



La Unión Europea apuesta por las **zonas costeras**



Comisión Europea

La Unión Europea apuesta por las **zonas costeras**

**Un cambio de rumbo
para las zonas costeras europeas**



Comisión Europea

Dirección General
de Medio Ambiente

Puede obtenerse información sobre la Unión Europea a través del servidor Europa en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu.int>.

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001

ISBN 92-894-1147-3

© Comunidades Europeas, 2001

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Belgium

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO

Introducción

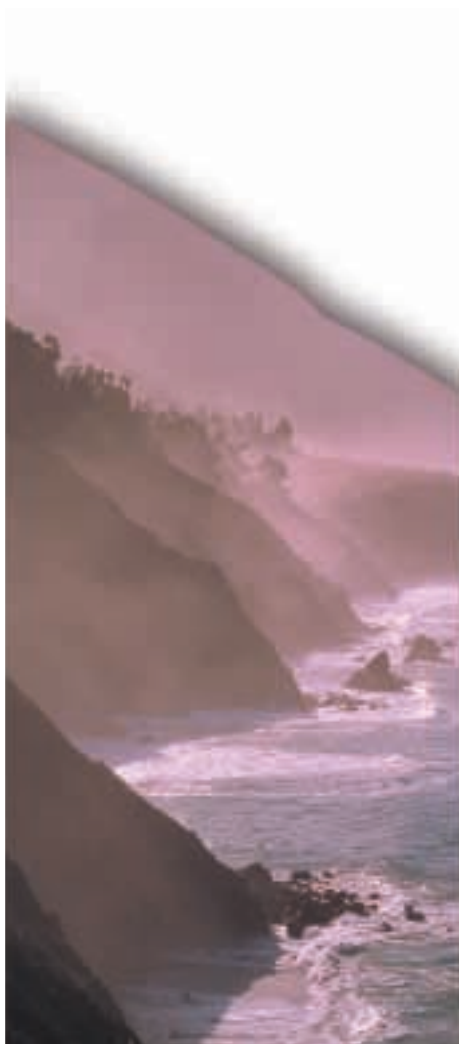
Las regiones costeras de la Unión Europea están sometidas a una presión constante. Hoy en día, prácticamente la mitad de la población de la Unión reside en una franja de 50 km en torno a la costa ⁽¹⁾; los recursos de las zonas costeras, además, generan buena parte de la riqueza económica de la Unión. Las industrias de los sectores pesquero, del transporte marítimo y del turismo compiten por encontrar un espacio vital en los 89 000 km estimados de litoral europeo, a lo largo del cual se encuentran, también, algunos de los hábitats naturales más frágiles y valiosos de Europa.

Ahora bien, la demanda creciente de recursos costeros está provocando su degradación: deterioro de la calidad del agua y disminución de los recursos hídricos, erosión rápida, acumulación de la contaminación, desaparición de recursos pesqueros, etc. Esa degradación tiene graves consecuencias sociales y económicas.

Varios de los problemas a que se enfrentan las regiones costeras europeas afectan a más de un país. Si un petrolero se hunde en el Canal de la Mancha, por ejemplo, la marea negra resultante puede llegar tanto al Reino Unido como a Francia. Del mismo modo, una contaminación industrial o agraria del Danubio que tenga su origen en Austria puede atravesar varias fronteras nacionales antes de desembocar, miles de kilómetros después, por Rumanía en el mar Muerto.

En algunos casos, también, las zonas costeras europeas se ven afectadas por políticas que a primera vista nada tienen que ver con ellas. La política agrícola común (PAC), por ejemplo,

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa [COM(2000) 547].





puede influir sobre el volumen de excrementos vertido regularmente a los ríos desde explotaciones de ganadería intensiva porcina y bovina. Los nitratos que se encuentran en el estiércol y en abonos químicos son responsables de la proliferación de algas azules, que se reproducen a un ritmo espectacular asfixiando muchas otras formas de vida acuática. Al llegar al mar, esta agua rica en algas puede provocar graves problemas para las regiones costeras, como la contaminación de las playas. Se espera que la evolución de la PAC contribuya a reducir esta contaminación por nitratos.

Las políticas comunitarias dirigidas a promocionar la viabilidad económica de zonas rurales y de montaña también pueden ser determinantes sobre el número de personas que emigran hacia el litoral.

Todos estos ejemplos demuestran que las regiones del litoral europeo merecen una atención especial por parte de los responsables políticos de la Unión. Por esa razón, la Unión Europea está empeñada en crear una política coordinada para las zonas costeras⁽¹⁾. Además de las medidas dirigidas a mejorar las políticas que afectan a las zonas costeras, la Comisión Europea está instando a los Estados miembros a que establezcan estrategias nacionales sobre lo que se ha dado en llamar «gestión integrada de las zonas costeras».

Lo que pretende la Comisión al promocionar esa gestión integrada es reunir a los distintos agentes y políticas que a nivel local, regional, nacional y europeo influyen sobre la vida cotidiana de las regiones costeras de la Unión.

(1) COM(2000) 547 de 27.9.2000.

¿Qué es la gestión integrada de las zonas costeras?

El objetivo de la gestión integrada de las zonas costeras reside en «conectar» todas las distintas políticas que ejercen influencia sobre las regiones costeras de la Unión. La estrategia consiste en planificar y gestionar los recursos y el espacio del litoral. No se trata de la solución que va a acabar con todos los problemas, sino de un proceso dinámico que evoluciona a lo largo del tiempo.

La necesidad de aproximar a los responsables políticos de las esferas local, regional, nacional y Europea, y a las partes interesadas cuyas actividades afectan a las regiones costeras, es el aspecto fundamental de esta estrategia integrada. Sin una coordinación a todos los niveles, cualquier cosa que se haga para proteger el litoral de la Unión será prácticamente en vano. Entre las denominadas «partes interesadas» deberían contarse no sólo funcionarios de la administración pública y responsables políticos, sino también la población local, organizaciones no gubernamentales y empresas.

La gestión integrada de las zonas costeras es más que una mera medida medioambiental. Aunque el objetivo fundamental de la estrategia consiste en proteger el funcionamiento de los ecosistemas naturales, la gestión integrada pretende también aumentar el bienestar social y económico de las regiones costeras y ayudarlas a desarrollar su potencial de comunidades modernas y vivas. En estas zonas, ambos objetivos, medioambiental y socioeconómico, están intrínsecamente conectados.



El litoral europeo

La línea de costa de la Unión Europea se extiende a lo largo de 89 000 km, y casi la mitad de la población de los Estados miembros costeros reside en una franja de 50 km que bordea el mar. Las zonas costeras albergan los hábitats más valiosos de la Unión: un estudio reciente de la Comisión (1) indica que las zonas costeras de la Unión generan unos beneficios vinculados a los ecosistemas que, en total, superan desde el punto de vista económico el PIB de cualquiera de los Estados miembros «pequeños» de la Unión Europea. La Comisión Europea está convencida de que si queremos que no se destruya este recurso económico, es preciso aplicar una estrategia más coordinada.

Mediante el establecimiento de estrategias nacionales para una gestión integrada de las zonas costeras, los gobiernos de los Estados miembros pueden aumentar el bienestar tanto económico como medioambiental de sus regiones ribereñas. Según estudios realizados sobre el valor socioeconómico potencial de esa gestión integrada, se calcula que sus beneficios anuales brutos (desde los puntos de vista, por ejemplo, de la protección de hábitats, las empresas locales y el turismo) podrían representar hasta 4 200 millones de euros para la Unión Europea. Además de los beneficios económicos netos, los de índole cualitativa (que serán distintos en función de cada iniciativa de gestión integrada) se traducirán, por ejemplo, en una mayor cohesión de las comunidades del litoral.

En resumen, la aplicación de las estrategias nacionales para una gestión integrada de las zonas costeras tendrá un coste relativamente bajo, pero el rendimiento económico puede ser muy alto.

(1) *An Assessment of the Socio-Economic Costs and Benefits of Integrated Coastal Zone Management*, Firm Crichton Roberts, noviembre de 2000.



Los problemas de las costas europeas

Los problemas económicos, sociales y ecológicos de las zonas costeras europeas son, probablemente, mucho más numerosos que en cualquier otra región de la Unión Europea. De Laponia a Creta, las costas se enfrentan a graves problemas de planificación y gestión, y las zonas ultraperiféricas suelen constituir la síntesis de los muchos problemas que pueden plantearse en el litoral. Los ejemplos que se exponen a continuación son sólo unos pocos, entre los más conocidos, de tales problemas:

Desarrollo turístico mal planificado

Cuando se gestiona correctamente, el turismo puede resultar un motor vital para la reactivación económica de las zonas costeras. No obstante, a lo largo de muchas partes del litoral de la Unión, el turismo se ha desarrollado de forma anárquica y sin planificar y provoca graves problemas sociales y ecológicos.

Los complejos turísticos de las costas ejercen una presión enorme sobre los recursos locales de agua dulce, por ejemplo, y en algunas regiones de Europa meridional eso ha provocado auténticos problemas. En varias partes del Mediterráneo, por ejemplo en las islas griegas, la explotación excesiva de los escasos recursos de aguas subterráneas ha dado pie a infiltraciones de agua de mar en la capa freática, volviendo a esas aguas no aptas para el consumo. Varias de esas islas carecen, además, de instalaciones adecuadas para el tratamiento de residuos sólidos, con lo cual proliferan los vertederos ilegales.



Las estaciones balnearias mal gestionadas pueden provocar también graves problemas de contaminación atmosférica y marina. Los complejos turísticos consumen con frecuencia una gran cantidad de combustibles fósiles, lo cual degrada la calidad del aire de la zona en que se encuentran porque, además de utilizarse en cocinas y para la calefacción de hoteles, cafeterías y restaurantes, sirven de carburante para

las motocicletas, vehículos y yates tan abundantes en estas zonas turísticas.

Un desarrollo turístico mal ordenado puede tener, además, un efecto negativo sobre las empresas locales y el tejido social de las comunidades de la zona. En las islas Cícladas (Grecia), por ejemplo, existen conflictos entre el turismo y la industria minera. El turismo ha provocado el declive de explotaciones agrarias tradicionales, que necesitan mucha mano de obra, porque la población local abandona la agricultura para trabajar en bares, cafeterías y discotecas.

En el estuario de la Gironda, en Francia, fondean yates cuyo casco está recubierto de una pintura antiincrustaciones tóxica que provoca problemas graves para las explotaciones locales de piscicultura.

A pesar de todo, los expertos insisten en que el turismo puede desempeñar un papel positivo en las zonas costeras, si está controlado. En el condado de Storstrøm (Dinamarca), el turismo, sobre todo en temporada baja, ayuda a compensar las pérdidas de puestos de trabajo en los sectores de la pesca, la agricultura, la industria pesada y el transporte marítimo.

El declive de la industria pesquera

La pesca ha formado durante siglos parte de la vida de muchos pueblos y ciudades de las costas europeas. En la Unión, sin embargo, la industria pesquera como tal está atravesando muchas dificultades. En muchas regiones, la pesca excesiva ha sido culpable de una reducción espectacular de poblaciones de peces lo que, a su vez, ha provocado pérdidas de empleo y pérdidas económicas. Para contener esa explotación excesiva de recursos pesqueros, la política pesquera común de la Unión Europea intenta controlar el volumen de capturas en aguas de la Unión y reducir la flota mediante los programas de orientación plurianuales (POP) para la flota pesquera.



No obstante, esta disminución de la capacidad de la flota ha aumentado también el desempleo en muchas zonas costeras. A medida que en los puertos pesqueros tradicionales se detenía o reducía la actividad, la gente se iba desplazando a otros lugares, y ese proceso ha modificado el carácter fundamental de muchas regiones del litoral. Muchas localidades cuyo atractivo para los turistas residía en su imagen de comunidad pesquera han registrado un descenso radical del número de visitantes a medida que sus pescadores iban colgando las redes.

Algunas regiones han intentado encontrar alternativas a la industria pesquera y reactivar la economía local. Pero el proceso no ha sido fácil y en muchas zonas sigue habiendo pocas posibilidades de empleo fuera de la pesca.

En las regiones donde la industria pesquera sigue desempeñando un papel económico importante, esta tiene con frecuencia que compartir el espacio con otros usuarios del litoral. Por ejemplo, las edificaciones frente al mar, los puertos deportivos y atracaderos y la navegación de recreo pueden tener un impacto negativo sobre la pesca de bajura y las poblaciones de peces.

La creciente explotación del borde marítimo puede reducir los lugares accesibles a las comunidades pesqueras y provocar la desaparición de hábitats marinos (zonas de alimentación, freza y reproducción), así como un deterioro de la calidad del agua y daños al medio ambiente costero.



La acuicultura, que se practica fundamentalmente en aguas costeras y guarda relación con otras políticas tales como la urbanización, el turismo y la agricultura, es un buen ejemplo de cómo la gestión integrada de las zonas costeras puede conseguir que las actividades que se realizan en el litoral sean compatibles entre sí. La piscicultura puede tener un impacto positivo sobre las zonas costeras ya que necesita agua de buena calidad y un entorno limpio. Las explotaciones piscícolas bien gestionadas son un atractivo turístico y proporcionan marisco fresco a los restaurantes locales. Esta actividad, sin embargo, puede verse desde una perspectiva más negativa cuando escasea el espacio acuático o el suelo edificable y cuando plantea problemas de evacuación de desechos o de contaminación.

Mala planificación de las redes de transporte

El transporte plantea problemas especialmente complejos para las regiones costeras de la Unión Europea. Sin conexiones adecuadas, no pueden sacar provecho de los beneficios económicos de una industria turística floreciente ni desarrollar su economía local. Además, unas redes de transporte erróneamente concebidas sólo en función del flujo de turistas pueden dificultar las posibilidades de acceso a los residentes permanentes. No obstante, demasiadas conexiones de transporte (o mal desarrolladas) pueden provocar problemas de contaminación y congestión, así como la destrucción de hábitats.



Los responsables de la ordenación del transporte en la Unión tienen, pues, que encontrar el equilibrio justo. Por desgracia, este equilibrio entre accesibilidad y protección del medio ambiente local rara vez se encuentra y los planificadores conceden en general poca atención a las necesidades específicas de las zonas costeras.

En los últimos decenios, el problema de la poca calidad de las redes de transporte ha obligado a muchas personas a abandonar algunas de las regiones costeras más remotas de la Unión. Este éxodo ha sido especialmente acusado en algunas islas griegas de Europa meridional y en los archipiélagos situados a lo largo de las costas de Dinamarca y Suecia, por ejemplo.

En el otro extremo, en el Golfo de Nápoles (Italia) se han planteado problemas en parte por la descoordinación de muchas de sus conexiones de transporte. En Nápoles, los planificadores locales están trabajando ahora para resolver problemas de congestión, turismo intensivo, contaminación y mala gestión del patrimonio natural y cultural.

La consecución de lo que los expertos han dado en llamar una «accesibilidad sostenible», en otras palabras, sistemas de transporte eficaces y armoniosos con el entorno local, va a ser fundamental para mejorar el estado global de las zonas costeras europeas. Para ello, los organismos nacionales responsables de la construcción de infraestructuras de transporte tienen que establecer relaciones de trabajo más estrechas con las partes interesadas a nivel local.



Una urbanización creciente

En los últimos decenios el litoral de la Unión Europea ha estado sometido a una urbanización cada vez más intensa. Los proyectos inmobiliarios bien planificados pueden contribuir a evitar que decaiga la economía de las regiones costeras, pero con demasiada frecuencia el furor urbanístico sobre el litoral de la Unión no ha tenido orden ni concierto.

Una de las causas de esa expansión urbanística descontrolada ha sido la



proliferación de segundas residencias en las regiones costeras, muchas de las cuales permanecen vacías la mayor parte del año y sólo se ocupan durante los fines de semana o las vacaciones. Sin embargo, son culpables con frecuencia de la destrucción de hábitats naturales frágiles e impiden el acceso público a playas locales. Además, sus sistemas de evacuación de residuos y sus fosas sépticas pueden sobrecargar la capacidad de absorción de contaminantes del medio natural.

El problema de la edificación excesiva de la costa es particularmente acusado en el sur de Europa, donde varias segundas residencias son ilegales o «semilegales» e incumplen las normas locales de ordenación.

Erosión

En varias de las zonas costeras de la Unión Europea, la erosión por la acción del mar es un proceso natural que se viene produciendo desde hace millones de años. El fenómeno en sí plantea muy pocos peligros ecológicos, pero ahora constituye una amenaza para algunos pueblos y ciudades del litoral.

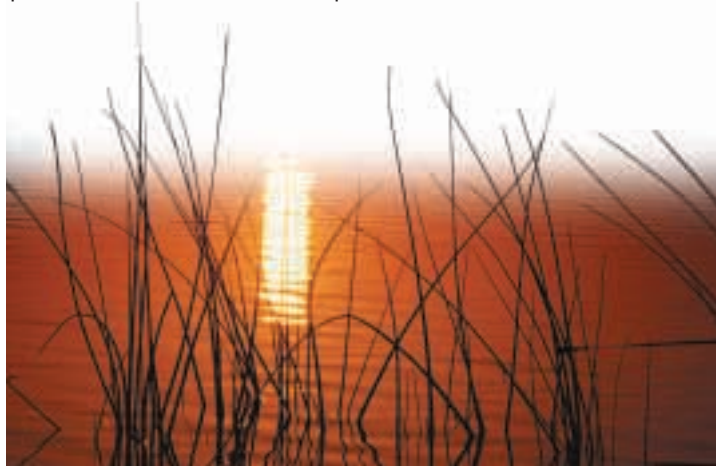
Prevenir la erosión es una tarea muy complicada y no siempre es fácil calcular los posibles efectos a largo plazo de las intervenciones humanas sobre este proceso natural. Las obras de ingeniería «dura» tradicional destinadas a impedir la erosión de la franja costera, como la construcción de diques y escolleras de hormigón, resultan muy costosas de mantener y no siempre han sido capaces de evitar que el agua se lleve la tierra. En algunos lugares, incluso, han contribuido a acelerar el proceso. Las grandes obras de construcción, del tipo que sean, en zonas sujetas a erosión pueden también agravar el problema.

En algunas partes de la costa del mar Báltico en Letonia, por ejemplo, la erosión costera natural ha progresado durante siglos a un ritmo de aproximadamente 1,2 metros por año

hasta que se construyó un gran puerto petrolero en Ventspil. Ahora, la costa retrocede entre 2,5 y 3,5 metros cada año.

En varias zonas de la Unión, las autoridades nacionales y regionales están empezando a ser conscientes de que intentar detener la erosión natural mediante obras de protección es inútil la mayoría de las veces. En vez de ello, algunos gestores han optado por una estrategia denominada «retirada controlada», que consiste en reducir de forma gradual las actividades humanas en aquellos lugares de la costa que un día van a acabar invadidos por el mar. En la costa suroccidental de la Isla de Wight (Reino Unido), por ejemplo, los arrecifes han retrocedido más de 400 metros en los últimos 400 años, y las empresas locales han actuado con pragmatismo siguiendo este planteamiento.

En las regiones en que la retirada controlada no es una solución viable (por ejemplo por ser lugares de gran valor económico o histórico), varias autoridades han decidido aplicar técnicas «blandas» de protección de la costa en lugar de los diques y escolleras tradicionales. En las zonas que no han sido demasiado edificadas, por ejemplo, la revegetación de dunas con plantas marinas y otras plantas autóctonas puede resultar bastante eficaz para frenar el proceso de erosión. El enorme desafío a que se enfrentan los responsables políticos en los próximos años consiste en encontrar en estas zonas soluciones duraderas que tengan el menor número posible de consecuencias imprevistas.



Contaminación

Las zonas costeras sufren dos amenazas por la contaminación. No sólo son víctimas repetidas veces de graves catástrofes marítimas tales como mareas negras o vertido de productos químicos, sino que también se ven afectadas por la contaminación que se genera tierra adentro y que llega al mar a través de ríos y corrientes.



La contaminación provocada por accidentes marítimos es un problema especialmente grave para las zonas costeras próximas a grandes vías de navegación internacional. En general, se considera que el transporte marítimo es relativamente respetuoso con el medio ambiente. El problema es que, cuando se produce un accidente, los resultados suelen ser catastróficos. Por ejemplo, cuando en 1999 se hundió el petrolero de pabellón maltés *Erika* en las costas francesas, la marea negra resultante provocó enormes daños ecológicos y económicos. Tuvieron que cerrarse criaderos de ostras, cayó de forma espectacular el número de turistas en las estaciones balnearias de las zonas afectadas y cientos de kilómetros de costa quedaron recubiertos de una capa hedionda de petróleo.

Por otra parte, suele ser difícil determinar quién es el culpable de los accidentes marítimos. Las empresas propietarias de los petroleros suelen estar situadas en países fuera de la jurisdicción comunitaria, lo cual dificulta y prolonga indefinidamente el proceso de llevarlas ante los tribunales. No obstante, la Comisión Europea ha presentado recientemente una serie de propuestas con objeto de introducir medidas preventivas en este campo.

La contaminación de origen terrestre (sobre todo la originada en fábricas y explotaciones agrarias) es otro gran problema para muchas zonas costeras. Afortunadamente, las auténticas catástrofes ecológicas de la magnitud del vertido de cianuro en Rumanía que contaminó gran parte del Danubio y la costa

del mar Muerto en el año 2000 ocurren relativamente con poca frecuencia. No obstante, todos los días llega un gran volumen de contaminantes a las playas europeas.

Especialmente preocupante es la contaminación por nitratos procedentes de abonos y excrementos de animales. Los nitratos son el componente básico de todos los fertilizantes y no plantean grandes problemas ecológicos si se utilizan en pequeñas cantidades. Pero cuando a los ríos llegan en grandes concentraciones, sirven de nutriente para las algas, que se multiplican así a un ritmo espectacular y asfixian toda vida acuática. Además, la proliferación de algas en las aguas marinas es especialmente desagradable para los bañistas. Es preciso aumentar la cooperación entre las partes interesadas en la costa y las autoridades responsables de la industria, la agricultura y otras actividades fuente de contaminación, para evitar estas «mareas verdes».

La recientemente adoptada directiva comunitaria sobre calidad del agua (directiva marco sobre el agua) aborda estos problemas de contaminación del litoral basándose en el sentido común pero también con ánimo innovador y tomando cada una de las cuencas hidrográficas como punto de partida para la protección de los recursos hídricos de la Unión.





La gestión de cuenca fluvial conecta a todas las partes interesadas que, a nivel nacional, regional o local, ejercen un impacto sobre los recursos hídricos, desde las fuentes de montaña hasta los lagos, ríos y, por último, el mar.

La directiva marco sobre el agua tiene por objeto conseguir que los gobiernos de la Unión Europea establezcan medidas coordinadas para gestionar los usos del agua y atajar la contaminación y abandonen el enfoque poco sistemático que se ha seguido con frecuencia hasta ahora. Asimismo se pretende crear un sistema armonizado de recogida de datos y suministro de información basado en los Sistemas de Información Geográfica.

En relación con las zonas costeras, la directiva marco sobre el agua obligará a los Estados miembros a adoptar medidas coherentes para combatir todas las fuentes de contaminación, sean de origen terrestre o marino. La legislación concede a los gobiernos un plazo de 15 años para conseguir un buen grado de calidad de las aguas costeras mediante la aplicación de medidas coherentes basadas en la gestión de cuenca fluvial.

Destrucción de hábitats

En las zonas costeras se encuentran algunos de los hábitats naturales más ricos y frágiles de la Unión Europea. Algunos de esos hábitats, con frecuencia de gran interés ecológico, son, por ejemplo, marismas, dunas y acantilados que albergan muchas especies raras de aves. A pesar de ello, los hábitats costeros están amenazados en varias regiones de la Unión.

El crecimiento demográfico y la evolución de las actividades económicas están provocando alteraciones en el lecho marino y en playas y riberas. La expansión urbanística puede ser también responsable de la destrucción de hábitats costeros de gran importancia, especialmente humedales. Esta

urbanización ha sido culpable de la total extinción de especies animales en algunas zonas costeras, lo cual conduce a una merma de lo que los expertos en temas de medio ambiente denominan «biodiversidad». Los especialistas indican que suele ser imposible reconstituir un hábitat costero destruido y que, aun cuando fuera posible restaurarlo, la tarea siempre sería enormemente compleja y costosa. La pérdida de hábitats puede repercutir negativamente sobre los recursos hídricos y la erosión del litoral.

A pesar de todo, por desgracia, algunos planificadores a nivel local y regional no consideran, al parecer, que la destrucción de hábitats costeros sea un problema. Las reivindicaciones a favor de la protección de esos hábitats naturales se consideran, en ocasiones, sospechosas a los ojos de autoridades regionales deseosas de impulsar el comercio local mediante la construcción de más viviendas, más carreteras, más complejos turísticos y más establecimientos comerciales. No son conscientes de que la destrucción de hábitats puede ser perjudicial también para las economías de las regiones costeras. En zonas donde la pesca sigue siendo una actividad pujante, por ejemplo, la destrucción de hábitats puede afectar a las poblaciones de peces. La pérdida de espacios naturales de gran valor estético impide también a las localidades costeras desarrollar, por ejemplo, el turismo ecológico y otras muchas actividades recreativas al aire libre.



La solución: una política europea para las zonas costeras

Las regiones costeras de la Unión Europea tienen multitud de problemas similares de orígenes muy diversos. Por esa razón, la Comisión Europea considera que se necesita una política de costas coordinada.

En 2000, la Comisión publicó un informe exhaustivo en el que sentaban las bases de una estrategia para la gestión integrada de las zonas costeras en la Unión. El informe pone de manifiesto que el litoral europeo puede sacar provecho de una serie de medidas adoptadas a escala comunitaria. No obstante, la Comisión afirma también que todos y cada uno de los quince Estados miembros deben establecer su propia estrategia nacional de gestión integrada.

Esas estrategias nacionales pueden permitir a todos los responsables políticos implicados en la gestión de regiones costeras de un país coordinar su actuación de una forma mucho más eficaz. Asimismo pueden conducir a una compatibilidad más estrecha entre las muchas leyes y políticas sectoriales internas que afectan a la zona costera y facilitar la actuación de las autoridades regionales y locales.

El papel de la administración local es fundamental en las regiones costeras de Europa. Sólo esas autoridades (junto con otras partes interesadas directamente, como las empresas y habitantes de la zona, así como organizaciones no gubernamentales) conocen los auténticos problemas de su zona. Los organismos regionales pueden orientar la coordinación de iniciativas locales de las bases, mientras que las políticas y programas regionales deben proporcionar el marco jurídico e institucional necesario para facilitar las medidas locales y regionales.

La estrategia para la gestión integrada de las zonas costeras propicia que las decisiones que afectan a esas regiones se tomen en el nivel más adecuado, pero insiste en la necesidad de una actuación armoniosa entre las distintas esferas administrativas. En muchos casos, requiere también una





cooperación transfronteriza. Por ejemplo, sería más lógico que los países que comparten litoral intentaran coordinar sus actividades en lugar de adoptar medidas nacionales que pudieran entrar en conflicto.

La estrategia comunitaria de gestión integrada de las zonas costeras promueve la aplicación de este tipo de planteamiento de «mares regionales» en las medidas que afectan a la costa en países ribereños del mar Báltico y del mar Mediterráneo, por ejemplo.

La estrategia para un gestión integrada pretende, además, impedir que políticas que en apariencia no mantienen ninguna relación con las regiones costeras causen involuntariamente daños en el litoral. En el caso de la contaminación de origen agrario, por ejemplo, los responsables de la política agrícola común tendrán más presente el impacto de los fertilizantes lejos de donde se utilizan, es decir, en las aguas costeras.

La Comisión ya está preparando la aplicación en toda la Unión Europea de la estrategia para la gestión integrada de las zonas costeras, mediante la legislación y programas comunitarios vigentes. Los gobiernos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo, por su parte, están estudiando la petición de la Comisión de crear estrategias nacionales, y se espera que la nueva política de costas pueda empezar pronto a aplicarse plenamente.

Esta estrategia comunitaria para el litoral va a contar con el apoyo del VI Programa de medio ambiente de la Comisión, que insiste en la importancia de aplicar un planteamiento territorial eficaz a los problemas ecológicos.

Principios rectores de la gestión integrada de las zonas costeras



Principios rectores de la gestión integrada de las zonas costeras:

- Adoptar una perspectiva amplia para abordar problemas interconectados.
- Basar las decisiones en datos e información correctos.
- Trabajar en sintonía con los procesos naturales.
- Estar en condiciones de responder a evoluciones futuras imprevistas.
- Implicar a todas las partes interesadas y a todas las instancias administrativas competentes.
- Recurrir a una combinación de instrumentos (jurídicos y económicos, planes, campañas de información, Agendas 21 locales, acuerdos voluntarios, promoción de prácticas correctas, etc.).

Una perspectiva amplia y global

Uno de los principios fundamentales para una política eficaz de gestión integrada es encarar los problemas de las zonas costeras en un contexto lo más amplio posible.

En el pasado, muchas medidas adoptadas con las mejores intenciones para mejorar el estado de las regiones costeras de la Unión se vieron abocadas al fracaso porque los problemas se consideraron como si fueran independientes. La cuestión del turismo en las regiones costeras, por ejemplo, no puede abordarse de una manera eficaz si no se tienen en cuenta también otros muchos factores como pueden ser los recursos hídricos, los usos del suelo, el empleo en la zona o el impacto del turismo sobre los hábitats naturales existentes.

Además, en muchas partes de la Unión, una misma zona costera puede contener varias fronteras administrativas y, por

consiguiente, las medidas de mejora del litoral suelen ser inconexas porque distritos distintos actúan de forma diferente y sin coordinación. Cuando una zona costera se extiende a ambos lados de la frontera entre dos países, esos problemas de coordinación son aún más acusados. A esto hay que añadir que varios de los problemas del litoral se originan a cientos de kilómetros, tierra adentro.

En Strymonikos (Grecia), por ejemplo, la contaminación que se transporta por vía fluvial desde Bulgaria afecta a la calidad de las aguas costeras.

Todos estos factores demuestran que si pretende ser eficaz, una estrategia de gestión integrada tiene que reunir a todos los agentes cuyas actividades afectan a las regiones costeras e intentar solucionar el gran número de problemas diferentes pero interconectados que se plantean en esas zonas.

Tener en cuenta las condiciones específicas de la zona

Habida cuenta de la extraordinaria variedad del litoral de la Unión Europea, cualquier estrategia de gestión integrada, para ser eficaz, tiene que basarse en soluciones locales adaptadas a las condiciones específicas de esa zona. Una medida adoptada en Grecia para detener la infiltración de agua salada en la capa freática, por ejemplo, podría no ser viable en una zona de la costa báltica de Suecia. La estrategia





comunitaria de gestión integrada de las zonas costeras está firmemente anclada en el principio de «subsidiariedad», según el cual las decisiones políticas importantes deben tomarse siempre en el nivel más cercano posible a los ciudadanos.

Por consiguiente, los agentes locales en las regiones costeras de la Unión Europea tienen que estar en el centro de esta estrategia, puesto que sólo las personas que viven y trabajan en las zonas costeras conocen los auténticos problemas de su región. No sería lógico ni justo que los gobiernos nacionales o las instituciones

europas intentaran imponer desde arriba soluciones uniformes para todas.

Lo que sí pueden hacer las esferas superiores de la administración, por el contrario, es brindar ayuda y orientación a las iniciativas locales y garantizar la coherencia entre las distintas políticas nacionales y europeas que tengan que aplicarse en las zonas costeras. Las administraciones nacionales y de la Unión Europea tienen también que velar por que las políticas sectoriales estén adaptadas a las condiciones específicas de las regiones costeras. La coordinación a nivel nacional y comunitario entre las políticas que regulan aspectos tales como la calidad del agua, la protección de hábitats, el transporte, la pesca y el turismo contribuirá a mejorar la condición del litoral de la Unión. Esto sólo puede conseguirse, sin embargo, si esas políticas se aplican también de manera coherente a nivel local.

Para que la resolución de los problemas responda realmente a las necesidades locales, la gestión y ordenación de las zonas costeras deben realizarse también sobre la base de información exacta y suficientemente detallada recogida en los Estados miembros.



Trabajar con la naturaleza

Como demuestra claramente la leyenda del rey Canuto (1), resulta casi siempre vano empeñarse en dominar al mar. Las técnicas modernas de gestión del litoral, pues, intentan trabajar en sintonía con la naturaleza antes que luchar contra ella.

La lucha contra el mar en ocasiones no sólo no ha conseguido solucionar los problemas de las zonas costeras sino que incluso los ha agravado. Por ejemplo, las obras de ingeniería destinadas a mejorar las instalaciones portuarias en Aveiro (Portugal) contribuyeron a aumentar la erosión

de la línea de playa adyacente porque en la fase de planificación no se tuvieron suficientemente en cuenta la dinámica ni los procesos de la costa y perturbaron los flujos mareales de la zona. Las medidas posteriores para proteger la costa por medio de defensas «duras» construidas con hormigón y acero no consiguieron mejorar la situación.

Si las autoridades de Aveiro hubieran dispuesto de más información sobre los procesos naturales que tienen lugar en el litoral de esa región antes de empezar las obras en el puerto, hubieran podido, quizás, prevenir los problemas de erosión adicionales. Asimismo se habrían podido reducir los costes de las obras. Si se hubiera estudiado el proyecto portuario con una perspectiva más integrada desde el principio, probablemente no habría sido necesario levantar defensas adicionales contra la acción del mar.

En Bélgica, las autoridades en el litoral muy edificado de la región de Flandes quieren ahora tener más en cuenta la

(1) Los vasallos del rey Canuto estaban convencidos de que era capaz de desafiar a las mareas e impedir que subieran. Como no quería alimentar falsas esperanzas sobre su poder, el rey hizo colocar su trono en medio del mar y ordenó a las olas que se detuvieran cosa que, evidentemente, no sucedió.

dinámica natural de la costa y, siempre que es posible, están adoptando una estrategia menos agresiva para solucionar el problema de la erosión y sustituyen las defensas «duras» por otras soluciones como, por ejemplo, la revegetación de dunas, que absorben de forma natural la energía del mar.

Previsión y adaptación

Suele ser muy difícil predecir qué problemas van a plantearse en el futuro en una región costera concreta. Por consiguiente, la gestión integrada del litoral pretende ser un proceso evolutivo capaz de resolver no sólo los problemas actuales sino también de ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a problemas imprevistos que puedan surgir después. Si se construye un puerto deportivo, por ejemplo, será muy difícil destruirlo después aun cuando las generaciones siguientes comprueben que está provocando daños ecológicos graves.



La gestión de las zonas costeras debe reconocer explícitamente la incertidumbre del futuro y favorecer la adopción de medidas flexibles y adaptables. Al mismo tiempo, debe basarse también en el principio de precaución, según el cual los legisladores deben actuar para prevenir todo posible daño en las regiones costeras y no esperar a tener la seguridad de que el daño se ha producido para solucionar la situación. Ese principio establece también que los responsables políticos deben pecar por exceso de cautela si no están plenamente seguros de que un proyecto dado no va a perjudicar al litoral. Este planteamiento debe seguirse sobre todo en zonas que pueden verse amenazadas por una expansión urbanística o por la construcción de grandes obras turísticas.

Al aumentar el riesgo de que se produzca un cambio climático, cada vez hay más probabilidades de que en los próximos decenios surjan problemas nuevos en las zonas costeras. Es preciso, pues, que nuestros sistemas de gestión y planificación sean suficientemente flexibles para atacarlos a medida que vayan surgiendo.



Involucrar a todos

La estrategia de gestión integrada de las zonas costeras pretende estrechar las relaciones entre los distintos sectores gubernamentales así como entre las autoridades locales, regionales y nacionales de manera que quienes deben formular las políticas puedan tener una visión clara de las necesidades de las regiones costeras de Europa. No obstante, el éxito de la planificación y gestión del litoral se basa también en la participación de organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas. La estrategia no funcionará sin la contribución constante de las empresas, personas y organizaciones no gubernamentales que viven y trabajan en las zonas costeras de la Unión.

Sin la plena participación de las partes interesadas a nivel local, las estrategias de gestión de la costa nunca podrán tener éxito. Si los habitantes de una región no se sienten implicados en las decisiones que la afectan, pueden llegar a desconfiar de los responsables políticos y oponerse a cualquier plan de mejora del litoral. Por ejemplo, en 1993, un plan de gestión del estuario del Exe elaborado por una consultoría fue rechazado por la población local por considerar que no se había tenido en cuenta su opinión sobre algunas cuestiones, especialmente con respecto a la idea de hacer pagar a los usuarios del estuario los servicios portuarios. Ello obligó a los responsables políticos a replantearse toda la estrategia para el estuario, y se crearon grupos temáticos compuestos por los residentes en la zona. Tras un amplio proceso de consulta basado en muchas reuniones a nivel local, se elaboró una nueva estrategia que parece disfrutar de apoyo unánime.



La población de la zona sigue manteniendo reuniones periódicas para debatir problemas locales y ha creado un Foro del Estuario del Exe para



coordinar las medidas dirigidas a mejorar la calidad de vida en su región.

En toda la Unión Europea se han producido experiencias similares que demuestran que es fundamental contar desde el principio con la participación de las partes interesadas a nivel local en los debates sobre las política de zonas costeras. Los actores de la vida local deben estar siempre en el centro de cualquier estrategia de gestión integrada, pero también es muy importante que todos los demás agentes que pueden ejercer un impacto sobre una región participen en el empeño

de mejorar la condición de las zonas costeras.

Con frecuencia, es preciso, pues, coordinar las iniciativas locales con políticas nacionales de mayor alcance para que no surjan conflictos imprevistos entre las distintas esferas administrativas. Por ejemplo, medidas adoptadas a nivel local para reducir la contaminación que vierte un río a un estuario nunca podrán ser eficaces si no se implica también a las autoridades nacionales responsables de la política agrícola e industrial.

En algunos casos puede resultar necesario también coordinar las actividades locales de gestión integrada con las políticas europeas, por ejemplo si una zona costera se encuentra en un espacio declarado protegido con arreglo a la normativa europea sobre protección de hábitats. Conviene, asimismo, que la legislación comunitaria sobre aspectos tales como la agricultura, la calidad del agua o el transporte quede adecuadamente integrada en esas estrategias locales.

Los agentes locales no pueden resolver por sí mismos los problemas de la zona costera, porque no surgen de forma aislada. Si no se establece una cooperación entre todas las esferas de la administración, la estrategia para una gestión integrada de las zonas costeras, sencillamente, no funcionará.

Conclusión: necesidad apremiante de una estrategia costera para la Unión Europea

Es necesario aplicar un planteamiento coordinado en la Unión Europea a la política de costas para que los problemas de las regiones costeras no empeoren.

La mayoría de las proyecciones realizadas indica que el número de personas que utilizan recursos costeros y viven en el litoral va a seguir aumentando en un futuro previsible.

Si no se toman medidas para gestionar las cada vez más numerosas presiones que se ejercen sobre estas regiones, problemas tales como la desaparición de hábitats, la contaminación y la erosión van a terminar destruyendo algunas de las zonas más bellas, con mayor biodiversidad y más frágiles de la Unión Europea, mientras las comunidades costeras se hunden bajo el desempleo y la desintegración social. El resultado, al final, será una grave pérdida de valor de las zonas costeras y la desaparición de recursos de gran valor económico.

Por el contrario, si se aplican estrategias de gestión integrada bien coordinadas a nivel europeo y a nivel nacional, la Unión



Europea podrá sacar pleno provecho de sus regiones costeras y permitirá que en ellas se desarrollen economías modernas y dinámicas garantizando, al mismo tiempo, la protección de su belleza natural única.

El éxito de la gestión integrada de las zonas costeras depende de que se busquen soluciones locales a problemas locales, en un marco global. Las partes interesadas a nivel local van a estar siempre en el centro de cualquier medida que se adopte para mejorar la condición de las regiones costeras pero, para conseguir lo mejor para ellas, es necesario coordinar las actividades que realizan esos agentes de la base con los responsables políticos a nivel regional, nacional y europeo. La gestión integrada tendrá costes a corto plazo, pero sus beneficios a medio y largo plazo van a ser mucho mayores.

Durante siglos, las zonas costeras europeas se han visto afectadas por la mala coordinación de la planificación y por la poca adaptación de las políticas que las regulaban. Pero ahora, con una labor concertada para introducir la gestión integrada en toda la Unión Europea, puede producirse un cambio de rumbo.



Comisión Europea

La Unión Europea apuesta por las zonas costeras

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

2001 — 29 pp. — 21 x 21 cm

ISBN 92-894-1147-3



OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-894-1147-3



9 789289 411479 >