



# **LA POLÍTICA MARÍTIMA Y LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL**

Aplicación metodológica al arco atlántico-mediterráneo  
(Golfo de Cádiz y mar de Alborán)

Proyecto MEC (SEJ2007-66487/GE0G)

*Marine  
Plan*



Universidad de Sevilla



## **INFORME 1. ANTECEDENTES**

## ÍNDICE

Índice de cuadros, figuras y tablas.....	4
<b>1. Marco conceptual y teórico. Las Políticas Marítimas y la Planificación Espacial Marina.....</b>	<b>5</b>
1.1. Concepto de Política Pública (PP).....	5
1.2. La política marítima en el contexto de las políticas públicas: teorías y paradigmas.....	5
1.3. Qué se entiende por Política Marítima (PM).....	6
1.4. Relación entre políticas públicas y políticas marítimas: ¿las PM son una PP más?.....	8
1.5. Política marítima y organización político-territorial del Estado.....	8
1.6. La soberanía marítima y la política pública marítima.....	10
1.7. Algunas aclaraciones terminológicas.....	11
1.8. Planificación Espacial Marina (PEM).....	12
<b>2. Políticas marítimas.....</b>	<b>15</b>
2.1. Análisis de casos en Europa, UE, y otras iniciativas en América del Norte, Asia y Oceanía. Rasgos comunes y diferenciadores.....	15
2.2. Valoración. Síntesis de aspectos positivos y negativos.....	34
<b>3. Planificación Espacial Marina.....</b>	<b>34</b>
3.1. Planificación espacial marina y políticas marítimas: relaciones entre ambas.....	34
3.2. Bases institucionales y legales.....	35
3.3. Análisis de casos en Europa, UE, y otras iniciativas en América del Norte, Asia y Oceanía. Rasgos comunes y diferenciadores.....	36
3.4. Valoración. Síntesis de aspectos positivos y negativos.....	52
<b>4. Lecciones aprendidas.....</b>	<b>54</b>
4.1. Síntesis valorativa.....	54
4.2. Aplicación a España: conveniencia/necesidad de formular una PM....	55
4.3. El caso de las Autonomías y su relevancia para Andalucía.....	56
4.4. Qué se debe evitar.....	58
4.5. Orientaciones y Directrices UE.....	59
4.6. Cómo iniciar el proceso de desarrollo de PM y PEM en base a las experiencias existentes y el marco Comunitario.....	60
<b>Anexo I. Referencias bibliográficas.....</b>	<b>62</b>
Referencias bibliográficas generales.....	62
Referencias bibliográficas sobre los casos de estudio.....	65
<b>Anexo II. La gobernanza oceánica.....</b>	<b>76</b>
<b>Anexo III. Política marítima de la UE: Hitos normativos.....</b>	<b>78</b>
<b>Anexo IV. Definiciones de Planificación espacial marina.....</b>	<b>80</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Evolución de la gestión del espacio marino.....	6
Cuadro 2. Beneficios potenciales de la planificación espacial marina.....	13
Cuadro 3. Algunos ejemplos de planificación espacial marina.....	14
Cuadro 4. Mecanismos institucionales de coordinación e implementación de la <i>Australia's Ocean Policy</i> .....	19
Cuadro 5. Principios para un uso ecológicamente sostenible del océano según las <i>Australia's Ocean Policy</i> .....	20
Cuadro 6. <i>Basic plan on Ocean Policy</i> de Japón: resumen de medidas. 22	21
Cuadro 7. Recursos necesarios para el desarrollo de una política Oceánica. Las debilidades de los Estados en desarrollo.....	28
Cuadro 8. Acciones estratégicas de la <i>Estrategia Nacional para o Mar</i> de Portugal.....	31
Cuadro 9. <i>Marine Spatial Planning</i> en Canadá.....	51
Cuadro 10. El marco de planificación marina para el Sur de Australia.....	52
Cuadro 11. La gobernanza oceánica.....	76
Cuadro 12. Política marítima de la UE: Hitos normativos.....	78

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Gobernanza marina. Contexto y perspectiva histórica.....	7
Figura 2. Planificación y gestión oceánica: elementos nacionales clave en Australia.....	19
Figura 3. Estructura orgánica de la Autoridad Marítima de Panamá.....	26
Figura 4. Instituciones de planificación marina en EE.UU.....	50

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Motivaciones básicas para acometer una política marítima nacional en cuatro casos de estudio.....	21
Tabla 2. Ejemplos de <i>MSP</i> y <i>Se-use Management</i> en el mundo.....	39
Tabla 3. Ejemplos de buenas prácticas en planificación espacial Marina.....	53
Tabla 4. Principios de la gobernanza oceánica.....	77
Tabla 5I. Definiciones de planificación espacial marina.....	80

# **1. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO. LAS POLÍTICAS MARÍTIMAS Y LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL MARINA**

## **1.1. Concepto de Política Pública (PP)**

1. La política pública es resultado de un conjunto de iniciativas, procesos y propuestas ideológicas en los que interviene una multiplicidad de actores, saberes y entramados institucionales. Requiere iniciativas que incluyan en la agenda de lo público diversas materias, a través de un complejo proceso en el que la Administración del Estado, en sus diversos niveles, adquiere una posición preeminente. Una vez que se activa un campo político público, lo hace un ámbito de discusión social en el que participan diversos grupos, que son al mismo tiempo agentes y objeto del mismo. Finalmente, se pone en marcha un programa de intervenciones y arreglos institucionales en diversas escalas territoriales.

2. En el contexto contemporáneo estos procesos se caracterizan por dinámicas ambivalentes: se activan problemas y asuntos domésticos, pero que, en el marco de la globalización, alcanzan una dimensión internacional; además, la gubernamentalización de asuntos sociales y económicos mueve a agentes de carácter no público (empresariales, sociales) a participar en los ámbitos de debate y discusión. Se crea así una arena pública controvertida en la que se enfrentan discursos ideológicos y axiológicos que se confrontan, restando coherencia al discurso estatal que pretende legitimar sus propuestas. Con todo, la posición preeminente del Estado se expresa en esta confrontación ideológica a través de valores emergentes como la salvaguardia medioambiental, la participación de actores sociales involucrados, la transparencia, confiabilidad y eficacia, el enfoque ecosistémico, el carácter integrado y la aproximación holista, hasta tal punto que podemos hablar de la gestación de un nuevo modelo de política pública en el contexto actual.

## **1.2. La política marítima en el contexto de las políticas públicas: teorías y paradigmas**

3. Dentro de la evolución de la ciencia política se pueden distinguir tres grandes enfoques en el análisis de las políticas públicas: i) perspectiva de la acción estatal –en sus diferentes sensibilidades teórico-ideológicas: pluralismo, neomarxismo, neocorporativismo y neoinstitucionalismo–; ii) análisis de la lógica de la acción pública, con una vertiente *managerial* destacada, que busca mejorar la eficacia de la acción política; y iii) perspectiva evaluativa, más centrada en los resultados y efectos.

4. Atendiendo al punto del ciclo en el que se encuentra la política marítima en la actualidad (diseño de herramientas e implementación en sus primeras fases), el primer y el segundo enfoque en el análisis de las políticas públicas son los más aplicados a la política marítima. La primera de las perspectivas reseñadas se dedica en la actualidad a enfocar particularmente la acción del Estado, analizando su papel de director, promotor o árbitro, capaz de responder a demandas sociales y a las distintas perspectivas y reclamaciones

de los grupos de agentes y afectados por el desarrollo de los usos marítimos, tanto políticos como económicos, que se han multiplicado en los últimos años.

5. El segundo de los enfoques, por su parte, se está desarrollando para situar dónde se ubica la preeminencia política –incluyendo a los grupos de interés- e identificar los canales que sirven para la institucionalización de la acción pública. Ello es posible porque se están llevando a cabo en distintos Estados instrumentos novedosos, tanto desde el punto de vista procedimental como en su cobertura ideológica. El enfoque basado en ecosistemas incorpora principios como el holismo (integrando desde lo biofísico a lo socio-cultural), y la participación de los agentes sociales es un elemento clave en su ejecución. Se trata de una herramienta que parece imponerse como ideología legitimadora de las nuevas filosofías de acción pública (Noruega, Estados Unidos, Islandia, Canadá, Australia). En éstos y en los Estados del Mar del Norte, se avanza hacia soluciones más aplicadas, a través del diseño y aplicación de Planificación Espacial Marítima, mediante la cual se organizan usos en zonas de alta densidad con objetivos ecosistémicos, y promoviendo la participación de los distintos tipos de actores.

### 1.3. Qué se entiende por Política Marítima (PM)

6. La necesidad de ejercer derechos sobre el espacio marino (derechos de propiedad y de explotación), de resolver conflictos y disputas crecientes y de mantenerlo en condiciones ambientales y de salud adecuadas fueron los factores que, en los últimos tiempos, determinaron la aparición de los conceptos de política marina y gestión oceánica (*ocean management*). Los cambios en la evolución económica y tecnológica de las sociedades humanas han condicionado, sin duda, el modo en que los espacios y recursos marinos han sido explotados y las formas de gestionar de tales elementos. Así pues, la gestión de los océanos ha atravesado distintas etapas históricas en su evolución, desde momentos en los que se trataba sólo de establecer algún tipo de jurisdicción sobre las aguas próximas a tierra firme, hasta la época actual, en la que ha surgido una preocupación por la conservación del medio marino y sus recursos y por la ordenación integrada de este ámbito geográfico (Cuadro 1; Figura 1).

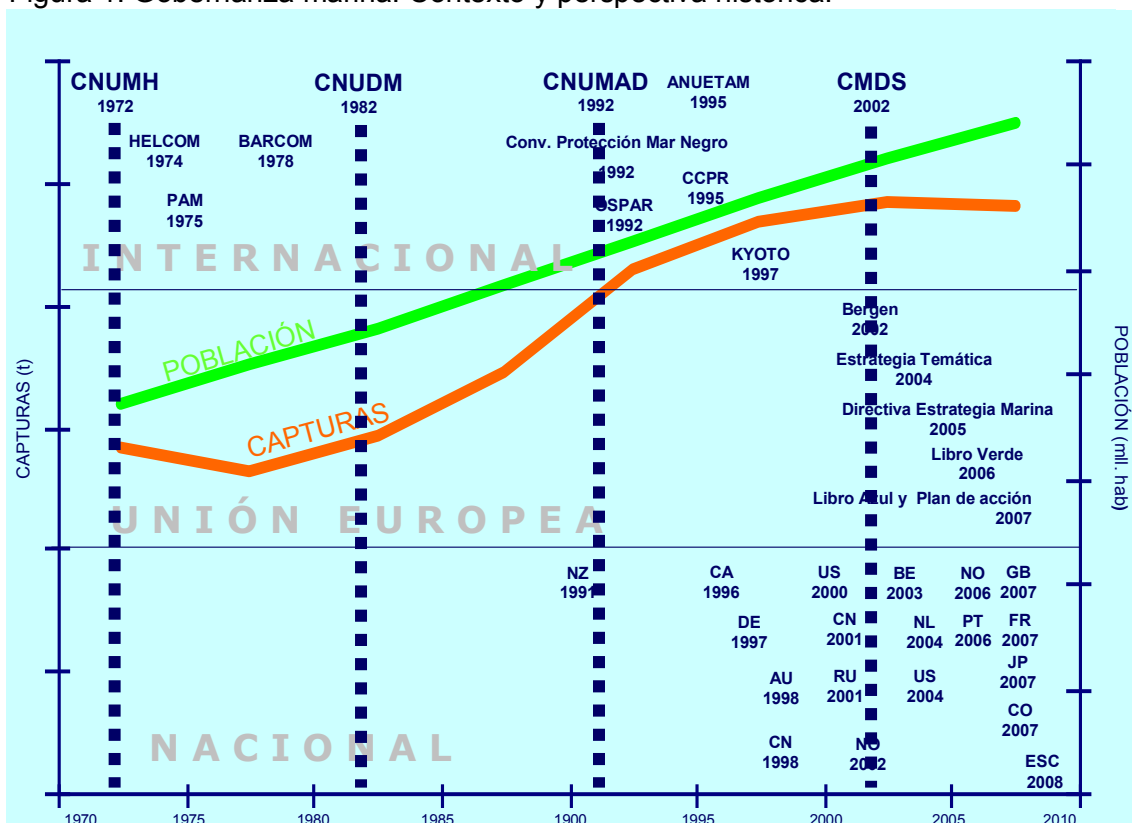
Cuadro 1. Evolución de la gestión del espacio marino

La importancia, el aprovechamiento y la gestión de los océanos han ido evolucionando a la par que las sociedades humanas, especialmente las más desarrolladas tecnológicamente. Sin entrar en detalles de tipo histórico, sí debemos aclarar que, hacia finales del S. XIX y principios del XX, los ecosistemas marinos empiezan ya a sufrir con cierta intensidad el impacto de las actividades humanas (industria, navegación, pesca), dado que se producirán grandes avances tecnológicos que inciden en ciertos usos marinos (el de la congelación del pescado en alta mar, por ejemplo) y una “invasión” de la columna de agua y de los fondos marinos por parte de nuevos usos (plataformas petrolíferas, usos recreativos, navegación de submarinos). La intensificación, además, del uso militar (guerras mundiales y guerra fría) añadió más riesgo para la salud ambiental del océano. Desde los años 60-70, en el contexto de la sociedad post-industrial, el mar se ve transformado debido a nuevos impulsos: revolución de los equipos y sistemas de navegación, avances técnicos en la exploración/explotación *offshore* de hidrocarburos, aumento del número de grandes aglomeraciones humanas en las costas, nacimiento del interés por la arqueología submarina y por la protección del patrimonio cultural y ecológico del mar, investigación en aguas más profundas, y aprovechamiento de la energía mareomotriz, de los nódulos polimetálicos y, más recientemente, de los recursos biogenéticos.

El uso (y abuso) del océano y sus recursos potencia la toma de conciencia ambiental y la aparición de nuevas estrategias de protección y gestión de este ámbito: patrones de gestión comprensiva; concepción integral de los espacios y ecosistemas en un *continuum* tierra/mar

La gestión del océano ha pasado por distintas etapas y perspectivas. La última arranca en los años 90 y está profundamente marcada por la Conferencia de Río de 1992, la consagración del concepto de desarrollo sostenible y la perspectiva global de los problemas ambientales. En este último período, se va pasando de formulaciones meramente teóricas y de primeros intentos de elaboración de políticas oceánicas (en los 80 sólo hubo algunos intentos por parte de EE.UU. y Holanda) a una verdadera formulación política de estrategias marítimas y políticas oceánicas y a la sustitución del concepto "gestión oceánica" (*ocean management*) –término más asociado a las acciones prácticas y directas de intervención– por el de "gobernanza oceánica" (*ocean governance*) –mucho más acorde con los actuales enfoques epistemológicos de análisis oceánico, con las necesidades de ordenación de una realidad física y social compleja y con la consecución de determinadas metas de amplio

Figura 1. Gobernanza marina. Contexto y perspectiva histórica.



ANUETAM: Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Especies Transzonales y Especies Altamente Migratorias.  
 AU: Australia  
 BARCOM: Convenio sobre la protección del mar Mediterráneo (Barcelona).  
 Bergen: Bergen Declaration (of the 5th North Sea Conference).  
 BE : Bélgica  
 CA: Canadá  
 CCPR: Código de Conducta para la Pesca Responsable.  
 CMDS: Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo.  
 CNUMD: Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.  
 CNUMAD: Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.  
 CNUMH: Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humana  
 CN: China  
 CO: Colombia  
 DE : Alemania  
 Directiva Estrategia Marina: Propuesta de Directiva sobre la Estrategia Marina  
 ESC: Escocia  
 Estrategia temática: Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino.

FR: Francia  
 GB: Gran Bretaña  
 HELCOM: Convenio sobre la protección del medio marino de la zona del Mar Báltico.  
 JP: Japón  
 KYOTO: Protocolo de Kyoto sobre cambio climático.  
 Libro Azul: Una política marítima integrada para la Unión Europea.  
 Libro Verde: Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares.  
 NL: Países Bajos  
 NO: Noruega  
 NZ : Nueva Zelanda  
 OSPAR: Convención para la protección del Medio Marino en el Atlántico Nordeste.  
 Plan de Acción: Para una política marítima integrada para la Unión Europea.  
 PAM: Plan de acción del Mediterráneo para la protección del Medio Marino y el desarrollo sostenible de las zonas costeras del Mediterráneo  
 PT: Portugal  
 RU: Rusia

Fuente: Autor.

7. El concepto de política marina puede ser definido como política pública de actuación (es decir, como el resultado de la actividad de algún actor público), como respuesta institucional a los problemas que demanda la sociedad y que presenta el espacio marino. Se trata de un instrumento, estrategia o forma de control sobre los múltiples usos del área marina. Las políticas marinas serían la respuesta de cada Estado a los problemas y conflictos marinos que se desarrollan en áreas bajo su jurisdicción.

**La acción pública se ejerce sobre el espacio oceánico para responder a demandas sociales, cuestiones ambientales y necesidades económicas, y para afrontar también la defensa de la soberanía territorial.**

#### **1.4. Relación entre políticas públicas y políticas marítimas: ¿las PM son una PP más?**

8. Las políticas marinas de nueva generación, aún en fase de formulación/elaboración en la actualidad, se adaptan al esquema general de las políticas públicas (mismos elementos constitutivos; mismas fases de formulación, desarrollo e implementación; existencia de autoridad legitimada para ello; respuesta a un problema social/espacial).

9. Los elementos de diferencia y peculiaridad del medio marino conllevan ciertos retos para la aplicación de específicas políticas marítimas específicas: al comparar con los territorios emergidos, la delimitación de las varias zonas del mar resulta incluso menos ágil y cierta, afectando a la aplicación de las normativas establecidas; la complejidad del medio (columna de agua, lecho y subsuelo) requiere de actuaciones diversas y específicas; finalmente, su natural e histórica “globalización” como tradicional lugar de tránsito y medio para el desarrollo de flujos –cada vez más intensos– de todo tipo de bienes y de personas, proyecta el mar y sus usos en el límite entre la dimensión nacional y la internacional y dificulta su control por parte del Estado. Por otra parte, la extensión del poder de los últimos sobre ciertas áreas del océano, indica una reformulación implícita de la idea de territorialidad nacional y representa una contracción del espacio marino común: un proceso que recuerda lo que algunos autores calificaron como un principio de “nacionalismo marítimo”.

**La política marítima es una política pública más de los Estados (comparte elementos, metodología de formulación y desarrollo, y objetivos), aunque posee ciertas peculiaridades: problemas de delimitación del ámbito de actuación, movilidad de recursos a gestionar, área de interacción de políticas domésticas y exteriores, etc.**

#### **1.5. Política marítima y organización político-territorial del Estado**

10. Otra peculiaridad importante de las políticas marítimas como políticas públicas es el hecho de que tienen dos caras complementarias: una exterior y otra interior. En cuanto a la primera, los Estados deben afrontar la gestión de áreas jurisdiccionales en las que tienen que asumir, de modo conflictivo o cooperativo con otros Estados, responsabilidades y obligaciones de cara a la



preservación de recursos, la protección ambiental y la seguridad e integridad territorial. En cuanto a la interior, se trata de una política de gestión de espacios que también son parte integrante del territorio nacional (aguas interiores, mar territorial) y de espacios sobre los que cada Estado establece un control económico exclusivo (zona económica exclusiva, plataforma continental).

11. El discurso central de las relaciones internacionales supera el enfoque meramente estadocéntrico, asumiendo la realidad de los hechos transfronterizos y globales (las cuestiones ambientales marinas, de gestión de recursos marinos vivos altamente migratorios y de transporte marítimo son claros ejemplos) e incorporando a la agenda las *low politics* (temas socioeconómicos, medio ambiente, jurisdicciones marinas), pero manteniendo vivas las preocupaciones geopolíticas o *high politics* (distribución del poder, liderazgo internacional, medios para el control y seguridad de los espacios nacionales) y, por supuesto, las geoeconómicas.

**La política marítima tiene una dimensión exterior, dado que se trata de planificar/gestionar ámbitos nacionales frente a otros Estados, de ordenar espacios y recursos en ámbitos muchas veces compartidos, de abordar problemas (como los ambientales) de modo compartido o cooperativo con otros países.**

**En cuanto a su dimensión interior, la gestión marina deja de ser materia exclusiva del Estado (Gobierno Central) para pasar también a niveles sub-estatales. En la UE, las regiones u otros niveles sub-estatales están adquiriendo un creciente protagonismo.**

12. Las políticas marítimas se han desplazado hacia el ámbito doméstico, sumando, a su dimensión internacional, una dimensión de política territorial que, evidentemente, significará que distintos niveles administrativos (desde el central al local, lo que algunos denominan el “mesogobierno”) estén implicados, según su capacidad y competencias, en su formulación, desarrollo e implementación. La generalización y expansión de distintos usos y actividades en el mar son un hecho objetivo que, no sólo es contemplado por los Estados como materia susceptible de gestión, sino también por los niveles políticos de tipo “intermedio”, que podrían ver en el espacio marítimo una fuente de ingresos y un objeto más de su quehacer planificador.

13. Las Comunidades Autónomas españolas asumen, sobre la base de lo establecido en la Constitución y los Estatutos autonómicos, la titularidad de competencias en diversas materias que, por su naturaleza (pensemos en la pesca, el transporte marítimo, los puertos, etc.), comportan el ejercicio de sus potestades y funciones sobre espacios marítimos. Sin embargo, el ejercicio de tales competencias sobre esas áreas, que no debería plantear ningún problema, tiene ciertas dificultades de interpretación. Ello se debe a que existen dos concepciones de “territorio”. Una, más clásica y vinculada a la teoría del Derecho y del Estado, plantea que el territorio es estrictamente el espacio terrestre emergido. Otra, más reciente y dentro de los modernos planteamientos del derecho internacional, considera que el territorio es el ámbito de ejercicio de competencias y que, en sentido amplio, engloba todos los espacios físicos (terrestres, aéreos y marítimos).

14. La delimitación estatutaria del territorio autonómico, hecha sobre la base de la división provincial, sigue una concepción tradicional y administrativista del territorio, por lo que no incluye el espacio marítimo. Ello se planteó así, en parte, porque el legislador creyó indispensable dejar fuera del control de las CC.AA. unos espacios (los marítimos) que son elementos constitutivos del territorio estatal entendido como ámbito donde el Estado ejerce soberanía. Tal proceder parece extraño, en tanto en cuanto la cesión de competencias en un espacio (como se hace ya en el espacio terrestre de las regiones) no supone nunca alteración o anulación de la soberanía del Estado. Frente a esa concepción territorial limitada de los Estatutos (sólo el territorio emergido), hay otra perspectiva que reconoce claramente que las CC.AA. tienen competencias con un determinado contenido o alcance territorial y que ese territorio tiene un sentido amplio, es decir, extendiéndose hacia el mar. El propio Tribunal Constitucional ha admitido muchas veces el ejercicio de competencias de las CC.AA. en espacios marítimos.

### **1.6. La soberanía marítima y la política pública marítima**

15. Como se decía más arriba, las políticas marítimas tienen una doble vertiente (interior y exterior). En el ámbito exterior, el creciente desarrollo y la intensidad de los procesos transfronterizos han erosionado parte del papel que los Estados han jugado tradicionalmente en la formulación de políticas públicas y en la participación en la arena política internacional. Paradójicamente, el protagonismo del Estado en la política oceánica se ha desarrollado institucionalmente sobre la base de actores, organismos e iniciativas de carácter internacional, cuyo punto de partida en los tiempos recientes puede ser la Convención sobre el Derecho del Mar. Está apareciendo, a nivel internacional, lo que algunos denominan un modelo “multicéntrico” en el que se redistribuiría la autoridad del Estado tanto hacia arriba (organizaciones supranacionales, gobernanza global) como hacia abajo (gobiernos sub-estatales, movimientos sociales).

16. Además, el desarrollo de las políticas marítimas y la planificación espacial, por su propia naturaleza política, legal e institucional, exigen una reformulación del papel de los océanos como componente o dimensión político-territorial del Estado. Los nuevos instrumentos de gestión marina son una clara muestra de la necesidad de adaptarse a un nuevo concepto de “soberanía marítima” hasta ahora caracterizado por la primacía de los Gobiernos centrales en la *res maritima*, pero que paulatinamente irá avanzando hacia una situación en la que las capacidades del nivel central muy probablemente convivirán con las de entidades político-administrativas menores (regiones, municipios). Es decir, que el Estado, no sólo pierde parte de su “centralidad” y protagonismo en lo exterior (diluyéndose sus capacidades en un marco global y traspasando competencias a instancias supranacionales), sino también en el ámbito doméstico, donde cede competencias –territoriales y/o sectoriales– a unidades político-administrativas menores.

17. Parece emerger por doquier un nuevo concepto de “soberanía marítima”, no sólo por la incorporación de un territorio de naturaleza claramente diferente, “fluida” y compleja, sino sobre todo por la pérdida del monopolio político que el

Estado ha detentado tradicionalmente, lo que significa, en el contexto europeo, ceder poder hacia las instituciones comunitarias, que pretenden marcar directrices de política marítima común, y hacia las instituciones subestatales, que pretenden asumir competencias de planificación espacial marina y de participación directa en los asuntos europeos.

### 1.7. Algunas aclaraciones terminológicas

18. La ordenación de los espacios marinos es un tema que ha sido incorporado muy recientemente a las agendas políticas de los organismos internacionales y los Estados. Aunque a veces, tanto en la literatura académica como en los documentos oficiales, se utilizan de forma indistinta términos como “gestión oceánica”, “política marina (o marítima)”, “gobernanza oceánica” o “estrategia marina”, sería preciso establecer qué matices diferenciadores existen entre ellos.

19. Un rápido repaso a las referencias sobre políticas y mecanismos de intervención en el medio oceánico (véanse publicaciones como *Marine Policy, Coastal Management, Ocean and Coastal Management* y *Ocean Yearbook*, distintos años, y otras referencias bibliográficas), nos permite comprobar que, de manera preferente, los artículos y libros escritos durante los años 70 y 80 llevan denominaciones en las que se incluyen los conceptos “política marina” (Underdal, 1980) o “gestión oceánica” (*ocean management*) (Armstrong, Ryner, 1981; Vallejo, 1988), mientras que a partir de los 90 y, sobre todo, desde el 2000 predomina en los títulos el concepto de “gobernanza oceánica” (Cicin-Sain, 1994; Mc Dorman, 2000; Kimball, 2001; Hinds, 2003; Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos, 2004).

20. El concepto de **gestión oceánica** tiene el significado de instrumento, estrategia o forma de control centralizado sobre los múltiples usos del área marina.

21. Una **política marina nacional** –que hasta el momento actual más bien son “políticas” en plural (políticas sectoriales, se entiende)– sería la respuesta de cada Estado a los problemas y conflictos marinos que se desarrollan en áreas bajo su jurisdicción. Este enfoque, lógicamente, ha ido orientándose paulatinamente hacia una mayor integración intersectorial, interadministrativa y geográfica (razones biofísicas, funcionales y socioeconómicas obligan a tomar en consideración conjuntamente los espacios oceánicos y los costeros), mucho más apropiada para el logro del desarrollo marino. El ámbito geográfico de estas políticas marinas nacionales sería lo que algunos autores denominan “área litoral” (*coastal zone* para los anglosajones), es decir, el espacio que engloba las aguas oceánicas bajo jurisdicción nacional, el dominio marítimo-terrestre (el componente anfíbio) y el área plenamente terrestre, tanto litoral (*coastal uplands* en inglés) como continental (una extensión tierra adentro poco delimitada, pero con ciertas relaciones respecto al mar)<sup>1</sup>. Es por esto por lo que muchas veces se identifica la política marina nacional (el conjunto de

---

<sup>1</sup> En algún informe del Plan de Acción para el Mediterráneo aparece esta concepción “amplia” del área litoral (*vid.* UNEP/MAP, 1995). Era también la propuesta del Prof. Adalberto Vallega (1998). En el ámbito anglosajón, también este tipo de consideración “amplia” de la zona litoral o costera apareció en los años 70 en la gestión costera de California.

estrategias) con la **ordenación del litoral o zona costera** (un instrumento más técnico y operativo para llevar a cabo la implementación de la anterior). Otros autores, sin embargo, diferencian entre la simple ordenación costera, de alcance geográfico bajo (una concepción geográficamente más restringida y limitada al borde costero o a la zona intermareal) y de bajo nivel de orientación política nacional, y la política nacional oceánica, que englobaría todos los espacios marinos y costeros bajo soberanía nacional. La política marítima u oceánica sería, pues, un planteamiento reflexivo y estratégico que establece los grandes objetivos y las directrices, y también un marco decisional para lograr la gestión integrada de los recursos marinos y el espacio oceánico, con un enfoque de eliminación o minimización de los conflictos y la competencia entre usos y de protección de los valores y beneficios que, a largo plazo, proporcionan las áreas marinas bajo jurisdicción nacional.

## 1.8. Planificación Espacial Marina (PEM)<sup>2</sup>

22. La planificación espacial es un proceso que, superando el tradicional enfoque de la gestión costera, puede condicionar *dónde* y *cuándo* ocurrirán las actividades en el espacio marino. La planificación espacial marina, como proceso para asignar espacios a usos específicos, puede ayudar a evitar conflictos entre usuarios (dado que pueden concurrir simultáneamente en un mismo espacio), a mejorar la gestión de las reclamaciones de espacio, a hacer más sostenible la gestión de actividades marinas y a apoyar una gestión ecosistémica de océanos y mares. Otra forma de definirla es la siguiente: proceso de análisis y asignación de partes de los espacios marinos tridimensionales a usos específicos, para lograr objetivos ecológicos, económicos y sociales que son usualmente especificados a través del proceso político; el proceso de PEM desemboca normalmente en una visión o plan comprensivo para una región marina. Es, en suma, un complicado pero necesario proceso para establecer una organización más racional del uso del espacio marino y de las interacciones entre usos con el fin de proteger la diversidad biológica del medio marino, tomando también en cuenta los objetivos sociales y económicos (para otras definiciones, consúltese anexo).

**Apoiada en una gestión ecosistémica, la planificación espacial marina viene a ser el instrumento clave para ordenar, de modo racional, concreto y detallado, áreas específicas del mar, asignando usos, evitando conflictos, protegiendo el medio e impulsando actividades económicas.**

23. Este tipo de planificación marina es similar a la desarrollada en tierra (ordenación del territorio, *aménagement du territoire*, *regional planning*). Así, crea y establece una organización más racional del uso del espacio marino y de las interacciones entre usos, mantiene el equilibrio entre la demanda de desarrollo y la necesidad de proteger el medio, y logra objetivos sociales y económicos de un modo abierto y planificado. Analiza y asigna partes del espacio tridimensional marino a usos específicos (no necesariamente usando

<sup>2</sup> Aunque en este y en otros muchos documentos se emplea el término *planificación espacial marina*, la Comisión Europea da preferencia al término *planificación espacial marítima* con el fin de destacar el enfoque intersectorial global del proceso. *Vid.* Comisión de las Comunidades Europeas (2008), pág. 2.

la técnica del “zoning”), con el fin de lograr objetivos ecológicos, económicos y sociales.

24. La creciente demanda de bienes y servicios de origen marino (alimentación y energía sobre todo) excede muchas veces la capacidad de las áreas marinas para responder simultáneamente a utilidades tan diversas. Los recursos marinos son bienes comunes de libre acceso y ello puede conducir a su posible agotamiento. Debido a que no siempre los bienes y servicios marinos pueden expresarse en términos monetarios y, por ende, no pueden ser regulados a través de los instrumentos de mercado al uso (pensemos en los servicios de tipo ecológico y en los hábitats naturales), es preciso que los poderes públicos sean los responsables de establecer el marco regulador sobre aspectos tales como: qué recursos son explotables, de qué modo, en qué grado, dónde y en qué momento. Este proceso sería realizado precisamente a través de la planificación espacial marina. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el espacio oceánico no es homogéneo y que ciertas áreas marinas son más importantes y vitales que otras. Una planificación/gestión eficiente debe tomar en consideración esa heterogeneidad espacial (y temporal) del espacio marino y valorar adecuadamente el interés (ecológico, económico o histórico-cultural) que pueda derivarse de cada tipo de áreas.

Cuadro 2. Beneficios potenciales de la planificación espacial marina

- Enfoque holístico que permite manejar distintos objetivos y alcanzar el desarrollo sostenible.
- Mejor integración de los objetivos marinos (entre distintas políticas y distintos niveles de planificación).
- Enfoque más estratégico y proactivo.
- Mayor certidumbre a la hora de tomar decisiones.
- Sistema de licencias y concesiones más eficiente y responsable.
- Reducción de conflictos.
- Reducción del riesgo de actividades que afectan al medio ambiente.
- Mejor capacidad para planificar nuevas y cambiantes actividades.
- Uso más eficiente de espacios y recursos disponibles.
- Gestión de la información más estratégica y efectiva.

Fuente: Adaptado de Gilliland y Laffoley (2008, 788).

25. En cuanto a los elementos estrictamente espaciales (alcance y escala), lo lógico es pensar que la MSP debe abarcar todas las aguas dentro de una jurisdicción particular (por ejemplo la ZEE de un Estado); sin embargo, el grado de esfuerzo planificador y el nivel de detalle requerido variarán espacialmente dependiendo de las circunstancias. En cuanto a las escalas, lo mejor es usar un enfoque jerárquico, abordando diferentes aspectos o detalles en cada nivel. Sería un “enfoque anidado” (*nested approach*) en el que cada nivel proporciona el contexto para el nivel inferior. La escala a la que cada nivel se define varía de un país a otro. En ciertos casos se piensa adoptar el nivel nacional (*strategic planning policy guidance*), ciñéndose a las fronteras o jurisdicciones nacionales, el regional (*integration of policy and comprehensive planning*) y el local (por ej. áreas densamente utilizadas o altamente conflictivas como algunos estuarios). Igualmente importante es definir las fronteras de las áreas de actuación, tanto de modo “lateral” (a lo largo de la costa), como hacia tierra firme (*landward*) y hacia el océano (*seaward*). Por otro lado, las experiencias

nacionales deben conducir hacia una MSP sobre escalas regionales/internacionales. El problema, sin embargo, es responder a la cuestión de cuál es la escala adecuada para establecer una MSP, o, planteado de otro modo, ¿cuáles son los límites del espacio adecuado para una gestión ecosistémica y espacial del medio marino?

26. Si nos movemos en un nivel internacional, podemos tomar como referencia los grandes ecosistemas marinos (*large marine ecosystems*), cuyas fronteras se extienden más allá de las fronteras nacionales y que requieren la cooperación entre dos o más Estados. Es idóneo en esos casos de escala regional/internacional recurrir a las convenciones regionales como marco regulador (la Directiva sobre Estrategia Marina de la UE define una serie de regiones marinas y sub-regiones como unidades de gestión). Si tomamos la escala nacional, el derecho del mar establece una serie de competencias de actuación y gestión sobre distintas jurisdicciones (aguas interiores, aguas archipelágicas, mar territorial, zona contigua, plataforma continental, zona económica exclusiva y zonas de pesca). Así mismo, es preciso considerar otras medidas reguladoras relativas a la navegación (esquemas de separación de tráfico, rutas recomendadas, áreas de precaución, reglas de la IMO, etc.), a las áreas especialmente sensibles ecológicamente (IMO), o a la gestión y conservación de recursos vivos (convenios y acuerdos sobre pesca, organizaciones regionales de pesca). El ejercicio de la completa jurisdicción sobre el espacio marino nacional (que se materializa en la explotación económica del mismo) debe guardar un cierto equilibrio con la necesidad de proteger el medio ambiente marino (una cuestión que afecta e interesa globalmente). Debe haber, pues, un equilibrio entre el interés global y el interés nacional. Además, los Estados tienen que asegurar que las actividades que tienen lugar bajo su jurisdicción, *ratione loci* (aguas interiores, mar territorial, ZEE, plataforma continental), *ratione materiae* (barcos que navegan con bandera nacional), no causen daño a otros Estados o a espacios más allá de su jurisdicción.

### Cuadro 3. Algunos ejemplos de planificación espacial marina

- Marine Bioregional Plans (Australia).
- Great Barrier Reef Marine Park Zoning (Australia).
- Master Plan for the North Sea (Bélgica).
- Spatial planning for the German North Sea and Baltic Sea (Alemania).
- Spatial planning for the German coastal state waters of Mecklenburg-Vorpommern (Alemania).
- Barents Sea-Lofoten Area Integrated Management Plan (Noruega).
- Integrated Management Plan for the North Sea 2015 (Holanda).
- Florida Keys National Marine Sanctuary (EEUU).
- Eastern Scotian Shelf Integrated Management Plan (Canadá).
- Marine functional zoning in the Chinese Territorial Sea (China).
- Provincial Resource Management Plan (Filipinas).
- Libro Verde sobre la future política marítima de la Unión Europea.

Fuente: Marine Spatial Planning (UNESCO) <http://www.unesco-ioc-marinesp.be/>; Douvere *et al.* (2007); Ehler (2008).

## 2. POLÍTICAS MARÍTIMAS

### 2.1. Análisis de casos en Europa, UE, y otras iniciativas en América del Norte, Asia y Oceanía. Rasgos comunes y diferenciadores

27. Desde hace algunos años, ciertos países han emprendido un importante e interesante proceso de planificación y gestión de sus espacios marítimos. Así, EE.UU., por ejemplo, dio un temprano ímpetu a este tema gracias a la constitución de la llamada Comisión *Stratton* a finales de los 60, a la elaboración, por parte de esa comisión, del conocido informe “Nuestra Nación y el Mar”, a la redacción de la *Coastal Zone Management Act* (1972) y al establecimiento de la *NOAA (National Ocean and Atmospheric Administration)*. Ya en tiempos mucho más recientes, asistiremos a la formulación de instrumentos jurídicos como la *Oceans Act* de Canadá, la *Oceans Act* de EE.UU. o la *Basic Act on Ocean Policy* de Japón, y a la redacción de documentos político-estratégicos muy ambiciosos como la *Canada’s Oceans Strategy*, la *Australia’s Oceans Policy*, o el *Ocean Blueprint for the 21th Century* de EE.UU. A estas iniciativas podríamos sumar las de China o Japón y, en países menos desarrollados, las políticas o estrategias marítimas de Panamá, Brasil, Colombia o India.

28. Los casos norteamericanos son interesantes para nosotros tanto porque han resultado ser los pioneros, la vanguardia, en este tipo de iniciativas políticas de actuación en el espacio marítimo, como por representar ejemplos relevantes del modo en que Estados descentralizados (Canadá y EE.UU. son países federales) acometen la tarea de la gestión oceánica y la transferencia de competencias a las entidades político-administrativas sub-estatales (Provincias y Territorios en Canadá y Estados –*States*– en EE.UU.). Aunque, como decíamos más arriba, EE.UU. comienza en los años 60 a interesarse por la ordenación de sus espacios marítimos, desde los años 80 es **Canadá** quien, de alguna forma, ha tomado cierta delantera, especialmente con la publicación en 1987 del informe “*Oceans Policy for Canada*” (donde se precisaba qué oportunidades económicas y tecnológicas tendría Canadá en el momento en que se estableciera su ZEE y qué necesidades existían en cuanto a explotación de los recursos), la redacción de la *Oceans Act* en 1996, en la que se destacan como elementos clave el principio de precaución, la gestión integrada y el desarrollo sostenible, y con la presentación de una estrategia oceánica de carácter nacional en 2002. Por otra parte, es interesante destacar que, si bien las políticas marinas canadienses han tenido un marcado carácter sectorial (hecho que se refleja igualmente en la legislación y las instituciones) y un sesgo hacia los problemas pesqueros y ambientales, han ido con el tiempo integrándose en el marco de unos objetivos más ambiciosos, generando los recientes planteamientos sobre gobernanza oceánica recogidos en la *Canada’s Oceans Strategy (COS)*. La COS pretende promover el desarrollo de asociaciones entre sector público y privado y apoyar a los sectores económicos emergentes, asegurando al mismo tiempo la conservación y sostenibilidad de los recursos oceánicos. Además, la COS plantea como medio más adecuado una planificación y gestión integradas e indica como objetivos políticos los siguientes: a) comprender y proteger el medio marino, b) fomentar y apoyar las oportunidades económicas sostenibles y c) potenciar el liderazgo internacional.

Este último objetivo se logrará potenciando tanto cuestiones de índole internacional (cooperación con terceros países y organismos internacionales, implementación del derecho internacional del mar) como nacional (ejercicio de la soberanía nacional, planteamiento de seguridad, gobernanza efectiva).

29. El segundo de los casos analizados en Norteamérica es el de los **EE.UU.** Como en el caso anterior, EE.UU. ha tenido una aproximación fundamentalmente sectorial a la gestión oceánica y ello es palpable en la diversa legislación dedicada a los temas marítimos (*National Marine Sanctuaries Act*, 1972; *Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act*, 1976; *Deep Seabed Hard Mineral Resources Act*, 1980; *Sustainable Fisheries Act*, 1996; *Coral Reef Conservation Act*, 2000; etc.). Junto a esa legislación, y como marco legal fundamental, debemos citar la *Coastal Zone Management Act* de 1972, que, entre otras cosas, define los *Special Area Management Plans (SAMP)*<sup>3</sup>, instrumentos de planificación marina que ya se está aplicando en Rhode Island, Massachussets y California. Recientemente, con la aprobación en el año 2000 de la *Oceans Act*, se consiguió disponer de una herramienta jurídica de carácter más global cuyo objetivo esencial era crear una comisión que sugiriese y recomendase una política nacional oceánica más comprehensiva, integrada y coordinada. La futura *National Ocean Policy* abordará un amplio espectro de asuntos marítimos, desde la gestión y conservación de los recursos marinos o la prevención de la contaminación, hasta el apoyo a la ciencia marina, el comercio y el transporte, sin olvidar, por supuesto, el papel de liderazgo de los EE.UU. en el campo de las actividades oceánicas y costeras. Desde 2000, la Comisión sobre Política Oceánica ha venido trabajando en este proyecto de política marítima para EE.UU. y fruto de su tarea fue la publicación del informe *An Ocean Blueprint for the 21<sup>st</sup> Century*, que recomendaba, entre otras cosas, el establecimiento de un *National Ocean Council (NOC)* –que desarrollará, al más alto nivel, políticas nacionales y coordinará su implementación– y un *Consejo de Asesores Presidenciales sobre Política Oceánica*, la creación de una *Oficina de Política Oceánica* para dar apoyo al NOC y al Consejo de Asesores, el establecimiento, por parte del NOC, de un *Comité sobre Gestión de Recursos Oceánicos*, la ratificación por parte de EE.UU. de la Convención sobre el Derecho del Mar y también del Convenio sobre Biodiversidad de 1992, la participación de los científicos norteamericanos en organizaciones y programas científicos internacionales (con el apoyo del Departamento de Estado) y el incremento de los esfuerzos para cooperar en materia científica y de gestión con otros países. Como respuesta a ello, el Congreso de EE.UU. preparó un importante proyecto de ley, *“Oceans Conservation, Education, and National Strategy for the 21st Century Act”* (conocido también como *Oceans 21*), cuyos objetivos serán establecer una política oceánica nacional, reformar la NOAA y conformar una estructura de gobernanza oceánica nacional y regional. Como últimos hitos de la política marítima de EE.UU. podemos citar el documento de la *Joint Ocean Commsision Initiative* con las recomendaciones y prioridades en materia marítima para la Administración Obama, o el propio Memorandum de la Casa Blanca en el que se crea la *Interagency Ocean Policy Task Force (Task*

<sup>3</sup> El término *special area management plan* significa “a comprehensive plan providing for natural resource protection and reasonable coastal-dependent economic growth containing a detailed and comprehensive statement of policies; standards and criteria to guide public and private uses of lands and waters; and mechanisms for timely implementation in specific geographic areas within the coastal zone” (*Coastal Zone Management Act*, Section 304 (17)).



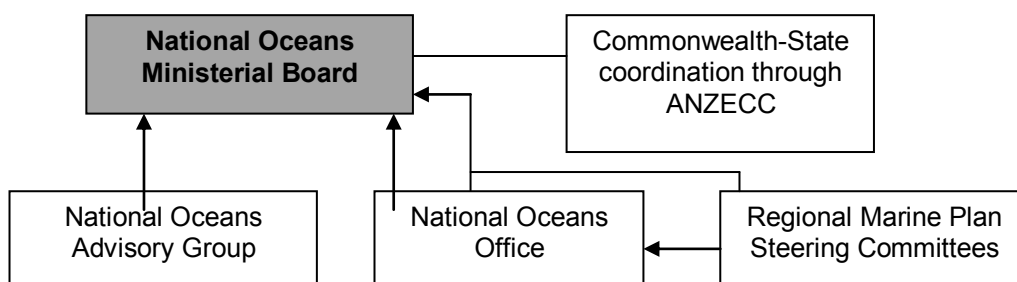
Force), que será la encargada de redefinir la política oceánica e impulsar una gestión costera y una planificación espacial marina efectivas.

30. La **República Popular China** ha desarrollado un amplio instrumental legislativo asociado a los temas oceánicos desde los años 80 y 90. Sobre todas estas leyes destaca la *Law on Management of Sea Area Use* (promulgada en 2002), que busca gestionar los derechos de propiedad y los principales usos oceánicos de las aguas interiores y del mar territorial chino, estableciendo una clasificación de esos usos y concediendo licencias de utilización de este espacio de acuerdo con las funciones clasificadas. Es la única ley que, explícitamente, relaciona la gestión de áreas definidas con ciertas actividades desarrolladas en ellas. Además, regula y separa la jurisdicción sobre las zonas marinas entre la Administración Estatal Oceánica, el Departamento de Pesca y la Administración de Seguridad Marítima. La *Administración Oceánica Estatal* es el órgano administrativo responsable de la ejecución y puesta en marcha de la política oceánica china. Esta agencia, que es la que lidera y desarrolla la política oceánica china, es responsable de la supervisión y gestión del medio ambiente marino y de la organización de la investigación científica, el seguimiento y la evaluación en este mismo ámbito. En la reforma de 1998 pasa a depender del nuevo Ministerio de Planificación Territorial y Recursos. Por otro lado, e impelido por los problemas de sostenibilidad y desarrollo económico, el Estado chino elaboró en 1994 un *Plan Nacional para el Desarrollo Marino (2001-2010)*, dedicado a promover y guiar las actividades económicas marinas. El intento más firme de superación de los anteriores enfoques sectoriales en la gestión oceánica comienza a desarrollarse especialmente a través de la *China Oceans Agenda 21* —una guía para la exploración y protección de los recursos marinos, la lucha contra la contaminación, la implementación del desarrollo sostenible, y el establecimiento de un sistema de gestión integrada costera y marina—, del *Libro Blanco sobre el Desarrollo de los Asuntos Marinos Chinos* — que plantea la gestión sostenible en seis áreas o sectores marinos— y de la *Política Oceánica China* de 1991. Esta última, pone el acento en una gestión holística e integrada, desarrolla aspectos del Convenio de Naciones Unidas para el Derecho del Mar y establece los objetivos y tareas básicos de la gestión oceánica en los años venideros. No deja de resultar significativo que esta política china establezca como prioridad el desarrollo de la economía marina y que haya sido probablemente la primera política oceánica moderna de tipo multisectorial para ser desarrollada a nivel mundial. Todo este planteamiento marítimo chino vendría a dar respuesta a las necesidades del enorme y rápido crecimiento industrial y comercial que sus regiones costeras han venido adquiriendo desde las reformas económicas de los años 80. Pensemos, por ejemplo, en la necesidad de satisfacer una demanda energética creciente, fenómeno que está impulsando hacia la búsqueda de reservas de hidrocarburos en el subsuelo de los fondos oceánicos y hacia el establecimiento de regulaciones específicas (*Regulaciones concernientes a la Protección Ambiental en la Exploración y Explotación de Petróleo Offshore* de 1983; *Ley de Recursos Minerales* de 1986, enmendada en 1996; leyes sobre las distintas jurisdicciones marítimas chinas de 1992 y 1998). Esas iniciativas para el desarrollo de los hidrocarburos *offshore* se reflejarán también en el *Plan Nacional de Desarrollo Marino (2001-2010)*, en el que los sectores marítimos,

especialmente la explotación petrolífera, comienzan a considerarse como pilares de la economía nacional.

31. En Oceanía, destacan como casos dignos de estudio Australia y Nueva Zelanda, aunque nos centraremos fundamentalmente en el primero dado su avanzado estado de desarrollo e implementación. **Australia**, que ya desde los años 70-80, e incluso antes (Ley de pesca de 1952), mostró un especial interés por la gestión de sus espacios marítimos (elaboración de distintas leyes reguladoras de aspectos marítimos, formulación del *Oceans Rescue 2000 Program*, constitución de la *Resource Assessment Commission*, firma de acuerdos cooperativos en materia oceánica entre Gobierno Federal – *Commonwealth*– y Estados), entrará de lleno en esta nueva era de las políticas oceánicas en los años 90 al ampliar sustancialmente sus jurisdicciones marítimas (reclamación de mar territorial de 12 millas, zona económica y plataforma) y enfrentarse a nuevas y mayores responsabilidades gubernamentales en cuanto a su gestión y a determinadas implicaciones federales e internacionales: soberanía compartida entre Gobierno Federal y Estados en el nuevo mar territorial de 12 millas; cambios legislativos de cierta importancia (*Maritime Legislation Amendment Act*, *Offshore Minerals Act*); ampliación de los derechos soberanos australianos sobre una mayor superficie marina; necesidad de negociación frente a terceros países que pudieran verse afectados por la ampliación; obligatoriedad de cumplir con los distintos compromisos que el derecho internacional del mar impone a Australia. Aunque existen ciertos paralelismos con Canadá y EE.UU., el caso australiano es hoy, junto con Nueva Zelanda, un ejemplo de formulación de una política oceánica sin la existencia previa de una legislación marítima sobre esta materia. Así, nos encontramos con un amplio listado de leyes sectoriales en distintas materias como la pesca (*Fisheries Management Act* de 1991), la exploración y explotación de yacimientos minerales (*Offshore Minerals Act* de 1994), las jurisdicciones marítimas nacionales (*Maritime Legislation Amendment Act* de 1994) o aspectos relativos a la navegación y el comercio marítimo (la antigua *Navigation Act* de 1912), pero no una legislación oceánica integradora como las que se han formulado en Canadá y EE.UU. Sin embargo, en el momento en que se formula la *Australia's Oceans Policy (AOP)* hay varias instituciones y acuerdos institucionales con una clara vocación de integración y coordinación intersectorial en materia de política oceánica. La AOP no está basada en un instrumento legislativo, sino más bien en una serie de acuerdos político-institucionales que permiten desarrollar una gobernanza oceánica intersectorial y multi-jurisdiccional, especialmente en el caso de la planificación marina regional.

Figura 2. Planificación y gestión oceánica: elementos nacionales clave en Australia



Fuente: Commonwealth of Australia (1998 a, 14).

Cuadro 4. Mecanismos institucionales de coordinación e implementación de la *Australia's Oceans Policy*

<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>National Oceans Ministerial Board (NOMB)</i>: Conjunto de ministerios federales (Medio Ambiente, Industria, Recursos, Pesca, Ciencia, Turismo y Navegación) que tiene como principales responsabilidades dirigir la AOP, coordinar la política intersectorial, supervisar el proceso de gestión regional y establecer las prioridades económicas y científicas en materia oceánica.</li> <li>- <i>National Oceans Advisory Group (NOAG)</i>: Compuesto por miembros de ONGs y del mundo académico y científico, asesorará al NOMB en materias como integración, alcance y efectividad de los planes regionales, siendo un foro de intercambio de información y de perspectivas entre distintos sectores oceánicos.</li> <li>- <i>National Oceans Office (NOO)</i>: Agencia responsable de desarrollar la política oceánica australiana, coordinando el desarrollo, a su vez, de planes marinos regionales y principal elemento de coordinación administrativa entre el Gobierno Central o Federal, los Estados y los Territorios de esta federación. Desempeña un cierto papel en materias oceánicas de ámbito internacional.</li> <li>- <i>Regional Marine Plan Steering Committees (RMP-SCs)</i>: Supervisarán el desarrollo de los planes regionales e informarán al grupo ministerial.</li> <li>- <i>Australian and New Zealand Environment and Conservation Council (ANZECC)</i>: Funciona como un foro coordinador Commonwealth-States.</li> <li>- <i>Natural Resource Management Ministerial Council (NRMMC)</i>: Coordina determinados aspectos relativos a los recursos salvando el escollo que suponen muchas veces los límites jurisdiccionales.</li> <li>- <i>Integrated Ocean Management Working Group</i>: Permite al Gobierno Federal y a los Estados colaborar y desarrollar un enfoque nacional de la gestión oceánica.</li> <li>- <i>Oceans Board of Management (OBOM)</i>: Staff ejecutivo formado por miembros de distintas agencias federales y que tiene por misión supervisar el trabajo de la NOO y asegurar un enfoque de gobierno global integrado.</li> <li>- <i>Oceans Policy Science Advisory Group (OPSAG)</i>: Asesora científicamente al NOMB a través del OBOM.</li> <li>- <i>Expert Working Groups y Regional Stakeholders Groups</i>: Formados por expertos gubernamentales y no gubernamentales y por distintos actores de cada región para asesorar en el proceso de planificación marina regional.</li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Adaptado de Commonwealth of Australia, 1998, a, 14-17; Wescott 2000, 869-870; Foster Haward, 2003; Foster, Haward, Coffen-Smou, 2005, 393-394.

32. La **política oceánica australiana** no surge del vacío; más bien viene a apoyarse en una cierta cultura política que ha reconocido desde hace décadas el interés e importancia de los océanos para el desarrollo a largo plazo de la economía australiana y para la mejora de su medio ambiente. Sobre esa base, el gobierno federal impulsó, a finales de los 90, una política oceánica, integrada y comprensiva, con dos finalidades de máximo interés estratégico: desarrollar plenamente los derechos de soberanía sobre la recién declarada ZEE y asegurar el desarrollo ecológicamente sostenible de los recursos oceánicos tanto para favorecer la creación de riqueza como para proteger el medio ambiente. La AOP es la política australiana más significativa en materia de gobernanza oceánica, puesto que establece el marco general para la planificación/gestión integrada y ecosistémica de todas las jurisdicciones marinas de Australia. Su desarrollo intenta responder a una necesidad de coordinación nacional y de mayor coherencia respecto al derecho del mar y otros acuerdos y normas internacionales. La política oceánica australiana reconoce que la salud e integridad del ecosistema oceánico son fundamentales para un desarrollo ecológicamente sostenible y reconoce la importancia de las dimensiones ambiental, económica y social de los océanos. La AOP establece también una planificación marina regional como camino hacia la consecución de una gestión oceánica integrada y basada en los ecosistemas.

Cuadro 5. Principios para un uso ecológicamente sostenible del océano según la *Australia's Oceans Policy*

La visión y las metas de la AOP son coincidentes con otras políticas y estrategias nacionales como la *National Strategy for Ecologically Sustainable Development*, la *National Strategy for the Conservation of Australia's Biological Diversity*, el *Intergovernmental Agreement on the Environment* y el *Heads of Agreement on Roles and Responsibilities*. Los principios que a continuación se enumeran deben aplicarse en cualquier decisión o acción que afecte al acceso y uso del mar y sus recursos, teniendo en cuenta que los grandes objetivos son la integridad de los ecosistemas y el desarrollo sostenible:

- Mantenimiento de ecosistemas marinos saludables y productivos.
- Todos los ciudadanos deben compartir los beneficios obtenidos de los recursos marinos comunes y las responsabilidades en torno a ellos.
- Actividades económicas internacionalmente competitivas y sostenibles (esenciales para crear riqueza, empleo y desarrollo regional).
- Gestión integrada como medio para satisfacer las aspiraciones económicas, ambientales, sociales y culturales.
- Implicación del conocimiento científico en la gestión de actividades humanas en el ámbito oceánico.
- Prioridad en el mantenimiento de la salud e integridad de los ecosistemas.
- Principio de precaución para prevenir la degradación ambiental del océano.

Fuente: Commonwealth of Australia (1998 a, 18-19).

33. Por su interés a la hora de comprender mejor los mecanismos de coordinación entre distintos niveles político-administrativos y de distribución de competencias marítimas, es preciso dedicar algunas líneas al llamado ***Offshore Constitutional Settlement*** (“**Acuerdo Constitucional Offshore**”) **australiano**. El acuerdo surge como reacción al centralismo que el gobierno laborista pretendía imponer en cuanto a gestión de espacios oceánicos a través de la *Seas and Submerged Lands Act* (que planteaba la soberanía del Gobierno Federal sobre mar territorial y plataforma). El Partido Liberal, que

llega al Gobierno Federal tras las elecciones de diciembre de 1975, plantea, frente al “federalismo coercitivo” del anterior Ejecutivo, una política de “*nuevo federalismo*” en la que se recupere un ambiente de mayor diálogo con los Estados. Fruto de ese “nuevo federalismo” (el único fruto) es el *Offshore Constitutional Settlement* de 1979 y la *Coastal Waters Act* de 1980, que concedían mayores capacidades a los Estados en su mar territorial adyacente (o “aguas costeras”). Hubo, pues, un principio de acuerdo entre Gobierno Federal y Estados para distribuir competencias y jurisdicciones (aguas costeras o mar territorial de 3 millas para los Estados; aguas más allá de ese límite para el Gobierno Federal) y para establecer algunas autoridades conjuntas para la gestión de ciertos aspectos marítimos.

Tabla 1. Motivaciones básicas para acometer una política marítima nacional en cuatro casos de estudio.

MOTIVACIONES	CANADÁ	EE.UU.	AUSTRALIA	CHINA
Protección ambiental				
Uso sostenible de áreas marinas				
Recursos energéticos				
Regulación del transporte				
Uso de los recursos marinos				
Turismo				
Cables submarinos y tuberías				
Conservación/gestión de pesca y acuicultura				
Investigación científica				
Contaminación marina				
Puertos				
Patrimonio marítimo				
Recursos farmacéuticos y biogénéticos				
Defensa				
Construcción, ingeniería y otras industrias marítimas				
Cambio climático				
Desarrollo de la tecnología				

Fuente: Elaboración propia.

34. Como podemos observar en la tabla precedente, los cuatro **principales casos extraeuropeos analizados (Canadá, EE.UU., China y Australia)** comparten ciertos rasgos interesantes. Además de su tamaño y, sobre todo, de la amplitud de las zonas marítimas bajo sus respectivas jurisdicciones nacionales, los cuatro países se han enfrentado en las últimas décadas a desafíos económicos y ambientales de envergadura y a una creciente responsabilidad en los espacios marítimos que controlan. De ese modo, la protección ambiental y el logro de un uso sostenible del océano, junto con la necesidad de medidas de conservación de los recursos marinos vivos, son las principales motivaciones para la puesta en marcha de políticas marítimas

nacionales. Les siguen en importancia el interés por los recursos energéticos, la regulación de actividades como el transporte o el turismo, o la investigación científica. En cualquier caso, los cuatro casos, junto con algún otro que se analiza más abajo, se sitúan en la vanguardia de las iniciativas políticas marinas, en tanto en cuanto han logrado, al menos parcialmente, superar un enfoque sectorial de la gestión y diseñar políticas integradas y mecanismos de implementación, en los que los niveles político-administrativos subnacionales tienen un papel fundamental.

35. Entre otros casos extraeuropeos podemos destacar **Nueva Zelanda**, que, con una ZEE que es unas 15 veces su territorio emergido, es un país totalmente vinculado al mar. Ello ha hecho que, desde el punto de vista jurídico e institucional, se hayan elaborado distintos instrumentos de gestión marítima, incluidos algunos que otorgan un reconocimiento de los derechos de propiedad de los recursos pesqueros al pueblo maorí (*Tratado de Waitangi*). El enfoque predominantemente sectorial de las políticas marinas neozelandesas se está intentando paliar a través de la *National Oceans Policy*, que está aún en un proceso de identificación de grandes metas y principios orientadores y de medios óptimos para lograr una gestión integral del medio marino. En un discurso de febrero de 2002, Carolyn Risk, de la Oficina del Ministro Hodgson, llamaba la atención sobre la necesidad de una política nacional oceánica integrada y comprehensiva que supere el enfoque sectorial y compartimentado de las estrategias y legislaciones previas, que reconcilie objetivos e intereses enfrentados y que ofrezca oportunidades y bienestar para toda la ciudadanía. La política oceánica creará un marco de gestión que cohesione e integre, que proporcione directrices para buscar el equilibrio entre intereses culturales, económicos, ambientales y sociales, y que cree mecanismos de resolución de conflictos. Además, la política oceánica de Nueva Zelanda, al igual que la de otros casos ya analizados, parte de una serie de principios generales – sostenibilidad, enfoque ecosistémico, principio de precaución, equidad intergeneracional, respeto por los derechos de los pueblos indígenas, transparencia, participación– que luego deberán ser desarrollados a través de una serie de elementos políticos clave: un modelo de gestión integrada, una gestión holística del medio ambiente, una serie de modelos de toma de decisiones, una adecuada y transparente gestión de la información y un proceso de seguimiento y valoración. A día de hoy, el proceso de desarrollo de la política marítima de Nueva Zelanda está detenido, y tan sólo ha tenido una adecuada formulación e implementación su política de gestión costera (hasta las 12 millas), que, desde luego, no es suficiente para abordar los problemas de todos sus ámbitos jurisdiccionales.

36. La política oceánica de **Japón** se desarrolla fundamentalmente a partir de la promulgación de la *Basic Act on Ocean Policy* (Act No. 33 of April 27, 2007). El propósito de esta ley es sentar las bases para la formulación de un Plan Básico para los océanos, crear una autoridad marítima (*Headquarters for Ocean Policy*) y definir de qué modo lograr una gobernanza comprehensiva del océano en consonancia con su desarrollo sostenible. El Gobierno japonés decidió, en marzo de 2008, formular el *Basic Plan on Ocean Policy*, cuyas medidas se enumeran en el cuadro adjunto.

Cuadro 6. *Basic Plan on Ocean Policy* de Japón: resumen de medidas.

1. Promoción del desarrollo y uso de recursos oceánicos.
2. Conservación del medio ambiente marino.
3. Promoción del desarrollo de la zona económica exclusiva.
4. Medidas para asegurar el transporte marítimo.
5. Refuerzo de la seguridad de los océanos.
6. Promoción de la investigación oceánica.
7. Promoción de I+D en el campo de la ciencia y la tecnología oceánicas.
8. Promoción de las industrias oceánicas y refuerzo de la competitividad internacional.
9. Gestión integrada de la zona costera.
10. Conservación de las islas remotas.
11. Coordinación internacional y promoción de la cooperación internacional.
12. Mejora de la comprensión ciudadana de los océanos y desarrollo de los recursos humanos.

Fuente: *Basic Act on Ocean Policy* (Act No. 33 of April 27, 2007), arts. 17-28

37. En el caso de **Corea del Sur**, se ha pasado de la creación, en los años 80, de un Comité de Desarrollo Marino (creado gracias a la *Marine Development Basic Act* de 1987) al establecimiento, en 1996, de un “Superministerio”, el Ministerio de Asuntos Marítimos y Pesca, que debe integrar las funciones de tipo oceánico de diez autoridades y departamentos gubernamentales. En los últimos años, este ministerio ha establecido, no sólo una política oceánica integrada, sino también varios programas y políticas para afrontar distintos retos. La aprobación de la *Marine and Fisheries Development Basic Act* en 2002 ha permitido establecer una política oceánica comprehensiva. Basado en esta ley, el *Marine and Fisheries Development Basic Plan (Korea’s Oceans Policy)* se estableció en 2004 y consiste, fundamentalmente, en un plan de acción para 2010 y en una visión a largo plazo con el horizonte de 2030.

38. La *National Marine Policy (NMP)* de 1994 representa un intento inicial de **Filipinas** por avanzar hacia una gestión integrada y un desarrollo sostenible de las áreas costero-marinas a través de una política participativa y un proceso de toma de decisiones que logre, entre otras cosas, un mayor equilibrio entre los usos marinos. Su aparición va asociada a la labor del *Philippine Cabinet Committee on Maritime and Ocean Affairs (CABCOM-MOA)*, entidad interministerial que, en los años 90, formuló una acción global para implementar los acuerdos relativos al derecho del mar. El plan de acción, que podemos denominar Política Marina Nacional, fue formalmente aprobado en 1994. Objetivo básico de esta política marina es realizar un cambio en la política de desarrollo del país, subrayando el estatus de Filipinas como Estado archipelágico y moviéndose desde un contexto de desarrollo económico altamente centrado en actividades terrestres hacia otro que ponga el acento en el papel del sector marítimo en la economía nacional. Desafortunadamente, ese enfoque que pone el énfasis en el uso de los recursos oceánicos como clave del desarrollo económico nacional, no ha tenido el éxito esperado debido a problemas político-institucionales. De hecho, una importante institución como era el CABCOM-MOA desapareció en 2001, apareciendo como única entidad de coordinación el *Maritime and Ocean Affairs Center* (creado en 2002), cuyas funciones y autoridad no siempre están claras.

39. La actual Política Oceánica de **India** se basa en el uso sostenible de los recursos oceánicos como medio para beneficiar a la sociedad. De este modo, las oportunidades que el mar ofrece al desarrollo económico y la necesidad de ampliar los esfuerzos de gestión costera llevándolos mar adentro impulsaron la aparición del denominado *Ocean Policy Statement* en 1982. Este documento recoge la idea de que el uso de los recursos marinos vivos y no vivos debe realizarse de un modo sostenible y procurando un beneficio para toda la sociedad. Desde el punto de vista institucional, el *Department of Ocean Development*, creado en 1981, es la agencia clave para coordinar los esfuerzos de intervención en el espacio marino. El caso de India es expresivo de lo que ocurre en numerosos países: falta de una auténtica política marítima integrada, actuaciones sectoriales, necesidad de más recursos humanos y financieros. De hecho, India sólo ha logrado formular, pero no implementar, su política marítima. Es un buen ejemplo de países en fase de formulación, pero no puede compararse, desde luego, con los casos más “maduros” que hemos analizado al inicio de esta parte del informe.

40. En el **sudeste asiático** podemos destacar las iniciativas de países como Malasia, Tailandia y Vietnam. En el caso de **Malasia**, existe una evidente preocupación por los asuntos oceánicos y por la creación de instrumentos legales y de programas concernientes a la educación, la investigación científica y el desarrollo, pero faltan aún un firme planteamiento de política oceánica nacional y una institución que ejerza su liderazgo y dirección en estos temas. Quizá lo más relevante sea, en este caso, el establecimiento, en los años 90, de la *National Policy on Coastal Resources Management* y del *National Coastal Resources Programme*, que, desde una perspectiva integrada y sistemática, establecen mecanismos institucionales de coordinación en los niveles federal y estatal. **Tailandia**, por su parte, ha estado interesado por determinados usos marinos desde hace décadas, de tal modo que su primera ley sobre pesca data de 1947 (aunque revisada y enmendada en 1953, 1985 y 1994). Junto a esta legislación pesquera, Tailandia ha diseñado otras legislaciones marinas sectoriales en materia de jurisdicciones y de protección ambiental. Su estructura administrativa responde también a ese enfoque sectorial, no disponiendo de ningún órgano o agencia estatal de carácter integrador y coordinador entre los distintos ministerios y departamentos, a excepción quizá del *Comité Tailandés de Política Marina y Restauración*, que, con una perspectiva interministerial, establece regulaciones para controlar el uso del mar y un marco para el desarrollo sostenible de los recursos y el medio ambiente marinos. Junto a él, es también interesante resaltar el papel jugado por el *Comité Nacional sobre Desarrollo Sostenible del Mar*. En cuanto a las políticas marinas, Tailandia ha desarrollado varios planes de acción en materia de gestión costera (medio ambiente, recursos, manglares, arrecifes coralinos, acuicultura) y en materia de lucha contra la contaminación, pero destaca sobre todo su *Política Oceánica Nacional*, especialmente diseñada para identificar políticas efectivas que promuevan el desarrollo sostenible de las áreas costero-marinas siguiendo lo establecido en el marco internacional en cuanto a gestión integrada. Para ello, establece un complejo marco de planificación y gestión enfocado hacia el desarrollo sostenible, el uso racional de recursos, la conservación del medio marino y su biodiversidad, y la preservación de los bienes comunes en pro del beneficio y prosperidad de las generaciones

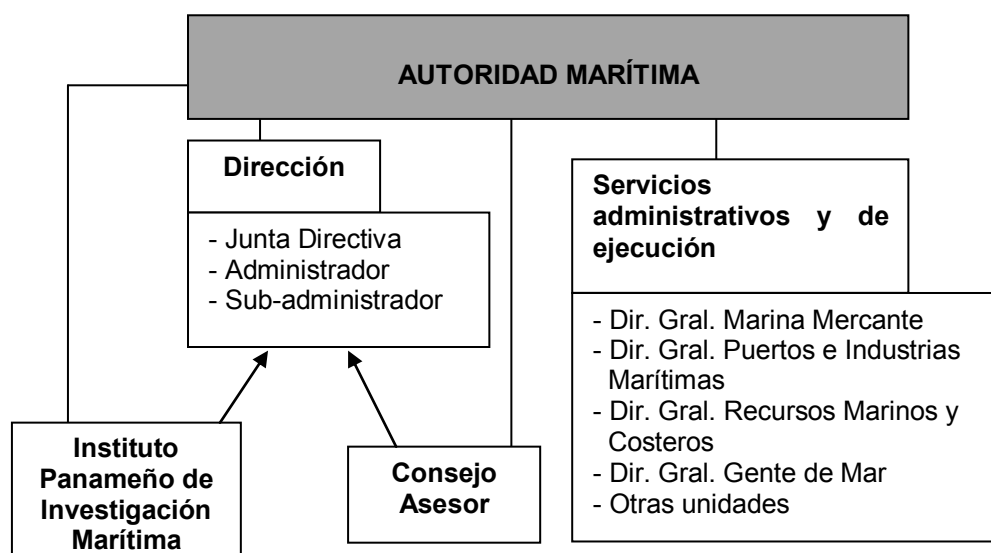


actuales y futuras del pueblo tailandés. En **Vietnam**, la estrategia de gestión marina se ha desarrollado en dos etapas. La primera, o preparatoria, implica el desarrollo de una especie de directiva marco para el desarrollo estratégico marino, lo que requiere una enmienda constitucional para incluir las zonas marítimas. La etapa de formulación e implementación comenzó en 1986. Recientemente, Vietnam está preparando una política marina nacional titulada *Strategy of Coastal and Marine Economy Development toward Year 2020*. Esta estrategia se presentó en 2005 y está siendo ahora revisada para su aprobación definitiva. Sus objetivos principales son incrementar el crecimiento de la economía marítima, considerar los aspectos sociales de los asuntos marítimos, promover la coordinación intersectorial, preservar los ecosistemas marinos clave, identificar estrategias de desarrollo sostenible, reducir la pobreza de las comunidades locales, y asociar el desarrollo económico con la defensa nacional, la seguridad y los intereses nacionales. El problema de la política marítima vietnamita es que no tiene el suficiente impacto sobre lo social. Además, muchas regulaciones no llegan a entrar en vigor adecuadamente. Falta experiencia política y los problemas de subdesarrollo provocan deficiencias en la capacidad operativa de las instituciones y falta de una información puntual y completa. Por otro lado, el enfoque sectorial de la política marítima es un problema fundamental.

41. En el caso de **Panamá**, distintos hitos han marcado su evolución progresiva en pro de una formulación estratégica frente a los asuntos marinos y de una cada vez más integrada gestión marina. Son interesantes a este respecto la creación de una Ley General del Ambiente en 1998, el establecimiento de una Autoridad Marítima en 1998, la creación, ese mismo año, de una Dirección General de Recursos Marino-Costeros y de otra de Puertos e Industrias Marítimas y el inicio, en 2002, de un Proyecto Piloto de Manejo Costero Integrado para la Provincia de Darién. Tradicionalmente, la actuación pública panameña sobre los espacios marítimos ha sido sectorial. Para favorecer una progresiva coordinación entre administraciones competentes en materias marítimas se creó, en 1992, el Consejo Nacional para el Desarrollo del Sector Marítimo (CONDESMAR), cuyas funciones eran coordinar y asesorar en materia de formulación de políticas y recomendaciones que propiciaran la reorganización de la estrategia marítima nacional y de las distintas competencias de los organismos públicos implicados. El consejo fue reemplazado en 1994 por la Comisión Marítima Nacional (COMAR), de similares características y funciones. Más recientemente, se unificaron distintas competencias de tipo marítimo, poniéndolas bajo una nueva "entidad autónoma del Estado" (Decreto Ley N° 7 de 1998): la *Autoridad Marítima de Panamá (AMP)*. A pesar del gran avance hacia una política oceánica más integrada a nivel nacional, la AMP carece aún de una auténtica capacidad de coordinación, dado que no asume todas las competencias marítimas antes dispersas, sino sólo algunas de ellas. La *Estrategia Marítima Nacional (EMN)* de 2004 estableció dos grandes objetivos: 1) Propiciar y mantener la competitividad en instituciones y empresas que son parte de las actividades de comercio, transporte y logística, industria y tráfico marítimo; 2) Apoyar el crecimiento y desarrollo socio-económico sostenible del país a través del fortalecimiento y utilización plena de su conglomerado marítimo en un entorno que impulse la libre empresa y un mercado competitivo. Aunque ha supuesto un gran paso, la

estrategia panameña precisa, de todas maneras, una mayor claridad y, sobre todo, evitar su sesgo excesivamente economicista. Para ello, sería enormemente interesante decidir si la estrategia marítima debe ser un documento puramente económico –y orientado hacia el mercado–, una propuesta de desarrollo a largo plazo (sostenible) o una apuesta por lo social y el bienestar público. Probablemente, las necesidades del país provocarán que su política marítima busque un equilibrio entre los tres planteamientos.

Figura. 3. Estructura orgánica de la Autoridad Marítima de Panamá.



Fuente: Elaboración propia.

42. En **Brasil**, la *Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM)* surgió, en 1980, con el propósito de integrar las áreas marítimas en el territorio brasileño, el uso y explotación racional de los recursos marinos y la protección ambiental. Fue revisada en 2005 (Decreto 5.677, de 23 de febrero), momento en el que se ha propuesto acentuar el objetivo de sostenibilidad de las actividades marítimas y la consecución de metas de índole social (como la creación de empleo). Son objetivos de la PNRM los siguientes: promover la formación de los recursos humanos, impulsar el desarrollo de la investigación marina, la ciencia y la tecnología, y proporcionar incentivos para la exploración y el uso sostenible de los recursos marinos. Las distintas acciones que deben ser emprendidas para alcanzar tales objetivos estarán coordinadas por los órganos integrantes de la denominada *Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)*, creada en 1974 y regulada mediante un decreto de 2001. La PNMR se apoya, para su implementación en una serie de planes y programas anuales o plurianuales (*Plano Setorial para os Recursos do Mar –PSRM–*, *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro –PNGC–*, *Levantamento da Plataforma Continental –LEPLAC–*, *Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva –REVIZEE–*, etc.). Por otro lado, la denominada *Política Marítima Nacional (PMN)* de Brasil de 1994 (Decreto 1.265, de 11 de octubre) tiene como propósito dirigir el desarrollo de las actividades marítimas de un modo integrado y armonioso con el fin de lograr un uso efectivo, racional y completo del mar, de acuerdo con los intereses nacionales. Entre los objetivos de la PMN tenemos, entre otros: desarrollo de una cultura marítima nacional, racionalidad y beneficio de las actividades marítimas, protección ambiental, y salvaguarda de los intereses

marítimos nacionales. Para el logro de tales metas, deberán emprenderse determinadas acciones en ámbitos como: relaciones internacionales, transporte marítimo, construcción naval, I+D, recursos marinos, recursos humanos y seguridad.

43. Tradicionalmente, **México** no ha tenido una política marítima integrada, sino una aproximación sectorial de cada una de las agencias federales con competencias marítimas. A esa evidente carencia de coordinación horizontal se une la falta de entendimiento entre el nivel federal y los niveles locales (Gobiernos de Estados y Municipios). Hay por ello una enorme necesidad de establecer una estrategia integrada y coordinada que sincronice los objetivos locales y federales concernientes a las actividades productivas y a la preservación de ecosistemas marinos relevantes. El proyecto de establecimiento de una política para el desarrollo sostenible marítimo se ha iniciado en dos frentes: en un nivel de coordinación, la *Agenda del Mar*) un foro de discusión en torno a los asuntos marítimos impulsado por la Presidencia de la República, y, en un nivel operativo, la *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas (PNADSOC)*, que, liderada por la SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), pretende establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional para afrontar eficientemente las tareas de planificación/gestión de costas y océanos. La PNADSOC cuenta con varios apartados que abordan: los principios de la política ambiental, el estado actual de las zonas marinas y costeras a través del marco normativo, la revisión de los instrumentos de política ambiental, las características de la base territorial oceánica y costera, los sectores económicos, la gobernanza y la participación social, el marco estratégico y táctico para esta política, los lineamientos para ponerla en marcha y la preparación del escenario para el manejo integrado de la zona costera. Básicamente, esta política establece las directrices de política ambiental que se dirigen a la coordinación y articulación de las políticas públicas y sectoriales, proponiendo un modelo de gestión holístico, adaptativo, multidisciplinar y participativo.

44. **Colombia**. La antigua Comisión Oceanográfica Colombiana fue reestructurada en el año 2000, denominándose a partir de entonces *Comisión Colombiana del Océano*. El papel principal de esta comisión ha sido la propuesta, en 2007, de una *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC)*, cuyo objetivo es “promover el desarrollo sostenible del océano y de los espacios costeros, así como de los intereses marítimos de la Nación, mediante la estructuración concertada y la puesta en marcha de estrategias que permitan garantizar la cabal administración, aprovechamiento económico, beneficio público, conservación del ambiente, desarrollo sociocultural, vigilancia y control de dichos espacios jurisdiccionales” (Comisión Colombiana del Océano, 2007). El PNOEC contempla áreas temáticas como el Desarrollo Institucional (Poder Naval, Autoridad Marítima), el Desarrollo Económico (Puertos e Infraestructura Portuaria, Transporte Marítimo, Marina Mercante e Industria Naval, Pesca y Acuicultura, Industria Turística, Minerales, Hidrocarburos y Fuentes de Energía no Convencionales, Alternas o Renovables), el Desarrollo Territorial (Manejo Integrado de la Zona Costera, Prevención y Atención de Desastres, Áreas Marinas y Costeras Protegidas), el

Desarrollo del Ambiente Oceánico y Costero (Conservación de Recursos y Ecosistemas Estratégicos, Biodiversidad Marina, Calidad Ambiental Marina, Cambio Climático), y el Desarrollo Sociocultural (Cultura Marítima, Educación Marítima, Patrimonio Cultural).

45. Fuera de los cuatro principales casos extraeuropeos (EE.UU., Canadá, Australia y China) encontramos una serie de situaciones nacionales muy diferentes, desde países desarrollados que, aunque recientemente, se han unido al selecto “club” de los países con políticas marítimas sólidas y con un importante apoyo legal y/o institucional (casos de Japón y, en un próximo futuro, Nueva Zelanda), hasta países menos desarrollados que, a pesar de su elevado interés por las cuestiones marítimas (Panamá, Filipinas, Brasil,...) no están siendo del todo capaces de superar los meros planteamientos teóricos. Formular una política marítima más o menos elaborada parece una tarea relativamente sencilla; darle una apoyatura jurídica y dotarla de los adecuados medios humanos, técnicos y financieros resulta un desafío muy complejo, especialmente en países con dificultades económicas. De este modo, resta mucho tiempo para que estos países desfavorecidos puedan estar en un nivel aceptable de desarrollo e implementación de sus políticas marítimas. No obstante, y salvando, claro está, las diferencias, podríamos extraer de estos casos algunas enseñanzas interesantes acerca de la búsqueda de mecanismos institucionales de coordinación (casos de Corea y Brasil) o de las necesarias relaciones entre los instrumentos de gestión oceánica y las políticas nacionales y regionales de desarrollo socioeconómico.

Cuadro 7. Recursos necesarios para el desarrollo de una política oceánica. Las debilidades de los Estados en desarrollo.

La apuesta decidida por un mayor grado de intervención de la Administración Pública en las cuestiones marino-costeras debe movilizar recursos humanos, técnicos, institucionales y, sobre todo, financieros. Estos elementos, que pueden estar presentes en las dosis adecuadas en los países más desarrollados, son a veces limitados o deficientes en los países en vías de desarrollo. Ello es debido, en primer lugar, al propio proceso de crisis actual del Estado (la entidad pública de intervención por antonomasia), que ha llevado a muchos especialistas a hablar de fin del Estado o de reconceptualización de éste. La mundialización económica y los movimientos del capital financiero provocan efectos territoriales y socioeconómicos que han convertido a los Estados en entidades carentes de las capacidades y competencias necesarias para afrontar los retos globales y transfronterizos que les afectan. Además, en segundo lugar, los Estados más débiles económicamente unen a todo ello las propias limitaciones derivadas de factores más particulares e internos: debilidad institucional de la Administración (a veces asociada a la corrupción política), sobre todo en los niveles más bajos (ámbito local); carencia de infraestructuras y presupuestos básicos para intervenir en el ámbito marino-costero; escasa estabilidad del personal de la Administración; cualificación no siempre adecuada del personal dedicado a las tareas asociadas al manejo costero.

Los casos nacionales analizados aquí, que no son ajenos a toda esta problemática económica y política, deberán encarar como algo prioritario el saneamiento financiero y la reorganización institucional como pasos previos a la implantación de un sistema eficiente de intervención pública sobre su territorio. Desde nuestra perspectiva, el futuro desenvolvimiento de ciertas instituciones y autoridades marítimas debe ser una buena ocasión para empezar esa necesaria construcción institucional y para desarrollar con eficacia una sólida intervención pública sobre actividades económicas, medio ambiente y bienestar social que logre el desarrollo armónico del sector marítimo y de la zona costera.

46. Como en algunos de los casos anteriores, la formulación de políticas marítimas en Europa es un proceso relativamente reciente, aunque podemos distinguir entre aquellos países que ya han formulado de modo concreto sus estrategias de actuación sobre los espacios marítimos (Noruega, Portugal,...) y otros que no han pasado aún de una fase preparatoria (Francia, por ejemplo). Comencemos analizando las políticas marítimas de la **Europa nórdica**, especialmente de **Noruega**. Ésta, se apoya en una serie de informes especializados dirigidos al Parlamento noruego (*Storting*): el informe N° 12 (2001-2002), *Protecting the riches of the seas*, y el informe N° 8 (2005-2006), *Integrated Management of the Marine Environment of the Barents Sea and the Sea Areas off the Lofoten Islands* (White Paper). En el primero se plantean instrumentos y procesos para desarrollar e implementar una política en el corto y largo plazo, que incluya una mejor coordinación entre los diferentes sectores de actividad en el mar, y se establecen las directrices para una nueva política, mayormente importante para la protección del medio ambiente marino. En el segundo, se proporciona un marco para el uso sostenible de los recursos marinos y para la preservación de los ecosistemas de las áreas seleccionadas. En marzo de 2006 se presentó el *Integrated Management Plan for the Barents Sea-Lofoten area*, el primer plan regional de gestión y un hito fundamental en la gestión ecosistémica marina de las áreas marítimas noruegas. En 2007, el Gobierno noruego decidió elaborar para el Mar de Noruega un plan de gestión similar y presentarlo al Parlamento como Libro Blanco en primavera de 2009. A todo ello debemos unir el interés de los planes locales para la actuación en el ámbito costero-marino. En cuanto a **Suecia**, planteó en 2003 una estrategia de acción en el corto y en el largo plazo para invertir los efectos negativos de las actividades humanas en el medio marino –sobrepesca, expansión del transporte marítimo, eutrofización, etc.– (véase el documento *The Sea – time for a new strategy*). La Comisión sobre Medio Ambiente, encargada de la redacción del informe, propuso que Suecia desarrollase una estrategia marina nacional que fuera capaz de reconciliar aspectos de gestión marina hasta ahora inconexos, poniendo el acento en la planificación y gestión adaptativa y en la investigación y evaluación continuas de las medidas implementadas. Además, el desarrollo de tal estrategia reforzará y complementará las tareas para alcanzar objetivos tales como un medio ambiente equilibrado, un desarrollo sostenible en áreas costeras y archipiélagos y una reducción de la eutrofización y la contaminación. Como una de las medidas estrella de la estrategia se plantea la zonificación de las aguas marinas suecas. Tras la publicación del informe citado, y de acuerdo con lo establecido por el mismo, la *Swedish Environmental Protection Agency* redacta en 2005 el *Swedish Action Plan for the Marine Environment*, un primer paso hacia la puesta en marcha de una política marítima en Suecia.

47. En cuanto a **Portugal**, los antecedentes de tipo institucional más interesantes son la creación, en 2003, de la *Comissão Estratégica dos Oceanos*, y, en 2005, de la *Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar* (EMAM). Esta última tenía como objetivos: i) proponer una serie de medidas concretas para la coordinación y articulación de todas las entidades con responsabilidades en temas marítimos; ii) procurar la implementación de una estrategia nacional para el desarrollo sostenible del océano. Tras algunos trabajos previos, la EMAM propuso en 2006 un borrador de *Estratégia Nacional*

*para o Mar*, al que dio el visto bueno del Gobierno portugués. Tras ser discutido públicamente fue aprobado por el Consejo de Ministros en noviembre de 2006 (Resol. 163/2006). Esta estrategia se divide en cinco capítulos: 1) principios generales y objetivos (el objetivo central es hacer un mejor uso de los recursos marinos, promoviendo el desarrollo sostenible, a través de una coordinación eficiente y responsable), 2) pilares estratégicos (conocimiento, planificación espacial y promoción de intereses y objetivos nacionales), 3) recursos humanos y financieros necesarios, 4) mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión, 5) acciones y medidas. Entre las acciones prioritarias establecidas por la ENM se encuentran la creación de una estructura de coordinación – *Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM)*– y el establecimiento de un foro permanente sobre temas marítimos. El éxito de la Estrategia portuguesa dependerá, sobre todo, de dos actuaciones clave: la creación de la CIAM y la elaboración de planes de acción específicos por parte de distintos Ministerios en relación con las acciones estratégicas de la ENM. La primera está ya creada desde 2007 (Resol. 40/2007) y se establecieron claramente sus funciones; los segundos tardarán en concretarse, habida cuenta de las posibles dificultades de coordinación y de disponibilidad de recursos que plantean.

**Cuadro 8. Acciones estratégicas de la *Estrategia Nacional para o Mar* de Portugal**

- Sensibilização e Mobilização da Sociedade para a Importância do Mar.
- Promoção do Ensino e Divulgação nas Escolas de Actividades Ligadas ao Mar.
- Promoção de Portugal como um Centro de Excelência de Investigação das Ciências do Mar da Europa
- Planeamento e Ordenamento Espacial das Actividades.
- Protecção e Recuperação dos Ecossistemas Marinhos.
- Fomentar a Economia do Mar.
- Apostar nas Novas Tecnologias Aplicadas às Actividades Marítimas.
- Defesa Nacional, Segurança, Vigilância e Protecção dos Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição Nacional

Fuente: Resolução do Conselho de Ministros no. 163/2006. Diário da República, 1ª Série, no. 237, Lisbon: Imprensa Nacional Casa da Moeda; 12 December 2006. p. 8316-27

48. **Francia**, que aún no ha formulado de modo claro una política marítima nacional, sí está realizando, sin embargo, un serio ejercicio de reflexión sobre la necesidad de desarrollar una acción pública en ese sentido. Desde el punto de vista institucional, es la entidad denominada *Secrétariat Général de la Mer* la encargada de abordar tareas de coordinación entre Ministerios con responsabilidades marítimas, dirigir la acción del Espado en el espacio marítimo (vigilancia, seguridad, lucha contra la contaminación, protección de recursos, actividades económicas,...) y analizar las posibilidades de desarrollo de una política marítima. Con el apoyo del Primer Ministro francés, se constituyó un grupo de análisis multidisciplinar sobre política marítima, el denominado *Groupe Poseidón*. En diciembre de 2006 publicó un informe titulado *Une ambition maritime pour la France*, en el que se establece una visión de futuro para el espacio marítimo francés en torno a cuatro elementos clave: la seguridad de las actividades realizadas en el mar, la mejora en el conocimiento del mundo marino, la contribución de lo marítimo a la economía nacional, el crecimiento y el empleo, y la protección y puesta en valor del patrimonio natural marítimo. Tal y como se plantea en dicho informe, Francia

aspira a ser una gran nación marítima y posee los medios para lograrlo. En ese proceso, la acción decidida del Estado en los asuntos marítimos y el saber comunicar a la sociedad las ventajas económicas o ambientales de un aprovechamiento racional del mar serán fundamentales. En este sentido, la acción del Estado en el ámbito marino fue ya destacada por un informe elaborado por una comisión del Senado en 2005. Un paso fundamental para el diseño de una estrategia nacional para el mar y el litoral ha sido, a principios de 2009, el lanzamiento del denominado *Grenelle de la Mer* (emanación del *Grenelle Environnement* impulsado por el *Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire*), un proceso de colaboración Estado-sociedad civil que analizará distintas temáticas marítimas y realizará una consulta popular sobre objetivos asociados al mar y al papel de Francia en ese ámbito. El informe de uno de sus grupos de trabajo, centrado en las regulaciones y la gobernanza oceánica, plantea como uno de sus principales objetivos la planificación de los espacios marítimos.

49. Con una cierta tradición en emprender actuaciones sobre el medio marino, **Holanda** creó hace unos años una institución de coordinación interministerial denominada *Interdepartementaal Directeurenoverleg Noordzee (IDON)*, que aúna los esfuerzos de los Ministerios de Transporte, de Defensa, de Asuntos Económicos, de Agricultura y Pesca, de Asuntos Exteriores, y de Planificación Espacial y Medio Ambiente. En julio de 2005, el Consejo de Ministros holandés aprobó un plan de IDON para la gestión marítima, el *Integrated Management Plan for the North Sea 2015 (IMPNS 2015)*. Elaborado dentro del marco de las políticas ya existentes (en particular, el *Spatial Planning Policy Document* de 2004), y apoyado en bases legales como la *Water Management Act* y la *Spatial Planning Act*, el plan tiene estatus de política estatal (*policy rule*) y obliga al Gobierno a actuar de acuerdo a lo establecido en él. La clave es lograr la integración, traduciendo la política a una estrategia de gestión que abarque completamente todo el espectro de políticas que actúan en el Mar del Norte. La política para actuar en el Mar del Norte es el punto de partida del IMPNS. A este respecto, el *Spatial Planning Policy Document* los siguientes objetivos para esa política: realzar la importancia económica del mar del Norte y mantener sus características ecológicas y paisajísticas desarrollando actividades económico-espaciales de modo sostenible.

50. De enorme interés es el caso de **Reino Unido**. En este país, el desarrollo de políticas integradas para la gestión marina emergió en los años 90, pero fundamentalmente en el ámbito de la ordenación costera. Más recientemente, ha habido un importante interés (reflejado en distintos informes oficiales) y un impulso a la gestión de usos marinos a través del concepto de planificación espacial marina. Para fundamentar jurídicamente todo este proceso, empezó a plantearse, desde 2002, una propuesta de ley sobre asuntos marítimos (*Marine Bill*) con la finalidad de crear un nuevo marco para la gestión del mar, basada en una planificación espacial marina que busque el equilibrio entre conservación y necesidades de energía y recursos. Se trataba, en suma, de introducir nuevos mecanismos para la planificación integrada, la gestión y la protección del medio marino, y de simplificar el marco administrativo y legislativo existente. Tras un período de consulta y de sugerencias al borrador de *Marine Bill* (fundamentalmente en 2006), se preparó en 2007 un Libro Blanco

sobre este tema (*A Sea Change. A Marine Bill White Paper*), en el que se destacaban como temas principales: a) una nueva organización de gestión marina, b) la planificación marina, c) un sistema de licencias y concesiones para las actividades marinas, d) la conservación del medio marino y e) la gestión pesquera. Sobre la base del *Draft Marine Bill* (presentado en 2008), el Gobierno británico está desarrollando una política (véase el *Marine and Coastal Access Bill Policy Document*) que puede concretarse en áreas como un nuevo sistema de planificación espacial marina, nuevos mecanismos para la conservación de los ecosistemas marinos y la biodiversidad, nuevos acuerdos y estructuras institucionales para procurar una mejor gestión de la pesca y otros usos, o la consideración de una nueva organización de gestión marina (*Marine Management Organisation*). En junio de 2009, el ahora denominado *Marine and Coastal Access Bill* ha sido debatido en ambas cámaras del Parlamento.

51. En el contexto de un gran acuerdo entre el Gobierno de Reino Unido y los gobiernos regionales (Irlanda del Norte, Escocia, Gales) para abordar la planificación marina, se ha producido la devolución de ciertas competencias marítimas. A este respecto, en **Escocia** es destacable el documento denominado *Seas the Opportunity. A Strategy for the long term sustainability of Scotland's Coasts and Seas*. Dicho documento establece una nueva estrategia marina y viene a ser la respuesta formal del Ejecutivo escocés en cuanto a la creación de un marco estratégico para el medio ambiente marino. Por otro lado, y sobre la base de una moción aprobada por el Parlamento Escocés en marzo de 2008, se preparó una propuesta de ley del mar para Escocia (véase documento *Sustainable seas for all. A consultation on Scotland's first marine bill*) que debía afrontar desafíos de sostenibilidad, planificación marina y protección ambiental. El *Marine (Scotland) Bill* de 2009 define en qué consistirá la planificación marina, define también la "*Scottish marine area*" (aguas adyacentes a Escocia, hasta 12 millas) y prevé la redacción de un plan marino nacional y de varios planes marinos regionales. De hecho, están ya en fase de elaboración los planes regionales de las islas Shetland y del estuario de Clyde. Junto al proyecto de ley, el gobierno escocés ha planteado la creación del *Marine Scotland*, un órgano coordinador de la política marina escocesa, impulsor de la planificación espacial marina y gestor de los aspectos ambientales, económicos y científicos del ámbito marítimo.

52. También en **Rusia** ha habido en los últimos años una formulación política para los asuntos marítimos. En este sentido, los postulados básicos de la política marina nacional rusa han sido recogidos en el *Marine Policy Document* de julio de 2001 (aprobado por el Presidente de la Federación Rusa, V. V. Putin, N° Pr-1387), el documento fundamental que define la política federal rusa en el campo de las actividades marinas. Además de abordar otros objetivos de tipo sectorial (navegación, explotación/conservación de recursos, ciencia, actividades navales), el *Marine Policy Document* ruso establece cinco regiones de actuación: Atlántico (que incluye Báltico, Mar Negro y Mar de Azov, y Mediterráneo), Ártico, Pacífico, Caspio e Índico.

53. Por su parte, **Islandia** lanza también, en junio de 2004, la *Ocean Iceland's Policy*. En ella, se plantean como objetivos centrales de la política marítima



islandesa mantener un medio marino saludable y asegurar su utilización sostenible. Se pretende, así mismo, fomentar el mejor conocimiento del medio marino, la transparencia informativa y la participación pública en el proceso de conformación de una política marítima para Islandia.

54. En el caso de **Finlandia**, más que de una política marina nacional *sensu stricto*, se trata de un programa de actuación en materia medioambiental. El *Finland's Programme for the Protection of the Baltic Sea* pretende, básicamente, lograr un adecuado estado ambiental del Báltico a través de seis acciones: lucha contra la eutrofización, disminución de riesgos provocados por sustancias peligrosas, freno a los riesgos causados por distintos usos marinos, protección de la biodiversidad, fomento de la conciencia ambiental, e investigación y seguimiento. Los costes totales para la protección del Báltico fueron estimados en unos 300-370 millones de euros para un periodo de 10-15 años.

55. para acabar este análisis de políticas marinas debemos hacer alusión a la recientemente planteada **Política Marítima Integrada de la Unión Europea**. La actual Unión Europea afronta ya una serie de desafíos y problemas de carácter oceánico que demandan la formulación, desarrollo y aplicación de una estrategia política común de tipo marítimo. La futura política marítima europea se justifica sobre la base de ciertos elementos fundamentales: la magnitud e importancia de los sectores marítimos europeos, las dificultades que plantean los sectores más tradicionales (hoy en crisis y regresión) y el reto que supone la ampliación de la UE desde el punto de vista de un incremento espacial marino en el Báltico y el Mediterráneo. En 2004, y tras el nombramiento de la nueva Comisión Europea, se realiza una interesante propuesta política que significará, a medio plazo, la conformación de una política marítima para la Unión Europea: la comunicación titulada una comunicación *Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas*, formulada por el nuevo comisario de pesca y asuntos marítimos, Joe Borg. Además, y desde un punto de vista institucional, se planteaba la creación de un Grupo de Trabajo de Política Marítima (*Maritime Policy Task Force*), que, dirigido por el Comisario para la Pesca y los Asuntos Marítimos, debería incluir otros actores de carácter gubernamental (Estados y Regiones) y no gubernamental (grupos de interés, ONGs,...). Todos estos sectores trabajarían y debatirían propuestas para llegar a la formulación definitiva de la política marítima de la UE. En 2006, apareció el *Libro Verde sobre la Política Marítima de la Unión Europea* (COM(2006) 275 final), en el que, entre otras cosas, se destacaba la importancia de mantener el liderazgo europeo en el desarrollo sostenible de actividades marítimas, de mejorar la calidad de vida en las regiones costeras, o de recuperar el patrimonio marítimo europeo y reafirmar la identidad marítima de Europa. En 2007, la Política Marítima de la UE toma forma en el *Libro Azul* y el *Plan de Acción* (COM(2007) 575 final), que quedan complementados con las *Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima* (COM(2008) 395 final) y la "hoja de ruta" sobre planificación/ordenación del espacio marítimo (COM(2008) 791 final). Junto a estos planteamientos, la *Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino* (COM(2005) 504 final) viene a conformarse como el "pilar medioambiental" de la política marítima de la UE.

## **2.2. Valoración. Síntesis de aspectos positivos y negativos**

56. Es de interés para España y Andalucía el estudio de las diferentes políticas marítimas nacionales formuladas o puestas ya en marcha en países europeos. En este contexto, también existen evidentes diferencias entre aquellos países que han realizado un esfuerzo de formulación, desarrollo (institucional y/o legislativo) e implementación de su política marítima (Noruega), los que están aún en fase de reflexión y primeros planteamientos aunque con una decidida intención de desarrollar una política nacional (Francia) y los que, más que una auténtica política, han elaborado sólo algunos documentos donde se recogen declaraciones de intenciones en la materia (Islandia, Portugal). De los casos ya en marcha, podemos extraer algunas enseñanzas válidas. En primer lugar, la idea de buscar un desarrollo sostenible en el medio marino a través de una gestión ecosistémica y de concretos mecanismos de coordinación intersectorial. En segundo lugar, la importancia que se otorga, en casi todas estas estrategias nacionales, a la acción del Estado y de sus instituciones a la hora de impulsar políticas marítimas. En tercer lugar, el interés por buscar un equilibrio entre el aprovechamiento económico del mar y la preservación de sus valores ecológicos. En cuarto lugar –y ello es especialmente constatable en algunos planteamientos de países nórdicos–, el protagonismo que se concede la sociedad civil a través de determinados cauces de participación pública y de mecanismos que favorezcan la transparencia informativa en estos procesos políticos. Frente a ello, habría que destacar, no como aspecto negativo *sensu stricto*, sino más bien como una carencia, la falta de una previsión concreta del coste de la puesta en marcha de tales políticas, dado que los recursos necesarios requieren una financiación importante. Tan sólo en algún ejemplo esa financiación está especificada. En los demás, las medidas indicadas y los recursos e instrumentos no siempre resultan realistas, al no considerarse los condicionantes económicos.

## **3. PLANIFICACIÓN ESPACIAL MARINA**

### **3.1. Planificación espacial marina y políticas marítimas: relaciones entre ambas**

57. Tal y como se planteó en el primer apartado de este informe, la **política marítima** de un país es el conjunto de actuaciones públicas encaminadas a afrontar los problemas (ambientales, económicos, sociales...) del ámbito marino. Como hemos visto en los casos de estudio, esa política suele revestir la forma de una estrategia o de un programa que plantea una serie de grandes metas nacionales y los medios y recursos para su logro. Respecto a esto (y ello se aprecia muy bien en el caso francés), la política marítima se mantiene en un “alto nivel”, en varios sentidos: en el ámbito político-institucional, puesto que se trata de formulaciones realizadas, generalmente, desde gobiernos centrales o federales o, en su caso, desde departamentos/ministerios con importantes competencias en el espacio marítimo; en el ámbito de los contenidos y objetivos formulados, dado que se trata de una profunda, y muchas veces ambiciosa, reflexión sobre los asuntos marítimos y sobre lo que este ámbito espacial puede suponer para los intereses nacionales (seguridad, desarrollo).

Por así decirlo, la política marítima encierra en sus planteamientos una mayor carga reflexiva y “filosófica” y un diagnóstico de las cuestiones marítimas de mayor relevancia, al tiempo que se diseñan las grandes líneas maestras de actuación sobre ellas. La **planificación espacial marina**, sin embargo, es uno de los instrumentos –el más privilegiado de todos, probablemente– de que disponen las autoridades públicas, estatales y/o sub-estatales, para materializar las directrices y para concretar, sobre un espacio delimitado, las actuaciones a emprender. Hasta el momento, parece que es la cuestión energética la impulsora de ciertas iniciativas en este ámbito, aunque abordar ese tema de manera racional requiere cierta planificación. No se trata ya de reflexionar o de crear un marco de actuación, sino más bien de establecer y ejecutar planes concretos en los que se decide cuándo, dónde y cómo se desarrollará una actividad marina o, por ejemplo, de qué forma delimitar y preservar ecosistemas más sensibles. De alguna manera, la política marítima vendría a ser la “estrategia”, mientras que la planificación espacial sería una “táctica”.

58. Podríamos añadir a ello que la política marítima posee mucho más de formulación y selección de objetivos y de opciones dentro de un proceso que es puramente político, pero que la planificación espacial es más un instrumento técnico y administrativo que permite asignar espacios a usos, evitar incompatibilidades y disfuncionalidades y, en suma, ordenar y organizar más racionalmente los espacios marítimos. La planificación espacial está, desde luego, supeditada a los planteamientos políticos, pero es uno de los instrumentos que hacen visibles y concretos los objetivos y logra resultados *in situ*, sobre el espacio marítimo objeto de intervención. En el caso de la política marítima de la UE, por ejemplo, existen diversos aspectos (como la seguridad del transporte y la visibilidad marítima) con objetivos a veces muy ambiciosos; la planificación espacial marina es, junto con los anteriores, un aspecto más a abordar.

### **3.2. Bases institucionales y legales**

59. La puesta en funcionamiento de los planes de gestión del espacio marítimo debe contemplar, como pilares fundamentales, los aspectos institucionales –en especial alguna entidad coordinadora o, al menos, algún mecanismo de coordinación/cooperación entre instituciones sectoriales– y los aspectos legales –el marco legal que favorece o condiciona el desarrollo de estos instrumentos–. En cada uno de los países existen determinados departamentos o ministerios que detentan, de modo sectorial y parcial, competencias de carácter marítimo. Se trata de entidades dedicadas a la gestión pesquera, a la protección ambiental, a la ordenación de los espacios costeros o a la construcción de infraestructuras vinculadas al uso del mar (puertos sobre todo). En algún caso concreto, se han creado instituciones de coordinación intersectorial (*Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar* de Portugal, *Interdepartementaal Directeurenoverleg Noordzee* de Holanda, etc.), que se revelan necesarias si desea lograrse una perspectiva auténticamente integradora. Por otra parte, y en lo que atañe a los países miembros de la UE, se pretende lograr una cierta coordinación desde la propia Comisión Europea (DG Asuntos Marítimos),

aunque es evidente que ello dependerá de la posición de colaboración u oposición que los Estados mantengan hacia los órganos comunitarios.

60. Junto a esas bases institucionales, la planificación espacial de los espacios marítimos debe tener en cuenta: 1º) cuál es el ordenamiento jurídico de ese espacio, es decir, en qué espacios jurisdiccionales se actúa y qué tipo de jurisdicción y competencias detenta la administración responsable (en dicha materia, la norma de referencia es la CNUDM); 2º) cuál es el marco legal internacional (convenios y protocolos ambientales, planes de acción regionales, regulaciones del tráfico marítimo, normativa comunitaria en el caso de la UE) condicionante a la hora de plantear en cualquier país este instrumental de planificación/gestión; 3º) qué normativa sirve para regular las actividades desarrolladas en el ámbito marítimo (una específica “ley del mar”, normativa de tipo sectorial); 4º) qué reparto competencial establece el ordenamiento constitucional de cada país, es decir, qué capacidades pueden desarrollar el Gobierno Central y las administraciones de nivel subestatal y en qué ámbitos espaciales. En el caso de los países miembros de la UE es obvio que la consideración de las limitaciones impuestas por la CNUDM en cada una de sus jurisdicciones (mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental), por las normas comunitarias (directivas ambientales, por ejemplo), por los instrumentos de derecho internacional ratificados (protocolos de lucha contra la contaminación, acuerdos pesqueros, Plan de Acción para el Mediterráneo, protocolos complementarios del Convenio de Barcelona,...), por su propio ordenamiento constitucional y por las legislaciones sectoriales (no hay una ley marítima similar a la de EE.UU. o Canadá) son las bases legales sobre las que, a día de hoy, debería asentarse la planificación espacial marina. En este sentido, una de las opciones posibles sería la creación de una normativa *ad hoc*; otra, el establecimiento de una regulación precisa de lo que debe ser la coordinación/integración intersectorial; en tercer lugar, y donde no exista, el diseño de un reparto claro de las competencias que poseen los distintos niveles político-administrativos del Estado. No obstante, es evidente que las regulaciones no son, por sí solas, la solución a los problemas señalados y que será preciso un esfuerzo institucional y de integración/cooperación horizontal y vertical entre las entidades con competencias en aspectos marítimos.

### **3.3. Análisis de casos en Europa, UE, y otras iniciativas en América del Norte, Asia y Oceanía. Rasgos comunes y diferenciadores**

61. En Europa, aunque desde hace algún tiempo se viene reflexionando sobre la oportunidad de emplear en el espacio marino instrumentos de planificación similares a los utilizados en tierra firme, destacan fundamentalmente los países en torno al Mar del Norte (casos de Alemania, Bélgica y Holanda, aunque también es interesante lo que el Reino Unido está empezando a plantear de cara al futuro). Aunque la mayor parte de los planes marinos que podemos analizar en cualquier parte del mundo están muy asociados al establecimiento de áreas marinas protegidas y reservas y a objetivos de conservación (caso de la Gran Barrera de Arrecifes australiana o los cayos de Florida), los ejemplos europeos ponen el acento sobre todo en la identificación y resolución de conflictos entre distintos usos y usuarios marinos. Holanda, por ejemplo, va a

desarrollar un plan de gestión integrada para el Mar del Norte, que incluye un marco político para la planificación espacial marina. A su vez, en Alemania los *Länder* costeros han extendido sus competencias de planificación espacial hacia el mar territorial, mientras que el Gobierno Federal extiende las suyas hasta la ZEE. Por su parte, Reino Unido ha planteado una propuesta de ley marítima (*Marine Bill*) y está valorando los beneficios que la aplicación de la planificación espacial puede reportar a sus aguas jurisdiccionales. Otros ejemplos europeos son la planificación espacial marina en la región del Báltico a través del *INTERREG IIC Project Baltic Manual (BALANCE)*, o el *Adriatic Sea integrated coastal areas and river basin management system pilot project (ADRICOSM)*.

62. En **Alemania** la planificación especial marina se encuentra aún en una temprana fase. Las iniciativas en esta materia surgen en 2001, en la *Ministerial Conference on Spatial Planning*, que recomendó extender los planes espaciales de los *Länder* al Mar Territorial. En julio de 2004 entró en vigor una enmienda a la Ley Federal de Planificación Espacial (*Raumordnungsgesetz*) en la que se contemplaba extender los objetivos y principios de la planificación espacial (*regional/spatial planning*) a la zona económica exclusiva. En 2007, la Agencia Marítima e Hidrográfica Federal (*Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie*) planteó distintos planes marítimos espaciales para las zonas económicas del Mar del Norte y del Báltico.

En el nivel regional, los tres *Länder* costeros (Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Baja Sajonia y Schleswig-Holstein) están poniendo en marcha planes espaciales marítimos para el mar territorial. En concreto, **Mecklemburgo-Pomerania Occidental** elaboró, en 2005, el Regional Development Plan 2005, que incluyó las aguas territoriales adecuadas para instalaciones de producción de energía eólica y las áreas prioritarias de protección natural, siendo el primer *Länder* alemán que ha integrado los asuntos marítimos en la planificación regional de desarrollo. En **Baja Sajonia** esa planificación entró en vigor en 2006 y en **Schleswig-Holstein** aún está en preparación.

63. **Bélgica** se encuentra entre los primeros países que actualmente están implementando un sistema de planificación para las aguas marinas bajo jurisdicción nacional. Los nuevos retos ambientales, económicos y energéticos a los que el país se enfrenta hacen necesaria una perspectiva holística e integrada de la planificación del espacio marítimo. En un nivel estrictamente político, la respuesta a tales desafíos ha sido el desarrollo de un *Master Plan*, que, a pesar de carecer de base normativa, ofrece una visión espacial de los objetivos de varios sectores vinculados a lo marítimo. A nivel científico, las discusiones y las dudas incertidumbres acerca de los nuevos usos marinos y sus efectos condujeron a la realización del estudio *GAUFRE (Towards a spatial structure plan for sustainable management of the sea)*, que pretende anticipar esos nuevos usos y desarrollos de una forma equilibrada y sostenible creando distintos escenarios alternativos para la aplicación de la planificación espacial marina.

64. El Gobierno de **Holanda** ha adoptado también una política espacial que define ciertas zonas de uso y que ofrece posibilidades de actuación a la

iniciativa privada dentro de unas limitaciones. Para ello, un elemento central de la planificación espacial es el sistema de permisos para realizar determinadas actividades marinas. La ley holandesa de planificación espacial ya contenía una base que permite aplicar instrumentos específicos y capacidades en la ZEE. A día de hoy, se está negociando un nuevo marco de planificación espacial para los espacios marinos holandeses que estará listo a finales de 2009.

65. **Reino Unido**, al plantear su proyecto de ley del mar (*Marine Bill*), está considerando también introducir un nuevo contexto para la gestión de sus aguas marinas, basado en una planificación espacial marina que mantenga el equilibrio entre conservación, energía y explotación de recursos. La planificación espacial es la principal función del proyecto de ley. Una muestra importante de lo que pretende hacerse es el proyecto piloto *Marine Spatial Planning for Nature Conservation in the Irish Sea*.

66. La propia **Unión Europea** ha puesto un énfasis especial en la utilización de la planificación espacial marina como instrumento para el logro de la integración intersectorial y de un desarrollo sostenible de áreas costeras y marinas. Es por ello por lo que el *Blue Book* de la política marítima europea [COM(2007) 575 final] plantea una hoja de ruta para facilitar el desarrollo de este tipo de planificación en los Estados miembros. En 2008, la Comisión Europea redactó la comunicación titulada *Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE* [COM(2008) 791 final], en la que se justifica el uso de la planificación espacial marítima como herramienta que proporcione un marco de arbitraje entre actividades marinas en competencia y que logre un uso sostenible de los recursos marinos. Por otra parte, se justifican igualmente las ventajas que proporciona un enfoque europeo, especialmente porque se trata de ordenar un espacio que, en gran parte, es transfronterizo.

**Tabla 2. Ejemplos de *MSP* y *Sea-use Management* en el mundo**

PAÍS	LEGISLACIÓN	ORGANISMO/ INSTITUCIÓN	POLÍTICA OCEÁNICA	PLANIFICACIÓN ESPACIAL	DOCUMENTOS
<b>Alemania</b>		<i>Federal Maritime and Hydrographic Agency</i>		Spatial Plan for the North Sea	<a href="#">Draft Marine Spatial Plan German EEZ (Pdf, 2.65MB)</a>
				Spatial Plan for the Baltic Sea	<a href="#">Draft Spatial Plan EEZ North Sea (Pdf, 1.69MB)</a> <a href="#">Draft Spatial Plan EEZ Baltic Sea (Pdf, 1 MB)</a>
		<i>Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety</i>		Nature Conservation Requirements for Spatial Planning	<a href="#">Nature Conservation Requirements for Spatial Planning (Pdf, 64 KB)</a>
		<i>Ministry of Transport, Building and Urban Affairs</i>		Pilot Initiative on ICZM in the Baltic Sea (Interreg IIIB BaltCoast Project)	<a href="#">Pilot Initiative on ICZM in the Baltic Sea (Pdf, 2.17 MB)</a>
				Handbook on Integrated Maritime Spatial Planning (Interreg IIIB PlanCoast Project)	<a href="#">Handbook on Integrated Maritime Spatial Planning (Pdf, 1.32 MB)</a>
				Climate Change and Growing Sea Use Pressures: Solutions offered by Marine Spatial Planning	<a href="#">Climate Change and Marine Spatial Planning (Pdf, 2.76 MB)</a>
		<i>Institute For Sea Fisheries - Hamburg</i>		Defining Principal Areas for Fisheries in the German Exclusive Economic Zone	<a href="#">Fisheries in the Context of Marine Spatial Planning (Pdf, 1.77 MB)</a>

PAÍS	LEGISLACIÓN	ORGANISMO/ INSTITUCIÓN	POLÍTICA OCEÁNICA	PLANIFICACIÓN ESPACIAL	DOCUMENTOS
Australia		<i>National Oceans Office</i>	Australia's Ocean Policy (1998)		<a href="#">National Ocean Policy</a> (Pdf, 406 KB)
		<i>Department of the Environment, Water, Heritage and the Art</i>		South-west Marine Bioregional Plan/Bioregional Profile	<a href="#">South-west Regional Profile</a> (Pdf, 3.57 MB)
				South-east Regional Marine Plan	<a href="#">South-east Regional Marine Plan</a> (Pdf, 2.18 MB)
				National Marine Bioregionalisation of Australia	<a href="#">Australia's National Marine Bioregionalisation</a> (Pdf, 16 MB)
				Marine Spatial Planning Framework for South Australia: A New Ecosystem-based Zoning Policy for Marine Management	<a href="#">Marine Spatial Planning Framework for South Australia</a> (Pdf, 1.08 MB)
				MSP Policy Adaptation in Australia	<a href="#">MSP Policy Adaptation in Australia</a> (Pdf, 149 KB)
				Guidelines for applying the Ecosystem Approach in the oceans	<a href="#">Guidelines for Applying the Ecosystem approach</a> (Pdf, 1001 KB)
		<i>Great Barrier Reef Marine Park Authority</i>		GBRMPA zoning	<a href="#">Adaptive Management</a> (Pdf, 1.82 MB) <a href="#">Zoning Lesson</a> (Pdf, 287 KB) <a href="#">Zoning Plan</a> (Pdf, 1.87 MB) <a href="#">Zoning Explanatory Statement</a> (Pdf, 67 KB) <a href="#">Representative Areas Program</a> (pdf, 1.29 MB)
		<i>Queensland Government</i>		Draft Zoning Plan for Moreton Bay Marine Park	<a href="#">Draft Zoning Plan</a> (Pdf, 2.67 MB)



PAÍS	LEGISLACIÓN	ORGANISMO/ INSTITUCIÓN	POLÍTICA OCEÁNICA	PLANIFICACIÓN ESPACIAL	DOCUMENTOS
<b>Bélgica</b>	Ley 20 de enero de 1999: "Visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous la jurisdiction de la Belgique". Protección del medio ambiente marino.	<b>Belgian Science Policy (BELSPO)</b>		Toward Spatial Structure for Sustainable Management of Sea (GAUFRE)	<a href="#">Belgium Final Report GAUFRE (Pdf, 16 MB)</a>
					<a href="#">A Flood of Space (Pdf, 16 MB)</a>
					<a href="#">Marine Spatial Planning in Belgium (Pdf, 978 KB)</a>
					<a href="#">Biological Valuation in the Marine Environment (Pdf, 553 KB)</a>
<b>Brasil</b>		<b>Secretaria Especial de Acuicultura y pesca</b>	National Policy on Marine Resources (Politica Nacional para os Recursos do Mar) (PNRM)		<a href="#">PNMR Brasil (Pdf, 232 KB)</a> . <a href="#">Decree 1265 on National Maritime Policy and Decree 5377 on National Policy on Marine Resources</a>

PAÍS	LEGISLACIÓN	ORGANISMO/ INSTITUCIÓN	POLÍTICA OCEÁNICA	PLANIFICACIÓN ESPACIAL	DOCUMENTOS
<b>Canadá</b>		<i>DFO Ministers Advisory Council on Oceans (MACO)</i>  <i>Department of Fisheries and Oceans (DFO)</i>	Canada's Oceans Strategy	Eastern Scotian Shelf Integrated Management (ESSIM) Plan	<a href="#">National Ocean Policy of Canada (Pdf, 247 KB)</a>
					<a href="#">ESSIM Strategic Plan (Pdf, 1.9 MB)</a>
					<a href="#">ESSIM Human Use Objectives (Pdf, 1.37 MB)</a>
					<a href="#">ESSIM Objectives and Indicators Review (Pdf, 775 KB)</a>
					<a href="#">Canada Scotian Shelf Atlas Human Activities (Pdf, 16 MB)</a>
<b>China</b>	Ley sobre el Uso y Gestión de las Áreas Marinas (2001)	<b>Administración Estatal Oceánica</b>	National Ocean Policy of China	Territorial Sea zoning	<a href="#">The Development of Marine Affairs of China-The Ocean White Paper (Pdf,207)</a>
					<a href="#">China Sea Use Management Legislation (doc, 63 KB)</a>
					<a href="#">China Framework for Sea Use Management (Pdf, 149 KB)</a>
					<a href="#">China Implications of Sea Use Management (doc, 82 KB)</a>
<b>Dinamarca Alemania Países Bajos</b>		<i>Wadden Sea Secretariat</i>		Trilateral Wadden Sea Cooperation Area	<a href="#">Trilateral Wadden Sea Plan (pdf, 208 KB)</a>
<b>Colombia</b>		<b>Dirección General Marítima (DIRMAR)</b>  <b>Comisión Colombiana del Océano (CCO)</b>	Política Nacional de los Océanos y los Espacios Costeros (PNOEC)		<a href="#">National Oceans and Coastal Regions Policy ( Pdf,349 KB)</a>

PAÍS	LEGISLACIÓN	ORGANISMO/ INSTITUCIÓN	POLÍTICA OCEÁNICA	PLANIFICACIÓN ESPACIAL	DOCUMENTOS
EEUU	Oceans Act. (2000)	Commonwealth of Massachusetts		Oceans Act.	<a href="#">Oceans Act (pdf, 588 KB)</a>
				Office of Coastal Zone Management: Massachusetts Ocean Management Initiative	<a href="#">Waves of Change (Pdf, 5.61 MB)</a>
		US Commission on Oceans Policy	National Oceans Policy		US Commission on Ocean Policy. An Ocean Blueprint for the 21st Century” Executive Summary of the Final Report_( <a href="#">Pdf, 293 KB</a> )
		<i>National Oceanic &amp; Atmospheric Administration</i>		Florida Keys National Marine Sanctuary	<a href="#">Florida Keys Management Plan (Pdf, 2.49 MB)</a>
		<i>State of California</i>		California Department of Fish and Game	<a href="#">Marine Life Protection Act (Pdf, 55 KB)</a>
					<a href="#">MPA Master Plan (Pdf, 393 KB)</a>
		<i>State of Oregon</i>		Oregon Coastal Management Program	<a href="#">Territorial Sea Plan (pdf, 37 KB)</a>
					<a href="#">Territorial Sea Plan Implementación (pdf, 84 KB)</a>
		<i>National Center for Ecological Analysis and Synthesis (University of California, Santa Barbara)</i>		Ecosystem-based Management for the Oceans: The Role of Zoning	<a href="#">New Discourses on Ocean Governance (Pdf, 255 KB)</a>
					<a href="#">Resolving Mismatches in US Governance (Pdf, 595 KB)</a>
<a href="#">Place-based management of marine ecosystems (Pdf, 694 KB)</a>					

PAÍS	LEGISLACIÓN	ORGANISMO/ INSTITUCIÓN	POLÍTICA OCEÁNICA	PLANIFICACIÓN ESPACIAL	DOCUMENTOS
EEUU		<i>University of Arizona Law School</i>		To Ocean Zoning and Beyond	<a href="#">Ocean Zoning and Beyond (Pdf, 888 KB)</a>
		<i>Conservation Internacional</i>		Seascape Program	<a href="#">Seascapes: Globally Important Marine Ecosystems (Pdf, 661 KB)</a>
		<i>Marine Conservation Biology Institute</i>		Protecting Marine Ecosystems through Ocean Zoning	<a href="#">Spatial Management and Protecting Biodiversity (Pdf, 33 KB)</a>
			<a href="#">Ending the Range Wars (Pdf, 401 KB)</a>		
			<a href="#">Place-based Management (Pdf, 1.53 MB)</a>		
		<i>The Nature Conservancy</i>		Global Marine Initiative	
			Practitioners Guide to Planning for Biodiversity	<a href="#">Sea Around Conservation Planning in Marine Areas (Pdf, 13.2 MB)</a>	
Ecuador		<i>Galapagos National Park, Ministerio del Ambiente</i>		Galapagos Marine Reserve Zoning	<a href="#">Marine Reserve Plan (pdf, 482 KB)</a>
Finlandia		<i>Ministry of the Environment</i>		Finland's Programme for the Protection of the Baltic Sea	<a href="#">Finland's Programme for the Protection of the Baltic Sea(Pdf,63 Kb)</a>
		<i>Finnish Natural Heritage Service ( Metsähallitus)</i>		BALANCE Project (Baltic Sea Management-Nature Conservation and Sustainable Development of the Ecosystem through Spatial Planning)	<a href="#">Towards marine spatial planning in the Baltic Sea</a>

PAÍS	LEGISLACIÓN	ORGANISMO/ INSTITUCIÓN	POLÍTICA OCEÁNICA	PLANIFICACIÓN ESPACIAL	DOCUMENTOS
Países Bajos		<i>Ministry of Transport, Public Works &amp; Water Management— North Sea Directorate</i>		Integrated Management Plan for the North Sea 2015	<a href="#">Areas of Ecological Valuation Dutch Continental Shelf (Pdf, 6.2 MB)</a>
					<a href="#">Netherlands Integrated Plan North Sea (Pdf, 11.59 MB)</a>
				Dutch Fish Product Board	<a href="#">Netherlands Management Plan 2015 Summary (Pdf, 1.19 MB)</a>
Japón		<i>Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF)</i>	National Ocean Policy of Japan		<a href="#">Basic Act on Ocean Policy, Act No. 33 of April 27, 2007( Pdf,128 kb)</a>
México	Ley Federal del Mar (1986)	<i>Secretaria Marina (SEMAR)</i>		Ecological Ocean Use Planning Process in the Gulf of California	<a href="#">Ley Federal del Mar (Pdf, 124 KB)</a>
					<a href="#">Ecological Ocean Use Planning Process Leaflet in the Gulf of California (Pdf, 4.61 MB)</a>
					<a href="#">Presidential Decree (doc, 37 KB)</a>
Noruega	Integrated Management of the Marine Environment of the Barents Sea and the Sea Areas off the Lofoten Islands (White paper)	<i>Ministry of Fisheries and Coastal Affairs</i>		Integrated Management Plan of the Barents Sea	<a href="#">Report No. 12 to the Storting (Pdf 819 KB)</a>
		<i>Ministry of the Environment</i>			<a href="#">Integrated Management Plan of the Barents Sea (Pdf, 4.33 MB)</a>
					<a href="#">EBM Plan Barents Sea (pdf, 1.11 MB)</a>

PAÍS	LEGISLACIÓN	ORGANISMO/ INSTITUCIÓN	POLÍTICA OCEÁNICA	PLANIFICACIÓN ESPACIAL	DOCUMENTOS
<b>Nueva Zelanda</b>		<i>Department of Conservation and Ministry of Fisheries</i>		Biodiversity Planning	<a href="#">Marine Protected Areas Policy and Implementation Plan (Pdf, 820 KB)</a>
			<a href="#">Marine Protected Areas - A New Approach to Marine Protection (Pdf, 820 KB)</a>		
			<a href="#">Classification methodology for marine protection (Pdf, 2.76 MB)</a>		
<b>Panamá</b>		<b><i>Autoridad Marítima de Panamá (AMP)</i></b>		Estrategia Marítima Nacional	<a href="#">Resolución de Gabinete No. 3. Estrategia Marítima.pdf</a>
			<a href="#">Estrategia Marítima Nacional. Pdf</a>		
<b>Portugal</b>	Resolução do Conselho de Ministros(128/2005): "Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM)"  Resol. (451/2006): "Estratégia Nacional para o Mar"		National Ocean Policy of Portugal		National Ocean Strategy": Resolution 163/2006 and Resolution 40/2007(PDF, 814 kb)

PAÍS	LEGISLACIÓN	ORGANISMO/ INSTITUCIÓN	POLÍTICA OCEÁNICA	PLANIFICACIÓN ESPACIAL	DOCUMENTOS
Reino Unido		<i>Department of Environment, Food, &amp; Rural Affairs (DEFRA)</i>		Marine Bill	<a href="#">UK Marine Bill (Pdf, 2.03 MB)</a>
				Irish Sea Pilot	<a href="#">Irish Sea pilot (Pdf, 3.6 MB)</a>
		<a href="#">MSPP Final Report (Pdf, 1.91 MB)</a>			
		<a href="#">Spatial Planning Framework (Pdf, 158 KB)</a>			
		<i>Natural England and other UK Statutory country Agencies</i>		<a href="#">Review of Land Use Planning (Pdf, 391 KB)</a>	
				<a href="#">MSP and Cumulative Effects (Pdf, 1.05 MB)</a>	
				<a href="#">Added Value of MSP (doc, 163 KB)</a>	
				<a href="#">Irish Sea Zoning Report (Pdf, 3.89 MB)</a>	
				<a href="#">MSP and Fisheries (Pdf, 275 KB)</a>	
		<i>UK NGOs</i>		<a href="#">Ecosystem approach Coherent Actions (Pdf, 3.3 MB)</a>	
Marine Protected Areas in the context of marine spatial planning (WWF)	<a href="#">Marine Protected Areas in the Context of Marine Spatial Planning (Pdf, 911 KB)</a>				
A Future for our Seas (Wildlife and Countryside Link)	<a href="#">UK Link Planning System (Pdf, 153 KB)</a>				
Potential Benefits of Marine Spatial Planning to Economic Activity in the UK (Birdlife International)	<a href="#">Potential Benefits of Marine Spatial Planning to UK Economic Activity (Pdf, 1.12 MB)</a>				
Making the Case for Marine Spatial Planning in Scotland (Birdlife International and Royal Town Planning Institute)	<a href="#">UK Scotland MSP (Pdf, 132 KB)</a>				

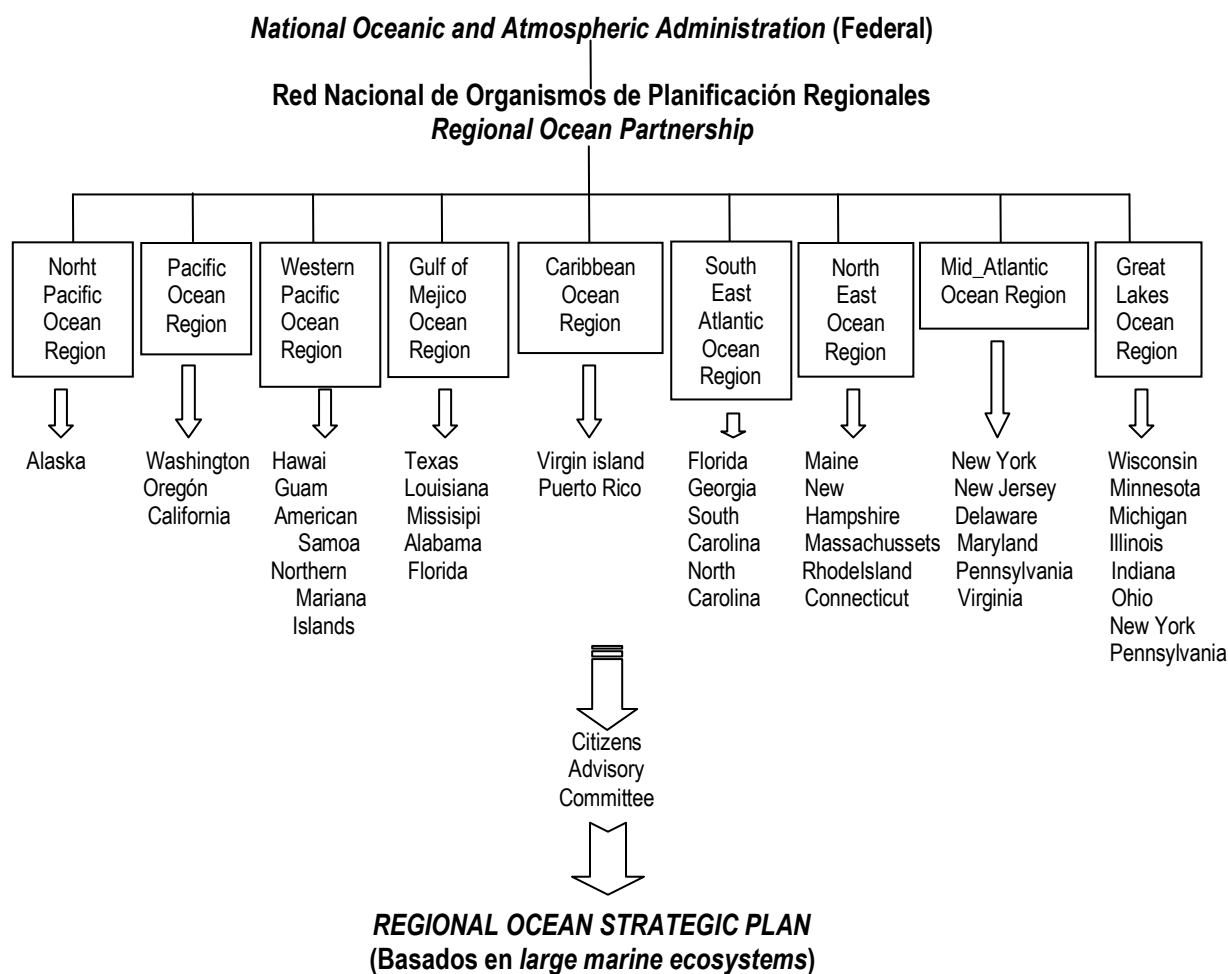
PAÍS	LEGISLACIÓN	ORGANISMO/ INSTITUCIÓN	POLÍTICA OCEÁNICA	PLANIFICACIÓN ESPACIAL	DOCUMENTOS
Rusia			Marine Policy Document		<a href="#">A Sea Change: A Marine Bill White Paper ( Pdf, 1,01 MB)</a>
Suecia		<i>Swedish Environment Protection Agency (Swedish EPA)</i>		The Sea – Time for a New Strategy.	<a href="#">Marine Strategy of Sweden. ( Pdf, 726 KB)</a>
Unión Europea		<i>European Commission/DG Maritime Affairs</i>		Toward a Future Maritime Policy for the European Ocean and Seas	<a href="#">EU Maritime Policy Blue Book (Pdf, 170 KB)</a>
					<a href="#">EU Maritime Policy Action Plan (pdf, 270 KB)</a>
					<a href="#">EU Maritime Policy Brochure (pdf, 6.04 MB)</a>
					<a href="#">Guidelines for an Integrated Approach to Maritime Policy (Pdf, 157 KB)</a>
		<a href="#">Preparatory Report on Marine Spatial Planning for the Maritime Policy (doc, 313 KB)</a>			
<i>European Commission - DG Environment</i>		Marine Strategy	<a href="#">Marine Strategy Framework Directive (Pdf, 122 KB)</a>		
		Coastal Zone Policy / ICZM	<a href="#">EU Marine Strategy - The Story Behind (Pdf, 848 KB)</a>		

Fuente: 1 Elaboración propia  
2 <http://www.unesco-ioc-marinesp.be/references>  
3 <http://ioc3.unesco.org/abelos/>



67. De entre los casos extraeuropeos debemos destacar el de **EE.UU.** En diferentes informes, se planteaba hace años que las regiones costeras debían jugar un papel clave a la hora del desarrollo e implementación de la política marina. Los planteamientos de nivel federal se verían, de este modo, complementados por una gobernanza oceánica regional a una escala más efectiva, puesto que la incorporación de un enfoque regional hace posible encontrar soluciones a las necesidades particulares de un área. La *Joint Ocean Commission Initiative* y el *Monterey Bay Aquarium* presentaron en 2007 un informe (*An Agenda for Action: Moving Regional Ocean Governance from Theory to Practice*) para impulsar iniciativas de gestión oceánica en esa escala. Iniciativas regionales multi-estatales son, por ejemplo: *Gulf of Mexico Alliance*, *Great Lakes Regional Collaboration*, *Northeast Regional Ocean Council*, y *West Coast Governors' Agreement on Ocean Health*. Así mismo, son importantes las iniciativas de algunos Estados en material de gestión marítima (*New York Oceans and Great Lakes Ecosystem Conservation Council*, *Puget Sound Partnership*, *Washington Ocean Caucus and Ocean Policy Advisory Group*, *California Ocean Protection Council*, o la *Massachusetts Ocean Act*). Así mismo, y en el marco de la *Coastal Zone Management Act* (1972), se han establecido algunos *Special Area Management Plans (SAMP)* en Rhode Island, Massachusetts y California. Es importante indicar que la legislación costera citada y el *National Coastal Zone Management Program* han impulsado un proceso cooperativo Federal/Estatal de gestión en el que cada Estado puede revisar las acciones federales para que éstas sean consistentes con la política de gestión estatal. Como ejemplo aún más concreto, y más asociado a la planificación espacial marina, tenemos la experiencia del **Florida Keys National Marine Sanctuary (FKNMS)**, cuyo sistema de planificación espacial se organiza en torno a cinco tipos de zonas con varios niveles de protección. El primer plan de gestión de este santuario natural se desarrolló entre 1991 y 1996 y fue revisado en 2005.

Figura 5. Instituciones de planificación marina en EE.UU



68. En **Canadá**, la denominada *Iniciativa ESSIM (Eastern Scotian Shelf Integrated Management)* supone un proceso de planificación marina que se apoya fundamentalmente en la consideración del ecosistema marino y sus usuarios de modo comprensivo. El plan identifica una serie de condiciones para una planificación/gestión espacial/temporal adecuada y hace hincapié en la necesidad de reconocer las limitaciones y desafíos para la planificación espacial marina debidos a la naturaleza dinámica del medio, a la carencia de un conocimiento preciso de sus ecosistemas y al complejo contexto político y jurisdiccional en el que se actúa.

## Cuadro 9. *Marine spatial planning* en Canadá

Fruto de los planteamientos generales sobre gobernanza oceánica, y tomando como marco de referencia tanto la *Oceans Act* como la estrategia oceánica, se está desarrollando en Canadá una experiencia piloto: la **Iniciativa ESSIM (Eastern Scotian Shelf Integrated Management)**. Esta experiencia se encuadra muy bien dentro del paradigma de la gobernanza, pues parte de la idea de una gestión integrada y múltiple y donde la administración pública jugaría un papel arbitral (en este caso la División de Gestión Oceánica y Costera del Dpto. de Pesca) en el seno de una red de actores y niveles de gobierno muy diversos, desde los departamentos federales y provinciales (Nueva Escocia) y las autoridades municipales, hasta las empresas de los sectores marítimos, pasando por los grupos de interés, las ONGs, las comunidades aborígenes o el público en general. Por otra parte, otros rasgos distintivos de esta iniciativa de gobernanza oceánica son la consideración del ámbito de gestión desde una perspectiva integrada, biogeográfica y ecosistémica –concepto de “área amplia de gestión oceánica” (*Large Ocean Management Areas*, en inglés; se extienden desde la línea de costa hasta el límite de la ZEE, con fronteras basadas en una mezcla de criterios ecológicos y administrativos. Están consagradas a tratar aspectos asociados a los ecosistemas de gran escala y al desarrollo económico a través de la formulación e implementación de planes de gestión integrada)–, un enfoque de diálogo y colaboración –consistente en un proceso abierto, inclusivo y transparente de planificación, asesoramiento y toma de decisión que considere los intereses de todos los actores implicados– y el planteamiento de un futuro plan de gestión oceánica para el área –apoyado claramente en la idea de integración, en los principios del desarrollo sostenible y en el compromiso de colaboración entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales varios–. Lo más interesante de todo es, sin duda, que la Iniciativa ESSIM, aunque aún en ciernes, está abriendo una vía hacia una gobernanza oceánica más integrada y flexible, no sólo para Canadá, sino también para otros países que deseen abordar la gestión oceánica desde nuevos parámetros y concepciones. A medio plazo, además, veremos también el desarrollo de otras iniciativas de gestión integrada “regional” en el Ártico –*Beaufort Sea Integrated Management Planning Initiative (BSIMPI)*– y en el Pacífico–en la costa central de British Columbia–.

69. En 1997, en respuesta a la política del Gobierno de **China** de poner en marcha leyes que regulasen distintos aspectos ambientales (entre los que el medio marino es fundamental), la *Administración Oceánica Estatal* propuso la formulación de una ley para la gestión de los usos marinos. En octubre de 2001 fue aprobada y entró en vigor en enero de 2002. Por otra parte, bajo la supervisión del Consejo Estatal la Agencia Oceánica, junto con otras entidades sub-estatales (provincias costeras, regiones y municipios), formuló un esquema de zonificación funcional marina. El *Esquema Nacional de Zonificación Funcional Marina* fue definitivamente aprobado en 2002 y su implementación marca el inicio del establecimiento de un sistema de planificación regional y un marco de gestión integrada para el desarrollo marino y la conservación natural. Esta zonificación ha sido ya completada en la mayor parte de las 11 provincias costeras, regiones autónomas y municipios, y ha sido aprobada por los gobiernos locales para su implementación. Uno de los ejemplos reseñables es el del municipio de Xiamen.

70. Desde hace pocos años, **Australia** ha comenzado a emplear el concepto de “bio-regionalización marina” como una especie de plataforma para el desarrollo de la planificación espacial marina. En 2005, el Gobierno australiano impulsó su programa de planificación marina regional al amparo de la *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act* de 1999. Los planes

desarrollados conforme a esta norma son conocidos como **Marine Bioregional Plans**. Sobre la base de los resultados obtenidos en el proceso de bio-regionalización, las aguas marinas australianas se han dividido en cinco grandes regiones (*Marine Bioregional Planning Regions*) –Región Norte, Región Noroeste, Región Suroeste, Región Sureste y Región Este–, en algunas de las cuales ya ha finalizado el proceso de redacción del correspondiente plan.

#### Cuadro 10. El marco de planificación marina para el Sur de Australia

El llamado *Marine Planning Framework for South Australia* es una nueva política de zonificación, de amplia escala, basada en ecosistemas y consagrada a la gestión del desarrollo y el uso del medio ambiente marino. Se apoya en un SIG y establece cuatro zonas ecológicas para la intervención. Un *Performance Assessment System (PAS)* se encargará de evaluar el éxito de los planes. En 2004, el State Government of South Australia adoptó la estrategia denominada *Living Coast Strategy for South Australia* como marco de integración para el uso ecológicamente sostenible del medio ambiente marino. Un producto de tal iniciativa ha sido el *Marine Planning Framework*.

Este marco de planificación se apoya en 3 principios clave: desarrollo ecológicamente sostenible (que a su vez incorpora el principio de precaución), gestión ecosistémica y gestión adaptativa. Este modelo de planificación se apoya en una zonificación de áreas de planificación basada en criterios ecológicos e identifica y define las fronteras espaciales entre zonas. El plan se basa en bio-regiones ecológicas, que contienen a su vez divisiones más pequeñas llamadas bio-unidades.

El *Marine Planning Framework* será implementado como política gubernamental a través de un enfoque coordinado y estratégico en colaboración con distintas agencias oficiales, gobiernos locales, actores clave y comunidades, a través de la legislación existente y de la propuesta, y a través de la cooperación interdepartamental o interministerial.

Fuente: elaboración propia a partir de Government of South Australia (2006); Day, V. et al (2008).

71. Uno de los ejemplos de planificación espacial marina más conocidos es el **Great Barrier Reef Marine Park (GBRMP)**, en el noreste de Australia. El principal objetivo de la Autoridad que gestiona este gran parque marino es proporcionar una protección a largo plazo y un uso ecológicamente sostenible de este espacio marino. La planificación espacial en esta área se realiza a través de ocho zonas con distintos grados de protección, desde las zonas de uso general, donde hay escasas restricciones a actividades como la navegación y la pesca comercial, hasta las zonas de mayor restricción y preservación ecológicamente, donde prácticamente ningún uso está permitido.

### 3.4. Valoración. Síntesis de aspectos positivos y negativos.

72. Tal y como plantean dos importantes expertos en el tema –Charles Ehler y Fanny Douvère–, los actuales ejemplos de planificación espacial marina se sitúan en distintos grados de desarrollo, en el sentido de que cada uno de ellos alcanza un mayor o menor número de objetivos y, además, con diferente grado de cumplimiento y de satisfacción en cuanto a resultados alcanzados. Los dos expertos citados se apoyan, en su aserto, en la consideración de una serie de elementos clave: escala y alcance geográfico de la planificación, criterios ecológicos y ecosistémicos, objetivo múltiple de la gestión (ecológico, socioeconómico y de gobernanza), integración, perspectiva a largo plazo,

seguimiento, evaluación y revisión de los planes, y participación pública. Tomando tales aspectos como referencia, podemos decir que una iniciativa como la del Parque Marino de la Gran Barrera de Arrecifes australiana destaca muy positivamente en cuanto a participación, protección de áreas naturales (igual que en la iniciativa de planificación bio-regional australiana), implementación de planes, seguimiento y evaluación. Otro de los casos analizados, ESSIM (Canadá), destaca también en cuanto al proceso participativo y en cuanto a los principios, objetivos e indicadores establecidos para la planificación. En los casos europeos los aspectos positivos son menos, aunque no debido a un error de planteamiento o formulación, sino al hecho de que aún se encuentran en una fase inicial de su desarrollo. En Europa, debemos esperar a que la implementación de los planes llegue a un cierto estadio de “madurez” para que podamos valorar adecuadamente sus resultados. No obstante, ejemplos como el de la puesta en marcha de un dispositivo jurídico federal para la planificación espacial y de un proceso de desarrollo e implementación de planes a nivel de *Länder* hacen de Alemania un caso a seguir en los próximos años. Especialmente interesante es el reparto competencial que Gobierno Federal y Gobiernos de los *Länder* han establecido de cara a la gestión marítima. Éste, junto con el proceso de devolución en Reino Unido, puede servir de referencia para una futura planificación marítima en España y sus regiones costeras.

Tabla 3. Ejemplos de buenas prácticas en planificación espacial marina.

Examples of Good Practice						
	Great Barrier Reef Marine Park (Australia)	GAUFE Project (Belgium)	Integrated Management Plan for North Sea (Netherlands)	Marine Bill and Irish Sea Pilot Project (UK)	Bioregional Planning (Australia)	Eastern Scotian Shelf Integrated Management (Canada)
AUTHORITY				✓		
STAKEHOLDER PARTICIPATION	✓					✓
PLANNING PRINCIPLES						✓
OBJECTIVES AND INDICATORS						✓
ECOLOGICALLY IMPORTANT AREAS	✓				✓	
HUMAN USE CHARACTERIZATION		✓				
SCENARIO DEVELOPMENT		✓				
PLAN PREPARATION					✓	
IMPLEMENTATION	✓					
MONITORING	✓					
EVALUATION	✓					

Fuente: Ehler, Ch.; Douvère, F. (2008): *Marine Spatial Management Guidelines*. IOC/UNESCO.

## **4. LECCIONES APRENDIDAS**

### **4.1. Síntesis valorativa**

73. La formulación de políticas marítimas es un fenómeno novedoso en su actual planteamiento, aunque extendido en distintas regiones del mundo. Los países más desarrollados, junto con otros geopolítica y económicamente emergentes, han tomado iniciativas que, con desigual grado de implantación, se orientan hacia la toma de posiciones estratégicas respecto a los usos del espacio marítimo, la explotación de nuevos recursos, la protección del medio ambiente, y el ejercicio de un liderazgo regional y/o global.

74. La gobernanza oceánica en su doble dimensión nacional e internacional es una manifestación de la acción normativa de los Estados y del ejercicio de sus potestades para regular un ámbito territorial de creciente interés para el desarrollo económico, la seguridad y el control de los riesgos medioambientales. El gobierno de los océanos se ha caracterizado históricamente por ejercerse en el dominio de las relaciones internacionales, pero, en el contexto del nuevo paradigma marítimo emergente, deviene en una acción doméstica en razón de los procesos de devolución y participación social que acompañan a los avances de los sistemas políticos. Políticas marítimas, descentralización y participación son términos que en diverso grado están presentes en la mayoría de las iniciativas oceánicas que están viendo la luz desde mediados de la década de los noventa.

75. Internamente, y en función de la organización político-territorial de cada Estado, los niveles subnacionales de administración (ya sean estados de un Estado federal, provincias, regiones autónomas, etc) pueden tener distinto grado de capacidad política y autonomía para formular sus propias políticas marítimas y/o sistemas de planificación. En la Unión Europea los casos de Escocia (Reino Unido) y los Länders (Alemania) constituyen ejemplos de un alto grado de descentralización en materia marítima, que coexisten con sistemas políticos muy centralizados. Este hecho da lugar dentro de la Unión a diferencias acusadas que pueden mostrar desequilibrios e incluso desajustes en la manifestación regional de la Política Marítima Integrada.

76. El tipo de acción pública se define formalmente mediante normas legales (leyes del mar), estrategias o planes, o bien mediante combinaciones de algunos de estos instrumentos. Sin embargo, es por ahora predominante la formulación de estrategias o mecanismos de coordinación interinstitucionales. Así mismo, la elaboración directa de planes, o la extensión de instrumentos ya existentes de planificación en tierra sobre el mar, constituye otra variante. En países con un sólido sector marítimo y/o amplios intereses geográficos (extensas ZEEs) se ha recurrido o se está en proceso de tramitación de nuevas normas legales con un enfoque marítimo omnicompreensivo (Canadá, EEUU, Reino Unido). El recurso a procedimientos más estructurados y reflexivos de desarrollo gradual (reflexión-acción) tampoco está ausente en el repertorio de casos existentes (caso de Francia).

77. La construcción de la política marítima de la Unión Europea responde a un elaborado y complejo proceso político de carácter progresivo plasmado en documentos de reflexión (Libro Verde, Libro Azul), sometidos a debate y consulta, y en documentos indicativos que Estados y partícipes deben encargarse de desarrollar. Con excepción de las Directivas con incidencia en el medio marino (particularmente la Directiva 2008/56/CE), que poseen fuerza vinculante, el conjunto de la política marítima, incluida la planificación espacial marítima, sólo puede adquirir carta de naturaleza vía acciones individualizadas de los Estados miembro. Tres años después de ver la luz el Libro Verde, la política marítima en la UE ofrece un mosaico de situaciones que van desde Estados donde apenas se han dado pasos significativos a iniciativas nacionales en fases que pueden considerarse avanzadas (Reino Unido: *Marine and Coastal Access Bill*). El distinto nivel de compromiso y prioridad con que cada Estado aborda la política marítima es un elemento que obstaculiza la necesaria cooperación en la creación de políticas y la ejecución de planes espaciales, particularmente en áreas marinas compartidas por varios Estados, y en general respecto de materias que, por inscribirse en un medio altamente internacionalizado y competitivo, requieren acciones coordinadas para ser efectivas (i.e.: normas de seguridad en el transporte marítimo).

#### **4.2. Aplicación a España: conveniencia/necesidad de formular una PM**

78. Aunque las circunstancias geográficas, históricas y económicas sitúan a España entre los países marítimos, no se ha tomado hasta ahora ninguna iniciativa tendente a formular una política marítima con un sentido integrador y contextualizada de acuerdo con las líneas maestras que configuran el nuevo paradigma marítimo. Tampoco se conoce ninguna respuesta formal a los distintos pronunciamientos institucionales de creación de la nueva política marítima integrada para la UE. La única referencia a España en los documentos hasta ahora producidos por la Comisión [DG Asuntos Marítimos] es la zonificación de las aguas jurisdiccionales para la implantación de parques eólicos.

79. La expresión formal de una política marítima mediante la elaboración de una estrategia o la elaboración de una norma de rango legal constituyen, en ambos casos, y tal y como está sucediendo ahora en algunos países europeos y no europeos, procesos que obligan a considerar de manera conjunta la nueva situación de los océanos, a repensar el papel de los Estados respecto al gobierno de éstos, a planificar nuevos enfoques para el desarrollo de la economía asociada al uso de los océanos y a potenciar la visión global del medio ambiente, la política y las relaciones internacionales. España, en su actual situación en el tablero internacional, y con arreglo a su nivel de desarrollo económico y tecnológico, no puede quedar al margen del fenómeno de la maritimización de la economía, el medio ambiente y las relaciones internacionales.

80. La pertenencia a la Unión Europea permite contar con un marco político (incluso normativo) y un pensamiento estratégico en proceso de construcción. España debe canalizar y desarrollar todo este caudal de acciones e iniciativas de política marítima para adecuarlo a sus intereses regionales y

particularidades geográficas, económicas y tecnológicas. La emergencia del nuevo paradigma marítimo es una oportunidad para adoptar nuevos enfoques y afrontar el reto que implica la transición hacia un sistema productivo marino fuertemente basado en el conocimiento, la innovación y la exploración de nuevos recursos.

81. España posee condiciones estructurales que le pueden permitir, mediante el desarrollo de una política marítima, modernizar su sector marítimo. El liderazgo ampliamente reconocido de España en el sector de las energías alternativas puede constituir el motor que impulse la formulación de una estrategia marítima. No es necesario, sin embargo, tal y como muestran las experiencias existentes, impulsar y transformar todos los sectores marítimos. Cada política nacional suele pivotar sobre un sector preferente que actúa de catalizador, aunque dentro de un nuevo planteamiento global, de una nueva visión oceánica.

82. La construcción de una estrategia marítima debe contribuir a definir y clarificar elementos fundamentales del espacio jurisdiccional español, que, tras la codificación del nuevo derecho del mar, han permanecido bajo cierta ambigüedad. Aunque en algunos casos resolver estas situaciones (fronteras marítimas) depende de terceros países, la experiencia demuestra cierta falta de resolución frente a posiciones más pro-activas. El componente territorial de la política marítima suele condicionar actuaciones que irremisiblemente deben materializarse espacialmente. Los intereses regionales de España localizados en distintas áreas geográficas deben estar respaldados por una deseable claridad y estabilidad territorial, necesaria igualmente para garantizar un adecuado control del uso sostenible del espacio marítimo.

#### **4.3. El caso de las Autonomías y su relevancia para Andalucía**

83. La dimensión marina del territorio y de la política no están definidas con claridad y de manera inequívoca en el sistema político del Estado de las Autonomías. Aparentemente las CCAA no tienen territorio marítimo, o al menos de forma expresa no se reconoce que los municipios, que constituyen las unidades básicas territoriales, se extiendan sobre el espacio marítimo hasta donde el Estado hace valer sus derechos territoriales de soberanía (mar territorial). No obstante, las CCAA ejercen distintos tipos de competencias sobre materias de naturaleza marítima, generalmente sobre un ámbito circunscrito al litoral (espacio no definido en los EA) y las aguas interiores.

84. No se han producido hasta ahora reclamaciones, ni se han expresado aspiraciones, marítimas por parte de las CCAA, con excepción de Canarias. En un contexto nacional carente de visión oceánica, las CCAA reproducen, a su escala, un déficit similar. La política pesquera es la única política del sector marítimo en la que las CCAA llevan a cabo una importante labor de gestión con un considerable soporte presupuestario. Dado el propio enfoque de la PPC (reducción progresiva del esfuerzo pesquero), las Administraciones autonómicas actúan dentro de un esquema dominado por objetivos de carácter proteccionista, gestionando ayudas y subsidios en defensa de una tradición



que se extingue como consecuencia de la crisis de los recursos y la sobrecapitalización del sector extractivo.

85. Todavía no se ha trasladado a las instituciones políticas regionales la fuerte impronta regional con la que se expresan las acciones definidas a escala de la UE. Tanto la Directiva sobre Estrategia Marina como la Política Marítima Integrada poseen una acusada dimensión regional –término ambiguo y polisémico en estas normas y documentos de política–, escala a la que está reservada su ejecución y desarrollo. Aunque en términos generales la “región o regiones marinas” carecen de definición administrativa y en muchos casos se refieren a ámbitos supra y/o plurinacionales, las regiones de base político-administrativa, como las CCAA, están llamadas a jugar un papel significativo (en Europa véanse los casos de Escocia o Länder alemanes como Mecklenburg-Vorpommern y Niedersachsen).

86. En Europa un mecanismo para incorporar a las entidades políticas subnacionales consiste en adscribir competencias en un ámbito jurisdiccional, casos de Escocia o Länder alemanes como Mecklenburg-Vorpommern y Niedersachsen, que ejercen competencias en materia de política marítima y planificación espacial sobre el mar territorial (12 millas náuticas) adyacente a sus costas, y en el caso de Escocia ejecuta las competencias del Estado en la zona económica exclusiva. Fuera de Europa, Estados Unidos y Australia, sus respectivos Estados, tienen asignadas competencias en una franja de aguas de tres millas náuticas. Todos estos sistemas parecen funcionar, hasta ahora, con un aceptable nivel de eficacia política y técnica.

87. En la medida en que las políticas marítimas tienden a formar parte del catálogo de las políticas públicas (políticas domésticas) se supera el “excepcionalismo marítimo” que ha caracterizado la historia económica y la de las relaciones internacionales. Se demanda de las regiones que se constituyan en actores de primer rango formulando sus propias políticas regionales, configurándose de este modo un mosaico territorial que empieza a cuestionar la primacía del Estado como actor de la soberanía marítima. El marco geográfico de las políticas marítimas y la planificación espacial marina (entendido como los ámbitos político-territoriales y jurisdiccionales donde se aplican) es así una parte intrínseca del desarrollo de las políticas marítimas.

88. El desarrollo de las políticas marítimas y la planificación espacial, por su propia naturaleza política, legal e institucional, exige reformular el papel de los océanos como componente político-territorial del Estado, ahora dotado de una fuerte dimensión marina. Estas nuevas políticas son el exponente de una necesaria transición a un nuevo concepto de “soberanía marítima” hasta ahora caracterizado por el monopolio de los Gobiernos centrales en la *res marítima*.

89. ¿Es necesario tener transferidas competencias para formular una política marítima? En España no se ha transferido un bloque o conjunto de competencias con esta denominación a las CCAA. De hecho, el caso del Principado de Asturias y su Estrategia Marina nos indica que un documento de esta naturaleza puede ser elaborado y/o adaptado de acuerdo con las competencias que se ejercen. La política marítima nacional y/o las políticas

regionales que se acometan probablemente serán procesos de largo recorrido temporal yuxtapuestas unas con otras, pudiéndose dar en el transcurso del tiempo cambios normativos para ajustarse a la dinámica de desarrollo de la Política Marítima Integrada de la UE.

90. En términos superficiales el espacio marítimo adyacente a las costas andaluzas representa un reducido porcentaje del territorio marítimo nacional. No obstante, los aproximadamente mil kilómetros de costas andaluzas son ribereños de una de las regiones con más alto significado estratégico, al localizarse en el entorno del Estrecho de Gibraltar, el centro de gravedad del espacio estratégico español. Aunque este es un “*choke point*” a escala global, sus repercusiones discurren desde la escala internacional a la local (contaminación de las playas de la Bahía de Algeciras). Las incidencias que con carácter casi permanente se dan en este ámbito, justifican que se tomen iniciativas tanto de nivel nacional como regional. La casuística marítima de Andalucía hace aconsejable contar con un marco de referencia político para el amplio abanico de acciones marítimas que tienen lugar en su entorno marino (tanto en aguas bajo jurisdicción española como internacional) orientado tanto a afrontar impactos como a promover oportunidades.

91. ¿Es necesaria una autoridad marítima para ejecutar las políticas marítimas y la planificación espacial? La experiencia muestra que la ausencia de instituciones *ad hoc* para la ordenación marítima, y particularmente para la ordenación integrada, termina por hacer estériles tanto las iniciativas políticas (documentos de estrategia) como las legales (nuevas leyes del mar).

92. Ordenar el puzzle territorial marítimo, cohesionar y articular piezas geográficas de diferente escala y naturaleza, distribuir poderes y competencias entre Estados, y, dentro de los Estados, entre los distintos niveles políticos, parece requerir de un complejo institucional en el que, si bien el Estado es la pieza clave, no es la única, ni sola es suficiente para una gobernanza efectiva del espacio marítimo.

#### **4.4. Qué se debe evitar**

93. El sector marítimo es un conglomerado de actividades y usos (los ahora denominados *clusters*) con diferencias muy acusadas en tamaño, desarrollo tecnológico, importancia económica e incidencia social y territorial. Las propuestas ligadas a una única actividad o un número muy limitado de ellas, además de contribuir a la confusión –y quizás también al descrédito– sobre el significado de una política integrada, crea *ab initio* tensiones y enfrentamientos entre usuarios y partícipes que generan una dificultad añadida al ya de por sí complejo proceso de formulación y desarrollo de este tipo de políticas.

94. Residenciar o adscribir la formulación de una política marítima a un único órgano de gestión sectorial desvirtúa el carácter transversal que se supone debe tener esta política. Canadá es quizá el ejemplo de lo que debe evitarse (Ministerio de Pesca y Océanos), y Holanda (IDON [Interdepartmental Directors' Consultative Committee North Sea] una referencia a considerar.

95. Las iniciativas nacionales se vienen expresando mediante leyes, estrategias o planes. Promover directamente instrumentos de intervención (planificación espacial marítima) sin que vayan precedidos de la creación de una estrategia o visión, esto es, de la formulación de una política, puede debilitar las acciones de carácter operativo al carecer de un escenario donde dar sentido a las complejas relaciones entre usos, el entorno físico y el contexto social. La iniciativa de Francia –*aproximación institucional para la planificación estratégica*– puede ser un procedimiento recomendable para el caso español.

96. La aproximación “competencial” no debería constituir en el caso de España el modo de abordar la cuestión de la política marítima y la planificación espacial marítima. La defensa de posiciones de exclusividad, tanto por parte de la Administración General del Estado como de las CCAA, puede desvirtuar el sentido integrado que es la esencia de esta política. No obstante, la descentralización como manifestación de la acción política también está presente en el gobierno del espacio marítimo y de las actividades que acoge. La descentralización marítima está presente tanto en sistemas políticos de corte federal (Australia, Estados Unidos) como en Estados de tradición centralista (Francia).

#### **4.5. Orientaciones y Directrices UE**

97. Los documentos de guía y orientación elaborados por la Comisión<sup>4</sup> reflejan la dificultad de construir una acción común respetando al mismo tiempo la autonomía de los Estados miembros en materia marítima, sus propios sistemas de organización política y la no menos compleja situación del escenario marítimo como ámbito de gobierno. Se declara la necesidad de un régimen *único aplicable a las actividades marítimas a escala nacional*, al mismo tiempo que se acepta que *no hay un sistema único de gobernanza*. La construcción de la política marítima y la planificación espacial requieren actuar en una estructura multinivel integrando las distintas escalas administrativas junto con la acción internacional. Cada Estado, teniendo en cuenta la combinación de sus rasgos geográficos, político-institucionales, económicos y medioambientales optará por el modelo de política marítima más apropiado.

98. Desde la Comisión se considera necesaria la definición de estrategias nacionales como marco de referencia para articular las políticas marítimas de los Estados con la política europea y con posibles políticas de escala subnacional. En este sentido, un documento de estrategia nacional cumpliría una doble función: por una parte, definir una visión propia de lo oceánico, concordante en todo caso con la visión europea (investigación, tecnología e innovación), y, por otra, articular la política nacional con otros niveles políticos-institucionales, en el caso de España, con las Comunidades Autónomas. Institucionalmente, queda a discreción de los Estados el tipo de arreglo político-normativo para el diseño de la política marítima, suponiendo que los planteamientos fundamentales de la Comisión son asumidos y materializados a escala nacional y adaptados a sus peculiaridades. Se ignora la funcionalidad y

---

<sup>4</sup> Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima: hacia mejores prácticas de gobernanza marítima integrada y consulta de las partes interesadas [COM(2008) 395 final]; Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE [COM(2008) 791 final].

operatividad de este sistema flexible y multinivel; la experiencia más cercana y asimilable sería la gestión costera integrada, cuyos resultados, hasta el presente, son más bien difusos a escala europea, e insatisfactorios en el plano nacional (España).

99. Instituciones, devolución y participación son elementos centrales en las Orientaciones de la Comisión. Crear órganos de coordinación administrativa de alto nivel, contar con los niveles político-administrativos regional y local (incluyendo la posibilidad de que formulen sus propias estrategias), y garantizar la participación de todas las partes interesadas son consideradas cuestiones relevantes para el desarrollo de la política marítima. Aunque desarrollar estos aspectos depende en gran medida de la disponibilidad de mecanismos y normas nacionales, las instituciones europeas son accesibles, aunque en desigual medida, a un amplio espectro de intereses tanto públicos como privados. Sentar las bases para canalizar las aspiraciones tanto de grupos económicos y sociales como de instancias públicas debe ser un objetivo prioritario.

100. El documento “hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo” [COM(2008) 791 final] proporciona criterios y principio muy generales que pueden tenerse en cuenta por los Estados a la hora de aplicar esta herramienta. Al igual que con la política marítima, la planificación espacial puede adaptarse a las condiciones particulares de cada Estado, bien sean administrativas, geográficas o económicas. Los elementos comunes remiten a cuestiones generales, aunque no por ello menos relevantes. La asociación entre planificación espacial y gestión basada en ecosistemas, y la participación son elementos clave. De hecho, la perspectiva ecosistémica forma ya parte de la nueva filosofía planificadora asumida ya en distintas iniciativas internacionales. Los criterios y recomendaciones son lo bastante amplios, flexibles y modulables como para admitir como planificación espacial cualquier propuesta de intervención que tenga lugar en el espacio marítimo y con relación a cualquiera de las actividades que pueden tener lugar en este ámbito.

#### **4.6. Cómo iniciar el proceso de desarrollo de PM y PEM en base a las experiencias existentes y el marco Comunitario**

101. Las experiencias sobre política marítima y planificación espacial existentes dentro de la Unión Europea, en Europa y otras regiones del mundo muestran una amplia variedad, aunque dentro de un número muy reducido de países en relación al total de Estados en el mundo; con un cierto grado de formalización de políticas y/o instrumentos de planificación no puede hablarse de más de quince países, no obstante este grupo representa a las naciones más avanzadas, al mismo tiempo que ejercen derechos de soberanía sobre extensas áreas marítimas (Estados Unidos, Canadá, Australia o el conjunto de la Unión Europea).

102. La mayoría de los países han acometido procesos de formulación de políticas e instrumentos de planificación, aunque son más abundantes los casos en los que sólo se ha optado por el desarrollo de planes espaciales. En cualquier caso el origen de todas estas iniciativas es muy reciente (última

década), por lo que apenas puede hablarse de procesos plenamente desarrollados ni de experiencias de las que puedan extraerse conclusiones definitivas.

103. España no ha dado todavía ningún paso en la formulación de una política marítima; con respecto a la planificación espacial sólo ha elaborado un mapa de zonificación para la instalación de parques eólicos marinos. La opción más razonable es seguir las orientaciones de la Comisión para iniciar el proceso de creación de una política marítima nacional y el desarrollo de instrumentos de planificación espacial, en este caso tomando como base de partida las normas para la localización de parques eólicos marinos. El Libro Verde, el Libro Azul y el Plan de Acción, el documento de Orientaciones y la Hoja de Ruta constituyen una base suficiente para tomar la iniciativa y liderar y coordinar a las Comunidades Autónomas ribereñas. Además del marco comunitario citado, se cuenta con las experiencias previas ya citadas de Europa y otras regiones; todo un bagaje que permite dar los primeros pasos con una cierta consistencia. Adicionalmente, la vía de la transposición de la Directiva 2008/56/CE sobre Estrategia Marina, obliga a tomar una serie de medidas para cumplir con los objetivos fijados para 2020, para lo cual sería también conveniente contar con un marco político y con instrumentos de gestión del espacio marítimo.

104. Algunas Comunidades Autónomas muestran ya su interés en el desarrollo de su propia política marítima (posibilidad que además es sugerida y recomendada en los distintos documentos ya citados de la Comisión [DG Asuntos Marítimos]). La Administración General del Estado debería tomar la iniciativa y liderar este proceso, teniendo en cuenta el número de Comunidades Autónomas ribereñas y la dispersión geográfica de los intereses marítimos de España (Golfo de Vizcaya y Atlántico, Mediterráneo y región Macaronésica). Se necesita, sin embargo, un mecanismo institucional que aglutine y coordine todos los intereses marítimos, tome la iniciativa y lidere un proceso que, dada la fragmentación del sector marítimo, actúe como catalizador y lidere una política de Estado por sus implicaciones tanto nacionales como internacionales y por su carácter transversal. Los casos de Francia (*Secrétariat Général de la Mer*), Holanda (*IDON*) o Reino Unido (*The Marine Management Organisation*) son una referencia a tener en cuenta.

## ANEXO I. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Referencias bibliográficas generales

- Armstrong, J. M.; Ryner, P. C. (1981): *Ocean Management. A New Perspective*, New York, Ann Arbor Science.
- Barbé, E. (2003): *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.
- Barragán Muñoz, J. M. (1997): Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales. Guía práctica para la planificación y gestión integradas, Barcelona, oikos-tau.
- Cicin-Sain, B. (1994): “Essay: A National Ocean Governance Strategy for the United States Is Needed Now”, *Coastal Management*, Vol. 22, U. K., Taylor and Francis, pp. 171-176.
- Costanza, R. *et al.* (1998): “Principles for Sustainable Governance of the Oceans”, *Science*, Vol. 281, pp. 198-199.
- Couper, A. D. (1992): “History of Ocean Management”, en Fabbri (Ed.): *Ocean Management in Global Change*, London and New York, Elsevier Applied Science, pp. 1-18.
- Douvere, F. *et al.* (2007): “The role of marine spatial planning in sea use management: The Belgian case”, *Marine Policy*, 31, pp. 182-191.
- Douvere, F.; Ehler, Ch. (2009): “New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning”, *Journal of Environmental Management*, 90, pp. pp. 77-88.
- Ehler, Ch. (2008): “Benefits, lessons learned, and future challenges of marine spatial planning”, *Marine Policy*, 32, pp. 840-843.
- Ehler, Ch.; Douvere, F. (2007): *Visions for a sea change. Report of the first international workshop on Marine Spatial Planning*. IOC and MAB Programme, IOC Manual and Guides N° 48, ICAM Dossier N° 4. Paris: UNESCO.
- Ehler, Ch.; Douvere, F. (2008): *Marine Spatial Management Guidelines*. IOC/UNESCO.
- Ehler, Ch.; Douvere, F. (2009): *Marine Spatial Planning: A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management*. IOC and MAB Programme, IOC Manual and Guides N° 53, ICAM Dossier N° 6. Paris: UNESCO.

- Friedheim, R. L. (1999): “Ocean governance at the millennium: where we have been – where we should go”, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 42, N° 9, pp. 747-765.
- Gilliland, P. M.; Laffoley, D. (2008): “Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning”, *Marine Policy*, 32, pp. 787-796.
- Hinds, L. (2003): “Oceans governance and the implementation gap”, *Marine Policy*, Vol. 27, N° 4, pp. 349-356.
- Institut Raum & Energie (2007): *Best Practice in Marine Spatial Planning. Description of four Case Studies in Europe and Overseas*. Final Report, Wedel/Hamburg, PAP/RAC, PlanCoast Project.
- Juda, L.; Hennessey, T. (2001): “Governance Profiles and the Management of the Uses of Large Marine Ecosystems”, *Ocean Development and International Law*, 32, pp. 43-69.
- Kimball, L. A. (2001): *International Ocean Governance: Using International Law and Organizations to Manage Marine Resources Sustainably*, Gland (Switzerland) and Cambridge (U.K.), IUCN.
- Lévy, J. P. (1993): “A national ocean policy. An elusive quest”, *Marine Policy*, Vol. 17, N° 2, pp. 75-80.
- *Lisbon Principles* (1997), Conference “Ecological Economics and Sustainable Governance of the Oceans” (Lisboa, Portugal). Estos principios pueden consultarse en la siguiente página web: <http://www.ids.org.au/~cnevill/marineLisbonPrinciples.htm>
- Maes, F. (2008): “The international legal framework for marine spatial planning”, *Marine Policy*, 32, pp. 797-810.
- Mann Borgese, E.; Bilet, F. (2001): *Ocean Governance: Legal, Institutional and Implementation Considerations*, A Report Prepared for the Ship and Ocean Foundation of Japan, Halifax (Canadá), Dalhousie University-International Ocean Institute.
- McDorman, T. L. (2000): “Global ocean governance and international adjudicative dispute resolution”, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 43, N° 2-3, pp. 255-275.
- Nevill, J. (2004 a): “Ocean management: principles of good governance: An examination of hierarchical structure within the core principles of national and international agreements and similar instruments relating to ocean management”. Disponible en la siguiente página web: <http://www.ids.org.au/~cnevill/marineTieredPrinciples.htm>

- Nevill, J. (2004 b): “Good governance of the oceans: a summary of key resource management principles”. Disponible en la siguiente página web: <http://www.ids.org.au/~cneville/marineHobartPrinciples.htm>
- Plasman, C. (2008): “Implementing marine spatial planning: A policy perspective”, *Marine Policy*, 32, pp. 811-815.
- Riu i Fortuny, R. (2002): “Las competencias de las Comunidades Autónomas sobre los espacios marítimos”, en Tornos, J.: *Informe Comunidades Autónomas 2001*, Barcelona, Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona.
- Rosenau, J. N. (1990): *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press.
- Schultz-Zehden, A.; Gee, K.; Scibior, K. (2008): *Handbook on Integrated Maritime Spatial Planning*. INTERREG IIIB, PlanCoast Project.
- Smith, H. D. (1994): “The Development and Management of the World Ocean”, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 24, N° 1, pp. 3-16.
- Smith, H. D. (1995): “The role of the state in the technical and general management of the oceans”, *Ocean & Coastal Management*, 27, pp. 5-14.
- Suárez de Vivero, J. L.; González Romero, G. (2001): “Las políticas marinas”, en Suárez de Vivero, J. L. (Dir.) (2001): *Los océanos. Medio ambiente, recursos y políticas marinas*. Barcelona, Ediciones del Serbal, pp. 253-282.
- Suárez de Vivero, J. L.; Rodríguez Mateos, J. C. (2004): “New factors in ocean governance. From economic to security-based boundaries”, *Marine Policy*, 28, pp. 185-188.
- Subirats, J. et al. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Underdal, A. (1980): “Integrated Marine Policy: What? Why? How?”, *Marine Policy*, 4, July 1980, pp. 159-169.
- UNEP/MAP (1995): “Guidelines for integrated management of coastal and marine areas. With special reference to the Mediterranean Basin”, *Regional Seas Reports and Studies*, N° 161, Split, Croatia, PAP/RAC (MAP/UNEP).
- Vallega, A. (1990): *Ocean change in global change. Introductory geographical analysis*, Genoa, International Geographical Union, Commission on Marine Geography.
- Vallega, A. (1992): *Sea management. A theoretical approach*, London, Elsevier.



- Vallega, A. (1998): “Integrated Coastal Area Management in the Framework of the UNEP Regional Seas Programme: The Lesson from the Mediterranean”, *Ocean Yearbook 13*, pp. 245-278.
- Vallega, A. (2001 a): *Sustainable ocean governance. A geographical perspective*, London & New York, Routledge.
- Vallega, A. (2001 b): “Ocean governance in post-modern society—a geographical perspective”, *Marine Policy*, vol. 25, N° 6, pp. 399-414.
- Vallejo, S. M. (1988): “Development and Management of Coastal and Marine Areas: An International Perspective”, *Ocean Yearbook 7*, pp. 205-222.

## Referencias bibliográficas sobre los casos de estudio

### Alemania:

- Gee, K. *et al.* (2004): National ICZM strategies in Germany: A spatial planning approach. In: G Schernewski and N Löser: Managing the Baltic Sea, *Coastline Reports*, No 2, pp. 23-33.

### Australia:

- Brazil, P. (2001): “Offshore Constitutional Settlement 1980: A Case Study in Federalism”, Occasional Paper, Centre for International and Public Law (CIPL), Faculty of Law, Australian National University.
- Commonwealth of Australia (1998 a): *Australia’s Oceans Policy*, Canberra, Environment Australia.
- Commonwealth of Australia (1998 b): *Australia’s Oceans Policy. Specific Sectoral Measures*, Canberra, Environment Australia.
- Commonwealth of Australia (2005): *National Marine Bioregionalisation of Australia. Summary*. Canberra, Department of the Environment and Heritage.
- Day, J. (2008): “The need and practice of monitoring, evaluating and adapting marine planning and management—lessons from the Great Barrier Reef”, *Marine Policy*, 32, pp. 823-831.
- Day, V. *et al.* (2008): “The Marine Planning Framework for South Australia: A new ecosystem-based zoning policy for marine management”, *Marine Policy*, 32, pp. 535-543.
- Foster, E.; Haward, M. (2003): “Integrated management councils. A conceptual model for ocean policy conflict management in Australia”, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 46, pp. 547-563.

- Foster, E.; Haward, M.; Coffen-Smout, S. S. (2005): “Implementing integrated oceans management: Australia’s south east regional marine plan (SERMP) and Canada’s eastern Scotian shelf integrated management (ESSIM) initiative”, *Marine Policy*, Vol. 29, pp. 391-405.
- Government of South Australia (2006): *Marine Planning Framework for South Australia*. Adelaide, Department for Environment and Heritage.
- Haward, M. (1989): “The Australian Offshore Constitutional Settlement”, *Marine Policy*, 13, pp. 334-348.
- Haward, M. (1996): “Institutional framework for Australian ocean and coastal management”, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 33, Nº 1-3, pp. 19-39.
- National Oceans Office (NOO) (2003): *Oceans Policy: Principles and Processes*, Hobart (Tasmania), NOO.
- National Oceans Office (2004): *South-east Regional Marine Plan. Implementing Australia’s Oceans Policy in the South-east Marine Region*. Hobart (Tasmania), NOO.
- Vince, J. (2006): “The South East Regional Marine Plan: Implementing Australia’s Oceans Policy”, *Marine Policy*, 30, pp. 420-430.
- Wescott, G. (2000): “The development and initial implementation of Australia’s ‘integrated and comprehensive’ Oceans Policy”, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 43, Nº 10-11, pp. 853-878.

#### **Bélgica:**

- Douvere, F.; Maes, F.; Vanhulle, A.; Schrijvers, J. (2007): “The role of marine spatial planning in sea use management: The Belgian case”, *Marine Policy*, 31, pp. 182-191.
- Maes, F. *et al.* (2005): *Towards a Spatial Structure Plan for Sustainable Management of the Sea*, SPSP-II/Mixed Research Actions, Belgian Science Policy, 2005, pp 39-298.

#### **Brasil:**

- Asmus, M.L.; Villela Marroni, E.; Vieira, G. G. (2005): *Ocean Policy in Brazil*. Nippon Foundation Research Task Force on National Ocean Policies.
- Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (1980): *PNRM - Política Nacional para os Recursos do Mar: diretrizes gerais*. Brasília, CIRM.

- Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, que aprova a *Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM*. Disponible en el sitio web: <http://www.dji.com.br/decretos/2005-005377/2005-005377.htm>
- Intergovernmental Oceanographic Commission (2007): *National Ocean Policy. The Basic Texts from: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Japan, Norway, Portugal, Russian Federation, United States of America*. Paris, UNESCO, IOC Technical Series, 75. Law of the Sea Dossier 1, pp. 42-53.

### **Canadá:**

- Fisheries and Oceans Canada (1987): *Oceans policy for Canada: a strategy to meet the challenges and opportunities on the oceans frontier*, Ottawa, Department of Fisheries and Oceans.
- Fisheries and Oceans Canada (2002 a): *Canada's Oceans Strategy*, Ottawa, Fisheries and Oceans Canada, Oceans Directorate.
- Fisheries and Oceans Canada (2002 b): *Policy and Operational Framework for Integrated Management of Estuarine, Coastal and Marine Environments in Canada*, Ottawa, Fisheries and Oceans Canada, Oceans Directorate.
- Fisheries and Oceans Canada (2007): *Eastern Scotian Shelf Integrated Ocean Management Plan. Strategic Plan*. Dartmouth, Nova Scotia, ESSIM Planning Office, Fisheries and Oceans Canada.
- Mitchell, C. L. (1998): "Sustainable oceans development: the Canadian approach", *Marine Policy*, Vol. 22, Nº 4-5, pp. 393-412.
- *Oceans Act* 1996, c. 31. Puede consultarse en: <http://laws.justice.gc.ca>
- Ricketts, P.; Harrison, P. (2007): "Coastal and Ocean Management in Canada: Moving into the 21st Century", *Coastal Management*, 35, pp. 5-22.
- Rutherford, R. J.; Herbert, G. J.; Coffen-Smout, S. S. (2005): "Integrated ocean management and the collaborative planning process: the Eastern Scotian Shelf Integrated Management (ESSIM) Initiative", *Marine Policy*, Vol. 29, Nº 1, pp. 75-83.

### **China:**

- Cao, W.; Wong, M. H. (2007): "Current status of coastal zone issues and management in China: A review", *Environment International*, 33, pp. 985-992.

- Information Office of the State Council of the People's Republic of China (1998): *The Development of China's Marine Programs*, Beijing, Information Office of the State Council. Disponible en la siguiente página web: <http://www.lib.noaa.gov/china/programs.htm>
- Keyuan, Z. (2004): "China's Governance over Offshore Oil and Gas. Development and Management", *Ocean Development and International Law*, 35, pp. 339-364.
- Lau, M. (2005): "Integrated coastal zone management in the People's Republic of China—An assessment of structural impacts on decision-making processes", *Ocean and Coastal Management*, 48, pp. 115-159.
- Li, H. (2006): "The impacts and implications of the legal framework for sea use planning and management in China", *Ocean and Coastal Management*, 49, pp. 717-726.
- Xue, X.; Hong, H.; Charles, A. T. (2004): "Cumulative environmental impacts and integrated coastal management: the case of Xiamen, China", *Journal of Environmental Management*, Vol. 77, N° 3, pp. 271-283.

#### **Colombia:**

- Comisión Colombiana del Océano (2007): *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros*, Santa Marta, Litoflash, Serie Documentos Generales, INVEMAR, N° 19.

#### **Corea del Sur:**

- Hong, S.-Y. (1995): "Marine policy in the Republic of Korea", *Marine Policy*, Vol. 19, N° 2, pp. 97-113.
- *Korea-ICM Country Profile*. Disponible en la siguiente página web: <http://www.globaloceans.org/icm/profiles/Korea.html>
- Cho, D. O. (2006): "Evaluation of the ocean governance system in Korea", *Marine Policy*, 30, pp. 570-579.

#### **EE.UU.:**

- Commission on Marine Science, Engineering and Resources (1969): *Our Nation and the Sea. A Plan for National Action*, Report of the Stratton Commission, Washington D.C., United States Government Printing Office. Disponible en la siguiente página web: <http://www.lib.noaa.gov/edocs/stratton/title.html>

- Hershman, M. J. (1996): "Ocean management policy development in subnational units of government: examples from the United States", *Ocean and Coastal Management*, Vol. 31, N° 1, pp. 25-40.
- Joint Ocean Commission Initiative (2007): *An Agenda for Action: Moving Regional Ocean Governance from Theory to Practice*. Washington, DC, Joint Ocean Commission Initiative.
- Joint Ocean Commission Initiative (2009): *Changing oceans, changing world. Ocean priorities for the Obama Administration and Congress*. Washington, DC, Joint Ocean Commission Initiative.
- *Oceans Act of 2000*. Disponible en la siguiente página web: <http://www.oceancommission.gov/documents/oceanact.html>
- The White House (2009): *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: National Policy for the Oceans, Our Coasts, and the Great Lakes*. Washington, DC, The White House, Office of the Press Secretary.
- Tibbetts, J. (2005): "America's Oceans. A Blueprint for the Future", *Environmental Health Perspectives*, Vol. 113, N° 2, pp. 107-109.
- U.S. Commission on Ocean Policy (2004): *An Ocean Blueprint for the 21<sup>st</sup> Century. Final Report of the U.S. Commission on Ocean Policy*, Washington D.C.
- U.S. Department of Commerce, NOAA, National Marine Sanctuary Program (2007): *Florida Keys National Marine Sanctuary Revised Management Plan*. Key West, Florida, Florida Keys National Marine Sanctuary.
- Watkins, J. (2004): "Anteproyecto oceánico para el siglo XXI", *Cuestiones Mundiales*, Vol. a, N° 1, Departamento de Estado de EE.UU. Disponible en: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0404/ijgs/ijgs0404.htm>

#### **Escocia:**

- Scottish Executive (2005): *Seas the Opportunity. A Strategy for the long term sustainability of Scotland's Coasts and Seas*. Scottish Executive, Edinburgh.
- Scottish Government (2008): *Sustainable seas for all. A consultation on Scotland's first marine bill*. Scottish Executive, Edinburgh.
- Scottish Government (2009): *Marine Scotland. 2009 Strategy Statement*.
- Scottish Executive, Edinburgh. Disponible en: <http://www.scotland.gov.uk>

- Scottish Parliament (2009): *Marine (Scotland) Bill*. Scottish Parliamentary Corporate Body, SP Bill 25, Session 3 (2009).

#### **Filipinas:**

- Batongbacal, J. L. (2005): *The Philippine National Marine Policy: navigating unpredictable currents*. Nippon Foundation Research Task Force on National Ocean Policies.
- Cabinet Committee on Maritime and Ocean Affairs (1994): *National Marine Policy*. Manila, Philippines, Foreign Service Institute.
- Garcia, M. (2005): *Progress in the implementation of the Philippine National Marine Policy: issues and options*. New York, United Nations, The Nippon Foundation.

#### **Finlandia:**

- Ministry of Environment (2002): *Finland's Programme for the Protection of the Baltic Sea, The Finnish Government's decision-in-principle*. The Finnish Environment 570, Helsinki, Ministry of the Environment, Environmental Protection Department.

#### **Francia:**

- Boyer, A. ; Branger, J.-G. (2005) : *Rapport d'Information sur l'action de l'État en mer*. N° 418, Sénat, Session Ordinaire de 2004-2005, Annexe du procès-verbal de la séance du 22 juin 2005.
- Le Grenelle de la Mer, Groupe IV (2009) : *Planète mer : inventer de nouvelles régulations*. Synthèse Rapport Final. Disponible en : [http://www.legrenelle-mer.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese\\_RAPPORTFINAL\\_GT4\\_vf11juin.pdf](http://www.legrenelle-mer.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_RAPPORTFINAL_GT4_vf11juin.pdf)
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (2009) : *Dossier de presse. Les Journées de la mer du Grenelle de la Mer*. Información disponible en : <http://www.legrenelle-mer.gouv.fr/spip.php> y en [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)
- Secrétariat Général de la Mer-Groupe Poséidon (2006): *Une ambition maritime pour la France*. Rapport du Groupe Poséidon "Politique maritime de la France". Paris, Secrétariat Général de la Mer, Centre d'Analyse Stratégique.

#### **Holanda :**

- IDON (2005): *Integrated Management Plan for the North Sea 2015*. Interdepartementaal Directeurenoverleg Noordzee, Rijkswaterstaat Noordzee Secretariaat, Rijswijk, Netherlands.

#### **India:**

- Gupta, H. K. (2005): National Ocean Policy–India. Nippon Foundation Research Task Force on National Ocean Policies.

#### **Islandia:**

- Ministry for the Environment, Ministry of Fisheries & Ministry for Foreign Affairs (2004): *The Ocean Iceland's Policy*. Reykjavik.

#### **Jamaica:**

- Davis-Mattis, L. (2005): Jamaica's Oceans and Coastal Policy. Nippon Foundation Research Task Force on National Ocean Policies.
- National Council on Oceans and Coastal Zone Management (2001): *Towards an Ocean and Coastal Zone Management Policy in Jamaica, Green Paper*, 9/01, Kingston, Jamaica, National Council on Oceans and Coastal Zone Management, Ministry of Foreign Affairs and Foreign Trade.

#### **Japón:**

- Akiyama, M. (2007): Enacting the Basic Ocean Law-the Process and the Background, Prepared for the IIPS Symposium on Japan's Position as a Maritime Nation, Tokyo, 16-17 October 2007.
- *Basic Act on Ocean Policy* (Act No. 33 of April 27, 2007).

#### **Malasia:**

- *Malaysia-ICM Country Profile*. Disponible en la siguiente página web: <http://www.globaloceans.org/icm/profiles/malaysia/malaysia.html>

#### **México:**

- Álvarez Torres, P. *et al.* (2005): Mexico's Case Study. Nippon Foundation Research Task Force on National Ocean Policies.

- Rivera Arriaga, E. (2006): “La Política para el Desarrollo Sustentable de los Océanos y Costas de México”, *JAINA Boletín Informativo*, 16 (1), pp. 28-29.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2006): *Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas: Estrategias para su Conservación y Uso Sustentable*. México, D.F., Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, Dirección General de Política Ambiental Integración Regional y Sectorial.

#### **Noruega:**

- Hoel, A. H.; Lobach, T. (2005): Norway’s Marine Policy: Towards Comprehensive Oceans Management. Nippon Foundation Research Task Force on National Ocean Policies.
- The Royal Norwegian Ministry of the Environment (2006): *Report No. 8 to the Storting (2005–2006). Integrated Management of the Marine Environment of the Barents Sea and the Sea Areas off the Lofoten Islands*. Recommendation of 31 March 2006 by the Ministry of the Environment, approved in the Council of State the same day (White paper from the Stoltenberg II Government).

#### **Nueva Zelanda:**

- Ministry for the Environment (2003): *An Oceans Policy for New Zealand*, Wellington, Oceans Policy Secretariat. <http://www.oceans.govt.nz>
- Risk, C. M. (2002): *An oceans policy for New Zealand: why, what, how?*, speech 27.02.2002. Disponible en la web: <http://www.oceans.govt.nz/media-publications/speeches/energy-conference-speech-risk.pdf>

#### **Panamá:**

- *Decreto Ley N° 7 de 1998 por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias marítimas de la administración pública y se dictan otras disposiciones*, Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998 (Gaceta Oficial de 17.02.1998).
- República de Panamá (2004): *Estrategia Marítima Nacional. Documento Principal*, aprobada el 29.01.2004.
- Suman, D. (2002): “Panama revisited: evolution of coastal management policy”, *Ocean and Coastal Management*, 45, pp. 91-120.



## Portugal:

- Carneiro, G. (2007): “The parallel evolution of ocean and coastal management policies in Portugal”, *Marine Policy*, 31, pp. 421-433.
- Comissão Estratégica dos Oceanos (2004): *Os Oceanos, Um Desígnio Nacional para o Século XXI*. Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos. Lisboa.
- Intergovernmental Oceanographic Commission (2007): *National Ocean Policy. The Basic Texts from: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Japan, Norway, Portugal, Russian Federation, United States of America*. Paris, UNESCO, IOC Technical Series, 75. Law of the Sea Dossier 1, pp. 204-229.
- Resolução do Conselho de Ministros no. 163/2006. Diário da República, 1ª Série, no. 237, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda; 12 Dezembro 2006. p. 8316–27.
- Resolução do Conselho de Ministros no. 40/2007. Diário da República, 1ª Série, no. 50, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda; 12 Março 2007. p. 1526-1527.

## Reino Unido:

- Department for Environment Food and Rural Affairs (2002): *Safeguarding our Seas: a strategy for the conservation and sustainable development of our marine environment*. First Marine Stewardship Report. London, DEFRA.
- Department for Environment Food and Rural Affairs (2005): *Charting progress: an integrated assessment of the state of UK seas*. London, DEFRA.
- Department for Environment Food and Rural Affairs (2006): *A Marine Bill. A consultation document of the DEFRA*. London, DEFRA, Marine Legislation Division.
- Department for Environment Food and Rural Affairs (2007): *A Sea Change. A Marine Bill White Paper*. Presented to Parliament by the Secretary of State for Environment Food and Rural Affairs by Command of Her Majesty. London, DEFRA.
- Department for Environment Food and Rural Affairs (2008): *Marine and Coastal Access Bill Policy Document*. London, DEFRA.
- House of Lords (2008): *Marine and Coastal Access Bill*, London.

- Smith, H. *et al.* (2005): The United Kingdom. Nippon Foundation Research Task Force on National Ocean Policies.
- Tyldesley, D. (2004): *Coastal and Marine Spatial Planning Framework for the Irish Sea Pilot Project*. London, DEFRA.

#### **Rusia:**

- Kolochkov, Y. *et al.* (2005): The Marine Policy of the Russian Federation: its formation and realization. Nippon Foundation Research Task Force on National Ocean Policies.
- Intergovernmental Oceanographic Commission (2007): *National Ocean Policy. The Basic Texts from: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Japan, Norway, Portugal, Russian Federation, United States of America*. Paris, UNESCO, IOC Technical Series, 75. Law of the Sea Dossier 1, pp. 230-245.

#### **Suecia:**

- Swedish Commission on the Marine Environment (2003): *The Sea—time for a new strategy*. Final Report by the Commission on the Marine Environment, SOU 2003:72, Stockholm.

#### **Tailandia:**

- *Thailand-ICM Country Profile*. Disponible en la siguiente página web: <http://www.globaloceans.org/icm/profiles/thailand/thailand.html>

#### **Unión Europea:**

- Communication to the Commission from the President and Mr Borg (2004): *Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas*.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2005): *Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino*, 24.10.2005, COM(2005) 504 final.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2006): *LIBRO VERDE. Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*, 7.6.2006, COM(2006) 275 final, Vol. II, Anexo.
- Commission of the European Communities (2007): *An Integrated Maritime Policy for the European Union*, Brussels, 10.10.2007, COM(2007) 575 final.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2008): *Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima: hacia mejores prácticas*

*de gobernanza marítima integrada y consulta de las partes interesadas*, 26.6.2008, COM(2008) 395 final.

- Comisión de las Comunidades Europeas (2008): *Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE*, Bruselas, 25.11.2008, COM(2008) 791 final.

## ANEXO II. LA GOBERNANZA OCEÁNICA

### Cuadro 11. La gobernanza oceánica.

La **gobernanza oceánica** (*ocean governance*) puede definirse como un conjunto de reglas, prácticas e instituciones que interactúan a todos los niveles para proporcionar equidad y sostenibilidad en la asignación y gestión de los recursos y espacios oceánicos, es decir, se trataría de un sistema de “gobierno” *sui generis* en el que habría que tomar en consideración reglas formales e informales, antiguas y nuevas estructuras de poder (tanto las instituciones estatales como los demás actores sociales: ONGs ambientalistas, empresas de explotación de recursos marinos, trabajadores del mar,...), eficiencia y equidad en la gestión de los recursos, y mecanismos de resolución de conflictos en cuanto al acceso al océano, especialmente teniendo en cuenta que los problemas son más agudos en un ámbito de actores interdependientes. Podemos decir también que es, igualmente, un proceso de gestión/ordenación integrada de las actividades socioeconómicas marinas, de protección/restauración del medio ambiente marino y de mantenimiento de la calidad de vida de las poblaciones humanas que dependen de este ámbito para su supervivencia, o, lo que es lo mismo, un desarrollo oceánico sostenible. Se trata, en suma, de un proceso de optimización de beneficios (para las actuales y futuras generaciones) a partir de los recursos costero-marinos a través de un conjunto de leyes, reglas, medidas y estrategias organizativas y de gestión.

Entre los principios en los que se asienta la gobernanza oceánica podríamos señalar, por ejemplo, la consideración de los océanos como bien común, con el fin de potenciar su desarrollo, proteger sus ecosistemas, fomentar su uso pacífico y favorecer el acceso equitativo a sus recursos, la “interconectividad” (interrelaciones entre los distintos componentes del sistema oceánico, y entre éstos y los sistemas sociales), o el propio concepto de desarrollo sostenible. Podemos añadir a ellos la “responsabilidad” de individuos y corporaciones a la hora de usar eficiente y sosteniblemente los recursos oceánicos, la “escala” adecuada de actuación, la “precaución” frente a las potenciales amenazas al medio y a las dudas razonables que plantee un uso determinado, la “gestión adaptable” y mejorada continuamente, y la “participación” de distintos actores socioeconómicos en la formulación e implementación de decisiones de política oceánica (ver tabla I). Algunos autores indican, como ejemplos de aplicación de los principios de la gobernanza, la co-gestión pesquera, la gestión integrada de los recursos hídricos o las áreas marinas protegidas.

**Tabla 4. Principios de la gobernanza oceánica.**

PRIMER NIVEL	SEGUNDO NIVEL
A. Protección ecológica	A.1. Áreas protegidas y gestión
	A.2. Valores ecológicos especiales
	A.3. Progreso económico dentro de límites ecológicos
	A.4. Escala ecológica
	A.5. Externalidades del mercado e incentivos ecológicos
B. Buena gobernanza	B.1. Participación
	B.2. Transparencia
	B.3. Certidumbre y fiabilidad ( <i>reliability</i> )
	B.4. Rendición de cuentas ( <i>accountability</i> )
	B.5. Capacidad de imponer normas ( <i>enforceability</i> )
	B.6. Integridad
	B.7. Efectividad de los costes
	B.8. Flexibilidad
	B.9. Aplicación práctica ( <i>practicality</i> )
C. Gestión de recursos	C.1. Asignación/distribución de costes
	C.2. Impactos acumulativos
	C.3. Precaución
	C.4. Responsabilidad
	C.5. Gestión adaptable
	C.6. Mejora continua
D. Patrimonio común de la humanidad	No constan
E. Cooperación pacífica entre países	No constan

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de *Lisbon Principles* (1997), Costanza *et al.* (1998) y Nevill (2004 a, 2004 b).

## ANEXO III. POLÍTICA MARÍTIMA DE LA UE: HITOS NORMATIVOS

### Cuadro 12. Política Marítima de la UE: Hitos normativos.

Bruselas, 02.10.2002

COM(2002) 539 final

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

**Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino**

Bruselas, 24.10.2005

COM(2005) 505 final

2005/0211 (COD)

Propuesta de **DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)**

**[SEC(2005) 1290]**

(presentada por la Comisión)

Bruselas, 24.10.2005

COM(2005)504 final

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

**Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino**

{SEC(2005)1290}

Bruselas, 7.6.2006

COM(2006) 275 final

Volumen I

#### **COMUNICACION DE LA COMISION AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONOMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Hacia una política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares**

COM(2006) 275 final

Volumen II - ANEXO

**LIBRO VERDE. Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares**

(presentado por la Comisión)

{SEC(2006) 689}

Brussels, 10.10.2007

COM(2007) 575 final

#### **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

**An Integrated Maritime Policy for the European Union**

{COM(2007) 574 final}  
{SEC(2007) 1278}  
{SEC(2007) 1279}  
{SEC(2007) 1280}  
{SEC(2007) 1283}

Brussels, 10.10.2007  
SEC(2007) 1278

**COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT**

***Accompanying document to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS***

**An Integrated Maritime Policy for the European Union (Action Plan)**

{COM(2007) 574 final}  
{COM(2007) 575 final}  
{SEC(2007) 1279}  
{SEC(2007) 1280}  
{SEC(2007) 1283}

Bruselas, 26.6.2008  
COM(2008) 395 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima: hacia mejores prácticas de gobernanza marítima integrada y consulta de las partes interesadas**

Bruselas, 25.11.2008  
COM(2008) 791 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

**Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE**

## ANEXO IV. DEFINICIONES DE PLANIFICACIÓN ESPACIAL MARINA

Tabla 5. Definiciones de planificación espacial marina

DEFINICIÓN	FUENTE
<p>“is a way of improving decision making and delivering an ecosystem-based approach to managing human activities in the marine environment. It is a planning proces that enables integrated, forward looking, and consistent decision making on the human uses of the sea. Is analogous to spatial or land use planning in terrestrial environments. Ecosystem-based, marine spatial planning seeks to sustain the benefits of the ecological goods and services that the oceans provide to humans as well as all living organisms on the planet”</p> <p>“A process of analyzing and allocating parts of three-dimensional marine spaces to specific uses, to achieve ecological, economic, and social objectives that are usually specified through the political process; the MSP process usually results in a comprehensive plan or vision for a marine region. MSP is an element of sea use management.”</p>	<p>2006: Vision for a Sea Change; Report of the First International Workshop on Marine Spatial Plannig, UNESCO.</p> <p><a href="http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001534/153465e.pdf">http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001534/153465e.pdf</a></p>
<p>Marine spatial planning (MSP) is a process for regulating, managing and protecting the marine environment that addresses the multiple, cumulative and potentially conflicting uses of the sea.</p>	<p>2005: Defra</p>
<p><i>p. 1 “Marine spatial planning can be defined as: An integrated, policy-based approach to the regulation, management and protection of the marine environment, including the allocation of space, that addresses the multiple, cumulative and potentially conflicting uses of the sea and thereby facilitates sustainable development”.</i></p> <p><i>“[...] the plan is primarily a tool to assists in the process of decision-making and should be subject to regular review and revision”.</i></p> <p><i>p. 3 “Marine Spatial Planning is a process by which the sustainable exploitation of marine resources can be planned and managed”.</i></p>	<p>“Marine Spatial Planning Pilot Final Report”, MSPP Consortium, February 2006</p>
<p>“is a planning process that looks at the system and all of its uses from a spatial and temporal perspective, similar to comprehensive planning on land.”</p>	<p>2007: “Solving the crisis in Ocean governance. Place-based management of marine ecosystems”</p> <p>Oran R. Young, Gail Osherenko, Julia Ekstrom, Larry B. Crowder, John Ogden, James A. Wilson, Jon C. Day, Fanny Douvere, Charles N. Ehler, Karen L. McLeod, Benjamin S. Halpern, and Robbin Peach.</p> <p><a href="http://www.env.duke.edu/institute/solving_ocean_governance.pdf">http://www.env.duke.edu/institute/solving_ocean_governance.pdf</a></p>
<p>“a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes</p>	<p>Convention on Biological Diversity, citado en:</p>



conservation and sustainable use in an equitable way”.	2004: Marine Protected Areas in the context of Marine Spatial Planning – discussing the links, WWF-UK.  <a href="http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/MPAs-marinespatialplanning.pdf">http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/MPAs-marinespatialplanning.pdf</a>
The relatively new concept of marine spatial planning has been presented as the most viable system for managing development of marine resources in a holistic fashion.	Wesley Flannery, Galway, Department of Geography.  <a href="http://www.nuigalway.ie/geography/postgrads/flannery.html">http://www.nuigalway.ie/geography/postgrads/flannery.html</a>
“La Planificación espacial es un instrumento para la Gobernanza, indispensable para asegurar una visión general fundada en el principio del desarrollo sostenible, la precaución y una aproximación al ecosistema, mediante la identificación y la planificación de todos los usos presentes y futuros del océano, asegurando una gestión integrada, progresiva y adaptable del océano y de las zonas costeras y el desarrollo de las actividades relacionadas con el mar,...” (trad. del inglés).	Resol. 163/2006, 12 de diciembre del Consejo de Ministros de Portugal, (en <i>National Ocean Policy</i> IOC UNESCO, p. 216).
“ <i>The management plan sets the overall framework for both existing and new activities in these waters, and facilitates the co-existence of different industries, particularly the fisheries industry, maritime transport and petroleum industry.</i> ”	Report n. 8 to the Storting, <i>Integrated management of the marine environment of the Barents Sea and the sea areas off Lofoten Islands</i> , NSHC 27 <sup>th</sup> Conference, Rostock, september 2006, Explanatory Note, Item F 2, Norway.
Definición de “ <i>Marine Spatial Plan</i> ”, p. 4: “ <i>A strategic plan for regulating, managing and protecting the marine environment that addresses the multiple, cumulative and potentially conflicting uses of the sea.</i> ”	DEFRA (2002), <i>Safeguarding our seas. A strategy for the conservation and sustainable development of our marine environment</i> , DEFRA, London
p. 2 “ <i>Marine Spatial Planning is “strategic, forward-looking planning for regulating, managing and protecting the marine environment, including through allocation of space, that addresses the multiple, cumulative, and potentially conflicting uses of the sea” (cit. Defra, 2004).</i> <i>It is seen as a way of improving decision-making and delivering a more ecosystem-based approach to managing marine activities. In essence, it is a planning tool that enables integrated, forward-looking and consistent decision-making on the use of the sea.</i> ”	Link, <i>MARINE SPATIAL PLANNING QUESTION TIME: Twenty Questions</i>
“ <i>It is a plan that integrates a wide variety of sectoral policies (including distributional and regulatory policies) in space.</i> ”  “ <i>A strategic plan for regulating, managing and protecting the marine environment that addresses the multiple, cumulative and potentially conflicting uses of the sea.</i> ” (cita a R. Canning, 2003, “The elements of marine spatial planning” in Coastnet Conference “Spatial Planning in the coastal and marine environment: next steps to action, 1 <sup>st</sup> October, proceedings in press).	Jim Claydon, “Marine Spatial Planning Pilot”, Defra, MSPP Consortium.
p. 3 “ <i>Spatial planning is an essential tool for managing the development and use of land in many parts of the world.</i> ”	Douvere & C. N. Ehler (2006), <i>The international perspective: lessons from recent European experience with marine</i>

	<p><i>spatial planning</i>, Paper presented at the Symposium on Management for Spatial and Temporal Complexity in Ocean Ecosystems in the 21<sup>st</sup> Century at the 20<sup>th</sup> Annual Meeting of the Society for Conservation Biology, San Jose, California, 24-28 June. F</p>
<p>“Strategic, forward-looking planning for regulating, managing and protecting the marine environment, including through allocation of space, that addresses the multiple, cumulative, and potentially conflicting uses of the sea.”</p>	<p>Aberdeen City Council, East Grampian Coastal Partnership, <i>Green paper- EU Maritime Policy Consultation</i>, 30<sup>th</sup> may, 2006</p> <p><a href="http://www.aberdeencity.gov.uk/ACCI/nmsruntime/saveasdialog.asp?IID=9669&amp;slD=4938">http://www.aberdeencity.gov.uk/ACCI/nmsruntime/saveasdialog.asp?IID=9669&amp;slD=4938</a></p>
<p>“A system for establishing strategic plans to regulate activity in, and protect, the marine environment.”</p>	<p>SCOTLAND GOVERNMENT, <i>Seas the Opportunity: A Strategy for the Long Term Sustainability of Scotlands Coasts and Seas</i>.</p> <p><a href="http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/08/26102543/25456">http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/08/26102543/25456</a></p>
<p>“In simple terms, marine spatial planning can be seen as a strategic plan for regulating, managing and protecting the marine environment that addresses the multiple, cumulative and potentially conflicting uses of the sea. The plan needs to be able to rationalise sectoral decision-making regimes (without necessarily replacing them) and provide for consistency in arriving at decisions affecting the development and conservation of the marine environment. Marine spatial planning could include mechanisms to achieve integration between different sectors, for example, depending on the outcome of the current Review of Development in Marine and Coastal Waters.”</p>	<p>Spatial Planning in the Coastal and Marine Environment: Next Steps to Action, 1 October 2003, SOAS, University of London, Post-Conference Briefing, Prepared by Bob Earll, CMS-Coast Management for Sustainability.</p>
<p>“Recomendamos que el gobierno del Reino Unido desarrolle un sistema completo de planificación espacial marina que establezca los principios y objetivos a largo plazo para la protección del entorno marino y la promoción del uso sostenible del mar. Esto debería comprender el desarrollo de planes de gestión regional integrados para guiar todos los principales usos del mar, incluida la pesca. Éstos deben asegurar altos estándares de protección marina, y estar sujetos a una evaluación medioambiental estratégica. El sistema debe tener una base estatutaria y una estructura clara para la participación pública.”</p>	<p>CAMBIANDO LA MAREA. Examen del impacto de las pesquerías en el entorno marino. SUMARIO DE LA ROYAL COMMISSION SOBRE EL INFORME DE POLUCIÓN MEDIOAMBIENTAL. The Royal Commission on Environmental Pollution 5-8 The Sanctuary.</p> <p><a href="http://www.rcep.org.uk/fisheries/spanishsummary.pdf">http://www.rcep.org.uk/fisheries/spanishsummary.pdf</a></p>
<p>A planning system for the sea, which enables the strategic and integrated management of sea use at UK, national regional and local levels.</p>	<p>UNIVERSITY OF LEED, Good Marine Glossary.</p> <p><a href="http://www.goodmarine.com/glossary.aspx?mode=showaz&amp;az_id=13">http://www.goodmarine.com/glossary.aspx?mode=showaz&amp;az_id=13</a></p>

<p><b>Diferencia entre planificación en tierra y en mar:</b></p> <p>p. 3 “The principal purpose of a planning system on land is to regulate the development and use on land in <b>the public interest</b>. The traditional approach of making permit decisions of a project-by-project, case-by-case basis has been replaced by a planning process that lays out a vision to be developed for the use of certain areas. This approach has become the standard for terrestrial land-use planning and decision-making. [...] With only a few exceptions, there is no clearly articulated spatial vision for the use of marine areas, no plan-based approach to management”.</p> <p><b>Planificación Espacial Marina:</b></p> <p>p. 4 “Although this might seem a logical consequence, the oceans are a common property resource, and therefore some kind of public process that allocates space in a more efficient, effective and equitable manner is needed. That process is marine spatial planning”.</p> <p>p. 6 “Marine spatial planning has the overall goal to provide a mechanism for a strategic and integrated plan-based approach for marine management that makes it possible to look at the wider picture and to manage (potential and existing) conflicting uses, the cumulative effects of human activities and marine protection. A spatial planning system for the marine environment provides decision makers with a spatial and temporal context for the implementation of policies, developed at the regional, national and international level.”</p> <p>p. 10 “Marine spatial planning is a process that allows the allocation of space in a more effective, efficient and equitable manner.</p>	<p>F. Douvere &amp; C. Ehler (2007), <i>The need for a common vocabulary for marine spatial planning in ecosystem-based marine management</i>, Prepared for the ENCORA Network, October 2007.</p> <p>Spatial Planning in the Coastal and Marine Environment: Next Steps to Action. Report of a CoastNET Conference, Post-Conference Briefing, University of London, United Kingdom, 1 October 2003, pp 9.</p> <p>F., Douvere and C., Ehler. The International Perspective: Lessons from recent European Experience with Marine Spatial Planning. Paper presented at the Symposium on Management for Spatial and Temporal Complexity in Ocean Ecosystems in the 21st century at the 20th Annual Meeting of the Society for Conservation Biology, San Jose, California, 24-28 June 2006.</p>
<p>Marine spatial planning in its broadest sense was defined as:</p> <p>‘A process of analyzing and allocating parts of three-dimensional marine spaces to specific uses, to achieve ecological, economic, and social objectives that are usually specified through the political process.’</p>	<p>First International workshop on marine spatial Planning, UNESCO from 8-10 November 2007, cit. en F. Douvere &amp; C. Ehler (2007), <i>The need for a common vocabulary for marine spatial planning in ecosystem-based marine management</i>, Prepared for the ENCORA Network, October 2007, p. 5.</p> <p>C., Ehler and F., Douvere. <i>Visions for a Sea Change</i>. Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides, n.48, IOCAM Dossier, n.4, Paris, UNESCO, 2007, pp. 13.</p>
<p>Marine spatial planning aims to:</p> <p>‘(...) create and establish a more rational organization of the use of marine space and the interactions between its uses, to balance demands for development with the need to</p>	<p>Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA), <i>A Marine Bill. A Consultation Document</i>, March 2006, pp 19, cit. en F. Douvere &amp; C. Ehler (2007), <i>The need for a common vocabulary for</i></p>

<p>protect the environment, and to achieve social and economic objectives in an open and planned way (...). An agreed plan should provide a firm basis for rational and consistent decisions on license applications, and allow users of the sea to make future decisions with greater knowledge and confidence’.</p>	<p><i>marine spatial planning in ecosystem-based marine management</i>, Prepared for the ENCORA Network, October 2007, p. 5.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.