



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 27.09.2000
COM(2000) 547 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SOBRE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS:
UNA ESTRATEGIA PARA EUROPA**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

SOBRE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS: UNA ESTRATEGIA PARA EUROPA

Resumen

Nuestras zonas costeras revisten una importancia estratégica para todos los europeos. Constituyen el hogar de un amplio porcentaje de ciudadanos, una fuente importante de alimentos y de materias primas, un eslabón vital para el transporte y el comercio, la ubicación de algunos de nuestros hábitats más valiosos y el destino favorito para nuestro tiempo de ocio. Sin embargo, nuestras zonas costeras se enfrentan con problemas graves de destrucción del hábitat, contaminación del agua, erosión de la costa y agotamiento de los recursos. Este agotamiento de unos recursos limitados, además de la escasez del espacio físico, está dando lugar a conflictos cada vez mayores entre los distintos usos del agua, por ejemplo entre la acuicultura y el turismo. Las zonas costeras también adolecen de problemas socioeconómicos y culturales, como el debilitamiento del tejido social, la marginalización, el desempleo y la destrucción de los terrenos por la erosión. Es preciso resolver estos problemas para preservar el valor crucial de la costa y su potencial. Y, dado que muchos de estos problemas tienen una dimensión europea, la respuesta debe incluir una actuación a escala europea.

El Programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras ha analizado la relación de muchos de los problemas biológicos, físicos y humanos con que se enfrentan estas zonas. Su causa puede hallarse en problemas subyacentes relacionados con una falta de conocimientos, una normativa inadecuada y poco coordinada, una participación insuficiente de los interesados y la falta de coordinación entre las instancias administrativas competentes.

No existe ninguna solución legislativa sencilla a estos problemas complejos. Habida cuenta de la diversidad de las condiciones físicas, económicas, culturales e institucionales, la respuesta ha de ser una estrategia flexible centrada en los problemas reales de cada lugar. Por consiguiente, se necesita un enfoque territorial integrado y participativo para garantizar que la gestión de las zonas costeras europeas sea sostenible desde un punto de vista ambiental y económico, además de fomentar la cohesión y la justicia social.

Por estas razones, y para cumplir compromisos anteriores, incluidas las obligaciones de la Unión Europea en virtud de acuerdos internacionales como el Capítulo 17 del Programa 21, se anuncia en este documento una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras.

Esta estrategia se propone fomentar un enfoque colaborativo en materia de ordenación y gestión de las zonas costeras, con una filosofía de gestión basada en la asociación con la sociedad civil. El papel de la Unión Europea en este contexto consistirá en guiar y orientar a los Estados miembros en materia de gestión integrada de las zonas costeras, a escala local, regional y nacional. La estrategia subraya asimismo la necesidad de una colaboración permanente entre los servicios de la Comisión.

En la medida de lo posible, la estrategia se basará en los instrumentos y programas existentes, aunque muchos no han sido concebidos exclusivamente para las zonas costeras. Deberán completarse con actividades nuevas, especialmente en lo que se refiere al establecimiento de buenas prácticas y a la difusión de la información. Para fomentar la gestión integrada de las zonas costeras en otros niveles administrativos, la estrategia incluye una propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo a los Estados miembros.

Se espera que esta estrategia desemboque en una mejor gestión de las zonas costeras y mejore la aplicación de una amplia gama de políticas y normas europeas en estas zonas.

Además, el enfoque esbozado en esta estrategia podría servir de modelo para un desarrollo sostenible en otras partes del territorio europeo.

ÍNDICE

PREÁMBULO – Objeto de la Comunicación

I. El reto de la gestión de las zonas costeras

A) Problemas de las zonas costeras

B) Importancia estratégica de las zonas costeras – para todos los europeos

II. Conclusiones del Programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras

A) Problemas subyacentes

B) Resolución de estos problemas mediante un enfoque territorial integrado: la necesidad de una intervención comunitaria

III. Una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras

A) Fomentar la gestión integrada de las zonas costeras en los Estados miembros y en los mares regionales

B) Compatibilizar las políticas de la Unión Europea con la gestión integrada de las zonas costeras

C) Fomentar el diálogo entre las partes interesadas

D) Fomentar la aplicación de buenas prácticas en materia de gestión integrada de las zonas costeras

E) Generar información y conocimientos sobre las zonas costeras

F) Difundir la información e incrementar la concienciación pública

G) Aplicación de la estrategia

IV. Observaciones finales

Anexo I – Principios de la gestión integrada de las zonas costeras

PREÁMBULO

Este documento presenta una serie de conclusiones y recomendaciones que constituyen una estrategia de la Unión Europea para una gestión integrada de las zonas costeras. Se basa en los resultados del Programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras (fruto de la colaboración entre varios servicios de la Comisión Europea: Direcciones Generales de Medio Ambiente, Pesca y Política Regional, con la participación de la Dirección General de Investigación y del Centro Común de Investigación). La estrategia se propone avanzar en el cumplimiento de los objetivos del Tratado de la Unión Europea en materia de desarrollo sostenible y de integración del medio ambiente en todas las demás políticas comunitarias aplicadas en las zonas costeras significativas e importantes desde un punto de vista estratégico.

Las acciones esbozadas en este documento, además de constituir una respuesta a dos peticiones del Consejo para una estrategia europea de gestión integrada de las zonas costeras¹, constituyen la contribución de la Unión Europea para el cumplimiento de acuerdos internacionales, incluido el Capítulo 17 del Programa 21², el Mandato de Yakarta sobre biodiversidad marina y costera en virtud del Convenio sobre Diversidad Biológica y del Código de Conducta para la Pesca Responsable, cuyo artículo 10 se titula "Integración de la pesca en la ordenación de la zona costera".

El objetivo de la estrategia es cumplir estos compromisos mediante un uso más eficaz y coordinado de los instrumentos comunitarios existentes y mediante el fomento de una gestión compartida y más democrática, acorde con los objetivos estratégicos de la Comisión para los años 2000 a 2005.

I. EL RETO DE LA GESTIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS

A) Problemas de las zonas costeras

Las zonas costeras de Europa se enfrentan con una serie de problemas biofísicos y humanos interdependientes. Por tratarse de un sistema natural dinámico y complejo, las zonas costeras están sujetas a las fuerzas de las corrientes, de los flujos de sedimentos y de tormentas frecuentes. También se muestran muy vulnerables a los usos humanos inadecuados o excesivos. Mediante su Programa de demostración³, la Comisión observó los problemas específicos de 35 zonas representativas de toda Europa. Probablemente no se cubrieron todas las situaciones de las zonas costeras y no cabe duda de que el estudio de otras zonas pondría de manifiesto nuevos problemas específicos. Ahora bien, con estos proyectos se obtuvo una visión general que permite destacar algunos ejemplos.

¹ DO C 135 de 18.5.1994, p. 2.

² El Capítulo 17 del Programa 21 obliga a los signatarios de las zonas costeras, incluida la Unión Europea, a una "ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras". El área de programa A ("Ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas, entre ellas las zonas económicas exclusivas") indica que "cada Estado ribereño debería considerar la posibilidad de establecer, o cuando sea necesario reforzar, los mecanismos de coordinación apropiados para la ordenación integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas y de sus recursos, tanto en el plano local como en el nacional".

³ Véase el capítulo II de la presente Comunicación.

El problema biofísico fundamental de las zonas costeras radica en que el desarrollo no se contiene en los límites de las capacidades ambientales locales. Algunas de las manifestaciones más comunes de este problema son las siguientes:

- Erosión costera extendida, a menudo exacerbada por una infraestructura humana inadecuada (incluida la infraestructura destinada a la "defensa costera") y un desarrollo demasiado próximo al litoral. *Las obras de ingeniería en algunas zonas portuarias han contribuido a acelerar la erosión del litoral adyacente por no tener debidamente en cuenta los procesos y la dinámica de la costa. La extracción de gas es otro factor que puede ocasionar erosión en las zonas costeras*⁴.
- Destrucción del hábitat, como consecuencia de una construcción y ordenación territorial poco planificadas o de la explotación del mar. *Este problema es especialmente importante en zonas con una expansión económica rápida, como los países de Europa Central y Oriental.*
- Pérdida de biodiversidad, incluido el declive de las poblaciones de peces en la costa y en alta mar, debido al deterioro de las zonas costeras de desove. *Los planes de acción para la biodiversidad regional han determinado unas 30 acciones necesarias para evitar una pérdida mayor del hábitat y detener el declive de las especies en determinadas zonas costeras del área metropolitana noroeste de Europa.*
- Contaminación del suelo y de los recursos hídricos, en la medida en que la contaminación de las fuentes marinas o interiores, incluidos los vertederos, se desplazan hacia el litoral. *En algunos Estados miembros, la contaminación fluvial derivada de la escorrentía de las tierras agrícolas cultivadas río arriba en los países vecinos está afectando a la calidad de las aguas costeras.*
- Problemas en cuanto a la calidad y cantidad de agua, dado que la demanda supera el suministro o la capacidad de tratamiento de las aguas residuales. *La intrusión de agua salada debida a la explotación excesiva de los acuíferos costeros es un problema importante en muchas partes de la cuenca mediterránea. El deterioro de los acuíferos suele desembocar en una reducción permanente de los recursos hídricos disponibles.*

En muchos casos, estos problemas físicos y biológicos han dado lugar o han agravado los problemas humanos con que se enfrentan las zonas costeras, ya que aumenta el número y la intensidad de los usos humanos. Cabe destacar los siguientes problemas:

- Desempleo e inestabilidad social por el declive de sectores tradicionales o compatibles con las preocupaciones ambientales, como las pequeñas explotaciones pesqueras en las zonas costeras. *En muchas zonas, está siendo difícil para la pesca costera profesional mantener un nivel competitivo.*
- Competencia entre usuarios para la explotación de los recursos. *La escasa disponibilidad de zonas para la acuicultura por la atribución de espacio para otros usos constituye una limitación significativa para la expansión de esta actividad.*

⁴ Los ejemplos en cursiva de este capítulo proceden de las distintas experiencias de gestión del Programa de demostración de la Comisión en materia de gestión integrada de las zonas costeras. Puede obtenerse más información sobre proyectos concretos en la página de Internet de la Comisión Europea (europa.eu.int/comm/environment/iczm/home.htm).

- Destrucción del patrimonio cultural y dilución del tejido social por el desarrollo incontrolado (especialmente del turismo). *Muchas islas europeas – de las Islas Canarias a los archipiélagos de Suecia y Finlandia – están sufriendo este problema.*
- Pérdida de propiedad y de posibilidades de desarrollo ante la erosión de la costa. *Esta erosión se percibe a escala local como la mayor amenaza grave para el mantenimiento de los ingresos en muchas zonas dependientes del turismo.*
- Pérdida de posibilidades de empleo duradero, en la medida en que los recursos se degradan. *Los barcos para pesca de ocio suelen ser tratados con tributilestaño (TBT), que puede tener un impacto negativo en el sector de la acuicultura.*
- Marginalización y emigración, agravadas por la falta de la infraestructura adecuada, como redes de transporte y sistemas de comunicación que funcionen todo el año. *La red vial inadecuada y la falta de un desarrollo general de la economía local en muchas zonas periféricas o costeras aisladas ha dado lugar a un éxodo que a su vez provoca un nivel escaso de infraestructuras que atraigan y mantengan una comunidad local sólida.*

Estos ejemplos demuestran que la base de recursos naturales y la estructura social de muchas zonas costeras de Europa están sufriendo actualmente un deterioro irreversible.

B) Importancia estratégica de las zonas costeras – para todos los europeos

Las zonas costeras representan una importancia crítica para Europa, en la medida en que constituyen el hogar de una mayoría de nuestros ciudadanos y un porcentaje cada vez mayor de nuestras actividades económicas⁵. Las zonas costeras ofrecen funciones importantes para la economía, el transporte, el alojamiento y el ocio, y todas dependen de sus características físicas: paisaje atractivo, patrimonio cultural, recursos naturales, biodiversidad marina y terrestre valiosa (y recursos vivos). Esta base de recursos fundamenta por tanto el bienestar – y la viabilidad económica – de las generaciones actuales y futuras residentes en las zonas costeras.

Sin embargo, estos problemas no sólo afectan a los que trabajan o residen en estas zonas. En la economía compleja actual, la mayor parte de los europeos – incluidos los que viven lejos de las zonas costeras o incluso en un país sin litoral – tienen un vínculo con las zonas costeras. Casi todos los europeos utilizan los recursos de la costa, ya sea como fuente de alimentos o de materias primas, como un importante mercado de productos o como un eslabón vital para el transporte y el comercio. Además, las zonas costeras son uno de nuestros destinos favoritos para el ocio y en ellas se ubican algunos de nuestros hábitats y paisajes más valiosos. Por consiguiente, la resolución de los problemas de las zonas costeras reviste una importancia estratégica para todos los europeos⁶.

⁵ En 1995 el documento COM(95)511 de la Comisión se indica que un 47% de la población de la Unión Europea residía de forma permanente en una franja de 50 km. en torno a la costa. Desde 1995, la tendencia neta de la migración ha sido hacia las zonas costeras, por lo que cabe pensar que esta cifra haya rebasado el 50%.

⁶ En un artículo de 1997 de la revista Nature ("*The value of the world's ecosystem services and natural capital*", Costanza et al., Nature nº 387, páginas 253-260, 1997), un equipo de ecólogos y economistas evaluó el valor por hectárea de cada uno de los principales tipos de hábitat de la Tierra. De los 11 hábitats evaluados, 3 de los más valiosos fueron: los estuarios; los pantanos/llanuras de inundación, praderas de hierbas marinas/lechos de algas; y las tierras bañadas por la marea/manglares.

II. CONCLUSIONES DEL PROGRAMA DE DEMOSTRACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE ORDENACIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS

Desde finales de la década de los 80, la comunidad internacional es más consciente de los problemas de estas zonas. Varios organismos, incluidas la OCDE y las agencias de las Naciones Unidas, han examinado el problema y encargado estudios para evaluar las posibilidades de una gestión más adecuada. A modo de contribución y respuesta específicamente europea, el documento COM(95) 511 anunció un Programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras destinado a "poner de manifiesto las condiciones prácticas que deben reunirse para que el desarrollo sostenible sea una realidad en toda la diversidad de situaciones del litoral europeo". El objetivo era que las experiencias del Programa de demostración desembocaran en propuestas de posibles medidas complementarias, que se aplicarían de forma concreta a escala europea y en los demás niveles que se considerara oportuno, para fomentar el desarrollo sostenible de las zonas costeras europeas.

Tal como se describe en el informe provisional⁷, el Programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras incluía una serie de proyectos de demostración y aportaciones sobre actividades pertinentes de investigación e información de la Comisión y de la Agencia Europea del Medio Ambiente, así como talleres periódicos con los responsables de proyectos y miembros del grupo de expertos nacionales. Las lecciones y experiencias de estas actividades constituyeron la materia prima para una serie de seis estudios horizontales temáticos y la elaboración de dos documentos: "Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras: principios generales y opciones políticas" y "Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras".

Sobre la base de estos documentos, se lanzó una amplia consulta pública previa. Se invitó a todas las partes interesadas y a los agentes afectados a presentar observaciones e ideas sobre las medidas adecuadas que deberían adoptarse a escala comunitaria para fomentar la gestión integrada de las zonas costeras. Se organizaron en cada país reuniones con las partes interesadas⁸, así como un seminario con los principales interesados en Bruselas, mientras que representantes de la Comisión participaron en una docena de reuniones sectoriales importantes a escala europea. Tanto el sector público como privado participaron de forma activa en esta consulta. En la página de Internet de la Comisión puede consultarse un resumen que incorpora los resultados de todas estas reuniones y de las 171 contribuciones escritas⁹.

Las experiencias del Programa de demostración y las ideas expresadas durante la consulta constituyen la base de la estrategia anunciada en el presente documento.

⁷ COM(97)744.

⁸ Organizando reuniones específicas en cada país (salvo en el caso de España y Portugal, en que se realizó una reunión conjunta), se pudieron analizar los problemas en función de la estructura jurídica, institucional y cultural de cada país. Además de recoger observaciones, estas reuniones sirvieron para difundir los resultados técnicos del Programa de demostración y para fomentar la gestión integrada de las zonas costeras a escala nacional mediante un diálogo constructivo entre las partes interesadas, tal como se anunció en el documento COM(95) 511.

⁹ La página <http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/home.htm> incluye todos los resultados técnicos del Programa de demostración, así como el resumen de la consulta.

A) Problemas subyacentes

Aunque cada zona costera se enfrenta con problemas específicos distintos, pueden deberse a las mismas causas. El Programa de demostración ha confirmado que las causas subyacentes son las siguientes¹⁰:

- Ha habido una falta de visión en la gestión de la costa, basada en una comprensión muy limitada de los procesos y de la dinámica de la costa. La investigación científica y la recopilación de datos se han mantenido alejados de los usuarios finales.
- En la formulación y aplicación de soluciones a los problemas costeros, la participación de los interesados no ha sido la adecuada.
- La política y la legislación sectorial inadecuada y poco coordinada han sido a menudo contrarias a los intereses a largo plazo de la gestión sostenible de las zonas costeras.
- Los sistemas burocráticos rígidos y la falta de coordinación entre las instancias administrativas competentes han limitado la creatividad y adaptabilidad local.
- Las iniciativas locales en la gestión sostenible de las costas han carecido de los recursos adecuados y del apoyo político de los niveles administrativos superiores.

B) Resolución de estos problemas mediante un enfoque territorial integrado: la necesidad de una intervención comunitaria

El Programa de demostración ilustra que en unas zonas complejas con múltiples usuarios, como las zonas costeras, unas políticas sectoriales sin coordinar tienden a entrar en conflicto e incluso a ser contradictorias, lo que desemboca en una paralización política. Para evitar esta situación y garantizar la aplicación efectiva de muchos objetivos sectoriales concretos¹¹ a escala comunitaria, lo mejor es aplicar un enfoque territorial integrado.

Con este enfoque se procura sacar el máximo partido, a largo plazo, del bienestar general (económico, ambiental, social y cultural) de las zonas costeras y de sus usuarios, resolviendo simultáneamente los distintos problemas. Así pues, este enfoque defiende las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

La gestión integrada de las zonas costeras es un proceso que supone un nuevo estilo de gestión, en el que participen y queden asociados todos los segmentos de la sociedad civil. La gestión integrada de las zonas costeras requiere la colaboración de todas las partes interesadas para la elaborar y aplicar un modelo de desarrollo que sirva el interés de todos.

Ahora bien, esta colaboración debe ir más allá de la participación de los interesados con presencia física en la franja costera. Muchos de los problemas de esta zona sólo podrán resolverse mediante un enfoque integrado mucho más amplio, por lo que deberán participar muchos más agentes de la misma cuenca hidrográfica o de otras partes del interior. Por

¹⁰ Cabe observar que estas conclusiones reflejan estrechamente y confirman las hipótesis propuestas al inicio del Programa de demostración. (El documento COM(95) 511 indicó tres hipótesis respecto de la gestión de las zonas costeras: 1) una mayor concertación es la base del desarrollo sostenible; 2) la concertación debe basarse en una información adecuada; 3) se necesitan mecanismos para organizar y mantener dicha concertación.)

¹¹ Incluidos los objetivos en materia de pesca, desarrollo regional y cohesión, energía, transporte y medio ambiente.

ejemplo, los problemas de eutrofización de las zonas costeras deberán resolverse en colaboración con los que utilizan o producen nitratos que acaban llegando a la costa en una forma contaminante. Asimismo, la solución de los problemas que supone la concentración turística en la costa incluye el fomento de formas más difusas de turismo, en las que conviene asociar a las zonas interiores.

Cabe mencionar que el Programa de demostración indica que las soluciones integradas a problemas concretos sólo pueden hallarse y aplicarse a escala local y regional; sin embargo, la integración de las políticas locales y regionales sólo es posible si los niveles superiores de la administración ofrecen un contexto jurídico e institucional integrado y adoptan medidas que permitan una actuación local y regional.

Partiendo de las experiencias del Programa de demostración, la Comisión ha establecido una lista de principios básicos para la gestión integrada de las zonas costeras¹² y ha producido abundante información técnica sobre técnicas de aplicación de estos principios.

El Programa de demostración insiste en la importancia de garantizar una actuación compatible y complementaria entre los distintos niveles administrativos. Si bien es cierto que el papel de la administración y de los demás protagonistas en cada nivel variará dependiendo de los países, en general estos papeles se ajustan a las descripciones que figuran a continuación.

Nivel local -

Aquí ha de producirse la actuación integrada concreta, en el contexto de una ordenación detallada, de la resolución de problemas y de la gestión territorial. Las administraciones locales se hallan en la mejor posición para los siguientes cometidos: recopilar información sobre las condiciones locales, hacer participar a las partes interesadas locales, alcanzar consensos o efectuar arbitrajes y garantizar la mejor aplicación práctica del enfoque integrado. Las iniciativas "de abajo arriba", en las que participen los ciudadanos y los usuarios de las zonas costeras se producen en este nivel y son la piedra angular de la gestión integrada.

Nivel regional / cuenca hidrográfica -

En los países en que existe, el nivel regional del gobierno desempeña un papel fundamental en la ordenación y gestión integradas de las zonas costeras. Este nivel de gobierno es plenamente consciente del contexto específico y dispone de suficientes competencias para adoptar una visión estratégica. Este nivel es interesante para fomentar la coordinación entre municipios locales y permite garantizar que las iniciativas locales sean más pluridisciplinarias y se inscriban mejor en el contexto regional. La orientación que suministra este nivel administrativo puede contrarrestar los poderosos intereses económicos y políticos a corto plazo adoptados a escala local para fomentar decisiones poco sostenibles. Junto con la administración nacional, este nivel debe garantizar la aplicación coordinada de la legislación comunitaria y de la normativa nacional, así como la colaboración con los agentes de los países colindantes para resolver problemas transfronterizos.

¹² Véase el Anexo I.

Nivel nacional -

La administración nacional debe proporcionar un marco jurídico y normativo adecuado para permitir la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en los niveles administrativos inferiores. Para ello, debe garantizar la coherencia de la legislación nacional y de los programas que afectan a las zonas costeras — proceso que supone la cooperación y participación de un amplio espectro de sectores de la administración. El Gobierno nacional también debe fomentar una visión nacional para marcar la orientación y contribuir al fomento de actividades coherentes a escala regional y local.

Nivel comunitario -

Pese al aumento de los esfuerzos locales, regionales y nacionales, estas actuaciones no son suficientes para resolver los problemas crecientes de las zonas costeras¹³.

Tal como indicó el Consejo Europeo en dos Resoluciones, las zonas costeras constituyen una herencia común frágil y vital y es fundamental salvaguardar su diversidad biológica, el valor de sus paisajes, su calidad ecológica y su capacidad de mantener la vida, la salud, las actividades económicas y el bienestar social¹⁴. Por estos motivos, y habida cuenta del principio de subsidiariedad, el Consejo observó la necesidad clara de una estrategia comunitaria para una ordenación y gestión integradas de las zonas costeras, llamamiento que halló un eco en el dictamen reciente del Comité de las Regiones sobre el documento "Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras - Principios generales y opciones políticas"¹⁵.

En particular, dado que muchos de los problemas de las zonas costeras rebasan los límites nacionales (o incluso son provocados por factores procedentes de la otra parte)¹⁶, sólo pueden ser resueltos mediante una actuación coordinada a escala comunitaria.

La Unión Europea desea atender a las necesidades de sus zonas costeras, por el impacto significativo que tienen en ellas las políticas y programas comunitarios actuales. Las distintas políticas regionales y sectoriales de la Comunidad siempre se proponen mejorar las condiciones, y suelen alcanzar este objetivo. Ahora bien, como consecuencia de una comprensión fragmentada de la dinámica costera y del impacto real de las intervenciones, las políticas comunitarias pueden tener impactos negativos, no intencionados, en las costas. La Comisión debe proseguir sus actividades para limitar estos impactos.

¹³ El informe de evaluación ambiental de la Agencia Europea del Medio Ambiente correspondiente a 1999 ("*Environment in the European Union at the turn of the century*") indica que la situación de las zonas costeras evoluciona de forma desfavorable y que se piensa que seguirán aumentando las presiones sobre estas zonas.

¹⁴ Resolución del Consejo de 25 de febrero de 1992 sobre el futuro de la política comunitaria relativa a las zonas costeras europeas (92/C 59/01), a la que también remite la Resolución del Consejo de 6 de mayo de 1994 sobre una estrategia comunitaria para una gestión integrada de las zonas costeras (94/C 135/02).

¹⁵ COM4-029 del Comité de las Regiones de 12 de abril de 2000.

¹⁶ Los efectos pueden incluso extenderse por los mares regionales hasta países que no comparten ninguna frontera terrestre, por la acción de las corrientes marítimas.

Así pues, para mejorar las condiciones de las zonas costeras, debemos garantizar que las políticas comunitarias que afectan a las zonas costeras se conciban de forma coherente a escala comunitaria y se apliquen de forma coherente mediante una ordenación y gestión integradas a escala local. Esto sólo podrá conseguirse mediante un esfuerzo específico y coordinado en el que participen todos los niveles de la administración en la Unión Europea.

La Unión Europea debe desempeñar un papel de liderazgo y orientación, definiendo un marco que permita la actuación en los demás niveles. El Programa de demostración indicó que la mejor solución consistía en que la Unión Europea adoptara medidas destinadas a:

- Fomentar la gestión integrada de las zonas costeras en los Estados miembros y en los mares regionales
- Compatibilizar las políticas de la Unión Europea con la gestión integrada de las zonas costeras
- Fomentar el diálogo entre las partes interesadas
- Fomentar la aplicación de buenas prácticas en materia de gestión integrada de las zonas costeras
- Generar información y conocimientos sobre las zonas costeras
- Difundir la información e incrementar la concienciación pública.

III. UNA ESTRATEGIA EUROPEA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS

La estrategia comunitaria de gestión integrada de las zonas costeras consiste en una serie de acciones concretas para cada una de las áreas de actuación general mencionadas anteriormente, basadas en las conclusiones del Programa de demostración. En aras de la eficacia y de la eficiencia, esta estrategia procura basarse, en la medida de lo posible, en los instrumentos, programas y recursos existentes, en lugar de crear otros. Se trata de mejorar su uso mediante una mayor coordinación y procurando que sean adecuados para las zonas costeras. De conformidad con el principio de proporcionalidad, las medidas comunitarias no irán más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos establecidos por el Tratado.

En muchos casos, las acciones anunciadas pueden no estar dirigidas específicamente a las zonas costeras, sino ser instrumentos para fomentar una buena gestión integrada en una unidad territorial determinada, incluidas sus zonas costeras. Este enfoque es el adecuado, ya que los principios rectores de una buena gestión de las zonas costeras pueden aplicarse con provecho a otras zonas.

Esta estrategia es global y, como tal, incluye muchas acciones variadas de distinto alcance. Ahora bien, no debe considerarse una lista de posibles opciones, sino un conjunto coherente de medidas. Su aplicación requerirá la participación y colaboración de varios servicios de la Comisión Europea y de nuestros socios en las demás instituciones.

A) Fomentar la gestión integrada de las zonas costeras en los Estados miembros y en los mares regionales

Las grandes diferencias entre Estados miembros en cuanto a contextos administrativos, jurídicos y culturales, así como el grado de madurez del proceso de gestión integrada de las zonas costeras, requieren un enfoque flexible. La Unión Europea fomentará la gestión integrada de las zonas costeras en los niveles administrativos inferiores, suministrando orientación y un respaldo claro a los principios generales de buena gestión de las zonas costeras, así como incentivos financieros para su aplicación. Los Estados miembros mantendrán una flexibilidad total a la hora de seleccionar medios específicos para aplicar la gestión integrada de las zonas costeras en su país¹⁷.

Dado que muchos de los problemas de las zonas costeras proceden en realidad de otros factores con origen en el mismo mar regional (Mediterráneo, Báltico, etc.), la Unión Europea fomentará asimismo una actividad a nivel de "mares regionales", incluida la colaboración con países vecinos extracomunitarios con los que compartimos frontera.

1) La Comisión ha elaborado una propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo a los Estados miembros en la que les invita a aplicar los principios de una buena gestión de las zonas costeras y recomienda las etapas generales para ello, incluida la elaboración de estrategias nacionales de gestión integrada de las zonas costeras.

2) Para impulsar una ordenación territorial equilibrada e integrada, la Comisión seguirá fomentando la aplicación de las conclusiones políticas contenidas en la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) para la aplicación de las acciones financiadas mediante los Fondos Estructurales y, en particular, el programa de la iniciativa comunitaria INTERREG. La Comisión colaborará con los Estados miembros para impulsar la aplicación de la PEOT, que incluye una gestión y ordenación territorial integradas por medio de las unidades administrativas, naturales y socioeconómicas¹⁸. Para aportar una respuesta satisfactoria a las necesidades de las zonas costeras, los Estados miembros deberían incluir, en la aplicación de la PEOT, las aguas costeras. Asimismo, debería dedicarse la atención adecuada al problema de los desplazamientos demográficos y a su papel en la generación de presiones sociales y ambientales, tanto en las zonas de origen como de destino.

3) La Comisión seguirá apoyando las principales iniciativas de los Estados miembros en materia de gestión integrada de las zonas costeras mediante la participación en reuniones y grupos piloto. El impacto de la participación comunitaria en las iniciativas nacionales y locales durante el Programa de demostración suele atribuirse tanto a la legitimidad que confiere la presencia de la Unión Europea como a su financiación de estas iniciativas.

4) El paquete de medidas de la Agenda 2000 ha llevado a la revisión de los Fondos Estructurales (incluidos el FEDER y el IFOP) y de la política de desarrollo rural financiada por el FEOGA Garantía. Estas revisiones incluyen un nuevo compromiso con los principios de asociación, sostenibilidad y programación concertada, que contribuirá a la aplicación de

¹⁷ Cabe observar que este enfoque es un reflejo del gran éxito cosechado por la Ley estadounidense de gestión de las zonas costeras, que, si bien no establece requisitos para la actuación a escala estatal, ha dado lugar a programas de gestión integrada de las zonas costeras que cubren un 99% del litoral estadounidense.

¹⁸ Las unidades naturales incluyen las cuencas hidrográficas, las llanuras de inundación, las divisiones costeras, etc. Las unidades socioeconómicas incluyen las agrupaciones económicas sectoriales, las unidades culturales, etc.

una ordenación territorial adecuada. Por otra parte, el nuevo Reglamento sobre los Fondos Estructurales incrementa el respeto del medio ambiente en su programación, especialmente mediante la evaluación ambiental previa en la región beneficiaria. Esta evolución hacia un enfoque integrador también se ha puesto de manifiesto en la importancia de la presencia del desarrollo rural en el marco de la Política Agrícola Común (PAC), como parte de un cambio en el tradicional apoyo al sostenimiento de los precios.

Las directrices para los programas durante el período 2000-2006¹⁹ se refieren explícitamente al "desarrollo sostenible" como principio horizontal para la aplicación de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Durante la negociación de los programas a financiar por los Fondos en el período 2000-2006, la Comisión ha querido promover un desarrollo integrado tanto rural como urbano como parte de un esfuerzo general para alcanzar un desarrollo territorial equilibrado en Europa. De acuerdo con las directrices, las acciones a promover incluyen también aquellas en favor de las zonas costeras, que a su vez incluyen las correspondientes a "la reducción de la polución y la rehabilitación de áreas degradadas, al control de frentes de playa, las excavaciones y otras actividades que alteren las cuencas y el fondo marino, y a la conservación de los hábitats naturales".

En la preparación de futuras prioridades políticas estratégicas, la Comisión examinará los pasos que conviene dar para fomentar un enfoque integrado del desarrollo sostenible del territorio europeo y para crear posibilidades de desarrollo en las zonas rurales viables. Algunas observaciones específicas presentadas durante la fase de consulta merecen un examen profundo durante la próxima revisión de los programas a financiar por los Fondos Estructurales Comunitarios, como por ejemplo:

- a) Vincular el nivel de financiación (o supeditarlo) a la aplicación de una serie de principios generales de ordenación y gestión integradas, como los que figuran en el Anexo I, o a las opciones presentadas en la PEOT.
- b) Reforzar los requisitos para que los proyectos financiados con arreglo a los Fondos Estructurales se inscriban en un plan global de desarrollo regional integrado.

Por otra parte, la Comisión no planea crear un Fondo Estructural específico para zonas costeras. De acuerdo con el artículo 158 del Tratado, los Fondos Estructurales deben ser utilizados para remediar las disparidades regionales en la Unión. Las zonas costeras con mayores necesidades en términos socio-económicos pueden por tanto esperar obtener ayuda de los Fondos Estructurales.

5) La Comisión hará más hincapié en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos en virtud de los convenios regionales e internacionales sobre zonas marinas y costeras, incluida la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) y los convenios sobre mares regionales (HELCOM, Convenio de Barcelona, etc.). La Comisión redoblará sus esfuerzos para garantizar la coordinación entre las actividades de estos convenios regionales y las iniciativas comunitarias. La Comisión debe desempeñar un papel en los aspectos técnicos de esta labor, mediante el CCI y la aplicación de los programas de IDT pertinentes del Quinto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, especialmente el de "Energía, medio ambiente y desarrollo sostenible".

¹⁹ Adoptadas el 1 de julio de 1999.

6) Además de las posibilidades que brindan los programas INTERREG III y URBAN (para algunas zonas urbanas costeras con más de 10.000 habitantes) en virtud de los Fondos Estructurales, la Unión Europea ofrecerá otras posibilidades financieras para la gestión integrada de las zonas costeras, incluido el programa propuesto LIFE III y la creación del Espacio Europeo de Investigación. Los servicios de la Comisión coordinarán la aplicación de estos instrumentos para garantizar su complementariedad, con una información entre servicios sobre los proyectos cuya financiación haya sido aprobada. Habida cuenta de su duración limitada (un máximo de 8 años), la Comisión también procurará que cada proyecto incluya una estrategia que garantice una financiación a largo plazo para la ordenación y gestión integradas de la zona beneficiaria.

Las nuevas orientaciones para INTERREG III²⁰, que suministrará fondos a las regiones marítimas subvencionables y, por ende, a las actividades de gestión de las zonas costeras, indican que esta financiación se coordinará con la de los instrumentos destinados a terceros países (ISPA, SMAP, PHARE, TACIS), para que puedan participar en sus actividades los países vecinos, con lo que se aplicará un enfoque territorial global.

En el apartado A de INTERREG (Cooperación transfronteriza) figura entre los ámbitos prioritarios y las medidas subvencionables el desarrollo de la costa, incluida la elaboración de orientaciones comunes para la ordenación territorial de las zonas costeras. El apartado B (Cooperación transnacional) también menciona entre sus prioridades la gestión concertada de las aguas costeras, así como la cooperación integrada de las regiones marítimas e insulares.

7) El nuevo reglamento sobre el instrumento financiero de orientación de la pesca (IFOP) también ofrece posibilidades de apoyo para la recopilación de datos básicos y la elaboración de modelos de gestión ambiental en materia de pesca y acuicultura y para el uso sostenible de los recursos marinos, con el fin de establecer planes de gestión integrada de las zonas costeras. También ofrece la posibilidad de financiar algunos proyectos piloto destinados a mejorar los vínculos entre las actividades de pesca y acuicultura y el proceso de gestión integrada de las zonas costeras.

8) La Comisión Europea está colaborando con los Estados miembros para fomentar la protección ambiental y el desarrollo sostenible del turismo. De conformidad con el mandato del Comité Consultivo del Turismo (compuesto por representantes de los Estados miembros), se ha creado un grupo de trabajo sobre este tema. Su labor específica consiste en determinar las medidas y las estrategias pertinentes adoptadas a escala comunitaria, nacional, regional y local para fomentar el desarrollo sostenible del turismo. El grupo evaluará asimismo la contribución actual y futura de las políticas y programas comunitarios sobre turismo sostenible. Sobre la base de este análisis, el grupo elaborará unas conclusiones y recomendaciones, incluida la posibilidad de ampliar la cooperación entre las autoridades responsables y de utilizar mejor los instrumentos y programas comunitarios. La gestión integrada de las zonas costeras es uno de los temas que probablemente figuren en el informe final de este grupo de trabajo (cuya presentación se espera a finales de 2001).

²⁰ Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo - C(2000) 1101.

B) Compatibilizar las políticas de la Unión Europea con la gestión integrada de las zonas costeras

Una amplia mayoría de las contribuciones a la consulta sobre la gestión integrada de las zonas costeras de 1999 puso de manifiesto la necesidad de un liderazgo de las instituciones de la Unión Europea, por ejemplo garantizando los siguientes puntos: que sus políticas sectoriales que afectan a las zonas costeras se ajusten a todos los principios de una buena ordenación territorial; que la colaboración entre los servicios de la Comisión y las instituciones de la Unión Europea sea una realidad y que haya un auténtico diálogo y debate con las partes interesadas. Dado que muchas - si no todas - las políticas e instrumentos de la Comunidad tienen cierto impacto en las zonas costeras, la Comisión tomará medidas para responder a esta solicitud.

9) Se establecerá un proceso permanente en los servicios de la Comisión para garantizar que las políticas sectoriales de la Unión Europea sean compatibles con la gestión integrada de las zonas costeras comunitarias y permitan su aplicación. Se establecerá un conjunto de directrices para asistir a los distintos servicios en esta labor, que deberá incluir el seguimiento, en colaboración con las autoridades nacionales y locales, del impacto local de la legislación y de los programas de la Unión Europea. Los documentos técnicos elaborados en el contexto del Programa de demostración (en particular, el informe final del estudio temático sobre la "Influencia de las políticas de la UE en la evolución de las zonas costeras" y el documento "Lecciones del Programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras") destacan algunos ámbitos de actuación política que serán objeto de una atención particular, incluidos los que se mencionan a continuación.

10) Naturaleza: El objetivo de la política comunitaria en relación con la naturaleza, incluidas las directivas sobre aves y hábitats y las acciones para la creación de la red Natura 2000, es proteger los hábitats y las especies considerados de importancia comunitaria. La Comisión reconoce que quizás no ofrezca protección a todos los ecosistemas o ámbitos naturales que, desde una perspectiva nacional o local, deberían recibirla. Esta situación subraya la necesidad de otros niveles de administración que adopten medidas complementarias, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. La Comisión seguirá aplicando el artículo 6 de la Directiva sobre hábitats²¹, para garantizar que la designación de un lugar como parte de la red Natura 2000 no perjudique a las actividades económicas (o de otra índole) que no tienen un impacto negativo en la situación de las especies o hábitats protegidos.

11) Transportes: la Comisión seguirá fomentando el transporte marítimo costero que considera una actividad adecuada desde un punto de vista económico, social y ambiental en muchas zonas costeras y procederá a la evaluación ambiental estratégica prevista de la política comunitaria de transportes. Se prestará más atención al problema de la contaminación accidental²².

²¹ Directiva 92/43/CE de 21 de mayo de 1992 - DO L 206 de 22.7.1992, p. 7.

²² A raíz del incidente del *Erika*, la Comisión ha presentado una Comunicación sobre la seguridad marítima del transporte de petróleo [COM(2000) 142 final] y tiene previsto presentar medidas adicionales al respecto en una segunda Comunicación que presentará en el transcurso de este año.

12) Política exterior: la Comisión procurará que se formule la actuación política teniendo en cuenta el impacto de algunas actividades comerciales extracomunitarias²³ en las zonas costeras de la Unión Europea.

13) Evaluación ambiental estratégica: la Comisión colaborará con los Estados miembros para garantizar que la aplicación de la Directiva actual sobre evaluación del impacto ambiental analice los proyectos propuestos en su totalidad, incluyendo una evaluación de los impactos transfronterizos²⁴. La Comisión considera que la Directiva propuesta sobre evaluación ambiental estratégica será un instrumento muy útil para fomentar una perspectiva multisectorial y a largo plazo en materia de ordenación y gestión territorial. Esta Directiva se aplicará de tal forma que permita analizar la compatibilidad de las propuestas de planes o programas con los planes y programas existentes.

14) Pesca: el artículo 2 del Reglamento nº 3760/92 del Consejo, reglamento fundamental de la Política Pesquera Común (PPC), ya alude a la necesidad de tener en cuenta la integridad del ecosistema en la política pesquera y la Comunicación reciente de la Comisión sobre "Gestión de la pesca y conservación de la naturaleza en el medio marino"²⁵ destaca algunos de los principios a que debería ajustarse la política comunitaria en este ámbito. La próxima revisión de esta política (en el año 2002) será una nueva oportunidad para seguir fomentando la gestión sostenible e integrada de las zonas costeras y tratar las prioridades tanto ecológicas como socioeconómicas. La revisión de la PPC también permitirá explorar en qué forma puede mantenerse la exención de las 12 millas en la PPC para que la pesca costera pueda planificarse y gestionarse en el contexto de un proceso a largo plazo de gestión integrada de las zonas costeras.

El declive de la actividad pesquera y la desaparición de los puestos de trabajo correspondientes, que constituían el elemento fundamental del tejido socioeconómico de muchas zonas dependientes de la pesca, supone una vulnerabilidad considerable para dichas zonas. El apoyo a la diversificación de actividades al margen de este sector (que introduce el nuevo Reglamento sobre PPC) es una solución parcial, ya que en muchas zonas las posibilidades de empleo fuera del sector son escasas, como es escasa la movilidad profesional de los marineros.

15) Agua: La Comisión seguirá considerando prioritaria la adopción y aplicación de la Directiva marco propuesta sobre política de aguas. Para garantizar el buen estado del agua, esta Directiva exige una gestión global de todas las aguas de una misma cuenca hidrográfica, que tenga en cuenta las interacciones río arriba y río abajo. Dado que muchos de los factores que generan presiones en las zonas costeras están situados río arriba en la cuenca hidrográfica, la Directiva marco propuesta sobre política de aguas debería dar resultados en las aguas costeras y en las playas. Será importante garantizar que la aplicación de esta propuesta de Directiva tenga en cuenta el impacto de las actividades de gestión del agua en el régimen de sedimentos. Aunque no sea en sí misma un instrumento de ordenación territorial, es obvio que la dimensión territorial de la gestión de cuenca hidrográfica requiere una estrecha cooperación con las autoridades responsables de la ordenación y una integración con las medidas de utilización del suelo. Al aplicar la Directiva marco propuesta sobre política de aguas, la Comisión deberá colaborar con los Estados miembros para articular los vínculos entre los

²³ El sector naval europeo considera, por ejemplo, que algunos astilleros asiáticos se acogen a subvenciones abusivas que dan lugar a una competencia desleal.

²⁴ A modo de ejemplo, las grandes infraestructuras costeras de los Países Bajos podrían influir en los índices de erosión del Reino Unido.

²⁵ COM(1999) 363.

planes de cuenca hidrográfica y las demás medidas de ordenación territorial para una misma zona, incluidos los planes de gestión costera o de aplicación de los Fondos Estructurales.

La Comisión también garantizará que se tengan en cuenta los principios de la gestión integrada de las zonas costeras cuando se proceda a la revisión de la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño. En particular, dado que en la nueva Directiva, o en la Directiva revisada, se pasará de un control de la calidad a una gestión de la calidad del agua, se dará mucha importancia a un enfoque integrado y global, a una planificación a largo plazo y, ante todo, a la información y participación pública.

16) Política de desarrollo rural: el éxodo rural es un problema significativo en muchas zonas costeras, tanto si las poblaciones residentes en zonas costeras aisladas emigran, lo que desemboca en un deterioro social y ambiental, como si el éxodo se produce en las zonas interiores, con la consiguiente concentración de población en las zonas costeras próximas²⁶. La Comisión dispone de instrumentos para el desarrollo rural, incluidos el programa LEADER y algunos aspectos del IFP. Los programas de desarrollo rural deben incluir medidas agroambientales para que, junto con otras medidas como las indemnizaciones compensatorias en regiones menos favorecidas, los agricultores y los demás agentes del mundo rural respondan a las necesidades de la sociedad en materia de servicios ambientales y rurales y, por ende, contribuyan a proteger y realzar el papel multifuncional de la agricultura. Estas medidas deben mantenerse y reforzarse y tener presente el impacto del éxodo rural en las posibles regiones beneficiarias. Pese a su voluntad de mejorar las condiciones en las regiones rurales, la PAC, que se centró en épocas anteriores en la producción intensiva, ha contribuido al abandono de las zonas rurales. Tras las reformas aplicadas en virtud de la Agenda 2000, el apoyo menor a los precios constituye una etapa positiva, pero deberán tenerse en cuenta en las próximas revisiones medidas que permitan a los pequeños productores (que suelen hacer un uso más sostenible de la tierra) acogerse a las mismas ayudas. La Unión Europea se propone mantener la utilización del suelo en todo su territorio, incluidas las regiones menos favorecidas, para preservar la función económica, social y ambiental de la agricultura sostenible.

17) Contaminación marina: se trata de un problema importante para las zonas costeras de Europa, que procede resolver a escala comunitaria. La Unión Europea y sus Estados miembros han suscrito varios acuerdos internacionales y regionales al respecto. Gran parte de la legislación europea en materia de seguridad de las actividades marítimas recoge y rebasa las obligaciones internacionales. La coordinación estrecha de la labor de los Estados miembros en la Organización Marítima Internacional (OMI) ha permitido mejorar la seguridad en las costas de la Unión Europea, gracias a los requisitos en materia de formación, rutas, informes y equipo. La aplicación permanente de estos acuerdos constituye por tanto una prioridad importante. La Comisión también está tratando el problema de la contaminación marina por medio de la Directiva sobre mercancías peligrosas o contaminantes²⁷ (que incluye obligaciones de información para los buques que transporten estas mercancías), la Directiva sobre control por el Estado del puerto, la Directiva propuesta sobre instalaciones portuarias receptoras²⁸, la propuesta de decisión del Consejo por la que se establece un marco

²⁶ Esta última situación es especialmente problemática en la Península Ibérica, en la que se observa un éxodo constante de las zonas rurales interiores hacia zonas costeras que ya registran un exceso de población, lo que causa problemas ambientales y socioeconómicos tanto en las zonas de origen como de destino.

²⁷ 93/75/CEE.

²⁸ COM(1998) 452 final.

comunitario de cooperación en materia de contaminación marina accidental²⁹ y las Comunicaciones sobre la seguridad de los buques petroleros a que se refiere la nota a pie de página correspondiente al punto 11 de este capítulo.

La Comunidad sigue apoyando la investigación para hallar soluciones técnicas que mejoren la seguridad marítima, permitan comprender las vías de contaminación, las cargas y los impactos en el ecosistema marino y eviten o reduzcan la contaminación en las zonas costeras. Asimismo, colabora estrechamente con los Estados miembros en la OMI para elaborar soluciones mundiales a problemas como las pinturas antiincrustantes con tributilestaño (TBT) mientras se buscan soluciones alternativas y menos perjudiciales para el medio ambiente dentro del programa ESD del Quinto Programa Marco de Investigación de la Comunidad. El tributilestaño es una de las sustancias cuya inclusión se ha propuesto en la lista de sustancias prioritarias en virtud de la Directiva marco propuesta sobre política de aguas. Tras su adopción por el Consejo y el Parlamento Europeo, la Comisión propondrá normas de calidad, incluso para las aguas costeras, y controles de emisión para todas las sustancias que figuren en la lista mencionada.

Se espera que la entrada en vigor de la Directiva sobre instalaciones portuarias receptoras (que garantizará la disponibilidad de instalaciones adecuadas para la recepción de residuos generados por los buques y que impone a todos los buques que visiten puertos comunitarios la obligación, entre otras, de utilizar estas instalaciones) suponga una reducción significativa de la contaminación procedente de estos buques.

18) Contaminación de origen terrestre y residuos: la Directiva 76/464/CEE del Consejo relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático, incluidas las aguas costeras, es el principal instrumento legislativo para controlar la contaminación de fuentes puntuales. La importancia creciente de la contaminación difusa también puede resolverse con programas de reducción de emisiones establecidos por los Estados miembros para determinadas sustancias concretas. Sin embargo, sólo se han alcanzado en parte los objetivos ambiciosos de la Directiva. La Comisión seguirá insistiendo en la aplicación efectiva de las medidas de control de la contaminación que establece la Directiva en lo que se refiere a las aguas costeras.

La Directiva marco propuesta sobre política de aguas permitirá detectar y controlar mejor las fuentes y las actividades que causan tanto la contaminación difusa como la contaminación directa del agua y el deterioro de su calidad, mediante la gestión integrada que requiere el enfoque sobre gestión de las cuencas hidrográficas, que está siendo objeto de actividades de investigación financiadas por la Comunidad.

La Comisión también está tratando los problemas de contaminación difusa mediante otras muchas medidas ambientales y mediante las reformas impulsadas en virtud de la Agenda 2000, especialmente el establecimiento de políticas rurales que incluyan medidas agroambientales. Para evaluar la eficacia de los regímenes agroambientales en la lucha contra la eutrofización de las aguas marinas y costeras, el control correspondiente no se limitará a los efectos locales. La eutrofización de las aguas marinas y costeras y los medios para combatirla también figuran en la acción clave sobre "Ecosistemas marinos sostenibles" del Quinto Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de IDT.

²⁹ COM(1998) 769 – 1998/0350 (COD).

La Comisión también procurará resolver este problema mediante su participación en convenios regionales, como los Convenios OSPAR, de Helsinki y de Barcelona, que establecen instrumentos específicos para la contaminación de origen terrestre.

La gestión de los residuos suele ser un problema considerable en las zonas costeras. El hecho de que sean generalmente zonas muy vulnerables debería tenerse presente a la hora de planificar y decidir la ubicación de las instalaciones de tratamiento de residuos. El objetivo de la legislación comunitaria sobre residuos es garantizar que los residuos sean tratados sin perjuicio para el medio ambiente y la salud humana. Por ejemplo, la Directiva 99/31/CE relativa al vertido de residuos establece que la ubicación de los vertederos debe tener en cuenta, entre otros puntos, la existencia de aguas costeras en la zona. El vertedero sólo podrá autorizarse si las características del lugar indican que no se provocarán riesgos ambientales graves. Se tendrá especialmente en cuenta la aplicación efectiva de esta legislación.

19) Aguas de lastre: la investigación financiada por la Unión Europea puede contribuir a evaluar todo el impacto de este problema grave que constituye la introducción de especies exóticas en las aguas de lastre³⁰. Las medidas para resolver este problema deben adoptarse a escala internacional, por ejemplo mediante los convenios sobre medio ambiente y seguridad de la OMI, de los que son parte todos los Estados miembros de la Unión Europea.

20) Se procurará aplicar mejor, velando por su cumplimiento, la legislación comunitaria existente para fomentar una ordenación y gestión territorial integradas. En particular, la Comisión colaborará con los Estados miembros para garantizar una aplicación idéntica de la legislación comunitaria sobre medio ambiente en toda la Comunidad, con el fin de garantizar un entorno en el que los agentes del sector privado en las zonas costeras de determinados países con normas más estrictas no sufran una desventaja comercial. Se velará asimismo por el cumplimiento de los límites de captura que establece la Política Pesquera Común.

21) La Comisión ya dispone de mecanismos generales de coordinación interna y está procurando mejorar sus procedimientos para garantizar la coherencia entre sus distintas políticas. Este proceso horizontal debería mejorar, entre otros puntos, la colaboración en cuanto a las políticas que afectan a las zonas costeras.

Durante el Programa de demostración, la colaboración fomentada por la "Unidad de gestión del programa"³¹ constituyó un canal más de colaboración útil sobre temas específicos relacionados con las zonas costeras. Esta colaboración concreta, pero informal, se mantendrá entre todas las partes interesadas de la Comisión que así lo deseen.

C) Fomentar la gestión integrada de las zonas costeras en los Estados miembros y en los mares regionales

Al igual que el diálogo puede contribuir al consenso a escala local y regional, es necesario un foro en el que participen todas las partes interesadas europeas para intercambiar puntos de vista y colaborar en la construcción de un futuro común.

22) La Comisión reconoce la importancia de un Foro europeo de partes interesadas en las zonas costeras. Se podría crear un organismo de este tipo para mejorar la coordinación de los distintos agentes y consensuar una visión europea en materia de ordenación y gestión de las

³⁰ La introducción de especies exóticas por medio de las aguas de lastre es uno de los factores que provocan la desaparición de los lechos de algas *Posidonia* en el Mediterráneo.

³¹ Para más información, véase la página 8 del documento COM(97) 744.

zonas costeras. Este organismo conseguiría el compromiso de los participantes de colaborar para la aplicación de los principios de gestión integrada de las zonas costeras que se establecieron durante el Programa de demostración correspondiente (véase el Anexo I). También podría servir de "observatorio" para una información coherente sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en los Estados miembros. Se trataría de un organismo político en el que participarían los distintos sectores económicos, los usuarios de las zonas costeras con fines recreativos y los residentes, así como los representantes de los distintos sectores y niveles de administración de los Estados miembros. En la medida de lo posible, debería colaborar con las estructuras existentes. La Comisión iniciará el diálogo con las demás instituciones comunitarias para determinar la constitución y coordinación de un Foro de estas características.

D) Fomentar la aplicación de buenas prácticas en materia de gestión integrada de las zonas costeras

La Unión Europea puede contribuir a elaborar y difundir buenas prácticas en el ámbito evolutivo de la gestión integrada de las zonas costeras y a sacar provecho del potencial local, con medidas de fomento, financiación e infraestructura logística. La Unión Europea contribuirá asimismo al desarrollo de una visión y de un lenguaje comunes para facilitar la comunicación entre todos los interesados en las administraciones locales y en las organizaciones europeas, así como el intercambio de experiencias (positivas y negativas) y de conocimientos. Los principios de una buena gestión territorial no sólo se limitan a las zonas costeras, por lo que este intercambio de información sobre buenas prácticas incluirá el fomento de las interacciones con otros responsables de la ordenación y gestión territorial.

23) La Comisión contribuirá a la creación de una red de profesionales de las zonas costeras, que constituirá un foro para la elaboración y el intercambio de buenas prácticas. Esta red también se utilizará para seguir alimentando y fomentando iniciativas cuya financiación por instrumentos comunitarios como LIFE y TERRA haya concluido y estará abierta a todos los gestores de zonas costeras. Será un canal de difusión de los resultados de la investigación, de información científica y de datos positivos sobre ordenación territorial. También podría crear grupos de trabajo para evaluar las distintas técnicas de gestión, identificar las necesidades específicas de investigación y elaborar orientaciones técnicas sobre buenas prácticas en materia de flujos de información, medidas para motivar al sector privado, comunicación con los responsables políticos, etc.

24) La Comisión seguirá trabajando para la adopción de una decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano³². Este programa de cooperación permite el desarrollo de buenas prácticas en materia de ordenación territorial integrada en las zonas urbanas. Por el grado de solapamiento físico entre zonas urbanas y zonas costeras, y dado que los principios aplicables serán los mismos, la red mencionada en el punto anterior debería estar asociada a las redes existentes de la campaña de ciudades sostenibles.

25) Varios instrumentos financieros comunitarios ofrecen posibilidades para la elaboración de buenas prácticas en materia de ordenación territorial integrada, así como lecciones aplicables a las zonas costeras. Se trata de INTERREG III, del programa URBAN y del instrumento LIFE III propuesto. En su programa de investigación, la Comisión está desarrollando métodos para evaluar la eficacia de la aplicación de determinadas directivas sobre aguas desde un

³² COM(1999) 557.

punto de vista de costes y beneficios socioeconómicos y de calidad del agua en las cuencas hidrográficas y zonas costeras, e indicará las mejores prácticas en el sector.

La Comisión también ha publicado tres estudios sobre gestión de calidad integrada en zonas turísticas costeras, rurales y urbanas, destinados a impulsar el intercambio de buenas prácticas en el sector del turismo, con ayuda de todas las partes interesadas del sector público y del mundo turístico. Se trata ante todo de satisfacer al visitante, mejorando a su vez la economía local, el medio ambiente y la calidad de vida de la población local. Estas publicaciones definen una serie de recomendaciones o códigos de buenas prácticas en este ámbito, sobre la base de la experiencia y de los puntos positivos derivados de casos concretos. Las recomendaciones se destinan a las organizaciones responsables del turismo en estas zonas e incluyen una lista de prioridades que requieren la intervención de las empresas del sector privado.

E) Generar información y conocimientos sobre las zonas costeras

La Unión Europea seguirá fomentando el desarrollo de conocimientos y datos útiles³³ sobre las zonas costeras, tanto desde el punto de vista de las ciencias naturales como sociales. La asistencia de la Comisión consistirá en la producción de bases de datos y de conocimientos para su utilización a escala europea. Asimismo, procurará que la investigación financiada por la Unión Europea y relacionada con las zonas costeras genere datos y conocimientos cuyos contenidos, formatos y actualización satisfagan las necesidades de los usuarios finales en todos los niveles.

26) La política de investigación comunitaria fomentará la realización de actividades que satisfagan las necesidades de gestión de las zonas costeras. Estas actividades de apoyo han sido una prioridad desde el Tercer Programa Marco y siguen siéndolo. El Quinto Programa Marco para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración incluye una serie de temas específicos relacionados con las zonas costeras y marinas³⁴. Las nuevas modalidades de aplicación de los programas temáticos, como por ejemplo las "acciones clave", animan a los coordinadores de proyectos a involucrar a los usuarios finales en la definición y ejecución de cada proyecto. Se dará prioridad a los que incluyan una investigación pluridisciplinaria (que probablemente sea de mayor utilidad para los responsables de la gestión y ordenación de las zonas costeras). La Comisión está evaluando la difusión y explotación de los resultados del Quinto Programa Marco para garantizar un uso eficaz de los resultados de IDT financiados por la Unión Europea y para determinar las prioridades de investigación de los programas marco futuros.

27) La misión de la Agencia Europea del Medio Ambiente consiste en proporcionar información pertinente y actualizada a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros para la elaboración y evaluación de sus políticas. En el programa de trabajo

³³ Se entenderá por conocimientos y datos útiles los que constituyan un apoyo al proceso de ordenación y gestión de las zonas costeras, incluida la información destinada al público (para que pueda participar con conocimiento de causa).

³⁴ Se trata de los siguientes temas: ecosistemas marinos; interacciones entre los sistemas terrestres y los océanos; establecimiento de un control eficaz de los procesos costeros para fomentar su gestión; protección de las costas contra las inundaciones y la erosión; gestión integrada y uso sostenible de los recursos hídricos a nivel de cuenca; ciudades costeras; investigación en materia de acuicultura y efectos de las interacciones entre medio ambiente, pesca y acuicultura; elaboración de indicadores de calidad ecológica y métodos para determinar y analizar los factores económicos y sociales que afectan a los distintos sectores de las comunidades costeras (en virtud de los programas "Energía, medio ambiente y desarrollo sostenible" y "Calidad de vida y gestión de los recursos vivos").

plurianual (1999-2003) de la AEMA figura el "medio ambiente marino y costero". La AEMA seguirá mejorando el suministro de datos en este ámbito y producirá con ellos análisis temáticos e informes de evaluación basados en indicadores. Concretamente, en los próximos tres años, la Agencia Europea del Medio Ambiente preparará una actualización del proyecto "Land Cover 2000" del programa CORINE, para suministrar información sobre las presiones terrestres que afectan a las zonas costeras en toda Europa (con lo que se actualizarán los resultados del proyecto LACOAST). La Comisión invita a la AEMA a actualizar asimismo en los próximos años el Atlas de Erosión Costera.

28) La Agencia Europea del Medio Ambiente hará hincapié en la conclusión de la labor pendiente para definir indicadores en las zonas costeras. Esta labor debe coordinarse con las actividades sobre el indicador de desarrollo realizadas por Eurostat y otros servicios de la Comisión.

29) La Comisión está realizando un estudio sobre el valor socioeconómico de las zonas costeras y su gestión integrada. Los resultados se publicarán en la página de Internet a finales del 2000.

30) La política educativa de la Comunidad seguirá fomentando el aprendizaje pluridisciplinario, que constituirá un apoyo a largo plazo para la ordenación territorial integrada.

31) La política de formación de la Comisión ofrece varios instrumentos horizontales que podrán utilizarse para crear competencias en materia de gestión de las zonas costeras. Se trata, en particular, del programa LEONARDO y de los Fondos Estructurales del Fondo Social Europeo. Se informará a los responsables de la gestión de las zonas costeras (también por medio de la red propuesta) de las posibilidades de formación en materia de políticas y programas comunitarios.

F) Difundir la información e incrementar la concienciación pública

La Comisión garantizará que la información y los conocimientos que tenga o adquiera se difundan a los responsables de la ordenación y gestión. La Comisión también ha de desempeñar un papel en la creación de instrumentos, normas de compatibilidad y orientaciones para fomentar una difusión concreta, estructurada, fiable e integrada de los datos y conocimientos procedentes de otras fuentes hacia estos responsables. La Unión Europea también procurará difundir la información a las partes interesadas (del sector privado y del público en general) para que puedan participar en la gestión de las zonas costeras con conocimiento de causa.

32) La Comisión garantizará una amplia difusión de los resultados de los proyectos que haya financiado. En virtud del Quinto Programa Marco para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, los proyectos deben incluir un plan de aplicación tecnológica en el que se indiquen las intenciones en materia de explotación de los resultados de la investigación. Por otra parte, estos resultados deben publicarse (con un resumen redactado para no especialistas) en una página de Internet. El programa LIFE-Naturaleza ha introducido requisitos similares, mientras que LIFE-Medio Ambiente exige que los beneficiarios presenten un informe divulgativo general. La Comisión estudiará la conveniencia de ampliar estos requisitos a otros proyectos financiados por la Unión Europea. Las páginas Internet de la Comisión incluyen enlaces hacia las páginas de los proyectos o metabases de datos con resultados finales, tal como establece la página de acogida de la red temática ELOISE del Cuarto Programa Marco de Investigación.

33) La Comisión facilitará asimismo la difusión de los resultados pertinentes a los responsables en materia de ordenación y gestión de las zonas costeras. La Comisión organizó en 1999 una reunión entre los responsables de los proyectos de investigación ELOISE y de los proyectos de demostración sobre gestión integrada de las zonas costeras. En este tipo de actos puede suministrarse información e indicar a los científicos las necesidades concretas, para que orienten sus actividades hacia una investigación que pueda aplicarse de forma más directa. La Comisión organizará reuniones similares con cierta periodicidad. Además, creará una oficina para la investigación en materia de zonas costeras europeas (EuCoRe) cuyos principales objetivos serán los siguientes: conseguir una mayor coordinación entre la investigación sobre zonas costeras financiada por la Unión Europea y otros programas nacionales e internacionales; mejorar la integración y la síntesis de los resultados; organizar la difusión y la explotación de los resultados; facilitar su transferencia a las partes interesadas y a los usuarios finales.

34) La Agencia Europea del Medio Ambiente y la Comisión desempeñan varias actividades destinadas a crear instrumentos eficaces de acceso e integración de datos sobre ordenación y gestión de las zonas costeras, incluido el sistema EIONET, el sistema de información DESIMA del proyecto COAST, un proyecto de red ESPON, el proyecto COASTBASE y las actividades de EUROSTAT y del sistema europeo de información estadística. Se tomarán las medidas necesarias para coordinar estas actividades y definir un marco estratégico claro con normas e instrumentos para el intercambio de información sobre territorios y recursos. Este marco debería garantizar que los sistemas de información sobre zonas costeras sean coherentes con los sistemas sobre otras partes del territorio. Por consiguiente, aunque este sistema no debe referirse exclusivamente a las zonas costeras, sí deberá suministrar información de índole ambiental, socioeconómica, cultural e institucional. Ahora bien, habida cuenta del mandato "ambiental" de la Agencia Europea del Medio Ambiente, quizás no sea la más indicada para tomar esta iniciativa, por lo que convendría determinar un huésped más adecuado.

35) La Comisión ampliará la difusión pública de información sobre gestión integrada de las zonas costeras, mediante la elaboración de material en el que se expliquen las lecciones derivadas del Programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras. Este material informativo, que se preparará en el transcurso del año próximo, se centrará en la dinámica, en las funciones y en el valor de las zonas costeras y en sus posibilidades de gestión sostenible. La Comisión también elaborará y difundirá información sobre las consecuencias de los problemas con que se enfrentan las zonas costeras y explicará las razones por las que una gestión adecuada presenta un interés directo para muchos ciudadanos. Esta información se elaborará con la participación activa de las autoridades y organizaciones competentes, incluidas las instituciones educativas y los medios de comunicación.

36) La ratificación y aplicación, con la mayor brevedad, del Convenio de Aarhus constituirá un paso importante para garantizar que las partes interesadas de Europa puedan acceder a la información necesaria que les permita participar con conocimiento de causa.

37) La Comisión no tiene previsto proponer una nueva "etiqueta" de calidad para la gestión integrada de las zonas costeras. Existe un exceso de etiquetas para las zonas costeras y una más sólo podría inducir a confusión. Además, la Comisión no se considera en condiciones de validar y garantizar la plena aplicación de los criterios de una nueva etiqueta. Ahora bien, la Comisión estudiará las posibilidades de recurrir a instrumentos existentes, como el "premio a la ciudad sostenible" y otros premios de este tipo, para fomentar la gestión integrada de las zonas costeras. La Comisión ya ha propuesto que las etiquetas ecológicas también se

concedan en adelante a los servicios. Esta propuesta debería animar a algunos de los principales "usuarios" de las zonas costeras, como los operadores turísticos, a adoptar prácticas más sostenibles para adquirir dicha etiqueta ecológica.

38) La fase de consulta del Programa de demostración sobre gestión integrada de las zonas costeras puso de manifiesto la absoluta necesidad de comprender mejor el impacto de las directivas sectoriales de la Unión Europea en las zonas costeras, así como las competencias comunitarias y las posibilidades de financiación³⁵. La Comisión está tomando medidas para mejorar la comunicación en estos ámbitos, con arreglo al esfuerzo general para una mayor transparencia de las instituciones comunitarias, incluida la creación de páginas de información en Internet. Ahora bien, sería conveniente garantizar asimismo que exista un punto central en la Comisión, que el público pueda identificar claramente, para tratar los temas relacionados con las zonas costeras. La Dirección General de Medio Ambiente será este punto de referencia aunque, en muchos casos, deban dirigirse las preguntas hacia otros servicios.

G) Aplicación de la estrategia

Las acciones concretas propuestas se aplicarán lo antes posible, teniendo en cuenta el ciclo de desarrollo de los programas y la revisión de las políticas en cada ámbito importante. De hecho, algunas medidas ya se iniciaron en las etapas finales del Programa de demostración.

Esta estrategia debe considerarse un instrumento flexible y evolutivo, destinado a responder a las necesidades específicas de regiones y condiciones distintas. Deberá ser modificado en función de estos cambios y conforme evolucione la comprensión de las relaciones entre las políticas comunitarias y la situación de las zonas costeras.

Por consiguiente, los servicios de la Comisión realizarán una primera revisión de la estrategia al cabo de tres años y, posteriormente, se revisará junto con la evaluación del estado del medio ambiente europeo, que realiza periódicamente la AEMA. Estas revisiones deberían servir para proponer las modificaciones adecuadas de la estrategia, sobre la base de una evaluación de la situación y previa consulta a las partes interesadas. Esta revisión se hará en tres fases: una revisión de los trámites realizados para aplicar las medidas y acciones expuestas en este capítulo, una evaluación de su impacto para resolver los problemas descritos en el capítulo II A y un análisis de los avances en la reducción de los problemas humanos y físicos enunciados en el capítulo I.

IV. OBSERVACIONES FINALES

Los ocho principios descritos en el Anexo I no son específicos para las zonas costeras, sino que se trata de los componentes fundamentales de una buena gestión. El hecho de que la Comisión proponga una estrategia europea específica para fomentar una gestión integrada en las zonas costeras no significa en absoluto que los mismos principios no hayan de aplicarse en el resto del territorio europeo.

Una adopción a mayor escala de estos principios de buena gestión territorial mejoraría las condiciones de las distintas partes del territorio, incluidas las costas. También se garantizaría que no se pasaran por alto muchos de los vínculos físicos, institucionales y socioeconómicos entre las zonas costeras y las demás partes del territorio de la Unión, como consecuencia de

³⁵ Podía deducirse de un número significativo de respuestas la falta de información o la desinformación, incluso entre personas con un interés manifiesto por las actividades políticas de la Unión Europea.

actividades de ordenación y gestión separadas. De hecho, la Unión Europea ya está fomentando la ordenación territorial integrada a mayor escala, por medio de muchos de los instrumentos horizontales mencionados anteriormente. Los principios que sustentan esta estrategia son muy similares a los de la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) y también se reflejan en las actividades de la Comisión en el ámbito urbano. La revisión de los Fondos Estructurales y la política agrícola de la Unión Europea derivada de la Agenda 2000 también tienden a la aplicación general de una buena gestión territorial. Ahora bien, hará falta tiempo para que estos principios constituyan el fundamento de una buena gestión, ya que es necesario un cambio de mentalidad.

Por consiguiente, esta estrategia propone unas acciones específicas que pueden aplicarse directamente y a corto plazo a las zonas costeras, para resolver algunos de los problemas urgentes de estas zonas de importancia estratégica, mientras se desarrolle una cultura más general de gestión territorial. También se espera que la aplicación de buenas prácticas de gestión en las zonas costeras constituya un ejemplo que anime a una adopción más amplia de estos principios en toda Europa, especialmente en zonas sujetas a presiones múltiples e intereses contradictorios. La Comisión estudiará en qué medida puede ir ampliándose el enfoque de la ordenación territorial integrada a todo el territorio de la Unión Europea.

Anexo I

Principios de la gestión integrada de las zonas costeras

La gestión integrada de las zonas costeras es un proceso dinámico, pluridisciplinario e iterativo destinado a fomentar el desarrollo sostenible de las zonas costeras. Abarca todo un ciclo que incluye la recopilación de información, la planificación (en el sentido amplio de la palabra), la toma de decisiones, la gestión y el control de la aplicación. La gestión integrada de las zonas costeras recurre a la participación informada y a la cooperación de todas las partes interesadas para evaluar los objetivos sociales de una zona costera determinada y adoptar las medidas oportunas. La gestión integrada de las zonas costeras se propone equilibrar, a largo plazo, los objetivos ambientales, económicos, sociales, culturales y recreativos, dentro de los límites que establece la dinámica natural.

"Integrada" en este contexto se refiere a la integración tanto de los objetivos como de los distintos instrumentos necesarios para cumplirlos: integración de todos los ámbitos y sectores políticos y de todos los niveles de administración e integración de los componentes terrestres y marinos del territorio de referencia, desde un punto de vista tanto temporal como espacial.

El éxito en la gestión de las zonas costeras depende de la aplicación de los siguientes principios:

1. Una perspectiva amplia y global (temática y geográfica)

Las zonas costeras son complejas y sufren la influencia de un sinnúmero de fuerzas interdependientes (hidrológicas, geomorfológicas, socioeconómicas, institucionales y culturales). Para el éxito en la ordenación y gestión de las zonas costeras, deben evitarse las decisiones fragmentarias en favor de enfoques más estratégicos, con una visión más amplia, que tengan en cuenta las causas y efectos indirectos y acumulados. Es preciso aceptar la interdependencia inalienable y a largo plazo entre el mantenimiento de la integridad de los sistemas naturales y culturales y la presentación de opciones económicas y sociales.

Los vínculos estrechos (por los procesos humanos y físicos) entre los componentes marinos y terrestres de las zonas costeras requieren que su gestión siempre tenga en cuenta ambos aspectos, así como las cuencas hidrográficas correspondientes. Dado que la extensión en que se observa una interacción del mar y de la tierra depende de la zona de que se trate, no conviene establecer una definición geográfica general *a priori* de las "zonas costeras". En efecto, suele ocurrir que fuerzas o zonas de impacto importantes estén situadas en otras unidades administrativas, probablemente lejos de la costa, ya que varios de los sistemas que influyen en las zonas costeras (redes de transporte, flujos demográficos, cambios en la utilización del suelo, sistemas de transporte de la contaminación, etc.) están dispersados físicamente. En el caso de las pequeñas islas, la gestión de las zonas costeras será en principio sinónimo de ordenación y gestión de la isla entera y de su entorno marino.

2. Una perspectiva a largo plazo

Las necesidades de las generaciones actuales y futuras deben considerarse simultáneamente y por igual, garantizando que las decisiones cumplan el "principio de precaución" y no excluyan determinadas opciones para el futuro. Para tener éxito, la ordenación y gestión de las zonas costeras deben reconocer la incertidumbre característica del futuro e inscribirse en un marco institucional que rebase el ciclo político actual.

3. Una gestión modulada en un proceso gradual

La ordenación y gestión integradas son un proceso que se desarrolla y evoluciona con los años o las décadas. La gestión integrada de las zonas costeras no garantiza la resolución inmediata de todos sus problemas, sino que procura avanzar hacia la integración de las políticas, programas y actividades para ir resolviendo o evitando problemas específicos. El suministro de una información adecuada es la base para lograr el entendimiento, despertar la motivación y la confianza mutua que redundarán en cooperación y colaboración, y darán lugar en definitiva a unas responsabilidades compartidas y a una auténtica integración. El proceso de gestión integrada de las zonas costeras requiere un control que permita el ajuste y la modulación, conforme vayan evolucionando los problemas y los conocimientos.

4. Reflejar la especificidad local

Existe una gran diversidad en las zonas costeras de Europa, incluidas variaciones debidas a las características físicas, ecológicas, sociales, culturales, institucionales y económicas. La gestión integrada de las zonas costeras debe arraigarse en una comprensión profunda de las características específicas de la región de que se trate, incluida una apreciación de las presiones específicas y de las fuerzas que influyen en su dinámica. Las soluciones específicas a los problemas de las zonas costeras deben responder a necesidades concretas. Las medidas adoptadas a escala comunitaria deben ser suficientemente flexibles para respetar esta diversidad.

Este principio también supone la necesidad de garantizar la recopilación y entrega a los responsables de datos adecuados e información pertinente, incluidos los conocimientos tradicionales informales, relacionados con los componentes tanto terrestres como marinos de las zonas costeras de referencia.

5. Trabajar en sintonía con los procesos naturales

Los procesos naturales y la dinámica de los sistemas costeros constituyen un flujo continuo, a veces inesperado. Trabajando con estos procesos, y no contra ellos, y respetando sus límites (o "capacidad máxima") impuesta por los procesos naturales, conseguimos que nuestras actividades sean menos perjudiciales para el ambiente y más rentables a largo plazo.

6. Una planificación participativa

Se trata de incorporar las perspectivas de todas las partes interesadas (incluidos los intereses marítimos, los usuarios recreativos, las comunidades pesqueras) en el proceso de ordenación. La colaboración permite determinar los problemas reales, aprovecha los conocimientos locales y desemboca en el compromiso y la responsabilidad compartida. Puede reducir los conflictos entre las partes interesadas y dar lugar a soluciones más prácticas. Pueden ser necesarias campañas de información extensivas para convencer a determinados interesados del beneficio directo que podrán obtener con su participación. No deben subestimarse el tiempo y el esfuerzo que serán necesarios para conseguir una planificación participativa.

7. Apoyo y participación de todas las instancias administrativas competentes

Las políticas, programas y planes administrativos (utilización del suelo, energía, turismo, desarrollo regional, etc.) constituyen el contexto para la gestión de las zonas costeras y de sus recursos naturales. Un enfoque estrictamente voluntario y no gubernamental de la gestión integrada de las zonas costeras tenderá a topar con limitaciones graves, especialmente si el proceso requiere la aplicación de decisiones consensuales.

Si bien es imprescindible involucrar desde el principio a las autoridades locales en el proceso de gestión de las zonas costeras, también es necesario el compromiso de todos los niveles y sectores de la administración. Para resolver todos los problemas de las zonas costeras será necesario a menudo un conjunto encadenado de medidas de ordenación y gestión adoptadas en niveles diferentes. Los responsables de proyectos del Programa de demostración han afirmado que la gestión de las zonas costeras no es eficaz si no va respaldada por todos los niveles de la administración y por todas las ramas sectoriales de la administración. Este apoyo debería incluir la voluntad de adaptar, si procede, los instrumentos legislativos, normativos y financieros y de suministrar la capacidad institucional necesaria para recopilación de datos, mantenimiento y documentación. Es fundamental el desarrollo de acciones de apoyo mutuo y de vínculos entre los distintos niveles y sectores de la administración, así como la coordinación de sus políticas. Es necesario garantizar que los distintos instrumentos administrativos y jurídicos que influyan en las zonas costeras sean compatibles y coherentes. La colaboración y la participación de las distintas instancias administrativas no supone necesariamente la creación de nuevas estructuras institucionales, sino más bien la adopción de procedimientos y métodos que permitan la cooperación de las estructuras e instituciones actuales.

8. Recurrir a una combinación de instrumentos

La gestión de las zonas costeras requiere el uso de múltiples instrumentos, incluida una mezcla de medidas jurídicas, instrumentos económicos, acuerdos voluntarios, suministro de información, soluciones tecnológicas, investigación y educación. La normativa y las intervenciones económicas pueden ser instrumentos importantes para resolver los conflictos entre actividades. Ahora bien, la mezcla correcta en una zona concreta dependerá de los problemas locales y del contexto institucional y cultural. En cualquier caso, la gestión de las zonas costeras debería garantizar la coherencia entre instrumentos jurídicos y objetivos administrativos y entre ordenación y gestión.