Capítulo primero

Políticas marítimas: experiencias comparadas

Juan L. Suárez de Vivero

Este capítulo ha sido parcialmente elaborado a partir de los resultados de los Proyectos siguientes: «La política martítima europea y la planificación espacial». Mec p07-sej-02564/geog; «dimensión regional de la planificación espacial marítima. Aplicación de la política europea al arco atlántico-mediterráneo (Golfo de Cádiz y mar de Alborán)», Junta de Andalucía SEJ2007-66487. Han participado en estos proyectos los investigadores de la Universidad de Sevilla: Juan Carlos Rodríguez Mateos (Profesor Titular de Geografía Humana) y David Florido del Corral (Contratado Doctor en el Departamento de Antropología Social).

1. Introducción

La seguridad es una noción que ha pasado a ocupar un lugar central en el mundo con el inicio del presente siglo. Debido a su naturaleza multidimensional impregna desde la gran política a las acciones más cotidianas. El mundo marítimo no solamente no se ha sustraído a este fenómeno sino que puede afirmarse que ha contribuido (y contribuye) a su desarrollo y profundización como consecuencia de la aceleración del proceso de maritimización (Vigarié, 1990) que se viene experimentando desde las últimas décadas. No solamente se han intensificado los usos y actividades marítimas tradicionales y se ha expandido la geopropiedad oceánica (Paleri, 2009), sino que también han surgido nuevas oportunidades de gran valor económico y estratégico, al tiempo que se han incrementado las amenazas y los riesgos.

Asistimos a un cambio en la visión estratégica de los océanos, un nuevo paradigma marítimo (Suárez de Vivero, J. L., 2007) que implica la transición a una visión de los océanos basada en la competitividad, la innovación y el conocimiento y a cuyos impulsos los

Estados están formulando nuevas políticas, estrategias y normas que instrumentalicen su potencial marino.

En estos documentos, ya sean de carácter normativo o de orientación política, la seguridad es un componente que está presente bien sea de forma implícita o explícita, incluso se puede afirmar que la seguridad constituye su razón de ser en la medida en que los enunciados esenciales proponen visiones y orientaciones estratégicas que afectan al núcleo y fundamentos del Estado, tales como el liderazgo internacional, las bases económicas («economía azul» o «crecimiento azul»), el dominio territorial y la adaptación a los grandes cambios medioambientales. Intrínsecamente, las políticas marítimas tienen lugar en un dominio altamente internacionalizado por lo que afectan de lleno a la acción exterior del Estado, al mismo tiempo que, progresivamente, devienen en un objeto de interés de otros niveles básicos de la Administración.

Las nuevas políticas marítimas (o normativas generales sobre los océanos) comparten –dentro de la diversidad de enfoques y formatos– el propósito de generar una visión holística e integrada de lo marítimo, lo cual de por sí constituye una aproximación de interés para la seguridad nacional. Al subrayar la importancia económica de los océanos, el valor y carácter estratégico de sus recursos y la naturaleza vital de los flujos comerciales y la necesidad de proteger y conservar el medio ambiente o anticiparse a los posibles impactos del calentamiento global y la subida del nivel del mar, se están enunciando elementos que son consustanciales a la seguridad en su sentido más extenso.

Aunque es algo que ya se venía planteando desde los años 70, el enfoque de gestión integrada oceánica, apoyado desde los 80-90 en el concepto de desarrollo sostenible (y más recientemente en el de gestión basada en ecosistemas), va plasmándose no solo en formulaciones teóricas sino también en los primeros intentos prácticos de elaboración de políticas oceánicas.

El que podríamos denominar «nuevo pensamiento marítimo» –que ya no es patrimonio de los estados occidentales, sino también un fenómeno creciente en países emergentes– viene condicionado por parámetros objetivos de tipo físico-natural (importancia y vulnerabilidad del medio natural, potencial de recursos marinos del área de que se trate) y de tipo humano (sociedades más vinculadas a la actividad costero-marina), pero también por los grandes cambios económicos y geopolíticos que han desplazado, a lo largo del tiempo, los centros de interés de un lugar a otro del planeta.

El objetivo central de este capítulo es ofrecer una visión amplia de las iniciativas nacionales que, a caballo del cambio de siglo, han surgido por doquier respecto de los intereses marítimos y del

nuevo papel de los océanos en la consecución de objetivos que se revelan cruciales para el desarrollo económico, las relaciones internacionales y los retos medioambientales.

Tras presentar el marco conceptual de las políticas marítimas (en puridad constituyen una política pública más), se aborda una cuestión previa que es la relación entre política marítima y organización político-territorial del Estado, al constituir el espacio marítimo un elemento peculiar de la base territorial del Estado. La descripción de casos y el análisis comparativo no tienen un sentido exhaustivo sino demostrativo, centrándose en aquellos que contribuyen a facilitar una visión global y representativa.

A continuación se analiza la forma en que la seguridad marítima se incluye en algunos de los documentos de política marítima y se concluye con un apartado en el que se considera el caso de España en el contexto internacional.

2. Las políticas marítimas: marco conceptual

Una primera cuestión a plantear es si las políticas marítimas actualmente emergentes responden a los procesos característicos de las políticas públicas y a las propuestas ideológicas de las herramientas normativas (Stone, 1988). Como hipótesis, se puede sostener que las políticas oceánicas han recorrido un proceso similar a otras políticas públicas: progresiva inclusión en la agenda de las agencias gubernamentales, proliferación de asuntos, actores y herramientas y promoción de teorías de legitimación concurrentes.

2.1 Concepto de política pública

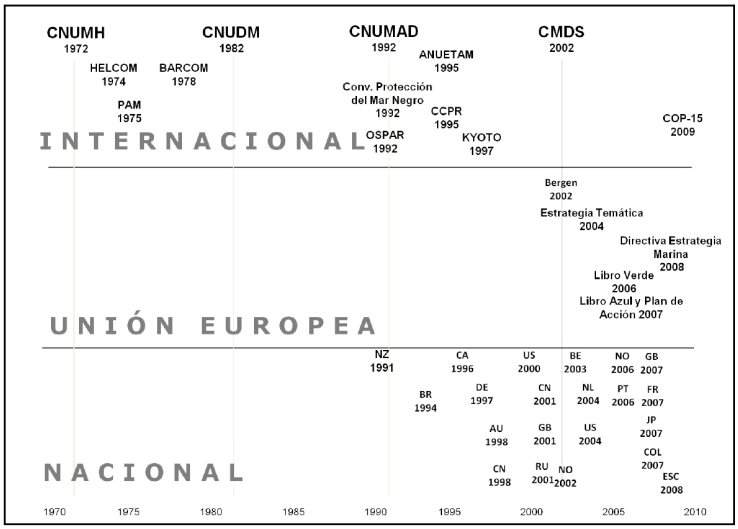
La política pública es resultado de un conjunto de iniciativas, procesos y propuestas ideológicas en los que interviene una multiplicidad de actores, saberes y entramados institucionales. Requiere iniciativas que incluyan en la agenda de lo público diversas materias, a través de un complejo proceso en 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.

En el contexto contemporáneo estos procesos se caracterizan por dinámicas ambivalentes: se activan problemas y asuntos domésticos 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.

2.2 La política marítima como política pública

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 tales elementos. Así pues, la gestión de los océanos ha atravesado distintas etapas históricas en su evolución, desde momentos en los que se trataba solo 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 (figura 1).



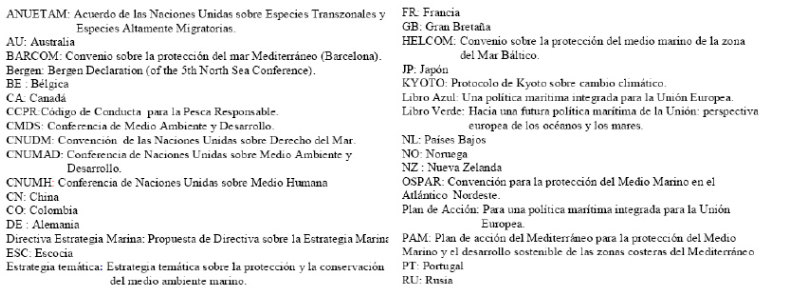


Figura 1. Gobernanza marina. Contexto y perspectiva.

Como resultado de este proceso, nos encontramos con que las políticas oceánicas contienen algunos de los rasgos que caracterizan de forma genérica a las políticas públicas en el contexto contemporáneo, a saber: 1) solución de un haz de asuntos públicos, lo que justifica la inclusión en la agenda del Estado de una materia más o menos delimitable[1]; 2) multiplicación de grupos-objetivo afectados; 3) la posibilidad de una propuesta, al menos discursiva, con cierta coherencia intencional; 4) que pueda plasmarse en un programa de intervenciones y en diversos actos formales, y 5) que se constituyan en unas nuevas reglas del juego de obligado cumplimiento (Subirats et al., 2008).

En definitiva, los Estados se enfrentan a un conjunto creciente de ámbitos de acción política, social y económica (Nelson, 2001) de marcado carácter nacional, lo que impulsa el proceso de construcción de un entramado político-institucional público. Esta evolución es ciertamente paradójica porque en la medida en que se incorporaban a la óptica del Estado nuevos usos, actores y grupos-objeto y se producía la proliferación de escalas de actuación en el marco de la globalización, las agencias gubernamentales generaban un proceso de estatalización en clave nacional al mismo tiempo que la vertiente internacional subsistía como desafío político.

Así, en las recientes políticas oceánicas tienen cabida los principios de las políticas públicas de nuevo cuño (Peters, Wright, 2001; Majone, 2001): desconcentración y devolución, stakeholder approach, responsabilidad, eficacia, confiabilidad, integración, carácter ecosistémico, etc., atributos que podemos constatar en los referentes normativos de la última década[2] y que insertan las políticas oceánicas en el marco del modelo de la gobernanza oceánica (Friedheim, 1999; Mann Borghese, Bailet, 2001).

[1] Como señala H. D. Smith, es importante desde el punto de vista analítico distinguir los diversos modelos de las agencias estatales, desde los referentes más centralizados a los menos (Smith, 1992).

[2] Una visión global está presente en los documentos de la Unión Europea, Canadá o EE. UU.; la descentralización es tenida en cuenta en la Unión Europea, Reino Unido, Alemania, EE. UU. o Australia, y la gobernanza marina como objetivo estratégico está presente en la mayor parte de los documentos referenciados.

Cabe entonces cuestionarnos por la singularidad de las políticas oceánicas. Un primer factor de especificidad lo encontramos en la entidad geográfica del entorno oceánico y sus ecosistemas –diversidad de escalas, fluidez del medio[3], concurrencia territorial entre entidades estatales, etc.–, de ahí que uno de los retos más importantes para realizar una política pública marina estribe, por una parte, en la diversidad de temas a abordar; por otra, en la diversidad de escalas –sin que estas tengan necesariamente una expresión jurídico-política o territorial bien definida: desde lo local a lo nacional e internacional–, y por último, en la diversidad de estructuras y estilos y culturas políticas desde las que hay que abordar los diversos ámbitos y escalas. Se trata además de arenas en las que colaboran y compiten diversos grupos de interés desde más allá de los límites del Estado.

En síntesis, 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 existentes en este medio y las demandas de la sociedad. 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.

3. Política marítima y organización político-territorial del Estado

Las políticas marítimas presentan como una de sus mayores peculiaridades y carácter distintivo el régimen jurídico del espacio sobre el cual se aplican. Internamente, el ámbito sobre el que el Estado ejerce derechos de soberanía no es homogéneo y discurre entre áreas sobre las cuales la soberanía es equivalente a la que ejerce sobre tierra firme (aguas interiores), a espacios donde con un alto grado de control territorial se asumen determinadas servidumbres (mar territorial) y espacios donde los derechos de soberanía solo se ejercen sobre los recursos naturales (zona económica exclusiva, zona de pesca o zona de protección ecológica y plataforma continental). Fuera de la jurisdicción nacional (alta mar y zona), los Estados tienen el deber –respecto de sus nacionales– de adoptar medidas para la conservación de los recursos y de cooperar con otros países.

[3] En este medio, se ejerce una *soberanía fluida* cuyos elementos o dimensiones serían (Miller, 2000): i) *fugitive resources:* la soberanía del Estado sobre espacio marino y recursos se ve complicada por la existencia de recursos *ícticos* migratorios y de problemas transfronterizos de contaminación, elementos sobre los que no puede establecer por sí solo un control efectivo; ii) *changing or indeterminate maritime boundaries:* las fronteras marinas, que implican en teoría derechos soberanos sobre determinadas áreas del océano, pueden ser límites contestados por otros países o límites aún no determinados, y iii) *the evolving maritime regime:* es muy probable que el régimen marítimo evolucione en muchos países en el sentido de que el Estado, al cooperar con otros por necesidad, ceda ciertas competencias a instituciones internacionales, perdiendo autonomía pero ganando bienestar económico y ambiental gracias a la suma de esfuerzos.

Desde el punto de vista interno, uno de los fenómenos, paralelo al de la formulación de las políticas marítimas, es el interés que los niveles subnacionales de las administraciones empiezan a mostrar por adquirir mayores responsabilidades en la gobernanza marina, siendo la organización político-territorial del Estado (sistemas descentralizados) el elemento que abre la vía a un tipo de gobernanza marina en la que el Estado central deja de tener en exclusiva la potestad de actuar en el medio marino.

Esta es una cuestión que guarda relación con la seguridad al ser considerada una materia de competencia exclusiva del Estado central, pero que en cierta medida se desplaza a otros niveles subnacionales, por ejemplo cuando la competencia de la planificación espacial marina se ejerce por administraciones locales y regionales (países escandinavos, Plan Bothnia, 2012).

Tras unas breves consideraciones sobre el esquema jurisdiccional mundial, se indicarán algunos casos de devolución marina.

3.1 El esquema jurisdiccional global

Si atendemos a la estructura jurisdiccional global (figura 2), el 30% de la superficie terrestre lo componen las distintas zonas económicas exclusivas, incluidos el lecho y subsuelo de las mismas; queda un 41% de los océanos y un (por ahora) 37% de los fondos marinos (la zona en términos jurisdiccionales) fuera de la jurisdicción nacional (tabla 1). Las políticas marítimas suelen tener como ámbito de aplicación todos los espacios jurisdiccionales de los Estados y estando estos sujetos a distintos regímenes legales la capacidad de intervenir se gradúa entre un grado máximo en las aguas interiores, disminuyendo en el mar territorial (en ambas jurisdicciones se ejercen derechos territoriales) a ejercer derechos de jurisdicción solo sobre los recursos naturales en la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

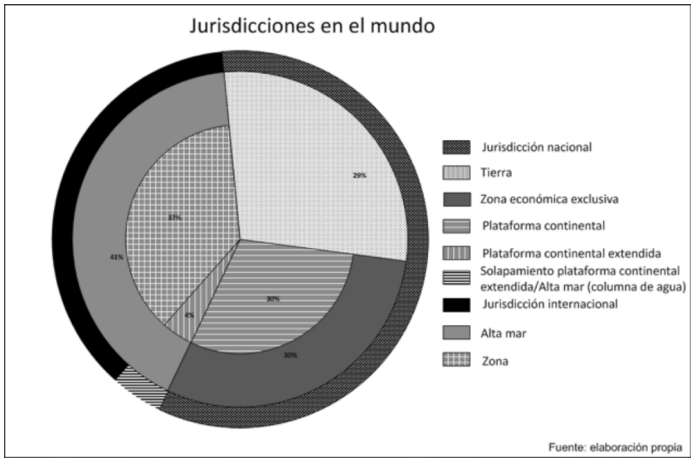


Figura 2. Jurisdicciones mundiales.

Dominios	km2	% de tierra
Tierra	146.711.282	28,79
Zona económica exclusiva	150.970.333	29,63
Zona	188.218.076	36,94
Plataforma continental extendida	23.616.441	4,64
Alta mar (zona incluida)	211.703.856	41,58
Jurisdicción nacional (tierra+ZEE+PCE)	297.681.615	58,42
Jurisdicción internacional (columna de agua)	211.703.856	41,58
Jurisdicción internacional (suelo y subsuelo)	188.218.076	36,94
Solapamiento de plataforma continental extendida/alta mar (columna de agua)	23.616.441	4,64

Tabla 1. Ámbitos jurisdiccionales en el mundo.

3.2 Principales iniciativas internacionales

La gobernanza oceánica en su doble dimensión nacional e internacional es una manifestación de la acción normativa del Estado 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 que incorporan la descentralización y participación suelen estar presentes en la mayoría de las iniciativas oceánicas que están viendo la luz desde mediados de la década de los noventa.

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 sistemas de planificación. En la Unión Europea, los casos de Escocia (Reino Unido) y de 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.

En el caso de Canadá, la elaboración de un nuevo paradigma para la aproximación a los océanos se encuentra estrechamente vinculada a un pro-

ceso de cambio gradual en el plano normativo (a su vez consecuencia de una modificación previa en la estructura ministerial central) que afecta al ámbito de las relaciones entre las autoridades federales y las provinciales/territoriales que intervienen sobre las aguas, lecho y subsuelo marinos, y pasa por la superación de posibles conflictos de competencias mediante la creación de acuerdos entre ellas o iniciativas más complejas y articuladas de gestión integrada de áreas oceánicas específicas.

La importancia de la Canada Oceans Act (1996) reside, en buena parte, en su esfuerzo de definición de los derechos de soberanía y jurisdicción del Gobierno central sobre las diferentes zonas marítimas (mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental) y de la posibilidad de aplicación, en las mismas áreas, de las leyes provinciales (art. 4-21).

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 constituyen otra variante. En países con un sólido sector marítimo o amplios intereses geográficos (extensas ZEE) se ha recurrido o se está en proceso de tramitación de nuevas normas legales con un enfoque marítimo omnicomprensivo (Canadá, EE. UU., 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).

3.3 Factores geopolíticos de las políticas marítimas

El desarrollo de las políticas marítimas, 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 la primacía de los Gobiernos centrales en la res maritima.

Las políticas marinas se insertan en unas determinadas instancias político-gubernativas: responden al orden político en el sentido más amplio cuyo principal actor es el Estado, es decir, lo oceánico o marítimo como «asunto de Estado» entendido como el rol que se asigna a los usos y al espacio marítimo en las relaciones sociales y económicas (a escala nacional e internacional).

Las políticas marítimas están empezando a desplazarse y extenderse al dominio de los asuntos internos del Estado, incluso a configurarse como una política territorial y, en consecuencia, el conjunto del Estado (desde

las administraciones centrales a las locales) se proyecta sobre el espacio marítimo e intenta hacer valer sus capacidades administrativas y aplicar los instrumentos de control territorial de que dispone con arreglo a su rango político-territorial. Lo marítimo se despliega en escalas que discurren desde la acción planetaria –voluntad de liderazgo compitiendo con otros Estados– a las pretensiones fiscales de municipios, provincias y regiones.

Una peculiaridad importante de las políticas marítimas, que se puede vincular al proceso de estatalización que acabamos de resaltar, 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 territoriales. En cuanto a la interior, se trata de una política de gestión de un espacio más del territorio nacional y de las actividades que en él se desenvuelven.

En el ámbito exterior, el creciente desarrollo y la intensidad de los procesos transfronterizos han erosionado parte del papel que el Estado ha jugado tradicionalmente en la formulación de políticas públicas y en la participación en la arena política internacional. Es decir, paradójicamente, el protagonismo del Estado en la política oceánica se ha desarrollado institucionalmente sobre la base de actores, organismos e iniciativas de muy diverso tipo, de carácter internacional, cuyo punto de partida en los tiempos recientes puede ser la CNUDM. La agenda política internacional contiene aspectos cada vez más complejos de abordar y más interdependientes. El reparto de poder internacional se adapta o bien a un modelo «polarista» (clásica distribución de poder –político o económico– entre estados), o bien a un modelo «multicéntrico» en el que se redistribuiría la autoridad del Estado tanto hacia arriba (organizaciones supranacionales, gobernanza global) como hacia abajo (Gobiernos subestatales, movimientos sociales).

Obviamente, las políticas marítimas que en la actualidad están siendo formuladas no escapan de esa realidad y se mueven entre planteamientos más unilaterales (asociados a las cuestiones geopolíticas y de seguridad nacional) y otros más transnacionales (en relación con temas que requieren, inevitablemente, una mayor cooperación entre estados y entre estos y otros actores no gubernamentales). En la actualidad, el discurso central de las relaciones internacionales supera el enfoque meramente centralista, 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, li-

derazgo internacional, medios para el control y seguridad de los espacios nacionales) y, por supuesto, las geoeconómicas.

Con toda probabilidad, las actuales políticas y estrategias oceánicas –especialmente las de algunas grandes potencias como EE. UU.– se adaptan bien a dicho planteamiento. Es decir, si durante la segunda mitad del siglo xx la extensión del poder del Estado sobre ciertas áreas del océano supuso una reformulación implícita de la idea de territorialidad nacional de modo que se contrajo el espacio marino común (el «nacionalismo marítimo»), en el horizonte actual es el propio Estado quien se mantiene como actor preponderante, pero con una visión más internacional, como se refleja en el Libro azul de la UE.

4. Análisis de casos

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.

4.1 Europa y 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 Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares. 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 Asuntos Marítimos, debería incluir otros actores de carácter gubernamental (estados y regiones) y no gubernamental (grupos de interés, ONG...). 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 y ordenación del espacio marítimo –COM (2008) 791 final–. Junto a estos planteamientos, la Directiva Marco sobre Estrategia Marina (Directiva 2008/56/CE) viene a conformarse como el «pilar medioambiental» de la política marítima de la UE.

La entrada en vigor de la Directiva 2008/56/CE (Directiva Marco sobre Estrategia Marina) va a impulsar a los estados miembros de la Unión Europea a crear mecanismos de ordenación del espacio marítimo para alcanzar las metas establecidas en esta norma vinculante, lo que induce a pensar que, tal como ocurre en el caso de España, en diversos países de la UE la planificación espacial marina estará orientada a cumplir con los objetivos ambientales de la directiva más que a llevar a cabo una planificación proactiva para el desarrollo de los sectores marítimos.

En el conjunto de la UE se va ya dibujando un panorama en el que se pueden destacar dos cuestiones: la Directiva sobre Estrategia Marina constituye una sólida plataforma en la que sustentar la planificación espacial marina, al mismo tiempo que confiere cohesión y homogeneidad a una acción que bajo el único paraguas de la Política Marítima Integrada de la UE apenas conectaba a la variedad de iniciativas nacionales existentes; y los dos ejes comunitarios de desarrollo de la planificación (Política Marítima Integrada/Directiva), unidos o combinados con las acciones unilaterales de los estados, van a configurar distintos modelos de políticas marítimas y planificación (Suárez de Vivero, J.L., Rodríguez Mateos, J.C., 2011).

La formulación a escala nacional de políticas marítimas en Europa es un proceso relativamente reciente, aunque podemos distinguir entre aquellos países que ya han expresado de modo concreto sus estrategias de actuación sobre los espacios marítimos (Portugal) y otros que no han pasado aún de una fase preparatoria (Francia, por ejemplo). En este apartado se describen, a título de ejemplo, algunos de los casos significativos de Europa.

En cuanto a Portugal, la creación en 2005 de la Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM), entre cuyos objetivos se encontraba la implementación de una estrategia nacional para el desarrollo sostenible del océano, fructifica con la aprobación de la Estratégia nacional para o mar (Resol. 163/2006). Entre las acciones prioritarias establecidas por la ENAM 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: el establecimiento de la CIAM (ya creada mediante la Resol. 40/2007) y la elaboración de planes de acción específicos por parte de distintos ministerios. Por otro lado, como parte de las acciones incluidas en la Estratégia nacional para o mar, en 2008 se elabora la Proposta do plano de ordenamento do espaço marítimo (POEM) y el respectivo Relatório ambiental, actualmente en fase de redacción de la versión final tras haberse sometido a discusión pública entre el 29 de noviembre de 2010 y el 22 de febrero 2011.

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. Elaborado por el grupo de análisis multidisciplinar sobre política marítima, el informe Une ambition maritime pour la France (2006) 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. 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», un proceso de colaboración Estado-sociedad civil que ha analizado distintas temáticas marítimas y ha realizado una consulta popular sobre objetivos asociados al mar y al papel de Francia en ese ámbito. El Livre bleu des engagements du grenelle de la mer (2012) recoge las seis propuestas principales del proceso «Grenelle de la mer», constituyéndose como la brújula de la estrategia marina nacional para la próxima década.

En el Reino Unido, en 2002, aparece la propuesta de ley sobre asuntos marítimos (Marine Bill) con la finalidad de crear un nuevo marco para la gestión del mar basado en una planificación espacial marina que busque el equilibrio entre conservación y necesidades de energía y recursos. 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 puntos tale 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 Organization). En junio de 2009, el ahora denominado Marine and Coastal Access Bill fue debatido en ambas cámaras del Parlamento y finalmente sancionado por la Corona el 12 de noviembre de 2009, siendo la primera legislación del Reino Unido en considerar el medio ambiente marino en su conjunto.

4.1.1 Planificación espacial marina

Del mismo modo que Reino Unido, Alemania desde hace algún tiempo viene reflexionando sobre la oportunidad de emplear en el espacio marino instrumentos de planificación similares a los utilizados en tierra firme. 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.

Noruega se apoya en una serie de informes especializados dirigidos al Parlamento noruego (Storting): el informe n.º 12 (2001-2002), Protecting the riches of the seas, y el informe n.º 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 la primavera de 2009. A todo ello debemos unir el interés de los planes locales para la actuación en el ámbito costero-marino.

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 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.

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.

4.2 Los países emergentes

Brasil, Rusia, India y China, países que han dado lugar al acrónimo BRIC, proyectan su soberanía sobre grandes extensiones del espacio marítimo, incrementando de esta forma el considerable tamaño de sus territorios. Aumenta de esta manera su disponibilidad de recursos pero también su influencia y poder en la escena geopolítica mundial. Por su estilo político y su impacto económico están llamados a ser actores relevantes en la nueva gobernanza de los océanos.

Uno de los casos actuales más significativos en cuanto a potencias marítimas emergentes es el de 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 5677, 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). Por otro lado, la denominada Política marítima nacional (PMN) de Brasil de 1994 (Decreto 1265, 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.

En la Federación Rusa también 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. Putin, n.º Pr-1387). Además de abordar otros objetivos de tipo sectorial (navegación, explotación/conservación de recursos, ciencia, actividades navales), el Marine policy document ruso es-

tablece cinco regiones de actuación: Atlántico (que incluye Báltico, mar Negro y mar de Azov y Mediterráneo), Ártico, Pacífico, Caspio e Índico.

En cuanto a India, su política oceánica, a caballo entre lo ambiental y lo social (al menos en teoría), plantea el uso sostenible de los recursos oceánicos como medio para beneficiar a la sociedad. 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 (1982), documento que recoge la idea de que el uso de los recursos marinos debe realizarse de un modo sostenible y procurando un beneficio para toda la sociedad. El caso de India es expresivo de lo que ocurre en numerosos países: falta de una auténtica política marítima integrada, actuaciones sectoriales y necesidad de más recursos humanos y financieros. De hecho, India solo ha logrado formular, pero no implementar, su política marítima. Es un buen ejemplo de países en fase de formulación que no puede compararse, desde luego, con los casos más «maduros» que se han analizado con anterioridad.

La República Popular China ha desarrollado un amplio instrumental legislativo asociado a los temas oceánicos desde los años 80 y 90. 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, del Libro blanco sobre el desarrollo de los asuntos marinos chinos y de la Política oceánica china de 1991. Esta última pone el acento en una gestión holística e integrada, desarrolla aspectos de la Convención sobre el derecho del mar de Naciones Unidas 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. 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. 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, que comienzan a considerarse como pilares de la economía nacional.

4.3 Otras experiencias internacionales

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, asistimos a la formulación de instrumentos jurídicos como la Oceans Act (1996) de Canadá, la Oceans Act de EE. UU. (2000) y a la redacción de documentos político-estratégicos muy ambiciosos como la Canada's oceans strategy (2002), en Australia la Australia's oceans policy (1998), o el Ocean blueprint for the 21th Century (2004) de EE. UU.

Los tres principales casos extraeuropeos señalados (Canadá, EE.UU. 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 tres 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.

Fuera de los tres principales casos extraeuropeos, encontramos a Japón, otro país desarrollado que recientemente se ha unido al selecto «club» de los países con políticas marítimas sólidas y con un importante apoyo legal e institucional. La política oceánica de Japón se desarrolla fundamentalmente a partir de la promulgación de la Basic Act on Ocean Policy (Act n.º 33 de 27 de abril de 2007). El propósito de esta ley es sentar las bases para la formulación de un plan básico para los océanos –formulado en 2008 como Basic plan on ocean policy–,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.

5. La seguridad marítima

La aparición de riesgos emergentes –inmigración ilegal, ataques terroristas, tráfico ilícito de personas, drogas y armas y resurgimiento de la piratería– ha hecho necesario instrumentar una serie de medidas que transcienden

los límites de lo que secularmente se consideraba el ámbito de la seguridad marítima, circunscrita a las materias relacionadas con la expresión inglesa marítime safety[4], para incluir aspectos relativos a los contenidos de la expresión inglesa maritime security[5] (Suárez-Llános Galán, F., 2008). Las medidas tienen dos orígenes principales: por un lado, las que han sido impulsadas por las regulaciones internacionales multilaterales[6], y por el otro, iniciativas promovidas por un país para el control y desarrollo del comercio internacional. Las políticas, legislaciones y estrategias oceánicas de nuevo cuño descritas se inscriben en esta preocupación creciente por la seguridad marítima. En este aparatado se resume, a título de ejemplo, la presencia y el peso que la noción de seguridad tiene en estas iniciativas nacionales.

5.1 La seguridad marítima en políticas, estrategias y normas

La seguridad marítima tiene una presencia disímil en el ámbito de las políticas oceánicas emergentes. Si bien la mayoría de estas iniciativas tienen presente la seguridad en sus formulaciones, no todas ellas abordan esta materia desde el mismo ámbito. Los países a la vanguardia de la nueva gobernanza oceánica desarrollan de modo directo la seguridad marítima en sus políticas, estrategias y normas. Se trata de determinados países desarrollados (Canadá, EE. UU.[7]), así como un grupo de países emergentes (fundamentalmente Brasil, Rusia y China[8]). Otras iniciativas más recientes, formuladas por países económicamente desarrollados (Japón y Francia[9]), también definen de modo directo la seguridad marítima (tabla 2).

[4] *Maritime safety:* conjunto de reglas y procedimientos enfocados a garantizar la seguridad de un barco en la mar previniendo los peligros naturales tanto del medio en que se mueve el buque y los que puede provocar el propio buque como los otros peligros derivados de la navegación, (Zaragoza Soto, S., 2008).

[5] Por *maritime security* se entiende un amplio conjunto de medidas enfocadas a garantizar la seguridad marítima, no contra peligros naturales, sino contra acciones voluntarias de alguien que, violando el derecho marítimo, pueda perturbar o impedir la actividad legal en la mar o pueda aprovechar la mar como espacio libre y sin fronteras o el propio buque, vulnerable por su aislamiento, para llevar a cabo actividades ilícitas (Zaragoza Soto, S., 2008).

[6] Prueba de ello es la introducción en el ámbito de la OMI (organización que regula la actividad de la marina civil) de un conjunto de medidas para proteger a los buques contra amenazas, actos hostiles o atentados terroristas, que por primera vez introducen el término *security* (como el International Ships and Ports Security Code); si bien para el mundo de habla hispana este término *security* se ha traducido como protección (Suárez-Llanos Galán, F., 2008).

[7] *Canada´s oceans strategy* (2002), de Canadá, y *Final recommendations of the Interagency Ocean policy task*, (2010) de EEUU.

[8] *Política marítima nacional* (1994) de Brasil; *Marine policy document* (2001) de la República Rusa, y *Política oceánica* (1991) de China.

[9] *Basic Act on Ocean Policy* (2007) de Japón y *Livre bleu. Stratégie nationale pou la mer et le océans* (2009) de Francia.

Países	Desarrollo directo de la seguridad	Concepto amplio de seguridad	Materias objeto de seguridad en políticas marítimas					
			Cuestiones operativas "maritime safety"	Ejercer derecho y jurisdicción sobre espacio marítimo	Libertad de navegación. Tráfico y transporte marítimo	Desarrollo de actividades económicas/acceso recursos	Defensa "marítime security"	PEM*
Alemania								■
Australia					■	■	■	■
Brasil	■	■					■	
Canadá	■	■	■	■	■	■	■	
China	■	■						
EE. UU.	■	■		■	■	■	■	
España			■					
Francia	■		■		■	■	■	
Japón	■		■		■		■	
Portugal	■		■				■	■
Reino Unido			■		■	■		
Federación Rusa	■	■	■	■	■	■	■	

*PEM: Planificación Espacial Marina.

Tabla 2. La seguridad marítima en políticas marítimas nacionales, estrategias y leyes.

La noción de seguridad, tradicionalmente vinculada a la maritime safety (salvamento marítimo, seguridad de la navegación, seguridad de la vida en el mar y lucha contra la contaminación), se encuentra en la mayoría de las iniciativas analizadas (tabla 2). No obstante, un número reducido de estrategias oceánicas utilizan un concepto más amplio de seguridad que abarca aspectos relacionados con el modo en que los estados se apoyan en lo marítimo para afrontar los retos mundiales (Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos, 2010). Así, países como Canadá, EE.UU y Francia desarrollan en sus políticas marítimas una noción de seguridad basada en la potenciación del liderazgo global, la geoestrategia y la seguridad energética, mientras que países emergentes como Brasil y la Federación Rusa conciben la seguridad en sus políticas marítimas tanto desde la necesidad de proteger el potencial marítimo de sus recursos (plataforma continental extendida) como desde la construcción de un poder naval militar (anexo II).

Entre las materias relacionadas con la seguridad citadas en las políticas, estrategias y normas marítimas analizadas, se podría señalar el ejercicio de los derechos de soberanía y jurisdicción sobre el espacio marítimo, materias que aparecen en las iniciativas oceánicas de países desarrollados como Canadá y EE. UU. (tabla 2). Los dos países se caracterizan por la gran amplitud de las zonas marítimas bajo sus respectivas jurisdicciones nacionales. En relación a los derechos jurisdiccionales de los BRIC, la delimitación del borde exterior de la plataforma continental ha incrementado la presencia de estos países en áreas marinas cada vez más amplias[10]. La incorporación de estas nuevas áreas territoriales al constituir un espacio alejado, excéntrico y marginal en relación al territorio emergido requiere reforzar los mecanismos de seguridad y defensa, lo que remite al concepto de seguridad más duro.

Destacan entre las materias relacionadas con la seguridad las relativas a la libertad de navegación, el transporte y el tráfico marítimo. Además de la Federación Rusa, son los países desarrollados (Australia[11], Canadá, EE. UU., Japón, Francia y Reino Unido[12]) los más interesados en el control y la seguridad del comercio internacional por vía marítima (tabla 2). El desplazamiento del comercio y traslado de los flujos marítimos hacia los países emergentes, en particular hacia los BRIC, se ha convertido en un elemento potenciador de las cuestiones de seguridad. La revalorización estratégica del océano Índico y de los estrechos internacionales[13] o la

[10] En el caso de Brasil, se genera casi un millón de km^2, Rusia alcanza la cifra de 1.279.800 km^2, e India 628.327 km^2.

[11] *Australia's oceans policy* (1998).

[12] *Marine and Coastal Access Bill* (20099).

[13] El 30% del comercio mundial y el 25% de la flota mundial transita cada año por el estrecho de Malaca.

emergencia de nuevos puertos de importancia global[14] localizados en los países BRIC provocan que las tensiones estratégicas tiendan a localizarse en función de los flujos comerciales y de los territorios que ejercen influencia respecto de los mimos. A esto se añade el papel clave que la parte rusa del Ártico jugará en las rutas de navegación globales a medida que la fusión de la capa de hielo ártico haga practicable la denominada north sea route (NSR), o northeast passage. Por esta razón, para la política marítima nacional de la Federación Rusa es fundamental garantizar la seguridad de las rutas de tráfico marítimo que transitan por sus aguas (anexo II).

Junto con el desplazamiento del poder de Occidente a Oriente, el caso de Brasil implica un basculamiento del poder hacia el hemisferio austral, que adquiere un mayor peso en el concierto mundial. Por primera vez se incorporan al club de las potencias navales algunos países en desarrollo[15]. A esto se añade la creciente importancia del Ártico, espacio marítimo hasta ahora marginal, que adquiere una importancia geoestratégica de primer orden como consecuencia de los cambios globales y de pasar a convertirse en un área estratégica no solo para los países ribereños sino también para los países con mayor dependencia del comercio exterior, entre ellos India y China.

Los países desarrollados en sus políticas, estrategias y normas marítimas también tienen como objetivo asegurar el acceso a los recursos y el desarrollo de las actividades económicas en el medio marino (como la industria y el turismo), consideradas cruciales para las economías nacionales. Este es el caso de las iniciativas formuladas por Australia, Canadá, EE. UU., Japón, Francia y Reino Unido (tabla 2). En relación a los países en desarrollo, particularmente los países BRIC, la detección de reservas de hidrocarburos offshore determina la aparición de nuevos planteamientos de seguridad. Brasil ha descubierto recientemente importantes yacimientos de hidrocarburos[16] que, junto a los que se esperan encontrar en un futuro inmediato, harán de este país uno de los mayores exportadores de crudo hacia 2020[17]. Así mismo, el dominio territorial de la Federación Rusa sobre el Ártico le permitirá dominar la producción de hidrocarburos en este océano, ya que el 69% de las reservas árticas pertenecen a este

[14] Entre los cien primeros puertos del mundo en tráfico de contenedores aparecen 20 puertos localizados en los países BRIC, que mueven más del 31% del tráfico generado en torno a ese centenar de puertos.

[15] En este sentido China, India y Brasil ya han iniciado programas tendentes a desarrollar fuerzas navales acordes con su nuevo estatus de actores globales.

[16] Comparable a los enormes depósitos que se encontraron en Kahagan (Kazajistán) en el año 2000 (Petrobras: /http://www.petrobras.com.br/pt/S.).

[17] *Global trends 2025: A transformed world.* National Intelligence Council, 2008.

país[18]. La importancia de la producción de hidrocarburos en el Ártico para este estado explica que su política marítima nacional desarrolle de modo directo la cuestión de la seguridad en relación a la protección de los recursos y el desarrollo de las actividades económicas.

En cuanto a la protección de las actividades económicas desarrolladas en el medio marino, la planificación espacial marina (PEM) no queda fuera del ámbito de la seguridad expresado en las políticas, estrategias y normas nacionales analizadas. 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). Desde fechas muy tempranas, la Australia´s oceans policy (1998), en sus prescripciones para la planificación marina regional, promueve el incremento de la seguridad para todos los usos marinos, en especial para las actividades industriales. Ya en tiempos más recientes, la Estratégia nacional para o mar (2006) de Portugal apunta la necesidad de un ordenamiento y planificación espacial del espacio oceánico para el desarrollo de las actividades económicas que articule los sistemas de acompañamiento, vigilancia, control, seguridad y defensa nacional.

La inclusión de aspectos tradicionales de la defensa en las nuevas políticas marítimas amplía la noción de seguridad, que ahora se circunscribe también al ámbito de la maritime security. En estas políticas, estrategias y normas, se enuncian de modo expreso la seguridad nacional, la protección de fronteras y la protección frente a actividades ilegales – estupefacientes, armas, inmigración y piratería–. En este caso destacan las políticas de EE. UU., Portugal[19], Brasil y la Federación Rusa, que incluyen de modo directo el desarrollo de la seguridad marítima desde el punto militar. Parece evidente que la preocupación por la seguridad en las políticas, estrategias y normas ha venido determinada por los acontecimientos que han marcado el inicio del siglo xxi[20], por el hecho de que la nueva visión estratégica de los océanos se haya ido configurando simultáneamente a los grandes acontecimientos respecto a la seguridad y la globalización.

[18] El océano Ártico (y especialmente su parte occidental) constituye ya para Rusia un espacio vital para su producción de hidrocarburos. De los 100 millones de toneladas que representan sus recursos *offshore,* el 80% se localizan en el Ártico. En términos globales se estima que este océano aloja el 25% de los recursos de hidrocarburos por descubrir. Los recursos de hidrocarburos de la plataforma continental despiertan un gran interés por ser, frente a los recursos terrestres, donde se localizan la mayor parte de los nuevos descubrimientos: cuatro de los depósitos más grandes descubiertos en los últimos diez años son *offshore* y representan el 40% del total de las reservas incorporadas.

[19] *Estratégia nacional para o mar* (2006).

[20] Terrorismo internacional, riesgos emergentes (como la piratería) y catástrofes medioambientales.

5.2 Documentos específicos sobre seguridad marítima

Las normativas nacionales sobre seguridad marítima tienen un doble origen: las que surgen de la transposición de las regulaciones internacionales multilaterales (como las que emanan de la OMI), o las que son promovidas por el propio país y que suelen ser normas o estrategias sectoriales.

El principal documento que aborda la seguridad marítima de modo integral a escala nacional es la National strategy for maritime security (2005) de EE. UU. Esta iniciativa, precedida por estrategias sectoriales en el mismo ámbito, identifica las amenazas y establece objetivos para afrontar los riesgos emergentes sobre el espacio marítimo, además de concretar planes de implementación de seguridad sobre el amplio espectro de actividades que se desarrollan en el ámbito marino (tabla 3). Además, esta estrategia incluye la participación de todos los sectores y grupos de interesados locales, federales o privados.

PAÍS	**DOCUMENTO** Estrategia	**DESARROLLO**	**OBSERVACIONES**
EE. UU.	*National strategy for maritime security* (2005)	Objetivos estratégicos	Prevención de ataques terroristas y actos criminales u hostiles. Proteger a la población relacionada con lo marino y las infraestructuras principales. Salvaguardar el océano y sus recursos. Minimizar los daños y acelerar la recuperación de los ataques dentro del dominio marítimo.
		Acciones estratégicas	Cooperación internacional. Integrar seguridad en prácticas comerciales. Garantizar continuidad sistema de transporte marítimo.
		Planes de implementación	*National plan to achieve maritime domain awareness.* *Global maritime intelligence integration plan.* *Maritime operational threat response plan.* *International outreach and coordination strategy.* *Maritime infrastructure recovery plan.* *Maritime transportation system security plan.* *Maritime commerce security plan.* *Domestic outreach plan.*

Fuente: http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/homeland/maritime-security.html

Tabla 3. National strategy for maritime security (2005) de EE. UU.

Las dos principales novedades que introduce esta estrategia son, en primer término, el énfasis en la necesidad de cooperación y coordinación entre las agencias y actividades involucradas en la seguridad, y en segundo lugar, la introducción de aspectos tradicionales de la defensa en el ámbito de la seguridad marítima.

En el ámbito de la UE, se aprobó en 2009 el tercer paquete de medidas legislativas para la seguridad marítima en la Unión Europea (COM, 2005, 585 final)[21], cuyos principales objetivos son la prevención de accidentes y el establecimiento de medidas de actuación en aspectos tales como abanderamiento, sociedades de clasificación, control del Estado, monitorización del tráfico, investigación de accidentes, responsabilidad por daños a pasajeros y aseguramiento.

La Directiva Marco sobre Estrategia Marina (2008) excluye las materias de seguridad y defensa aunque, inspiradas por la Estrategia nacional de seguridad marítima de EE. UU., se está avanzando en la posibilidad de proyectar la elaboración de una estrategia de seguridad marítima europea de carácter global en relación con lo enunciado en las Conclusiones del Consejo del 26 de abril de 2010[22].

La seguridad en las políticas, estrategias y normas ha venido determinada por los acontecimientos que han marcado el inicio del siglo XXI[23] y por el hecho de que la nueva visión estratégica de los océanos se haya ido configurando simultáneamente a los grandes acontecimientos respecto a la seguridad y la globalización.

6. España: elementos de reflexión para una política marítima

En lo que antecede se han mostrado las iniciativas y experiencias de las políticas marítimas más significativas desarrolladas en los últimos años en el plano internacional. En general constituyen respuestas a distintas situaciones nacionales respecto de sus intereses, potencialidades y responsabilidad en función del dominio marino sobre el cual ejercen derechos jurisdiccionales.

España se inserta en un contexto histórico en el que lo oceánico constituye una parte consustancial de su desarrollo económico, político y social, cuestión que, al margen de los excesos retóricos, sigue configurando una realidad inevitable. Sorprende en este sentido la falta de una respuesta más proactiva respecto de las iniciativas recientes en el marco de la Unión Europea para el desarrollo de una política marítima común.

En este apartado se analiza uno de los elementos esenciales en la construcción de una política marítima: su base territorial que, junto con otras dimensiones como la económica, se erige en uno de los ar-

[21] *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0585:FIN:ES:PDF*

[22] *Council conclusions on maritime security strategy.* 3009th Foreign Affairs Council meeting. Luxemburgo: 26 de abril de 2010.

[23] Terrorismo internacional, riesgos emergentes (como la piratería) y catástrofes medioambientales.

gumentos centrales para establecer una estrategia de actuación sobre un espacio que duplica su base territorial y ocupa una posición relativa de alto valor geoestratégico. Le siguen unas apreciaciones de carácter reflexivo que pueden enmarcar una iniciativa que se corresponda con el peso que lo marítimo ya tiene en la configuración geopolítica del Estado.

6.1 El modelo territorial jurisdiccional

El primer elemento a destacar del modelo territorial marítimo nacional es el geográfico: la composición Península-archipiélagos («archipenínsula») genera dos grandes masas territoriales (Península-Baleares y sus aguas jurisdiccionales) y tres áreas marítimas (figura 3). Esta morfología y la localización relativa en el Atlántico NE (figura 4) explican el carácter de «Estado aventajado» y un índice de incremento del territorio al proyectarse sobre el medio marino de 2,2. La diversidad de fachadas marítimas, la longitud de costa y la localización parcial dentro de una cuenca semicerrada conforman el conjunto de factores explicativos y condicionantes que configuran el modelo territorial.

La estructura jurisdiccional resulta, por una parte, de la morfología territorial y la localización relativa, y de otra, de los tipos de espacios jurisdiccionales declarados.

España ha formalizado tempranamente sus derechos de soberanía en todas sus aguas excepto en el mar Mediterráneo (debido a su carácter

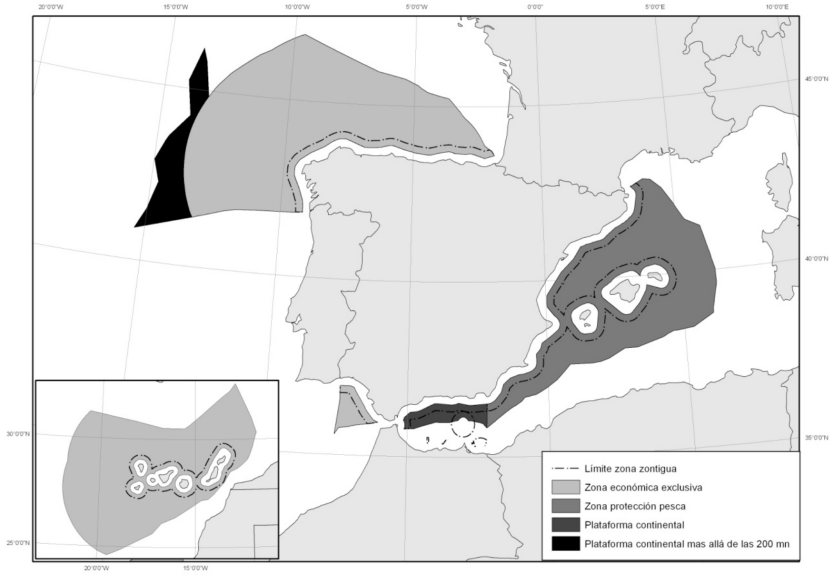


Figura 3. Mapa. ZEE, ZPP y PC más allá de 200 M.

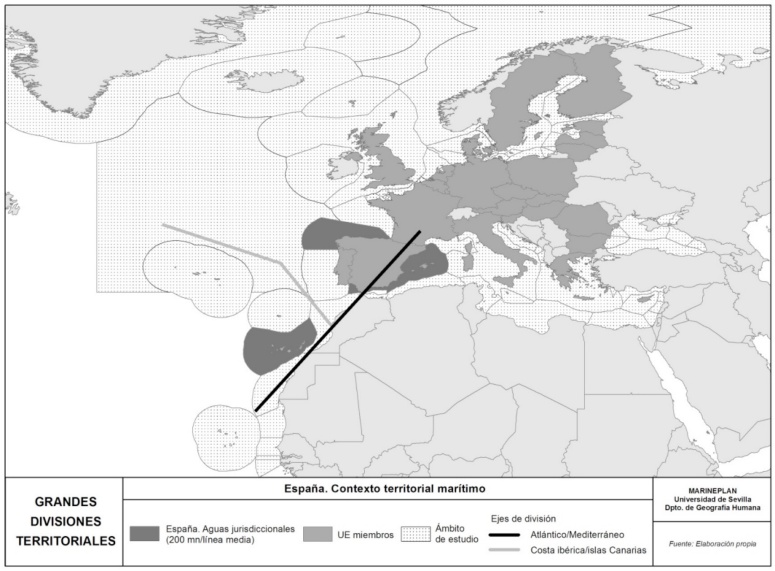


Figura 4. Delimitación del ámbito geográfico: escala internacional.

semicerrado), en el que crea una zona de protección pesquera (1997). Más recientemente, ha procedido a la delimitación del margen continental más allá de las 200 M en el Atlántico NE y está en preparación la solicitud para el área de Canarias.

La estructura jurisdiccional es todavía un proceso abierto, aunque en la situación actual puede ser definida por la variedad de jurisdicciones declaradas (CNUDM y extra CNUDM) y una desigual proyección de los derechos de soberanía (restricción mediterránea: derechos jurisdiccionales circunscritos a la pesca y contacto con la alta mar más allá del mar territorial en el mar de Alborán).

La organización territorial del Estado en comunidades autónomas no tiene una correspondencia marítima. El modelo territorial se compone de un núcleo terrestre dividido en regiones autónomas envuelto por aguas jurisdiccionales en su gran mayoría vinculadas de manera exclusiva al Estado central. La no adscripción de aguas jurisdiccionales en el nivel básico (aguas interiores y mar territorial) no está expresamente formulada en ninguna norma jurídica.

Si bien territorialmente este es el esquema definitorio, desde el punto de vista del reparto de competencias (proceso no concluido), se observa una presencia notable de los entes subnacionales en las aguas interiores y el mar territorial en aproximadamente el 50% de materias relevantes de carácter marítimo (figura 5), elevándose este porcentaje de manera significativa en materias que de forma indirecta tienen incidencia en el sector marítimo.

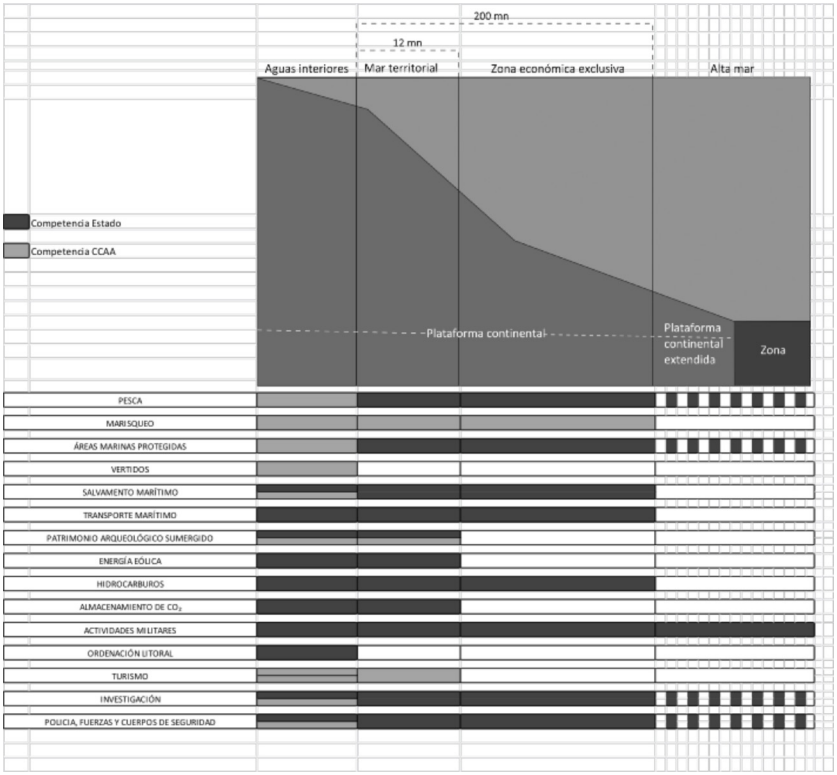


Figura 5. Distribución jurisdiccional de competencias

La distribución de usos y actividades marítimas responde a una doble pauta: distancia a la costa y localización regional. La mayor intensidad de la actividad marítima se registra en aguas poco profundas y dentro de la franja del mar territorial y zona contigua (nearshore-offshore) siendo la morfología costera (zonas abrigadas: bahías, rías, ensenadas, estuarios y similares) un factor favorable para la concentración y uso múltiple. En la localización regional se puede observar cierta especialización en la que influyen factores naturales (bióticos, hidrológicos, geomorfológicos), la propia localización relativa (flujos de tráfico) y la orientación económica del heartland. Las orientaciones marítimas dominantes en España están vinculadas todavía a actividades tradicionales como la pesca, presente en todas las regiones y dominante en el noroeste atlántico, y el transporte cuya mayor densidad se localiza en el Estrecho. Entre los servicios, el turismo es el más relevante con una máxima concentración en la cuenca mediterránea. Otras actividades como la explotación de hidrocarburos, de escasa entidad, tienen su localización prácticamente limitada al delta del Ebro.

La proyección marítima regional es una dimensión del modelo territorial resultado de la conjunción de elementos geográficos, socioeconómicos

y administrativos vinculados al medio marino, a sus usos y actividades. En España cerca del 60% de las regiones autónomas son ribereñas, consecuencia de la morfología territorial («archipenínsula»), lo que a su vez explica que más de un tercio de la población se localice en municipios costeros. La insularidad como rasgo extremo de dependencia marina y las altas densidades de población por kilómetro de costa que presentan regiones costeras como Valencia y Cataluña indican, en términos generales, una notable proyección regional marítima que en términos económicos todavía no está bien precisada, aunque los indicadores geográficos, jurisdiccionales, políticos y funcionales ponen de relieve las destacadas interrelaciones entre los entes regionales, el medio marino y la economía marítima.

6.2 La aproximación española a la política marítima

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 de Asuntos Marítimos) es la zonificación de las aguas jurisdiccionales para la implantación de parques eólicos.

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 estos, 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.

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.

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.

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 proactivas. 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.

7. Conclusiones

El cambio de siglo ha sido un periodo en el que han surgido iniciativas de variado signo en relación con la manera de afrontar los cambios que se vienen experimentando en la visión de lo oceánico desde distintas perspectivas (económica, ambiental, política) pero que tienen en común la aspiración a generar formas integradas de gobernar un dominio que ocupa las dos terceras partes del planeta, de las cuales casi el 60% está bajo la jurisdicción de los diferentes países, y la necesidad de ejercer una gobernanza internacional de lo que se denomina «bienes globales» en los que los océanos son una parte esencial.

Estamos inmersos en una fase de construcción de respuestas nacionales (políticas, estrategias, leyes) que pretenden adaptarse al nuevo papel de los océanos en la economía (crecimiento azul), el medio ambiente y la política. La innovación, el conocimiento y las nuevas tecnologías son las bases del nuevo paradigma marítimo en un medio que sigue caracterizándose por su marcada internacionalización.

Políticas marítimas y de seguridad están estrechamente relacionadas. La mayor parte de las cuestiones que integran las visiones estratégicas, las

formulaciones políticas y las nuevas leyes marinas tienen un marcado componente asociado a la seguridad: desde el papel clave –y de gran tradición histórica– que juega el tráfico marítimo comercial a la seguridad alimentaria, energética o la defensa de territorios, recursos y fronteras.

España puede considerarse una anomalía en el contexto geopolítico en el que se integra. La carencia de iniciativas político-estratégicas de carácter marítimo no es concordante con su tradición histórica, el peso de la economía marítima y la responsabilidad que adquiere al ejercer derechos de soberanía sobre un extenso dominio marino. Desde el punto de vista de la seguridad, esta circunstancia viene corroborada por la ausencia en la nueva Directiva de Defensa Nacional 2012 de consideraciones específicas y actualizadas sobre su dimensión marítima.

Bibliografía

BALDWIN, D. A.: «The concept of security», Review of International Studies, 1997, n.º 23, pp. 5-26.

COM UE (2005) 585 final: Tercer paquete de medidas legislativas para la seguridad marítima en la Unión Europea. 2005.

COM UE (2006) 275 final: Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares. 2006.

COM UE (2007) 575 final: Una política marítima integrada para la Unión Europea. 2007.

COM UE (2008) 395 final: Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima: hacia mejores prácticas de gobernanza marítima integrada y consulta de las partes interesadas. 2008.

COM UE (2008) 791 final: Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE. 2008.

Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre la Estrategia Marina).

Final recommendations of the Interagency Ocean policy task force. 19 de Julio de 2010.

Executive order. Stewardship of the ocean, our coast, and the great lakes. 10 de julio de 2010.

FRIEDHEIM, R. L.: «Ocean governance at the millennium: where we have been - where we should go». Ocean and Coastal Management, 1999, n.º 42, pp. 747-765.

MAJONE, G.: «Políticas públicas y Administración: ideas, intereses e instituciones». En Goodin, R. y Klingemann, H. D. (eds.): Nuevo manual de ciencia política, vol. 2. Madrid: Istmo, 2001, pp. 887-913.

MANN BORGESE, E. y BAILET, F.: Ocean governance: Legal, institutional and implementation considerations. Informe preparado por la Ship and Ocean Foundation of Japan. Halifax (Canadá): Dalhousie University-International Ocean Institute, 2001.

MILLER, M.: «Third world states and fluid sovereignty: development options and the politics of sustainable ocean management». Ocean and Coastal Management, 2000, n.º 43, pp. 235-253.

NELSON, B.: «Políticas públicas y administración: una visión general». En GOODIN, R. y KLINGEMANN, H. D. (eds.): Nuevo manual de ciencia política, vol. 2. Madrid: Istmo, 2001, pp. 795-860.

PALERI, P.: Coast guards of the world and emerging maritime threats. Tokio: Ocean Policy Research Foundation, edición especial, 2009, 284 pp. (version digital)

PETERS, B. G. y Wright, V.: «Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo». En GOODIN, R. y KLINGEMANN, H. D. (eds.): Nuevo manual de ciencia política, vol. 2. Madrid: Istmo, 2001, pp. 914-933.

Plan Bothnia: Planning the Bothnian Sea. HELCOM Secretariat, 2012.

REIS, T.: «The globalising security environment and the EU». En What ambitions for European defence in 2020? París: EU Institute for Security Studies, 2009, pp. 61-75.

ROLDÁN BARBERO, J.: «España y el nuevo derecho internacional de mar». En La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino. Pamplona: Aranzadi (Thomson Reuters), 2012.

SARYUSZ-WOLSKI, J.: «Security and defence in the enlarged Europe». En What ambitions for European defence in 2020? París: EU Institute for Security Studies, 2009, pp. 151-159.

SMITH, H. D.: «Theory of ocean management». En FABRI, P. (ed.): Ocean management in global change. Londres y Nueva York: Elsevier Applied Science, 1992, pp. 19-38.

STONE, D. A.: Policy paradoxes and political reason. Glenview: Scott Foresman and Company, 1988.

SUÁREZ-LLANOS GALÁN, F. (2009): «La seguridad marítima en la marina civil». En Cuadernos de estrategia: Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima, n.º 140, pp.17-45. Ministerio de Defensa, 2009.

SUÁREZ DE VIVERO, J. L.: «The European vision for oceans and seas. Social and political dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU». Marine Policy, 2007, n.º 31 (4), pp. 409-414.

SUÁREZ DE VIVERO, J. L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J. C.: «La Política Marítima Integrada de la Unión Europea en el contexto del nuevo paradig-

ma oceánico». Suplemento de la Revista General de la Marina. Ministerio de Defensa, 2010, pp. 11-26.

— «La Ley de Protección del Medio Marino y la planificación espacial marina: España en el contexto europeo». Ambienta, n.º 94, marzo de 2011, pp. 80-97.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C. y VARONNE, F.: Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel, 2008.

U. S. Dept. of Homeland Security (DHS) y U. S. Dept. of Defense (DOD): National strategy for maritime security. Septiembre de 2005.

VIGARIÉ, A.: Économie maritime et géostratégie des océans. Caen: Paradigme, 1990.

ZARAGOZA SOTO, S.: «Introducción». En Cuadernos de estrategia: Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima, n.º 140, pp.11-15. Ministerio de Defensa, 2009.

ANEXO I. Distintas iniciativas de política marina y planificación espacial marítima.

País/área regional	Iniciativas de tipo estratégico-político	Iniciativas de planificación espacial marítima
NORTEAMÉRICA		
CANADÁ	*Oceans Act* (1996); *Canada's Oceans Strategy* (2002).	*Eastern Scotian Shelf Integrated Ocean Management Plan* (2007).
EE.UU.	*Oceans Act* (2000); *Ocean Blueprint for the 21st Century* (2004); *Changing oceans, changing world. Ocean priorities for the Obama Administration and Congress* (2009); *National Policy for the Stewardship of Oceans, Coasts and Great Lakes* (2010).	Iniciativas regionales multi-estatales (*Gulf of Mexico Alliance*, *Great Lakes Regional Collaboration*, *Northeast Regional Ocean Council*, y *West Coast Governors' Agreement on Ocean Health*); iniciativas estatales (*New York Oceans and Great Lakes Ecosystem Conservation Council*, *Puget Sound Partnership*, *Washington Ocean Caucus and Ocean Policy Advisory Group*, *California Ocean Protection Council*, *Massachussetts Ocean Act*); *Special Area Management Plans (SAMP)* de Rhode Island, Massachussetts y California; *Florida Keys National Marine Sanctuary (FKNMS)* (1991-96, revisado en 2005).
ASIA		
CHINA	*Política Oceánica* China (1991); Plan *Nacional para el Desarrollo Marino (2001-2010)* (1994); *Ocean Agenda* 21 (1996); Law *on Management of Sea Area Use* (2002); *State Ocean Development Programme 2010-2020* (2006).	*Esquema Nacional de Zonificación Funcional Marina* (2002)
JAPÓN	*Basic Act on Ocean Policy* (2007); *Basic Plan on Ocean Policy* (2008).	
COREA DEL SUR	*Marine Development Basic Act* (1987); *Coastal Zone Management Act* (1999); *Marine and Fisheries Development Basic Act* (2002); *Marine and Fisheries Development Basic Plan (Korea's Oceans Policy)* (2004).	

País/área regional	Iniciativas de tipo estratégico-político	Iniciativas de planificación espacial marítima
FILIPINAS	*National Marine Policy (NMP)* (1994); *Executive Order Nº 533 adopting ICM as a national strategy to ensure sustainable development of the Country's coastal and marine environment and resources* (2006).	
INDIA	*Ocean Policy Statement* (1982).	
MALASIA	*National Policy on Coastal Resources Management* (1992); *National coastal zone policy initiative* (1999).	*Coastal Resources Management Plan for South Johore* (1992).
TAILANDIA	*National Ocean Policy*	
VIETNAM	*National Strategy of Marine Economy Development Toward Year 2020* (2007); *Governmental Decree Nº 25/2009/ND-CP on Integrated Marine Resources Management and Environmental Protection* (2009).	
INDONESIA	*Coastal Zones and Small Islands Management Act* (2007).	
OCEANÍA		
AUSTRALIA	*Offshore Constitutional Settlement* (1979); *Coastal Waters Act* (1980); *Australia's Oceans Policy* (1998).	*Great Barrier Reef Marine Park Zoning Plan* (2003); *Marine Bioregional Plans* (desde 2005).
NUEVA ZELANDA	*Oceans Policy for New Zealand* (2002-2003) [fase de formulación]	

País/área regional	Iniciativas de tipo estratégico-político	Iniciativas de planificación espacial marítima
EUROPA		
FEDERACIÓN RUSA	*Marine Policy Document* (2001).	
NORUEGA	Report Nº 12 (2001-2002), *Protecting the riches of the seas*; *Marine Resources Act* (2008).	Report Nº 8 (2005-2006), *Integrated Management of the Marine Environment of the Barents Sea and the Sea Areas off the Lofoten Islands* (White Paper); *Integrated Management Plan for the Barents Sea-Lofoten area* (2006); Report Nº 37, *Integrated Management of the Marine Environment of the Norwegian Sea* (2009).
FINLANDIA	*Finland's Programme for the Protection of the Baltic Sea* (2002).	
HOLANDA		*Spatial Planning Policy Document* (2004); *Integrated Management Plan for the North Sea 2015* (2005).
SUECIA	*The Sea – time for a new strategy* (2003); *Swedish Action Plan for the Marine Environment* (2005).	
ALEMANIA		Extensión de la *Raumordnungsgesetz* (Spatial Planning Act) a la ZEE (2004); *Regional Development Plan* de Mecklemburgo-Pomerania (2005); *Regional Development Plan* de Baja Sajonia (2006); *Spatial Marine Plan for German EEZ* North Sea y Baltic Sea (2007); *Draft Ordinance on Spatial Planning in the German Exclusive Economic Zone (AWZ-ROV)* (2008); *Guidelines for a "Maritime Development Plan" within the context of an integrated German maritime policy* (2009).
BÉLGICA		*Master Plan for the Belgian Part of the North Sea* (2003); *Towards a spatial structure plan for sustainable management of the sea* (2005).
ISLANDIA	*Ocean Iceland's Policy* (2004).	
PORTUGAL	*Estratégia Nacional para o Mar* (2006).	*Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo* (2010).

País/área regional	Iniciativas de tipo estratégico-político	Iniciativas de planificación espacial marítima
FRANCIA	*Rapport d'Information sur l'action de l'État en mer* (2005) ; Informe *Une ambition maritime pour la France* (2006); *Livre bleu. Stratégie nationale pour la mer et les océans* (2009).	
REINO UNIDO	*Marine and Coastal Access Act* (2009); *Marine (Scotland) Act* (2010).	Pilot project: *Marine Spatial Planning for Nature Conservation in the Irish Sea* (2004).
ESPAÑA	*Ley de Protección del Medio Marino* (2010).	
ÁREA DE COOPERACIÓN TRILATERAL DEL MAR DE WADDEN (Dinamarca-Alemania-Holanda)		*Trilateral Wadden Sea Plan* (1997); *Trilateral Wadden Sea Plan 2010* (2010).
UNIÓN EUROPEA	*Thematic Strategy on the Protection and Conservation of the Marine Environment* (COM(2005) 504 final); *Green Paper-Maritime Policy of the EU* (COM(2006) 275 final); *Blue Book* and *Action Plan* (COM(2007) 575 final); *Guidelines for an Integrated Approach to Maritime Policy* (COM(2008) 395 final); *Marine Strategy Framework Directive* (Directive 2008/56/CE).	*Roadmap for Maritime Spatial Planning* (COM(2008) 791 final).
HELCOM (MAR BÁLTICO)		*HELCOM Baltic Sea Action Plan* (2007).

País/área regional	Iniciativas de tipo estratégico-político	Iniciativas de planificación espacial marítima
IBEROAMÉRICA		
PANAMÁ	*Decreto Ley Nº 7 de 1998 por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá* (1998) ; *Estrategia Marítima Nacional* (2004)	
BRASIL	*Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM)* (1980 y 2005); *Política Marítima Nacional (PMN)* (1994).	
MÉXICO	*Agenda del Mar* (2001); *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas (PNADSOC)* (2006).	*Estrategia Nacional para el Ordenamiento Ecológico del Territorio en Mares y Costas* (2006).
COLOMBIA	*Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios Oceánicos y las Zonas costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI)* (2000); *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC)* (2008).	
JAMAICA	*Natural Resource Conservation Authority Act* (1991); *Ocean and Coastal Zone Management Policy* (2002).	

Fuente: elaboración del autor a partir de distintos documentos; 1 Elaboración propia; 2 http://www.unesco-ioc-marinesp.be/references; 3 http://ioc3.unesco.org/abelos/

ANEXO II. Seguridad marítima en políticas marítimas nacionales, estrategias y leyes

PAÍS	DOCUMENTO			DESARROLLO		OBSERVACIONES
	Política	Estrategia	Norma	Directo	Indirecto	Marine security/safety
EE.UU.	-	-	Executive order. Stewardship of the ocean, our coast, and the great lakes, (2010)[1]	No	Tráfico marítimo Acceso a recursos	Acceso a recursos. Libertad de navegación. Ejercer derecho y jurisdicción sobre espacio marítimo.
	Final Recommendations Of The Interagency Ocean Policy Task, Force July 19, 2010[2]	-	-	Militar Economía Tráfico marítimo	No	Seguridad nacional. Asegurar acceso y uso de recursos oceánicos. Preservar el patrimonio marítimo. Ejercer derechos jurisdiccionales y libertad de navegación, esenciales para la economía global. Coordinar actuales y futuros usos del océano con la seguridad.
Canadá	-		Oceans Act (1996)[4]	No	Cuestiones operativas	Funciones servicio de Guardacostas.
		Canada´s Oceans Strategy (2002)[5]		Economía Liderazgo mundial	No	Apoyar las oportunidades económicas sostenibles. Potenciar el Liderazgo mundial mediante la soberanía y seguridad. Colaboración frente actividades ilegales. Mantenimiento soberanía marítima y seguridad. Red de seguridad marítima nacional e internacional.

PAÍS	DOCUMENTO			DESARROLLO		OBSERVACIONES
	Política	Estrategia	Norma	Directo	Indirecto	Marine security/safety
Brasil	Política Marítima Nacional (1994)[6]	-	-	Militar (específico) Tráfico marítimo Cuestiones operativas	No	Seguridad de actividades marítimas y salvaguarda de intereses nacionales. Seguridad en áreas marítimas de interés para el Estado. Intensificar ejercicios navales. Intensificar actividades de patrulla costera. Fomentar la producción de información estratégica y la información operativa para mejorar el uso del poder marítimo nacional. Plan de movilización marítima en tiempos de de paz. Promover la activación de la gestión civil de transporte marítimo en situaciones tensas de guerra internacionales. Dotar a puertos estratégicos de instalaciones navales y buques de apoyo. Participación de la iniciativa privada en el salvamento marítimo. Seguridad del tráfico marítimo. Seguridad en puertos, terminales e instalaciones.
	Política Nacional para os Recursos do Mar-PNRM (2005)[7]	-	-	No	Militar	Establecimiento de prioridades para los programas y acciones por su contribución a la defensa de los intereses nacionales.

PAÍS	DOCUMENTO			DESARROLLO		OBSERVACIONES
	Política	Estrategia	Norma	Directo	Indirecto	Marine security/safety
JAPON	-	-	Basic Act on Ocean Policy (2007)[8]	Transporte marítimo Rutas navegación	No	Asegurar el transporte marítimo. Asegurar la seguridad del océano. Conservación de las "Remote Islands": seguridad de la navegación y uso de los recursos.
REINO UNIDO	-	-	Draft Marine Bill (2008)[9]	No	Militar Transporte Cuestiones operativas	Coordinación con el Departamento de Transporte (la seguridad marítima y la lucha contra la contaminación, búsqueda y rescate, transporte y puertos) y Defensa (actividades de defensa en el área marina) Transporte marítimo y seguridad marítima. Costes para el gobierno asociados con la capacitación en seguridad de la navegación (GPS).
PORTUGAL		Estratégia Nacional para o Mar (2006)[10]		Militar (específico) Vigilancia (específico) Transporte Cuestiones operativas Planificación espacial marina		La activa promoción y defensa de los intereses nacionales: defensa, vigilancia y protección de los espacios marítimos bajo jurisdicción o soberanía nacional. Sistema de control de tráfico marítimo. Defensa nacional y seguridad: clarificar y coordinar las atribuciones de las autoridades marítimas en prevención y combate de la polución, la seguridad de la navegación y la protección de la vida en el mar, los sistemas nacionales de búsqueda y rescate, vigilancia marítima, la mitigación de los desastres naturales y el apoyo a poblaciones.

PAÍS	DOCUMENTO			DESARROLLO		OBSERVACIONES
	Política	Estrategia	Norma	Directo	Indirecto	Marine security/safety
PORTUGAL	-		-		No	Ordenamiento y planificación espacial del espacio oceánico para el desarrollo de las actividades económicas articulando los sistemas de acompañamiento, vigilancia, control, seguridad y defensa nacional. Sistema integral de vigilancia, seguridad y defensa nacional sobre las áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, que permita coordinar y salvaguardar frente a peligros naturales, contaminación, terrorismo y tráfico de drogas y otras actividades ilegales (concluir el proyecto de extensión sobre la plataforma continental).
FRANCIA	Une ambition maritime pour la France (2006)[11]		-	Militar Liderazgo mundial Vigilancia Geoestrategia Cuestiones operativas	-	Desarrollar la seguridad de las actividades marítimas en una Europa cada vez mayor y global. Posicionarse mejor a nivel internacional. Control de riesgos –conocimiento y tecnología–. Mejorar el Centro Operacional de Salvamento y Vigilancia. Desarrollar sistemas de información eficaces. Fortalecer la seguridad portuaria - competitividad-. Lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y la inmigración ilegal.

PAÍS	DOCUMENTO			DESARROLLO		OBSERVACIONES
	Política	Estrategia	Norma	Directo	Indirecto	Marine security/safety
FRANCIA	-	Grenelle de la Mer (2009)[12]	-	No	Economía Vigilancia Cuestiones operativas Riesgos Emergentes Geoestrategia Tráfico marítimo	Fortalecer las actividades marítimas y costeras que son críticas para nuestras economías. Mejorar la prevención y lucha contra la contaminación crónica o accidental, acelerar los planes para la prevención de riesgos e incrementar la protección marítima, la vigilancia y el tratamiento de restos de naufragios, y los medios de detección (de aire y satélite). Segundo objetivo: responder a los desafíos de la seguridad y la seguridad en el mar (la piratería, los accidentes, la migración internacional por vía marítima; escrutinio particular de estrechos y puertos; fortalecer para la alta mar un sistema de vigilancia marítima europea y la gestión integrada, ir a una puesta en común de recursos). Anticiparse a los conflictos por los usos: desarrollar acciones estratégicas para mejorar la seguridad de la navegación, en particular, los estrechos internacionales; incremento del control de las actividades.
ESPAÑA			Ley de Protección del Medio Marino (2010)[15]	No	Contaminación Protección medioambiental Cuestiones operativas	Garantizar articulación coherente con legislación referente a la navegación, a la lucha contra la contaminación en el mar. Proteger y preservar el medio marino. Prevenir y reducir los vertidos al medio marino.

PAÍS	DOCUMENTO			DESARROLLO		OBSERVACIONES
	Política	Estrategia	Norma	Directo	Indirecto	Marine security/safety
ESPAÑA						La ley no se aplicará a las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional. La toma en consideración de las normativas sectoriales, en particular aquéllas vinculadas con el interés general, la seguridad de suministro o las que tengan implicaciones de carácter estratégico, que pudiera verse afectada por la implantación de dichas medidas.
AUSTRALIA	Australia's Oceans Policy (1998)[13]	-	-	No	Planificación espacial marina Industria Acceso a recursos Economía Transporte marítimo	Planificación Marina Regional: promover un incremento duradero de la seguridad para todos los usos marinos, (destacando a la industria). Sistema Nacional de AMP: con fines de conservación y para dar seguridad a la industria y el acceso a los recursos oceánicos. Mayor seguridad y nuevas oportunidades para el crecimiento económico. Turismo marino: mejorará la seguridad de acceso a los recursos. Transporte marítimo: la competitividad económica internacional australiana requiere tomar un papel de liderazgo en la Organización Marítima Internacional (OMI) para desarrollar y promover un sólido marco normativo internacional para la seguridad del buque y la prevención de la contaminación.

PAÍS	DOCUMENTO			DESARROLLO		OBSERVACIONES
	Política	Estrategia	Norma	Directo	Indirecto	Marine security/safety
RUSIA	Marine Policy Document(2001)[14]	-	-	Militar (específico) Geoestrategia Liderazgo mundial Tráfico marítimo Acceso recursos Cuestiones operativas	-	Protección y la seguridad de las fronteras nacionales de la Federación de Rusia, en el mar y en el espacio aéreo suprayacente. Resolución de conflictos en los océanos del mundo y eliminación de amenazas a la seguridad nacional de la Federación Rusa en el océano y el mar. Objetivos de la defensa y la vigilancia de las fronteras en el mar. Protección y vigilancia de AI, MT, ZEE y PC y sus recursos naturales. Seguimiento de la actividad de los buques extranjeros en AI, MT, ZEE y PC. Medidas de fomento de la confianza en las zonas fronterizas (intercambio información sobre migración, supresión de las armas ilegales). Garantizar la seguridad económica y militar de la provincia de Kaliningrado desarrollo de canales de navegación. La restricción de acceso al capital extranjero a las actividades marítimas que tienen impacto en la seguridad nacional. Garantizar la seguridad de la actividad marítima: seguridad del tráfico marítimo, búsqueda y rescate en el mar y protección y conservación del medio ambiente marino.

http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-stewardship-ocean-our-coasts-and-great-lakes
http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf
http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/homeland/maritime-security.html
http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-2.4/index.html
http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/cos-soc/index-eng.asp
http://www.jodc.go.jp/info/ioc_doc/Technical/158387e.pdf
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/konkyo5.pdf
http://www.official-documents.gov.uk/document/cm73/7351/7351.pdf
http://www.cienciaviva.pt/img/upload/Estrategia_Nacional_Mar(2).pdf
http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000881/0000.pdf
http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/IMG/pdf/GT4_-_Rapport_finalpdf.pdf
http://www.environment.gov.au/coasts/oceans-policy/publications/pubs/policyv1.pdf
http://es.scribd.com/doc/49589025/Russian-Maritime-Policy-2020
http://www.magrama.gob.es/es/costas/legislacion/ley41_2010_proteccion_medio_marino_tcm7-198964.pdf