

ROBERTO E. LASTRA MIER*

ALBA R. VERGARA**

*Aguas marinas en Colombia, historia, desarrollo y
perspectivas de las políticas públicas para mares y océanos*

SUMARIO

Introducción. I. Evolución de las políticas nacionales para mares y océanos en Colombia. II. Similitudes y diferencias entre la PNAOCI y la PNOEC. III. Perspectivas y retos. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

El 71% de la superficie del planeta Tierra está constituido por mares y océanos, sin embargo, el conocimiento de sus riquezas y potencialidades es mínimo. A lo largo de la historia estos cuerpos de agua han servido tan solo como una vía de comunicación entre los países del mundo, pero los avances en la tecnología, el transporte y el comercio han inducido a una nueva forma de apropiación de los espacios marinos y oceánicos. Estas formas de apropiación han implicado a su vez el establecimiento de una normativa que permita un aprovechamiento y convivencia pacíficos entre los Estados, fruto de ello surgió la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar. A pesar de haber participado históricamente de sus negociaciones, Colombia no forma parte de los 168 países que han ratificado dicha convención. Este documento analiza la historia, desarrollo y evolución, así como las perspectivas del país en la esfera internacional en materia de políticas nacionales para mares y océanos.

PALABRAS CLAVE

Océanos, políticas, desarrollo, perspectivas, costas, historia.

* Doctor en Historia de la Universidad de Vigo, España y Abogado de la Universidad de la Costa. Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas en Legislación Ambiental de la Universidad del Atlántico (Barranquilla, Colombia) y docente de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: robertolastra@uniatlantico.edu.co.

** Doctora en Biología de la Universidad de Vigo, España y Bióloga Marina de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Docente de la facultad de Ciencias Básicas de la Universidad del Atlántico (Barranquilla, Colombia). Correo electrónico: albavergara@uniatlantico.edu.co.

ABSTRACT

Seas and oceans constitute 71% of the surface of the planet Earth. However, knowledge about its riches and potentialities is minimal. Throughout history, these bodies of water have served only as a means of communication between the countries of the world. Nevertheless, advances in technology, transportation and trade have led to a new form of appropriation of marine and oceanic spaces. These forms of appropriation have in turn implied the establishment of a regulation that allows peaceful use and coexistence among the States of the world, because of which the United Nations Convention for the Law of the Sea emerges. Colombia despite having historically participated in the negotiations of the same is not part of the 168 countries that have ratified the convention. The present document analyses the history, development and evolution, as well as the country's perspectives in the international sphere regarding national policies for seas and oceans.

KEYWORDS

Oceans, policies, development, perspectives, costs, history.

INTRODUCCIÓN

Por su localización geográfica en la zona tropical y en el continente, Colombia posee una enorme diversidad de sistemas ambientales marinos y costeros, que ofrecen una gran variedad de recursos naturales provenientes de un gran número de ecosistemas con amplio valor ecológico, paisajístico y económico. Algunos de los ecosistemas marino-costeros más estudiados, y por tanto regulados, son las lagunas costeras, los deltas y estuarios, los arrecifes de coral, los manglares, las praderas de pastos marinos, los sistemas de playas y litorales rocosos, entre otros (Avella et al., 2010; INVEMAR, 2018).

El territorio marítimo de Colombia se extiende aproximadamente por 928.660 km² (44% del territorio nacional), aportando un área marino-costera relativamente igual a la del territorio continental; con una posición privilegiada con jurisdicción y soberanía sobre dos océanos (Díaz, 2015; Rivera-Páez, 2017; INVEMAR, 2018). Los ecosistemas marino-costeros pertenecen a 12 de los 32 departamentos del país, y se encuentran repartidos en las tres costas de la siguiente manera: la costa Caribe continental, la costa Caribe insular

y la costa del Pacífico (Avella et al., 2010), lo cual resulta interesante desde el punto de vista jurídico para el manejo de sus recursos.

Como territorio, los mares y océanos deben ser pensados de forma volumétrica y multidimensional, sumando una dimensión temporal que se asocia a la limitación en el tiempo de las licencias, concesiones, etc., por medio de las cuales se otorgan derechos de uso (Rivera-Páez, 2017; Lastra-Mier y Vergara, 2018). Al tener un carácter tridimensional, contrario a la ordenación en tierra, en el mar es necesario tener en cuenta tres espacios a gestionar, ya sea por motivos económicos o ambientales: los fondos marinos, la columna de agua y la superficie (García-Sanabria, 2012).

Adicionalmente, la Zona Costera (ZC) es un espacio generador de importantes procesos ecológicos, económicos e institucionales, en el que se requiere una planificación y manejo enfocados en conciliar el uso del espacio y de los recursos naturales, convirtiéndose en el eje central y organizativo para la toma de decisiones. Lo anterior permite tener un enfoque administrativo hacia la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, siendo una meta internacional promovida desde la Convención de Ramsar (1971), la “Cumbre de la Tierra” (Río de Janeiro, 1992) y adoptada en los planes de acción de la “Agenda 21” del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) 1992 (INVEMAR, 2018). Sin olvidar que en términos generales la ZC es el principal eje de desarrollo económico del país, incluyendo actividades relacionadas con el transporte marítimo, el comercio exterior, la maricultura, el turismo, la pesca y el sector minero-energético (Ramos y Guerrero, 2010; Soria-Freire, 2015; INVEMAR, 2018).

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) n.º 14 es “Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”. Es importante recordar que los océanos proporcionan una gran variedad de recursos naturales fundamentales y servicios ambientales (servicios ecosistémicos), representados en los beneficios que directa o indirectamente obtenemos de ellos, incluyendo las funciones ecológicas que garantizan la biodiversidad (ecosistemas, especies y genes). Igualmente importantes son la regulación del clima, la protección de las costas de los efectos de eventos extremos (huracanes, tormentas y tsunamis), la captura de gases de efecto invernadero y el equilibrio en la composición química de la atmósfera, entre otros (Soria-Freire, 2015).

De forma general las ZC han registrado un claro proceso de concentración demográfica a nivel mundial. En términos de número de habitantes

Colombia es una excepción, con un bajo porcentaje de su población viviendo en sus costas. Para el año 2018 la población asentada en la franja costera del Pacífico era de aproximadamente un 5%, mientras que la del Caribe era del 22% del total de la población del país (DANE, 2018). Un patrón igual a lo observado en la zona andina es la concentración de la población en las áreas urbanas: las cabeceras municipales de las costas siguen congregando más del 77% de la población. Esta tendencia de concentrar la población en grandes centros urbanos puede conllevar la pérdida de importantes servicios de los ecosistemas en las ZC, lo que a menudo genera problemas y conflictos sociales importantes (Barragán, 2014). Como en muchos otros países del mundo, la biodiversidad marina y la pesca en Colombia están cada vez más amenazadas por el cambio climático, los proyectos de desarrollo, el crecimiento de la población, la introducción de especies invasoras, la sobrepesca, la exploración de petróleo y gas, entre muchas otras (Ramírez, 2016; De Andrés et al., 2018).

Para enfrentar la degradación de los ecosistemas costeros y la pérdida de servicios ecosistémicos es indispensable que los indicadores propuestos para la planificación y gestión sean sensibles a los cambios que se produzcan en la ZC. Esto implica que los gobiernos, la comunidad científica y la sociedad civil deben participar responsablemente en la planeación, la toma de decisiones y la definición de los usos de las zonas y ecosistemas costeros (Douve, 2008; Soria-Freire, 2015). Los beneficios de realizar una planificación espacial y temporal de los usos y actividades en las ZC son múltiples: ecológicos (identificación y reducción de conflictos entre los usos humanos y el medio marino que los soporta), económicos (reducción de conflictos entre usos incompatibles o el aumento de la seguridad jurídica en las inversiones) y sociales (aumento de las oportunidades para la participación ciudadana y de la comunidad en el desarrollo de actividades en el medio marino) (García-Sanabria, 2012).

Colombia ostenta una posición geoestratégica excelente para el desarrollo de actividades económicas, culturales y de conservación en sus ZC, ideal para promover el desarrollo general del país bajo el concepto de sustentabilidad. Considerando los enfoques del manejo ecosistémico e integrado como los componentes clave para alcanzar la sostenibilidad ambiental, a lo largo de esta investigación analizaremos las actuales políticas nacionales de mares y océanos, comprobando sus vínculos con los propósitos de conservación y uso sostenible de los recursos que deben responder a la implantación y regla-

mentación de la Ley 99, y que se enmarcan en la aprobación del Convenio de Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994 y Política Nacional de Biodiversidad [PNB] aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en 1995). De acuerdo con Vides et al. (2012), las políticas nacionales deberían estar enfocadas en: a) mejorar la calidad de vida de las comunidades costeras; b) promover la armonización entre el desarrollo económico y social con la conservación de océanos y costas; c) alcanzar la equidad social y el alivio de la pobreza, y d) promover los valores sostenibles y la apropiación ética.

Para el logro de los objetivos planteados se realizó un detallado análisis desde la perspectiva histórico-legislativa de las políticas nacionales en materia de planificación, ordenamiento, gobernanza y gestión de los recursos naturales de las ZC de Colombia. Se utilizaron fuentes secundarias de información, tales como convenios, tratados, documentos de política (CONPES), así como un análisis de la conectividad entre estos y la abundante reglamentación expedida como resultado de las políticas y los compromisos internacionales. Finalmente, se analizan los proyectos de la política que Colombia pretende asumir en el marco de la designación de la Década de los Océanos 2020–2030 (Colombia Potencia Biocéanica 2020–2030), propuesta en concordancia y cumplimiento de los compromisos adquiridos mediante el ODS n.º 14.

I. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES PARA MARES Y OCÉANOS EN COLOMBIA

La historia de las políticas públicas nacionales en materia de mares y océanos es relativamente reciente. Como resultado de la participación en las reuniones de Estocolmo de 1972, Colombia adquirió el compromiso de implicarse más activamente en la protección de sus recursos naturales. Fruto de ello fue la expedición en 1974 del Decreto ley 2811, conocido como el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables, que en su momento se constituyó en el primer cuerpo normativo de carácter integral cuyo objetivo era la protección del medio ambiente (actualmente integrado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 denominado del “Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”). Hasta 1974 Colombia no contaba con antecedentes similares, ya que durante las décadas precedentes las normas en materia de protección eran las de carácter sectorial, es decir, enfocadas a ámbitos específicos. La normatividad existente era derivada de intereses puntuales, dependiendo de sectores ambientales particulares, como suelos, aguas, bosques, etc. En el

caso concreto de las aguas marinas y las zonas costeras y oceánicas el país no contaba con una legislación específica, y desde la perspectiva de documentos programáticos no existía una política de carácter público, situación que se mantuvo hasta finales de la década de los ochenta del siglo xx.

Durante muchos años, el único cuerpo legislativo en el que se establecía la necesidad de preservar los ecosistemas marinos y costeros era el Decreto ley 2811 de 1974, y como muestra del desapego institucional hacia el tema marino, de los 340 artículos contenidos en dicha norma tan solo tres (164 a 166), correspondientes al Título IV “Del mar y su fondo”, estaban dedicados directamente a la protección de los territorios marinos y costeros. Adicionalmente, el país fue adquiriendo, previamente a la Convención de Río de 1992, una serie de compromisos internacionales en materia marina, sin que ello respondiera a una política pública coordinada y sistemática. A manera de ejemplo podemos citar una serie de convenios internacionales suscritos por Colombia, ver tabla 1.

TABLA 1. CONVENIOS INTERNACIONALES
SUSCRITOS POR COLOMBIA RELACIONADOS
CON LAS ÁREAS MARINAS Y COSTERAS

EVENTO	LUGAR	AÑO
Conferencia sobre el medio ambiente y el hombre.	Estocolmo, Suecia	1972
Convención internacional para la prevención de la contaminación por buques (MARPOL).	Londres, Inglaterra	1973
Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico sudeste.	Cali, Colombia	1981
Acuerdo sobre la cooperación regional para el combate contra la contaminación del Pacífico sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas.	Lima, Perú	1981
Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar. Firmado mas no ratificado.	Montego Bay, Jamaica	1982
Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe.	Cartagena, Colombia	1983
Protocolo para la conservación del Pacífico sudeste contra la contaminación proveniente de las fuentes terrestres.	Quito, Ecuador	1985
Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico sudeste.	Paipa, Colombia	1989

(continúa)

EVENTO	LUGAR	AÑO
Protocolo relativo a las áreas de flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe.	Kingston, Jamaica	1990

Fuente: modificado de Steer et al. (1997).

Hasta 1992 este panorama normativo se mantuvo sin grandes cambios, continuando con el proceso de adhesión a compromisos derivados de la participación en diversos escenarios internacionales. Uno de los más importantes fue el proceso de negociaciones de la Convención de Río de 1992, que desembocó en la expedición de la Ley 165 de 1994, mediante la cual Colombia ratificó el convenio y acogió los principios y directrices que de él emanan. Otro compromiso derivado de circunstancias similares fue la Agenda 21, por medio de la cual Colombia acordó adoptar el Programa de Acción de las Naciones Unidas cuyo objetivo es impulsar la sostenibilidad a nivel mundial y orientar la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo para el siglo XXI. Como estrategia global, dicha agenda fue suscrita por Colombia y otros 172 países miembros de Naciones Unidas comprometidos en la construcción de políticas ambientales, económicas y sociales encaminadas a alcanzar un desarrollo sostenible.

Entre los objetivos planteados con estos compromisos se incluye el referente a la conservación y desarrollo de los espacios marinos y oceánicos enmarcados en el Capítulo 17 de la Agenda 21. Adicionalmente, Colombia ha venido adhiriendo otros compromisos en el mismo sentido: el Convenio de la Diversidad Biológica (CDB), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (APICD) (Ley 557 de 2000), la Red de Información y datos del Pacífico Sur para el Apoyo a la Gestión Integrada de Áreas Costeras (programa SPINCAM), la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), convenios enfocados en la protección de especies en peligro como tortugas, mamíferos, y la Convención para la Regulación de la Caza de Ballenas de 1946, entre otros. Igualmente, Colombia es país miembro del Corredor Marino del Pacífico Este Tropical (CMAR), iniciativa de cooperación regional para la conservación y uso sostenible de los recursos marinos, liderado por los gobiernos de Ecuador, Costa Rica, Colombia y Panamá (Sandoval y Liévano, 2012). Por último, debemos resaltar el Mandato de Yakarta de 1995, instrumento mediante el cual se pone de relieve

la importancia de la metodología del Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC), como estrategia de conservación y desarrollo del medio marino.

A partir de ese momento se planteó la necesidad de establecer una política nacional de carácter público encaminada a la protección de los recursos naturales marinos y costeros. No en vano aproximadamente el 50% del territorio de aguas jurisdiccionales colombianas, cuentan con una ZC¹ que equivale aproximadamente al 1,5% del territorio emergido. Resultado de estas iniciativas, Colombia dio inicio al proceso de fortalecimiento de su estructura institucional y jurídica en materia medioambiental, con la expedición de la Ley 99 de 1993, mediante la cual se creó el Ministerio de Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) (actualmente integrada en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015).

Dando continuidad a lo establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991 y, con base en lo desarrollado en materia medio ambiental y en los compromisos internacionales adquiridos por el país, se dio inicio a un proceso de concertación interinstitucional mediante el cual se abordó lo ordenado por la Ley 99 de 1993, en referencia a los mares y océanos del territorio nacional. Así, en 1996 se iniciaron las primeras reuniones y talleres encaminados a formular una política, logrando la participación de los diferentes entes relacionados con el tema: el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Medio Ambiente, la Armada Nacional, Dirección General Marítima (DIMAR), Colciencias, los centros e institutos de investigación, las universidades, las Corporaciones Autónomas y Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR), las entidades territoriales y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

El documento resultante de estos procesos de concertación fue presentado al Consejo Nacional Ambiental en el 1998. Sin embargo, solo fue aprobado en calidad de lineamientos de política y se solicitó su reestructuración al considerar que debía ser mucho más amplio. En el año 2000 se presentó y aprobó finalmente como política nacional, denominada “Política Nacional

1 La zona costera es un espacio del territorio nacional definido con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas. Está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo, en donde se presentan procesos de interacción entre el mar y la tierra. Contiene ecosistemas muy ricos, diversos y productivos dotados de gran capacidad para proveer bienes y servicios que sostienen actividades como la pesca, el turismo, la navegación, el desarrollo portuario, la explotación minera y donde se dan asentamientos urbanos e industriales (MMA, 2000).

Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI)”: la cual se

... fundamenta en la promoción de la utilización de las herramientas que nos brinda el ordenamiento territorial para asignar usos sostenibles al territorio marítimo y costero nacional, a propiciar formas mejoradas de gobierno que armonicen y articulen la planificación del desarrollo costero sectorial, a la conservación y restauración de los bienes y servicios que proveen sus ecosistemas, a la generación de conocimiento que permita la obtención de información estratégica para la toma de decisiones de manejo integrado de esta áreas y a impulsar procesos de autogestión comunitaria y de aprendizaje que permitan integrar a los múltiples usuarios de la zona costera en la gestión de su manejo sostenible (PNAOCI, 2000).

Como resultado y desarrollo de las estrategias planteadas en la PNAOCI, se dio inicio al proceso de creación y/o adopción de mecanismos de protección y conservación de recursos naturales costeros y oceánicos. Se crearon diversas Áreas Marinas Protegidas (AMP) y las Reservas de la Biosfera de SeaFlower y Ciénaga Grande de Santa Marta, fortaleciendo igualmente los Parques Nacionales Naturales Marinos, y la expansión e inclusión en 2006 del Santuario de Fauna y Flora de Malpelo en la Lista de Patrimonio Mundial.

Adicionalmente, el 1.º de julio de 2007 se expidió la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC). De esa forma Colombia contó a partir de ese momento con una nueva herramienta de política con un carácter más integral, que aportó una visión de conjunto respecto de los espacios costeros y del océano, promoviendo su desarrollo sostenible, así como los intereses marítimos de la Nación. Por tanto, la PNOEC se constituyó en la carta de navegación que le permitió al país direccionar y promover sus intereses marítimos, generando un espacio que busca reconocer las distintas acciones de todos los sectores del gobierno y de la sociedad, en procura del reconocimiento del mar, las costas y regiones insulares como parte constitutiva del Estado (PNOEC, 2012). De esa manera, Colombia pasó a contar con dos políticas públicas en materia de mares, océanos y espacios costeros: la PNAOCI considerada como una política sectorial, y la PNOEC como una política de Estado reconocida a nivel internacional al igual que las de Australia, Canadá, Japón, Brasil, Estados Unidos de Norte América, Noruega, Portugal y Rusia (Unesco, 2007).

Durante la primera década del siglo XXI la estructura institucional del país en materia de mares y océanos sufrió altibajos. Tan solo a un año de

expedida la PNAOCI, el Ministerio del Medio Ambiente se transformó en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, lo que significó un menoscabo en la capacidad de actuación en temas relacionados con las ZC y los mares, pues las competencias fueron asignadas a la Dirección de Ecosistemas (art. 12 Dcto. 216 de 2003). Igual sucedió con la Dirección de Política Ambiental del DNP, lo cual se tradujo en una reducción considerable de la capacidad de toma de decisiones del tema marítimo. Posteriormente, y a pesar de que en 2002 se adoptó el documento CONPES 3164, que aprobó el Plan de Acción de la PNAOCI 2002-2004, la debilidad institucional ya había hecho mella en el correcto desarrollo de la política (DNP, 2013).

Cuando se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011) se establecieron directrices de gran importancia en materia de manejo de zonas costeras y marinas. El artículo 207 reglamentó la protección de los ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos de todas las zonas marinas de jurisdicción nacional definidos por el *Atlas de Áreas Coralinas de Colombia* y el *Atlas Las Praderas de Pastos Marinos en Colombia: estructura y distribución de un ecosistema estratégico*, elaborados por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (INVEMAR). En su párrafo primero aclaró que “... en arrecifes de coral y manglares se prohíbe el desarrollo de actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial de arrastre y la extracción de componentes de corales para la elaboración de artesanías”. Con respecto a los pastos marinos estableció en su párrafo segundo que “... se podrá restringir parcial o totalmente el desarrollo de actividades mineras, de exploración y explotación de hidrocarburos, acuicultura y pesca industrial de arrastre con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces”. Sumado a lo anterior, ordenó que el Gobierno Nacional, dentro de los noventa días calendario siguientes a la expedición de dicha ley, reglamentara los criterios y procedimientos para el efecto. Así, el Decreto 1120 de 2013 reglamentó las Unidades Ambientales Costeras (UAC), norma que adicionalmente determinó la restricción de actividades en zonas de pastos marinos. Este decreto fue integrado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 (Título 4, Aguas Marinas).

Por último, en referencia a los *planes de manejo*, en el párrafo tercero del artículo 207 de la Ley 1450 de 2011 se establecieron las pautas generales para la conservación y restauración, manejo integrado y uso sostenible de

ecosistemas de arrecifes de coral, otorgándole la competencia para tal fin a las CAR de los departamentos costeros, las cuales, con el apoyo técnico de los institutos de investigación, deberían elaborar los planes de manejo costero de las denominadas UAC, en un término no mayor a dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la ley.

Por su parte, el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, estableció que a partir de su expedición

... las CAR de los departamentos costeros, ejercerán sus funciones de *autoridad ambiental* en las zonas marinas hasta el límite de las líneas de base recta establecidas en el Decreto 1436 de 1984, salvo las competencias que de manera privativa corresponden al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina).

Para aclarar lo pertinente a la definición de las jurisdicciones, el párrafo primero establece que:

... en los sectores en los cuales no se encuentran establecidas las líneas de base recta, la zona marina se fijará entre la línea de costa y hasta una línea paralela localizada a doce millas náuticas de distancia mar adentro, en todos los casos la jurisdicción de la autoridad ambiental será aquella que corresponda a la mayor distancia a la línea de costa.

Sin duda uno de los aspectos más interesantes en esta perspectiva temporal lo constituyó la expedición del Decreto 1120 de 2013, al que se hizo referencia en los párrafos anteriores y que vino a reglamentar las UAC y las comisiones conjuntas estableciendo las reglas de procedimiento y criterios para reglamentar la restricción de ciertas actividades. La importancia de esta norma estriba en que establece una serie de conceptos o definiciones que resultan de vital trascendencia al momento de adoptar decisiones en el ámbito marino y costero. De hecho en el artículo segundo se especifican varias definiciones que si bien se venían utilizando desde tiempo atrás, tan solo fueron aclaradas mediante esta norma.

Así, mediante el Decreto 1120 de 2013 (integrado en el Dcto. Único Reglamentario 1076 de 2015, Título 4 Aguas Marinas), la UAC se determinó como "... el área de la zona costera definida geográficamente para su ordenación y manejo, que contiene ecosistemas con características propias

y distintivas, con condiciones similares y de conectividad en cuanto a sus aspectos estructurales y funcionales”. Con base en esta definición se adoptó un concepto novedoso al plantear que para preservar, conservar y manejar un determinado bien natural, en este caso un ecosistema costero, deben primar los criterios de tipo ecosistémico sobre los de carácter político administrativo. De igual manera, la misma norma estableció que cuando la zonificación resultante abarque más de una entidad territorial (departamento)², se debe crear una “comisión conjunta” cuyo objetivo es “concertar y armonizar el proceso de ordenación y manejo de las Unidades Ambientales Costeras comunes” (art. 10.º Dcto. 1120 de 2013, en adelante art. 2.2.4.2.4.2 Dcto. Único Reglamentario 1076 de 2015).

Entre los criterios de zonificación para la creación de las UAC se especificó la distinción entre zona costera continental y zona costera insular. Con el fin de tener una mayor claridad acerca del proceso de zonificación a que es sometida la UAC, se establecieron tres subzonas que permiten una mejor clasificación de los espacios de acuerdo con criterios de tipo ecosistémicos (gráfica 1), siendo definidas de la siguiente manera:

1. *Subzona marino-costera o franja de mar adentro*. Franja de ancho variable comprendida entre la Línea de Marea Baja Promedio (LMBP) y el margen externo de la plataforma continental, correspondiendo este margen al borde continental donde la pendiente se acentúa hacia el talud y el fondo oceánico. Para efectos de su delimitación se determinó convencionalmente este borde sobre la isóbata³ de 200 m. Igualmente se estableció que en los casos en que la plataforma continental se vuelva extremadamente angosta, esta franja se fijará entre la LMBP hasta una línea paralela localizada a 12 mn de distancia mar adentro (p. ej., frente a Bocas de Ceniza, el sector de Santa Marta y el

2 CPN. “Artículo 297. El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución”. Artículo 298. “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga”.

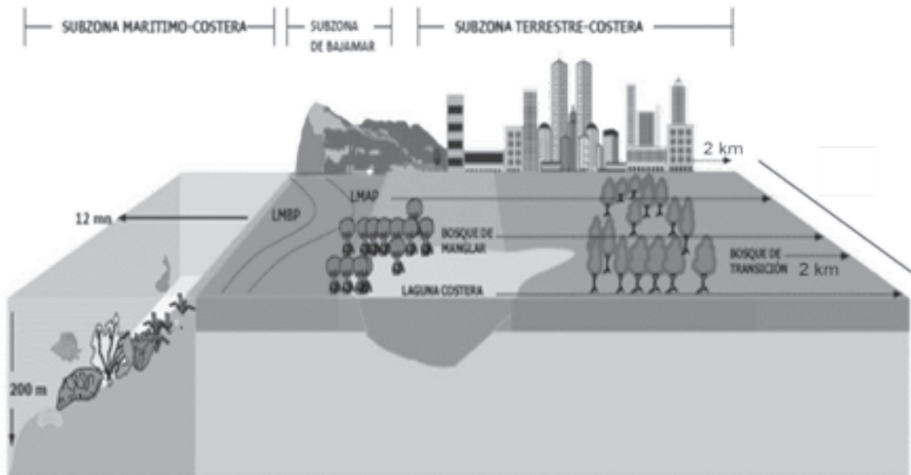
3 Curva que se utiliza para la representación cartográfica de los puntos de igual profundidad en el océano y en el mar, así como en lagos de grandes dimensiones.

comprendido entre Cabo Corrientes y la frontera con la República de Panamá). Las áreas insulares localizadas sobre la plataforma continental están incluidas en esta subzona (archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, Gorgona y Gorgonilla).

2. *Subzona de bajamar o franja de transición.* Es la franja comprendida entre la LMBP y la Línea de Marea Alta Promedio (LMAP). El ancho de esta subzona está básicamente condicionado por el rango de amplitud mareal, la pendiente de la costa o la topografía de los terrenos emergidos adyacentes a la línea de costa.

3. *Subzona terrestre-costera o franja de tierra adentro.* Abarca el área comprendida desde la LMAP hasta una línea paralela localizada a dos kilómetros tierra adentro, que se fijará a partir del borde externo de: 1. Los ecosistemas de manglar y del bosque de transición en el Pacífico; 2. De la cota máxima de inundación de las lagunas costeras que no poseen bosques de manglar asociados; 3. Las áreas declaradas como protegidas (marino-costeras) de carácter ambiental, nacionales, regionales y locales, y 4. El perímetro urbano de los centros poblados costeros (art. 3.º Dcto. 1120 de 2013, en adelante art. 2.2.4.2.1.1. Tipos de zonas costeras. Dcto. Único Reglamentario 1076 de 2015).

GRÁFICA 1. LÍMITES DE LA ZONA COSTERA CONTINENTAL



Fuente: modificado de INVEMAR et al., 2008. LMBP: Línea de marea baja promedio; LMAP: Línea de marea alta promedio; mn: millas náuticas.

Con base en lo establecido en el Decreto 1120 de 2013, en particular lo mencionado en su artículo 3.º, se crearon diez UAC bajo criterios de carácter ecosistémico (gráfica 2). A continuación se explica cada una:

1. *Caribe insular*. Comprende el territorio del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, incluyendo su territorio emergido y sumergido.

2. *Alta Guajira*. Desde Castilletes (frontera con Venezuela) hasta la margen noreste del río Ranchería en el departamento de La Guajira.

3. *Vertiente Norte de La Sierra Nevada de Santa Marta*. Desde la margen de la boca del río Ranchería (incluyéndola) hasta la boca del río Córdoba (incluyéndola) en el departamento del Magdalena.

4. *Río Magdalena, complejo Canal del Dique-Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta*. Desde la boca del río Córdoba hasta Punta Comisario. Incluye las islas Tierra Bomba y Barú, y el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

5. *UAC Estuarina del río Sinú y el Golfo de Morrosquillo*. Desde Punta Comisario hasta Punta del Rey, límites de los departamentos de Antioquia y Córdoba. Incluye el archipiélago de San Bernardo, y las islas Palma, Fuerte y Tortuguilla.

6. *UAC del Darién*. Desde Punta del Rey, límite de los departamentos de Antioquia y Córdoba, hasta cabo Tiburón (frontera con Panamá) en el departamento del Chocó.

7. *Pacífico Norte Chocoano*. Desde la frontera con Panamá (Hito Pacífico) hasta Cabo Corrientes en el departamento del Chocó.

8. *Baudó-San Juan*. Desde Cabo Corrientes hasta el delta del río San Juan (incluyéndolo), en el departamento del Chocó.

9. *UAC del Complejo de Málaga-Buenaventura*. Desde el delta del río San Juan hasta la boca del río Naya en el departamento del Valle del Cauca.

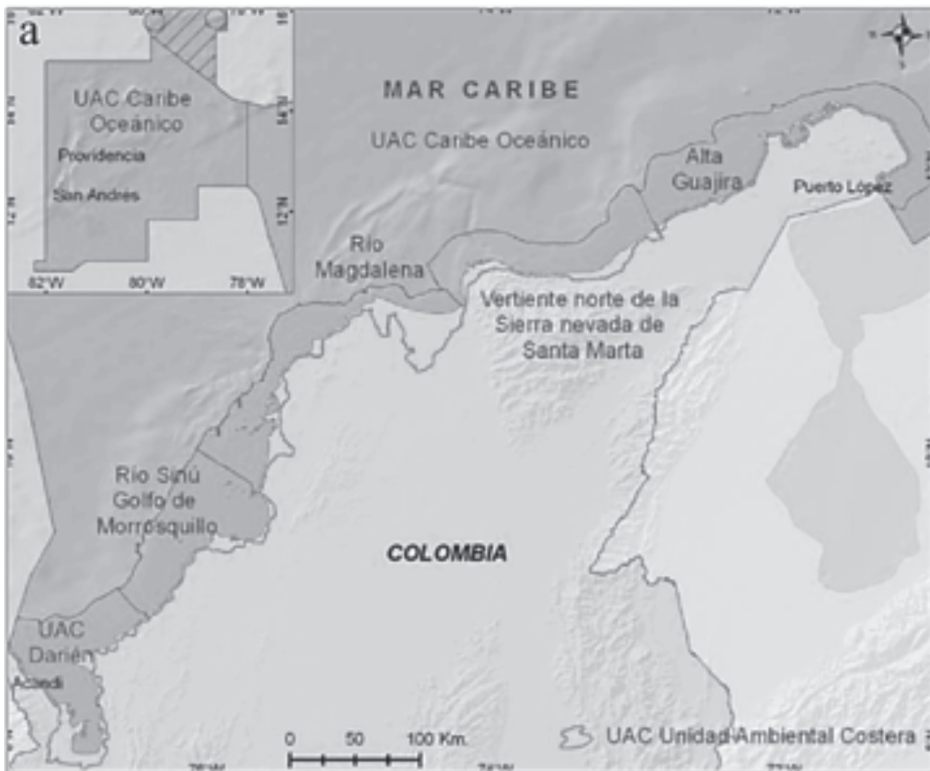
10. *UAC de la Llanura Aluvial Sur*. Desde la boca del río Naya en el límite del departamento del Cauca, hasta la boca del río Mataje (Hito Casas Viejas-Frontera con Ecuador) en el departamento de Nariño. Incluye las islas de Gorgona y Gorgonilla.

De igual forma, por medio del artículo 5.º del Decreto 1120 de 2013 (art. 2.2.4.2.3.1, Dcto. Único Reglamentario 1076 de 2015), se crearon los Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC), instrumento de planificación "... mediante el cual la Comisión Conjunta o la autoridad ambiental competente, según el caso, definen y orientan la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales cos-

teras”. Al respecto es necesario puntualizar que los POMIUC vienen a nutrir una gama de instrumentos de planificación en materia medioambiental. Los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) deben estar coordinados junto con el POMIUC (art. 6.º Dcto. 1120 de 2013; en adelante art. 2.2.4.2.3.2 Dcto. Único Reglamentario 1076 de 2015) resaltando que de acuerdo con lo establecido en el artículo 23 del Decreto 1640 de 2012, estos instrumentos “se constituyen en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.º de la Ley 388 de 1997”.

GRÁFICA 2. SECTORIZACIÓN
DE LAS ZONAS COSTERAS COLOMBIANAS

a. UNIDADES AMBIENTALES COSTERAS DEL CARIBE



b. UNIDADES AMBIENTALES COSTERAS DEL PACÍFICO



Fuente: modificado de INVEMAR, 2015.

II. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LA PNAOCI Y LA PNOEC

A pesar de estar enfocadas en un mismo propósito estas dos políticas presentan características diferenciales. Desde la perspectiva de los objetivos la PNAOCI tiene un marcado énfasis medio ambiental y fue creada e implementada por el Ministerio del Medio Ambiente. Por el contrario, la PNOEC está enfocada en la coordinación interinstitucional, estableciendo las bases de gobernabilidad de lo que denomina un “Estado marítimo”, mediante mecanismos que relacionen diferentes sectores, promoviendo el desarrollo y el crecimiento económico del sector marino nacional, por medio de la coordinación institucional, legal y técnica (PNAOCI, 2000; PNOEC, 2012).

Al analizar más detalladamente los objetivos planteados en cada una de las políticas, tenemos que la PNAOCI se centra en

... propender por el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras, que permita mediante su manejo integrado, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana, al desarrollo armónico de las actividades productivas y a la conservación y preservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros (PNAOCI, 2000).

En el caso de la PNOEC, los objetivos han sido reevaluados recientemente, presentando un cambio en su planteamiento. Al momento de su expedición estaba básicamente enfocada en el “desarrollo integral de los espacios oceánicos e insulares del país”, para lo cual debía incluir

... las orientaciones, los contenidos, los instrumentos, los mecanismos, las definiciones, las modificaciones institucionales y la previsión de resultados, mediante una acción de coordinación, integración y articulación de las entidades, tanto miembros como asesoras, involucradas en el proceso de elaboración de la política.

Y todo ese proceso debía ser liderado por la Comisión Colombiana del Océano (CCO) (PNOEC, 2012). Actualmente dichos objetivos han sido reformulados para enfocarse en

... establecer un marco para el desarrollo y fomento de los intereses marítimos nacionales, a través de una integración efectiva y armoniosa entre los actores encargados de su ejecución, garantizando la cabal administración de los usos establecidos para el territorio, aprovechamiento económico de las actividades marino-costeras,

beneficio público, conservación del ambiente, promoción del desarrollo sostenible del océano y los espacios costeros, desarrollo sociocultural, vigilancia y control de los espacios jurisdiccionales.

Como objetivo principal plantea que se debe “salvaguardar para las generaciones actuales y futuras un territorio sano, seguro, desarrollado y próspero que permita convertir a Colombia en una Potencia Media Oceánica que redunde en el aumento de la calidad de vida de los habitantes y el desarrollo nacional” (PNOEC, 2017).

Desde el punto de vista de los compromisos internacionales, mientras que la PNAOCI busca cumplir con aquellos derivados de la suscripción y ratificación de la CBD y el Compromiso de Yakarta, aprobados mediante la Ley 165 de 1994; la PNOEC se orienta hacia los objetivos trazados de la integración de Colombia en la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI), organismo internacional dependiente de la Unesco. Como hemos señalado, esta política es reconocida como una de las diez “políticas de Estado” a nivel global, cuyo objetivo se enfoca en potencializar el desarrollo y conservación de los mares (Unesco, 2007).

Con respecto a las áreas temáticas en las que se sustentan las políticas igualmente se observan diferencias conceptuales y de enfoque. La PNAOCI posee cuatro: a. Ordenamiento ambiental territorial; b. Sostenibilidad ambiental de los sectores; c. Sostenibilidad de la base natural, y d. Calidad ambiental del medio marino. A su vez, esta política se sustenta en cuatro instrumentos: 1. La base científica; 2. El conocimiento y la información; 3. La gobernabilidad, y 4. La educación y participación.

En el mismo punto la PNOEC cuenta con cuatro áreas temáticas enfocadas en el desarrollo institucional por medio de dos componentes, por un lado el poder naval y por otro el poder marítimo, evidenciado mediante el ejercicio de control del mar en aguas jurisdiccionales nacionales. Una de las áreas está enfocada en el desarrollo económico, buscando integrar los sectores que convergen en el tema oceánico y costero, propendiendo por la modernización y optimización de la infraestructura pública, fomentando de esta manera la inversión privada y la libre competencia. Otra de las áreas está encaminada al desarrollo oceánico y costero, para garantizar el derecho de los colombianos a gozar de un ambiente sano mediante la protección del patrimonio natural, para lo cual incluyó los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como componente de vital importancia al momento de planificar el orde-

namiento costero y oceánico. Igualmente plantea la inclusión del desarrollo sociocultural, para permitir que los colombianos conozcan y entiendan los espacios costeros desde la perspectiva del aprovechamiento sostenible. Buscando una actualización en 2017 se expidió una reformulación de la PNOEC, adecuándola a las circunstancias sociales, económicas, políticas y ambientales, respondiendo así a la necesidad de plantear nuevos retos, para llevar al país hacia una mayor competitividad a través de su consolidación como Potencia Media Oceánica (PMO)⁴ (PNOEC, 2017).

Debemos resaltar que una PMO está asociada directamente a tres variables:

[...] a) Posición oceánica y marítima: en la que se hace necesario resaltar la concepción territorial de los espacios oceánicos, costeros e insulares, así como los procesos de utilización, delimitación, ocupación, presencia y control, elementos indispensables y necesarios para la apropiación territorial; b) Voluntad política de poder marítimo: inclinación de los tomadores de decisiones y de la población en general por una visión del territorio marino-costero como un recurso y espacio de expresión de su voluntad como Estado y Nación, y c) Intereses Marítimos Nacionales (IMN)⁵: comprendido por las aspiraciones del Estado relacionadas con el conjunto de beneficios de carácter político, económico, social, ambiental y militar que puede ofrecer el aprovechamiento y uso del mar en todas las actividades relacionadas con el territorio marítimo nacional (PNOEC, 2017).

III. PERSPECTIVAS Y RETOS

Con un espacio marino y costero de proporciones tan considerables, las perspectivas y retos para Colombia son igualmente enormes. En razón a que el interés colombiano por el desarrollo y aprovechamiento de estos espacios

4 PMO cataloga a un Estado que posee elevadas capacidades de poder marítimo nacional para la gestión integral del territorio, asegurándole la capacidad de proyección y participación decisiva en los escenarios internacionales; todo ello con el propósito de incrementar el bienestar de su población, aumentar el desarrollo sostenible y afianzar su capacidad de influencia regional y que, adicionalmente, cuenta con recursos marinos e instrumentos políticos que le permiten hacer un buen uso de su posición oceánica (PNOEC, 2017).

5 Los Intereses Marítimos Nacionales (IMN) del Estado colombiano son: 1. Soberanía e integridad del territorio marítimo nacional; 2. Conciencia, apropiación territorial y cultura marítima; 3. Recursos ambientales marino-costeros; 4. Educación marítima; 5. Investigación científica, tecnológica y de innovación; 6. Poder naval; 7. Seguridad integral marítima; 8. Ordenamiento marino-costero; 9. Transporte y comercio marítimo; 10. Turismo marítimo y recreación, Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC 53); 11. Industria naval y marítima; 12. Minería marina y submarina, y 13. Pesca y acuicultura (PNOEC, 2017).

es más bien reciente, los logros han sido acordes con ese tiempo y se podrían dividir en dos aspectos: los referidos a las políticas nacionales relacionadas con la definición de espacios territoriales en sentido estricto, y los relativos al punto de vista medioambiental.

Con respecto a los primeros la política nacional en materia de fronteras y definición de espacios territoriales ha sido compleja. El artículo 101 de la Constitución Política Nacional de 1991 estableció la forma y definición de los espacios territoriales nacionales⁶. No obstante, debemos recordar que, si bien es cierto que Colombia adoptó la gran mayoría de los conceptos aceptados por la legislación internacional en materia de definición de espacios marítimos, no forma parte de la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar (CONVEMAR), y en ese sentido es de resaltar que históricamente el país participó activamente en los procesos de negociación de dicho instrumento jurídico, incluso llegando a su firma, pero no a su posterior y necesaria ratificación.

Con todo, desde una perspectiva histórica vale la pena resaltar que el país participó en las reuniones que forjaron la legislación internacional en torno a los mares y océanos desde los años cincuenta del siglo XX. Hecho demostrado con la firma y ratificación de dos de las cuatro convenciones surgidas de las reuniones de Ginebra, nominadas como la I Conferencia de Derecho del Mar 1956-1958:

1. Convención sobre la Plataforma Continental, ratificada mediante la Ley 9.^a de 1961;
2. Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar, ratificada mediante la Ley 119 de 1961.

Desde la perspectiva medioambiental las dos políticas nacionales coexistentes en materia de mares y océanos han tenido desarrollos concordantes. La

6 Artículo 101 CPN. “Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República. Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen. También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales”.

PNAOCI no ha sufrido mayores alteraciones desde el momento de su creación, pero sí un gran desarrollo desde el punto de vista normativo, lo cual, si bien no se ve reflejado en una mejora sustancial y apreciable a simple vista, en cuanto al freno del deterioro de los recursos costeros y marinos, es un logro dado el poco tiempo desde su implementación. A la fecha son muchas las estrategias normativas expedidas por el gobierno nacional con base en los principios y lineamientos planteados en la política.

Teniendo en cuenta los ejes temáticos planteados por la PNAOCI referentes al ordenamiento territorial, este objetivo ha estado orientado a “la inclusión de los ecosistemas marinos y costeros en los criterios de ordenación del territorio, reconociéndolos como parte integral y estratégica del mismo con el fin de armonizar sus usos y las actividades que en él se realicen” (PNAOCI, 2000). Como resultados visibles se ha expedido una serie de cuerpos normativos que han logrado que se incluya el ordenamiento territorial desde la perspectiva marino-costera en la agenda legislativa nacional, tales como las leyes que definen los PND, mediante los cuales se les ha otorgado a las CAR la categoría de autoridades ambientales (Ley 1450 de 2011) o el Decreto 1640 de 2012, normas integradas en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, por el cual se reglamentan, entre otras, las UAC. Adicionalmente, se ha avanzado en la definición de los lineamientos para una política nacional de definición de áreas marinas protegidas y la creación de algunas de ellas (Seaflower, Ciénaga Grande de Santa Marta, etc.).

En cuanto a la *sostenibilidad ambiental de los sectores*, su objetivo está enfocado en establecer los “lineamientos ambientales para el desarrollo de actividades productivas que se realicen en los espacios oceánicos y las zonas costeras”. Las instituciones relacionadas (Ministerio de agricultura, Ministerio de Minas y Energías, institutos de investigación, DIMAR, Unidad Especial de Parques Nacionales, Colciencias, entre otras) han venido impulsando una serie de iniciativas enfocadas en la consolidación de la reglamentación de las áreas marinas protegidas y el apoyo a la creación de los planes de ordenamiento de las UAC, tanto en el Caribe como en el Pacífico y la zona insular, incluyendo dentro de ellas lo referente a la zonificación de manglares y planes de manejo de humedales (Resolución 196 de 2006). Además, se han establecido pautas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, tales como playas y zonas turísticas, y la creación de las políticas nacionales de gestión integrada de biodiversidad y servicios ecosistémicos.

Con respecto a la *calidad del ambiente marino*, cuyo objetivo está enfocado en “proporcionar un ambiente marino y costero sano que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la población”, los esfuerzos se han centrado en la expedición de normas relativas al control de la introducción de especies invasoras (Res. 848 de 2008), la elaboración de las políticas nacionales de gestión de riesgo de desastres y la creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (Ley 1523 de 2012). Sin embargo, es necesario seguir trabajando en el establecimiento de pautas y políticas referentes a la creación y dotación de mecanismos adecuados para los vertidos de aguas residuales de las poblaciones ribereñas en aguas marinas. Recientemente se expidió la Resolución 0883 del 18 de mayo de 2018, mediante la cual se establecieron los parámetros y valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas marinas, anotando que su implementación es una tarea a desarrollar.

En cuanto a la *governabilidad y desarrollo institucional* de las áreas marino-costeras, enmarcados en el objetivo de “adoptar el manejo integrado de los espacios oceánicos y las zonas costeras en la agenda legislativa”, es posible afirmar que se ha venido cumpliendo de manera sistemática. Sin embargo, el proceso de integración interinstitucional ha presentado alteraciones debidas principalmente a los cambios políticos y a la reducida importancia dada a los aspectos marino-costeros a lo largo del tiempo.

Por último, en referencia a los aspectos de *educación y participación*, su objetivo es “vincular de manera activa a los usuarios, comunidades y etnias en el proceso de administración y mejor gobierno de la zona costera, mediante la educación y participación en la planeación y ordenamiento y toma de decisiones”. En este punto debemos remitirnos a los lineamientos establecidos en la Constitución Política Nacional de 1991, la cual planteó dichos mecanismos. En los procesos de evaluación de la política respecto del desarrollo de los mecanismos de participación, los resultados vistos en este aparte muestran que no ha habido un desarrollo acorde con lo inicialmente planteado. En efecto, de la evaluación de la política se evidencia que la mayoría de las acciones fueron asignadas al Ministerio del Medio Ambiente, cuando el grueso de los lineamientos de política debió haber estado dirigido a orientar la acción de las CAR y demás actores locales. La urgencia de establecer mecanismos efectivos de coordinación entre las autoridades territoriales y las CAR, que generen capacidades para la efectiva implementación de la política ha sido subestimada, debido a que la PNAOCI no estableció mayores lineamientos en

ese sentido. La política no hace referencia, ni ofreció orientaciones respecto del establecimiento y operación de mecanismos e instancias de decisión y participación ciudadana, cuando los mismos resultan determinantes en la gestión de los asuntos marino-costeros, lo cual se evidenció en el marcado centralismo que ha caracterizado a la PNAOCI (DNP, 2013).

A lo largo de las dos últimas décadas se han venido desarrollando y, sobre todo, reglamentando estos mecanismos de participación. La labor desarrollada por el INVEMAR en cuanto a la integración de las comunidades y grupos étnicos se ve reflejada en la creación e implementación de los Planes de Ordenamiento Integrado de las Unidades Ambientales Costeras y en la creación de las guías técnicas para los procesos de zonificación, las cuales fueron elevadas al rango de norma mediante la expedición de la Resolución 768 de abril de 2017. El objeto y ámbito de aplicación de esta resolución está enfocado en adoptar la guía técnica para la ordenación y manejo integrado de la zona costera, constituyéndose en referente obligatorio a efectos de que las autoridades ambientales competentes desarrollen cada una de las fases del proceso de estructuración de los POMIUC, definidas en el Decreto 1076 de 2015.

Por su parte, como resultado de su actualización, la PNOEC estableció una variación de gran importancia con respecto a la original, pasando de cuatro a cinco áreas temáticas, a saber:

1. *Integridad y proyección del territorio marítimo*. Esta área tiene como objetivo “Establecer las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los espacios marítimos a través del ejercicio de la soberanía, la promoción de los intereses marítimos, y la cooperación internacional, encaminando al país hacia un liderazgo regional en los temas del mar”.

2. *Desarrollo económico*. El objetivo de esta área es “Alcanzar el liderazgo regional en cuanto al desarrollo del sistema portuario, el transporte marítimo, la industria naval, el uso sostenible de los recursos marino-costeros y el turismo marítimo y recreativo, creando así las condiciones que favorezcan el desarrollo económico del país”.

3. *Fortalecimiento de la gobernanza marino costera*, cuyo objetivo se dirige a “Establecer un ordenamiento marino-costero que permita compatibilizar las distintas visiones, políticas, planes, programas y acciones sobre el territorio, buscando un desarrollo espacial armónico e integrado en el marco de la gobernanza, que brinde bienestar y genere condiciones de seguridad a las poblaciones costeras”.

4. *Uso sostenible de la biodiversidad marina*, con la finalidad de “Generar las condiciones que permitan mantener un ambiente marino-costero sano y promuevan la conservación y el uso sostenible de los recursos”.

5. *Cultura, educación y ciencias marítimas*. En este último caso el objetivo es “generar y fortalecer la conciencia y apropiación territorial marítima, los programas académicos orientados al mar y el desarrollo de Ciencia, Tecnología e Innovación, creando las condiciones que permitan la inserción de la cultura marítima en el quehacer nacional” (PNOEC, 2017).

Con base en la aprobación del PND 2018-2022, denominado “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, se aprecia una serie de ejes transversales en los que por primera vez en la historia política del país, los mares y océanos, se incluyen como un punto dentro del llamado “Pacto por la equidad y la productividad en las regiones”.

Las bases del nuevo PND se estructuraron en tres pactos a saber:

1. *Pacto por la equidad*. Política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada con los mercados.

2. *Pacto por el emprendimiento y la productividad*. Una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.

3. *Pacto por la legalidad*. Justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia.

A su vez se establecen otros pactos a manera de bases transversales entre las cuales encontramos:

1. *Pacto por la sostenibilidad*. Producir conservando y conservar produciendo;

2. *Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación*. Un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro;

3. *Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional*;

4. *Pacto por la transformación digital de Colombia*. Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento;

5. *Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos*. Agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos;

6. *Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades*;

7. *Pacto por la identidad y la creatividad*. Desarrollo de la economía naranja, y protección y promoción de nuestra cultura;

8. *Pacto por la construcción de paz*. Víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación;

9. *Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos*. Indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y romaníes;

10. *Pacto por la inclusión y la dignidad de todas las personas con discapacidad*;

11. *Pacto por la igualdad de la mujer*;

12. *Pacto por la descentralización*. Conectar territorios, gobiernos y poblaciones, y

13. *Pacto por la productividad y la equidad en las regiones* (DNP, 2018).

Las bases del nuevo PND, concerniente a mares y océanos, se encuadran precisamente en el “Pacto por la productividad y la equidad en las regiones”. En este aparte se describen nueve compromisos territoriales que incluyen el Pacífico, el Caribe, la Región Insular, la zona Central del país, los santanderes, la Amazonía, el Eje Cafetero y Antioquia, los Llanos/Orinoquía y, por último un capítulo especial para el *desarrollo oceánico*. En ese sentido, el desarrollo oceánico se ha enfocado desde la perspectiva de la territorialidad, lo cual se enlaza perfectamente con los planteamientos establecidos en las políticas precedentes y que han sido objeto de análisis en este documento, muy particularmente con la versión actual de la PNOEC. El PND reconoce que hay particularidades territoriales y diferencias en potencialidades, vocaciones, capacidades y necesidades de las regiones que vale la pena tratar de forma diferenciada. En ese sentido es necesario complementar los pactos nacionales con estrategias diferenciadas que busquen potencializar el desarrollo económico y de superación de pobreza, para lograr la inclusión social y productiva por cada región según su posibilidad y vocación (DNP, 2018).

En consecuencia, debemos resaltar que la ubicación geográfica de Colombia representa una ventaja considerable desde la perspectiva geoestratégica, al considerar su particularidad como Estado bioceánico, lo que representa un potencial único de desarrollo, que permite aprovechar la capacidad de las ZC como motor de crecimiento y equidad. El PND 2018-2022, y en especial el pacto regional por Colombia, como una potencia bioceánica, busca impulsar el desarrollo económico mediante apuestas estratégicas y la articulación nación-territorio-mar. De forma general, se han propuesto los siguientes objetivos:

1. *Gobernanza y planificación integral de los océanos*. Aprovechar de manera integral y sostenible los océanos, fortaleciendo la gobernanza y la institucionalidad para su administración integral, armonizando los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y marino. Para ello se debe i) definir un sistema bioceánico, integrado por entidades del orden nacional

y territorial, y ii) implementar estrategias para la conservación y restauración de los ecosistemas marinos.

2. *Conocimiento y apropiación social de los océanos.* La falta de apropiación y el desconocimiento del manejo del mar han hecho que la visión de los océanos y su funcionalidad sean limitadas. Por eso es necesario incrementar el conocimiento, la investigación, la innovación y la apropiación social para el desarrollo integral de espacios oceánicos, costeros e insulares. Con este fin se debe i) impulsar las expediciones científicas interdisciplinarias e interinstitucionales para profundizar en el conocimiento de los océanos, y ii) promover la investigación en Ciencia, Tecnología e Innovación (CT&I) aplicada al conocimiento y desarrollo oceánico y de sus sistemas marinos.

3. *Conectividad y productividad marítimas.* Para superar el incipiente grado de desarrollo de las actividades relacionadas con los océanos se necesita optimizar la conectividad, la infraestructura y la logística entre mar y tierra, e impulsar el desarrollo y crecimiento de las actividades marítimas. Para lograrlo se requiere i) incrementar la infraestructura y conectividad logística entre el territorio y los espacios costeros, marinos e insulares; ii) mejorar la competitividad pesquera y acuícola, promover las actividades fuera de costa (*offshore*) y desarrollar energías alternativas en los océanos, y iii) promover el transporte marítimo de cabotaje y su articulación con el fluvial.

Los objetivos y las acciones de este pacto están en completa concordancia con el ODS 14 “Vida submarina”, de modo que se alinea con las acciones globales de la agenda 2020–2030. También está conectado con los capítulos del Caribe, el Pacífico y el Eje Cafetero y Antioquia, contenidos en el mismo documento base para la elaboración del PND, resaltando la necesidad de resolver disparidades sociales y económicas de todos los territorios de los litorales Pacífico y Caribe (DNP, 2018).

CONCLUSIONES

Las políticas públicas nacionales en referencia a los espacios marinos, costeros y oceánicos son relativamente recientes. Durante la última década del siglo XX el país adquirió una serie de compromisos internacionales que exhortaron al Estado a adoptar medidas tendientes a la protección, conservación y uso sostenible de los espacios marítimos.

Las dos políticas públicas para espacios marinos y costeros de Colombia, PNAOCI y PNOEC, son el resultado de un largo proceso de concertación

interinstitucional. Durante más de cuarenta años el país ha avanzado en la investigación y el conocimiento científico de nuestros mares. Actualmente, al contar con estos instrumentos de política y con las herramientas de planificación, tanto las universidades como las entidades e institutos de investigación podrán garantizar el logro de los objetivos propuestos. Sin embargo, las dificultades financieras para implementarlas, así como los constantes cambios políticos, hacen gravosa la tarea de proteger nuestros intereses marítimos y oceánicos.

Con todo, los logros han sido significativos al menos en el plano legislativo y jurídico. Como resultado de dichas políticas hoy en día el país cuenta con un nutrido *corpus* normativo de gran importancia, en el que la parte costera ha tenido un relativo desarrollo, quedando por delante todo lo referente a la parte oceánica. Por último, se espera que las bases sentadas en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, no solo constituyan una continuidad en lo actuado hasta la fecha en las últimas décadas, sino que contribuyan a reforzar de manera decidida y sistémica el desarrollo de las potencialidades territoriales, sociales, políticas, económicas y culturales de los mares y océanos del país.

BIBLIOGRAFÍA

- AVELLA, F.; A. OSORIO, C. E. PARRA, S. BURGOS, S. VILARDY, C. BOTERO, A. RAMOS, J. MENDOZA, P. SIERRA, Á. LÓPEZ, D. ALONSO, J. REYNA y D. MOJICA. “Gestión del litoral en Colombia. Reto de un país con tres costas”, en J. M. BARRAGÁN MUÑOZ, (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: un diagnóstico. Necesidad de Cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 2010, 175-210.
- BARRAGÁN, J. M. y M. DE ANDRÉS. “Aspectos básicos para una gestión integrada de las áreas litorales de España: conceptos, terminología, contexto y criterios de delimitación”, *Revista de Gestão Costeira Integrada*, 16(2), 2016, 171-183.
- DANE. “Resultados preliminares. Censo nacional de población y vivienda 2018”, 2.ª entrega preliminar, 2018, disponible en [<https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/resumen-2da-entrega-CNPV-preliminar.pdf>].
- DE ANDRÉS, M.; J. M. BARRAGÁN y S. MARTÍNEZ. “Urban centres and coastal zone definition: Which area should we manage?”, *Land Use Policy* 71, 2018, 121-128.
- DÍAZ, M. “Afectación y protección de ecosistemas marino-costeros en Colombia”, *Verbum*, 10(10), 2015, 95-116.

- DNP. “Evaluación institucional de la política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia (PNAOCI)”, Producto 5, Informe Final, Fundación Natura, Sistemas Especializados de Información (SEI), 2013.
- DNP. “Bases para el Plan Nacional de Desarrollo, Pacto por Colombia, pacto por la Equidad. 2018-2022”, Resumen Ejecutivo, 2018.
- DOUVERE, F. “The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management”, *Marine Policy* 32, 2008, 762- 771
- GARCÍA SANABRIA, J. “La gestión integrada del medio marino. Los casos de España y el Reino Unido”, Congreso Nacional del Medio Ambiente, 2012, disponible en [www.conama2012.org].
- INVEMAR 2015). Unidad de manejo integrado Guapi-Iscuandé –avances MIZC. Curso MIZC-PEM, CorpoNariño. 43 p.
- INVEMAR “Informe del estado de los ambientes y recursos marinos y costeros en Colombia, 2017”, *Serie de Publicaciones Periódicas* n.º 3, Santa Marta, 2018.
- LASTRA-MIER, R. y A. R. VERGARA. “Territorios líquidos de Colombia. Espacios marítimos e insulares ante la legislación nacional e internacional”, en M. P. GARCÍA-PACHÓN (ed.). *Tratado de derecho de aguas*, t. 1. *Derecho de aguas colombiano para el siglo XXI*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- PNOEC. *Plan de Acción Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC) 2011-2014*, Comisión Colombiana del Océano (CCO), Bogotá, 2012.
- PNOEC. *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC)*, Comisión Colombiana del Océano (CCO), Bogotá, 2017.
- RAMÍREZ, L. F. “Marine protected areas in Colombia: Advances in conservation and barriers for effective governance”, *Ocean & Coastal Management*, 125, 2016, 49-62.
- RAMOS, A. y D. S. GUERRERO. *El suelo costero. Propuesta para su reconocimiento*, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación y Fundación Mar Viva, 2010, 120 p.
- RIVERA-PÁEZ, S. “Planificación en el territorio marítimo: nuevo reto para el ordenamiento territorial colombiano”, *Seminario Internacional: “Intereses Marítimos. Contribuyendo a la Economía Azul”*. *Memorias*, vol. 1, 2017, 19-34.

SANDOVAL, J. M. y J. P. LIÉVANO (comps., eds.). *Colombia, 20 años siguiendo la Agenda 21*, Bogotá, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012.

SMALL, C. y R. NICHOLLS. “A Global Analysis of Human Settlement in Coastal Zones”, *Journal of Coastal Research*, 19(3), 2003, 584-599, disponible en [<http://www.jstor.org/stable/4299200>].

SORIA FREIRE, V. J. “Modelo de gestión de manejo costero integrado en el Ecuador”, *Revista Ciencias Pedagógicas e Innovación*, vol. III, n.º 1, 2015, 93-103.

STEER, R.; F. ARIAS-ISAZA, A. RAMOS, P. SIERRA-CORREA, D. ALONSO y P. OCAMPO. “Documento base para la elaboración de la ‘Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas’”, *Serie Publicaciones Especiales* n.º 6, Bogotá, Ministerio del Medio Ambiente, 1997.

UNESCO. “Intergovernmental Oceanographic Commission. National Ocean Policy. The Basic Texts from: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Japan, Norway, Portugal, Russian Federation, United States of America”, *10C Technical Series*, 75. *Law of the Sea Dossier 1*, Paris, 2007, 280 pp.

VIDES M. P.; P. C. SIERRA-CORREA y L. CORTÉS. “Gestión costera como respuesta al ascenso del nivel del mar. Guía para administradores de la zona costera del Caribe”, *Serie de Documentos Generales del Invemar* n.º 57, Santa Marta, 2012, 76 p.

ZAMORA, A. P.; A. LÓPEZ y P. C. SIERRA-CORREA (eds.). *Formulación de los lineamientos y estrategias de manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera del Darién*, Santa Marta, INVEMAR, Gobernación de Antioquia, Corpourabá, Codechocó, 2008.

ÍNDICE NORMATIVO

Ley 9.ª de 1961. “Por la cual se ratifica la Convención sobre la Plataforma Continental”.

Ley 119 de 1961. “Por la cual se ratifica la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar”.

Decreto ley 2811 de 1974.

Ley 99 de 1993, mediante la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Decreto 1436 de 1984. Por el cual se determinan las Líneas de Base Recta.

Ley 165 de 1994, mediante la cual Colombia ratifica el Convenio de Diversidad Biológica.

Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial.

CONPES 3164, mediante el cual se aprueba el Plan de Acción de la PNAOCI 2002-2004.

Decreto 216 de 2003, por el que se trasladan competencias a la dirección de ecosistemas.

Resolución 196 de 2006, por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia.

Resolución 848 de 2008, relativa al control de la introducción de especies invasoras
Ley 1450 de 2011. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Decreto 1640 de 2012, por el cual se establecen los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA).

Ley 1523 de 2012, por la cual se crean la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres.

Decreto 1120 de 2013, por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras (UAC) y las comisiones conjuntas, y se establecen las reglas de procedimiento y criterios para reglamentar la restricción de ciertas actividades en pastos marinos.

Resolución 768 de abril de 2017, por la cual se adopta la guía técnica para la ordenación y manejo integrado de la Zona Costera.

Resolución 0883 del 18 de mayo de 2018, mediante la cual se establecieron los parámetros y valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas marinas.