

Iniciativa andaluza (España) para la gestión integrada de zonas costeras (GIZC)¹

Juan Manuel Barragán Muñoz², Juan Adolfo Chica Ruiz² y
María Luisa Pérez Cayeiro²

RESUMEN

La construcción colectiva de un nuevo modelo de gestión para el litoral andaluz (España) es muy necesaria. Teniendo como punto de partida la Proposición no de Ley del Parlamento de Andalucía, instando al Consejo de Gobierno a promover un proyecto de gestión integrada de zonas costeras (2005), este artículo presenta de manera sintética los trabajos realizados para el establecimiento e implantación de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (EA-GIZC): base conceptual, modelo metodológico, criterios, programas y actuaciones. El tipo de experiencia y el enfoque son tan novedosos, que proporcionan suficiente material para la reflexión acerca de una política pública de enorme trascendencia para cualquier región litoral.

Palabras clave: Litoral, gestión integrada de zonas costeras, estrategia, gobernanza, política pública.

ABSTRACT

It is crucial to collaborate in building a new management model for the Andalusian coastal region (Spain). Starting from the private member bill of the Andalusian Parliament that urges the Government Council to promote an integrated management project of coastal zones (2005), this article summarizes the work that has been carried out for the establishment and the implementation of the Andalusian Strategy on Integrated Coastal Zone Management (ICZM): conceptual basis, methodological model, criteria, programs and actions. The focus and the type of experience are so innovative that they provide enough material to reflect on the great relevance of this sort of public policy for any coastal region.

Key words: Litoral, integrated costal zone management, strategy, governance, public political.

En los últimos años casi todas las instituciones públicas o agencias internacionales (Consejo de Europa (2000a; 2000b), Comisión Europea (1999a; 1999b), Dirección General de Costas (2006), y las Naciones Unidas, Banco Mundial, OCDE, IUCN, entre otras.) se han enfrentado al difícil reto de

dar solución a los problemas derivados de la relación entre el ser humano, socialmente organizado, y las zonas costeras a través de múltiples proyectos de demostración, investigaciones y estudios.

¹ Artículo recibido el 14 de mayo de 2008 y aceptado el 16 de septiembre de 2008.

² Grupo de Investigación Gestión Integrada Áreas Litorales, Universidad de Cádiz (www.gestioncostera.es) (España). E-mail: juan.barragan@uca.es; adolfo.chica@uca.es; isa.perez@uca.es

Es en este contexto se inscribe la experiencia de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (EA-GIZC). Efectivamente, a pesar de la consideración de que en Andalucía se ha carecido hasta el presente de un verdadero enfoque integrador a la hora de gestionar los recursos costeros, una serie de factores internos y externos permiten justificar la necesidad de una iniciativa estratégica de estas características:

- La urgencia de reaccionar ante el proceso de degradación de este ámbito tan importante para nuestro desarrollo.
- La creciente demanda social de frenar la tendencia actual del modelo de desarrollo en las costas.
- Los pronunciamientos en distintos niveles de gobierno: europeo (Recomendación del Parlamento Europeo de mayo de 2002 sobre Gestión Integrada de Áreas Costeras), nacional (Estrategia Española de Gestión Integrada de Áreas Costeras en 2006, Plan Director de Sostenibilidad de la Costa iniciado en 2006, Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa en 2007) y autonómico (Plan Andaluz de Medio Ambiente, Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Proposición no de Ley del Parlamento de Andalucía en 2005), que impulsan a implementar un modelo de gestión integrado y participativo del litoral.
- El necesario papel promotor de una iniciativa de coordinación para la sostenibilidad, que debe cumplir la Consejería de Medio Ambiente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Con estos argumentos; a mediados de 2006 la Junta de Andalucía (España) suscribe con la Universidad de Cádiz (UCA) un convenio de colaboración para la elaboración de la citada Estrategia. En él intervienen, por una parte, las Direcciones Generales del Medio Natural y Participación e Información Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente (CMA), como coordinadores del proyecto; y por otra, el Grupo de Investigación de "Planificación y gestión de áreas litorales" de la Universidad de Cádiz, realizando los trabajos técnicos.

El objetivo de este artículo es dar a conocer una experiencia pionera en España para crear el marco institucional adecuado que reoriente y respalde cada una de las actuaciones que afecten a las áreas litorales, y en el que se impliquen los distintos organismos con competencias en este ámbito. Con este marco se pretende mejorar la capacidad de gestión de los agentes involucrados en su administración, mediante la propuesta de una amplia gama de instrumentos de coordinación, financiación, formativos, normativos y de participación, que ayuden a reconducir el actual modelo de desarrollo en las costas hacia paradigmas sostenibles.

Un cambio de orientación de esta importancia requiere una profunda reflexión sobre dónde se quiere llegar y cómo alcanzar esa meta. En ese sentido, parece que la elaboración de una estrategia andaluza de gestión integrada del litoral sería un punto de partida imprescindible, pues un documento de estas características tiene el doble carácter: de afirmación política de objetivos, y de definición de líneas de actuación para alcanzar dichos objetivos. Solo a partir de un documento dotado de suficientes dosis de flexibilidad, como una estrategia, se podrán establecer las bases de un modelo corporativo de gestión, que sea respetuoso con los distintos ámbitos competenciales.

Aspectos formales de la estrategia andaluza de gestión integrada de zonas costeras

Varias ideas generales acerca de la GIZC se han ido decantando a lo largo de los últimos años a modo de sustrato filosófico. Este ha influido, y de forma notable, en la interpretación del proceso de formulación de la estrategia andaluza homónima. Por lo tanto, no debe causar extrañeza que tanto el diseño metodológico como los contenidos de interés, aparezcan condicionados por dicha corriente de pensamiento.

En primer lugar se parte de una concepción que identifica la GIZC con una determinada política pública. Esta aparece referida al espacio, los recursos y las actividades humanas de un ámbito geográfico muy peculiar (porque, además del terrestre, in-

corpora el medio marino). También resulta conveniente recordar que la intención última es perfilar un proceso de administración que conduzca a un paradigma de desarrollo muy diferente al que rige en la actualidad. Y es que dicha política pública debe saber buscar, pero sobre todo encontrar, respuestas a problemas bien definidos que afectan, en gran medida, a bienes e intereses de naturaleza pública.

Desde esta premisa del razonamiento encontramos que la Junta de Andalucía, institución clave en la vida de los ciudadanos andaluces, ostenta, tanto de forma compartida como en exclusiva, responsabilidades de enorme trascendencia pública en el litoral y medio marino. Por ello se hace necesario elaborar un programa de gobierno, un conjunto ordenado de actuaciones, que responda a los retos planteados. Ante esto se precisa de un instrumento de corte estratégico para sondear nuevos rumbos hacia caminos más sostenibles a través de las posibilidades que ofrece la gestión pública.

No obstante, antes se necesitan guías que faciliten la búsqueda de senderos, y el tránsito de un modelo de gestión a otro, y alternativas entre las que poder elegir. Además, se da por descontado que el liderazgo necesario para iniciar el camino debería surgir desde el ámbito público de actuación, y no de las posibilidades que, de forma graciosa, quiera conceder el mercado. De aquí la pertinencia de que la EA-GIZC sea una iniciativa que haya surgido desde dentro de la propia institución (*top-down*), de la Junta de Andalucía. Ante todo se debe trabajar para que en el futuro sean posibles otras rutas, otros derroteros más acordes con una democracia realmente participativa (*botton-up*).

Lo anterior aconseja recordar algunos hitos que pretenden enriquecer el patrimonio conceptual de la EA-GIZC, al tiempo que facilitan pautas de acción para las instituciones andaluzas:

a. El enfoque de la Estrategia debe estar en sintonía con las orientaciones de la Gobernanza. Esta se entiende como un proceso de acción pública de gobierno dirigida, en lo fundamental, a incentivar la coordinación y cooperación de las fuer-

zas dispersas de la sociedad andaluza. Hay que empezar, parece obvio, por la propia coordinación y cooperación institucional. Es posible que, hasta la fecha, la interpretación "jerárquica" de la acción de gobierno en el ámbito costero (donde se registra el mayor número y densidad de actores sociales, normas establecidas, intereses contrapuestos, sectores de actividad, administraciones públicas, etc.) explique lo sucedido en las últimas décadas en el litoral de Andalucía.

b. La EA-GIZC se concibe como un instrumento supeditado y al servicio de una política pública. En consecuencia, la lógica dominante en su arquitectura constructiva no debe ser la exclusivamente técnica, sino la técnico-política. Lo contrario supondría, en el mejor de los casos, un brillante ejercicio académico coetáneo a la retransmisión de un fracaso anunciado.

c. Lo verdaderamente novedoso de la EA-GIZC son sus criterios de formulación. A esta conclusión se llega al comparar con buena parte de instrumentos análogos de dentro y fuera de nuestro país. Resulta vital que las instituciones públicas se enfrenten a cómo son "por dentro", y cómo lo han hecho "hacia fuera" en el pasado: con respecto a su política, normativa, instituciones, instrumentos, recursos, administradores, información, participación, y educación, por nombrar algunos aspectos. Del mismo modo, también llama la atención, y muy en particular, el segundo epíteto. Esto es así, cuando se piensa en un hecho tan cargado de lógica técnica como infrecuente dentro de una gran institución pública, donde la dialéctica y confrontación política constituyen el marco inexorable de referencia: realizar un análisis crítico del modelo de gestión, con objeto de facilitar unos cimientos más sólidos a la futura acción gubernamental. Por lo tanto, aquellos que sabemos el efecto que causan los criterios ahora utilizados en las decisiones de los responsables institucionales, no debemos escatimar y ser cícateros con algún merecido elogio para la iniciativa de la Junta de Andalucía.

- d. La implantación y el desarrollo de la EA-GIZC debe enfocarse utilizando un modelo de “gestión estratégica” y no de “plan estratégico”. La diferencia entre ambos conceptos no es ni mucho menos sutil. Más aún, el reconocimiento de esta diferencia puede marcar el éxito o el fracaso de la iniciativa. Pruebas de lo anterior, demoledoras por cierto, se encuentran fácilmente en la reciente historia escrita por multitud de Planes Estratégicos (de ciudades, de territorios, de recursos naturales, etc.) en Andalucía y en la mayoría de los países occidentales. La clave radica en que lo sustantivo fue el “plan” y no lo “estratégico”. De esta manera, el “entorno” casi se despreció hasta extremos rayanos en el absurdo. Es probable que esta interpretación estuviera cargada de ingenuidad o de soberbia intelectual. Se pensaba, situados en el extremo de una lógica racionalista, que el hecho de que un plan fuera muy necesario y estuviera bien formulado llevaba, de forma inexorable, casi “mecánica”, a su ejecución. La realidad de la práctica social nos muestra el error pero no todos saben interpretar las verdaderas razones de lo que ha ocurrido.
- e. La anterior lección de historia de la planificación debe conducir a que la EA-GIZC se formule en términos de escasez de recursos, en un entorno probablemente adverso o, en el mejor de los casos, compitiendo con otros temas de la Agenda Política. Incluso en un ambiente poco propicio a cualquier cambio o innovación. ¿Son estas ideas producto de una imaginación desbordante? o, por el contrario, ¿recogen buena parte de lo que también ha sucedido en Andalucía? Hay que recordar lo acaecido con bastantes de los instrumentos de planificación, tanto estratégicos como operativos, dirigidos al litoral: Planes de Ordenación del Litoral de los años ochenta, Directrices Regionales del Litoral de Andalucía de principios de los noventa, planeamiento urbanístico de municipios costeros en general, gestión de la Zona de Servidumbre de Protección (ZSP) del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT), etc.

Resulta evidente, en consecuencia, que el texto de la Estrategia debe constituir el marco

de referencia para la acción, pero la consecución de un objetivo ganador (el futuro deseado) obliga a enfrentarse a otras habilidades, conocimientos o tareas no siempre bien reconocidas para el personal ejecutivo, técnico o funcionario: facultades para el desempeño en la organización de los aspectos operativos, liderazgo de las acciones a ejecutar, pensamiento estratégico, capacidad directiva, habilidades sociales y de facilitación, técnicas de negociación y búsqueda de consenso, participación de administradores y administrados en los procesos de naturaleza cooperativa, etc. En palabras de Aguilar (2006) sería: en la realidad del sector público y privado sobran los planes estratégicos y faltan los estrategias. Por eso, en la EA-GIZC, debe primar, al menos en una primera fase, aquello que suponga la incorporación de alianzas y socios estratégicos, de verdaderas estructuras organizativas, una auténtica plataforma para la gestión, y no más planes.

En relación con todo lo anterior, la meta principal de la estrategia andaluza de gestión integrada de zonas costeras no es tanto concretar qué hay que hacer en relación a las actividades humanas y recursos del litoral y del medio marino, sino cómo podemos organizarnos de manera que, con posterioridad, se tomen las mejores decisiones posibles. En consecuencia, los esfuerzos más importantes se dirigen a buscar un modelo de organización institucional que sea capaz de asumir los desafíos pendientes en lo ambiental, social y económico.

Por otra parte, la EA-GIZC tiene como objeto también crear las bases para que la administración abra los cauces de participación a la empresa privada y la sociedad civil atendiendo a las condiciones actuales de mercado. Además, la EA-GIZC pretende ser un instrumento dinamizador de cooperación entre los agentes sociales e institucionales vinculados al litoral.

Cronología de la estrategia andaluza de gestión integrada de zonas costeras

El modelo metodológico desarrollado se configura después de reconocer la utilidad de un planteamiento estratégico para este

ámbito de actuación; aceptando, además, que estamos ante un tipo singular de política pública. También hay que tener presente que la formulación de la EA-GIZC se caracteriza por un enfoque corporativo, cooperativo y participativo. Lo primero significa llevar a cabo un importante trabajo dentro de las propias instituciones públicas; recabando la colaboración de los representantes políticos y funcionarios, durante la elaboración de la estrategia, pero también solicitando apoyo para su implantación.

El enfoque cooperativo implica que la viabilidad institucional debe sobrevenir a partir de una filosofía de franca cooperación entre las diferentes unidades organizativas de la Junta de Andalucía. Por último, el imprescindible soporte social tiene que conseguirse a través de la implicación en un proceso participativo de los principales agentes institucionales y sociales.

Pero la EA-GIZC es, ante todo, un ejercicio de reflexión colectiva liderado por las instituciones públicas andaluzas. Para ello resulta necesario disponer de la información adecuada, pero también hay que aceptar una filosofía atribuible a la propia estrategia. En consecuencia, conceptos, valores y método son indisolubles si se pretende llevar a cabo un trabajo intelectualmente coherente.

A partir de estas consideraciones metodológicas, el desarrollo de la EA-GIZC consta de varias fases bien diferenciadas:

Primera fase (2006)

Esta fase contempla la redacción de un documento que constituye la base informativa necesaria para la elaboración de la Estrategia. En él se incluye un diagnóstico ambiental, socioeconómico e institucional del litoral, con identificación de problemas a abordar. A partir del análisis de las deficiencias se plantean criterios para la formulación, implantación y evaluación de la Estrategia. Este documento fue discutido internamente con técnicos de diversos servicios centrales y delegaciones de la Consejería de Medio Ambiente, y con algunos técnicos de otras Consejerías del gobierno andaluz (Turismo, Comercio y Deportes,

Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca, Cultura).

Segunda fase (2007)

Constituye la etapa correspondiente a la elaboración propiamente dicha de la Estrategia. En ella se realizan contactos y se crean grupos de trabajo para debatir y consensuar sus contenidos con el resto de departamentos de la Junta de Andalucía afectados. Igualmente, en esta fase se han llevado a cabo los procesos participativos contemplados por la Ley de Evaluación Ambiental Estratégica y por la Ley 27/2006 de Acceso a la Información y a la Participación Pública. El documento final contempla la definición de objetivos, la valoración de opciones estratégicas, el plan de acción y el programa de seguimiento.

Tercera fase

Aprobación de la Estrategia.

El proceso participativo en la estrategia andaluza de GIZC

Un proceso participativo es un asunto interactivo que pone en contacto a los responsables técnicos y políticos de una determinada iniciativa con los interesados de alguna manera en los recursos costeros, con los encargados de ejecutar las actuaciones decididas, con los representantes ciudadanos en general, etc. Para la mayoría de los proyectos de interés público, además de ser obligada de forma legal, resulta muy conveniente la participación de los diferentes agentes sociales e institucionales. Pero es en los proyectos de Gestión Integrada de Zonas Costeras donde se hace extraordinariamente necesaria la participación por las ventajas que dicho proceso reporta (Barragán, 2003b)³:

³ Otros trabajos relativos a la gestión integrada de costas pueden verse en: Barragán, 2001, 2003a, 2004; Barragán *et al.*, 2007; Barragán *et al.*, 2008 y Horton, 2005. Asimismo, trabajos sobre metodologías de desarrollo de planes estratégicos pueden verse en: Medianero, 2004; Olmeda, 2000; Ruano, 2002; Kaplan y Norton; 2004; y Farinós y Romero, 2007.

- Se informa a los usuarios de los recursos sobre un proyecto institucional al tiempo que estos dan a conocer su opinión.
- Se definen de manera más precisa los problemas, los conflictos, los objetivos, las estrategias posibles, etc.
- Se crean canales de comunicación y foros de encuentro para debatir, para dialogar, para conseguir el clima necesario que facilite el trabajo conjunto.
- Se contribuye a la concienciación tanto de los administradores como de los administrados.
- Al contar con los principales agentes sociales e institucionales, existen más probabilidades de que los proyectos propuestos en el proceso de GIZC se lleven a cabo. Es decir, desde un principio se fraguan relaciones estratégicas con los actores sociales.
- Se incrementan las posibilidades de coordinación y cooperación, tanto entre el sector público como entre este y el privado. Incluso entre los propios usuarios de los recursos.

El diseño del proceso participativo ha estado marcado por varios condicionantes: la diversidad de los participantes, su dispersión geográfica, y las dimensiones de nuestra Comunidad Autónoma. En relación con el primer aspecto, se ha tenido en cuenta el gran número de actores que intervienen de una manera u otra en el espacio litoral. Su selección ha sido la más coherente en relación a las características del tejido social de las costas andaluzas. A su vez, dichos participantes se encuentran distribuidos a lo largo de las seis provincias litorales de Andalucía: Huelva, Cádiz, Sevilla, Málaga, Granada y Almería. Si a ello le sumamos las dimensiones territoriales de Andalucía, se comprende la dificultad apuntada. Es por ello que se pensó en acercar la Estrategia a los actores sociales y así facilitar su participación. El modelo elegido ha sido el de Jornada Provincial, una por cada provincia. A estas se añadían una serie de entrevistas personales, y en profundidad, con aquellos gestores clave.

Para el desarrollo del proceso participativo se han dado dos pasos bien diferenciados. El primero se ha materializado a través de las siguientes tareas:

- a) Se han mantenido diferentes entrevistas con los Jefes de los servicios centrales de los departamentos de mayor responsabilidad en el espacio o recursos costeros: Consejerías de Medio Ambiente; Obras Públicas y Transportes; Agricultura y Pesca; Turismo, Comercio y Deporte. En ellas se solicitaba la opinión general acerca de los criterios de la EA-GIZC, la justificación de esta opinión (preocupaciones, propuestas) y valoración o posible implicación de su Consejería en la EA-GIZC.
- b) Se organizaron seis Jornadas Provinciales de Participación. A ellas estaban invitados distintos agentes institucionales y sociales, con objeto de analizar, y validar en su caso, los criterios para la formulación de la EA-GIZC.
- c) Entrevistas personales con los gestores clave de los Servicios Periféricos cuya responsabilidad era evidente para el litoral y sus recursos: Jefes de las Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas, Autoridades Portuarias, Diputaciones, Jefes de Servicio de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes, Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, Turismo, Comercio y Deportes, etc.
- d) Envío de los trabajos realizados a distintos expertos adscritos a Universidades y Centros de Investigación con la intención de conocer su opinión respecto a los criterios de la EA-GIZC e involucrarlos en el proceso.

Todas las opiniones, recomendaciones y propuestas recibidas durante esta primera fase han quedado recogidas en un informe técnico. Tras su redacción, se abre un canal de comunicación accesible a todos los participantes a través de Internet que permite el intercambio de información de forma directa entre los participantes y los redactores del proyecto.

El segundo paso del proceso comienza con el envío del informe preliminar antes

mencionado a cada uno de los participantes de las Jornadas, y a todos los entrevistados, para que evalúen las metas y objetivos estratégicos marcados. Ello permite nuevas aportaciones a la Estrategia. Una vez recibidas, el equipo redactor elabora un documento final en el que se fijan las metas y los objetivos estratégicos. Por último, este informe se presenta y discute en una Jornada de ámbito regional en la que los protagonistas principales son los representantes institucionales de la Junta de Andalucía, Administración General del Estado, Federación Andaluza de Municipios y Provincias, etc.

De la interpretación del proceso anteriormente expuesto, así como de todas las conversaciones y debates realizados, se desprenden las siguientes conclusiones generales:

- La necesidad de un nuevo modelo de gestión para el espacio y los recursos litorales de Andalucía parece incuestionable. Se alude de forma continua a las principales instancias públicas, sobre todo de la Junta de Andalucía (aunque no de forma exclusiva), para que actúen en consecuencia.
- Todas las manifestaciones, tanto orales como escritas, avalan la pertinencia del planteamiento elegido y de los criterios utilizados para la formulación de la EA-GIZC.
- También han sido refrendadas las Metas y los Objetivos Estratégicos esbozados; si bien la pretensión de llegar a mayor detalle ha estado presente a lo largo del proceso, a través de propuestas de actuación concretas.
- Algo que preocupa de forma reiterada es la cuestión del liderazgo institucional. Dicho tema conviene que sea resuelto cuanto antes ya que daría luz, fuerza y dirección al proceso estratégico.
- Se observa una especie de escepticismo, instalado en un considerable número de participantes, en relación a la credibilidad institucional del propio proceso de la EA-GIZC.

Metodología y formulación de la estrategia andaluza de GIZC

Han sido diez los pasos del itinerario desarrollado en la formulación de la EA-GIZC. La mayoría han sido comentados y debatidos con los responsables técnicos e institucionales. Se ha propiciado el debate entre estos y aquellos; entre otras razones porque los primeros serán destinatarios principales de la Estrategia de cara a su implantación dentro de la institución regional; pero los segundos son los que, de verdad, toman en primera instancia esta trascendente decisión. También parece claro que el proceso participativo desarrollado constituye un elemento que condiciona y permea sobre la estructura de la Estrategia. En consecuencia, es lícito afirmar que el método seguido, como se anunció en páginas precedentes, no tiene un perfil técnico en exclusiva, sino que puede considerarse más bien técnico-político.

Para aquellos que trabajan dentro del ámbito público de actuación, la pregunta clave de una estrategia no debería ser ¿cuál es la mejor propuesta técnica? sino ¿cuál es la mejor propuesta técnica capaz de ser incorporada, de verdad, a un programa político e institucional de gobierno?

El Paso 1 ó Inicial expresa, de forma inequívoca, la voluntad de la Junta de Andalucía, a través de la CMA, de buscar un camino que conduzca a frenar el deterioro observado en nuestro litoral y medio marino. Pero al mismo tiempo se asume una premisa que condiciona cualquier razonamiento y propuesta ulterior: buena parte de la población, equipamientos, infraestructuras y actividades económicas, tienen lugar en esta estrecha franja. Y esta situación, que parece válida hoy, es muy probable que también lo sea en el mañana. A este emparejamiento dialéctico conservación-desarrollo hay que buscarle un nuevo modelo de gestión dentro de una corporación pública, así se vislumbra el objetivo último de todo el trabajo. Este primer paso de la Estrategia se escenifica con la firma de un Convenio de Colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente y la Universidad de Cádiz.

El Paso 2 u Organizativo se inicia proponiendo un equipo de trabajo apropiado y un enfoque innovador. Con el objetivo antes descrito, se profundiza en los diferentes contextos y entornos en los que se va a formular y desarrollar la futura EA-GIZC. El primer contexto estudiado será el propio, el de Andalucía. Para ello se analiza el escenario institucional, ambiental, económico y social. El segundo contexto abordado es el externo. Para ello se presta especial atención a la Agenda Institucional Europa, a las experiencias internacionales análogas pero también a las propias nacionales y regionales. Con todo ello se obtiene una aproximación de lo que se puede hacer “dentro” y de lo que se está haciendo “fuera”. El resultado facilita el marco lógico y conceptual del proyecto, los principios orientadores e inspiradores de la EA-GIZC, pero también un esquema metodológico que seguir. El acuerdo de los responsables institucionales constituía un requisito sin el cual no se podía continuar.

El Paso 3 se centra en la Misión que la institución pública tiene con respecto al litoral y al medio marino andaluz. Hay que atender a las razones (¿por qué Andalucía necesita una EA-GIZC?) que justifican la movilización para afrontar el futuro de ese litoral a través de una Estrategia. Esta especie de “Argumentario” será clave para solicitar y demandar la “adhesión” por parte de los diferentes departamentos o unidades corporativas de la Junta de Andalucía, a la Estrategia. ¿O es que las expectativas de actuación conjunta deben seguir quedando solo bajo la égida de la disciplina política e institucional? Una respuesta afirmativa sería dar fomento a los argumentos contrarios a la filosofía que subyace en el concepto de Gobernanza. Además, lo anterior debe estar relacionado, y de manera muy íntima por cierto, con los Valores considerados por la Junta de Andalucía. Ello explica, a su vez, la necesidad de esbozar al menos, la Visión institucional que se pretende para el litoral, para el medio marino, sus recursos, las actividades humanas, el modelo de crecimiento y desarrollo, etc.

El Paso 4 desarrolla el Análisis Estratégico (Aspectos físico-naturales y socioeconómicos del litoral y del medio marino). Este paso se cumplimenta gracias a tareas interpretadas más o menos convencionalmente.

Y es que en este apartado el aporte principal de la EA-GIZC ha sido el estudio, pero sobre todo la síntesis, de las principales dimensiones del litoral y del medio marino andaluz. Una licencia analógica del pensamiento estratégico sería la de identificar este paso con la “perspectiva externa” de los diagnósticos de las empresas o instituciones. El hecho de reconocer la existencia de dimensiones carentes de pureza genética (socioambiental y socioeconómica) expresa, de forma fiel, un pensamiento acerca de lo que nos parece una realidad evidente: en casi todos los confines del litoral de Andalucía el ser humano ostenta una función protagonista. Como consecuencia de esta interpretación surgen nueve familias de problemas clave del litoral: recogidos por la literatura científica e institucional, por la observación sobre el terreno, y por aquellos que se deducen de un razonamiento lógico, entre otros (6 problemas de tipo socioambiental y 3 problemas de naturaleza socioeconómica). Ello conduce al reconocimiento de un determinado comportamiento o fenómeno social con respecto a la gestión del litoral y del medio marino. Facilita la fijación de los grandes Objetivos Operativos (Cuadro N° 1), diferentes en su naturaleza a los Objetivos Estratégicos o de Gestión propiamente dicha. Estas consideraciones se pueden sintetizar aún más en forma de dos preguntas: ¿Qué hacer? y ¿cómo hacerlo? Podría escribirse de muchas maneras pero también de la siguiente: se ha obtenido una valiosa materia prima para la construcción de una nueva política pública. Eso sí: está aún pendiente de moldear y validar en un proceso de participación pública y de debate político.

El Paso 5 aborda el Diagnóstico Estratégico propiamente dicho. La novedad del tratamiento y la innovación metodológica reside en que el énfasis ha sido puesto en la perspectiva institucional del modelo de gestión pública (decálogo). Siguiendo con la analogía anterior este paso se correspondería con la “perspectiva interna” del diagnóstico estratégico en el mundo empresarial o de las instituciones. ¿Cómo podría mejorar una institución si no se realiza un estudio introspectivo que señale: Qué se hace bien y qué se hace mal, o qué no se hace? Por esta razón se ha profundizado en aquellos aspectos que condicionan, o perfilan, dicho modelo y que fue-

Cuadro N° 1
RELACIÓN ENTRE PROBLEMAS CLAVE Y OBJETIVOS OPERATIVOS EN LA EA-GIZC

Problema	Objetivo operativo
1. Homogeneización del paisaje	Frenar los procesos de urbanización generalizada y limitar determinadas actividades económicas en el litoral andaluz.
2. Alteración de los procesos naturales	Suscitar el replanteamiento de determinadas obras públicas, incluidas las infraestructuras y procesos de urbanización.
3. Contaminación de las aguas litorales	Mejorar la calidad de las aguas litorales de Andalucía.
4. Pérdida de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos	Racionalizar la utilización de las aguas continentales y disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda.
5. Agotamiento de los recursos vivos marinos.	Controlar la explotación de los recursos vivos.
6. Degradación de hábitats litorales y pérdida de la biodiversidad	Conservar hábitats y recuperar la biodiversidad terrestre litoral y del medio marino.
7. Pérdida de posibilidades futuras de desarrollo económico	Asegurar el desarrollo económico futuro del litoral andaluz a través de la protección y conservación de los procesos y recursos naturales más importantes.
8. Pérdida de patrimonio público: natural y cultural	Administrar de forma sostenible el patrimonio público del litoral andaluz, tanto natural como cultural.
9. Transferencia de costes entre actividades y usuarios	Promover una distribución equitativa de costes y beneficios entre las actividades económicas y los usuarios de recursos.

Fuente: Elaboración propia.

ron mencionados en páginas precedentes: política, normativa, competencias, instituciones, instrumentos, formación, recursos, información, educación y participación. Estos serán los pilares sobre los que se construya el edificio de la GIZC. El análisis en profundidad de estos Elementos Estratégicos da lugar a la síntesis recogida en un formato de matriz DAFO⁴ (Cuadro N° 2). Solo un último co-

mentario: es posible que la visión ofrecida sea demasiado institucional. En defensa de este modelo interpretativo hay dos argumentos tan simples como sólidos para esgrimir: uno se refiere a que la Junta de Andalucía ostenta unas responsabilidades institucionales que le obligan a intervenir en la definición del futuro litoral de Andalucía. La segunda y poderosa razón es que, a nuestro modo de ver, las diferentes instituciones públicas deben contribuir a que la sociedad andaluza esté más y mejor concienciada y, por lo tanto, probablemente, movilizadas respecto de

⁴ DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades.

ese futuro que hay que perfilar (y no dejar que el devenir o las “circunstancias” se encarguen de hacerlo).

El Paso 6 se identifica con un Planteamiento Estratégico que intermedia entre el apartado de diagnóstico y el propositivo. Con tal intención se esboza una matriz

CAME⁵ (Cuadro N° 3) que pretende complementar a la DAFO realizada en el paso anterior. El remate de este punto se ejecuta gra-

⁵ CAME: Corregir las debilidades, Afrontar las amenazas, Mantener las fortalezas, Explotar las oportunidades.

Cuadro N° 2
MATRIZ DAFO DE LA EA-GIZC

Debilidades	Fortalezas
Sistema institucional y administrativo que no responde a las necesidades de la GIZC; Superado por los acontecimientos.	Voluntad compartida para la búsqueda de un nuevo modelo andaluz de gestión de Zonas Costeras.
Amenazas	Oportunidades
Lentitud en la reacción, o parálisis, ante la urgente necesidad de un cambio.	Decantar o acelerar las iniciativas políticas e institucionales constatadas. Aprovechar la evolución de la conciencia social. Liderazgo inicial de la Consejería de Medio Ambiente.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 3
MATRIZ CAME DE LA EA-GIZC

Corregir las Debilidades	Mantener las Fortalezas
Construyendo y consolidando una nueva estructura institucional que cuente con los instrumentos de gestión adecuados para la GIZC.	Reforzando y desarrollando el papel de los procesos participativos en pro de una nueva Política Pública sobre GIZC que asuma los presupuestos de la Gobernanza.
Afrontar las Amenazas	Explotar las Oportunidades
Demostrando que la Junta de Andalucía está decidida a emprender acciones concretas que implican la movilización de importantes recursos materiales y humanos.	Aprovechando el contexto interno (Nuevo Estatuto de Autonomía, Iniciativa del Parlamento Andaluz sobre GIZC, Elecciones 2008...) y externo (Recomendación del Parlamento Europeo, Iniciativas de otros países...) se fragua una alianza estratégica en la que tienen cabida los principales agentes sociales e institucionales de Andalucía.

Fuente: Elaboración propia.

cias al establecimiento de 3 metas y 11 Objetivos estratégicos asociados a las anteriores (Cuadro N° 4).

El Paso 7 enumera las Opciones Estratégicas. Hay que reconocer que este es más bien un hito de tipo formal. Es aquí donde se describen las tres principales posibilidades estratégicas existentes: de liderazgo (la institución responde de forma decidida con nuevas políticas e instrumentos al reto que supone la búsqueda de un modelo más integrado de gestión que garantice la sostenibilidad del litoral y sus recursos), flexible (la institución utiliza su agilidad y capacidad de adaptación para reconocer y aprovechar las oportunidades que le ofrece el entorno) y expectante (la institución interviene solo lo justo para mantener su situación). Por exclusión, solo la primera tiene sentido para una gran corporación de naturaleza pública como la Junta de An-

dalucía, entre otras razones porque los ciudadanos socialmente organizados confían en la eficacia de sus propias instituciones para el ejercicio de ese liderazgo (en el que ellos mismos también tienen un papel protagonista). Lo contrario sería subrayar la siguiente pregunta retórica: ¿Son en la actualidad eficaces las instituciones públicas ante los grandes retos de la sostenibilidad? Conviene no seguir alimentando las dudas y recelos, que hace años carcomen los cimientos de las democracias occidentales acerca de la tan cuestionada eficacia del sector público. Y es que la crisis generada por las evidentes manifestaciones de estas respuestas (fenómeno de las privatizaciones, búsqueda de alternativas en el “tercer sector”, etc.) ha desembocado, paradójicamente, en el “hallazgo” de un nuevo paradigma que “busca” soluciones. Por esta razón, y no por otra, desviamos nuestra mirada hacia la Gobernanza.

Cuadro N° 4
METAS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA EA-GIZC

Metas Estratégicas	Objetivos Estratégicos
1. Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política institucional andaluza	1.1. Formular una política institucional para la GIZC; 1.2. Mejorar la coordinación y cooperación institucional en aquellos asuntos relacionados con el litoral de Andalucía; 1.3. Favorecer la participación pública de cara a una mayor implicación ciudadana.
2. Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión costera	2.1. Determinar nuevas funciones y responsabilidades institucionales; 2.2. Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios; 2.3. Disponer de los instrumentos necesarios para la planificación gestión del litoral de Andalucía; 2.4. Crear instrumentos para la implantación y seguimiento de la propia EA-GIZC.
3. Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC	3.1. Conseguir recursos económicos suficientes para financiar la EA-GIZC; 3.2. Asegurar una formación técnica adecuada entendiendo la GIZC como proceso de gobernanza; 3.3. Educar para la sostenibilidad del litoral de Andalucía; 3.4. Ofrecer información pública suficiente y disponer de un conocimiento científico adecuado para afrontar el proceso de cambio.

Fuente: Elaboración propia.

En el Paso 8 se proponen las Acciones para el desarrollo de la Estrategia. Algo clave en cualquier estrategia, tanto si va dirigida a una corporación pública como a una privada, es la necesidad de traducir las Metas y los Objetivos Estratégicos en acciones concretas. En la EA-GIZC han existido varias fuentes que aportaron el caudal necesario para seleccionar las que se han denominado Acciones Estratégicas. En primer lugar se ha utilizado como fuente el Proceso Participativo, al que ya se ha hecho alusión en páginas anteriores, y en el que se comprueba el elevado número de ideas vertidas. En efecto, los representantes de colectivos ciudadanos, los técnicos y funcionarios de las tres escalas de la administración presentes, así como los responsables institucionales, han realizado una importantísima contribución. También la revisión bibliográfica ha sido una fuente de inspiración importante; no olvidemos que hay algunos países que llevan más de un cuarto de siglo con programas de GIZC. Por último, nuestra propia experiencia también ha servido para hacer crecer el número de propuestas.

En esta fase del itinerario metodológico corresponde, de nuevo, ponerse en contacto con los participantes para remitirles aquellas Acciones Estratégicas que han sido seleccionadas. Los criterios utilizados a la hora de seleccionar las Acciones han sido muy elementales: que encajen en alguna de las Metas y Objetivos Estratégicos, que sean concretas y que sean viables. El resultado inicial alcanza 50 Acciones Estratégicas repartidas entre los 11 Objetivos señalados⁶. El comentario general que puede hacerse respecto a la batería de propuestas inicial es, también, muy sencillo:

- Constituye un repertorio muy completo y equilibrado de soluciones de gestión a problemas de gestión.
- Sienta las bases de un modelo de gestión diferente en cuanto a estructuras organizativas y sistemas de relación social, mucho más democrático y, probablemente, eficaz.

⁶ La distribución por Metas Estratégicas es la que sigue: 13 Acciones para la Meta Primera, 21 Acciones para la Meta Segunda y 16 Acciones para la Meta Tercera.

- No debe olvidarse que esta nueva estructura organizativa tiene sentido siempre que su funcionamiento asuma los Objetivos Operativos señalados (los que respondían a las nueve familias de problemas del litoral y del medio marino andaluz).
- La procedencia de las Acciones propuestas aparece íntimamente ligada al Proceso Participativo abierto, en el que se incluye además de las seis Jornadas Provinciales una Jornada Regional. Todo lo anterior facilita la selección de las acciones que finalmente deben conformar el Plan de Acción.

En el Paso 9 se establecen los criterios de los Programas que configuran el Plan de Acción. Se trata de articular una secuencia progresiva de acciones que al final deben alcanzar un resultado global; este debe estar lo más cercano posible a los objetivos generales establecidos. Consiste en ordenar las diferentes Acciones Estratégicas atendiendo a la configuración de un Plan de Acción, que se construye asociándose a una lógica táctica, es decir, cada Acción o grupo de Acciones se ubica en un orden cronológico, atendiendo a una función u objetivo determinado y limitado, pero siempre prestando un servicio concreto a la Estrategia. El resultado práctico obtenido se identifica con los diferentes programas en los que se divide la acción de la Estrategia. Las cuatro funciones básicas, y por lo tanto fases tácticas, consideradas en la EA-GIZC son:

1. Programa de liderazgo (fase táctica primera). Su función principal es la de iniciar y liderar el arranque de la misma. Antes hay que difundir y dar publicidad porque se trata de una política pública, el contenido de la Estrategia. Conviene que la Junta de Andalucía lleve a cabo acciones significativas acerca de su interés, de sus prioridades, que haga una declaración de sus intenciones acerca de lo que piensa hacer para frenar el deterioro del litoral y del medio marino, etc. No es una fase dilatada en el tiempo (menos de un año), ni costosa. No obstante conviene ejecutarla lo antes posible y de forma rápida; exige transmitir de manera muy clara, y transparente, mensajes acerca

del comienzo de una nueva política pública. En realidad son actuaciones absolutamente viables y carentes de complejidad institucional; siempre y cuando exista voluntad política real de liderar la EA-GIZC. El mensaje, dirigido a ciudadanos y administradores, tiene que ser muy claro: la Junta de Andalucía está dispuesta a liderar la búsqueda de una forma mejor de administrar nuestros recursos y actividades en el litoral.

2. Programa de abordaje (fase táctica segunda). Su función es la de acometer, de forma decidida, un conjunto de acciones importantes de la Estrategia. Se trata, en lo fundamental, de sentar las bases institucionales y de participación social (nuevos órganos colegiados); aquí se deberían plantear los Programas más importantes que se desarrollarán más adelante (formación, educación, etc.), así como los mecanismos de seguimiento y control de la propia EA-GIZC. Tampoco se necesita demasiado tiempo (entre uno y dos años aproximadamente) ni recursos, pero sí más que en la fase anterior. Si esta fase es bien ejecutada se facilita la realización de las acciones de la fase siguiente; el mensaje que reciben ciudadanos y administradores es algo así como: estas son las pruebas de que la iniciativa se está empezando a desarrollar de verdad. No puede olvidarse el sentido de escepticismo percibido durante el proceso participativo.
3. Programa de despliegue (fase táctica tercera). Es la fase más compleja desde el punto de vista operativo, tanto por el elevado número de acciones como por su propio contenido. Requiere una cantidad de recursos considerable, tanto humanos como materiales, y una duración más prolongada (varios años) para la realización de las acciones correspondientes. Es el período álgido de la Estrategia; en esta fase se observarán de forma nítida los beneficios de las anteriores. Con esta ingente cantidad de iniciativas, medios y esfuerzos, pocos ciudadanos y administradores dejarán de recibir un rotundo mensaje acerca de la trascendencia, solvencia y envergadura del proyecto.

4. Programa de consolidación (fase táctica cuarta). Su función es la de rematar los trabajos no concluidos, así como ejecutar una serie de acciones destinadas a afianzar la EA-GIZC dentro de la rutina social, económica y, sobre todo, administrativa de Andalucía. El número de acciones desciende con respecto a la fase anterior. De todas formas conviene no cerrar de forma precipitada la Estrategia dando por finalizada esta fase antes de tiempo. Alcanzada esta fase, los mensajes recibidos por la sociedad y los administradores han debido de calar. Incluso es probable que un considerable número de agentes sociales e institucionales se hayan integrado en alguna de las iniciativas en marcha.

Por otro lado, las acciones propuestas admiten diversos órdenes y clasificaciones. En el caso de la EA-GIZC, las acciones se han valorado antes de incluirlas en cualquiera de las fases tácticas anteriores, atendiendo a tres criterios:

- Criterio 1: Importancia y necesidad de la acción dentro del esquema de la GIZC (valoradas de 1 a 3, siendo 3 las acciones más importantes en el sentido descrito).
- Criterio 2: Urgencia de la acción relacionada con la consecución de esa meta y objetivo estratégico o respecto a otros (valoradas de 1 a 3, siendo 3 las acciones más urgentes).
- Criterio 3: Arrastre/motricidad. Cuando la acción tiene capacidad motriz sobre otras ya sea en relación a esa meta y objetivo estratégico o respecto a otros (valoradas de 1 a 3, siendo 3 las acciones de mayor capacidad de arrastre).

El procedimiento clasificatorio de las diferentes acciones ha sido el que se detalla a continuación pero conviene aclarar, no obstante, que las dudas surgidas han sido resueltas siguiendo la lógica de la GIZC.

- Programa de liderazgo: aquellas con el máximo valor en los tres criterios antes señalados.
- Programa de abordaje: aquellas con la máxima puntuación en urgencia y arrastre.

- Programa de despliegue: aquellas con valores máximos en las combinaciones de importancia/urgencia ó importante/arrastre, o bien aquellas acciones con una nota intermedia en los tres criterios.
- Programa de consolidación: aquellas que no hayan sido seleccionadas antes y que sean de utilidad para asentar lo conseguido anteriormente.

El último paso de este proceso establece la visión de la EA-GIZC. Es cierto que la visión es un paso que debe inaugurar un proceso de formulación estratégica. Al menos, desde el punto de vista metodológico, eso es lo que formalmente se recomienda. Incluso lo que el sentido común aconseja. Más aún, misión, visión y valores corporativos constituyen un cuerpo de composición tripartita que no puede estar desarticulado. Además, la visión tiene que estar acertadamente engarzada con las metas y los objetivos estratégicos. Esto último ocurre, sin ningún género de duda o reserva, en la EA-GIZC.

Sin embargo, sucede que la visión no abre el itinerario metodológico por razones de puro sentido práctico: era necesario hacerse una idea, bastante aproximada a la realidad, de cómo es la corporación de naturaleza pública denominada Junta de Andalucía en relación a los principios de la GIZC. Incluso hasta donde un buen número de responsables en la toma de decisiones, técnicos, funcionarios o administradores, y ciudadanos estaban dispuestos a llegar. Una vez que el diagnóstico estratégico fue realizado se podían evaluar, de forma más certera, las posibilidades reales que tienen nuestras metas y objetivos de ser algún día realidad.

Cabe afirmar que la visión se ha ido configurando a lo largo de los casi dos años que han durado los trabajos. La mayor parte de las personas partícipes en la formulación de la EA-GIZC, incluso con el grado de incertidumbre propio de este tipo de procesos, sabía de una forma aproximada hasta dónde podría y se debería llegar en el futuro. La Visión ha sido una tarea que se ha ido haciendo poco a poco y entre muchos.

Quizás esta aproximación se produce a modo de contraste dialéctico; como reac-

ción positiva a lo que la mayoría observa que ocurre con la administración del litoral y sus recursos en la Andalucía de los últimos tiempos. La visión no es más que una declaración expresa y explícita de dónde queremos llegar y cómo nos gustaría ser en el futuro. Esto, en el ámbito público de actuación y vinculado a la gestión de los recursos costeros y marinos, se manifiesta y expresa dibujando ese futuro deseado: Conservar o recuperar los recursos y los procesos naturales de forma que nos permitan seguir viviendo en el litoral y, en lo posible, del litoral. Para ello la administración regional, contando con los agentes sociales interesados y otras instituciones implicadas, logra trenzar una red para la Gobernanza del litoral. De esta forma se pretende un sistema de toma de decisiones más transparente, eficiente y democrático.

Como comentario final a este apartado hay que subrayar la conveniencia de que la visión se instituye en una especie de base subyacente que deben compartir todos aquellos que se relacionan, de una forma u otra, con el espacio y los recursos costeros. Por la vía de la razón, pero también del sentimiento, resulta imprescindible que administrados y administradores se sumen, en maniobra cómplice, a la mejora de una sociedad cada vez más litoral pero que actúa como si no fuera plenamente consciente de ello.

Propuestas de la estrategia andaluza de gestión integrada de zonas costeras y consideraciones finales

La concreción de algunas propuestas de la Estrategia se desarrolla a continuación. El programa de liderazgo, con solo seis actuaciones, se caracteriza por sentar las bases políticas y técnicas de la iniciativa. Las acciones seleccionadas son las siguientes: aprobación en el seno del Consejo de Gobierno de la EA-GIZC, declaración institucional a través de la "Agenda para una política andaluza de GIZC", aprobación del Programa Andaluz de GIZC siguiendo las pautas establecidas en la propia Estrategia, edición y difusión del documento de la Es-

trategia, con objeto de que sea conocida por el mayor número de personas posible, creación de la Comisión Costera y organización de los Foros Costeros. En esta temprana etapa conviene, además, precisar qué Consejería, departamento o persona tendrá la responsabilidad del liderazgo institucional; la intención es ofrecer una referencia concreta para todos los asuntos relacionados con la Estrategia. Parece razonable que estas acciones sean ejecutadas en un plazo breve, e inmediatamente después del proceso de formulación estratégica. No sería descabellado pensar que podrían ejecutarse en diez o doce meses.

El programa de abordaje complementa al anterior. Las catorce acciones propuestas facilitan un paso más de cara al afianzamiento de la Estrategia y su control. En lo esencial, debería cimentarse desde el punto de vista institucional y de los órganos colegiados que acompañan el imaginario edificio de la Estrategia: la firma de un "Pacto por el litoral andaluz" entre los principales agentes sociales e institucionales, la creación de la Agencia para la Gestión Costera, la elaboración de un Directorio Costero para que los interesados o implicados puedan contactar, la implantación de los instrumentos necesarios para la gestión de la Estrategia (Cuadro de Mando Integral, *Balanced Scorecard*), para el control y difusión de sus resultados (Sistema de Indicadores y de Comunicación), para la generación de información sobre el propio litoral (Observatorio del Litoral de Andalucía), para la relación y contacto de los implicados o interesados (Boletín Costero) y una Hoja Electrónica institucional preparada para facilitar el trabajo en red de todos aquellos interesados o implicados en la implantación y resultados de la EA-GIZC. Pero también se diseñan e inician los Programas de Formación para la Gestión Integrada de Zonas Costeras y de Educación para la Sostenibilidad, o aquellos otros proyectos que revistan cierta urgencia. Buena parte de estas acciones necesitan entre uno y dos años para su inicio o ejecución, al menos para que su funcionamiento tenga una inercia que garantice su viabilidad. No debe olvidarse que algunas requieren cierto tiempo de planificación antes de ser llevadas a la práctica.

El programa de despliegue concentra su atención, aunque no de forma exclusiva, en las necesidades instrumentales, tanto normativas como de planificación y gestión. Es el Programa que contiene un mayor número de acciones propuestas: diecisiete en total. A los Convenios de Colaboración para la GIZC con la AGE y los municipios (muy importantes pero no fáciles de conseguir a la luz de experiencias precedentes; por eso se han situado en esta fase) hay que añadir la creación de los Consejos Costeros y de los Grupos de Acción Costera, además habría que iniciar todas las acciones vinculadas a la base legal, como la preparación de una futura "Ley Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras", igual que tienen los países más desarrollados en este ámbito de la gestión pública; y la creación de un "fondo público para la conservación y mejora del litoral andaluz" y del "Instituto de estudios del litoral de Andalucía", entre otros. Este último sería el responsable de abordar otras iniciativas especialmente interesantes para la Estrategia (crear una comisión científica para el asesoramiento institucional, elaborar un inventario de recursos costero marinos, etc.). Estas acciones, tomadas en conjunto, necesitan alrededor de cuatro o cinco años para su inicio o ejecución.

El Programa de consolidación remata la Estrategia a través de una serie de acciones que revisten cierta importancia pero que no precisan la urgencia de las anteriores o no tienen suficiente capacidad de arrastre. Por otro lado, suelen ser también acciones con cierta dificultad de ejecución, o que necesitan información difícil de conseguir, o una considerable cantidad de recursos económicos, e incluso se pueden producir varias de estas circunstancias a la vez: "banco de tierras costeras", "programa para la retirada controlada", "zonificación del mar andaluz", "atlas del litoral de Andalucía", etc. En cualquier caso, el elevado número de acciones de la Estrategia aconseja la modulación en el inicio de las 50 acciones propuestas en total. Es decir, no se trata de que el plazo de ejecución sea mayor o menor; se procura que las acciones no superen la capacidad real de maniobra de los responsables de la EA-GIZC. Además, hay que recordar que la mayor parte de los Programas de GIZC tardan alrededor de 10 y

15 años en ejecutarse. Debido a los argumentos esgrimidos, no parece descabellado pensar que este último programa disponga de varios años para su desarrollo (entre dos y cuatro años).

Aunque suene paradójico, no hay muchos estudios que hayan propuesto criterios de evaluación para estrategias desarrolladas. Es cierto que en otros ámbitos, militar, diplomático, empresarial o de gobierno de ciudades y territorios, el triunfo de una estrategia también tiene que ver con factores tan dispares como la suerte, la superioridad o la aplicación inteligente de esa misma estrategia. No obstante, parece que todo apunta a una serie de pautas a las que suele acompañar el éxito en la fase de implantación. Así, según Mintzberg, Brian y Sumantra (2002), en bastantes ocasiones aparece la flexibilidad de maniobra, la selección de objetivos que más tarde darán ventaja, la concentración de esfuerzos, conservar la iniciativa, precisar objetivos muy claros y compartidos, conseguir un liderazgo capaz y comprometido, etc.

También parece que el fracaso suele ser aliado de estrategias no bien comunicadas o comprendidas por la organización, o de iniciativas que no integran de forma correcta los objetivos estratégicos con los aspectos operativos, o que las decisiones cotidianas en la institución simplemente ignoran las propuestas estratégicas, o incluso que la falta de seguimiento y control de la iniciativa lleva al olvido en poco tiempo. Sobre esto último algunos autores, como Martínez y Milla (2005), sugieren tres instrumentos que pueden contribuir a una implantación más efectiva de la estrategia: estructura organizativa, planes de acción definidos y un sistema de seguimiento. Otros autores, como Fernández Güell (2006), en el ámbito de las estrategias de ciudades y territorios, insisten en aspectos como la formalización de los compromisos y en la movilización de los agentes sociales.

Cada uno de ellos aporta factores a tener en cuenta para el caso de la EA-GIZC. No obstante, algunas reflexiones finales pueden ayudar a interpretar el trabajo futuro que requiere el litoral y el mar que baña Andalucía:

- El nuevo modelo de gestión andaluz, asumiendo los presupuestos de la gobernanza, debe tratar de tejer una auténtica red cooperativa entre los diferentes actores implicados: gobernantes, administradores y administrados.
- No hay que perder de vista que se trata de un proyecto de largo plazo. Y no nos referimos solo a esos entre 8 y 12 años que puede durar la ejecución de las acciones de la EA-GIZC (dos o tres legislaturas medidos en términos de democracia formal). Esa es únicamente la duración de la primera generación de Programa de GIZC. Esta disciplina interpreta su propio devenir de manera cíclica y retroalimentada. En definitiva, nos está hablando de aprendizaje social en cuanto a fórmulas de gobernabilidad del litoral.
- Estamos ante una verdadera encrucijada de nuestro tiempo. La voluntad política y la capacidad técnica deben estrechar vínculos; y escrutar los avances posibles; y observar lo que hace una que otra pueda aprovechar, y viceversa. De esta manera, los mensajes pueden llegar antes y mejor a la sociedad a la que van destinados, en teoría, todos nuestros esfuerzos.
- Pero si voluntad y capacidad forman la argamasa esencial de ese futuro progreso en la gestión de nuestro patrimonio litoral y marino, el compromiso de todos constituye el adhesivo que se antoja imprescindible.

La Estrategia aquí presentada no sería un fin en sí misma, sino solo el punto de partida de un proceso de reorientación en la forma de planificar y gestionar nuestro litoral, que requiere la implicación de todos los actores, y que, como tal, se supone largo y complejo. Es indudable que existe un convencimiento, tanto en el contexto internacional, como a nivel nacional y autonómico, de que hay que emprender este cambio, y que su dirección es hacia la gestión integrada. Como se indicó con anterioridad, la administración europea y el Ministerio de Medio Ambiente ya han iniciado los primeros pasos, y, a ese respecto, parece evidente

que la administración andaluza, en tanto que depositaria de un importante cúmulo de responsabilidades sobre el litoral, tiene que comenzar los trabajos para afrontar este reto. Una estrategia debidamente debatida y participada, que establece el marco de actuación de todos los implicados parece el más adecuado de los comienzos. Lo anterior no es solo importante para la gestión del espacio y los recursos del litoral: también nuestro modelo de desarrollo económico y la calidad de vida de buena parte de la población andaluza dependen de una mejor administrativa de los asuntos públicos.

Referencias bibliográficas

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. The coasts of Latin America at the End of the Century. *Journal of Coastal Research*, 2001, Vol. 17, N° 4, p. 885-899.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. Coastal zone management in Spain (1975-2000). *Journal of Coastal Research*, 2003a, Vol. 19, N° 2, p. 314-325.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integradas*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2003b.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Barcelona: Ariel, 2004.

BARRAGÁN, J. M., CHICA, J. A. y PÉREZ, M. L. *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Cádiz: Consejería de Medio Ambiente, 2008.

BARRAGÁN, J. M., CHICA, J. A., PÉREZ, M. L. y CALVO, J. *Viviendo la costas. Criterios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Cádiz: Consejería de Medio Ambiente, 2007.

COMISIÓN EUROPEA. *Lecciones del programa de demostración de la Comisión*

Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC). Luxemburgo: Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999a.

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

COUNCIL OF EUROPE. *Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000a.

COUNCIL OF EUROPE. *European Code of Conduct for Coastal Zones*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000b.

DIRECCIÓN GENERAL DE COSTAS. *Hacia una gestión sostenible del litoral Español*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 2006.

FARINÓS, J. y ROMERO, J. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2007.

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Reverte Editorial, 2006.

HORTON, J. Why can't we save the bay? *National Geographic Magazine*, 2005, p. 22-45.

KAPLAN, R. S. y NORTON, D. P. *Mapas estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Barcelona: Gestión 2000, 2004.

MARTÍNEZ, D. y MILLA, A. *La elaboración del Plan Estratégico y su implantación a través del Cuadro de Mando Integral*. Madrid: Altair, 2005.

MEDIANERO, D. *Guía metodológica para el diseño de planes estratégicos en el sector público*. Perú: Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM, 2004.

MINTZBERG, H.; BRIAN, J. y SUMANTRA, G. *El proceso estratégico*. Madrid: Prentice Hall, 2002.

OLMEDA, J. A. *Ciencia de la administración. Teoría de la administración de la organización y gestión pública. Ciencias políticas y sociología*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2000.

RUANO, J. M. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. En: *7º Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública (Lisboa, 8-11 de octubre de 2002)*. Lisboa: CLAD, 2002.