



Apoyo a la aplicación de la Ordenación
del Espacio Marítimo en el Atlántico

**Abordando la interacción entre actividades mediante
la construcción de escenarios:
un método para la reflexión estratégica.**



Co-funded by the European
Maritime and Fisheries Fund

Coordinadora

María Gómez-Ballesteros

Autores

Cristina Cervera-Núñez
Mónica Campillos-Llanos
Julien Dilasser
María Gómez-Ballesteros

Diseño e ilustraciones

Lucía Arranz Arranz

Nota

El contenido de este documento se ha elaborado en el marco de la tarea [Task 1.2. Identification and analysis of current spatial uses and needs del proyecto SIMAtlantic.](#)

[This document was produced as part of the SIMAtlantic project \(Grant Agreement: EASME/EMFF/2018/1.2.1.5/SI2.806423-SIMAtlantic\). The contents and conclusions of this document, including any maps and figures, were developed by the participating partners with the best available knowledge at the time. They do not necessarily reflect the national governments' positions and are therefore not binding. This document reflects only the SIMAtlantic project partners' view and the European Commission or Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises is not responsible for any use that may be made of the information it contains.](#)

Introducción

Uno de los principales objetivos que persigue la Ordenación del Espacio Marítimo (OEM) es lograr la compatibilidad de actividades y usos, reduciendo los conflictos y fomentando las sinergias en una zona concreta para conseguir el uso más eficiente del espacio, identificando la mejor posición en el mar donde se puede desarrollar una actividad humana en función de las variables ecológicas, económicas y sociales^{1,2}.

Para cumplir su objetivo, la Ordenación del Espacio Marítimo debe utilizar el “mejor conocimiento disponible”, pero muchas veces la información necesaria no existe, no es completa o no está en el formato adecuado. Debemos recordar que la OEM no es una ciencia exacta y que se desarrolla a lo largo del tiempo y del espacio, implicando a numerosos actores a diferentes escalas, de diferentes tipos (privados y públicos) y de diferentes sectores. En consecuencia, es necesario desarrollar herramientas para la toma de decisiones que funcionen bien en entornos inciertos, ya que la falta de datos no puede ser motivo de inacción¹.



Sin embargo, ¿cómo trabajar con algo que no conocemos? Es aquí donde el diseño de escenarios exploratorios (cualitativos) para entender cuestiones estratégicas³ desempeña un papel importante. Estos escenarios consideran “lo que puede suceder” dado un conjunto de futuros plausibles⁴. Puede que no sea posible predecir un futuro determinado, pero podríamos diseñar un futuro potencial, analizar sus implicaciones y, de este modo, proponer medidas en el presente que puedan evitar conflictos y maximizar las sinergias en el futuro.

¹ IOC-UNESCO, 2009. *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manuals and guides, No. 53, ICAM Dossier No. 6. Paris, France.

² European Union. Directive (EU) 2014/89 / EU of the European Parliament and of the Council of July 23, 2014 establishing a framework for maritime spatial planning. Official Journal of the European Union. no. 257, of August 28, 2014, pages 135 to 145

³ Borjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K.H., Ekvall, T. and Finnveden, G (2006) "Scenario types and techniques: Towards a user's guide" in *Futures*, 38(7):723-729.

⁴ McGowan, L., Jay, S.A. and Kidd, S.J. 2018. *Overview Report on the Current State and Potential future Spatial Requirements of Key Maritime Activities (D3c) EU Project Grant No.: EASME/EMFF/2014/1.2.1.5/3/SI2.719473 MSP Lot 3. Supporting Implementation of Maritime Spatial Planning in the Celtic Seas (SIMCelt)*. University of Liverpool. 130 pp.

Objetivo de la guía

Imagina que has realizado un solapamiento con información de la distribución espacial de actividades en el marco de un proceso de Ordenación del Espacio Marítimo o Planificación Espacial Marina (OEM/PEM), lo has analizado con referencia a una matriz de conflictos y hay un solapamiento entre dos actividades. ¿Es esta información suficiente para tomar decisiones? A veces, la información espacial ni siquiera existe. Incluso si existe y está disponible, el valor de la matriz de conflicto puede no representar la interacción de forma real y/o el análisis no da la información adecuada para la correcta interpretación de la situación. De hecho, puede que no haya conflicto entre actividades, sino coexistencia entre ellas o sinergia en algunos casos.

En las próximas páginas se describe una metodología propuesta para abordar las interacciones de las actividades más allá del tradicional solapamiento espacial.

Existen principalmente dos situaciones en las que se puede aplicar este método:



A

a) ¿Has realizado ya una evaluación espacial y se ha confirmado que hay interacción espacial?

La metodología podría utilizarse en este caso para proponer medidas de corrección si la interacción es negativa y para fomentar las sinergias si es positiva.

B

b) No existen datos espaciales, por lo que no se puede procesar el análisis de solapamiento. Entonces, ¿qué se puede hacer?

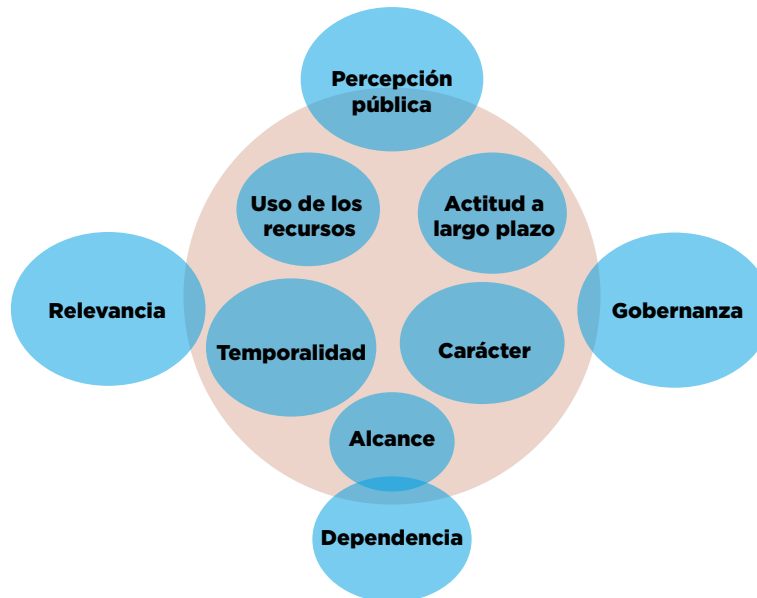
En esta situación, la metodología podría utilizarse para evaluar los datos que deben adquirirse y, en cualquier caso, diseñar la mejor manera de abordar la interacción para proponer medidas de corrección y fomentar las sinergias.

Objetivo de la guía

Imagina que has realizado un solapamiento con información de la distribución espacial de actividades en el marco de un proceso de Ordenación del Espacio Marítimo o Planificación Espacial Marina (OEM/PEM), lo has analizado con referencia a una matriz de conflictos y hay un solapamiento entre dos actividades. ¿Es esta información suficiente para tomar decisiones? A veces, la información espacial ni siquiera existe. Incluso si existe y está disponible, el valor de la matriz de conflicto puede no representar la interacción de forma real y/o el análisis no da la información adecuada para la correcta interpretación de la situación. De hecho, puede que no haya conflicto entre actividades, sino coexistencia entre ellas o sinergia en algunos casos.

En las próximas páginas se describe una metodología propuesta para abordar las interacciones de las actividades más allá del tradicional solapamiento espacial.

Este método se basa en la premisa de que los usos y las actividades marítimas pueden caracterizarse y clasificarse en función de las variables externas e internas que se describen en los siguientes apartados de este manual.



Modelo conceptual para caracterizar los usos.

¿Cómo funciona?

Como se explicaba en la introducción, la metodología propuesta en este manual podría considerarse un paso más allá de la simple identificación del solapamiento espacial entre actividades. Este método considera que en una zona concreta podría existir una interacción entre un uso ya existente y otro nuevo que se vaya a asignar en la misma zona. A partir de esta premisa, el método trata de caracterizar cada uso, definiendo así la interacción específica mediante la identificación de “bloques de construcción” para diseñar el escenario específico de esa interacción.

La construcción de escenarios, en este caso, da la oportunidad de crear “imágenes” de una situación concreta que queremos resolver a partir de la información que disponemos proporcionando el marco para desarrollar enfoques específicos para ello.

La metodología propuesta puede aplicarse en tres pasos:

1

Caracterizar los usos por sus características externas e internas:

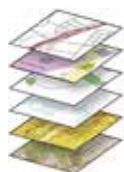
El método propuesto se basa en la premisa de que los usos y actividades pueden ser caracterizados y categorizados en base a unos condicionantes externos (los que se refieren a su contexto) y a características internas (las que se refieren a su naturaleza específica).



2

Utilizar estos aspectos de ambos usos para caracterizar y definir la interacción

...analizar cómo las características específicas de ambos usos interactúan entre sí y, a su vez, influyen en la interacción entre ellos.



3

...identificar los bloques de construcción para definir los escenarios y proponer recomendaciones específicas

Los bloques de construcción podrían clasificarse en descriptores, riesgos y oportunidades. Las recomendaciones específicas podrían implicar el diseño de grupos técnicos, talleres o estudios específicos.

Características internas

Esta sección describe las características del uso que normalmente son intrínsecas a la actividad. Suelen ser las mismas indistintamente de la región, ya que responden a los aspectos técnicos y de funcionamiento de la actividad en cuestión. Los diferentes valores de una u otra característica pueden influir en su comportamiento y, por tanto, en su interacción con otro uso.

Características internas	Preguntas orientativas	Posibles valores
Actitud a largo plazo	<p>¿Cómo es el modus operandi del sector?</p> <p>¿Se planifica esta actividad a largo plazo teniendo en cuenta el tiempo, el espacio, los recursos, etc.?</p> <p>¿Normalmente expresa su necesidad de ocupar el máximo espacio y tiempo sin importar la existencia o no de otro uso?</p> <p>¿O sólo reacciona expresando su necesidad de cualquier tipo de requerimiento (espacio, tiempo, recursos), cuando existe el riesgo de perderlo?</p>	<p><input type="checkbox"/> Proactivo (planificación estratégica)</p> <p><input type="checkbox"/> Conservador (defensivo)</p> <p><input type="checkbox"/> Reactivo (esperar y ver)</p>
Alcance / Ámbito de aplicación	<p>¿Cuál es el ámbito de actuación de la actividad? (pista: el ámbito de la acuicultura será local, mientras que para el transporte marítimo podría ser internacional)</p>	<p><input type="checkbox"/> Local</p> <p><input type="checkbox"/> Regional</p> <p><input type="checkbox"/> Nacional</p> <p><input type="checkbox"/> Internacional</p>
Uso de los recursos	<p>Piénsalo, ¿la actividad está explotando el recurso? ¿Extrayéndolo? ¿O investigando sobre él?</p>	<p><input type="checkbox"/> Explotación</p> <p><input type="checkbox"/> Extracción</p> <p><input type="checkbox"/> Investigación</p>
Carácter espacial	<p>Cuando se va a representar la actividad en un mapa... ¿es un punto/área fija o, por el contrario, ocupa diferentes posiciones dependiendo del momento?</p>	<p><input type="checkbox"/> Espacialmente explícito</p> <p><input type="checkbox"/> Espacialmente difusa / Naturaleza difusa</p>
Temporalidad	<p>En relación con la última pregunta, el tiempo es una variable importante, así que, de nuevo, ¿la actividad está siempre presente o sólo a veces?</p>	<p><input type="checkbox"/> Permanente</p> <p><input type="checkbox"/> Limitada en el tiempo</p>

Condicionantes externos

Esta sección describe las variables que definen el contexto: los condicionantes externos. Estas características del uso son normalmente cambiantes de un país a otro. No suelen depender de la actividad en sí, sino más bien de las diferentes formas de gobierno, políticas y contextos culturales. Sin embargo, pueden influir en el desarrollo de la actividad y en su interacción con otras.

Condicionantes externos	Preguntas orientativas	Posibles valores
Percepción pública	¿Cómo ve la actividad el público local? ¿Es atractiva, poco atractiva o simplemente tolerable?	<input type="checkbox"/> Atractivo <input type="checkbox"/> Tolerable <input type="checkbox"/> Poco atractivo
Relevancia	¿Cuál es la relevancia de la actividad en la zona? ¿Forma parte de una estrategia nacional o internacional? ¿Es especialmente importante en cuanto a su relevancia económica?	<input type="checkbox"/> Estratégicamente relevante <input type="checkbox"/> Económicamente relevante <input type="checkbox"/> Culturalmente, socialmente y/o históricamente relevante.
Gobernanza	Los sistemas de gobernanza pueden funcionar a diferentes escalas según la actividad. ¿Cuál es este caso? ¿A qué escala se toman las decisiones que afectan a esta actividad?	<input type="checkbox"/> Local <input type="checkbox"/> Regional <input type="checkbox"/> Nacional <input type="checkbox"/> Europea <input type="checkbox"/> Internacional <input type="checkbox"/> Mixta
Dependencia	El funcionamiento de todas las actividades depende normalmente de otros factores, sin embargo, hay dependencias que son más relevantes en una actividad que en las demás. ¿Cuál es la dependencia más relevante de esta actividad en particular?	<input type="checkbox"/> Depende de otros usos <input type="checkbox"/> Depende de las fluctuaciones de los mercados <input type="checkbox"/> Depende del medio ambiente <input type="checkbox"/> Depende actualmente del desarrollo

Caracterización de las interacciones

Una vez caracterizado cada uso dando valores a las variables presentadas, se confrontarán estos valores entre sí para identificar los impulsores clave de las interacciones.

		USO 1									
		CARACTERÍSTICAS INTERNAS					CONDICIONANTES EXTERNOS				
		Actitud a largo plazo	Alcance	Uso de los recursos	Carácter espacial	Temporalidad	Percepción pública	Relevancia	Gobernanza	Dependencia	
USO 2	CARACTERÍSTICAS INTERNAS	Actitud a largo plazo									
		Alcance									
		Uso de los recursos									
		Carácter espacial									
		Temporalidad									
	CONDICIONANTES EXTERNOS	Percepción pública									
		Relevancia									
		Gobernanza									
		Dependencia									

El formato de la matriz es sólo para mostrar cómo funciona la metodología, pero puedes abordar esta parte de la evaluación de la manera que más te convenga.

Es posible que algunos pares de características no tengan ninguna interacción relevante; sin embargo, a veces, varias celdas proporcionarán resultados iguales o similares; esto podría interpretarse para ponderar este factor concreto de la interacción.

Bloques de construcción

Las conclusiones que obtengas al abordar los valores de las variables por parejas funcionarán como “bloques de construcción” para construir escenarios. Te darás cuenta de que estos bloques de construcción también pueden clasificarse, pero la forma de hacerlo depende de ti, en función de cuáles sean tus necesidades y objetivos. Por ejemplo, una buena forma de facilitar la comprensión del escenario podría ser referirse a los diferentes bloques de construcción como “descriptores”, “riesgos” y “oportunidades”.



BLOQUES DE CONSTRUCCIÓN		ENFOQUE ESPECÍFICO
Descriptores	Son aspectos del escenario determinados por la interacción de las diferentes características de ambos usos. Se utilizan para describir el escenario de interacción definiendo el tipo de conflicto, los principales impactos (positivos o negativos) y quién los “sufrir”.	<p>El enfoque orientado se basará en las recomendaciones específicas diseñadas según los descriptores, para abordar los riesgos y capitalizar las oportunidades Podría incluir medidas como:</p> <ul style="list-style-type: none">• Diseño de talleres o mecanismos específicos de colaboración (por ejemplo, grupos de trabajo).• Realizar consultas (a las partes interesadas y/o a los expertos).• Diseñar y realizar estudios específicos.
Riesgos	Se refieren a los aspectos de la interacción que son más difíciles de gestionar si la interacción es positiva, o, si la interacción es negativa, serán los puntos calientes que hay que abordar con más cuidado para llevar la interacción a buen puerto.	
Oportunidades	Son aspectos propios de la interacción o del marco en el que ocurre (MSP) que pueden utilizarse como facilitadores.	

Por último, mientras se analizan los bloques de construcción y se elaboran las recomendaciones específicas, hay que hacer una reflexión sobre las siguientes cuestiones:

¿Ha habido otros procesos que abordaran esta interacción antes del presente análisis? ¿Cuáles fueron sus resultados?



Esta información debería alimentar transversalmente todo el análisis.

¿Tiene la PEM el poder y/o la competencia para aplicar las recomendaciones en este caso concreto?

Si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles son las acciones específicas que deben llevarse a cabo? ¿Qué tipo de intervenciones son posibles?

Si no es así, ¿puede la PEM ser un marco/plataforma que facilite el desarrollo de las acciones adecuadas?

Ahora que has descrito los micro-escenarios de forma estratégica, debería resultar más fácil proponer medidas específicas para abordar los principales “puntos calientes” de la interacción. Te sugerimos que estas recomendaciones sean lo suficientemente concretas como para ser aplicadas. Por ejemplo, si tu recomendación es crear un grupo de trabajo multidisciplinar, debes establecer los objetivos de este grupo de trabajo y quién debe estar en él, quién lo va a moderar, etc.

El resultado de la metodología será un informe que contenga estas recomendaciones detalladas y deberá ir acompañado de un “hoja resumen” que podría ser una herramienta muy útil para involucrar a los responsables de la toma de decisiones en cuestiones complejas de una manera digerible y fácil, al tiempo que puede actuar como justificación de cómo se utilizó la información y el valor que se le dio a cada variable para llegar a una decisión.

Resumen



Este manual está dirigido a técnicos involucrados en diferentes aspectos de la Ordenación del Espacio Marítimo y específicamente a aquellos que se ocupan de las interacciones entre actividades en el ámbito marítimo.

Proponemos aquí una metodología que proporciona un enfoque sistemático para definir y caracterizar los usos en un tiempo y un espacio concretos, identificando dónde se encuentra el conflicto y permitiendo considerar el peso que tienen las distintas consideraciones de la decisión final.

Ayuda a identificar el tipo de acción necesaria (movilización de recursos, intervenciones impulsadas por políticas, medidas específicas) y quién y/o a qué nivel de gobernanza debe llevarse a cabo.

Por otra parte, el proceso puede ser útil para poner de relieve dónde existen lagunas de conocimiento y ayudar a identificar áreas de enfoque adicional para el usuario antes o en el momento de tomar decisiones.

Por supuesto, este método no pretende ser la panacea, hay que destacar que se basa en un juicio cualitativo; la viabilidad de los resultados dependerá en gran medida de quién haya realizado el análisis, de la información que haya optado por utilizar y de la importancia que cada uno conceda a las distintas variables analizadas en el proceso.

Definitivamente no te dará una respuesta concreta a todos los problemas, sin embargo, es una buena manera de organizar la manera de analizar un tema específico, y dada la complejidad de los asuntos marinos en general, esto no es algo banal.

La versión completa del documento “Current and Future Uses and Needs of the Atlantic region” se encuentra disponible en la web del proyecto <https://www.simatlantic.eu/wp-content/uploads/2021/08/D1.2-Current-and-future-uses-and-needs-in-the-European-Atlantic-region.pdf>