

# LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DEL NUEVO PARADIGMA OCEÁNICO

Juan Luis SUÁREZ DE VIVERO  
Juan Carlos RODRÍGUEZ MATEOS  
Universidad de Sevilla  
Departamento de Geografía Humana

La Política Marítima Integrada (PMI) de la UE se inserta en la corriente de iniciativas de nuevas políticas marítimas surgidas en los últimos años tanto en países desarrollados como en desarrollo. En este artículo se mantiene que estas iniciativas constituyen la respuesta a nuevos desafíos en el ámbito oceánico. La PMI se puede interpretar como la respuesta de la UE a este nuevo orden oceánico. En el contexto global, la PMI se ve impelida a competir con los países que protagonizan el mayor dinamismo económico y que basan su competitividad en estándares sociales y medioambientales de menor exigencia. Por otra parte, el artículo pone de manifiesto cómo las políticas marítimas son fundamentales para la seguridad, en la medida en que coadyuvan a una mejor gobernanza de un ámbito como el oceánico, que en una alta proporción se sitúa fuera de la jurisdicción de los Estados.

## **Introducción**

A escala global, los océanos han ido adquiriendo en los últimos años un peso creciente en la agenda política, aunque quizás dicho peso todavía no sea proporcional a la importancia que las cuencas marinas tienen en el conjunto del planeta y a la naturaleza de los conflictos medioambientales. Se puede también afirmar que esta circunstancia, a grandes rasgos, coincide con el cambio de centuria, por lo que se podría tomar el tránsito al nuevo siglo como el hito que separa dos concepciones o visiones de lo oceánico. El viejo paradigma asociado con los descubrimientos, la creación de los imperios coloniales y la alianza entre el comercio y el poder naval, está dando paso a un mode-

lo fuertemente basado en la competitividad, la innovación y el conocimiento. Esta nueva visión implica una pérdida del interés estratégico de las actividades tradicionales y el desplazamiento del centro de gravedad hacia las nuevas tecnologías, la seguridad energética y el liderazgo global (Figura 1).

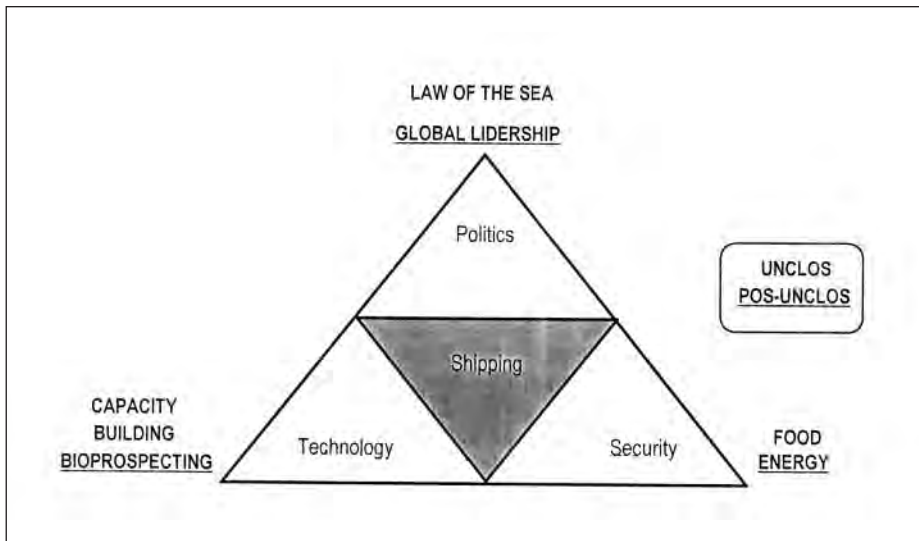


Figura 1. *New maritime paradigm.*

En este contexto se insertan —y se explican— las distintas iniciativas, no muy numerosas pero sí muy significativas, que distintos Estados, tanto desarrollados como en desarrollo, vienen acometiendo desde inicios de la década de los noventa y de manera más acentuada a partir del año 2000 (Figura 2). La forma en que tales iniciativas se han manifestado es variada: formulaciones de nuevas visiones estratégicas, desarrollo de políticas o nuevas leyes de los océanos con un carácter integrador o creación de nuevas instituciones para el desarrollo de una gobernanza integrada. Por lo general, en estas construcciones estratégicas, políticas, legales e institucionales subyace el propósito de fundamentar las bases de una nueva forma de entender el papel de los océanos y el modo en que los Estados se apoyan en lo marítimo para afrontar los nuevos retos mundiales. Puede decirse que para el conjunto de la comunidad internacional la última década del siglo XX —la CNUDM entra en vigor en 1994— representa la culminación de la era moderna de la tradición marítima, en la cual los océanos son concebidos como parte del «común», gobernados

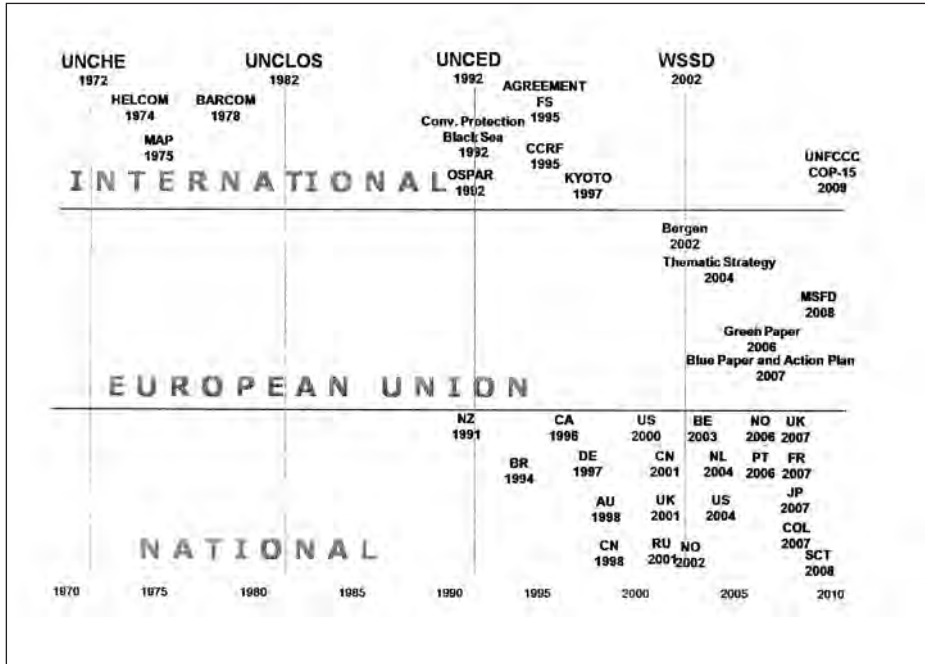


Fig. 2. Marine governance. Scope and historic perspective

AU: Australia. BE : Belgium. BR: Brazil. CA: Canada. CN: China. COL: Colombia. DE: Germany. FR: France. JP: Japan. NL: Netherlands. NO: Norway. NZ: New Zealand. PT: Portugal. RU: Russia. SCT: Scotland. UK: United Kingdom. US: United States.

*Agreement FS*: Agreement for the implementation of the provisions of the convention relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks.

*BARCOM*: Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean (Barcelona).

*Bergen*: Bergen Declaration (of the 5th North Sea Conference).

*Blue Paper*: Integrated Maritime Policy for the European Union.

*CCRF*: Code of Conduct for Responsible Fisheries.

*Green Paper*: Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas.

*HELCOM*: Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea

*KYOTO*: Kyoto protocol on climate change.

*MAP*: Action Plan for the Protection of the Marine Environment and the Sustaina-

ble Development of the Coastal Areas of the Mediterranean

*MSFD*: Maritime Strategy Framework Directive.

*OSPAR*: Convention for the protection and conservation of the North-East Atlantic and its resources.

*Thematic Strategy*: Thematic Strategy for the protection and conservation of the marine environment.

*UNCED*: United Nations Conference on Environment and Development.

*UNCHE*: United Nations Conference of the Human Environment.

*UNCLOS*: United Nations Convention on the Law of the Sea.

*UNFCCC COP-15*: United Nations Framework Convention on Climate Change (Copenhagen).

*WSSD*: World Summit on Sustainable Development.

por el principio del *mare liberum* y una acción pública equilibradora de las desigualdades entre los Estados. De esta forma, se procedió a declarar la «zona» como patrimonio común de la humanidad y se crearon órganos como la Autoridad y la Empresa. Pero la CNUDM, simultáneamente, da inicio al fenómeno del *nacionalismo marítimo* con la ampliación de las jurisdicciones y la consecuente reducción de los espacios comunes: la alta mar y los fondos marinos.

Los países más desarrollados están configurando una nueva visión de los océanos superadora de la mentalidad navalista decimonónica en la que el medio ambiente constituye un pilar fundamental (sostenibilidad y ordenación basada en los ecosistemas), la seguridad alimentaria es desplazada por la seguridad energética, y el liderazgo internacional se basa más en la innovación, el conocimiento y las nuevas tecnologías que en la alianza poder naval-expansión comercial. Los países en desarrollo, particularmente los países emergentes o países BRIC, algunas de cuyas formulaciones políticas se pueden considerar pioneras (Brasil), han generado un pensamiento marítimo de corte tradicional (Mahan revisitado), sesgado por el notable peso del comercio marítimo en sus economías, la colosal dimensión de sus terminales portuarias y el nuevo potencial territorial marítimo y sus recursos (plataforma continental extendida). Su proyecto marítimo se ha orientado así a suplir una carencia y a la emergencia de una nueva necesidad: construir un poder naval militar.

La Unión Europea, con una dimensión marítima de escala planetaria (económica y territorialmente), posee un complejo entramado de políticas marítimas (Figura 3); su visión estratégica oceánica está siendo desarrollada en la Política Marítima Integrada (PMI) de 2007, quizás la política más ambiciosa y avanzada en la escena internacional, establecida sobre el amplio repertorio de principios sociales y medioambientales del acervo Comunitario y unos objetivos estratégicos de largo alcance. En un entorno tan fuertemente

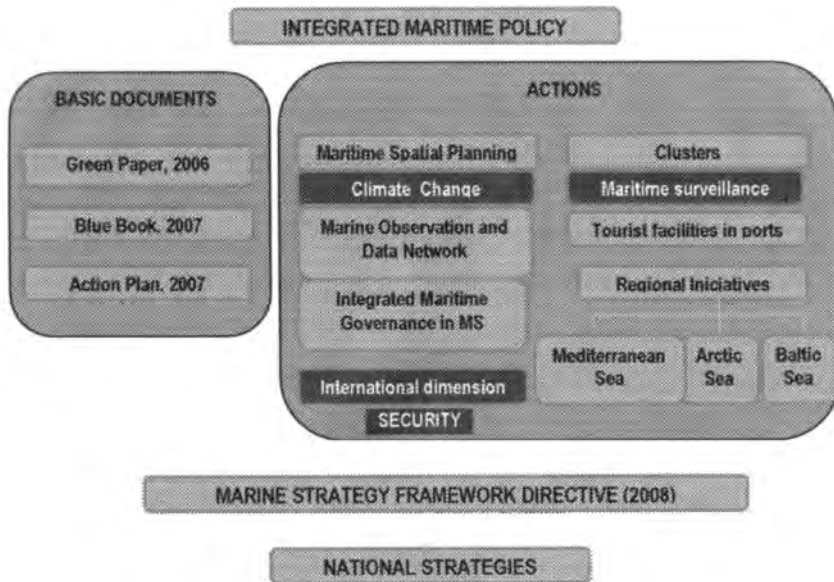


Fig. 3. EU Maritime Policy Scheme.

internacionalizado como el marítimo, la viabilidad de la PMI está condicionada por los factores de competitividad frente a países con altas tasas de crecimiento y raquíticos estándares sociales y medioambientales.

En este sentido, el objetivo de este artículo es ofrecer algunas perspectivas de la PMI en relación a: 1) El conjunto de iniciativas desarrolladas por un número creciente de Estados. Aun habiendo elementos comunes que llevan a adoptar nuevas posiciones respecto al mundo oceánico, los distintos modelos de desarrollo económico y político y el reajuste geopolítico de la comunidad internacional generan apreciables diferencias en la construcción de estas nuevas políticas públicas. A este fin se ofrece un recorrido e interpretación de las políticas más significativas hasta ahora surgidas. 2) Las fortalezas y debilidades que presenta la PMI en función de los grandes objetivos que persigue y los principios en los que se basa. 3) El entorno en el que debe hacerse valer la PMI, caracterizado por una profunda transformación de los principales actores políticos y el liderazgo internacional. La PMI debe en este sentido ser confrontada con la visión que de los océanos están configurando sus principales competidores: los países emergentes. 4) La dimensión de seguridad vinculada a la PMI; esta política, por su propia naturaleza, desborda el marco estricto

tamente Comunitario y exige ser proyectada sobre el océano global (alta mar y zona) dentro de un esquema de cooperación multilateral. Una parte significativa de la seguridad a escala global y de la UE depende de una efectiva gobernanza de los océanos, para la cual sólo una reducida parte de la comunidad internacional posee los medios para ejercerla.

## Las iniciativas políticas para la gestión oceánica: su evolución

La formulación e implementación de políticas marinas son aún en la actualidad una novedad. Su inclusión en la agenda política gubernamental depende, en gran parte, de la orientación de cada país hacia lo marítimo, de la importancia económica de los recursos que el medio oceánico pueda proporcionar a la sociedad y del interés geopolítico y geoestratégico de dicho espacio. Aunque podríamos remontarnos a finales de los años 60 (1) e inicios de los 70 para encontrar algunos de los primeros planteamientos de gestión oceánica (emergencia del enfoque integrado, incorporación de la preocupación ambiental, primeros convenios y programas de alcance nacional e internacional —Programa de Mares Regionales, Convenio MARPOL, entre otros—), será en las décadas de los 80 y los 90 cuando tendrán lugar, respectivamente, dos procesos fundamentales: la gestación de un nuevo orden jurídico oceánico (UNCLOS) y la formulación de políticas conforme a un nuevo paradigma marítimo apoyado en la sostenibilidad y la gobernanza. Sobre la base de tales planteamientos surgirán formulaciones políticas y legislativas en países que podemos considerar sin duda como la vanguardia de la nueva gobernanza (2) oceánica. Se trata de determinados países desarrollados (Australia, Canadá, Estados Unidos) y de un grupo de países emergentes (fundamentalmente Brasil, China e India).

El primero de los casos citados, **Australia**, mostró desde principios de los años 80 una profunda preocupación por la gestión oceánica (3) y formuló en 1998 la *Australia's Oceans Policy* (4); **Canadá**, sin embargo, partió de la elaboración de un instrumento jurídico clave (la *Oceans Act* de 1996) para luego preparar una estrategia (la *Canada's Oceans Strategy* de 2002) (5); **Estados Unidos**, por su parte, ha mostrado desde hace años su interés por los temas marítimos y por la gestión de este espacio (la *Coastal Zone Management Act* de 1972 es un ejemplo de ello) y ha formulado recientemente una ley básica (*Oceans Act* de 2000) y una política oceánica nacional (6) que abordará un amplio espectro de asuntos marítimos, desde la gestión y conservación de los recursos marinos o la prevención de la contaminación hasta el apoyo a la ciencia marina, el comercio y el transporte, sin olvidar, por supuesto, el papel de liderazgo de los Estados Unidos en el campo de las actividades oceánicas y costeras (7). Los tres países comparten ciertos rasgos interesantes. Además de su tamaño y, sobre todo, de la amplitud de las zonas

marítimas bajo sus respectivas jurisdicciones nacionales, 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. A estas iniciativas podríamos sumar, en países económicamente desarrollados, las más recientes de **Nueva Zelanda** (aún en proyecto), **Japón** (*Basic Act on Ocean Policy*, 2007; *Basic Plan on Ocean Policy*, 2008) o **Francia** (*Livre bleu. Stratégie nationale pour la mer et les océans*, 2009), que se muestran planteamientos sólidas y con un importante apoyo legal y/o institucional.

En países menos desarrollados, las situaciones son muy dispares y heterogéneas, desde países que ya en los años 80 y 90 realizaron algunas incursiones en el tema (*Marine Development Basic Act* de **Corea del Sur**, 1987; *National Marine Policy* de **Filipinas**, 1994), hasta otros que se han incorporado, no sin dificultades (8), a este proceso de formulación de políticas oceánicas hace pocos años (*Estrategia Marítima Nacional* de **Panamá**, 2004; *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros* de **Colombia**, 2007). Mención especial merecen los llamados países emergentes, donde aparecen tempranamente iniciativas de política oceánica (*Política Nacional para os Recursos do Mar* de **Brasil**, 1980; *Ocean Policy Statement* de **India**, 1982).

### La PMI de la UE: debilidades y fortalezas

El Libro Verde (2006), el Libro Azul (2007) y el Plan de Acción (2007) de la PMI establecen la innovación, la competitividad y el conocimiento como las fuerzas motrices para transformar y desarrollar la actividad marítima, abarcando aspectos que discurren desde la calidad de vida en las zonas costeras a la gobernanza y el patrimonio marítimo (Figura 4), todo ello en un marco de políticas públicas en las que rigen los estándares sociales y laborales más avanzados de la comunidad internacional. La visión oceánica europea es, en consecuencia, una opción que debe hacerse compatible con las demandas de la competitividad (una de las razones que impulsaron la PMI), la eficiencia, la innovación y la profunda renovación del sector marítimo, lo que constituye una contradicción en sus términos: globalización y prácticas sociales avanzadas no parecen, en la situación actual, ser compatibles. Si este planteamiento podía ser cuestionado en el momento de su formulación (2007), el desencadenamiento de la crisis financiera y económica arroja nuevas dudas respecto a su viabilidad. La filosofía de la PMI, estrechamente ligada, como ya se ha indicado, a la innovación, el conocimiento y el desarrollo tecnológico, puede verse envuelta en una paradoja: al mismo tiempo que tales elementos constitu-



yen una oportunidad para reactivar y orientar nuevos sectores económicos (incluyendo nuevas fuentes de energía), su fuerte dependencia de nuevas inversiones (9) puede hacerla impracticable, o al menos ralentizarla.

La PMI de la Unión Europea contiene una batería de acciones (Plan de Acción) que ofrecen respuestas a los grandes desafíos globales y su incidencia en los océanos (10). La mayor parte de estas acciones no son viables sin cuantiosas inversiones, y las respuestas frente a la precariedad del mercado de trabajo y la degradación de las políticas sociales, tales como reforzar la carrera marítima y crear nuevos empleos (y empleos de calidad) en el sector marítimo, deben hacerse valer en el entorno económico dominado por los países emergentes. Respuestas nacionales como las contenidas en el *Livre Bleu* de Francia, proponiendo una suerte de re-nacionalización de la flota mercante frente al deterioro social y ambiental del sector marítimo, aún como parte de una amplia acción europea, tendrían un resultado como mínimo incierto. El gran reto de la PMI es pues conciliar sus principios sociales y medioambientales con la exigencia de ser competitivo en un entorno global espoleado por nuevas potencias económicas, políticas y marítimas.

### **La PMI en el contexto global: los países BRIC como potencias marítimas emergentes**

La Unión Europea, por su tradición marítima, su peso económico y su extensión superficial (unos veinticuatro millones de kilómetros cuadrados), podría ser considerada como un *imperio marítimo* (11), pero en el escenario global están surgiendo nuevos actores que desafían este liderazgo y la propia viabilidad de la PMI, que tendrá que contar con la visión y la orientación marítima que estos nuevos competidores están empezando a desarrollar.

Los denominados países emergentes están jugando ya un importante papel en el ámbito de las relaciones internacionales y en el de la gestión del espacio oceánico. Las necesidades derivadas del mantenimiento de altas tasas de crecimiento económico y de las persistentes bolsas de pobreza han condicionado el propio desarrollo marítimo de estos países. Es especialmente significativo el caso de los BRIC (Brasil, Rusia, India, China), que están formulando (o reformulando) políticas marítimas y estrategias navales encaminadas a afrontar los nuevos retos ambientales, económicos y de seguridad en jurisdicciones cada vez más amplias.

Exceptuando el caso de **Rusia** (12), que probablemente pretende restaurar su capacidad marítima perdida en un intento de convertirse otra vez en una gran potencia naval, los otros tres (Brasil, India y China), que ya en momentos anteriores realizaron formulaciones políticas en relación a los espacios marítimos (*Política Nacional para os Recursos do Mar* de Brasil, 1980; *Ocean Policy Statement* de India, 1982), comparten ciertas características, siendo



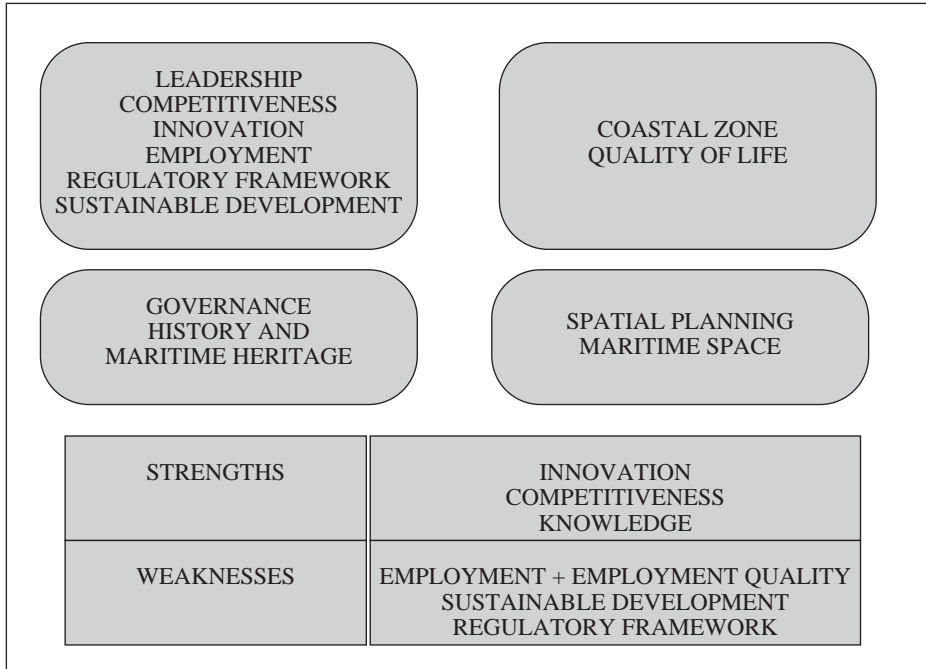


Fig. 4. EU maritime policy: strengths and weaknesses.

todos ellos países interesados en crear instituciones y normas *ad hoc* y en plantear políticas que, en el ámbito de lo marítimo, les permitan adquirir un protagonismo que en lo económico y lo geopolítico ya parecen estar detentando. De este modo, los desafíos medioambientales, la protección de rutas marítimas y la gestión de recursos *offshore* aparecen como grandes objetivos a alcanzar por los BRIC.

Así, por ejemplo, la *Política Nacional para os Recursos do Mar* de **Brasil** (enmienda de 2005) se propuso acentuar el objetivo de sostenibilidad de las actividades marítimas y la consecución de metas de índole social (como la creación de empleo), lo cual complementaba los objetivos de la *Política Marítima Nacional* de 1994 (desarrollo de una cultura marítima nacional, racionalidad y beneficio de las actividades marítimas, protección ambiental, y salvaguarda de los intereses marítimos nacionales). La actual Política Oceánica de **India**, por su parte, se basa también en el uso sostenible de los recursos oceánicos como medio para beneficiar a la sociedad (13). El cuarto de estos Estados, **China**, ha realizado esfuerzos para institucionalizar un régimen de gestión marina sostenible desde los años 70, coincidiendo con las reformas

económicas de Deng Xiaoping y el establecimiento de cinco Zonas Económicas Especiales en la costa. Los graves problemas demográficos, ambientales, energéticos (14) y de prevención de catástrofes naturales en el ámbito costero-marino (que ya impulsaron el *Plan Nacional para el Desarrollo Marino* de 1994) se han ido intensificando y siguen presionando para el planteamiento de nuevas herramientas (*China Oceans Agenda 21, Libro Blanco sobre el Desarrollo de los Asuntos Marinos Chinos*) que, al mismo tiempo, den una respuesta eficaz a las necesidades de desarrollo económico y mejora de la calidad de vida y a los problemas ambientales marinos que están empezando a agravarse peligrosamente.

En cualquier caso, es un hecho que la irrupción en la escena internacional de estas potencias supondrá un reequilibrio geopolítico y estratégico, una fuerte competencia (comercial, industrial, naval) para las potencias tradicionales y una alteración de los propios planteamientos de la PMI. La UE se verá irremediamente impelida a competir con países donde los retos económicos y la búsqueda de prestigio internacional tienen más peso que lo ecológico o lo social-laboral (una mayor «permisividad» en estos dos últimos ámbitos podría obligar a la UE a «flexibilizar» sus condiciones y a reestructurar/adaptar sus sectores marítimos) y donde está renaciendo un enfoque navalista, hecho este último al que no deben ser ajenos los planteamientos europeos de seguridad (15).

## La PMI y la seguridad

La seguridad es una dimensión intrínseca de la PMI con diversas vertientes que discurren desde la defensa (cuestión que de forma expresa está excluida de esta política (16)) a la seguridad alimentaria (por su relación con la biodiversidad o la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada) y con un núcleo vital en torno a la seguridad del transporte marítimo (European Commission: *Third Maritime Safety Package*, 2009). Todas estas vertientes convergen en una acción general: la gobernanza oceánica. En este sentido, la noción de seguridad está estrechamente vinculada a la gobernanza (17) oceánica en la medida en que la potestad y capacidad para ejercerla determina la viabilidad de la economía marítima, la salud del medio ambiente, la regeneración de los recursos vivos, el ejercicio de derechos esenciales como la libertad de navegación y el acceso de todos los Estados a los espacios situados más allá de la jurisdicción nacional. Derechos y deberes (responsabilidad de los Estados en la protección de los espacios comunes) que requieren de unas reglas universales para su disfrute y para la sanción de las violaciones. Gobernar el 40 por 100 del planeta (18) conformado por mares y océanos es el reto al que debe hacer frente en nuestro tiempo la comunidad internacional y es el principal objetivo de las políticas marítimas.

En la medida en que las políticas marítimas nacionales abarcan todas las aguas jurisdiccionales de un Estado hasta el límite de su zona económica exclusiva, o del límite externo de su plataforma continental más allá de las doscientas millas, entran en el dominio de la acción exterior, al concurrir en dicho ámbito derechos nacionales y derechos de terceros Estados. Por esta razón, tradicionalmente los temas oceánicos se han asociado y reservado a la acción exclusiva del Estado central. Aunque esta apreciación empieza a verse modificada por los procesos de descentralización política y por un mayor uso del espacio marítimo y sus recursos (19), el entorno marítimo sigue siendo percibido como un territorio de transición (de la plena soberanía ejercida sobre tierra firme al espacio libre abierto a todos los Estados) y del cual proceden amenazas y numerosos riesgos. Para la Unión Europea y su PMI esta circunstancia se agudiza de manera notable al tener esta entidad política la mayor proyección oceánica de toda la comunidad internacional; en consecuencia, «...la PMI no puede limitarse a ser una simple política europea» (20). Además, no sólo es una política que desborda claramente el marco del continente europeo y se expande por todos los océanos donde los países miembros de la UE poseen aguas jurisdiccionales, sino que esta política y las instituciones Comunitarias poseen una importante cuota de responsabilidad en el gobierno de los espacios situados más allá de la jurisdicción nacional. Y esta es, sin duda, una de las cuestiones de seguridad de mayor trascendencia: contribuir a la gobernanza de una parte del planeta nada desdeñable (40 por ciento compuesto por la alta mar y la zona). La cuestión de la piratería ilustra claramente el alcance de una de las cuestiones que exigen responder a esta responsabilidad, pero no la única si nos remitimos al documento arriba citado, donde se alude a los grandes desafíos oceánicos de carácter global (cambio climático, biodiversidad, recursos marinos, competencia en el sector del transporte y construcción naval y régimen laboral de los trabajadores del mar). Con una comunidad internacional que en su mayoría está compuesta por Estados todavía carentes de los medios y capacidades para intervenir en las cuestiones oceánicas, la UE forma parte de las reducidas entidades políticas que pueden ejercer la necesaria gobernanza oceánica. El propio liderazgo de la UE y su seguridad están vinculados al dominio de lo marítimo (21).

Las políticas marítimas, como políticas públicas generadas y desarrolladas por los Estados, tienen una evidente vertiente interior —la gestión de espacios y recursos bajo soberanía nacional—, pero existe igualmente una vertiente exterior, puesto que los Estados deben afrontar la gestión de áreas jurisdiccionales más amplias que en otras épocas, lo cual impone mayores responsabilidades y obligaciones de cara a la preservación de recursos y la protección ambiental y a la seguridad e integridad de dicho espacio (lo que demanda mayores dosis de cooperación internacional). En tanto que «políticas exteriores», las políticas marítimas son decididas y elaboradas sobre la base de determinados valores y expectativas, y teniendo en cuenta cuál es la realidad inter-

nacional imperante en cada momento. Hoy, la agenda política internacional contiene aspectos cada vez más complejos de abordar y más interdependientes, de tal modo que es imposible separar temas como los conflictos, la seguridad, la globalización económica y los procesos transnacionales característicos de la agenda global (22). El discurso más aceptado en cuanto a relaciones internacionales supera la perspectiva estadocéntrica y asume la realidad de los hechos transfronterizos y globales (23) (las cuestiones ambientales marinas, de gestión de recursos marinos vivos altamente migratorios y de transporte marítimo son claros ejemplos) e incorpora a la agenda las *low politics* (temas socioeconómicos, medio ambiente), aunque manteniendo vivas las preocupaciones geopolíticas o *high politics* (distribución del poder, liderazgo internacional, medios para el control y seguridad de los espacios nacionales) y, por supuesto, las geoeconómicas. Con toda probabilidad, las actuales políticas y estrategias oceánicas se adaptan bien a dicho planteamiento (Tabla 1).

Paradójicamente, aunque los temas de seguridad y defensa no se incluyeron en la PMI, es en ese campo donde parece haber interesantes avances. Son aspectos en los que ya existen antecedentes comunitarios de enorme interés —como la *European Security Strategy* (24)—, donde distintas instituciones y organismos de reflexión (Instituto Español de Estudios Estratégicos, Escuela de Guerra Naval, EU Institute for Security Studies, etc.) están realizando un esfuerzo por valorar las posibilidades de puesta en marcha de mecanismos concretos de preservación de la seguridad de espacios y actividades marítimas, y donde ya se han realizado con éxito operaciones de vigilancia y protección (Operación ATALANTA). De este modo, los ministerios de Defensa de la UE y los estados mayores de sus armadas están en la línea de lo que otras fuerzas navales de otros países ya vienen haciendo desde hace algunos años (25). Probablemente, en años venideros podríamos asistir a la conformación

Strengthening SECURITY	Advanced TECHNOLOGY	Conflicting POLITICS
Energy supply Food Migration flows Trade Global terrorism	Deep seas Bioprospecting ( <i>blue biotechnology</i> ) Environmental risks	Civil society: nationwide/global State: nationalism/multilateralism Market: public/private Property rights: EEZ/common heritage of humankind

Tabla. 1. *Ocean strategic goals*

de al menos tres pilares fundamentales en la gestión oceánica europea: un pilar ambiental (la Estrategia Marina), un pilar político (la propia PMI), y un pilar de seguridad y defensa (¿estrategia de seguridad naval?, ¿ampliación y reorientación de funciones de EUROMARFOR?) capaz de afrontar tareas tan variadas como la protección a los flujos económicos y tecnológicos, la protección ecológica, las operaciones de control fronterizo o el apoyo social en catástrofes (26) en consonancia con una nueva y amplia concepción de la seguridad (27).

---

(1) En 1966 se elabora en Estados Unidos la *Marine Resources and Engineering Development Act*, que, entre otras, crea la Commission on Marine Science, Engineering and Resources —o Stratton Commission—. Dicha comisión presenta, en 1969, el famoso informe *Our Nation and the Sea*.

(2) Para una valoración de la evolución reciente de la gestión oceánica *vid.* Smith (1994) y Vallega (2001 a, 1-20; 2001 b).

(3) Esa preocupación se refleja en instrumentos jurídicos tales como el *Offshore Constitutional Settlement* (1979) o la *Coastal Waters Act* (1980);

(4) *Vid.* Commonwealth of Australia (1998).

(5) *Vid.* Fisheries and Oceans Canada (2002).

(6) El proyecto de la política oceánica estadounidense aparece en el informe *An Ocean Blueprint for the 21<sup>st</sup> Century* (U.S. Commission on Ocean Policy, 2004; Tibbetts, 2005).

(7) La *Oceans Act* establece que la nueva política oceánica nacional promover «...the preservation of the role of the United States as a leader in ocean and coastal activities, and, when it is in the national interest, the cooperation by the U.S. with other nations and international organizations in ocean and coastal activities» (*Oceans Act of 2000*, section 2.8). »

(8) La viabilidad de cualquier política o programa de gestión oceánica debe partir de una serie de requisitos mínimos como la voluntad política de emprender tal estrategia, un soporte legal, unos medios económico-financieros suficientes, un apoyo social a este tipo de planificación, unos equipos técnicos cualificados (y agencias especializadas) y una adecuada información técnico-científica del medio en el que se desarrolle la política oceánica. Evidentemente, los cuatro primeros requisitos suponen el «entorno» básico sin el cual una política oceánica no tendría viabilidad ni éxito alguno. Desafortunadamente, en los países menos desarrollados a las dificultades propias de la formulación, diseño y aplicación de las políticas oceánicas se unen otras deficiencias estructurales en materia legal, institucional, financiera y de praxis política.

(9) Es ilustrativo en este sentido la iniciativa de la Administración estadounidense; la Ocean Research Priorities Plan, *Joint Ocean Commission* (2009) propone un Ocean Investment Fund que identifique fuentes de ingresos y un presupuesto oceánico para el medio costero-marino.

(10) *Vid.* Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos (2010).

(11) *Vid.* Suárez de Vivero (2007).

(12) Los postulados básicos de la política marina nacional rusa han sido recogidos en el *Marine Policy Document* de julio de 2001 (aprobado por el presidente de la Federación Rusa, V. V. Putin, N.º Pr-1387).

(13) Las oportunidades que el mar ofrece al desarrollo económico y la necesidad de ampliar los esfuerzos de gestión costera llevándolos mar adentro fue lo que impulsó la apari-

ción del denominado *Ocean Policy Statement* en 1982. Este documento recoge la idea de que el uso de los recursos marinos vivos y no vivos debe realizarse de un modo sostenible y procurando un beneficio para toda la sociedad.

(14) Gran parte de las políticas marítimas chinas vendrían a dar respuesta a las necesidades del enorme y rápido crecimiento industrial y comercial que sus regiones costeras han venido adquiriendo desde las reformas económicas de los años 80. Pensemos, por ejemplo, en la necesidad de satisfacer una demanda energética creciente, fenómeno que está impulsando hacia la búsqueda de reservas de hidrocarburos en el subsuelo de los fondos oceánicos y hacia el establecimiento de regulaciones específicas (*Regulaciones concernientes a la Protección Ambiental en la Exploración y Explotación de Petróleo Offshore* de 1983; Ley de Recursos Minerales de 1986, enmendada en 1996; leyes sobre las distintas jurisdicciones marítimas chinas de 1992 y 1998). Esas iniciativas para el desarrollo de los hidrocarburos offshore se reflejarán también en el nuevo *Programa Nacional de Desarrollo Marino (2001-2010)*, en el que los sectores marítimos, especialmente la explotación petrolífera, comienzan a considerarse como pilares de la economía nacional.

(15) *Vid.* Severiano Teixeira, N. (2009, 147).

(16) La PMI de la UE no alude de modo explícito a los aspectos defensivos y de seguridad. El análisis de los documentos clave en que se apoya su desarrollo nos permite observar que quienes impulsaron esta política renunciaron a establecer cualquier tipo de directriz o de mecanismo coordinador que afectase a un aspecto tan delicado de la soberanía nacional como es el de la defensa. Sin embargo, cuando se mencionan la necesidad de coordinar los mecanismos y servicios de guardacostas de los Estados miembros, de establecer la vigilancia y control de fronteras (marítimas), de impulsar un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras (y seguro) o de promover el liderazgo europeo —en asuntos marítimos— en el ámbito internacional (*Commission of the European Communities*, 2007) es evidente que, de una forma u otra, se va a requerir una perspectiva de seguridad marítima más firme y eficaz de lo que ha venido siendo hasta ahora (Howorth, 2009).

(17) Existen diversas maneras de definir el término *governance*. Kooiman y Bavinck (2005) proponen la siguiente definición: *Governance is the whole of public as well as private interactions taken to solve societal problems and create social opportunities. It includes the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable them*. En cuanto al concepto de *ocean governance*, podríamos definirlo como conjunto de reglas, prácticas e instituciones que interactúan a todos los niveles para proporcionar equidad y sostenibilidad en la asignación y gestión de los recursos y espacios oceánicos (Mann Borgese, Baillet, 2001), es decir, se trataría de un sistema de «gobierno» sui generis en el que habría que tomar en consideración reglas formales e informales, antiguas y nuevas estructuras de poder (tanto las instituciones estatales como los demás actores sociales: ONGs ambientalistas, empresas de explotación de recursos marinos, trabajadores del mar,...), eficiencia y equidad en la gestión de los recursos, y mecanismos de resolución de conflictos en cuanto al acceso al océano, especialmente teniendo en cuenta que los problemas son más agudos en un ámbito de actores interdependientes (Friedheim, 1999, 748).

(18) La alta mar representa el 64,2 por 100 de los océanos; la zona el 59,4 por 100. La alta mar respecto a la superficie total de la Tierra es aproximadamente un 40 por 100. *Vid.* Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos (2007, 199-200).

(19) *Vid.* Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos, Florido del Corral (2009).

(20) *Vid.* Commission of the European Communities (2009, 3).

(21) Un somero análisis de las principales actividades económicas europeas vinculadas al océano (producción y abastecimiento energético, actividad portuaria y tráfico marítimo, pesca) nos permite comprender que la carencia de instrumentos de seguridad efectivos podría provocar mayor dependencia y posibilidades de estrangulamiento económico para la UE, así como la marginación en los asuntos internacionales.

(22) Como ha planteado J. Nye (2003), no hay una agenda política internacional única y simple, sino más bien una agenda de múltiples dimensiones en la que tenemos tres planos complementarios: uno en el que el poder militar es unipolar y cuasi hegemónico (aquí se ubicarían las políticas marinas navales, defensivas y de seguridad), otro en el que el poder económico es multipolar (es decir, el ámbito para las políticas económico-marítimas y para ejercer cierto liderazgo económico) y un tercero en el que las relaciones tienen un claro carácter transnacional, fuera del control gubernamental, y donde el poder está muy disperso entre actores (las cuestiones socioeconómicas y ambientales se insertarían aquí).

(23) Así se recoge en el *Report on the Implementation of the European Security Strategy* (European Council, 2008).

(24) *Vid.* European Council (2003).

(25) Para el caso de Estados Unidos. *Vid.* Department of the Navy (2007); para el caso australiano, Department of Defence (2000). (26) *Vid.* Ries, T. (2009).

(26) *Vid.* Ries, T. (2009).

(27) Concepción de seguridad que, en el ámbito marino, se ha materializado en hechos como los acuerdos internacionales para el uso pacífico del océano (Degenhardt, 1985, 221-223), la propuesta de medidas de control armamentístico y desarme naval (Haydon, 1991), la plasmación del uso pacífico del océano en áreas desnuclearizadas o desmilitarizadas y zonas de paz (Pepper, Jenkins, 1985, 165-177; Glassner, 1990, 108-110; López-Reyes, 1998) y el cambio de funciones de las flotas (Barnaby, 1993; Morgan, 1994).

#### BIBLIOGRAFIA

- BARNABY, F. (1993): The Role of the Navies in the 1990s and Beyond, *Ocean Yearbook*, 10, pp. 229-239.
- Commission of the European Communities (2007): *An Integrated Maritime Policy for the European Union*, SEC(2007) 1278, Brussels, 10.10.2007.
- Commission of the European Communities (2009): *Developing the international dimension of the Integrated Maritime Policy of the European Union*, COM(2009) 536, Brussels, 15.10.2009.
- Commonwealth of Australia (1998): *Australia's Oceans Policy*, Canberra, Environment Australia.
- Department of Defence (2000): *Australian Maritime Doctrine*, Canberra, Dpt. of Defence, Defence Publishing Service.
- Department of the Navy (2007): *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, Washington DC, US Navy, US Marine Corps and US Coast Guard.
- European Council (2003): *A secure Europe in a better World*. European Security Strategy, Brussels, 12.12.2003.
- European Council (2008): *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*, S407/08, Brussels, 11.12.2008.
- Fisheries and Oceans Canada (2002): *Canada's Oceans Strategy*, Ottawa, Fisheries and Oceans Canada, Oceans Directorate.
- FRIEDHEIM, R. L. (1999): *Ocean governance at the millennium: where we have been – where we should go*, Ocean and Coastal Management, Vol. 42, Nº 9, pp. 747-765.
- GLASSNER, M. I. (1990): *Neptune's Domain. A political geography of the sea*, Boston, Unwin Hyman.
- HAYDON, P. (1991): *Arms Control and Disarmament at Sea: What are the Prospects?*, Ocean Yearbook, 9, pp. 266-293.



- HOWORTH, J. (2009): Implementing a 'grand strategy', en Vasconcelos, Á. de (Ed.): *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, European Union Institute for Security Studies, pp. 39-49.
- KOOIMAN, J.; Bavinck, M. (2005): The Governance Perspective, en Kooiman *et al.* (eds.): *Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 11-24.
- LÓPEZ-REYES, R. (1998): Zones of Peace: Toward Institutionalizing a Regime of Peace on the Seas, *Ocean Yearbook*, 13, pp. 385-403.
- Mann Borgese, E.; Baille, F. (2001): *Ocean Governance: Legal, Institutional and Implementation Considerations*, A Report Prepared for the Ship and Ocean Foundation of Japan, Halifax (Canadá), Dalhousie University-International Ocean Institute.
- MORGAN, J. R. (1994): Collective security and the changing role of navies, en Bautista Payoyo, P. (Ed.): *Ocean Governance: Sustainable Development of the Seas*, Tokyo, United Nations University Press, pp. 296-308.
- NYE, J. (2003): *La paradoja del poder americano*, Madrid, Taurus.
- PEPPER, D.; Jenkins, A. (Eds.) (1985): *The Geography of Peace and War*, Oxford, Basil Blackwell Ltd.
- RIES, T. (2009): The globalising security environment and the EU, en Vasconcelos, Á. de (Ed.): *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, European Union Institute for Security Studies, pp. 61-74.
- SEVERIANO TEIXEIRA, N. (2009): European defence: a future challenge, en Vasconcelos, Á. de (Ed.): *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, European Union Institute for Security Studies, pp. 143-150.
- SMITH, H. D. (1994): The Development and Management of the World Ocean, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 24, N° 1, pp. 3-16.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C.; FLORIDO DEL CORRAL, D. (2009): Geopolitical factors of maritime policies and marine spatial planning: State, regions, and geographical planning scope, *Marine Policy*, Vol. 33, pp. 624-634.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. (2007): The European vision for oceans and seas –Social and political dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU, *Marine Policy*, Vol. 31, pp. 409-414.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C. (2007): La gestión y conservación de los océanos, en Lamela, A. (Dir.): *Estrategias para la Tierra y el Espacio. Geoísmo y cosmoísmo*, Madrid, Espasa, vol. 2, pp. 189-268.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C. (2010): Ocean governance in a competitive world. The BRIC countries as emerging maritime powers —Building new geopolitical scenarios, *Marine Policy*, doi:10.1016/j.marpol.2010.02.002.
- TIBBETTS, J. (2005): America's Oceans. A Blueprint for the Future, *Environmental Health Perspectives*, Vol. 113, N° 2, pp. 107-109.
- U. S. Commission on Ocean Policy (2004): *An Ocean Blueprint for the 21<sup>st</sup> Century. Final Report of the U.S. Commission on Ocean Policy*, Washington D. C.
- VALLEGA, A. (2001 a): *Sustainable ocean governance. A geographical perspective*, London & New York, Routledge.
- VALLEGA, A. (2001 b): Ocean governance in post-modern society—a geographical perspective, *Marine Policy*, vol. 25, N° 6, pp. 399-41.