

El nuevo marco de gobernanza del Reino Unido para la planificación espacial marina

J. García Sanabria¹, P. Arenas Granados¹

¹ Departamento de Historia, Geografía y Filosofía, Universidad de Cádiz. Avenida Gómez Ulla 1, 11003. Cádiz.

javier.sanabria@uca.es, pedro.arenas@uca.es

RESUMEN: El Reino Unido ha dedicado más de diez años al desarrollo de un sistema de gestión cuyo diseño comenzó por la elaboración, a partir de una ley, de una política marítima propia y una organización específica para la gestión del medio marino. Previamente a la elaboración del nuevo sistema de gestión, el gobierno británico dedicó una especial atención a la recogida de información y a la obtención de conocimiento práctico con la elaboración de un proyecto piloto. Esta experiencia ha definido en gran medida el nuevo marco de gobernanza inglés, que da respuesta a los principales problemas en la gestión de estos espacios, por ejemplo con acciones dirigidas a aumentar la capacidad de liderazgo y la coordinación, mediante la creación de una nueva organización que concentra la mayoría de responsabilidades de gestión marina o la firma de memorandos de entendimiento. Los primeros planes marinos, recientemente aprobados, en lugar de ser prescriptivos presentan un carácter adaptativo, creando un marco para la toma de decisiones en lugar de tomar decisiones fijas e inamovibles. Todo este proceso de cambio en el Reino Unido se ha venido desarrollando en paralelo a la construcción de una política marítima integrada en el seno de la Unión Europea, con algunos instrumentos de gran interés para la gestión del medio marino inglés. El presente artículo analiza esta experiencia de forma crítica extrayendo las principales lecciones aprendidas.

Palabras clave: Gobernanza; planificación espacial marina; coordinación; participación

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El Reino Unido ha venido desarrollando en los últimos 15 años un ambicioso sistema público de gestión de los espacios y recursos marinos. En 2009 aprobaron la ley “Marine & Coastal Access Act” y, con ella, la puesta en marcha de todo un nuevo sistema de gobernanza que ha derivado en la elaboración de los dos primeros planes marinos en 2013.

El presente artículo tiene por objetivo analizar el proceso de creación del sistema de gestión inglés siguiendo el enfoque de un modelo conceptual denominado “Spyglass” (García-Sanabria, 2014). A partir del modelo mencionado se divide el sistema de gestión en cuatro niveles fundamentales (metas, estrategia, planes y programas), en cada uno de los cuales se analizan los aspectos clave definidos por el “decálogo de gestión” (Barragán, 2003 y 2014), herramienta de análisis compuesta por diez asuntos clave para la gestión que ya ha sido aplicada con éxito en más de 14 países iberoamericanos y a diversas escalas de gestión pública (García-Sanabria, 2011; Barragán et al., 2009, 2010, y 2011). El análisis de cada uno de estos niveles permite la obtención de conclusiones de gran interés que posibilitan la crítica constructiva y la necesaria evaluación de un sistema de gestión para su adaptación y retroalimentación continua en futuros ciclos de gestión (ver Tabla 1).

La información empleada para la realización del análisis se ha obtenido de diversas fuentes: informes científicos encargados por el gobierno del Reino Unido, información pública generada por las distintas instituciones, leyes, políticas, estrategias y otros instrumentos elaborados por la administración pública inglesa, artículos de revistas científicas internacionales, diversas entrevistas realizadas en el Institute for Estuarine and Coastal Studies (IECS) de la University of Hull, en el que se realizó una estancia de investigación, y por último, la información y entrevistas a responsables institucionales realizadas en el marco del encuentro “Coastal futures”, celebrado en Londres en enero de 2012.

Tabla 1. Síntesis del modelo “Spyglass”. Fuente: elaboración propia

EL MODELO SPYGLASS										
NIVELES DEL SPYGLASS	ASUNTOS CLAVE									
	Metas políticas	Competencias	Participación	Normativa	Instituciones	Herramientas	Recursos	Formación	Educación	Información y conocimiento
Nivel 1: El contexto	Dependerá de la escala de gestión, se refiere en este caso al marco internacional (no será analizado en este artículo)									
Nivel 2: Política (las metas)	X	X	X				X			X
Nivel 3: Estrategia		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nivel 4: Planificación			X	X	X	X	X	X	X	X
Nivel 5: Programas			X			X	X	X	X	X

El artículo que a continuación se desarrolla se corresponde con un análisis en detalle de cada uno de los asuntos clave señalados en la Tabla 1, y que se relacionan con cada uno de los niveles de gestión identificados por el modelo “Spyglass” tal y como se indica en la tabla. Debido a lo limitado del espacio, se ha optado por incluir las principales conclusiones, por lo que no todos los asuntos clave se verán desarrollados.

2. EL OBJETO DE GESTIÓN: EL MEDIO MARINO INGLÉS

La costa del Reino Unido se extiende hasta casi los 32.000 km, de los cuales un poco menos de una tercera parte corresponde con las costas inglesas –el dato incluye Lundy, la isla de Wight y las islas Scilly- (British Cartography Society, 2011).

El total del área marina del Reino Unido asciende a poco menos de 228.000 km² abarcando la zona intermareal y costera y extendiéndose cierta distancia aguas arriba en los estuarios. Hacia el mar, se extiende 12 millas náuticas, y el límite exterior del área marina inglesa queda establecido por la zona de las energías renovables (Renewable Energy Zones, REZ) hasta la Zona Económica Exclusiva (ZEE) o el límite de la plataforma continental (MMO, 2013).

En el Reino Unido, las actividades marítimas tienen gran importancia económica, destacando las relacionadas con la acuicultura, la pesca, la extracción de combustibles fósiles, las energías renovables, el transporte marítimo, ocio y recreo, etc. Sin embargo, son las relacionadas con la producción energética las que han motivado los avances experimentados en relación a la gestión de su medio marino.

En efecto, la extracción de combustibles fósiles del lecho marino es la principal fuente de energía del Reino Unido, cubriendo más del 75% de la demanda en 2008. Mil millones de barriles de crudo fueron extraídos de la plataforma continental del país británico en este año. Sin embargo, el total de la producción de gas y crudo tuvo un pico en 1999 y ha estado decreciendo desde esta fecha debido a la merma de las reservas.

La industria de extracción de petróleo y gas doméstico representó 37 mil millones de libras en 2008 y es uno de los mayores contribuyentes al PIB en el Reino Unido. A ello se añade que la industria extractiva emplea directamente a 34.000 personas, a lo que se suma 230.000 empleados en empresas de la cadena de suministro y 214.000 en industrias petroquímicas (DEFRA 2010).

La situación descrita, que conlleva un incremento de la dependencia del Reino Unido sobre las importaciones de combustibles, ha hecho que crezca el interés por el almacenamiento de reservas de gas. Concretamente, el uso de estructuras geológicas en el subsuelo marino para el almacenamiento de gas está recibiendo un interés creciente por parte del gobierno. Prueba de ello es que el Departamento para el Comercio y la Industria (actualmente para la Energía y Cambio Climático) estimó en 2007 que 10 mil millones de libras en inversiones en nuevos almacenamientos de gas y facilidades para su importación estaban ya teniendo lugar o previstas para los años próximos (DEFRA, 2010).

Por otro lado, y en sintonía con lo anterior, el Reino Unido cuenta con la mayor densidad de

explotaciones de energía renovable marina en el mundo, con el potencial de convertirse en líder global tanto en el desarrollo de ingeniería asociada como en la producción de energía por medio de esta fuente. Los recursos renovables en explotación son el viento (tanto en la costa oeste como la este); el oleaje (mayoritariamente en la costa oeste); corrientes de marea y rangos de marea. Los ingresos directos de la industria derivados de la capacidad de generación de energía en 2010 son de 165 millones de libras con un valor añadido de 50 millones. A esto hay que añadir ingresos adicionales indirectos procedentes de la manufactura e instalaciones (DEFRA, 2010).

En diciembre de 2009 habían diez parques eólicos marinos operando con 228 turbinas que suponían un total de capacidad instalada de 0,7 GW de electricidad (dos de ellos son pequeños proyectos de demostración). Más de 1.7GW de capacidad estaban construyéndose, 4.9 GW habían sido aprobados y en torno a 9,9GW estaban en procesos de planificación en todo el Reino Unido. La capacidad total instalada de todos estos parques eólicos estará por encima de los 14GW. Estos datos no incluyen “Round 3”, una propuesta de nueve zonas marinas de varios tamaños en las cuales podrán ser desarrollados nuevos parques eólicos marinos, y que fue anunciada en 2008 por el Gobierno. Estas zonas podrían añadir más de 30GW adicionales a la capacidad de generación de energía del Reino Unido (Ver figura 1). Además el país británico cuenta con el ambicioso objetivo de aumentar la capacidad total a 33 GW para 2020.

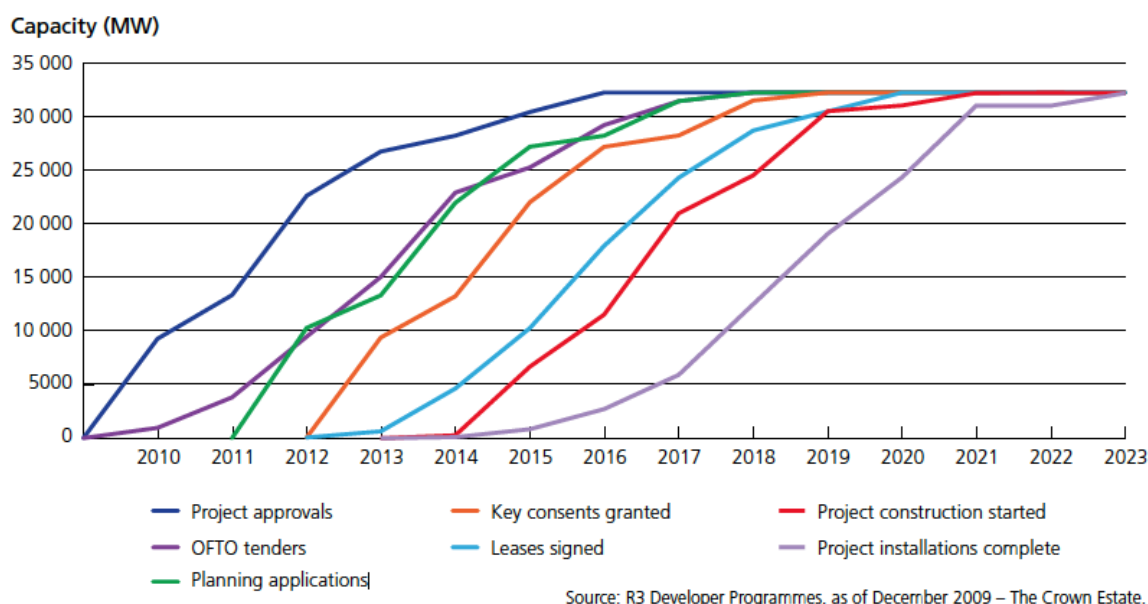


Figura 1. Datos y capacidad proyectada por los proyectos de parques eólicos marinos “Round 3”.

Son muchas las actividades socioeconómicas que introducen en distinta medida presiones en el medio ambiente marino, que presenta daños notables y pérdida de hábitats en el lecho marino. Nuevas políticas y medidas, así como más estrictos sistemas de control, han logrado reducir algunas de estas presiones desde 2005, año en el que fue elaborada la primera evaluación del estado del medio marino (DEFRA, 2005).

3. EL OBJETIVO: LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN PARA EL MEDIO MARINO DEL REINO UNIDO

En 1999, el Parlamento del Reino Unido (UK) descentralizó muchas competencias en Escocia, Gales y el Norte de Inglaterra, por lo que desde esta fecha cada administración ha estado creando sus propias soluciones a problemas de desarrollo que en ocasiones son compartidos por el conjunto del Reino Unido. El abordaje de algunos de estos retos debe ser trabajado conjuntamente de manera obligada con el resto de UK para alcanzar metas comunes. La conservación del medio marino es uno de los asuntos que se están estado trabajando de manera conjunta bajo un mismo enfoque, aunque el camino en el que cada uno alcanza los objetivos puede ser diferente. De este modo, en las aguas territoriales -que comprenden hasta las 12 millas náuticas-, la conservación de del medio marino es responsabilidad de las correspondientes administraciones descentralizadas, o bien del Gobierno del Reino Unido en el caso de Inglaterra. Más allá de las 12 millas la responsabilidad es exclusivamente del gobierno de UK (DEFRA, 2005).

3.1. El proceso de elaboración de la política marítima del Reino Unido

En 1999 el Gobierno del Reino Unido estableció la necesidad de realizar una revisión y evaluación de la conservación del medio marino con el objetivo de estudiar las diferentes opciones para mejorar la protección de las áreas marinas y sus especies (DEFRA, 2005). En 2001 el Primer Ministro del Reino Unido asumió el compromiso de desarrollar nuevas medidas para mejorar la conservación del medio marino, incluyendo la realización de una serie de informes sobre el medio marino (DEFRA, 2009a), obteniéndose como primer resultado la Estrategia de 2002 “Safeguarding Our Seas”, que será analizada más adelante.

En 2004, el grupo de trabajo organizado en 1999 para evaluar las opciones de mejora de la protección del medio marino y sus especies, presentó al gobierno el resultado de la revisión y evaluación de la conservación del medio marino, incluyendo 16 recomendaciones clave (en Safeguarding Sea Life, 2005). Se destaca la Recomendación 1, por la cual el gobierno debería finalizar y aplicar un marco político para todo el Reino Unido donde se definan metas estratégicas, objetivos, resultados a alcanzar en el tiempo e indicadores. También es de especial interés la recomendación 7, según la cual el Gobierno debería realizar un ensayo (proyecto piloto) sobre planificación espacial marina a la escala marina regional para determinar la idoneidad de implementar este enfoque a lo largo de todas las aguas marinas del Reino Unido.

En 2005, el Gobierno del Reino Unido respondió a estas recomendaciones con los trabajos que ya estaba haciendo y que podían ser enfocados hacia la consecución de cada una de ellas (Safeguarding Sea Life, 2005). En concreto, y en referencia a la Recomendación 7, las distintas autoridades respondieron que en aguas de Escocia ya se estaban desarrollando tres proyectos piloto sobre planificación marítima espacial, y otro más estaba siendo desarrollado en el Mar de Irlanda. Todos ellos con objeto de recoger información y experiencia sobre qué se debe hacer y qué no en relación a la gestión del medio marino, con objeto de alcanzar conclusiones de interés que orientaran sobre cuál sería la mejor manera para desarrollar un sistema de gestión y planificación del medio marino en el Reino Unido.

En efecto, en esta fecha algunas de las recomendaciones del grupo de expertos ya estaban siendo desarrolladas en parte gracias al compromiso adquirido en 2002 por el gobierno británico a través de la aprobación de la estrategia¹ “Safeguarding our seas. A strategy for the conservation and sustainable development of our marine environment”. Dicha estrategia fue acordada conjuntamente por el Gobierno del Reino Unido y las administraciones descentralizadas con responsabilidades en asuntos marinos. En ella se fija el primer paso en la elaboración de la política marina del Reino Unido: una visión compartida en el Reino Unido de “Océanos y mares limpios, saludables, seguros, productivos y biológicamente diversos”.

La Estrategia supuso el primer paso en la construcción de un sistema de gestión marina para el Reino Unido. Para la conservación de los mares, el documento consideraba necesario la aplicación de las Directivas de Hábitats y de Aves fuera de los límites de las aguas del Reino Unido (ZEE, Plataforma Continental), implementar el Plan de Acción para la Biodiversidad del Reino Unido, trabajar en la escala internacional para proteger la biodiversidad marina y explorar cómo la protección marina de los mares podría ser mejorada.

Una cuestión de gran importancia que introduce la estrategia es la publicación de unos principios que deben guiar la elaboración de una política específica para la gestión del medio marino británico, y que, si bien son muy generales, son concebidos para orientar todo el proceso: desarrollo sostenible, gestión integrada, conservación de la biodiversidad, obtención de una base científica sólida, principio de precaución y participación pública. (DEFRA, 2002).

Pero lo más importante de la Estrategia fue que preveía la aplicación de un Plan Piloto² para la gestión del mar de Irlanda que fue desarrollado desde 2002 hasta 2004. Como resultado de este Plan, el “Marine Spatial Planning (Planificación especial marina)” fue la herramienta escogida por el Reino Unido para gestionar su medio marino³, definiéndose MSP como un enfoque de política pública integrado para la regulación, gestión y protección del medio marino, incluyendo la distribución en el espacio de los múltiples, acumulativos y potencialmente conflictivos usos del mar y, en cualquier caso, facilitando un desarrollo sostenible⁴.

¹ Safeguarding Our Seas. A Strategy for the Conservation and Sustainable Development of our Marine Environment. Department for the Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA), 2002.

² La Recomendación 7 del Informe del Grupo de Trabajo presentado al gobierno británico en 2004 propuso dos años después la misma iniciativa.

³ Marine Bill White Paper.

⁴ UK's Marine Spatial Planning Pilot Project. Final Report (DEFRA, 2006).

La estrategia se construye en torno a tres tipos de acciones, las primeras dirigidas a mejorar la conservación, las segundas a mejorar el conocimiento científico y por último, un grupo de acciones orientadas al fomento de la participación pública. (Ver tabla 1)

Tabla 1. Acciones previstas en la Estrategia de 2002 para la conservación y el desarrollo sostenible del medio marino del Reino Unido. Fuente: elaboración propia a partir de DEFRA 2002

<i>TIPO DE ACCIÓN</i>	<i>ACCIONES</i>
<i>Acciones para mejorar la conservación del medio marino</i>	Aplicar la Directiva Hábitats y de Aves fuera de los límites de la jurisdicción de las aguas británicas y designar SACs (Áreas de especial conservación) y SPAs (Áreas de especial protección)
	Desarrollar un proyecto piloto para la conservación de la naturaleza en el Mar de Irlanda como siguiente paso de la evaluación de la conservación del medio ambiente marino
	Implementar el Plan de Acción de Biodiversidad del Reino Unido, el cual establece objetivos para la conservación, restauración y la mejora de especies y hábitats importantes
	Trabajar internacionalmente para proteger la biodiversidad del medio marino y explorar cómo la protección marina en alta mar podría ser mejorada
<i>Para reflejar la importancia del conocimiento científico en el medio marino</i>	Estudiar cómo la investigación científica marina y la toma de decisiones política podrían ser mejor integrados
	Desarrollar un marco para el monitoreo del medio ambiente y elaborar una evaluación integrada de los mares en 2004
	Desarrollar un programa piloto en oceanografía operacional para dar soporte a la gestión costera, gestión de emergencias y gestión marina.
	Trabajar a través de OSPAR para desarrollar objetivos ecológicos de calidad para evaluar el éxito en la implantación de un enfoque basado en ecosistemas.
	Trabajar con los distintos agentes para desarrollar un monitoreo coordinado y un Sistema de acceso abierto a los datos ambientales marinos
<i>Para promover la participación pública en el proceso de gestión del medio marino</i>	Organizar un taller en otoño para decidir la mejor manera para avanzar en las iniciativas de este informe
	Organizar una conferencia conjunta con los foros costeros Ingleses, Escoceses y de Gales, junto con los agentes costeros del Norte de Irlanda, para debatir planes con objeto de implementar la Recomendación Europea sobre GIZC
	Consultar sobre si es necesario un Nuevo cuerpo de participación para el medio ambiente marino en general y cuáles podrían ser sus competencias
	Consultar sobre el alcance y contenido de futuros informes de administración marina

En 2005, el primer informe de evaluación sobre el medio marino fue publicado: “State of Our Seas – Charting Progress”. En el informe se concluye que aunque los mares del Reino Unido eran productivos y los niveles de contaminantes monitoreados habían descendido de forma significativa, las actividades humanas habían provocado cambios adversos a los ecosistemas marinos y continuaban haciéndolo, suponiendo una amenaza real para los ecosistemas marinos.

Un año después, a principios de 2006, fue publicado el informe final del Plan Piloto sobre planificación espacial marina para el Mar de Irlanda. En el documento se realizan una serie de recomendaciones de interés que orientan sobre el mejor modo de diseñar un sistema de gestión y planificación del medio marino en el Reino Unido. Entre otras, se informaba sobre la necesidad de alcanzar una política pública específica para la gestión del medio marino, se apuntaba una propuesta sobre el ámbito que debían tener los planes marinos, se proponía la creación de una organización específica con la responsabilidad de gestionar el medio marino (se propuso incluso el nombre: organización para la gestión del medio marino), se recomendaba integrar la participación pública en el proceso de planificación y gestión marina, se establecía un ámbito temporal de 20 años para los planes marinos (con una revisión de los mismos cada 5 años), se preveía utilizar las evaluaciones de los planes para generar información adicional del medio marino y se informaba de la necesidad de prever nuevos usos futuros en las áreas de planificación.

Con la información anterior, en marzo de 2006, el Gobierno del Reino Unido decidió desarrollar un proceso de consulta sobre unas propuestas iniciales y la orientación estratégica con que deberían contar una Ley Marina. El Gobierno del Reino Unido recibió 1.233 respuestas, la mayoría de las cuales reforzaban las propuestas realizadas (DEFRA, 2009b). En marzo de 2007, el Gobierno publicó el Libro Blanco sobre el Proyecto de Ley Marina “Marine Bill White Paper” (DEFRA, 2007) y una evaluación parcial de su impacto normativo para una nueva consulta pública. En la práctica, el Libro Blanco era una propuesta de un nuevo sistema de planificación marina y de licencias, y nuevas medidas para la gestión de la conservación de la naturaleza marina y las pesquerías. Además, el Gobierno siguiendo las recomendaciones del Proyecto Piloto, proponía una nueva institución: la MMO, para desarrollar los objetivos políticos en las áreas marinas. Recibieron 8519 respuestas que fueron usadas para refinar la política (DEFRA, 2009b). El borrador del Proyecto del Ley marina fue finalmente publicada el 3 de abril de 2008 para consulta pública. El proyecto también estuvo sujeto a un escrutinio pre-legislativo por el Parlamento durante el verano de 2008.

Durante el proceso de desarrollo de propuestas para la formulación de la “Marine and Coastal Access Bill”, el Gobierno del Reino Unido trabajó con las distintas administraciones descentralizadas. Se seguía la idea de que había diferentes situaciones en las distintas áreas, por lo que eran necesarios distintos enfoques para permitir trabajar hacia las metas comunes a lo largo de todas las aguas del Reino Unido.

Finalmente, la “Marine & Coastal Access Act” fue aprobada en 2009 incluyendo, entre otras cuestiones, una de gran importancia para la elaboración de un sistema de gestión marina en el Reino Unido: la elaboración de una política específica relativa al medio ambiente marino. Además, la nueva ley realiza otras aportaciones de gran interés:

- Crea la Organización para la gestión marina (MMO) para desarrollar las funciones marinas en las aguas de Inglaterra y las áreas marinas “offshore” (más allá de las 12 mn) de todo el Reino Unido (para aquellas materias que no han sido descentralizadas).
- Establece el área marina del Reino Unido, que será luego usada por la ley para definir dónde las actividades pueden tener lugar. También permite designar una Zona Económica Exclusiva y permite al Gobierno de la Asamblea de Gales designar una zona para asuntos pesqueros.
- Introduce un nuevo sistema para planificación marina para todo el Reino Unido, que permite una gestión más estratégica y efectiva de los mares británicos.
- Establece un nuevo sistema de licencias para los trabajos y actividades marinas.
- Introduce un mecanismo flexible para la conservación de la naturaleza marina, incluyendo zonas para la conservación marina con objetivos claramente establecidos.
- Hace mejoras a la gestión de las pesquerías en aguas interiores en relación con Inglaterra y Gales.
- Hace mejoras a la legislación en relación a la pesca comercial y recreativa, la gestión del marisqueo y de las pesquerías de especies migratorias y de agua dulce.
- Prevé para una gestión simplificada y moderna a través de los poderes comunes e introduce un esquema de sanciones para las licencias marinas y la conservación de la naturaleza.
- Realiza disposiciones para mejorar el acceso a pie a las costas inglesas.
- Establece disposiciones diversas y complementarias relativas a “Natural England” y temas transversales.

En 2011 fue aprobada, en aplicación de la ley “Marine & Coastal Access Act”, la política marina del Reino Unido “Marine Policy Statement, MPS”. Esta política ha sido formulada con un enfoque orientado al largo plazo y como una política de alianzas para todo el Reino Unido, en cuya construcción participaron todas las administraciones descentralizadas (Norte de Irlanda, Inglaterra, Gales y Escocia). El MPS define el marco en el cual serán preparados los Planes Marinos y se tomarán las decisiones que afecten al área marina (DEFRA, 2011). Por otro lado, aunque el MPS no hace referencia al modo en que se financiará el sistema de gestión marino, la ley MCAA dedica una sección específica a este asunto, asegurando financiación para la Organización para la Gestión Marina (MMO), institución responsable de liderar el proceso de planificación en Inglaterra y las aguas exteriores del Reino Unido (Marine & Coastal Access Act, Chapter 4. Financial Provisions, Art. 32-36).

La figura 2 ofrece un resumen de todo el proceso de elaboración del marco de gestión para el medio marino inglés.

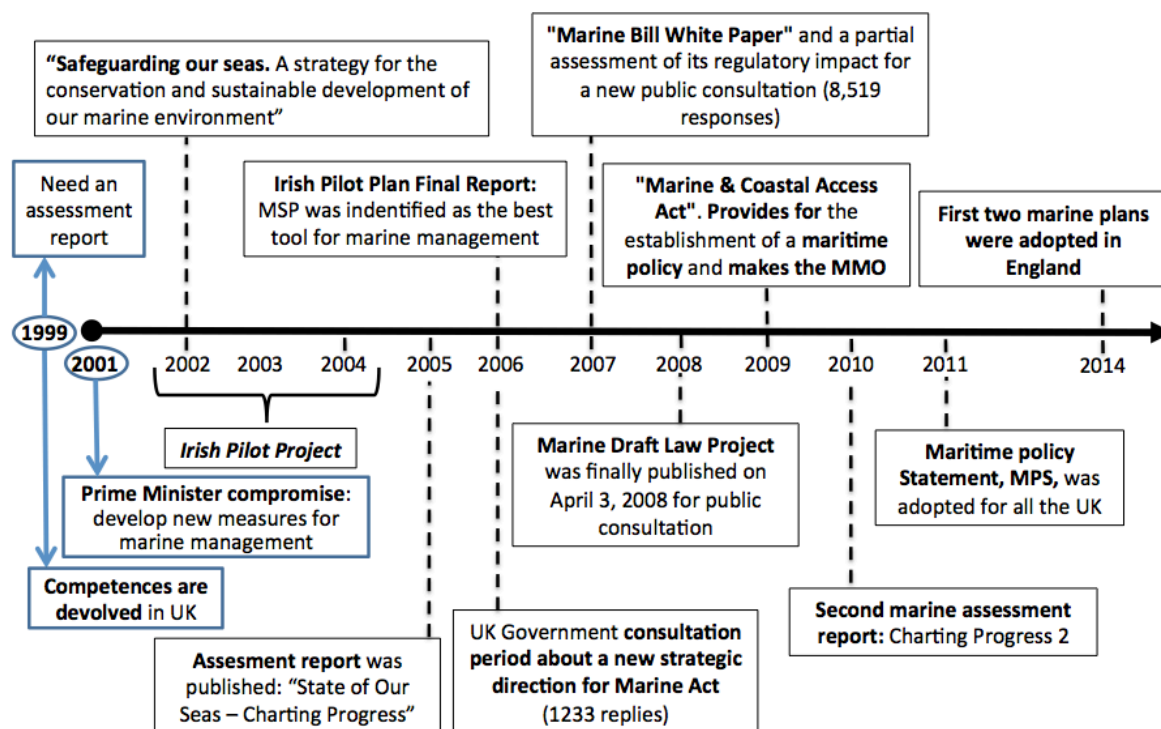


Figura 2. El marco de gestión para el medio marino en el Reino Unido. Fuente: elaboración propia

3.2. La estrategia y los planes para la gestión del medio marino en el Reino Unido

El Reino Unido no cuenta con una estrategia explícita y publicada que oriente la gestión de sus áreas marinas. Sin embargo, sí se ha preocupado de organizarse estratégicamente para desarrollar sus políticas marítimas. En este sentido, la Organización para la gestión del medio marino (MMO) fue establecida por la Ley "Marine and Coastal Access Act". Se trata de una institución específicamente dedicada a la gestión del medio marino, cuyo ámbito de acción abarca una serie de funciones en el medio marino de Inglaterra y las aguas exteriores (a partir de las 12 m.n.) en el resto del Reino Unido para aquellos asuntos que no han sido descentralizados. La MMO es la autoridad de planificación del medio marino del Gobierno del Reino Unido y regula la mayoría de las actividades, incluyendo pesquerías (en las áreas marinas donde esta función no haya sido descentralizada). Toma decisiones de acuerdo a la política marina (MPS) y los planes marinos para la mayoría de los desarrollos marítimos, con algunas excepciones como aquellos desarrollos denominados "de interés nacional". La MMO también tiene responsabilidades en el sistema de licencias.

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

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

Para todo ello, la MMO necesita una colaboración estrecha con otras organizaciones (administrativas, científicas, etc) interesadas en la misma zona marina. Para facilitar estas relaciones de trabajo se han establecido, entre otros acuerdos, unos “memorandos de entendimiento” en donde se manifiestan las visiones compartidas, principios y acuerdos para la colaboración. Por otro lado, como parte del proceso de ordenación marina, el MMO trabaja con autoridades locales, foros costeros, comunidades y otros grupos interesados. Con objeto de facilitar la participación pública en el desarrollo de los planes marinos, la MMO publicará un documento “Statement for Public Participacion” donde se aportará toda la información necesaria para participar desde el inicio de la formulación de cada plan, especificando cómo pueden participar los interesados en cada una de las etapas del mismo. Este trabajo también incluirá consideraciones de la comunidad costera y marina de usuarios afectados en cada área de planificación. El documento será actualizado a lo largo del proceso de planificación, manteniendo a los agentes informados sobre su participación en el proceso de planificación para que puedan prever su involucración en el mismo. Además, la MMO será responsable de publicar cada borrador de plan marino para un proceso de consulta pública, así como de coordinar las respuestas, publicando un resumen de las mismas, considerando las respuestas recibidas y haciendo cualquier arreglo necesario al plan en atención a las mismas (DEFRA, 2009b). En efecto, los dos primeros planes recientemente aprobados en Inglaterra han contado con un documento de participación pública (SPP) publicado por primera vez en abril de 2011 y que fue revisado por primera vez en mayo de 2012, correspondiendo su última revisión a julio de 2013⁵.

El MPS dedica un epígrafe a la coordinación de los planes marinos y costeros (MPS, apdo 1.3, pág. 8). El “coastal concordat”⁶ es un acuerdo que establece principios clave que los administradores y asesores marinos y las autoridades de planificación estuaria y costera deberán seguir cuando trabajen juntos para permitir un desarrollo costero en Inglaterra.

3.3. Los planes y programas para la gestión del medio marino en el Reino Unido

La Ley MCAA divide las aguas del Reino Unido en regiones marinas para la planificación con un área marina interior (0-12 millas náuticas) y otra exterior (12-200 millas náuticas) para cada una de las cuatro administraciones⁷ (Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales). La mayor área de planificación marina es el área marítima del Sudeste, con 65.606 km², representando el 29% en extensión del total del área marina inglesa. Los planes marinos deben representar las tres dimensiones naturales del medio ambiente marino, el lecho marino, el subsuelo y la columna de agua. También deben gestionar en el tiempo para poder cubrir los usos y actividades de carácter estacional, ocasional o aquéllos que estén acotados en un período determinado (DEFRA 2011).

La Organización MMO reúne las funciones de planificación para las aguas inglesas. Para ello, en el caso de Inglaterra, la mayoría de las funciones de la Secretaría de Estado para la planificación marina han sido delegadas en la MMO tanto en referencia a las aguas interiores (hasta las 12 m.n.) como las exteriores (a partir de las 12 m.n. hasta la ZEE o el límite de la plataforma continental según el caso). Las únicas decisiones que quedaron en la Secretaría de Estado son las relacionadas con:

- La aprobación de un Documento para la participación pública (Statement of Public Participation, SPP) nuevo o revisado antes de su publicación;
- Aprobar un borrador de consulta del Plan Marino antes de su publicación;
- Publicar un Plan Marino nuevo o revisado; y
- Adoptar o retirar un Plan Marino.

Los planes marinos son desarrollados por la MMO cubriendo las áreas marinas interiores y exteriores de toda Inglaterra. Estos planes deberán interpretar y representar las políticas marinas (MPS) en la escala sub-nacional, contando con una fuerte relación entre la política nacional y la aplicación local (DEFRA, 2011).

Estos planes marinos no establecen nuevos requerimientos, en su lugar aplican o clarifican la intención de la política nacional en cada área marina, teniendo en cuenta las características específicas de cada área de

⁵ SPP está disponible para descarga en http://www.marinemanagement.org.uk/marineplanning/areas/documents/east_final_spp_august2013.pdf

⁶ Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/a-coastal-concordat-for-england>

⁷ Sección 49 de la “Marine & Coastal Access Act” de 2009.

planificación. Su objetivo es, por tanto, ayudar a reducir la carga normativa sobre los usuarios actuando como un mecanismo propicio para aquéllos que buscan llevar a cabo actividades o futuros desarrollos, proporcionando mayor certeza sobre las actividades que podrían adecuarse mejor en el área. Resulta adecuado este enfoque si se tiene en cuenta la excesiva complejidad que existe en la gestión del medio marino por la gran profusión de instrumentos normativos y de instituciones y organizaciones implicadas (Boyes & Elliott, 2014).

En este contexto, los recién Planes Marinos de la costa Este de Inglaterra deberían proporcionar a los desarrolladores una mayor certeza sobre dónde invertir su capital ante tal caos organizativo, asegurando que los proyectos marinos se benefician de la información adecuada en el momento adecuado, para que puedan moverse lo más rápidamente posible.

4. CONCLUSIONES

El Reino Unido ha desarrollado un excelente marco para lograr una gestión integrada del medio marino que se complementa y coordina con la gestión integrada de sus zonas costeras. En el Reino Unido esto se ha concretado con la aprobación del “Coastal concordat”, un acuerdo entre diversas instituciones y organizaciones –entre las que se encuentra el MMO- para la gestión coordinada de la costa. Además, la superposición del ámbito de los planes marinos y los costeros en el intermareal por la ley MCAA asegura aún más esta necesaria coordinación entre la gestión de las costas y los mares.

El país británico ha hecho lo más difícil, ha desarrollado un excelente enfoque político y estratégico. Muchos países, entre los que se encuentra España, cuentan con un enfoque casi exclusivamente técnico a la hora de gestionar sus espacios costero-marinos que muy pocas veces encuentra eco en las esferas más políticas de la gestión, con los consecuentes problemas de falta de liderazgo, insuficientes recursos para el desarrollo de las herramientas, pobre coordinación entre instituciones competentes o falta de interés por la participación pública.

El Reino Unido cuenta, para el desarrollo de sus planes marinos regionales, con unas metas comunes y compartidas para todos sus mares. Y además, con una ley que prevé los recursos necesarios para su desarrollo. Por otro lado, estas metas han sido definidas como políticas de alianzas, lo que puede ayudar en el entendimiento y la colaboración en su consecución. Por otro lado, la definición de la política ha sido el resultado de un tiempo razonable de recogida de información y obtención de experiencia a través de proyectos piloto, lo que asegura que responde a los principales problemas identificados.

El largo tiempo dedicado a la elaboración de la política marítima ha sido necesario para llegar a acuerdos y formular una alianza fuerte que ha permitido la creación de una nueva organización para gestionar el medio marino que reúna la mayoría de las competencias para su gestión, sustrayéndolas de instituciones preexistentes. Algo que no se consigue con la elaboración de políticas que no hayan sido participadas o bien informadas. En buena medida las alianzas forjadas son la principal garantía de éxito del buen desarrollo de los planes marinos actualmente en elaboración.

Otro aspecto de interés resulta del análisis del primer plan marino aprobado en Inglaterra. Si bien aún no ha transcurrido el tiempo necesario para evaluar su desarrollo en la práctica, el modo en que ha sido diseñado suscita algunas conclusiones. Se trata de un plan prescriptivo que presenta un carácter adaptativo frente a los problemas que puedan darse en el área marina. Este enfoque, opuesto a los tradicionales planes de ordenación donde se tomaban decisiones fijas e inamovibles, permite una mayor flexibilidad para aprovechar nuevas oportunidades o bien para tomar nuevas medidas de protección frente a amenazas que puedan haber sido minusvaloradas o no hayan podido ser previstas. Los planes promueven un enfoque complejo y holístico de los problemas a abordar, asegurándose de que todos los aspectos de importancia han sido tenidos en cuenta antes de tomar alguna decisión. Por último, destaca la alta participación que posibilita la herramienta “Statement for Public Participation”, documento que es regularmente actualizado y que informa y facilita la participación pública en la gestión del área marina. Uno de los grandes objetivos de estos planes reside en facilitar y reducir la carga normativa sobre los usuarios. Habrá que esperar para conocer si estas herramientas se tornan útiles en el cumplimiento, no sólo de los objetivos económicos marcados, sino también los ambientales y sociales.

AGRADECIMIENTOS

Al Instituto de Estudios Costeros y Estuarinos (IECS) de la Universidad de Hull (Inglaterra), y particularmente a su director, Mike Elliott, por su labor de guía y orientación. También al equipo del IECS,

algunos de los cuales fueron entrevistados. Finalmente, gracias a la Universidad de Cádiz por financiar la investigación, sin lo cual no habría sido posible el trabajo realizado.

5. BIBLIOGRAFIA

- Barragán, J. M. (2003): Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la Planificación y Gestión Integradas. Servicio de publicaciones Universidad de Cádiz, Cádiz, 301 pp.
- Barragán Muñoz, J.M. (coord.). (2009): Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 380 pp.
- Barragán, J. M. (2010): "Coastal management and public policy in Spain". *Ocean & Coastal Management*, v. 53: 209- 217 pp.
- Barragán, J. M. (2014): Política, gestión y litoral. Una nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales. UNESCO y Editorial Tébar, Madrid, 620 pp.
- Boyes & Elliott, (2014): Marine legislation – The ultimate ‘horrendogram’: International law, European directives & national implementation. *Marine Pollution Bulletin*. Volume 86, Issues 1-2, Pages 39-47.
- BCS (British Cartography Society), (2011): Great British data reported by the British Cartography Society at www.cartography.org.uk/default.asp?contentID=749
- DEFRA 2014. East Inshore and East Offshore Marine Plans. HM Government. DEFRA. April 2014
- DEFRA 2011 (Department of Environment, Food and Rural Affairs). 2011. A description of the marine planning system for England. United Kingdom.
- DEFRA 2010. Charting Progress 2. An Assessment of the state of UK seas. Prepared by the UK Marine Monitoring and Assessment Strategy community. July 2010. Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA).
- DEFRA. 2009a. The Marine and Coastal Access Bill. United Kingdom. Descarga disponible en: www.official-documents.gov.uk/
- DEFRA, 2009b. Managing our marine resources: the Marine Management Organization. Department for Environment, Food and Rural Affairs. 2009.
- DEFRA 2007. A Sea change. A Marine Bill White Paper. Presented to Parliament by the Secretary of State for Environment Food and Rural Affairs. March 2007. Download available on: www.defra.gov.uk
- DEFRA 2005. Safeguarding Sea Life. The joint UK response to the Review of Marine Nature Conservation. Department for Environment, Food and Rural Affairs
- DEFRA. 2002. Safeguarding our seas. A Strategy for the conservation and sustainable development of our marine environment. Department for Environment, Food and Rural Affairs. Download available on: www.defra.gov.uk
- García-Sanabria, J. (2014): Hacia la gestión integrada del medio marino: análisis de un nuevo marco conceptual y metodológico. Universidad de Cádiz (Tesis doctoral, inédita).
- García-Sanabria, J., García-Onetti, J. y Barragán, J. M. (2011): Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales en España. Materiales para un debate sobre gobernanza. Fundación Biodiversidad y Universidad de Cádiz, 220 pp.
- Golding, N, Vincent, M A, and Connor, D W 2004. Irish Sea Pilot - Report on the development of a Marine Landscape classification for the Irish Sea. JNCC. and online at www.jncc.gov.uk/irishseapilot.
- MMO (Marine Management Organization), 2013. Strategic Scoping Report for marine planning in England. August 2013.
- UK Marine Policy Statement (2011): HM Government, Northern Ireland Executive, Scottish Government and Welsh Assembly Government. March 2011. Descarga disponible en: www.official-documents.gov.uk/