras?
- ¿Se produce la adecuada relación entre gestores de distintas especialidades?
- ¿Es normal la cooperación entre universidades y Administración Pública en materia de formación para la GIAL?
- ¿El modo de actuar de los gestores ante los conflictos es estrictamente normativo o se aplican otras técnicas o procedimientos?
- ¿Cuentan los gestores con suficientes incentivos y apoyo institucional para enfocar su trabajo hacia la SBH?
- ¿Hay programas de formación oficiales orientados a las habilidades sociales y las destrezas intelectuales de los gestores?
- ¿Existe un número razonable de gestores en relación a la carga de trabajo?
- ¿Se constatan facilidades institucionales para la mejora de la formación de los gestores de nivel 1 y 2?
- ¿La preparación de los gestores de Nivel 3 y 4 es la adecuada para la GIAL?
- ¿Se constatan ayudas externas destinadas a la formación de gestores en GIAL?

Cuadro 7.3. Preguntas que ayudarán a conocer algunos aspectos de los gestores costeros.

Decálogo para la GIAL Mar Menor (I)

- **Política**

Las políticas públicas más eficaces han sido aquellas dirigidas a fomentar o facilitar las infraestructuras y las actividades productivas de forma intensiva (turismo y ocio, negocio inmobiliario, agricultura). Estas, además, se han centrado en elaborar normas pero no en velar por su aplicación. Habrá que buscar fórmulas compatibles y sostenibles. No se ha identificado hasta la fecha una política pública explícita que, como proceso y a partir de los problemas de la laguna, institucionalice un programa de gestión integrada para el Mar Menor a través de un plan de acción, lo implemente y evalúe sus resultados. El reto futuro reside en encontrar un modelo de gestión que demuestre que el interés político en recuperar y proteger la laguna, se traduce en una serie de actuaciones concretas que hacen frente a los principales problemas observados y realizar un seguimiento y control de su efectividad.

- **Normativa**

Existe un considerable repertorio normativo de carácter sectorial, pero no hay en la actualidad un instrumento reglamentario específico dirigido a administrar el Mar Menor y su entorno para avanzar hacia un nuevo modelo de gestión adaptado a su singularidad. Sería de gran ayuda contar con una estrategia que tenga fuerza legal, específicamente pensada para administrar un ámbito con las características y los problemas del Mar Menor y su entorno. El Protocolo de GIZC del Mediterráneo (ratificado por España) y la ley 13/2015, de ordenación del territorio de Murcia apoyan la aprobación de la futura Estrategia.

- **Instituciones**

A pesar de la compleja estructura institucional que las tres escalas de la Administración tiene implantadas, no existe ninguna institución que específicamente haya sido diseñada para gestionar de forma integrada el SSEMM. Convendría contar con una institución pública, de elevado nivel administrativo, de naturaleza multisectorial pero de reducido tamaño y abierta a la participación ciudadana, cuyo cometido estuviera específicamente ligado a la administración del Mar Menor y su entorno.

- **Coordinación**

El Protocolo firmado entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y la CARM para la elaboración de la Estrategia del Mar Menor es un paso importante para mejorar la coordinación y cooperación institucional. Es preciso aprovechar esta oportunidad. Existen también instrumentos de coordinación general entre las distintas instituciones regionales, pero éstos no son suficientemente específicos para la gestión de la laguna. La Estrategia deberá hacer propuestas para mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación entre administraciones e instituciones competentes en el Mar Menor con objeto de garantizar su protección, conservación y puesta en valor.

Decálogo para la GIAL Mar Menor (II)

- **Instrumentos**

Existe un considerable número de instrumentos de aplicación al Mar Menor, pero se observa una gran dificultad para llevarlos a la práctica. El objetivo en este sentido es evaluar las distintas iniciativas para poder corregir los problemas que explican la escasa eficacia de los instrumentos utilizados. En los últimos años han aparecido iniciativas que aspiran conseguir un instrumento de tipo estratégico. Es deseable que la nueva Estrategia pueda lograr lo que durante tiempo no ha sido posible: dibujar una hoja de ruta en la gestión integrada de la laguna y su entorno. Para ello deberá buscarse un compromiso político-administrativo, y definir mecanismos para su aplicación y seguimiento.

- **Administradores y gestores**

Es necesario prestar mayor atención a la oferta formativa destinada a los gestores públicos y privados, relacionados con la Administración del Mar Menor y su entorno, para que responda mejor a las necesidades de la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Ésta debe ser además de carácter continuo, objetiva y práctica. También sería interesante favorecer un diseño curricular en las universidades vinculadas a las aptitudes y destrezas que precisa un gestor que quiera practicar la GIZC. Se observan iniciativas en este sentido desde el ámbito universitario.

- **Participación pública**

No existen instrumentos específicos de participación pública asociados a la gestión de la laguna, y ello a pesar de que la concienciación y movilización ciudadana en relación con los problemas del Mar Menor va en aumento. Entre las tareas encomendadas a la Estrategia podría estar la de vincular una creciente concienciación y participación social con los instrumentos de participación pública previstos en unas hipotéticas y específicas nuevas normas e instituciones para la gestión del Mar Menor.

Decálogo para el MIZMC de Perú

Elemento	Situación actual	Aspectos de interés
Política	Existe una base importante de políticas públicas en vigor en otros temas de interés, pero no existe una específica para el MIZMC	Gran oportunidad para aprobar una política de MIZMC por el favorable contexto interior y exterior
Normativa	Hay una regulación suficiente en bastantes sectores de interés público relacionados con la ZMC pero no existe una específica para el MIZMC	Conveniencia en disponer de respaldo legal para el MIZMC y sobre todo para normalizar la relación entre las tres escalas territoriales de gestión pública
Instituciones	No existe ninguna específica para el MIZMC aunque la COMUMA destaca por la labor de coordinación institucional que realiza	Es necesario que alguna institución con experiencia previa sea fortalecida y se consolide como institución responsable del MIZMC en Perú
Estrategias	Existen formuladas para diferentes sectores de actividad y temas de interés público pero no una específica dirigida al MIZMC	Convendría que la Política Nacional tuviera líneas de trabajo, a modo de orientaciones estratégicas, para dirigir al Programa Nacional de MIZMC
Instrumentos	Existe un considerable número de instrumentos de interés entre los que destacan los Lineamientos para el MIZMC pero no uno que concrete y articule a todos los demás existentes y a los nuevos que se necesitan.	El Programa Nacional de MIZMC debería ser el instrumento articulador de las propuestas y actuaciones relacionadas con la nueva Política Nacional. Debería enfatizarse la evaluación de planes y programas.

Decálogo para el MIZMC de Perú

Elemento	Situación actual	Aspectos de interés
Información	Existen instituciones que cuentan con información de gran utilidad en el MIZMC pero, además de la dispersión en las fuentes, las relacionadas con el medio marino están separadas de las que se ocupan de las actividades terrestres.	La integración de la información marina y terrestre, con fácil acceso al público, es un reto pendiente. Una mayor cooperación entre el sistema académico y científico con el de la gestión pública supondría un avance sustancial para el MIZMC.
Educación	Existen programas de educación ambiental de gran interés centrados en algunos ecosistemas marino costeros.	Sería necesario establecer un programa permanente orientado a la educación para la sostenibilidad en los principales ecosistemas marino costeros de Perú.
Recursos	Los fondos disponibles que podrían asociarse a temas afines al MIZMC son insuficientes.	Es preciso aumentar los fondos disponibles para tareas específicamente pensadas para el MIZMC: planes, programas, procesos participativos, creación de espacios de debate, etc.
Formación	No hay programas específicos para la formación de técnicos sobre MIZMC	Convendría ofrecer oportunidades a los técnicos y funcionarios públicos para mejorar su formación en MIZMC
Participación	No existen instituciones donde los agentes sociales más importantes relacionados con el MIZMC puedan participar de las decisiones	Es imprescindible abrir espacios de encuentro y diálogo para informar a los ciudadanos y así puedan influir en decisiones importantes de la ZMC.

Ejercicios sobre la “Política Nacional de Mares y Costas de México”

- Con la información que tienes en el texto y la que conoces o encuentres construye una tabla con el diagnóstico sintético de los 4 elementos del Decálogo siguientes:

Política, Normativa, Participación e Instituciones.

