

CANADÁ Y EL GOBIERNO DE LOS OCÉANOS: EL ESPACIO MARÍTIMO EN UN ESTADO DESCENTRALIZADO

Juan Luis Suárez de Vivero
Departamento de Geografía Humana – Universidad de Sevilla
vivero@us.es

Juan Carlos Rodríguez Mateos
Departamento de Geografía Humana – Universidad de Sevilla
juancarlos@us.es

Elena Sacchetti
Departamento de Geografía Humana – Universidad de Sevilla
elenas@us.es

Recibido: 24 de abril de 2008. Devuelto para revisión: 6 de julio de 2009. Aceptado: 17 de septiembre de 2009.

Canadá y el gobierno de los océanos: el espacio marítimo en un Estado descentralizado (Resumen)

Desde la aprobación de la Ley de los Océanos (1996), Canadá ha sido considerado una referencia internacional en el proceso de construcción de un nuevo paradigma oceánico basado en una visión integrada y omnicompresiva del mar. Su estudio permite contrastar en que medida la descentralización político-territorial se extiende al gobierno de lo marítimo. La aproximación a las problemáticas vinculadas a la gestión federal y provincial de las áreas marinas y a las modalidades con que se están elaborando modelos viables de planificación, puede constituir un aporte valioso para otras iniciativas nacionales. Se sostiene la hipótesis que en un Estado descentralizado, en el cual cabría esperar que la descentralización se extendiese a las cuestiones marinas, se constata cierta reticencia a devolver a las varias unidades político-territoriales los poderes de administración del área oceánica. Esta se constituiría así en el último baluarte de la fortaleza soberana de la autoridad nacional.

Palabras clave: gobernanza marina, descentralización política, Estado federal.

Canadian oceans governance. Maritime space in a decentralized state (Abstract)

Since the adoption of its Oceans Act (1996), Canada has been regarded as an international point of reference and the model to adhere to in the new ocean paradigm construction process based on the creation of an integrated and all-embracing vision of the marine environment. Its study Act allows the degree to which political and territorial decentralisation extends to the governance of maritime affairs to be contrasted. Its approach to all the problems surrounding

federal and provincial governance of marine areas and the methods being used to devise viable planning models might constitute a valuable contribution for initiatives in other nations. The hypothesis put forward here is that in a decentralised State, where it might be supposed that decentralisation would extend to marine affairs, a certain reticence towards devolving the powers to manage the area of the ocean to the different political and territorial units can be seen to exist. This would therefore be the last bastion of the sovereign fortress of national authority.

Key words: ocean governance, political devolution, Federal State.

Las nociones de “gestión integrada de los océanos” y de “planificación espacial marina” surgen de problemáticas recientes relacionadas con los nuevos usos de los espacios oceánicos y de nuevas formas de explotación de las riquezas naturales en sus aguas, lecho y subsuelo.

La intensificación a nivel mundial de las actividades económicas en el mar y la mayor presión causada sobre las áreas costeras por sus usos sociales y económicos, han conducido a prestar mayor atención, en primer lugar, a la conservación de los ecosistemas marinos y a la sostenibilidad de las actividades realizadas en ellos.

Canadá sobresale, según palabras de su Ministro de Pesca y Océanos, como el “primer país en el mundo en tener una legislación omnicompreensiva para la gestión los océanos” (Government of Canada, 2002) y destaca como pionero por las iniciativas de administración de los espacios marítimos orientadas a involucrar los diferentes niveles de Gobierno y la sociedad civil. La importancia de las áreas marinas para el país, y su relevancia para la vida y la economía de la población desde los tiempos de sus primeros asentamientos[1], no es casual si se considera que tres océanos delimitan las fronteras canadienses al norte, este y oeste (Figura 1) y que el 23% de los ciudadanos (unos 7.100.000 individuos) vive en la proximidad de los 202.080 km. de costas (Walmsley y Arbour, 2005, p. 5).

Así, el espacio marítimo como nuevo territorio donde el Estado proyecta derechos de soberanía, empieza a emerger como nuevo ámbito del poder político (involucrando en distinto grado al conjunto de la estructura político-territorial del Estado) y empieza a ser objeto de políticas específicas similares a las que tienen lugar en tierra firme en cuanto surgen como nuevas oportunidades de desarrollo económico, expansión y disfrute, aunque es también un ámbito receptor de impactos que está necesitado de protección, conservación y regeneración. Este proceso –en el que Canadá es precursora– está adquiriendo un carácter global, aunque no todavía generalizado. De modo gradual, y con características particulares según el contexto geopolítico, se activan procesos de devolución del poder (de administración económica, de la vida cívica, de gestión de los recursos, etc.) desde las instancias de Gobierno nacional a entidades locales. Ello responde a las exigencias de mayor dinamismo por el aumento de la intensidad de los flujos –económicos, financieros, de informaciones, tecnologías, personas, etc.– entre comunidades locales, provincias, regiones y países a escala planetaria. En tal marco, el modelo de Gobierno descentralizado canadiense aparece como una propuesta merecedora de especial atención.

La estructura federal de Canadá, consolidada a partir de finales del siglo XIX[2], concede actualmente amplia autonomía a las Provincias y Territorios que la componen[3] y establece un reparto de poderes que permite el gobierno de áreas del país con características socioculturales e históricas heterogéneas. El área oceánica del territorio nacional ha entrado desde hace unas dos décadas en el debate sobre el reparto y la gestión de las competencias entre el Estado Federal y las entidades Provinciales y Territoriales.

El estudio del modelo de administración marítimo canadiense *in fieri* puede proporcionar un referente útil para otras entidades estatales descentralizadas –España es una de ellas– o para

formaciones supranacionales donde las áreas marinas cubren un lugar de elevada importancia – fundamentalmente, la Unión Europea–.

La cuestión principal que despierta nuestro interés atañe a las estructuras políticas y administrativas que ejercen sus competencias en el medio marino. Dado el creciente desarrollo de las actividades marítimas (intensificación de usos tradicionales y nuevos recursos), el gobierno de lo oceánico discurre entre lo inédito y la inercia propia de la amplia tradición de los usos convencionales. El conocimiento de las respuestas a este nuevo fenómeno de la gobernanza marina por parte de Canadá tiene un valor destacado debido a las circunstancias arriba señaladas relativas a su carácter pionero, a las propias magnitudes territoriales y económicas de lo marítimo e igualmente a la relación que pueda tener su modelo de organización político-territorial con el diseño de las estructuras político-institucionales para el gobierno de los sectores marítimos y del territorio donde proyecta sus derechos de soberanía. En este contexto, la experiencia comparada en diversos Estados –y con diferentes modelos organizativos– muestra cómo los distintos niveles de las estructuras político-administrativas se interesan por las nuevas políticas marinas, por su posible responsabilidad en la gestión de este dominio y por las formas en que puedan ser partícipes en la resolución de los conflictos y en la creación de oportunidades.

Las políticas marítimas como políticas públicas tienen dos caras complementarias: una exterior y otra interior. En cuanto a la primera, los Estados deben afrontar la gestión de áreas jurisdiccionales en las que tienen que asumir, de modo conflictivo o cooperativo con otros Estados, responsabilidades y obligaciones de cara a la preservación de recursos, la protección ambiental y la seguridad e integridad territorial. En cuanto a la interior, se trata de una política de gestión de espacios que también son parte integrante del territorio nacional (aguas interiores, mar territorial) y de espacios sobre los que cada Estado establece un control económico exclusivo (zona económica exclusiva, plataforma continental). En lo referente a esta segunda vertiente, puede decirse que las políticas marítimas se han ido desplazando hacia el ámbito doméstico, sumando, a su dimensión internacional, una dimensión de política territorial que, evidentemente, significará que distintos niveles administrativos intermedios (lo que algunos denominan el “mesogobierno”) y locales estén implicados, según su capacidad y competencias, en su formulación, desarrollo e implementación. La generalización y expansión de distintos usos y actividades en el mar son un hecho objetivo que, no sólo es contemplado por los Estados como materia susceptible de gestión, sino también por los niveles políticos de tipo “intermedio”, que podrían ver en el espacio marítimo una fuente de ingresos y un objeto más de su quehacer planificador. En este sentido, hay casos en los que niveles político-administrativos por debajo de los Gobiernos Centrales o Federales están reclamando competencias en estas materias.

Dos ejemplos de lo expuesto son Escocia y algunos Estados de Brasil. Así, una reclamación tradicional del nacionalismo escocés ha sido exigir a Londres el control exclusivo del petróleo *offshore* y los ingresos obtenidos también a partir de la explotación del gas natural del Mar del Norte. Del mismo modo, los Estados brasileños de São Paulo, Río de Janeiro y Espírito Santo mantienen ahora un importante litigio con el Gobierno Federal debido a su interés por percibir beneficios y compensaciones a partir de unas reservas petrolíferas halladas precisamente en las aguas próximas a estos Estados. En años venideros posiblemente asistiremos a un surgimiento de “nacionalismos marítimos” o, al menos, de movimientos políticos que busquen una gestión más descentralizada y más local de espacios y recursos marinos.

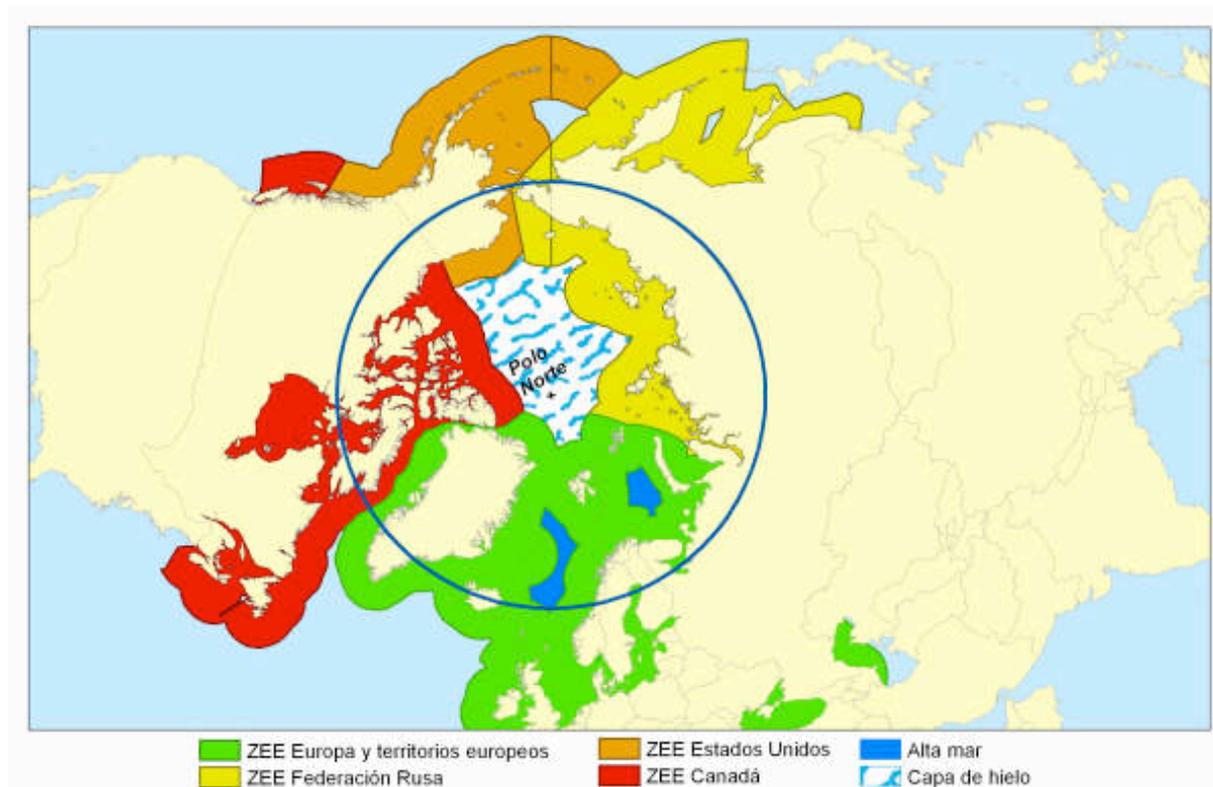


Figura 1. Canadá. Mapa del territorio y Zona Económica Exclusiva.
 Fuente: Suárez De Vivero (2007).

El estudio del caso de Canadá, la aproximación a las problemáticas vinculadas a la gestión federal y provincial de las áreas marinas y de las modalidades a través de las cuales se han elaborado –o se están elaborando– modelos viables de planificación, puede constituir una aportación valiosa para el caso de otras formaciones estatales. De tal modo, la experiencia canadiense proporcionaría lecciones útiles para Europa en su conjunto, así como para cada país miembro de la Unión Europea, acerca de la oportunidad de extender el modelo de descentralización terrestre vigente al medio marino.

Marco político-institucional de Canadá

La Federación canadiense, organizada según un sistema de monarquía parlamentaria, se compone de diez Provincias y tres Territorios. Las relaciones entre las últimas y el Gobierno central han conocido, desde los orígenes en 1867 hasta todo el siglo XX, períodos de distensión y fases más ásperas de ciertas diferencias. En principio, el federalismo canadiense se quiso construir a partir de una distribución de poderes muy favorable al Gobierno central; con el tiempo, se registró una evolución de la jurisprudencia (Comité Judicial del Consejo Privado de la Corona, hasta 1949, y luego, Tribunal Supremo de Canadá) en beneficio de las Provincias y los Territorios (Altadill Ferré, 2001, p. 104). El amplio margen de autonomía provincial/territorial finalmente alcanzado, no ha impedido que las autoridades federales detenten el mayor control sobre todo el país[4].

Las estructuras de Gobierno, en los dos niveles –central y provincial/territorial-, presentan ciertos paralelismos: en el primer caso, la Corona es representada por el Gobernador General[5], mientras que en las Provincias por el Teniente Gobernador; en los Territorios esta figura es sustituida por un representante de la autoridad federal, el Comisionado. Jefe del Gobierno es, en la estructura central, el Primer Ministro, y en las Provincias/Territorios el *Premier*[6]; ambos

trabajan con un grupo de Ministros (el “Gabinete ministerial”). El poder legislativo descansa, en el caso del Estado de Canadá, en un Parlamento bicameral compuesto por la Cámara de los Comunes (*House of Lords*) y por el Senado[7], mientras que en las Provincias y Territorios es ejercido por un órgano unicameral: la Asamblea.

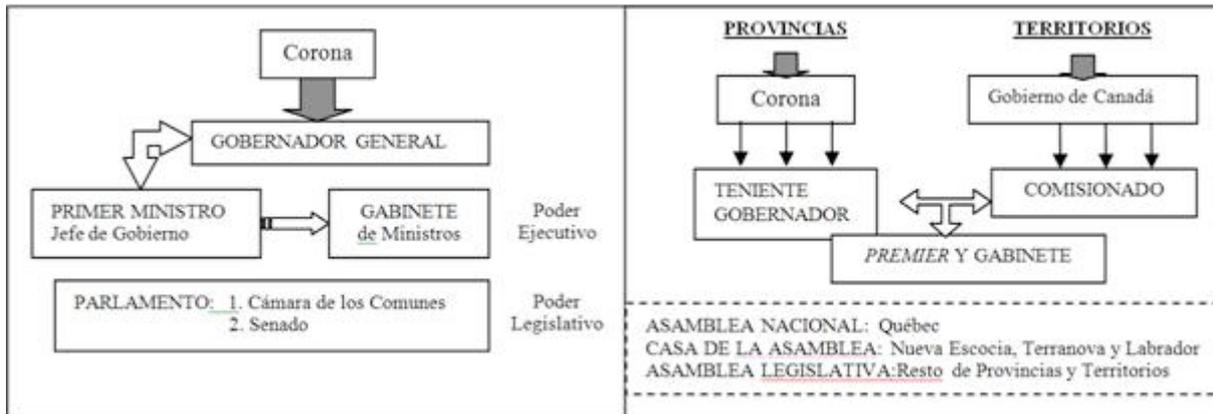


Figura 2. Estructura del Gobierno Federal de Canadá y del Gobierno de Provincias y Territorios.

Fuente: Elaboración propia a partir de ONU (1998).

El reparto de las competencias entre el Gobierno de Canadá y las Provincias/Territorios se explicita en el *Constitution Act* (Ley Constitucional) de 1867 y sus enmiendas (arts. 91-95). Tal documento confiere al Parlamento Federal los poderes relacionados con los temas de relevancia nacional e interés común para toda la población (regulación del comercio, servicios postales, deuda pública, moneda, seguridad, extranjería, etc.), mientras que atribuye a las Asambleas provinciales y territoriales las materias que atañen a los asuntos locales (tasación directa, manejo y venta de las tierras públicas, expedición de licencias, recursos no renovables, forestales y energía eléctrica en el territorio provincial, etc.).

En cuanto a las cuestiones que tienen relación con el mar, las Leyes Constitucionales (1867-1982)[8] indican una división entre los poderes legislativos federales y provinciales/territoriales que puede ser esquematizada como sigue:

**Cuadro 1.
Competencias del Estado Federal y de las Provincias/Territorio**

COMPETENCIAS FEDERALES (art. 91)
Defensa (fuerzas armadas y navales)
Radiobalizas, boyas, faros y Sable Island[9]
Navegación y embarcaciones
Cuarentena, establecimiento y mantenimiento de los hospitales marítimos
Pesca en aguas interiores y costas
Transporte/Comunicación marítima entre una Provincia y otros países británicos o extranjeros, o entre dos Provincias
COMPETENCIAS DE PROVINCIAS/TERRITORIOS (art. 92)
Trabajo y obras locales distintas de las que se mencionan a continuación:

- a) Líneas de vapor u otros buques, ferrocarriles, canales, y otras obras que conectan una Provincia con otras o que se extienden más allá de los límites de la Provincia;
- b) líneas de buques de vapor entre una Provincia y otro país británico o extranjero;

Fuente: *Constitution Act 1867*.

De acuerdo al texto constitucional, las Provincias y Territorios carecen de poderes específicos en la gestión del espacio oceánico. Al contrario, cualquier actividad relacionada con el uso de las aguas canadienses –pesca, servicio naval de defensa, administración del transporte marítimo, navegación, comunicación y hospitales marítimos- son consideradas de competencia del Gobierno Federal, que para ello se vale de un Ministerio específico, el *Department of Fisheries and Oceans* (DFO)[10]. No obstante, es importante considerar que las citadas Leyes Constitucionales no constituyen documentos definitivos, sino que son un referente para las actuaciones posteriores (los Tribunales tienen el poder de interpretar dichas leyes en las materias que ellas no contemplan), para la redacción de reglamentos más específicos –federales y provinciales/territoriales- y para la definición de acuerdos particulares entre los varios niveles de Gobierno y entre éstos y las comunidades locales.



Figura 3. Regiones administrativas del Ministerio de Pesca y Océanos (DFO).

Fuente: http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions_e.htm

Los paralelismos antes evidenciados en las estructuras de Gobierno entre los dos niveles, contrastan con el modelo claramente asimétrico de reparto de competencias en materia marítima. Este desequilibrio de poderes a favor de las autoridades federales, además, encuentra confirmación en la existencia de una nueva división del país en seis regiones[11], operada por el Ministerio de Pesca y Océanos (DFO) para la administración de las áreas del mar (Figura 3).

Cuadro 2.
Regiones DFO y Provincias/Territorios correspondientes

REGIÓN	PROVINCIA	REGIÓN	PROVINCIA
1. Terranova y Labrador	Terranova y Labrador	4. Quebec	Quebec
2. Golfo	Norte Nueva Escocia Norte Nueva Brunswick	5. Pacífico	Columbia Británica Yúkon
3. Maritimas	Sur Nueva Escocia Sur Nueva Brunswick Isla Príncipe Eduardo	6. Central y Ártica	Ontario, Manitoba, Alberta, Saskatchewan, Nunavut, Territorios del Noroeste

Fuente: Elaboración propia.

El establecimiento de las fronteras regionales supera las separaciones ya existentes entre las trece entidades provinciales/territoriales[12] (Cuadro 2); ello confirma la hegemonía federal sobre el uso y control del espacio marino –aguas, lecho y subsuelo- y desvela un modelo de descentralización esencialmente concebido para la administración de las tierras emergidas y no para lo marítimo.

Canadá y el nuevo paradigma marítimo

La elaboración de un nuevo paradigma para la aproximación a los océanos en Canadá se encuentra estrechamente vinculada con un proceso de cambio gradual en el plano normativo (a su vez consecuencia de una modificación previa en la estructura ministerial central), afecta al ámbito de las relaciones entre las autoridades federales y las provinciales/territoriales que intervienen sobre las aguas, lecho y subsuelo marino, y pasa por la superación de posibles conflictos de competencias mediante la creación de acuerdos entre ellas, o iniciativas más complejas y articuladas de gestión integrada de áreas oceánicas específicas. En lo que sigue se analizan los aspectos principales de los cambios normativos, los “acuerdos” y las iniciativas de gestión integrada.

El marco legal para la gestión integrada de los océanos

El interés del Gobierno canadiense por la gestión de las áreas oceánicas empezó a manifestarse formalmente a finales de los años ochenta, con la elaboración de la *Oceans Policy for Canada* (1987)[13], iniciativa orientada principalmente a la sostenibilidad de los usos del medio ambiente marino (*Marine Environmental Quality*). No obstante lo cual, para el espacio marino seguía predominando una situación de cierta indefinición administrativa, en la que tanto las autoridades federales como las provinciales se arrogaban el derecho de promulgar ordenanzas y reglamentos propios (Chircop y Hildebrand, 2006).

La atención creciente en los recursos naturales del medio marino (gas y petróleo *offshore* en particular), puso en evidencia la ausencia de un cuerpo legislativo omnicompreensivo[14] que permitiese regular los diferentes usos de las aguas, lecho y subsuelo a nivel nacional, provincial

y territorial, y agudizó la necesidad de trazar un marco normativo de referencia claro y estable para su administración. Ello desembocó en la aprobación, a finales de 1996^[15], de la *Canada Oceans Act* (“Ley de los Océanos Canadiense”).

En tal documento se define al Ministerio de Pesca y Océanos como la agencia principal responsable de la promoción y la aplicación de una estrategia nacional de gestión de las zonas costeras y oceánicas, así como del desarrollo de una red federal de áreas marinas protegidas (Government of Canada, 1996). Además, se hace hincapié en la oportunidad de la participación de diferentes actores sociales y políticos en el proceso, mediante explícita mención a la colaboración de “otros ministerios, consejos y agencias del Gobierno Federal, con los Gobiernos Provinciales y Territoriales y con las organizaciones aborígenes afectadas, las comunidades costeras y otros cuerpos interesados [...]”^[16] (Government of Canada, 1996).

La importancia de la *Canada Oceans Act* reside, en buena parte, en su esfuerzo de definición de los derechos de soberanía y jurisdicción del Gobierno Central sobre las diferentes zonas marítimas (mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental^[17]) y de la posibilidad de aplicación, en las mismas áreas, de las leyes provinciales (art. 4-21). El análisis del texto, permite evidenciar cierta superposición de competencias entre los distintos niveles de Gobierno, lo cual dejaría un margen amplio a la interpretación y a posibles procesos de “negociación” entre los actores políticos. Esta “ambigüedad normativa” es definida por D. Aldous como “jurisdicción superpuesta y conjunta” (Aldous, 2007, p. 51), mientras que voces de la academia canadiense la indican como “complejidades jurisdiccionales y la relativa falta de delimitación de propiedad” (Kearney *et al.*, 2007, p. 80), situación que, a su modo de ver, produce dificultades administrativas y serios desafíos especialmente para las comunidades costeras. A partir del marco trazado por la Ley de los Océanos Canadiense, el Ministerio (DFO) elaboró nuevos documentos que permitiesen dar contenido y operatividad al concepto de “gestión integrada”^[18] de las áreas marinas. El primero de ellos es el denominado *Canada’s Oceans Strategy* (“Estrategia de los Océanos Canadiense”) de 2002, una aproximación estratégica de conjunto que se desarrolla a partir de la definición de los océanos como un elemento con carga cultural e identitaria. En el documento, el mismo Ministerio de Pesca y Océanos realza el papel del Estado Federal para la puesta en marcha y la coordinación de las estrategias de gestión de las áreas oceánicas. No obstante, pone de manifiesto que cualquier intervención en el territorio marino supera la responsabilidad del Gobierno Federal e involucra a las administraciones provinciales/territoriales y a la entera colectividad, explicitando su voluntad de implicarlas en el propio programa de actuación.

Es significativo notar que el texto, aún cuando se propone especificar las responsabilidades atribuidas a los Gobiernos de Provincias y Territorios en la gestión del océano, mantiene la misma ambigüedad que los documentos anteriores: “las Provincias tienen la responsabilidad sobre las tierras provinciales, la línea costera y áreas específicas del lecho marino”^[19] (Government of Canada, 2002, p. 7).

En síntesis, se trata de una propuesta con una orientación integral (presenta consideraciones de tipo ambiental, social y económico, y hace hincapié en la conservación de los recursos y su uso sostenible) que, solicitando la participación de los varios niveles de Gobierno y las comunidades locales, define un panorama que se ajusta sólo mínimamente a la división de competencias vigente entre autoridad federal y provincial/territorial.

Un enfoque distinto caracteriza el último de los documentos oficiales para la administración del mar, el *Canada’s Ocean Action Plan* (“Plan de Acción Canadiense para el Océano”) de 2005. Más pragmático que el anterior, indica las directrices de actuación y define los ámbitos de intervención prioritaria del Gobierno de Canadá sobre el área marina. Confirma, además, su toma de conciencia acerca de la importancia de los océanos en la economía y en las políticas nacionales. Explicita como factor relevante para las actuaciones futuras de gestión oceánica, la

formulación de acuerdos entre los varios niveles de Gobierno y la posible participación en los procesos de toma de decisión de los ciudadanos y las partes interesadas (*stakeholders*). Con respecto a la “Estrategia de los Océanos”, la importancia atribuida a este último punto es menor en el texto del “Plan de Acción”, donde tampoco se esboza una propuesta concreta para dar viabilidad a esta relación de co-participación. Ello parece apuntar a una reafirmación de la hegemonía de las autoridades federales en la administración del territorio cubierto por la aguas, confirma su rol de liderazgo y, a la vez, la excepcionalidad marina con respecto a las tierras emergidas.

Del nivel federal al nivel provincial/territorial: estructuras administrativas y acuerdos para la gestión de los espacios marinos

El Gobierno de Canadá desde los tiempos del Dominio (1867) reconoció la importancia del medio marino y de sus actividades –de naturaleza económica, de defensa y de transporte, principalmente-, atribuyéndole un lugar propio dentro de un órgano ministerial que fue variando de nombre en las distintas épocas históricas según el énfasis puesto, cada vez, en aspectos particulares del uso del mar.

La denominación originaria de *Department of Marine and Fisheries* (Ministerio de Marina y Pesca), mantenida con pequeñas variaciones hasta 1930, ponía en relieve en especial modo la importancia de cuestiones relacionadas con la navegación y la seguridad marítima (instalaciones y estaciones de rescate, fuerza de policía marina, formación de navegantes, etc.), además de la actividad pesquera. Fue entre 1914 y 1920 cuando este órgano se disolvió y sus funciones pasaron al nuevo *Department of Naval Services* (Ministerio de Servicios Navales), con diferente enfoque.

Desde 1930 fue adquiriendo cada vez más importancia la gestión de la pesca: inicialmente se operó una separación entre Ministerio de Pesca y Ministerio de Marina (en 1936 absorbido por el de Transporte), y entre 1960 y 1971 el primero amplió sus funciones incluyendo la actividad forestal y convirtiéndose en *Department of Fisheries and Forestry* (Ministerio de Pesca y Asuntos Forestales). Entre 1971 y 1976 se anularon estas distinciones y las actividades relacionadas con el mar pasaron al único *Department of Environment* (Ministerio de Medio Ambiente). La importancia de la pesca volvió a sobresalir, causando nuevos cambios en la denominación del órgano legislativo: hasta 1979 *Department of Fisheries and Environment* (Ministerio de Pesca y Medio Ambiente) y desde entonces lo que ya indicamos como Ministerio de Pesca y Océanos (DFO).

La designación actual permite evidenciar, como hecho inédito, el reconocimiento de la relevancia del océano para Canadá por parte de la administración del país. El océano destaca como una unidad territorial específica, merecedora de una propia división ministerial y sujeta a una autoridad legislativa separada de las relativas a las tierras emergidas.

Mediante la actividad del Ministerio de Pesca y Océanos, el Gobierno federal traza un marco normativo válido para las trece entidades territoriales que componen el país. Dando actuación a los principios de reparto de competencias establecidos en las Leyes Constitucionales (1867-1982), centraliza las decisiones que atañen a la regulación del territorio oceánico canadiense, excluyéndolas del modelo de descentralización que interesa a los espacios nacionales no cubiertos por las aguas.

Coherentemente con la asignación asimétrica de competencias en materias marinas ya indicada, y en línea con una situación de casi-exclusividad federal sobre las aguas, las similitudes existentes en la estructura de Gobierno entre el nivel federal y el provincial no se reflejan en la presencia de un órgano correspondiente al Ministerio de Pesca y Océanos (DFO) en las Provincias. En ellas, las cuestiones relativas al uso de las aguas y a la explotación del lecho

marino y su subsuelo son absorbidas por ministerios diversos que, en los casos más cercanos al DFO, están orientados hacia la pesca y acuicultura; es así obviada la particularidad oceánica.

Un análisis de la organización administrativa y de la tipología de los ministerios que componen los trece Gobiernos subestatales, permite poner de relieve cierta heterogeneidad en número y nombres, lo cual refleja la presencia de distintas áreas de interés prioritario entre ellos. Son las Provincias más orientales del país -Terranova y Labrador, Nueva Escocia, Nuevo Brunswick, y la Isla del Príncipe Eduardo- las que cuentan con ministerios orientados más explícitamente a la actividad pesquera (*Department of Fisheries and Aquacultures* en las primeras tres y *Department of Fisheries* en la cuarta). Québec, en un nivel intermedio, también presenta un Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (*Department of Agriculture, Fisheries and Food*), mientras que en las restantes seis entidades (las Provincias de Alberta y Saskatchewan no son ribereñas de ningún océano) las competencias relativas a las actividades en el mar se distribuyen entre ministerios enfocados hacia los recursos naturales, el medioambiente, la energía o el desarrollo económico.

Las primeras cuatro provincias, colindantes, integran tres de las seis regiones administrativas (Cf. Cuadro 2 y Fig. 3) con que la autoridad federal divide el país (Golfo, Marítimas y Terranova y Labrador); de menor extensión en el conjunto nacional, tienen características geográficas y económicas que hacen de su relación con el mar unos casos de especial relieve en el marco de Canadá. En tales regiones la relevancia del uso del mar sobresale por la intensa actividad económica, de navegación, defensa e investigación que se desarrolla en sus aguas, así como por la alta variedad de especies marinas presentes y la riqueza de los ecosistemas.

Las unidades provinciales que las componen merecen de especial atención en el contexto del análisis del modelo canadiense de gestión de los espacios marinos, ya que en ellas se presentan los mayores conflictos relacionados con el uso del mar. Ello se debe, básicamente, a una superposición jurídica de doble tipo.

El primer tipo, de carácter interno a cada Provincia, se vincula a la existencia de una autoridad múltiple sobre el mar, por la intervención de diferentes ministerios y agencias locales en función de problemáticas específicas. La consecuencia directa es una falta de coordinación en las intervenciones y cierta “confusión administrativa” (Aldous, 2007). Ejemplar es el caso de Nueva Escocia, cuya administración detectó como grave problema interno, ya a principios de la década de los noventa, la existencia de una legislación poco armónica por parte de sus distintos Ministerios sobre el área costero-marina. Para corregirlo aprobó, entre 1993 y 1994, *Coastal 2000*, una iniciativa que define el marco institucional para la gestión y la responsabilidad sobre los espacios costeros; tiene entre sus objetivos la simplificación de los procesos de aprobación para los proyectos de intervención en tales zonas y la reconducción de la situación vigente de “duplicación legislativa”.

El segundo tipo de conflicto a que se enfrentan las Provincias, de mayor envergadura, se debe a la superposición entre normas locales y federales, a raíz de la ambigüedad jurídica no resuelta por la *Oceans Act* (Figuras 4, 5 y 6).

El interés demostrado en particular por Nueva Escocia, Nueva Brunswick y Terranova y Labrador sobre las aguas, el lecho y subsuelo marinos, ha fomentado reivindicaciones y demandas de control sobre tales ámbitos frente al Gobierno Federal, de modo más acentuado con respecto a otras zonas del país. De estas acciones pueden encontrarse precedentes en el período anterior a la independencia de la Federación canadiense, por ejemplo, las reclamaciones de Nueva Escocia y Nueva Brunswick sobre la Bahía de Fundy, con la que ambas limitan. En las dos Provincias, normativas locales regulan asuntos como la pesca o la protección de las zonas costeras y marinas: citamos la *Coastal Areas Protection Policy for New Brunswick* de 2002, en la cual se hace mención explícita a la importancia de las áreas costeras para la

identidad local[20] o, para Nueva Escocia, la *Beaches Act* (1993), la *Fisheries and Coastal Resources Act* (1996) o la *Wilderness Areas Protection Act* (1998). Además, los tribunales de ambas provincias han ejercido en varias ocasiones, en años pasados, la propia jurisdicción sobre algunas causas en el área marina (Chircop y Hildebrand, 2007, p. 27). También está abierta la cuestión de las competencias sobre Sable Island, parte del territorio de Nueva Escocia (Distrito 13 de Halifax), pero bajo el control federal de acuerdo a las Leyes Constitucionales (1867-1982) (art. 91; Cf. Cuadro 1).

Esta segunda forma de conflicto, entre administración, intereses y/o jurisdicción federales y provinciales, aunque particularmente evidente en las tres regiones más orientales de Canadá, se ha manifestado también con cierta persistencia en la costa del Pacífico, entre la Provincia de Columbia Británica y el Estado Federal. En este último caso se ha vinculado con el problema concreto de la explotación del petróleo y gas *offshore* y perdura desde los años setenta, cuando el Gobierno de Canadá suspendió los permisos de perforación vigentes y denegó la aprobación de nuevas exploraciones en el área[21]. El desacuerdo en la propiedad de algunos recursos petroleros entre el Gobierno Provincial y el Federal y la falta de conciliación acerca del marco reglamentario para su explotación, es lo que actualmente obstaculiza el desarrollo de la actividad (BCOOGT, 2003).

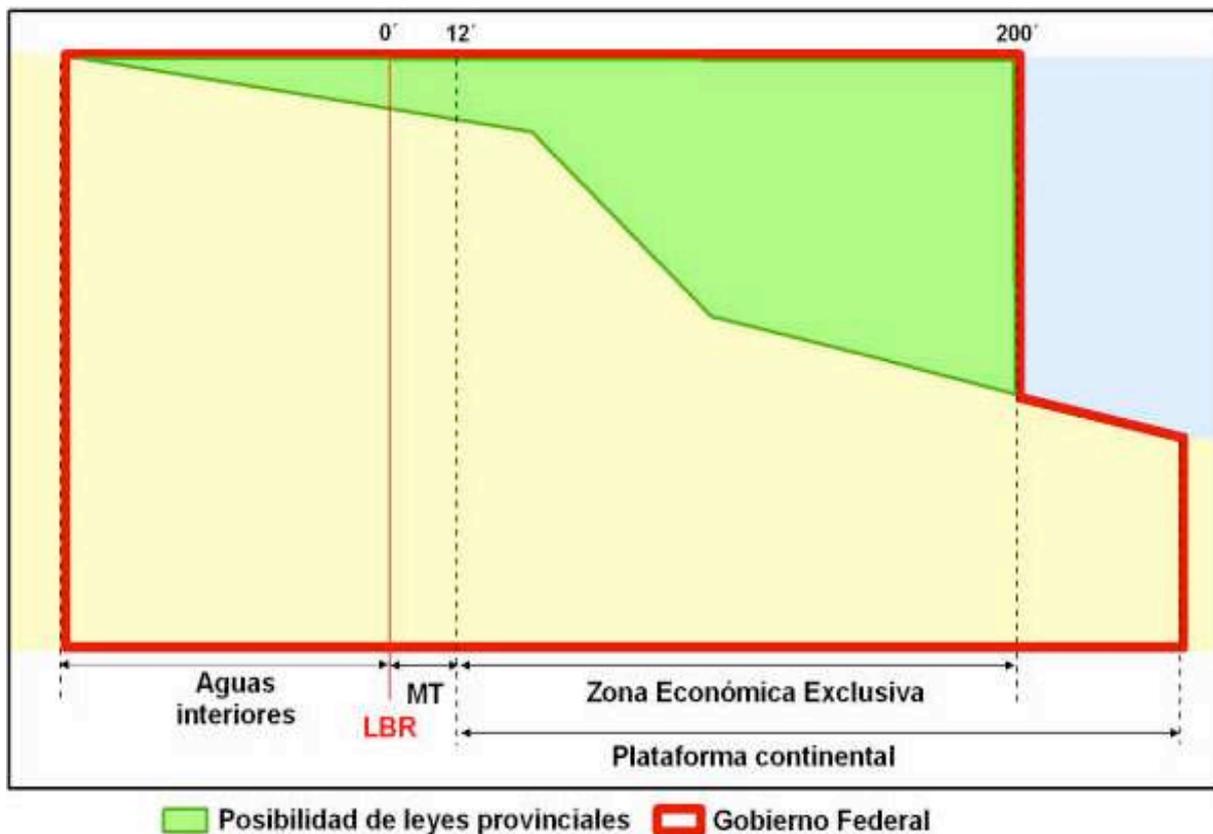


Figura 4. Competencias Federales y Provinciales según la *Oceans Act*.
Fuente: elaboración propia.

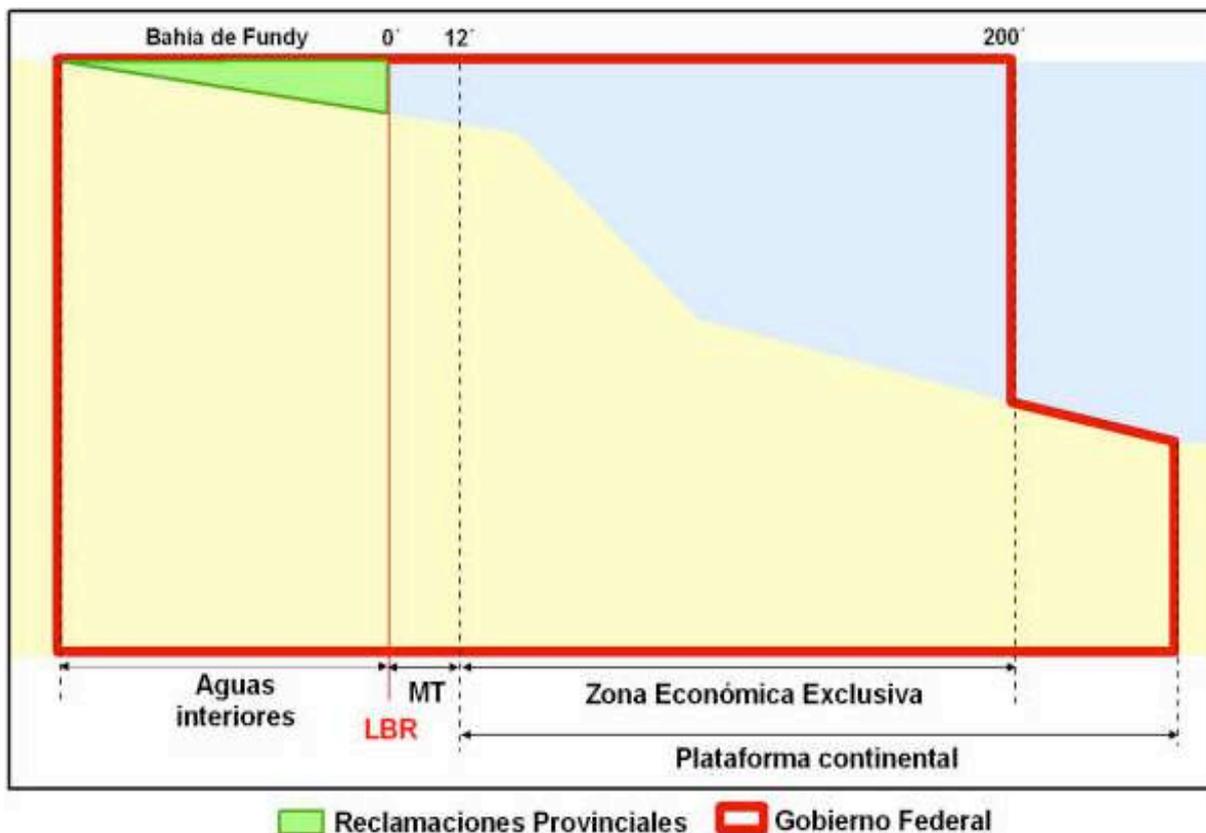


Figura 5. Competencias Federales y reclamaciones de Nueva Escocia y Nueva Brunswick.
Fuente: elaboración propia.

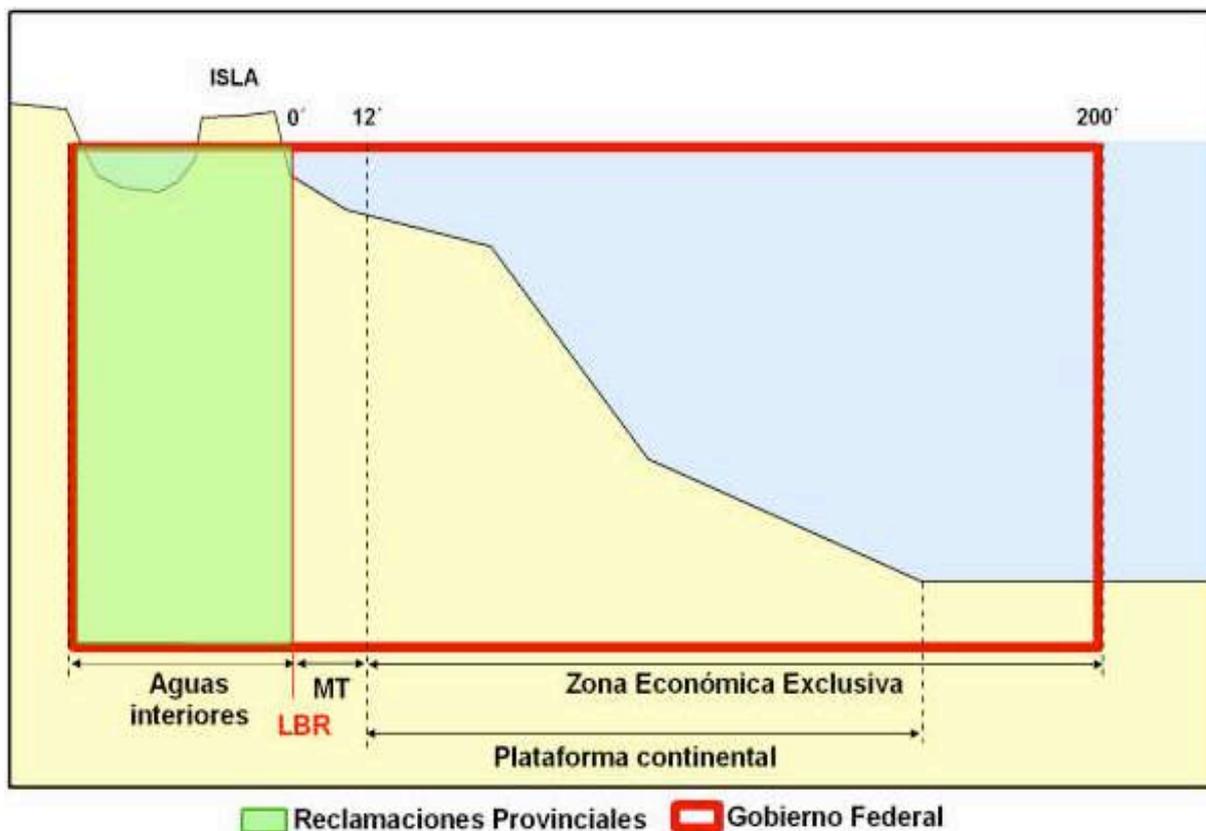


Figura 6. Competencias Federales y reclamaciones de British Columbia (Isla de Queen Charlotte e Isla de Vancouver).

Fuente: elaboración propia.

Considerando este último caso como una posible excepción, la tendencia que se ha demostrado desde los últimos años ochenta en las ocasiones de duplicidad o superposición legislativa para áreas marinas específicas, ha sido hacia la resolución del conflicto mediante convenios entre el Estado de Canadá y las autoridades provinciales/territoriales. Las cuestiones que mayormente han requerido de atención, han sido las relacionadas con la pesca y con la extracción de petróleo y gas *offshore*; indicamos a continuación los principales acuerdos desarrollados para regular la participación de ambos actores (Estado y Provincias/Territorios) en tales sectores.

Acuerdos entre Estado Federal y Provincias para la gestión de la actividad pesquera

Los convenios estipulados en este ámbito se desarrollan entre el Ministerio de Pesca y Océanos y las autoridades legislativas que en cada Provincia se ocupan de los asuntos marinos. Seis son las principales iniciativas de colaboración: dos con Nueva Escocia, uno respectivamente con Terranova y Labrador, Columbia Británica, Manitoba y la Isla del Príncipe Eduardo.

En el caso del *Canada–British Columbia Fish Habitat Management Act*, se especifican tanto las responsabilidades del Gobierno de Canadá (jurisdicción sobre la pesca en el litoral y en las aguas continentales, y responsabilidad legislativa para la protección del ecosistema marino) como las del Gobierno de Columbia Británica (responsabilidad de la gestión de la pesca en aguas dulces[22]), y se establece el compromiso de ambos para colaborar en conservar y proteger el hábitat marino para una pesca sostenible. Muy similar es el *Canada–Nova Scotia Fisheries Agreement*, donde se evidencia el rol de ambos Gobiernos, federal y provincial, para la gestión de la pesca y la protección del mar. Según la opinión de quien fue Ministro de Pesca y Océanos en el momento de la aprobación del acuerdo (1995), Brian Tobin, un aspecto relevante del mismo es su capacidad de facilitar a la industria pesquera local el trato con las dos administraciones y, a su vez, reducir los esfuerzos de las últimas en el ejercicio de las respectivas responsabilidades para la gestión de la actividad (Department of Fisheries and Oceans, 1995).

El *Canada–Newfoundland and Labrador Fishing Industry Renewal Initiative* (2006) consiste en un acuerdo con orientación económica, en el cual la cuestión del reparto de competencias entre Gobierno Federal y Provincia interviene transversalmente. Está enfocado a la renovación de la industria pesquera, con el objetivo de alcanzar la mejora económica y la competitividad para Terranova y Labrador. En el acuerdo se explicita la oportunidad de la participación de los grupos industriales interesados.

Otros tres acuerdos han sido establecidos, entre 2002 y 2003, entre el Estado canadiense y las provincias de Manitoba, la Isla del Príncipe Eduardo y Nueva Escocia (*Memorandum of Understanding on Fish Habitat Management*). En sus respectivos preámbulos se aclara que “las Provincias pueden regular ciertos aspectos en relación con la pesca, como el transporte, los permisos, el uso y la protección de los recursos”[23]. En el caso de Manitoba, en particular, se especifica que “la delegación de las responsabilidades para la administración de la gestión de la pesca en la Provincia de Manitoba ha tenido lugar mediante normativas y acuerdos, mientras que el Gobierno Federal ha mantenido sus propias responsabilidades para la administración de la conservación y protección del ecosistema”[24].

Acuerdos entre Estado Federal y Provincias para la explotación de los recursos del lecho y subsuelo marino

Acerca de la regulación de la actividad de extracción de petróleo y gas *offshore*, que fue gradualmente ganando importancia entre los múltiples usos de los recursos oceánicos, el Gobierno de Canadá estipuló acuerdos de gestión conjunta ("*joint management*")[\[25\]](#) con las provincias de Terranova y Labrador (1985) y de Nueva Escocia (1986).

En el primer caso, sobresale el aspecto de la concesión del control económico sobre tales actividades desde la autoridad federal hacia la provincial: "la legislación federal permitirá al Gobierno de Terranova y Labrador establecer y cobrar por las actividades relacionadas con el petróleo y gas *offshore* las tasas provinciales de aplicación general, como si tales actividades relacionadas con el petróleo se realizaran dentro de las tierras de la provincia"[\[26\]](#) (pto. 36). A su vez, como mecanismo de compensación para el Estado, se establece un sistema de pagos definido como *Equalization Offset Payments* desde la Provincia al Gobierno Federal (pto. 39). El esfuerzo de colaboración entre ambas partes es encarnado por la constitución de un órgano mixto encargado de la aplicación del convenio, integrado por un número igual de representantes del Estado central y de Terranova y Labrador (tres, respectivamente, más un presidente decidido de modo rotativo): el *Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board* (CNOBP).

El acuerdo con Nueva Escocia[\[27\]](#) también se apoya en la existencia de un Consejo, el *Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board* (CNSOPB) para su correcto cumplimiento. En él se pone de manifiesto que las decisiones sobre las áreas de mar costa-afuera (*offshore*) afectan a los diversos niveles de Gobierno y pueden ser tomadas por el Parlamento de Canadá, por el de Nueva Escocia o por el Consejo (CNSOPB) con o sin la necesidad de aprobación de los Ministros (art. 9.01). Además, en el texto destaca el reconocimiento, por parte del Gobierno Federal, de Nueva Escocia como Provincia productora de petróleo y gas, por lo cual participará en los procesos de negociación y consulta con el Gobierno central acerca de las políticas nacionales en cuestiones que atañen a dichos recursos (art. 25). En cuanto al cobro de las tasas por parte de la Provincia y sus pagos al Gobierno de Canadá, se desarrollan de acuerdo a un sistema análogo al establecido por Terranova y Labrador.

Una visión de conjunto de todos estos acuerdos pone en evidencia un tipo de relación asimétrica entre las partes, en la cual ocupa una posición hegemónica la autoridad representante del Gobierno Federal. La aplicación de convenios para una gestión conjunta de las actividades pesqueras o de explotación de gas y petróleo, aparece en todos los casos como el resultado de concesiones gubernamentales a las unidades provinciales (el uso, en los textos de los acuerdos, de expresiones como *delegation of responsibility* o *federal legislation [...] will permit o Government of Canada recognizes...*, lo acentúan). El Gobierno Central concede a las Provincias poder legislar sobre asuntos marinos, beneficiarse de los ingresos procedentes de la regulación de la explotación de sus recursos, o cooperar en la protección del ecosistema. De ello se desprende, no obstante la ambigüedad legislativa, cómo en la praxis canadiense las aguas oceánicas, el lecho y subsuelo se encuentran bajo el control y la autoridad máxima federal, quedando excluidas del proceso de descentralización aplicado a las tierras continentales.

Obviando tales consideraciones, y concentrándose en el aspecto más funcional de la relación entre el Gobierno de Canadá y el de las trece unidades territoriales que le componen, los expertos canadienses A. Chircop y L. Hildebrand (2006) aprecian la adopción de un enfoque pragmático y operativo para la resolución de los conflictos. No obstante su posible eficacia, lo que aquí creemos importante remarcar es que se trata siempre de soluciones parciales, elaboradas para solventar cuestiones específicas relacionadas con la realidad particular de cada Provincia/Territorio. De esta manera, se pone de relieve la carencia de una estrategia de conjunto, válida para el país entero, que permita definir el poder de control, los límites de acción y la facultad de disciplina sobre las áreas oceánicas por parte de los varios niveles de Gobierno.

Dentro de esta línea de actuación, y como iniciativa a medio camino entre un modelo de gestión del espacio marino centralizado o basado en la completa devolución de los poderes a los

Gobiernos locales, están las más recientes actuaciones de “gestión integrada” para las zonas oceánicas canadienses. Su puesta en marcha hace de Canadá un país a la vanguardia en la búsqueda de un nuevo modelo de aproximación a la administración del espacio oceánico que intenta aglutinar intereses y aportaciones de diferentes actores sociales, políticos y económicos. Se trata de iniciativas todavía recientes y limitadas a las pocas áreas de la geografía nacional que detallamos a continuación.

Iniciativas de Gestión Integrada del espacio oceánico canadiense

Entre estas iniciativas, surgidas a raíz de la *Canada Oceans Act* y que pretenden poner las bases para una política de gestión marina integrada de alcance regional, destaca la *Eastern Scotian Shelf Integrated Management Initiative* (ESSIM) como el ejemplo más avanzado y de mayor extensión geográfica (Kearney *et al.*, 2007). Se trata de una propuesta liderada por el Ministerio de Pesca y Océanos, y aplicada a una de las cinco áreas señaladas por el Plan de Acción Canadiense para el Océano como de intervención prioritaria[28].

Para la definición inicial de su extensión fueron dominantes los intereses pesqueros; el área coincide, efectivamente, con la zona de pesca delimitada por la *North Atlantic Fisheries Organization* (NAFO). Incluye la parte oriental de la plataforma escocesa a partir del límite exterior del mar territorial (lo cual excluye de los intereses de ESSIM una serie de actividades con impacto significativo en el ecosistema de la plataforma) (Chircop y Hildebrandt, 2006, p. 43-51). La frontera entre Nueva Escocia y Terranova y Labrador –fijada por el acuerdo entre el Gobierno Federal y el de las dos Provincias- no se corresponde exactamente con la delimitación del ámbito de ESSIM, que discurre por el centro del *Laurentian Channel*. El límite externo de ESSIM se hace coincidir con el de la Zona Económica Exclusiva de 200 millas[29] (Figura 7).

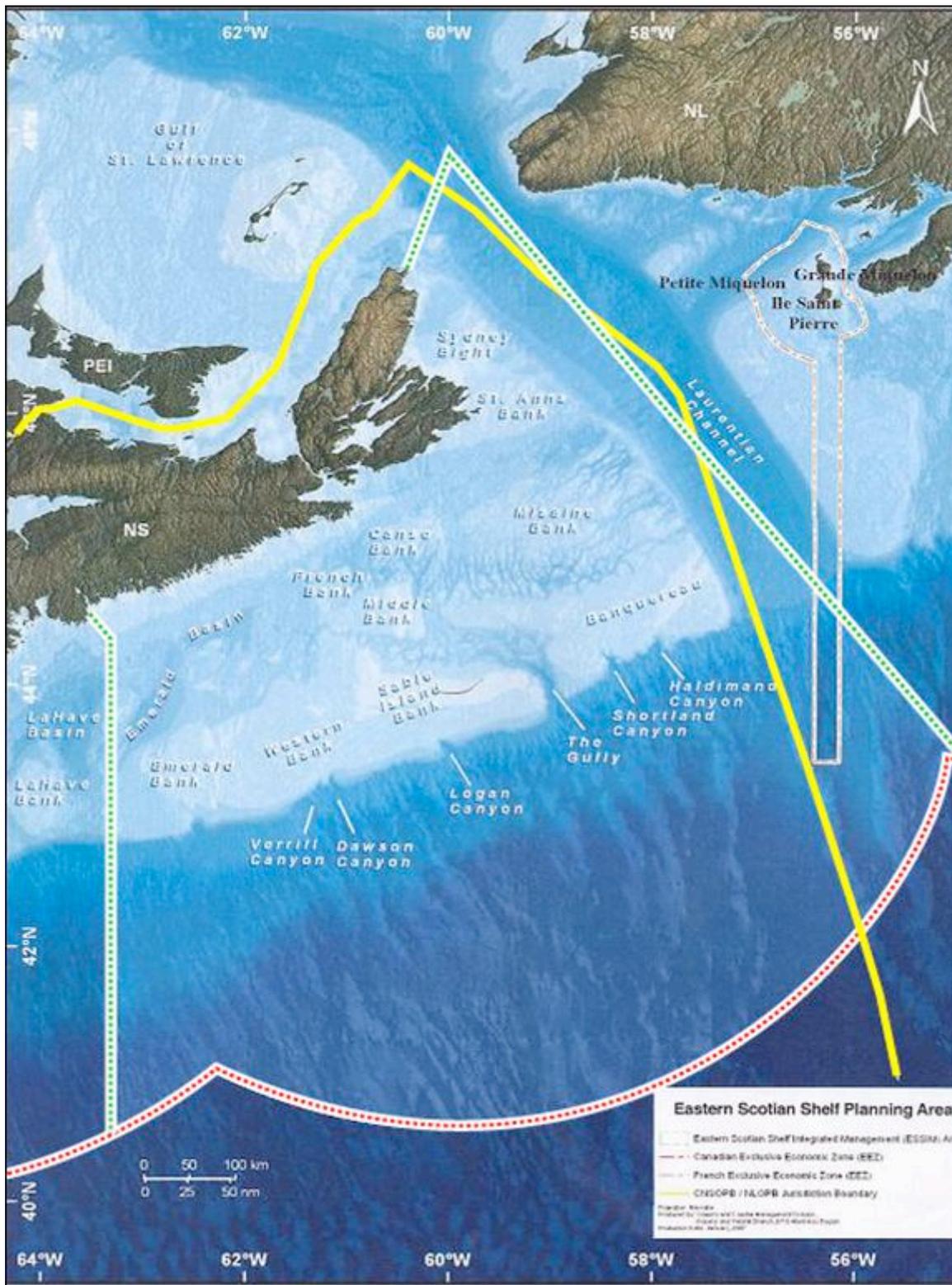


Figura 7. Límite provincial de la plataforma escocesa oriental.

Fuente: Government of Canada (2007).

La iniciativa consiste en un proceso de planificación regional que tiene como actores principales varios niveles de gobierno y las diversas partes interesadas (*multi-stakeholder*): para el desarrollo de los planes, el Ministerio de Pesca y Océanos trabaja con las agencias y

departamentos provinciales y municipales, con los grupos aborígenes y con las comunidades costeras (Chao *et al.*, 2004). Intervienen, además, tres agencias mixtas: *Canada-Nova Scotia* y *Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board* (CNSOPB y CNOBP) y el *Canadian Council of Ministers of Environment* (CCME), compuesto por los catorce ministros de Medio Ambiente del Gobierno Federal y de las trece Provincias/Territorios.

El modelo de planificación se apoya en cuatro estructuras principales: el *ESSIM Forum*, una arena de dialogo acerca de la gestión y planificación integral de los océanos, el *Stakeholder Advisory Council (SAC)*[30], el *Government Sector Structure* y el *ESSIM Planning Office* (Government of Canada, 2007). El desarrollo del plan de gestión integrada se realiza a través de un proceso de colaboración basado en el consenso entre las tres últimas estructuras, que presentan su propuesta de acción al Forum y a las comunidades, para luego pasar a la aprobación final de los Gobiernos Federal y Provincial.

En la actualidad, la planificación de la gestión marina integrada para la plataforma escocesa se encuentra todavía en su fase inicial, lo cual hace prematuro cualquier intento de balance de su efectividad y éxitos. Lo que sí merece destacarse es que se trata de la primera iniciativa operativa de mediano alcance que se propone involucrar activamente a sujetos municipales, a los grupos aborígenes, a las comunidades costeras y al conjunto de los ciudadanos, además de a las estructuras formales de gobierno nacionales y provinciales.

En la misma dirección, aunque con un desarrollo inferior, se dirigen propuestas como la *Beaufort Sea Integrated Management Planning Initiative* (BSIMPI) y el *Central Coast Integrated Management Initiative British Columbia* (CCIM). La primera surge a raíz del aumento del interés y la actividad de la industria en la extracción de petróleo y gas en el Ártico occidental (Elliot y Spek, 2004) y la segunda se elabora tras el incremento de la presión por la acuicultura, el turismo, la pesca deportiva y la posible extracción de petróleo y gas en la zona central de Columbia Británica. Ambas se fundamentan en la colaboración de los Gobiernos con las poblaciones aborígenes (Inuit –grupo Inuvialuit- en el primer caso y Primeras Naciones en el segundo) y con los grupos interesados (en el mar de Beaufort especialmente las industrias de la Asociación Canadiense de Productores de Petróleo CAPP).

Las últimas dos iniciativas, actualmente en sus momentos iniciales, se localizan en el Golfo de San Lorenzo (*Gulf of St. Lawrence Integrated Management – GOSLIM*) y en la Bahía de Placencia.

Consideramos el progresivo florecer de tales propuestas de actuación, tras la introducción de la noción de “gestión integrada” en el debate acerca de la administración de las áreas oceánicas, como un indicador de un proceso de gradual concienciación por parte de las administraciones del país acerca de la necesidad de elaborar un modelo de planificación para los espacios marinos en línea con los nuevos usos e importancia que ellos van adquiriendo. Nos preguntamos si la efectiva implicación de nuevos actores sociales en el proceso –tal como las poblaciones locales, las comunidades aborígenes y las industrias- podrá encaminarse hacia una gradual devolución de los poderes de decisión e intervención en el mar desde el Estado Central a las instancias subestatales, y ello conducir al logro de un novedoso modelo de gobernanza[31] marina.

Límites y logros del modelo actual de gestión del espacio oceánico canadiense

Indicamos, al principio del artículo, el caso de Canadá como uno entre los más avanzados, en el plano mundial, en cuanto a gestión y planificación del territorio oceánico nacional. Sin embargo, un análisis más atento de las políticas marítimas adoptadas en el marco de una estructura estatal federal del modelo de división de competencias entre administración central y administraciones provinciales/territoriales, y de las relaciones que se establecen entre ellas para la gestión de los recursos de las aguas, lecho y subsuelo marino, ha puesto de manifiesto, por

una parte, la presencia de incongruencias y de una fragmentación legislativa tanto en el ámbito nacional como en el provincial (Vardetzvaag y Rothwell, 2006, p. 400) y, por la otra, cierta ambigüedad normativa en la atribución de los poderes entre Gobiernos de diferente nivel, en virtud de la cual las Provincias buscan el propio nicho de participación en el mar. Lo anterior ha dado lugar a conflictos de intereses entre el Estado de Canadá y las autoridades provinciales para el control de algunas zonas del océano y para el disfrute de los beneficios procedentes de las actividades económicas que se realizan en ellas.

Todo ello se desarrolla a raíz de un proceso más complejo de cambio en el contexto global, que ha ido afectando tanto a las funciones del Estado y su modelo de soberanía, como a las de sus unidades territoriales internas y, finalmente, de sus espacios marinos.

La atribución a los océanos de un nuevo lugar en el marco de las políticas nacionales es vinculada a la mayor relevancia económica que ellos han ido adquiriendo, especialmente en las dos últimas décadas, en la dimensión mundial. De este modo, si en los tiempos pasados fue suficiente definir a grandes rasgos las competencias de Estado y Provincias sobre el mar –tal como se hizo en el *Constitution Act 1867* y en sus enmiendas- en la actualidad los nuevos intereses petroleros y de extracción de gas, en particular, que involucran a grupos empresariales nacionales e internacionales y a diferentes niveles de Gobierno, exigen una aproximación distinta por parte del Estado Federal.

Los últimos documentos publicados por el Ministerio de Pesca y Océanos, en los cuales se indica la relevancia del mar para la identidad de las poblaciones de Canadá, así como para su desarrollo económico, y donde se pone de relieve la necesidad de una gestión integrada de las zonas costeras y oceánicas, no han tenido como resultado la elaboración de una legislación específica, que permita definir los roles, funciones y poderes de los varios actores sociopolíticos en relación con los posibles usos del mar, y proporcionar un marco de actuación válido para todo el territorio nacional. Las reiteradas referencias, en la *Canada Oceans Strategy* y en el *Action Plan*, a la participación activa de los Gobiernos provinciales, territoriales y municipales de las comunidades costeras, los grupos interesados, las Primeras Naciones y demás representaciones étnicas, no se ha concretado en una efectiva redistribución de competencias por parte del Estado Federal. El reconocimiento de la especificidad de los espacios marinos en el marco de la territorialidad nacional, tampoco ha sido seguido por una modificación de la estructura administrativa y de Gobierno: la institución de un Ministerio de Pesca y Océanos (DFO) en el plano central, no se ha correspondido con la creación de órganos análogos que otorguen igual importancia –por lo menos formalmente- a los océanos en las Provincias y Territorios. El mismo DFO, como inercia de las experiencias y praxis más antiguas, sigue atribuyendo el peso mayor a la actividad pesquera[32] por encima de los nuevos posibles usos del medio marino.

El carácter innovador de la “Ley de los Océanos de Canadá”, así como de la “Estrategia de los Océanos” y del “Plan de Acción”, y la nueva visión del mar que les subyace, presentan un desajuste con las estructuras existentes para su administración. La actuación en la dimensión normativa no se ha realizado junto con una renovación en las instituciones y en los mecanismos gubernamentales para la gestión del mar. Se dificulta, todavía, a las instancias subestatales poder adquirir una mayor participación en la gestión del territorio oceánico, como parte de un proceso de gradual devolución del poder desde el Gobierno de Canadá, y en vista de posibles nuevas formas de integración en el plano político y en la arena económica mundial.

Constituye, por ciertos aspectos, una excepción la descentralización en la administración portuaria encaminada desde la última década del siglo XX, que ha permitido la intervención de actores públicos subestatales (Provincias, Regiones y Municipios) y del sector privado en unos 500 puertos medianos y pequeños (Debie, Gouvernal, Snack, 2007). Este proceso, guiado por el objetivo de lograr una mejor respuesta frente a las necesidades locales y reducir las

responsabilidades fiscales y los gastos por el Estado Federal, ha resultado en una multiplicación de actores –públicos y privados- interesados en la gobernanza de los puertos. Es interesante notar como el esfuerzo de devolución por parte del Gobierno central se ha circunscrito a las zonas portuarias, es decir a unas áreas que pueden ser consideradas “de límite” entre mar y tierra, en las cuales resalta particularmente la existencia de una vinculación entre ambos ámbitos.

Las evasivas demostradas, hasta ahora, por parte del Estado Federal en aplicar el modelo de descentralización terrestre a los océanos, y la reticencia a la cesión de ámbitos de autoridad a las unidades subestatales que lo componen, indican el anclaje en un modelo de soberanía nacional que en la actualidad se demuestra insuficiente para dar cabida al nuevo papel que lo marítimo empieza a tener en el diseño de la territorialidad nacional. Según tal modelo, la base territorial del Estado se identifica preponderantemente con las tierras emergidas, mientras que el espacio marino se vincula mayormente a la idea de “frontera” internacional. Ello le excluye de las dinámicas de descentralización que se aplican a la tierra firme y, a la vez, se pone como límite para la intervención de las Provincias y Municipios en las cuestiones marítimas.

La consideración periférica en el ámbito de la territorialidad estatal a la cual es sometido el medio marino reafirma un fenómeno que podemos definir como de “preeminencia telúrica”: en relación estrecha con la antigua noción griega de ecúmene (*οικουμένη*), las “tierras habitadas”, o “mundo conocido”, prevalecen sobre el mar. En las prioridades y las consideraciones del Gobierno parece así demostrarse cierta “inercia del ecúmene”, algo que poco se ajusta a la importancia globalmente creciente atribuida al mar.

En un Estado donde se pretende respetar las diversidades históricas, etno-culturales y geográficas de las varias unidades territoriales, y atribuir a las últimas un margen relativamente amplio de autogobierno, destaca la “excepcionalidad” del mar. Ello determina un modelo incompleto de descentralización, construido en función de la dualidad entre océanos y tierras continentales, que resulta en la negación de la correspondencia entre forma de ordenación territorial marina y terrestre.

No hay una base jurídica que explique las dificultades del Gobierno de Canadá en delegar a sus diez Provincias y tres Territorios las competencias sobre los asuntos marinos, más bien las explicaciones recaen en el terreno de las hipótesis. Es así que en el mutado contexto global donde, por intervención de nuevas dinámicas económicas y como consecuencia de la constitución de formaciones políticas supraestatales, los Estados nacionales van perdiendo progresivamente ámbitos de poder exclusivo y espacios de soberanía, y el mar aparece como un posible marco para el continuo ejercicio de la fortaleza estatal, a través del cual oponer resistencia al proceso de cesión de autoridad a los niveles de Gobierno inferiores. Aún más, los océanos constituyen el confín más externo del país y, en un plano más simbólico que efectivo, su completo dominio por parte del Estado central es una muestra de fuerza en las relaciones internacionales además de un rasgo distintivo de la autoridad federal sobre las de los Gobiernos subestatales que lo componen.

Las fricciones que se generan entre Provincias/Territorios y Estado Federal por el modelo de “descentralización selectivo” señalado, han recibido, hasta ahora, únicamente soluciones parciales, enfocadas a áreas geográficas específicas y a sectores de actividad concretos. En todos los casos, el actor principal es el Estado central, el cual “concede”, “permite” o “atribuye” a la contraparte provincial ciertas y determinadas competencias sobre el área marina. Aspecto positivo de este proceso es la flexibilidad y capacidad de adaptación de ambos Gobiernos provinciales y federales frente a una situación relativamente nueva, y el mantenimiento de un enfoque pragmático que permita alcanzar una solución en beneficio de sendos actores (en el caso de la extracción de petróleo y gas *offshore*, las Provincias reciben los impuestos por la actividad económica y realizan a su vez un pago al Estado Federal –*Equalization Offset*

Payment-). La vertiente negativa se encuentra en la ausencia de una solución de amplio espectro, que deja abierto el problema del conflicto en situaciones y áreas donde no se han estipulado acuerdos de administración conjunta.

Las zonas especialmente expuestas al surgimiento de estas problemáticas se corresponden con las regiones de la costa atlántica y la variable determinante, en última instancia, es la económica. Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Terranova y Labrador y la Isla del Príncipe Eduardo constituyen realidades cuya economía ha tenido como base de apoyo preponderantemente la actividad pesquera; han conocido un desarrollo industrial limitado y posiciones secundarias con respecto a otras Provincias centrales del país. La posibilidad de emprender actividades “no tradicionales” en el océano y con ellas alcanzar un grado mayor de desarrollo económico –como la explotación de petróleo y gas *offshore*- que se les abrió con mayor intensidad desde los años ochenta, colisionó con las potestades estatales de control del área marina, y vio en ello una fuerza de coerción y limitación para el ejercicio de la autoridad provincial.

De este modo, la cuestión de la reticencia a la descentralización administrativa para los espacios marinos y el relativo problema del reparto de competencias entre Estado y Provincias, se reconducen parcialmente hacia una cuestión de flujo de riquezas desde las zonas periféricas del país hacia el centro del sistema. Se vinculan, a través de una relación inversa, el control económico estatal sobre el medio marino y la autonomía política provincial sobre el mismo.

Todo lo anterior nos induce a pensar que Canadá, como Estado Federal, aún se encuentra a cierta distancia de un modelo de devolución del poder que equipare tierras y mar, y que se proponga como una forma de gestión de los espacios marinos capaz de dar protagonismo a los Gobiernos subestatales y a las entidades locales interesadas. Aunque se han cumplido pasos en tal dirección -a partir del reconocimiento de la importancia de los océanos para el país- quedan indefiniciones legislativas que impiden trazar una clara delimitación de competencias entre los varios actores.

Conclusiones

El objeto principal de esta investigación se ha centrado en determinar en qué medida en un Estado Federal (o caracterizado por la amplia autonomía de sus unidades político-administrativas internas) las dinámicas de descentralización político-territorial se han trasladado al espacio marítimo. Igualmente se ha tratado de aclarar si con el desarrollo de un nuevo paradigma de gestión oceánica –en Canadá impulsado por la *Oceans Act*- se ha dado lugar a un proceso de devolución de poderes en el que la nueva gestión del territorio marino haya implicado una alteración del *statu quo* de los niveles administrativos subestatales en relación con la gobernanza marina. Del estudio de Canadá como referente internacional en el que se inspiran otras iniciativas nacionales y supranacionales (Unión Europea), y del que pueden extraerse algunas lecciones para Estados altamente descentralizados como España, interesa destacar, entre otros, los siguientes puntos:

- La política oceánica de Canadá es un valioso referente para la comunidad internacional. Aunque internamente determinados colectivos e instituciones con intereses y responsabilidades ligados al sector marítimo mantengan una posición crítica, o incluso de cierta incredulidad, respecto a la influencia y el valor que el modelo canadiense pueda tener para otros países o entidades políticas[33], resulta ser una experiencia de la cual, por sus logros o por sus insuficiencias, pueden extraerse valiosas enseñanzas.
- Canadá puede considerarse como un Estado cuya descentralización es parcial, o selectiva, en el que el dominio marítimo queda en gran parte excluido. Si las tierras emergidas son objeto de la delegación de responsabilidades y poderes a los Gobiernos de las Provincias y Territorios, el mar permanece como un reducto reservado a la acción

del Gobierno Federal. Esta asimetría se pone de manifiesto en una serie de elementos, entre los que destacan: i) la ausencia de leyes específicas que definan los derechos de intervención en el medio marino por parte de los Gobiernos provinciales/federales y que establezcan de modo claro e inequívoco los límites de actuación de cada entidad administrativa; ii) los acuerdos, propuestas o iniciativas de intervención en el mar tienen como único sujeto impulsor al Ministerio de Pesca y Océanos (DFO) en representación del Estado central. En los casos de acuerdos de gestión conjunta, en particular, se puede apreciar el carácter de “concesión” desde la autoridad federal a las provinciales de los derechos de control y disfrute de ciertas zonas marinas; iii) en las iniciativas más recientes relativas a una gestión integrada de los océanos (*Oceans Act, Canada Oceans Strategy y Action Plan*), aunque se explicita la voluntad de involucrar en ella a los gobiernos provinciales/territoriales, los municipios, las comunidades costeras, las Primeras Naciones, otros grupos étnicos y demás partes interesadas, nunca se define una propuesta concreta y operativa que permita su intervención activa en el proceso de administración del espacio marino.

- Lo inédito del nuevo proceso de maritimización de la economía[34] explica los vacíos legales y la inexistencia de instituciones y mecanismos de resolución de conflictos, así como la dificultad de adaptación de la arquitectura político-institucional de un país al nuevo paradigma oceánico[35]. En este contexto, los acuerdos entre instituciones constituyen una vía “informal”, transitoria, de arreglo institucional que permite, no solamente la presencia de los distintos componentes político-institucionales del Estado, sino también una participación efectiva en las actividades económicas marítimas. Estos arreglos institucionales podrían arbitrarse en otros casos de Estados altamente descentralizados como España, en la fase de transición a un nuevo modelo institucional de “soberanía marítima”.
- El desarrollo del nuevo paradigma oceánico pone de relieve cómo una iniciativa basada fundamentalmente en la creación de un nuevo marco normativo se manifiesta insuficiente e incompleta si no va acompañada paralelamente de la creación de instituciones *ad hoc*. La fórmula “vinos nuevos en odres viejos” constituye un obstáculo y un riesgo para llevar a cabo estas nuevas políticas. Es necesario reconocer por otro lado que la dimensión institucional es quizá una de las piezas más complejas del nuevo orden oceánico.
- Existe, finalmente, un componente de fondo que está condicionando el desarrollo del nuevo paradigma oceánico: los nuevos intereses estratégicos y la conformación de los Estados con una fuerte dimensión marina obligan a reconsiderar el concepto de soberanía hasta ahora imperante caracterizado por el monopolio de los Gobiernos centrales en la *res maritima*.

Notas

[1] La relación con los océanos ocupa un lugar particularmente relevante en el modo de vida de los grupos aborígenes denominados “*First Nations*”, Inuit y Métis. Los primeros son pueblos nativos amerindios de varias etnias, y suman el 3,38% de la población de Canadá (Statistic Canada, 2006); los Inuit constituyen la mayor parte de la población de Nunavut (“Nuestra Tierra” en Inuktitut) (Bogliolo, 2007); los Métis (1,04% de la población) son portadores de una cultura que incorpora elementos aborígenes y europeos. A estos colectivos, a su “especial relación y conexión con los océanos, [...] aproximación holística al ambiente marino [...] y conocimientos ecológicos tradicionales”, hace mención el Ministerio de Pesca y Océanos canadiense en uno de sus más recientes documentos para la aproximación estratégica a la gestión del espacio marino (Government..., 2002, p. 7-8).

[2] En 1867 el Parlamento inglés –que entonces tenía el control sobre la mayor parte de los territorios septentrionales del continente americano– promulga el Acta Británica de Norteamérica, con la cual se proclama el Dominio de Canadá y se define gran parte del sistema de gobierno actual (Giraud, 1956). A las provincias originarias –Ontario, Québec, Nueva Escocia y Nueva Brunswick- se suman en 1870 los Territorios del Noroeste y Manitoba, de los cuales en 1905 se separan Alberta y Saskatchewan, en 1871 la Columbia Británica, en 1873 la Isla del Príncipe Eduardo y en 1895 las regiones árticas. En 1931 Canadá es proclamado Dominio Autónomo dentro del imperio británico (Conrad y Finkel, 2003). Las últimas provincias en incorporarse a la Confederación fueron Terranova y Labrador, en 1949. En 1999 Nuvavut consiguió la independencia de los Territorios del Noroeste.

[3] Canadá consta de diez Provincias (Ontario, Québec, Nueva Escocia, Nuevo Brunswick, Terranova y Labrador, Isla del Príncipe Eduardo, Manitoba, Saskatchewan, Columbia Británica y Alberta) y tres Territorios (Nunavut, Territorios del Noroeste e Yukón). La diferencia principal entre ellos consiste en que las Provincias reciben los poderes de gobierno directamente de la Corona, disfrutando de un mayor grado de competencias y derechos con respecto a los Territorios. Los últimos no tienen jurisdicción propia y los poderes de que disponen les son delegados por el Gobierno Federal.

[4] Un primer desplazamiento de poderes desde las autoridades federales a las Provincias ocurre a principio del siglo XX; un nuevo movimiento en dirección contraria acontece en coincidencia con la crisis económica mundial de 1929, por la necesidad de nuevas políticas sociales y del destino de fondos desde el centro a las entidades federadas (Cody, 1977). En los años cincuenta empezó a rescatarse el peso de las últimas a consecuencia de un cambio en el modelo fiscal (financiación compartida entre Gobierno de Canadá y Provincias/Territorios), aunque su mayor protagonismo consiguió sólo matizar el predominio del Gobierno central, sin rebasar las relaciones entre ellos (Cody, 1977, p. 66-67; Cameron y Simeon, 1999, p. 15-16). Demandas de autogobierno empezaron a fortalecerse por parte de Alberta, Columbia Británica y, especialmente, de Québec. Las tensiones intergubernamentales se agravaron en los años posteriores, definidos años del “federalismo cuestionado” (Méndez, 2004, p. 14) por poner en tela de juicio la estructuración y el funcionamiento del modelo federal. Las diferencias entre el Canadá anglófono y el francófono se han ido perpetuando a lo largo de las últimas décadas, con sus manifestaciones más visibles en los reiterados intentos de secesión de Québec (1980 y 1995).

[5] El Gobernador General actúa como eslabón de conexión entre Corona y Parlamento, con poder de supervisión y coordinación del trabajo del último, y desempeña una actividad ejecutiva con cierta carga simbólica.

[6] Esta denominación permite diferenciar esta figura del Primer Ministro, su análogo en el nivel central.

[7] La Cámara de los Comunes es elegida cada cinco años; se compone de 301 miembros, es decir, un representante por cada distrito electoral (ONU, 1998, p. 14). El Senado cuenta con 104 miembros, designados por el Gobierno con encargo vitalicio.

[8] Con *Constitution Acts 1867-1982* se indica el texto constitucional originario de 1867 y sus modificaciones posteriores hasta 1982.

[9] Sable Island es una isla de 34 Km². situada 180 Km. al sureste de Nueva Escocia. Su superficie arenosa de forma alargada y estrecha (42 Km. por 2 Km., en el punto máximo), cambiante por efecto de las dinámicas marinas, junto con las frecuentes nieblas y temporales que azotan a la zona, ha sido causa de numerosos naufragios para las embarcaciones en la ruta entre América del Norte y Europa, lo cual le ha valido el apodo de “Cementerio del Atlántico” (

Graveyard of Atlantic). Ello hace que se mencione en la Constitución como de especial responsabilidad del Gobierno Federal.

[10] Ministerio de Pesca y Océanos. En adelante aparecerá citado con su traducción española y/o su sigla en inglés (DFO). Se seguirá el mismo criterio en el caso de los otros Ministerios citados a lo largo del texto.

[11] Región del Pacífico, Central y Ártica, de Québec, de Terranova y Labrador, del Golfo y Marítimas. Cada una de ellas, con diferentes características, aplica las normas aprobadas a nivel federal y desarrolla programas distintos en función de la propia especificidad.

[12] La región Golfo incluye la parte norte de Nueva Brunswick, de Nueva Escocia y la Isla del Príncipe Edward; la región Marítimas comprende la parte sur de las dos primeras provincias; la región Pacífico se compone de British Columbia y Yukón; la región Central y Ártica, consta de Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Territorios del Noroeste y Nunavut. Solamente las regiones de Québec y Terranova y Labrador se corresponden con las provincias homónimas.

[13] “Política Oceánica para Canadá”, documento elaborado por el DFO. Establece cuatro objetivos básicos: fomento de la protección de los recursos y medio ambiente marino; protección de los derechos de soberanía de Canadá sobre tales recursos; promoción de industrias dinámicas, empleo y desarrollo económico en relación con los océanos; creación de condiciones favorables para el desarrollo de ciencias, tecnologías e ingenierías marinas.

[14] Existían, al contrario, leyes sectoriales y específicas, elaboradas por el Ministerio de Pesca y Océanos. Entre ellas: *Canada Coastal Fisheries Protection Act* (1985), *Fishing and Recreational Harbours Act* (1985), *Fisheries Act* (1985; la última revisión data de 2007), *Aboriginal Communal Fishing Licence Regulations* (1993), *Fishery (General) Regulations* (1993) y *Canadian Environmental Assessment Act* (1992). En el plano regional, provincial y territorial, también se aprobaron textos normativos de similares características: *Alberta Fisheries Regulations* (1998), *Atlantic Fisheries Regulations* (1985), *Maritime Provinces Fisheries Regulations* (1993), etc.

[15] Se indica aquí la fecha de aprobación del documento por parte del Ministerio de Pesca y Océanos. Su entrada en vigor tiene fecha 31 de enero de 1997.

[16] “[...] *the Minister of Fisheries and Oceans, in collaboration with other ministers, boards and agencies of the Government of Canada, with provincial and territorial governments and with affected aboriginal organizations, coastal communities and other persons and bodies* [...]”.

[17] Tales derechos se definen de acuerdo con lo establecido en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982). La superficie total de Canadá es de 9.984.670 km² (CIA, 2007), mientras que la extensión de su Zona Económica Exclusiva asciende a 5.599.077 km² (Sea Around Us, 2008) o 857.000 millas náuticas cuadradas (Smith, 1986, p. 13).

[18] Con “gestión integrada” (*integrated management*) se entiende “un modo global de planificar y gestionar las actividades humanas de modo que no entran en conflicto las unas con las otras y de modo que todos los factores sean considerados para la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos y el uso compartido de los espacios oceánicos” (Government of Canada, 2005, p. 13).

[19] “*Provinces have primary responsibility for provincial lands, the shoreline and specific seabed areas*”.

[20] “*Our coastal areas are an important part of New Brunswick identity*” p. 4, en: Government of New Brunswick (2002), *Coastal Areas Protection Policy for New Brunswick*, Department of the Environment and Local Government, Fredricton, N. B. Fuente: www.gnb.ca

[21] Como reacción a la decisión del Estado, en 1981 el Gobierno de Columbia Británica declaró reservados al propio disfrute los recursos del subsuelo desde la costa oeste de la isla de Queen Charlotte hasta la costa oeste de la isla de Vancouver; tras una negociación con el Estado para la jurisdicción de la extracción de petróleo y gas *offshore* (*Pacific Accord*), en 1989 la Provincia suspendió las perforaciones en los cinco años siguientes. En 2003 se instituyó el *British Columbia Offshore Oil and Gas Team*, como proyecto para responder a cuestiones clave en el desarrollo de la extracción (su compatibilidad con la propiedad de la Provincia sobre tales recursos, su contribución a la economía local y al bienestar de las poblaciones costeras, su sostenibilidad, etc.). Aún no se ha encontrado un punto de encuentro satisfactorio entre el Gobierno Federal y la Provincia (BCOOGT, 2003).

[22] En el texto legislativo se usa la expresión anglosajona “*non-tidal waters*”. La traducimos como “aguas dulces”, haciendo referencia a la interpretación dada por el mismo DFO (*non-tidal waters* como *fresh waters*) en su página web oficial (www.pac.dfo-mpo.gc.ca/recfish/licensing).

[23] “[...] *the provinces may regulate certain aspects relating to fisheries such as conveyances, leases, and resource usage and protection*”, en *Canada–Nova Scotia Memorandum of Understanding on Fish Habitat Management* (2003), DFO Canada – DFA Manitoba.

[24] “*Whereas, delegation of responsibility for administration of fisheries management in the Province of Manitoba has taken place through regulations and agreements, while the Federal Government has retained its responsibilities for administration of conservation and protection of fish habitat*”, en *Canada–Manitoba Memorandum of Understanding on Fish Habitat Management* (2003), DFO Canada – Conservation Manitoba.

[25] Donde no existen acuerdos, la explotación de gas y petróleo se rige por el *Canada Oil and Gas Operation Act*, de 1985 y revisado varias veces hasta 2003. Un caso aparte es el de Yukón: en virtud del *Canada-Yukón Oil and Gas Accord* de 1993, el Gobierno Federal transfiere al del Territorio la administración y la jurisdicción sobre gas y petróleo en el área terrestre de la provincia (*onshore*) y ciertas zonas marinas adyacentes a la costa norte (áreas de bahías y ensenadas limitadas por una línea recta, trazada a través de la entrada de las mismas en el nivel de la línea de bajamar).

[26] “*The federal legislation implementing the Accord, therefore, will permit the Government of Newfoundland and Labrador to establish and collect resource revenues and provincial taxes of general application as if these petroleum-related activities were on land within the province [...]*”, en *Memorandum of Agreement between the Government of Canada and the Government of Newfoundland and Labrador on Offshore Oil and Gas resources Management and Revenue Sharing* (1985), Dpt. of Energy, Mines and Resources Canada–Natural Resources NL.

[27] *Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord*, (1986), Dpt. of Energy, Mines and Resources Canada–Dpt. of Energy and Mines NS.

[28] Ellas son: la Bahía de Placencia, la Plataforma Escocesa, el Golfo de San Lorenzo, el mar de Beaufort y la zona del Pacífico en el norte de Columbia Británica.

[29] El límite de la ZEE es el único definido en la actualidad, ya que la delimitación del borde exterior del margen continental más allá de las 200 millas todavía no se ha sometido a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas. Se presume que una vez

fijado el borde exterior del margen continental, podría convertirse, a su vez, en el límite exterior de ESSIM (Figura 7).

[30] Compuesto por treinta y dos miembros entre el Gobierno de Canadá (4), de Nueva Escocia (3) y de Terranova y Labrador (1), los representantes de los *Offshore Petroleum Board*, de las poblaciones aborígenes, de las industrias, de la investigación académica y privada, de organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía.

[31] Con este concepto entendemos “un tipo de coordinación social (opuesta a la coordinación basada en el mercado o en la política) que surge de la constante interacción entre agentes sociales de distinto tipo” (Suárez *et al.*, 2007, p. 5). Intervienen en ello varios actores sociales, desde la arena pública o privada, sin la necesaria participación de las instancias tradicionales de Gobierno.

[32] Destacamos como la pesca estuvo reflejada en la mayor parte de las denominaciones adquiridas por el Ministerio desde 1867 hasta la actualidad; también indicamos como estuvieron enfocadas hacia tal actividad la mayor parte de las medidas legislativas de dicho Ministerio hasta la década de los noventa (cfr. nota n.º 16). Además, las entrevistas que se mantuvieron en el mes de septiembre y octubre de 2007 en el Bedford Institute of Oceanography (Halifax) y en la Mont St. Vincent University (Halifax) confirman que la actividad pesquera sigue siendo objeto de atención prioritaria para el DFO.

[33] Esta percepción pudo apreciarse en diversas entrevistas mantenidas con miembros de instituciones académicas y administrativas durante el trabajo de campo realizado en los meses de septiembre-octubre de 2007.

[34] Este fenómeno ha sido señalado en la obra de André Vigarié (1990).

[35] Véase J. L. Suárez de Vivero y J. C. Rodríguez Mateos (2007).

Bibliografía

ALDOUS, D. *Governance for integrated coastal ocean management (ICOM) planning for the Minas Basin, Bay of Fundy, Canada*. Graduation Project. Halifax: University of Dalhousie, 2007.

ALTADILL FERRÉ, J. B. La distribución de competencias entre la Federación y las Provincias en Canadá. In Mitjans Perelló, E.; Castella i Andreu, J. M. (coords.). *Canadá: introducción al sistema político y jurídico*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2001, p. 103-117.

BINNS, A. *et al.* Developing the concept of marine cadastre: an australian case study. [En línea]. Parkville, Victoria (Australia): University of Melbourne, 2004. <http://www.geom.unimelb.edu.au/research/SDI_research/publications/files/TT_Surveyor_%20Journal_2004.pdf>.

BOGLIOLO BRUNA, G. *Apparences trompeuses Sananguaq. Au coeur de la pensée Inuit*. Montigny-le-Bretonneux (France): Yvelinédition, 2007.

BRITISH COLUMBIA OFFSHORE OIL & GAS TEAM (BCOOGT). *Project Plan*, 2003. [En línea]. <<http://www.em.gov.bc.ca/offshore/reports/may03ProjectPlan.pdf>>

CAMERON, D.; SIMEON, R. Intergovernmental relations and democratic citizenship. In PETERS, B. G.; SAVOIE, D. J. (eds.). *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service*. Ottawa ; Montreal ; Kingston: Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 58-118.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook*. [En línea].

<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>

CHAO G. *et al.* *Overview of Federal, Provincial and International Ocean regulatory and policy frameworks on the Scotian Shelf*. Prepared for Federal-Provincial ESSIM Working Group. Dartmouth, Nova Scotia: Oceans and Coastal Management Division, Fisheries and Oceans Canada (Maritimes Region), 2004.

CHIRCOP, A.; L. HILDEBRND. Beyond the buzzwords. A perspective on integrated coastal and oceans management in Canada. In Rothwell, D. R.; VanderZwaag, D. L. (eds.). *Toward principled oceans governance. Australian and Canadian approaches and challenges*. London ; New York: Routledge, 2006, p. 19-71.

CODY, H. The evolution of federal-provincial relations in Canada: some reflections. *American Review of Canadian Studies*, 1977, vol. 7, n° 1, p. 55-83.

CONRAD, M.; FINKEL, A. *Canada: a national history*. Toronto: Longman, 2003.

DEBRIE, J. *et al.* Port devolution revisited: the case of regional ports and the role of lower tier governments. *Science Direct*, 2007, n° 15, p. 455-464.

DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS. Governments of Canada and Nova Scotia sign General Fisheries Agreement. [En línea]. *News Release*, 19 th of July 1995.
<<http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/1995>>.

ELLIOT, G. M.; SPEK, B. Integrated management Planning in the Beaufort Sea: Blending Natural and Social Science in a Settled Land Claim Area. In MUNRO, N. W. P. *et al.* (Eds.). *Making ecosystem-based management work*. Proceedings of the Fifth International Conference on Science and Management of Protected Areas (SAMPAA). Wolfville, Nova Scotia, 2004.

GIRAUD, M. *Historia del Canadá*. Barcelona: Salvat, 1956.

GOVERNMENT OF CANADA. *Constitution Acts 1867-1982*. Ottawa: Department of Justice, Canada, 1982.

GOVERNMENT OF CANADA. *Oceans Act*. Ottawa: Department of Justice, Canada, 1996.

GOVERNMENT OF CANADA. *Canada's Oceans Strategy*. Ottawa: Department of Fisheries and Oceans, Canada, 2002.

GOVERNMENT OF CANADA. *Oceans Action Plan*. Ottawa: Department of Fisheries and Oceans, Canada, 2005.

GOVERNMENT OF CANADA. *Eastern Scotian Shelf Integrated Ocean Management (ESSIM) Plan*. Dartmouth, Nova Scotia: Oceans and Habitat Branch, Fisheries and Oceans Canada, 2007.

- GOVERNMENT OF NEW BRUNSWICK. *Coastal Areas Protection Policy for New Brunswick*. [En línea]. Fredericton, N B: Department of the Environment and Local Government, 2002. <<http://www.gnb.ca/0009/0371/0002/coastal-e.pdf>>.
- KEARNEY, J. *et al.* The role of participatory governance and community-bases management in integrated coastal and ocean management in Canada. *Coastal Management*, 2007, nº 35, p. 79-104.
- MÉNDEZ LAGO, M. *Federalismo y partidos políticos: los casos de Canadá y España*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials, 2004.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Documento básico que forma parte integrante de los informes de los Estados Partes: Canadá*. HRI/CORE/1/Add.91. [En línea]. Ginebra: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 1998. <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.CORE.1.Add.91.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.CORE.1.Add.91.Sp?Opendocument)>
- UNCLOS. *United Nation Convention on the Law of the Sea*. [En línea]. Division for Ocean Affairs and The Law of the Sea, 1982. <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm>
- SEA AROUND US. *A global database on marine fisheries and ecosystems*. [En línea]. Vancouver: University British Columbia, 2008. <<http://www.seaaroundus.org>>.
- SMITH, R. W. *Exclusive Economic Zone Claims*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1986.
- STATISTICS CANADA. *Population by religion, by Provinces and Territories*. Ottawa: Statistics Canada's National Agency, 2006.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. *Atlas de la Europa marítima*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2007.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C. La gestión y conservación de los océanos. In Lamela, A. E *estrategias para la Tierra y el Espacio. Geoísmo y Cosmoísmo*. Madrid: Espasa, 2007, p. 188-268.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C.; FLORIDO DEL CORRAL, D. The paradox of public participation in fisheries governance. The rising number of actors and the devolution process. *Marine Policy*, 2008, vol. 32, p. 319-325.
- VANDERZWAAG, D. L.; ROTHWELL, D. R. Principled oceans governance agendas: lessons learned and future challenges. In Rothwell, D. R.; VanderZwaag, D. L. (eds.). *Toward principled oceans governance. Australian and Canadian approaches and challenges*. London ; New York: Routledge, 2006, p. 400-413.
- VIGARIÉ, A. *Économie maritime et géostratégie des océans*. Caen: Paradigme, 1990.
- WALMSLEY, D.; ARBOUR, J. *The Eastern Scotian Shelf Integrated Management Area: A Canadian Test Case* [Intergovernmental Oceanographic Commission: Testing and Evaluation of ICOM Handbook]. Darmouth, Nova Scotia: Oceans and Coastal Management Division, DFO, 2005.

[Edición electrónica del texto realizada por [Gerard Jori](#)]

© Copyright Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos y Sacchetti, 2010.

© Copyright *Scripta Nova*, 2010.

Ficha bibliográfica:

SUÁREZ DE VIVERO, Juan Luis; Juan Carlos RODRÍGUEZ MATEOS y Elena SACCHETTI. Canadá y el gobierno de los océanos: el espacio marítimo en un Estado descentralizado. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de enero de 2010, vol. XIV, nº 310. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-310.htm>>. [ISSN: 1138-9788].



[Índice de *Scripta Nova*](#) [Menú principal](#)