



La gestión integrada del medio marino. Los casos de España y el Reino Unido

Autor: Javier García Sanabria

Institución: Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL)

Resumen

Los ecosistemas marinos y costeros se caracterizan por figurar entre los más productivos del mundo, por su elevado dinamismo y por encontrarse fuertemente conectados entre sí por una extensa red de corrientes superficiales y profundas. Resulta por tanto muy difícil prever los efectos que sobre el medio marino pueda ocasionar un determinado vector de presión, aún más si hablamos del efecto conjunto de varios vectores. Como ejemplo, los efectos de la subida del nivel del mar y la acidificación de los océanos son riesgos que aún no han podido ser evaluados con precisión. Para seguir complicándolo existe además una fuerte interrelación entre los ecosistemas marinos y terrestres. Y a todo esto debemos añadir que la población y las principales actividades productivas del planeta se concentran en las zonas costeras, lo que ha derivado en una destrucción de ecosistemas de gran valor para la productividad de los océanos (corales, estuarios, humedales, manglares...). Por todo ello, se considera fundamental responder al reto planteado mediante una planificación y gestión proactivas del medio marino y se pretende con este trabajo conocer las distintas respuestas dadas por el Estado Español y el Reino Unido, con el fin de constatar si efectivamente las respuestas se dirigen hacia una gobernanza del ámbito marino. Con este objetivo, se comentarán brevemente algunos aspectos conceptuales a tener en cuenta en la gestión del medio marino y se estudiarán los casos inglés y español mediante una metodología común que determinará en qué nivel de la gestión se han realizado los mayores esfuerzos y cuáles son las lecciones que podemos aprender. Se analizarán los mismos asuntos clave de gestión (políticas, estrategias, instrumentos...), permitiendo la comparación y la obtención de conclusiones.

Palabras claves: medio marino, gobernanza, planificación espacial marina, cambio global

1. INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN DEL MEDIO MARINO

“El mar, el gran unificador, es la única esperanza que le queda al hombre. Ahora más que nunca, esta vieja frase tiene un sentido literal: estamos todos en el mismo bote.”
Jacques Yves Cousteau, oceanógrafo

“**Marine Spatial Planning** es un proceso público de análisis y distribución espacial y temporal de las actividades humanas en las áreas marinas para el logro de los objetivos ecológicos, económicos y sociales que son normalmente definidos en los procesos políticos. (UNESCO, 2009)”

Teniendo en cuenta la definición anterior, que cuenta con amplio reconocimiento internacional, la ordenación del medio marino cuenta con evidentes similitudes con la ordenación del territorio, compartiendo algunas de sus características principales, precisando ambas, para el logro de sus objetivos:

- La existencia de **voluntad** de introducir racionalidad en la disposición de los elementos que conforman el territorio (en adelante entiéndase territorio terrestre o marino indistintamente).
- Su traducción en una **política pública global de coordinación y concertación** (entre agentes públicos y entre éstos y los agentes sociales y económicos) que proporcione las herramientas y recursos necesarios para orientar las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales hacia una expresión espacial sostenible, equitativa y equilibrada en el territorio.
- Un estudio del medio desde un **enfoque interdisciplinario y multiescalar**, de carácter integrado.
- Un ejercicio de prospectiva que permita **identificar el escenario deseado** para dirigir los recursos, instrumentos y acciones hacia la consecución de dicho escenario.
- Una planificación que interprete **el territorio primero como un recurso limitado**, y luego a éste y sus relaciones desde una **perspectiva holística y omnicomprendensiva**, superando el tradicional enfoque por sectores, y que regule el comportamiento de los agentes socioeconómicos con objeto de lograr un desarrollo sostenible, equitativo y equilibrado del territorio.

De este modo, **el sentido de la ordenación del medio marino, al igual que el terrestre, es el de servir como política territorial** de distribución y regulación de los elementos estructurantes del territorio (marino o terrestre), lo que evidentemente **conlleva una estrategia de desarrollo socioeconómico** para ese ámbito que debe atender al principio de precaución en el sentido de guardar el máximo grado de flexibilidad o margen de maniobra posible para preservar las posibilidades y potencialidades del territorio para su adaptación constante en función de los múltiples e importantes cambios que se producen en el actual mundo globalizado.

Esto es aún más importante en el medio marino debido a la falta de conocimiento que aún se tiene sobre el mismo y a los constantes avances tecnológicos que permiten nuevos usos y aprovechamientos de los recursos marinos. La participación de los agentes interesados y su involucración en la gestión resulta fundamental en este caso en cuanto a que se trata de la gestión de un medio con gran potencialidad futura para el ser

humano, escenario futuro difícil de prever por los nuevos descubrimientos y avances que se vienen dando en las últimas décadas y que abren nuevas posibilidades antes desconocidas. La participación debe, por tanto, legitimar las decisiones que sean tomadas por las administraciones.

La necesidad de la Planificación Espacial Marina es clara. Muchos países **designan espacios marinos** para el **desarrollo de una serie de actividades humanas** como el transporte marítimo, la extracción de petróleo o de gas, las energías renovables offshore, la acuicultura o el vertido de aguas residuales.

Sin embargo, suele surgir un problema derivado de que **esta zonificación se hace sector por sector**, caso por caso, **sin considerar los efectos acumulativos u otras actividades** humanas en el mismo ambiente marino. Se repiten, por tanto, los errores cometidos en tierra por la ordenación del territorio y consecuentemente, esta situación deriva en dos tipos de problemas/conflictos:

1. **CONFLICTOS ENTRE USOS**
2. **CONFLICTOS ENTRE USOS Y EL MEDIO AMBIENTE MARINO**

ORDENACIÓN DEL MEDIO MARINO (OMM, MSP)



Fuente: elaboración propia

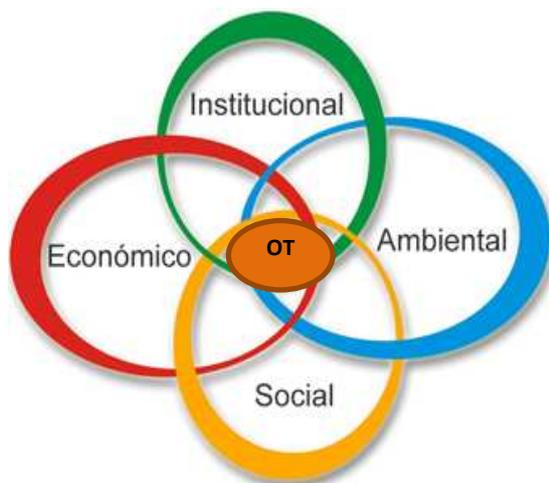


Figura XX. La Ordenación del Territorio es una política pública, y es responsabilidad de la administración y sus instituciones velar por el equilibrio territorial que asegure una sostenibilidad en el ámbito social, económico y ambiental. Para ello, los poderes públicos deben adoptar políticas de coordinación y concertación entre los agentes públicos y entre éstos y los agentes sociales y económicos que actúan en el territorio, pero

también políticas de participación, información y conocimiento, educación, conformando una estructura de gestión estable y activa que actúe de manera estratégica participando en la elaboración de planes y programas y también en la realimentación positiva de los mismos a través de la experiencia y los resultados que se vayan obteniendo.

Los beneficios de realizar una planificación espacial y temporal de los usos y actividades son múltiples, abarcando beneficios ecológicos (por ejemplo, con la identificación y reducción de conflictos entre los usos humanos y el medio marino que los soporta), beneficios económicos (como la reducción de conflictos entre usos incompatibles o el aumento de la seguridad jurídica en las inversiones) y beneficios sociales (como el aumento de las oportunidades para la participación ciudadana y de la comunidad en el desarrollo de actividades en el medio marino).

BENEFICIOS DE LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL MARINA	
ECOLÓGICOS	Identificación áreas de importancia biológica y ecológica
	Incorporación de los objetivos de biodiversidad dentro del proceso de planificación y toma de decisiones
	Identificación y reducción de conflictos entre usos humanos y naturaleza
	Localización de espacios para la conservación de la naturaleza y la biodiversidad
	Proporciona el marco adecuado para la planificación de una red de áreas marinas protegidas
	Identificación y reducción de los efectos acumulativos de las actividades humanas en los ecosistemas marinos
ECONÓMICOS	Mayor seguridad de acceso a las áreas deseables para las inversiones del sector privado, que en muchas ocasiones son amortizadas pasadas 20-30 años
	identificación de usos compatibles en el mismo área de desarrollo
	Reducción de conflictos entre usos incompatibles
	Aumento de la capacidad para planificar nuevas actividades o cambios en las mismas, incluyendo las nuevas tecnologías y sus efectos asociados
	Mayor seguridad durante el desarrollo de las actividades humanas
	Promoción del uso eficiente de los recursos y del espacio
	Racionalización y transparencia en los procedimientos de permisos y licencias
SOCIALES	Fomento de las oportunidades para la participación ciudadana y de la comunidad
	Identificación del impacto de las decisiones en la distribución del espacio marino (Ej: cierre de áreas para ciertos usos, áreas protegidas) para las comunidades y economías costera (empleo, distribución del ingreso)
	Identificación y fomento de la protección del patrimonio cultural
	identificación y preservación de los valores sociales y espirituales relacionados con el uso del océano (Ej: el océano como un espacio abierto).

Podemos distinguir tres períodos históricos en la gestión de los espacios marítimos:

- *La época comprendida entre el S.XV y 1945 (año de creación de las Naciones Unidas).*

La regulación de los usos y actividades es relativamente sencilla al distinguirse tan sólo dos espacios, el mar territorial (definido como el espacio susceptible de ser alcanzado por artillería costera) y la alta mar (donde imperaba el principio de libertad defendido por el jurista holandés Hugo Grocio). El espacio de alta mar es definido por exclusión en lugar de por sus características propias, lo que lo hizo susceptible de ser mermado en su extensión a medida que se fueron mejorando las defensas costeras. La seguridad, los intereses militares y coloniales, las comunicaciones, el comercio y los descubrimientos eran los principales intereses que motivaban el uso de los espacios marítimos.

- *El período posterior al año 1945 hasta la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*

En esta época los intereses en el uso del medio marino se relacionan más con la explotación de sus recursos, en particular con el desarrollo de la actividad pesquera, motivo por el cual se suceden múltiples conflictos mediante los cuales algunos Estados pretenden monopolizar la actividad pesquera de determinadas zonas.

También comienzan los conflictos relacionados con los recursos energéticos presentes en la plataforma continental. El Presidente Truman realizó en 1945 una proclama por la que reclamaba el petróleo de la plataforma continental frente a sus costas, al que ya era capaz de acceder gracias al desarrollo tecnológico impulsado por la Segunda Guerra Mundial.

Estos avances también posibilitaron el aprovechamiento a gran escala de los recursos vivos marinos.

Truman, sin saberlo, inició la evolución del Derecho del Mar con sus proclamas, que dieron argumentos a otros estados para reclamar sus propios espacios marítimos.

Esta situación de inseguridad jurídica, donde cada estado se apropiaba unilateralmente de vastas extensiones marinas, fue solucionada finalmente en la III CNUDM.

- Desde la III CNUDM (1981) hasta la actualidad

Por primera vez se alcanza un consenso internacional sobre la definición de la soberanía de los Estados sobre los espacios marinos, distinguiéndose los siguientes espacios: aguas interiores, mar territorial, zona económica exclusiva y alta mar o la zona. En el Preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante CONVEMAR) se puede leer la siguiente frase:

“...The problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole...”

En 1982 pocos podían predecir la importancia que adquiriría esta idea para los mares y océanos del presente. Hoy, científicos y expertos de todo el mundo insisten en la

necesidad de gestionar las áreas marinas desde un enfoque ecosistémico, en lugar del tradicional enfoque de gestión por sectores.

Diez años después de CONVEMAR, la Conferencia de las Naciones Unidas de Río, en 1992, supuso el primer llamamiento de la comunidad internacional para que se trataran los océanos como un todo integrado. En efecto, el **Capítulo 17 de la Agenda 21** recoge lo siguiente:

“El medio marino, a saber, los océanos, todos los mares y las zonas costeras adyacentes, constituye un todo integrado que es un componente esencial del sistema mundial de sustentación de la vida y un valioso recurso que ofrece posibilidades para un desarrollo sostenible.”

Ante el aumento de los intereses relacionados con las cada vez más numerosas actividades marinas, y la consecuente profusión de instrumentos de diversa índole para responder a los consecuentes nuevos retos de gestión existentes, la **Comisión Oceanográfica Intergubernamental (IOC) y el Programa Hombre y Biosfera de la UNESCO** comenzaron a desarrollar en febrero de 2006 una iniciativa de Ordenación Espacial Marina con un enfoque ecosistémico.

Con este trasfondo, la **UNESCO celebró del 8 al 10 de noviembre de 2006 el primer Seminario Internacional en Ordenación Espacial Marina basada en ecosistemas**. El principal objetivo del seminario consistía en revisar y documentar el estado del arte y las buenas prácticas existentes en planificación espacial marina.

Los resultados y conclusiones fueron publicados en el documento **“Visions for a Sea Change: Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning”**.

Finalmente, fruto de todo este trabajo, en 2009 se publica la **guía metodológica “Marine Spatial Planning. A step by step approach toward Ecosystem based Management”**.

De todo este proceso podemos concluir varias ideas:

1. **La gestión del medio marino ha venido motivada por el aprovechamiento de los recursos energéticos** de la plataforma continental cuando la tecnología hizo posible su explotación. Sólo entonces los Estados han dado los pasos necesarios para definir las soberanías de los países, y aunque no fue sencillo, tras múltiples reuniones se llegó a delimitar los ámbitos y sus soberanías, en una solución que no convenía tanto a las grandes potencias navales y sí a los numerosos nuevos Estados surgidos tras los procesos de descolonización.
2. **Entre los intereses que fueron llevados a la III CNUDM destaca la creación de un nuevo orden oceánico**, con la definición de una Zona Económica Exclusiva que diera soberanía sobre los recursos de la plataforma a los Estados ribereños (intereses fundamentalmente relacionados con los recursos energéticos). Este nuevo orden oceánico también perseguía una cooperación pacífica internacional, la equidad entre estados, ..., en definitiva los acuerdos necesarios para evitar

nuevas guerras internacionales. Otro de los intereses fundamentales que había que conciliar es el relacionado con los recursos pesqueros. Los países persiguen una seguridad alimentaria y garantizar condiciones adecuadas para sus comunidades de pescadores.

3. **Los intereses anteriores, que fueron debatidos en la CONVEMAR y a los que se llegaron a soluciones más o menos consensuadas, se han quedado ya obsoletos.** En la actualidad se persigue un liderazgo oceánico que aumente la competitividad económica global de los países. La innovación científica y tecnológica ha posibilitado el acceso a los fondos marinos, lo que ha posibilitado nuevos usos y actividades en el medio marino y ha hecho necesaria una cooperación entre el sector público y el privado, además de un desarrollo institucional para su regulación. En efecto, surgen en estos tiempos la necesidad de compatibilizar usos mediante una ordenación y gestión integrada que persiga el desarrollo sostenible de mares y océanos.
4. **Se están imponiendo nuevos enfoques más participativos que avanzan hacia una gestión más integrada del medio marino.** La gobernanza de estos espacios parece el camino a seguir y cobra especial importancia la existencia de mecanismos de coordinación y cooperación tierra-mar entre las distintas administraciones competentes. Se considera que se debe lograr la gobernanza de estos espacios involucrando a ciudadanos, instituciones y grupos de interés en el proceso de gestión.

El Derecho Internacional del Mar difícilmente podrá abordar por sí solo la complejidad de la gestión de estos espacios y, si bien resulta importante y necesario contar con una base legal de mínimos, es fundamental adoptar enfoques más estratégicos y flexibles, capaces de retroalimentarse de su propia experiencia y basados en la participación de todos los interesados.

Esta misma reflexión ya se ha hecho desde el campo de la ordenación del territorio para el medio terrestre desde 1968 con la publicación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, y es que la ordenación del espacio terrestre y la ordenación del medio marino comparten enfoques, metas, objetivos, y pudieran aprender de la experiencia mutua. En ambos casos se trata de definir un modelo de desarrollo al permitir, fomentar o excluir unos determinados usos y actividades frente a otros en un espacio y tiempo determinados.

2. SINGULARIDADES DE LA GESTIÓN DEL MEDIO MARINO

El medio marino cuenta con una serie de singularidades que influyen en su gestión y que deberán ser tenidas en cuenta en la toma de decisiones.

PRINCIPALES SINGULARIDADES DE LA GESTIÓN DEL MEDIO MARINO	
SINGULARIDAD DEL MEDIO MARINO	REPERCUSIÓN EN LA GESTIÓN
Carácter tridimensional	Necesidad de gestionar las tres dimensiones: lecho marino, columna de agua y superficie
Medio hostil para el ser humano.	Difícil acceso y problemas en la generación de información, lo que ha derivado en un escaso conocimiento del medio marino
	Encarecimiento de las actividades de control, regulación o generación de información: toma de datos, seguimiento, realizadas en el medio marino
Elevado dinamismo: movimientos verticales y horizontales	Efectos acumulativos y difícil relación causa-efecto
	Transferencia de costes entre territorios lejanos (efectos transfronterizos) y carácter transfronterizo de las actuaciones
Elevada continuidad del medio marino y fuerte conectividad entre el medio marino y el terrestre	Necesidad de gestión conjunta del medio marino y el costero
	Difícil establecimiento de fronteras. Carácter público. Necesidad de coordinación y cooperación entre instituciones y administraciones.
	Efectos acumulativos y difícil relación causa-efecto
Elevada capacidad de actuar como disolvente	Absorción y disolución de contaminantes (función de eliminación de desechos. Frena el efecto invernadero y sus consecuencias al disolver buena parte del CO ₂ , aunque ello está conllevando una disminución del pH y la posible disolución de las conchas de organismos calcáreos en un futuro.
Fuente: elaboración propia	

El medio marino tiene un carácter tridimensional, por lo que al contrario de la ordenación en tierra, en el mar es necesario tener en cuenta tres espacios a gestionar:

- El lecho marino. En función del mismo y sus características podemos encontrar fondos de elevada productividad que por sus características deben ser conservados para el mantenimiento de servicios fundamentales, no sólo para el

bienestar humano, sino también para la salud de otros ecosistemas marinos. Ejemplos de este tipo de fondos lo constituyen los arrecifes, corales, praderas de fanerógamas, chimeneas submarinas, etc.

- La columna de agua. Muchas especies de gran interés ecológico o comercial son altamente migratorias, por lo que para su correcta conservación hay que tomar medidas, no ya de protección de un espacio determinado, sino de rutas completas por las que transitan en sus diferentes etapas vitales. Los túnidos, las tortugas marinas o las ballenas son buen ejemplo de este tipo de especies.
- La superficie. Cada vez es más necesario la gestión de la superficie marina, bien por motivos económicos (usos relacionados con la producción de energía eólica offshore, tráfico marítimo, acuicultura, usos recreativos, etc) o por motivos ambientales: zonas de descanso, alimentación de aves, rutas migratorias, etc.

El medio marino es un “espacio frontera” para el ser humano. En efecto, el difícil acceso, las limitaciones tecnológicas y las dificultades y encarecimiento de la obtención de información han hecho de este medio un espacio relativamente desconocido para el ser humano. Sin embargo, a partir de la II Guerra Mundial numerosos avances tecnológicos han permitido un mayor conocimiento y aprovechamiento de los espacios marinos. Fundamentalmente ha sido el acceso a los recursos de la plataforma continental lo que ha motivado importantes esfuerzos en la definición de las “fronteras marinas” y el desarrollo de instrumentos de planificación y ordenación de los usos y actividades en el mismo.

En la actualidad los gestores se encuentran con el problema de gestionar un creciente interés en el uso de los espacios y recursos marinos sin una base sólida de información o experiencia en la que basar la toma de decisiones.

El medio marino es también un medio en **fuerte equilibrio dinámico**. La continuidad del medio unido a los constantes e intensos movimientos verticales y horizontales provocan un efecto acumulativo de difícil previsión frente a los impactos, lo que implica una enorme dificultad en la identificación de las causas que provocan un determinado efecto agravada aún más por la invisibilidad que frecuentemente tienen los efectos en el medio marino.

Además, el fuerte dinamismo del medio marino provoca que los impactos sobre el mismo tengan carácter transfronterizo, por lo que resulta necesaria una colaboración estrecha y una buena comunicación entre regiones y países para lograr una buena gestión y tener una visión omnicompreensiva de los problemas de manera que pueda actuarse conjuntamente sobre sus causas y no tratar de corregir únicamente sus efectos.

Esta coordinación y cooperación entre regiones debe hacerse también entre administraciones e instituciones con responsabilidades en la gestión, no sólo del medio marino sino también de las que operan en las zonas costeras. En efecto, el carácter eminentemente público del medio marino facilita la gestión al no existir propietarios, pero a su vez la elevada conectividad del medio marino con el terrestre

(piénsese, por ejemplo que el 80% de la contaminación del mar procede de tierra) hace necesario una coordinación y colaboración entre instituciones y administraciones implicadas.

3. LA GESTIÓN DEL MEDIO MARINO EN ESPAÑA Y EL REINO UNIDO

3.1. LA GESTIÓN DEL MEDIO MARINO EN EL REINO UNIDO: ASPECTOS GENERALES

3.1.1. Introducción a la gestión del medio marino en el Reino Unido

El gobierno del Reino Unido ha mostrado una creciente preocupación por la gestión integrada de su medio marino, y estructura su gestión en torno a seis áreas principales:

1. Implementación de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina.

En este caso el Departamento para el medio ambiente, alimentación y asuntos rurales (DEFRA en sus siglas inglesas) del Gobierno del Reino Unido lidera esta tarea dirigida a alcanzar o mantener un buen estado medioambiental en los mares ingleses para el año 2020.

2. Gestionar los recursos marinos hacia un desarrollo sostenible del medio marino.

La ley "Marine and Coastal Access Act" aprobada en 2009 ha procurado un sistema de planificación y un sistema racional de licencias. En desarrollo de esta ley, se han creado distintos instrumentos de gran importancia para la gestión del medio marino inglés. De este modo, se ha elaborado un documento político al más alto nivel denominado "Marine Policy Statement" y que constituye el marco de trabajo básico para la ordenación marina en el Reino Unido. El sistema de ordenación y planificación marina se ha organizado a través de la creación de una institución específica, también prevista en la ley de 2009, la Organización para la gestión marina (Marine Management Organisation, MMO) que reúne la mayor parte de competencias y responsabilidades en la gestión del medio marino, incluidas algunas asignadas antes a otras instituciones como la energía eólica offshore, actividades pesqueras o tráfico marítimo.

3. Protegiendo, conservando y fomentando la biodiversidad marina.

El DEFRA tiene entre sus objetivos frenar la pérdida de biodiversidad y permitir la recuperación cuando sea apropiado. Para lograrlo se requiere un amplio rango de medidas dirigidas a cumplir las obligaciones derivadas de las legislaciones nacionales y europeas al mismo tiempo que se gestionan las tensiones entre la conservación del medio y las necesidades socioeconómicas. Las Áreas Marinas Protegidas son una de las mayores herramientas con que cuenta el Departamento para conservar la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas en el medio ambiente marino.

4. Asegurando pesquerías sostenibles desde el punto de vista económico y ambiental

En el Reino Unido están trabajando en introducir mejoras a la Política Pesquera Común y en la reforma de la pesca de bajura inglesa para lograr una flota sostenible y próspera

reduciendo los descartes. También en desarrollo de lo dispuesto en la Ley de Acceso Marino y Costero de 2009 se está trabajando en la creación de Autoridades para la gestión y conservación de las pesquerías de bajura en sustitución de los Comités de Pesca con el objetivo de modernizar la gestión de la pesca de bajura en Inglaterra.

5. Gestionando la cadena de suministro de pescado y marisco para proporcionar alimentos seguros y sanos.

El Defra cuenta con una Estrategia y un Plan de Acción alimentario para lograr un consumo y producción sustentable en toda la cadena alimentaria de pescado. También realiza labores de asesoramiento para las actividades de acuicultura.

6. Entendiendo y adaptándose a los cambios en el medio ambiente marino

En el Reino Unido existe un Comité de Coordinación de las Ciencias Marinas que está desarrollando los programas científicos marinos, incluyendo el cambio climático entre ellos. También cuentan con una Estrategia para la vigilancia y la evaluación del estado de los mares ingleses.

3.1.2. **La ordenación del medio marino en el Reino Unido**

El Reino Unido ha manifestado su preocupación por la gestión y el aprovechamiento de sus espacios y recursos marinos. Este interés se ha traducido en **numerosos trabajos orientados a conocer mejor el estado de su medio marino.**

A) Información para la gestión

De este modo, en 1999 el gobierno del Reino Unido ordenó la revisión de la conservación del medio ambiente marino con objeto de conocer las opciones para mejorar la protección de espacios y especies marinas. El resultado de este trabajo fue el “Working Group Report” presentado al gobierno en julio de 2004. Este informe contenía 16 recomendaciones clave para mejorar la protección del medio marino.

En mayo de 2002 el Departamento para el medio ambiente, alimentación y asuntos rurales publicó el informe “Safeguarding our Seas” estableciendo la visión del Gobierno sobre unos océanos limpios, saludables, seguros, productivos y biológicamente diversos. El mismo departamento publica en marzo de 2005 el informe “Charting Progress” que concluye que aunque los mares del Reino Unido son productivos y en algunos aspectos (como por ejemplo la contaminación) se está mejorando, las actividades humanas siguen teniendo un significativo impacto negativo sobre las especies marinas y los hábitats y que, junto con el cambio climático, estos impactos representan una verdadera amenaza para el equilibrio y la integridad de los ecosistemas marinos.

En 2005 se publica el informe “Safeguarding Sea Life”, que constituye la respuesta conjunta al informe de 2004 del Working Group Report por parte del Gobierno del Reino Unido y las demás administraciones implicadas a las distintas escalas en el contexto de sus políticas más amplias para el medio ambiente marino. Firman el documento el

Departamento para el medio ambiente, la alimentación y los asuntos rurales, el Ejecutivo de Escocia, la Asamblea de Gobierno de Welsh y la Oficina de Irlanda del Norte.

En el año 2010 se publica el documento “Charting Progress 2”. Este trabajo constituye un informe omnicompreensivo del estado del medio marino en el Reino Unido. Fue publicado por la “UK Marine Monitoring and Assessment community”, que está formada por más de 40 organizaciones miembros. El informe describe el progreso realizado desde la publicación del Charting Progress en 2005.

B) Organizándose para la gestión

Además del trabajo de generación de información y conocimiento de los principales problemas para la gestión, en paralelo el gobierno del Reino Unido fue dando pasos para organizar un sistema de ordenación de su medio marino. Sus características principales se presentan de forma sintética a continuación.

En efecto, en 1999 el Parlamento del Reino Unido descentralizó muchos poderes públicos hacia nuevos cuerpos administrativos en Escocia, Wales e Irlanda del Norte. Desde este año, cada administración ha creado sus propias soluciones para hacer frente a los retos del desarrollo sostenible. De cualquier forma, hay retos y metas comunes por lo que las administraciones se han comprometido a trabajar juntos para alcanzar los objetivos compartidos sin comprometer por ello las fortalezas que identifican en su diversidad de enfoques.

La conservación del medio ambiente marino es una de las áreas donde se está trabajando conjuntamente en el Reino Unido para encontrar enfoques comunes aunque el modo de alcanzar los objetivos pueda diferir. En las aguas territoriales hasta las 12 millas náuticas la competencia es de la administración descentralizada más relevante o el gobierno del Reino Unido en el caso de Inglaterra.

En alta mar (más de 12 millas desde la costa hasta las 200 millas náuticas o el límite de la plataforma continental) la responsabilidad de la conservación del medio ambiente marino es responsabilidad del Gobierno del Reino Unido. En este área la política para la conservación del medio marino debe tener en cuenta las interacciones con otras responsabilidades descentralizadas como por ejemplo la responsabilidad de Escocia en la gestión de las pesquerías en la Zona de Pesca de Escocia.

En el año 2009 fue aprobada en el Reino Unido una ley de gran importancia para la gestión del medio marino inglés: la “Marine and Coastal Access Act”. Esta normativa prevé en su sección 44 la elaboración de un documento, el “Marine Policy Statement”, que proporcionara al más alto nivel político un fuerte soporte bajo el cual los planes de gestión del medio marino puedan ser desarrollados.

En 2011 se publicó el Marine Policy Statement, creándose el marco apropiado para la preparación de los planes marinos y para la toma de decisiones que afecten al medio ambiente marino. Esta política para el medio marino fue adoptada conjuntamente por el

Secretario de Estado, los Ministros de Escocia, los Ministros de Welsh y el Departamento del Medio Ambiente en Irlanda del Norte, suponiendo un paso clave para lograr una visión compartida por las administraciones del Reino Unido sobre su medio marino.

El MPS facilita y soporta la formulación de los planes marinos, creando un marco de trabajo al más alto nivel político donde los planes marinos nacionales y subnacionales podrán ser desarrollados, implementados, monitoreados y retroalimentados, asegurando una **consistencia y estabilidad adecuada para la planificación marina** a lo largo del medio marino del Reino Unido. Se compromete a las administraciones del Reino Unido a la coordinación de la planificación marina a través de los límites administrativos, lo que debe quedar reflejado como un requisito en su legislación respectiva.

Esta política marina compromete a las distintas administraciones del Reino Unido a la coordinación en la planificación marina a través de los límites administrativos, lo que además debe quedar reflejado como un requisito en su legislación respectiva. El MPS marca además una serie de condiciones que deberán seguir los procesos de planificación del medio marino:

- Lograr la integración entre diferentes objetivos;
- Reconocer que la demanda para el uso de los mares y las presiones resultantes continúan incrementándose;
- Gestionar demandas que compiten en un área marina tomando un enfoque basado en los ecosistemas;
- Permitir la coexistencia de actividades compatibles donde sea posible; y
- Integrar con la planificación en el medio terrestre.

C) El Sistema de Ordenación del medio marino en Inglaterra

En el Reino Unido cuentan con una institución específica, creada por la Ley “Marine and Coastal Access Act” de 2009, la “Marine Management Organization” (MMO). Su misión es promover un enfoque de gestión pública adecuado para lograr unos océanos limpios, saludables, seguros, productivos y biológicamente diversos.

Para ello, se crea el MMS como un organismo público no departamental de carácter ejecutivo cuyo principal valor es que reúne por primera vez a los principales poderes de decisión en los asuntos marinos con los encargados de ponerlas en práctica.

La MMO ha adquirido importantes roles, asumiendo el trabajo de la Agencia Marina y Pesquera (MFA) y habiendo incorporado, entre otros, poderes y funciones específicas relacionadas con el mar, como las relacionadas con la energía eólica offshore, que estaban previamente asociadas con el Departamento de Energía y Cambio Climático (DECC) y algunas funciones de tráfico marítimo, previamente asociadas al Departamento de Transporte (DfT).

El establecimiento de la MMO como institución de carácter transversal asociada al gobierno representa un cambio fundamental en la planificación, regulación y concesión de licencias actividad en el área marina al agrupar un amplio rango de responsabilidades y funciones:

- **Implementar un sistema de ordenación espacial marina** que integre los requerimientos sociales, el potencial económico y los imperativos ambientales de los océanos.
- **Implementar un nuevo régimen de licencias marinas** que sea más fácil de usar por su claridad, simplificación y agilización de los procesos de licencias.
- Gestionar la capacidad de la **flota pesquera** del Reino Unido y sus cuotas pesqueras.
- Trabajar con “Natural England” y la “Joint Nature Conservation Committee (JNCC)” para gestionar una **red de trabajo de áreas marinas** protegidas designadas para preservar hábitats y especies vulnerables en las aguas marinas del Reino Unido.
- **Responder a las emergencias marinas** junto con otras agencias
- **Desarrollar un centro reconocido de excelencia internacional para la información marina** que sea capaz de servir de soporte a los procesos de toma de decisiones de la MMO

Para todo ello la MMO necesita una colaboración estrecha con otras organizaciones (administrativas, científicas, etc) interesadas en la misma zona marina. Para facilitar estas relaciones de trabajo se han establecido, entre otros acuerdos, unos “memorandos de entendimiento” en donde se manifiestan las visiones compartidas, principios y acuerdos para la colaboración.



Por otro lado, como parte del proceso de ordenación marina, el MMO trabaja con autoridades locales, foros costeros, comunidades y otros grupos interesados. El proceso de elaboración de los planes se expresa en la figura de la izquierda.

Fuente: Departamento de medio ambiente, alimentación y asuntos rurales (DEFRA).

La “Marine and Coastal Access Act” divide el medio marino del Reino Unido en varias regiones marinas y cada una de ellas cuenta con una autoridad asociada que debe preparar un plan de ordenación marina en cada área. En Inglaterra, la autoridad responsable de la planificación es la MMO.

Las aguas interiores y exteriores de Inglaterra han sido divididos en 11 áreas objeto de planificación (ver figura siguiente), aunque en el mapa sólo aparecen 10 debido a las recomendaciones de los procesos participativos que instaban a tratar dos áreas como una sola bajo un único proceso de planificación que representara a ambas. El proceso de planificación se encuentra muy abierto a la participación de los agentes interesados, que pueden intervenir en todos los planes que se están realizando.

Marine Plan Areas in England



0 50 100 150 200 250 Km

This map has been produced using the ETRS89 UTM Zone 30 coordinate reference system.

Contains Ordnance Survey and UK Hydrographic Office data © Crown copyright and database right 2012, Marine Management Organisation.

- 1 - North East inshore
- 2 - North East offshore
- 3 - East inshore
- 4 - East offshore
- 5 - South East inshore
- 6 - South inshore
- 7 - South offshore
- 8 - South West inshore
- 9 - South West offshore
- 10 - North West*

* The North West area is shown as a single area divided by a dashed line to reflect the recommendation that the inshore and offshore areas be prepared under a single process.

Plan area boundaries are described as defined following the Defra Consultation on marine plan areas and are indicative with further refinement expected as the marine planning process is implemented.



3.2. LA GESTIÓN DEL MEDIO MARINO EN ESPAÑA: ASPECTOS GENERALES

Al contrario de lo que ocurre en los vecinos países de Portugal, Francia o el Reino Unido, en España no existe una política pública específica para el medio marino, es decir, no es posible encontrar unas metas y objetivos que orienten los esfuerzos de gestión en el ámbito nacional. Es necesario entonces recurrir a la Política Marítima Integrada (PMI) de la Unión Europea para poder contar con alguna orientación en este sentido.

De cualquier forma, y en buena medida gracias a la aplicación de la PMI en el ámbito nacional, en los últimos años se ha producido un considerable avance en la elaboración de instrumentos de gestión e iniciativas de diversa índole para la gestión del medio marino. También son de aplicación algunos compromisos internacionales que ha adoptado España y, por último, algunos instrumentos de carácter nacional. Sin ánimo de ser exhaustivo, se aporta en el siguiente cuadro una relación no exhaustiva de los principales instrumentos de aplicación en España para la gestión de su medio marino.

PRINCIPALES INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL MEDIO MARINO EN ESPAÑA	
COMPROMISOS INTERNACIONALES	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)
	Convenio de Barcelona (1995) para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo. Destacan dos instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> - <u>Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM)</u>. En España han sido declaradas 9 zonas. - <u>Protocolo de Gestión Integrada de Áreas Litorales del Mediterráneo</u>. Las partes se comprometen a cooperar con objeto de promover el desarrollo sostenible y la gestión integrada de zonas costeras, teniendo en cuenta la Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible.
	Convenio OSPAR sobre la protección del medio ambiente marino del Atlántico nordeste. El trabajo del Convenio de OSPAR para el periodo 2010-2020 se rige por su Estrategia .
	Convenio de Londres sobre la prevención de la contaminación del mar por vertido de desechos y otras materias.
	Convenio de Biodiversidad de Naciones Unidas (CBD) . Obliga a proteger el 10% de las áreas marinas para el 2020.
	Organización Marítima Internacional: crea las ZMES (Zonas Marítimas Especialmente Sensibles).
	Otros: Reservas de la Biosfera , Patrimonio Mundial de la UNESCO, Humedales Ramsar ...
DIRECTIVAS EUROPEAS	Directiva 2008/56/CE, Directiva marco sobre la estrategia marina . Para la protección y la conservación del medio marino, con el objetivo general de promover la utilización sostenible de los mares y proteger los ecosistemas marinos.
	Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres Directiva Hábitats . Impone la obligación de preservar los hábitats y las especies calificadas de interés comunitario. Uno de sus objetivos principales consiste en integrar las actividades humanas en un proceso de

	desarrollo sostenible.
	Directiva del Consejo 79/409/CEE de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres . Tiene por objeto proteger a largo plazo y gestionar todas las especies de aves que viven en estado silvestre en el territorio comunitario, así como sus hábitats, con especial incidencia sobre las aves migratorias. En España ha estado hasta el 8 de noviembre de 2011 en información pública el Borrador de Orden Ministerial por la que se declaran las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Marinas de España .
ESTADO ESPAÑOL	Ley de Pesca Marítima (3/2001) . Crea la figura de las Reservas Marinas de Interés Pesquero, que están teniendo buena aceptación en algunos lugares de Galicia y Canarias donde se han creado órganos de gestión paritarios entre pescadores y administración.
	Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales . Apunta los sistemas naturales marinos españoles que deben estar representados en la Red de Parques Nacionales.
	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad . Su interés reside en la incorporación específica de la figura Área Marina Protegida, y la propuesta para la creación de la Red de Áreas Marinas Protegidas.
	Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino . Incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2008/56/CE. <u>Crea y regula formalmente la Red de Áreas Marinas Protegidas</u> . Crea las <u>Estrategias Marinas, instrumentos esenciales de planificación del medio marino español</u> .

Merece especial atención la recientemente aprobada Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino, que resulta de la transposición al derecho nacional de la Directiva 2008/56/CE sobre la Estrategia Marina.

Este instrumento normativo se constituye como el marco general para la planificación del medio marino, siendo su objetivo lograr un buen estado medioambiental de las aguas marinas. Las estrategias marinas se constituyen como los instrumentos esenciales para la planificación, y se elaborará una estrategia para cada una de las demarcaciones marinas establecidas".

En síntesis, la ley proporciona los siguientes instrumentos para la gestión del medio marino:

- Criterios de planificación en el medio marino y principios inspiradores en la determinación de medidas para cada demarcación marina.
- Crea la figura de Demarcaciones Marinas
- Dispone la creación de Estrategias marinas, una para cada Demarcación, que deberán ser actualizadas cada 6 años.
- Deberán elaborarse programas de medidas de las Demarcaciones Marinas, así como Informes de Cumplimiento.
- Se crea la Comisión Interministerial de Estrategias marinas y el Comité de Seguimiento de la Estrategia Marina.
- Se deberán elaborar medidas urgentes para zonas marinas en estado crítico.

- Se crea la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y se aportan las Directrices para la configuración de la mencionada red.
- Se elaborará un Plan Director de la Red de Áreas marinas Protegidas de España.
- Se aportan Directrices para la gestión de los vertidos en el mar, aprovechamientos energéticos, investigación marina y el acceso a los datos marinos, evaluación y seguimiento de la calidad ambiental, ordenación de las actividades que se llevan a cabo o puedan afectar al medio marino, mitigación de los efectos y la adaptación al cambio climático.

La ley establece los siguientes plazos:

TAREAS	PLAZOS
1. Evaluación inicial del estado del medio marino	15 julio 2012
2. Determinación del buen estado ambiental	
3. Establecimiento de objetivos ambientales	
4. Establecimiento de programas de seguimiento	15 julio 2014
5. Elaboración y aplicación de programas de medidas para lograr el buen estado ambiental	Elaboración: 2015 Aplicación: 2016

Con objeto de facilitar la coordinación nacional de aplicación de las Estrategias Marinas se ha creado la “Comisión Interministerial de Estrategias Marinas” (Real Decreto 715/2012, de 20 de abril) cuya función es coordinar la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marino.

En la actualidad se han finalizado los trabajos técnicos de las tres primeras fases (evaluación inicial, buen estado ambiental y objetivos ambientales) de las 5 estrategias marinas españolas, que constituyen el marco en el que basará la planificación del medio marino en los próximos años, con el fin de lograr su buen estado ambiental. Los documentos se sometieron a consulta pública en la web desde el 1 de junio hasta el 15 de julio de 2012. Pueden consultarse en el siguiente link: <http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/estrategias-marinas/>

4. CONCLUSIONES

El Reino Unido ha realizado un importante esfuerzo para mejorar la gestión de su medio marino desde un enfoque integrado y participativo. La Ley aprobada en 2009 ha significado un gran avance y ha creado un contexto óptimo para la elaboración de políticas marinas al más alto nivel que han servido a su vez como marco de trabajo donde instituciones específicas creadas al efecto están encontrando excelentes condiciones para llevar a cabo iniciativas de ordenación del medio marino.

Tanto para el caso inglés como para el español resulta de gran importancia cualquier iniciativa que tenga que ver con su medio marino debido a su perfil geopolítico y geoeconómico eminentemente marítimos. Por este motivo deben estudiarse experiencias foráneas que puedan ser replicadas o adaptadas como soluciones de interés para la

gestión. En el caso español las experiencias relacionadas con las Reservas marinas de Interés Pesquero resultan especialmente interesantes. En el Reino Unido el proceso de centralización funciones en un único organismo para la gestión del medio marino, los procesos de participación y la coordinación entre administraciones pueden resultar útiles como ejemplo de buena gestión pública.

Aunque se cuenta con buenas prácticas, en España el interés estratégico que representa su medio marino no se ha visto suficientemente traducido con las correspondientes políticas públicas que su gestión precisa.

En efecto, si bien la mayoría de las iniciativas que se están llevando a cabo en la regulación del medio marino español son aún muy tempranas, pueden extraerse ya algunas conclusiones.

A) Se precisa una política de alianzas para la gestión del medio marino.

Al contrario de lo que ocurre en el Reino Unido, en España no existe una política pública específica para el medio marino. Las metas y objetivos deben extraerse de la PMI de la UE.

Las competencias en la gestión del medio marino en España son en su mayoría del Estado, si bien las Comunidades Autónomas tienen competencia en las aguas interiores. En este sentido resulta un paso muy positivo la creación de la Comisión Interministerial aunque tan sólo se enfoca a la coordinación horizontal entre las distintas instituciones estatales. Por otro lado, aunque se crean diferentes instrumentos para la coordinación entre la administración estatal y la regional, habrá que esperar para ver cómo se realiza esta cooperación dado los resultados ciertamente mejorables que se han obtenido a la hora de gestionar el medio costero-terrestre. En efecto, será necesario un intenso trabajo entre las CCAA y el Estado, más aún si tenemos en cuenta, ya no sólo la distribución competencial, sino el hecho de que toda actividad en el medio marino tiene un impacto en la sociedad y la economía costera y precisa de una infraestructura asociada en tierra.

Al contrario del caso del Reino Unido, la participación pública en la gestión del medio costero-marino español ha sido la gran asignatura pendiente. Al hecho de no existir una cultura participativa en la sociedad española se le suma el desinterés que ha mostrado la administración en fomentar dicha participación. La ley de protección del medio marino presta especial atención a este asunto con un capítulo quinto dedicado específicamente a la "Información y participación pública, coordinación y cooperación", si bien se echa en falta algún foro que no sea exclusivamente institucional donde poder debatir y generar ideas también con los sectores interesados y la ciudadanía en general.

B) La política de alianzas para el medio marino debe dotarse de una serie de instrumentos para su desarrollo

Ha habido avances muy importantes y significativos en la elaboración de instrumentos para la gestión del medio marino español. Se ha realizado un importante trabajo y se han cumplido los plazos marcados en la Ley de protección del medio marino en relación la

elaboración de las Estrategias Marinas, si bien estas se orientan a cumplir con una serie de descriptores ambientales, y no a lograr un sistema de ordenación marina desde un enfoque verdaderamente estratégico que necesariamente debería entender los problemas, no sólo desde la óptica medioambiental, sino desde un conocimiento holístico u omnicomprendido de los problemas.

Por otro lado, la Fundación Biodiversidad lidera un proyecto de gran interés, el proyecto INDEMARES, cuyo principal objetivo es contribuir a la protección y uso sostenible de la biodiversidad en los mares españoles mediante la identificación de espacios de valor para la Red Natura 2000.

En los últimos años, se produjeron importantes avances legislativos que permitieron dar base legal a la protección del medio marino, registrándose una **mayor preocupación** respecto a la conservación y protección de hábitats y especies. Los recientes cambios políticos en el gobierno español no parecen muy halagüeños en lo que a la gestión del medio costero-marino se refiere a tenor de la reciente propuesta de modificación de la Ley de Costas. En efecto, los cambios sugeridos, sin el necesario debate público previo, se encuentran enfocados desde una lógica económica, y no integrada, de los intereses presentes en las áreas litorales, no llegando a contemplarse en ningún momento en el documento aspectos tan importantes como el efecto de subida del nivel del mar provocado por el cambio climático o no haciéndose mención alguna sobre la creación de nuevos, e imprescindibles a tenor de la propia experiencia en España, instrumentos de coordinación y colaboración entre la multitud de instituciones y administraciones presentes en la franja costera.

C) Es necesario dotar de recursos a los instrumentos para que puedan ser implementados.

El "Proyecto REGIAL" para la creación de la Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales ha puesto de manifiesto en España la necesidad de mayores recursos económicos y humanos para la gestión integrada del litoral y el medio marino. Además se constatan debilidades en el currículo formativo de los gestores que deben ser solventados mediante más y mejores programas de formación y capacitación.

Por otro lado se constata la necesidad de mayores esfuerzos en materia de educación y una mayor coordinación y cooperación entre los organismos generadores de conocimiento y entre éstos y la administración, aspecto éste al que se ha prestado una importante atención en el Reino Unido con la creación de un Comité de Coordinación de las Ciencias Marinas encargado del desarrollo de los programas científicos marinos. En España haría falta alguna solución de este tipo ya que por lo general la información se encuentra dispersa y no es convenientemente aprovechada.

Aún así, recientemente se han dado pasos importantes en la recopilación del conocimiento y la información existentes sobre el medio marino en España con objeto de la realización de las Estrategias Marinas.