



González, S., I. Marín, C. Verano, A. Castro, & L. Vargas, 2021 Marine Spatial Planning in Colombia: Advances and Challenges Facing the Implementation of the United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development. *Revista Costas*, vol. esp., 2: 33-54. doi: 10.26359/costas.e0221

Institutional Management Report / Relatórios de Gestão Institucionais / Informe de Gestión Institucionales

Planificación Espacial Marina en Colombia: Avances y Retos de Cara a la Implementación del Decenio de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas

Marine Spatial Planning in Colombia: Advances and Challenges Facing the Implementation of the United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development

Sonia González, Iván Marín, Carlos Verano, Alejandro Castro, Laura Vargas

e-mail: internacional@cco.gov.co

Comisión Colombiana del Océano (CCO).
Avenida Ciudad de Cali N° 51-66
Bogotá, Colombia.
internacional@cco.gov.co
asuntos.politicos@cco.gov.co
politica@cco.gov.co
alejandro.castroa@urosario.edu.co
lauradan.vargas@urosario.edu.co

Keywords: Marine-Coastal Planning, National Policy of the Ocean and Coastal Spaces, CONPES “Colombia Sustainable Bioceanic Power 2030”, and Integral Marine Safety.

Abstract

The oceans present high levels of degradation and affection by human activities and global warming, hence the use of the Decade of Ocean Sciences for Sustainable Development of the United Nations 2021-2030 (Decade), where Marine Spatial Planning (MSP) is included, are seen as initiatives that contribute to improve the current situation of the world's marine ecosystems. In Colombia the MSP is understood as the Marine-Coastal Planning (OMC by its acronym in Spanish) and even though it has presented progress in recent years, due to the lack of approval of law projects, there are legal gaps in Marine-Coastal Planning that hinders its development.

Submitted: October 2020

Accepted: March 2021

Associate Editor: Alejandro Iglesias-Campos,
Michele Quesada-Silva y Elonora Veron

However, the policy instruments that Colombia has on oceans and coastal spaces such as the National Policy of the Ocean and Coastal Spaces (PNOEC by its acronym in Spanish) and the CONPES “Colombia Sustainable Bioceanic Power 2030” (CONPES 3990 by its acronym in Spanish) turn out to be strategic tools that help to complement those gaps found. Through this article, a diagnosis of the panorama of MSP in Colombia is made regarding the implementation of plans and projects that the Decade can develop and strengthen in the country. For which a bibliographic review of the main policies and instruments of Marine-Coastal Planning in Colombia was carried out.

Resumen:

Los océanos presentan altos niveles de degradación y afectación por las actividades humanas y el calentamiento global, de ahí que, se crean estrategias como el Decenio de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible 2021-2030 (Decenio), dónde se incluye la Planificación Espacial Marina (PEM) como iniciativas que aportan a mejorar la situación actual de los ecosistemas marinos del mundo. En Colombia, la PEM es entendida como el Ordenamiento Marino Costero (OMC) y a pesar de que ha presentado avances en los últimos años, debido a la falta de aprobaciones de proyectos de ley, existen vacíos legales en términos de OMC que dificultan el desarrollo del mismo. Sin embargo, los instrumentos de política con los que cuenta Colombia sobre océanos y espacios costeros como la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC) y el CONPES “Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030” (CONPES 3990) resultan ser herramientas estratégicas que ayudan a complementar los vacíos encontrados. A través del presente artículo se realiza un diagnóstico del panorama de la PEM en Colombia en torno a la implementación de planes y proyectos que el Decenio pueda desarrollar y fortalecer en el país. Para lo cual, se realizó una revisión bibliográfica de las principales políticas e instrumentos de Ordenamiento Marino Costero en Colombia.

Palabras Clave: Ordenamiento Marino-Costero, Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros, CONPES “Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030”, Seguridad Integral Marítima.

1. Introducción

Los océanos sustentan gran parte de la economía global y la vida de varios organismos marinos. A pesar de esto, en la actualidad los océanos del mundo tienen como principal característica que el 40 % de la superficie está afectada por múltiples factores tales como la acidificación oceánica, la contaminación marina y el calentamiento global, y el 66 % está experimentando un aumento de los impactos acumulativos degradando los corales, la biodiversidad y la productividad marina. Por esta razón, las Naciones Unidas, bajo el liderazgo de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (en adelante COI-UNESCO) creó en el 2017 *el Decenio de las Ciencias Oceánicas para el*

Desarrollo Sostenible 2021-2030 (en adelante el Decenio)¹, como un escenario que permita desarrollar la capacidad científica y el conocimiento de los diferentes actores para contribuir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) de la Agenda 2030.

En el marco de la COI-UNESCO, la Planificación Espacial Marina (en adelante PEM), será uno de los temas principales, al buscar disminuir la degradación de los océanos y establecer un desarrollo sostenible de las actividades humanas en las zonas marinas. Esta iniciativa surgió de manera oficial en 2011, después de la exitosa implementación del primer ta-

¹ La información sobre el Decenio está basada en el Documento “Plan de Implementación (segunda Versión) del Decenio de las Ciencias Oceánicas de las Naciones Unidas 2021-2030” que se puede encontrar en la página oficial del Decenio. <https://www.oceandecade.org/about?tab=our-story>.

ller internacional sobre el uso de la PEM en 2006 y de la publicación de la primera guía internacional llamada “PEM: Una guía paso a paso” en el 2009 (COI-UNESCO, c2006-2020).

Frente al Decenio, la PEM está alineada al sub-objetivo 3.4 “Ampliar y mejorar los procesos de Planificación Espacial Marina para contribuir al desarrollo sostenible en todas las regiones y escalas” y a las metas 2. “Océanos sanos y resilientes” y 3. “Océanos productivos”. Se prevé que este sub-objetivo y dichas metas sólo podrán ser alcanzadas mediante la buena gestión de las actividades humanas en las zonas marinas, es decir, que la PEM repercutirá de manera transversal en los demás objetivos y metas del Decenio, para lograr así, sus respectivos propósitos.

Por otro lado, el concepto de la PEM en Colombia se asocia al Ordenamiento Marino Costero (en adelante OMC) definido por la Dirección General Marítima (en adelante DIMAR), ya que es la organización y autoridad marítima en el ámbito nacional con la mayor competencia en los ámbitos del control y administración de los litorales colombianos.

La DIMAR, además de ser la entidad con la facultad y capacidad de definir la PEM en el país, es la institución que trabaja como punto focal técnico en representación de Colombia ante el programa de Planificación Espacial Marina Global (MSPglobal, por sus siglas en inglés) de la COI-UNESCO. Este programa busca la promoción de la PEM en áreas donde aún no se ha desarrollado, por medio de la cooperación transfronteriza, para alcanzar el objetivo de triplicar el área marina con una planificación es-

pacial efectivamente implementada para el año 2030.

Por otra parte, es preciso indicar que, Colombia cuenta con tres instrumentos de política para el desarrollo e implementación del OMC en el país, los cuales son: (i) la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (en adelante PNOEC); (ii) el CONPES “Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030” (en adelante CONPES 3990), y (iii) el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (en adelante PND 2018-2022). En lo que respecta a la PNOEC, fue diseñada y promulgada en 2007 por la Comisión Colombiana del Océano (en adelante CCO), pero en el 2017 fue actualizada. Esta política está alineada a los Intereses Marítimos Colombianos (IMC)², sumado a que establece el camino de Colombia para ser una Potencia Media Oceánica (PMO), a través de lineamientos de cooperación e integración en asuntos marinos, desarrollo económico y aprovechamiento sostenible de los recursos (CCO, 2017).

El segundo de ellos, el CONPES 3990 “Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030”, fue adoptado el 30 de marzo del 2020 y hace referencia a los avances y líneas de acción de la Planificación y Manejo de las Zonas Costeras en Colombia (DNP, 2020). El tercero es un instrumento de política pero que está alineado a las políticas del actual Gobierno para el periodo 2018-2022, es el PND “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, el cual fue implementado en 2019 y en donde por primera vez, en un Plan Nacional de Desarrollo, se incluyen los océanos como una región del territorio. Es importante resaltar que, al ser la primera vez que se incluyen a los océanos en

² Los IMC son determinaciones por parte del Estado de las oportunidades, necesidades y beneficios en torno al territorio marítimo colombiano y su zona costera. Los cuales son: Soberanía e Integridad del territorio marítimo nacional; Conciencia, Apropiación Territorial y Cultura Marítima; Recursos Ambientales Marino-Costeros; Educación Marítima; Investigación Científica, Tecnológica y de Innovación; Poder Naval; Seguridad Integral Marítima; Ordenamiento marino-costero; Transporte y Comercio Marítimo; Turismo Marítimo y Recreación; Industria Naval y Marítima; Minería Marina y Submarina; y, Pesca y Acuicultura (CCO, 2017, pág. 52).

un Plan de Gobierno, denota el interés del país en querer darle relevancia al mar y los océanos, dada no solo a la conformación territorial que tiene Colombia al tener costas hacia el Mar Caribe y el Océano Pacífico, sino también su voluntad de querer llegar a ser una potencia bioceánica. Ahora bien, con relación al OMC, el capítulo del PDN 2018-2022 llamado “Pacto por la región de océanos: Colombia potencia Bioceánica” funciona como una herramienta de planeación y gestión para futuros proyectos y programas que contribuyan a la planificación espacial marina en el territorio nacional (DNP, 2019).

Aunque el OMC ha tenido avances como lograr ser parte del programa de MSPglobal en el 2018, también han presentado varios retos. El principal de ellos se encuentra en los ámbitos jurídico-legislativo, pues a pesar de haber intentado legislar trece proyectos de ley en temas de OMC, estos han sido archivados por no pasar los debates necesarios requeridos por el Congreso Nacional de la República. Por lo cual, en el ámbito jurídico desde la creación de la Ley 388 de 1997 hasta la promulgación de la Ley 1454 de 2011, “el país no ha desarrollado regímenes jurídicos adecuados que permitan el reconocimiento del territorio marino-costero como un área de especial ordenación” (Marín & Botero, 2016, pág. 1).

Adicionalmente, según el CONPES 3990, actualmente el OMC presenta varios retos tales como: deficiencias del ordenamiento territorial de los espacios marino-costeros e insulares; limitado uso, goce y disfrute de los bienes marino-costeros de la nación por ocupación indebida; deficiencias en la gestión de los ecosistemas marinos y sus servicios ecosistémicos; y, debilidad técnica para la gestión de riesgo por fenómenos naturales costeros (DNP, 2020, pág. 41). Retos que Colombia enfrenta no solo con la continua implementación de los instrumentos políticos mencionados anteriormente (los cuales no tienen el peso jurídico para su obligatorio cumplimiento al no ser

leyes), sino también de cara al inicio del Decenio en enero del 2021.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente artículo busca mostrar la gestión que se ha tenido en Colombia frente a la implementación y desarrollo de la PEM e identificar cuáles son los retos del país frente a este nuevo escenario internacional. Razón por la cual se tendrá como pregunta central de investigación:

¿Cómo ha sido la gestión de la Planificación Espacial Marina en Colombia en el periodo 2011-2020 de cara al Decenio de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas 2021-2030?

De igual forma, es importante considerar que se tomó el periodo de tiempo comprendido entre el 2011 al 2020, debido a que son fechas en las que hubo o donde se espera un avance en los temas de PEM en Colombia. Por un lado, en el 2011 se implementó la Ley 1454 de 2011 o también denominada la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), siendo un hito fundamental para el desarrollo del OMC en Colombia. Sin embargo, es necesario aclarar que, este artículo se concentrará en los instrumentos de política de la PNOEC y el CONPES 3990, así como sus aportes de OMC. Por otro lado, se ve al 2020 como un año clave para la preparación del Decenio en Colombia, siendo pertinente para analizar y evaluar cómo ha sido la gestión (entendida como avances y retos) que ha tenido la PEM en Colombia en lo corrido hasta el momento del año 2020.

Método de trabajo

Este artículo utiliza una investigación de tipo cualitativa-descriptiva mediante la revisión documental y bibliográfica de los instrumentos de política de Colombia que tratan los temas oceánicos, de mares y espacios costeros. Por esta razón, los principales documentos revisados fueron la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC) del 2017,

el CONPES “Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030” (CONPES 3990) del 2020 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND 2018-2022) del actual Gobierno. Adicionalmente, con relación al

Decenio de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas 2021-2030, se revisó la Segunda Versión de su Plan de Implementación del 2020.

2. Relación de la PEM y el Decenio de las Ciencias Oceánicas de las Naciones Unidas

Surgimiento de la PEM con la COI-UNESCO

El surgimiento de la PEM tiene su origen en el 2006 mediante el *Primer Taller Internacional sobre el uso de la Planificación Espacial Marina* organizado por la COI-UNESCO³. El cual buscaba reducir la pérdida de biodiversidad y gestionar los ecosistemas marinos lo más sostenible posible; de ahí que, se presentó a la PEM como una herramienta de gestión de los usos del mar capaz de poner en práctica esa visión (COI-UNESCO, c2006-2020).

El resultado de este primer taller fue la creación y publicación en el 2009 de la primera guía internacional denominada “*PEM: una guía paso a paso*”. Dentro de esta, se enfatiza el rápido interés que tuvieron los diferentes Estados en los últimos años sobre un método de reducción en la presión y estresores que existen en los medios marinos, donde se pueda mantener el valor de la biodiversidad marina y de su potencial económico de manera sostenible (COI-UNESCO, 2009). Asimismo, la guía establece por primera vez una definición sobre la PEM, la cual se ha mantenido hasta la actualidad, además de indicar cuales han sido sus beneficios, las políticas que han funcionado y las que no en la gestión de la Planeación Espacial Marina. Por esta razón, se entenderá a la PEM como:

Proceso público para analizar y asignar la distribución espacial y temporal de las actividades humanas en zonas marinas para alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales que normalmente se especifican por medio de un proceso político (COI-UNESCO, 2009, pág. 18).

Adicionalmente, es importante resaltar que, la guía ofrece un procedimiento de diez pasos sobre cómo implementarlo de manera exitosa, los cuales son: 1. Identificación de necesidades y determinación de la autoridad pertinente; 2. Obtención de financiación económica apropiada; 3. Organización del proceso a través de la preplanificación; 4. Organización de la participación de las partes interesadas; 5. Definición y análisis de las condiciones existentes; 6. Definición y análisis de las condiciones futuras; 7. Redacción y aprobación del plan de gestión espacial; 8. Implementación e imposición del plan de gestión espacial; 9. Monitorización y evaluación de resultados; y, 10. Adaptación del proceso de gestión espacial marina (COI-UNESCO, 2009, pág. 3).

La definición de la PEM es útil desde el ámbito internacional porque ofrece una guía con pautas para aprender, gestionar y desarrollar un precedente teórico y práctico en beneficio de la apropiación de los recursos marinos, pues estos son considerados como

³ COI-UNESCO: es un organismo de las Naciones Unidas, específicamente de la UNESCO, creada en 1960 y responsable de apoyar las ciencias y los servicios oceánicos mundiales en beneficio de promover la cooperación internacional y programas tales como los sistemas de observación, tsunamis y la PEM (UNESCO, c2019-2020).

recursos de propiedad común o “bienes comunes”⁴ para la comunidad internacional. La utilización de la PEM debe ser concebida para el uso racional de los océanos, en un tiempo y espacio determinado, según corresponda a la jurisdicción de cada país, es decir, este “uso común de los océanos” debe desarrollarse bajo la necesidad de una contribución y recuperación de acciones de desarrollo sostenible. Para evitar la pesca excesiva, el deterioro de hábitats marinos y el eventual agotamiento de recursos mediante el proceso público, teniendo un marco de referencia internacional que abogue por el desarrollo y conservación de los océanos del mundo (COI-UNESCO, c2006-2020).

Debido a los exitosos avances mencionados anteriormente, en el 2011, fue aprobada por la Asamblea de la COI-UNESCO el programa oficial de la PEM. Posteriormente, en 2018 se creó el programa de MSPglobal como resultado de la *Segunda Conferencia Internacional sobre la PEM* de París, llevada a cabo en 2017, y que buscaba “acelerar y consolidar la red internacional de profesionales; evaluar la contribución de la PEM al crecimiento azul sostenible y a la conservación de los ecosistemas marinos; así como identificar prioridades para el futuro de la PEM” (COI-UNESCO, c2006-2020, pág. 1). El MSPglobal, tiene el objetivo de acelerar y triplicar los procesos de PEM en todo el mundo para el 2030, sobre todo en áreas donde aún no haya procesos de la PEM mediante la cooperación transfronteriza. Asimismo, creará guías internacionales sobre las experiencias exitosas de los dos proyectos piloto, uno en el Mediterráneo y otro en el Pacífico Sur. En este último, Colombia participa por medio de la DIMAR, autoridad marítima que funge como punto focal técnico junto

con ocho expertos nacionales de diferentes sectores del país (MSPglobal, c2019-2020).

Formación del Decenio en la COI-UNESCO y relación con los ODS

Desde que en 2016 se publicó la primera evaluación Marina Integrada a Escala Mundial de las Naciones Unidas, mejor conocida como la *Primera Evaluación Mundial de los Océanos de las Naciones Unidas*, los Estados comenzaron a cuestionarse si ya se habían excedido los niveles de sostenibilidad de los océanos. Esto, debido a que, la evaluación hizo un diagnóstico sobre diez temas generales que afectan directamente el desarrollo sostenible y calidad de los océanos del mundo (Asamblea General-ONU, 2016). De los cuales, los principales temas generales son: primero, el cambio climático y cambios atmosféricos conexos, que generan la elevación del nivel del mar, el aumento en la acidificación y salinidad de estos; en segunda instancia, la sobreexplotación de los recursos marinos vivos y fauna silvestre, que ya ha superado también niveles insostenibles en muchas regiones del mundo, reduciendo el número de individuos reproductores para generar condiciones adversas de las especies que habitan en las regiones marino-costeras (Asamblea General-ONU, 2016).

Otro de los temas a resaltar es la seguridad alimentaria, la cual ya está cerca de igualar la capacidad productiva de los océanos, ya que el consumo de pescado per cápita está aumentando en ciertos países en desarrollo; de igual manera, el aumento del uso del espacio oceánico dadas las actividades humanas, que a pesar del incremento de las reglamentaciones para su planificación y uso, generan degradación marina y cada vez hay menos espacio para algunas actividades

⁴ Se entenderá a los bienes comunes como aquellos bienes de uso público y no excluyentes, es decir que todas las personas o Estados pueden utilizar y sacar beneficios, por ejemplo, los océanos. De ahí que se necesiten formas específicas de acuerdos sociales para el uso colectivo, sostenible y justo de esos recursos comunes (Meza, 2013, pág. 158).

como la pesca; en quinto lugar, la extracción de hidrocarburos, minerales e instalación de fuentes renovables de energía frente a las costas, actividad que está creciendo sin ningún control, lo cual puede llegar a desarrollar impactos negativos a la sostenibilidad de los océanos; a su vez, el vertimiento de residuos industriales y plásticos de lenta degradación los cuales generan contaminación; y, como séptimo tema, los efectos acumulativos de las actividades humanas sobre la biodiversidad marina, tales como la sobrepesca, los ruidos de los buques y el transporte de larga distancia (Asamblea General-ONU, 2016).

Lo anterior, permite evidenciar que estamos en un contexto donde es necesario tomar decisiones y acciones de manera urgente para mejorar la situación de los océanos del planeta. Por esta razón, y como resultado importante de dicha evaluación, en 2017, se creó y se promulgó, bajo el liderazgo de la COI-UNESCO, el *Decenio de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*

2021-2030. El Decenio, se ve como un escenario que da la oportunidad de desarrollar la capacidad científica y el conocimiento de los diferentes actores para contribuir con los ODS de la Agenda 2030.

En este sentido, el Decenio tiene como visión “la ciencia que necesitamos para el océano que queremos”, y su objetivo principal es poder pasar del *Océano que tenemos* al *Océano que queremos* por medio del desarrollo y avance de las Ciencias Oceánicas. En otras palabras, y según lo mencionado anteriormente, el *océano que tenemos* actualmente está siendo afectado por el calentamiento global, la acidificación, la sobreexplotación de biodiversidad, y la pérdida de los corales (COI-UNESCO, 2020). Por consiguiente, para lograr el *Océano que queremos*, el Decenio plantea siete metas o resultados esperados orientados a obtener: Océanos limpios; Océanos sanos y resilientes; Océanos productivos; Océanos predecibles; Océanos seguros; Océanos accesibles; y, Océanos inspiradores y estimulantes (figura 1).



Figura 1. Metas y definición del Océano que queremos del Decenio. Elaboración propia de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Colombiana del Océano con base en la información del Plan de Implementación de la COI-UNESCO.

Figure 1. Goals and definition of the Ocean we want from the Decade. Prepared by the Executive Secretary of the Colombian Ocean Commission based on the information presented in the IOC-UNESCO Implementation Plan.

Es importante resaltar que, el Decenio presenta una perspectiva y un desarrollo innovador al querer incluir de manera directa a los generadores del conocimiento (científicos, investigadores y conocimiento local indígena) con los usuarios del conocimiento (generadores de política, ciudadanos etc.), ello en aras de mejorar la toma de decisiones políticas basadas en la gestión, conocimiento y gobernanza de los océanos, para poder generar políticas de carácter intergeneracional, regional, nacional, local, integral y sostenible, logrando entrelazar el mar y la tierra de la mejor manera posible (COI-UNESCO, 2020).

Del mismo modo, como se decía anteriormente, el Decenio tiene como una de sus bases el marco internacional de la Agenda 2030 junto con los ODS, la cual tendrá una diversa interacción con las metas del *Océano que queremos* para su cumplimiento. Ahora bien, haciendo un análisis general, y tomando como referencia el ODS 14 “vida submarina”, que busca conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, mares y recursos marinos, de manera implícita, invita a aumentar los conocimientos científicos y a desarrollar las capacidades de investigación en asuntos marinos (PNUD, 2015). Lo anterior, teniendo en cuenta que “entre 2013 y 2017 únicamente se destinó la media del 1% de los presupuestos nacionales a la investigación de las ciencias oceánicas” (COI-UNESCO, 2020, pág. 2). Cabe aclarar que, el Decenio no solo se centrará en el ODS 14, ya que la Agenda 2030 permite en su totalidad que los proyectos o acciones de los Estados y gobiernos dentro del Decenio estén alineados y aporten paralelamente a otros ODS y, por ende, al desarrollo sostenible con un enfoque hacia los océanos del mundo.

De manera más específica, los aportes del Decenio tanto a este marco como a la PEM, va desde ayudar al mejoramiento del desarrollo de tecnologías renovables para reducir los gases de efectos invernadero que acidifican los océanos (ODS 7- Energía asequible y no contaminante; y ODS 13-Acción por el clima),

como a aportar a tener países, ciudades, costas y comunidades más sostenibles en un futuro (ODS 11-Ciudades y comunidades sostenibles) y a tener una mejor economía sostenible (ODS 8-Trabajo decente y crecimiento económico). Asimismo, también aportaría al desarrollo de la cooperación transfronteriza con miras a alcanzar completos y mejores resultados (ODS 17-Alianzas para lograr los objetivos).

Metas del Decenio en torno a la PEM

Dentro del marco del Decenio, la PEM se presenta como un tema transversal al estar alienado a algunos de sus objetivos y metas. Principalmente, el Decenio busca avanzar en este tema mediante el objetivo número tres “Aumentar el uso del conocimiento y la comprensión de los océanos y desarrollar la capacidad para contribuir a soluciones de desarrollo sostenible”, y específicamente responde al subobjetivo 3.4 “Ampliar y mejorar los procesos de Planificación Espacial Marina para contribuir al desarrollo sostenible en todas las regiones y escalas” (COI-UNESCO, 2020, pág. 17).

Adicionalmente, en función de que la PEM es entendida en el contexto internacional, y de manera específica en la COI-UNESCO, como una herramienta de gestión de las actividades humanas en las zonas marinas para poder reducir la degradación de los ecosistemas marinos de una manera sostenible, la PEM aportaría a las siguientes metas del *océano que queremos*:

- **Meta 2. Océanos sanos y resilientes:** al buscar obtener océanos donde los ecosistemas marinos se entienden, protegen, restauran y gestionan frente a la degradación marina. En este punto, no solo se habla de la función de la PEM como herramienta de gestión frente a la degradación marina, sino también sobre el rol en la protección de los ecosistemas oceánicos. Con relación a este último punto, la PEM ha ayudado a fomentar la colaboración con otros programas relacionados

con el mar, como el Programa Hombre y Biosfera (MaB) y el Programa Marino del Patrimonio Mundial. En ambos casos, el uso de herramientas relacionadas con la PEM ha demostrado “su utilidad en el desarrollo de planes de conservación y gestión marinos a nivel de reservas de la biosfera o sitios marinos del patrimonio mundial, que se integran en un marco más amplio de planificación marina” (COI-UNESCO, c2006-2020, pág. 1).

- **Meta 3. Océanos productivos:** donde se logre tener océanos que respalden la seguridad alimentaria y una economía oceánica sostenible, es decir, de bienes y servicios como las industrias, energía de bajo impacto, turismo, acuicultura, transporte e industrias farmacéuticas. La PEM, por medio del uso racional y planificado de las actividades humanas y los espacios marinos, promueve la reducción de la presión y estresores que existen en los medios marinos, manteniendo el valor de la biodiversidad marina y de su potencial económico de manera sostenible.

3. Avances y retos de la Planificación Espacial Marina en Colombia

Definición de la Planificación Espacial Marina en Colombia

En Colombia, la DIMAR es el principal órgano encargado de las competencias en el sector marítimo teniendo como uno de sus fines mejorar los distintos procedimientos de la PEM. A nivel internacional, es el punto focal de Colombia en el programa de MSPglobal, el cual tiene como objetivo acelerar y consolidar la red internacional de profesionales en PEM y aumentar el crecimiento azul sostenible, así como aumentar las zonas marítimas donde no haya PEM mediante la cooperación transfronteriza. Ahora bien, los principios consagrados en la definición de la PEM desde el punto de vista internacional son adoptados en Colombia por la DIMAR mediante el concepto del OMC al definirla como aquel:

Proceso de analizar y asignar distribuciones temporales y espaciales de actividades humanas en aguas jurisdiccionales y zonas costeras colombianas, con el fin de lograr la consolidación del país como una potencia bioceánica bajo un enfoque holístico y de Seguridad Integral Marítima, Fluvial y Portuaria; así como también, de una estrategia y estructura marítima nacionales, ga-

rantizando los principios ecológicos, económicos y sociales (DIMAR, 2019, pág. 4).

Con base a lo anterior, para el presente documento se tendrá en cuenta referida definición en aras de aproximar de la mejor manera la PEM en Colombia. Adicionalmente, la DIMAR como punto focal, contribuye al país mediante programas, eventos y actividades del OMC como, por ejemplo, el evento realizado en el 2019 en la ciudad de Cartagena de Indias D.T y C denominado “Capacitación sobre Planificación Espacial Marina y Economía Azul Sostenible” cuyo objetivo fue mejorar la capacidad colectiva para responder a los cambios y desafíos en los entornos marinos y costeros a través de la PEM y la Economía Azul Sostenible (MSPglobal, 2019). Este tipo de actividades también coadyuvan a lograr las metas establecidas en su Plan Estratégico de Desarrollo 2030, donde se proyecta para esa fecha ser el “eje que consolida el país marítimo, fluvial y costero, contribuyendo al posicionamiento de Colombia como potencia regional” (DIMAR, 2018, pág. 50).

Por otro lado, la DIMAR, además de brindar la definición y velar por el OMC en Colombia, entiende la necesidad de gestionar y desarrollar eficientemente

el concepto de seguridad, no solo de la manera tradicional, sino también en todos los ámbitos posibles. Esto debido a que, si la seguridad no está presente en las distintas actividades que se desarrollan en la cotidianidad, el OMC no tendrá la capacidad de desarrollarse como lo establece la *Guía Paso a Paso* de la PEM, ni como está presente en los IMC. Por lo que la DIMAR define a la Seguridad Integral Marítima (en adelante SIM) como:

La gestión conjunta entre autoridad marítima colombiana y los usuarios, dirigida a minimizar el riesgo para el hombre, el medio y los bienes, derivado de las actividades marítimas. Lo anterior, garantizando el cumplimiento de normas de carácter internacional y local, con el fin de salvaguardar la vida humana en el mar, prevenir la contaminación del medio marino y la protección de los buques e instalaciones portuarias (DIMAR, 2018, pág. 65).

Lo que evidencia la importancia del concepto de seguridad como matiz y característica fundamental para el desarrollo del OMC en el país. Tanto la PEM como la DIMAR por medio del OMC tienen un concepto y enfoque integral de la seguridad, los cuales están alineados al Decenio para alcanzar el *océano que queremos*, y más específicamente la meta 5 de los *océanos seguros*. Debido a que estos, buscan aumentar los niveles de SIM gestionando “los riesgos naturales derivados de las actividades marinas, para salvaguardar la vida humana en el mar y proteger el medio ambiente marino” (DIMAR, 2018, pág. 61).

Avances del Ordenamiento Marino Costero en Colombia

Los principales avances en temas de OMC en Colombia son la planificación y ejecución de los mecanismos de política PNOEC, el PND 2018-2022 y el CONPES 3990. En primera instancia, la PNOEC cuenta con cinco áreas temáticas: 1. Integridad y Proyección del Territorio Marítimo, 2. Desarrollo

económico, 3. Fortalecimiento de la Gobernanza Marino-Costera, 4. Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina, y, 5. Cultura, Educación y Ciencias Marítimas (CCO, 2017). Igualmente, en sus objetivos específicos se encuentra establecer un OMC que permita compatibilizar las distintas visiones, políticas, planes, programas y acciones sobre el territorio en beneficio de un desarrollo espacial armónico e integrado y de condiciones de seguridad a las poblaciones costeras, coadyuvando al cumplimiento de los principios de la SIM.

De ahí que, se pueda evidenciar que las cinco áreas temáticas responden tanto a la SIM definida por la DIMAR, como al desarrollo del OMC según la vocación y distintas necesidades de cada territorio. Por su parte, en la práctica se han desarrollado los siguientes proyectos y/o avances concretos en lo que respecta al área temática del “Fortalecimiento de la gobernanza marino-costera” donde se encuentra la estrategia de Planificación y Manejo de las Zonas Costeras y Espacios Oceánicos de la PNOEC: en 2018 hubo avances en la promoción de “acciones interinstitucionales para el mantenimiento, la administración, protección y control de los bienes de uso público, así como resignificar su valor social como espacios de educación, recreación y convivencia” (SECCO, 2019, pág. 40). Más puntualmente, la DIMAR ejecutó el 74% del plan operacional del proceso “Gestión Para el Ordenamiento Territorial de Litorales y Áreas Marinas” y en temas de riesgo se desarrolló un documento técnico realizado por la Coordinación de Riesgo, Información y Participación (SECCO, 2019).

En 2019 los avances que hubo para la misma línea de acción y estrategia de Planificación y Manejo de las Zonas Costeras y Espacios Oceánicos, fue el “fortalecimiento de la planificación de los municipios y departamentos y costeros e insulares, incorporando consideraciones relativas a las zonas costeras y al mar, y estableciendo mecanismos de concertación para el manejo y uso sostenible de estos territorios” (SEC-

CO, 2020, pág. 44). Específicamente, se realizó el segundo taller para identificar los principales factores que determinan el comportamiento del sistema territorial, explicando la situación actual de los municipios costeros, concluyendo la fase 1 sobre el diagnóstico estratégico de su entorno. Adicionalmente, la DIMAR realizó un total de “2556 inspecciones de control y seguimiento principalmente a concesiones, inspecciones a playas, zonas de bajamar y permisos temporales, reflejando la gestión para la protección y control a los bienes de uso público costeros impidiendo el incremento de las ocupaciones indebidas en el ejercicio de la autoridad en su jurisdicción” (SECCO, 2020, pág. 45).

Por otra parte, el PND 2018-2022 establece en sus lineamientos como objetivo principal, que Colombia logre, mediante este plan de desarrollo, convertirse en una potencia bioceánica para el 2030. En virtud de aprovechar eficientemente su ubicación estratégica en Latinoamérica al contar con accesibilidad al océano Pacífico y el Mar Caribe (DNP, 2019). En este instrumento de política del actual Gobierno también se reconoce la capacidad y potencial de los océanos como integrador de la soberanía nacional y motor de crecimiento para el desarrollo económico sostenible, lo que representa la posibilidad de mejorar y fortalecer los temas relacionados con el OMC en el corto plazo (2018-2022).

De ahí que, desde la Región Océanos, planteada en el PND 2018-2022, se están impulsando las expediciones científicas sobre los océanos y sus recursos, ello bajo el liderazgo principalmente de la Armada Nacional y la DIMAR y con el apoyo del Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación, mediante el Plan Nacional de Expediciones Científicas (en adelante PNEC) siendo una iniciativa de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Colombiana del Océano (en

adelante SECCO). También en el PND 2018-2022 se proyecta que, mediante el Ministerio de Transporte, se desarrolle el programa de mantenimiento de los accesos marítimos a las zonas portuarias del país como el canal de acceso a Buenaventura. Además, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se ejecutará la investigación aplicada al desarrollo oceánico en los corales de profundidad como iniciativas de inversión del “Pacto Por Colombia” (DNP, 2019, pág. 116).

En lo que respecta a la articulación estratégica por parte de los distintos órganos encargados como el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) con apoyo de la CCO y la DIMAR, además de la inclusión de la región Océanos en el PND 2018-2022, es la formulación de los Planes de Desarrollo Municipales como Coveñas⁵ “Coveñas es de Todos”. Este municipio consagra en su respectivo plan, los instrumentos de política de la PNOEC y el CONPES 3990 para la ejecución de sus programas y proyectos bajo los lineamientos que se encaminan al desarrollo del OMC. Lo que permite evidenciar como la planificación del OMC está presente desde el ámbito nacional, hasta el ordenamiento político administrativo municipal, denotando la eficiencia de la gestión organizacional y gobernanza en el ordenamiento territorial del país.

Por su parte, el CONPES 3990 establece lineamientos que también buscan posicionar al país como potencia bioceánica al 2030 contribuyendo al crecimiento y desarrollo sostenible, teniendo a los océanos como factor principal. Este documento tiene cinco objetivos específicos, de los cuales se pueden resaltar en temas de OMC los siguientes: 4. armonizar los instrumentos de ordenamiento para articular el desarrollo territorial y los espacios marinos, y 5. impulsar las actividades económicas marítimas y el desarrollo

⁵ Coveñas es un municipio del departamento de Sucre, ubicado al norte del territorio colombiano con acceso al Mar Caribe.

local costero para contribuir al desarrollo productivo y social del país (DNP, 2020, pág. 59). Los anteriores objetivos, son una muestra de la apuesta que el país ha venido desarrollado en materia de planeación, con su promulgación en 2020, siendo el instrumento más actualizado en los temas de OMC y SIM en Colombia (para visualizar todos los objetivos del CONPES 3990 ver figura 2).

Los principales avances que se están desarrollando de cara al 2030 y por la reciente expedición del CONPES 3990, son que la DIMAR en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con el Ministerio de Vivienda, están formulando los documentos de orientación pertinentes para la planificación espacial marino costera en la jurisdic-



Figura 2. Objetivos general y específicos CONPES 3990. Elaboración propia de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Colombiana del Océano con base en la información presentada en el CONPES 3990 “Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030”.

Figure 2. CONPES 3990 general and specific objectives. Prepared by the Executive Secretary of the Colombian Ocean Commission based on the information presented at CONPES 3990 “Colombia Sustainable Bioceanic Power 2030”.

ción de cada una de sus 13 capitanías marítimas⁶ de puerto del país (figura 3) (DNP, 2020, pág. 65). De ahí que la DIMAR en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerán los lineamientos para el ordenamiento de aproximada-

mente 170 playas con vocación turística en los municipios costeros para la contribución al ordenamiento marino costero y el desarrollo económico sostenible del país, plan que se ejecutará entre 2020 y 2026.

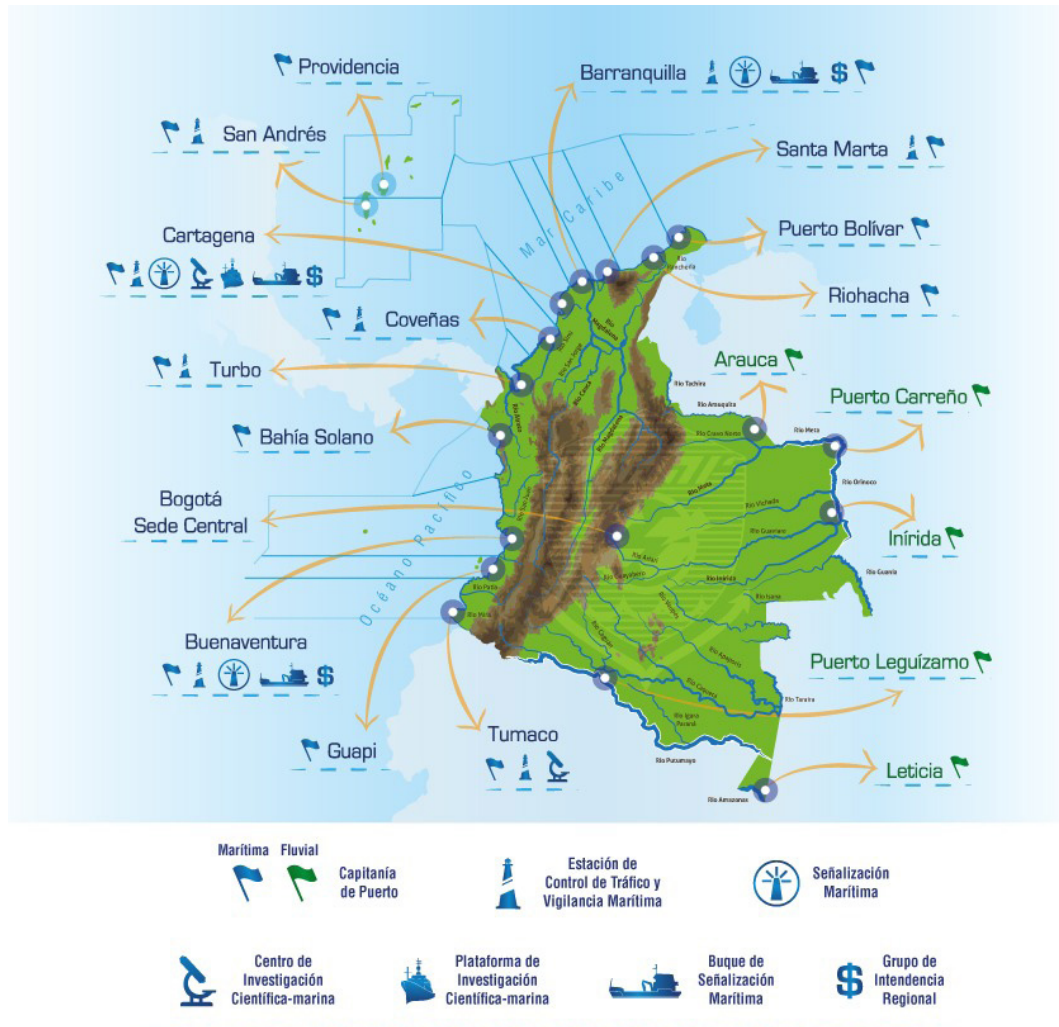


Figura 3. Capitanías de Puerto de Colombia. Elaborado por la Dirección General Marítima (DIMAR) de Colombia.
Figure 3. Captaincies of the Port of Colombia. Prepared by the Directorate General Maritime (DIMAR) of Colombia.

⁶ Las 13 capitanías marítimas son: Providencia, San Andrés, Cartagena, Coveñas, Bahía Solano, Turbo, Buenaventura, Guapi, Tumaco, Barranquilla, Santa Marta, Puerto Bolívar, Riohacha (DIMAR, s.f.).

Finalmente, otro avance del OMC en el país es que con el apoyo del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis (en adelante INVEMAR), el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (más específicamente el Viceministerio de Turismo), y mediante el decreto 1766 del 2013, se estableció un precedente jurídico para la zonificación de las franjas de las playas con zonas definidas para sus respectivos usos. Lo que en materia de planificación de playas es un gran avance para el desarrollo de las actividades locales y turísticas de cada una de las mismas, donde se resalta el enfoque de sostenibilidad no solo en lo económico sino también en lo social y ambiental.

Retos del Ordenamiento Marino Costero en Colombia

Actualmente, según el CONPES 3990, el OMC presenta varios retos tales como: deficiencias del ordenamiento territorial de los espacios marino-costeros e insulares; limitado uso, goce y disfrute de los bienes marino-costeros de la nación por ocupación indebida; deficiencias en la gestión de los ecosistemas marinos y sus servicios ecosistémicos; y, debilidad técnica para la gestión de riesgo por fenómenos naturales costeros (DNP, 2020, pág. 41).

Por otro lado, los desafíos que afronta el OMC en Colombia son principalmente de ámbito jurídico-legislativo. Pues, a pesar de que se ha intentado legislar trece proyectos de ley⁷ en temas de OMC, estos han sido archivados por no pasar los debates necesarios requeridos por el Congreso Nacional de la República. En general, estos proyectos de ley se han presentado desde 1997 en temas como la desafectación de las zonas de bajamar y la seguridad en playas, pero de manera específica los mismo se centran en temas como:

los asentamientos humanos; las actividades de turismo y recreación; el comercio y transporte marítimo; o, sobre las actividades extractivas o primarias (Marín & Botero, 2016). Sin embargo, suelen ser rechazados al estar enfocados en la organización del suelo costero para delimitar la propiedad privada y dar títulos de dominio a particulares y no para crear políticas o mecanismos orientados a la protección ambiental de manera sostenible o a la mitigación de los riesgos y daños que naturalmente existen en una zona de bajamar. Por lo cual, en el ámbito jurídico, desde la creación de la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) hasta la promulgación de la Ley 1454 de 2011 (LOOT), “el país no ha desarrollado regímenes jurídicos adecuados que permitan el reconocimiento del territorio marino-costero como un área de especial ordenación” (Marín & Botero, 2016, pág. 1).

De ahí que, uno de los obstáculos más grandes que tiene Colombia en temas de OMC y para llegar a ser una potencia bioceánica, es la formulación, aprobación y legislación de proyectos de ley sobre el ordenamiento territorial marino-costero. Esto debido a que los instrumentos de política como la PNOEC, CONPES 3990 y el PND 2018-2022, que trabajan los temas de océanos, su planeación espacial y gobernanza, no son leyes y, por ende, no tienen un obligatorio cumplimiento lo que dificulta su adecuada implementación en los plazos establecidos. Aquí cabe resaltar que, los ecosistemas marino-costeros tienen un valor económico, ambiental y social de vital importancia para Colombia, siendo el turismo el principal de ellos, por tanto, la planificación y regulación del territorio marino-costero es de gran interés para el Congreso de la República y para el país mismo.

Sin embargo, cabe aclarar que actualmente se están realizando algunos avances con relación a este tema.

⁷ Los trece proyectos de ley fueron: 277 de 2006, 138 de 2007, 197 de 2007, 174 de 2008, 79 de 2009, 156 de 2010, 214 de 2010, 159 de 2010, 68 de 2012, 221 de 2012, 166 de 2013, 08 de 2014 y 15 de 2015 (Marín & Botero, 2016, pág. 9)

La DIMAR, por ejemplo, tiene como tarea misional trazar los lineamientos pertinentes de uso público, por lo que está estableciendo los límites de zonas de bajamar y de playas como bienes de uso público en el Pacífico sur colombiano en 2020. Asimismo, en el

tema de legislación, se están reforzando y alineando “políticas para bienes de uso público”, proyecto de ley que pasará para trámite al Congreso de la República para su respectiva legislación en los próximos meses.

4. Situación actual del Ordenamiento Marino Costero en Colombia

Actualmente, frente a los retos que viene presentando el OMC en Colombia en los ámbitos jurídico-legislativo, los instrumentos de política PNOEC (desde el 2007) y más recientemente el CONPES 3990 (desde el 2020) han ido realizando una importante labor en el desarrollo de las políticas nacionales en temas de planificación, ordenamiento y gestión de los espacios marino-costeros. Por lo cual, este apartado tiene el objetivo de responder a la pregunta ¿De qué forma estos instrumentos responden a los vacíos legales encontrados en el tema de OMC en Colombia? Es importante mencionar que, aunque los principales vacíos identificados en el apartado anterior en la legalización existente fueron: los asentamientos humanos; las actividades de turismo y recreación; el comercio, transporte marítimo; y, las actividades extractivas o primarias. Para el presente apartado, se tendrán en cuenta los enfoques en temas de OMC planteadas tanto en la PNOEC como en el CONPES 3990, para categorizar los principales aportes a esos vacíos de la siguiente manera: 1. Planificación de Bienes de Uso Público, 2. Seguridad Integral Marítima y 3. Gestión del riesgo en zonas marino-costeras.

Aportes de la PNOEC y el CONPES 3990 mediante la Planificación de Bienes de Uso Público

Tanto la PNOEC como el CONPES 3990 consideran como parte fundamental la planificación del territorio con calidad de bienes de uso público como las playas, las zonas de bajamar y áreas marinas jurisdiccionales.

Por lo que contemplan los vacíos en actividades de turismo, recreación, y en las actividades extractivas o primarias. Por un lado, la PNOEC establece un área temática denominada “Fortalecimiento de la Gobernanza Marino-Costera”, en el cual se resalta la importancia del ordenamiento y planificación territorial para garantizar que las actividades generadoras de potencialidades económicas, naturales, sociales y culturales se desarrollen de manera sostenible en el territorio marino-costero.

Una de sus estrategias es la “Planificación y Manejo de las Zonas Costeras y Espacios Oceánicos” la cual tiene como líneas de acción: 1. Fortalecer la planificación de los municipios y departamentos costeros e insulares, incorporando consideraciones relativas a las zonas costeras y al mar, y estableciendo mecanismos de concertación para el manejo y uso sostenible de estos territorios, 2. Promover acciones interinstitucionales para el mantenimiento, la administración, protección y control de los bienes de uso público, así como resignificar su valor social como espacios de educación, recreación y convivencia, y 3. Propiciar el espacio para la generación de políticas y gestión de recursos que permita la planeación, ordenamiento, administración y control de las aguas marítimas nacionales (CCO, 2017, pág. 73).

Ahora bien, aunque no se contemple de manera directa líneas de acción sobre las actividades extractivas, sí plantea el establecimiento de mecanismos de concertación que promuevan el buen uso de los recursos marino-costeros y el fortalecimiento de los entes

territoriales costeros en aspectos relacionados con el ordenamiento territorial y los asuntos del desarrollo sostenible marítimo (SECCO, 2019, pág. 39). Adicionalmente, un aporte importante es la realización en 2019 de “un total de 2556 inspecciones de control y seguimiento principalmente a concesiones, inspecciones a playas y zonas de bajamar y el mejoramiento para la Administración y Control de los Litorales y Áreas Marinas Colombianas” (SECCO, 2020, pág. 45) ejecutadas por la DIMAR.

Por otro lado, en el CONPES 3990 se resalta que, debido a la poca legislación que existe en el país respecto a los espacios marino-costeros e insulares como las playas, terrenos de bajamar y las aguas marítimas, los cuales son categorizados como bienes de uso público de la nación por naturaleza jurídica, donde cualquier ciudadano tiene la capacidad y libre albedrío de disfrutar de los mismos con responsabilidad, se han generado algunas malas interpretaciones de la ley, propiciando ocupaciones indebidas o sin previo otorgamiento de licencias, permisos, títulos o concesiones que la nación le brinda a particulares para el desarrollo y goce de dichos espacios (DNP, 2020, pág. 41).

Por lo que, la falta de control y regulación ha provocado que 30.453 sitios tengan para el 2020 un uso indebido, principalmente en playas y terrenos de bajamar. Según la DIMAR, para el 2019, se registraron 25.573 ocupaciones indebidas en el Pacífico colombiano, principalmente en los municipios de Buenaventura con 10,791, Tumaco con 12,827, Bahía Solano 854 y Guapi con 1,101. Para el caso del Caribe se contabilizaron en el municipio Cartagena 1,841, Turbo 1,564, Coveñas 410, Barranquilla 356, Santa Marta 399, Riohacha 197, San Andrés 63, Puerto Bolívar 49 y Providencia 11, donde se presenta un diagnóstico de ocupaciones de chalets, edificaciones, restaurantes, quioscos de uso indebido en zonas de bajamar y playas del país (DNP, 2020, pág. 42).

Estratégicamente, al identificar estas problemáticas que se han planteado, el CONPES 3990 para solucionar los anteriores problemas establece que la DIMAR en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, diseñarán una estrategia para aproximadamente 160 playas con vocación turística para su planificación, ocupación y jurisdicción en aras de dar el primer paso en la solución del uso indebido de playas del país (DNP, 2020, pág. 65).

Además, para solucionar el uso indebido de playas, zonas de bajamar y aguas marítimas, se está desarrollando el Sistema Bioceánico Nacional (en adelante SBN), como un instrumento de planificación y articulación interinstitucional bajo el liderazgo de la Dirección de Proyectos Especiales de Vicepresidencia, el cual hace parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante DAPRE) y en estrecha coordinación con la CCO. Esto, con el fin de potencializar la institucionalidad bioceánica de Colombia, favoreciendo la toma de decisiones al respecto, además de poder participar y fortalecer su posicionamiento en escenarios internacionales relacionados con los océanos y los IMC (DNP, 2020, pág. 60).

Aportes de la PNOEC y el CONPES 3990 mediante la Seguridad Integral Marítima

Tanto la PNOEC como el CONPES 3990 consideran a la SIM como parte fundamental del OMC para que Colombia sea una potencia bioceánica, pues la misma es indispensable para el desarrollo de diferentes tipos de actividades y procesos dentro del territorio como: turismo; pesca; transporte marítimo; generación de energías alternativas; conservación y recuperación de la diversidad biológica; y la gobernabilidad. Por lo que, ambos instrumentos incluyen el tema de la gobernanza, soberanía y jurisdicción del territorio y espacios marino-costeros.

Por un lado, la PNOEC plantea como objetivo específico del área temática de Fortalecimiento de la Gobernanza Marino-Costera “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” (CCO, 2017, pág. 71).

Ahora bien, la PNOEC plantea otra área temática denominada “Desarrollo económico” que tiene como objetivo específico “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” (CCO, 2017, pág. 60). Adicionalmente, para esa área tiene como líneas de acción: 1. Mejorar continuamente los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios marítimos y portuarios y 2. Crear las condiciones de desarrollo en servicios, salud, vivienda y educación, y fortalecer la industria y el comercio en las zonas de influencia portuaria en aras del mejoramiento de la calidad de vida, de las poblaciones que se establecen alrededor de los terminales (CCO, 2017, pág. 66).

Mediante el CONPES 3990 y su inclusión estratégica de la SIM en sus líneas de acción, establece las actividades económicas marino-costeras, mediante entidades como la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (en adelante AUNAP), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Minas y Energía, ProColombia y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación donde implemen-

tarán acciones para aumentar y formalizar la pesca, el turismo, el sector astillero, el transporte marítimo, los hidrocarburos costa afuera, las energías no convencionales costa afuera y la bioprospección en los 47 municipios costeros del país. Por otra parte, el DAPRE y los miembros de la CCO, apoyarán estrategias para el desarrollo socioeconómico dentro de los lineamientos constitucionales consagrados en el artículo 287⁸ (DNP, 2020, pág. 68).

El CONPES 3990, además de plantear su colaboración a la SIM por parte del desarrollo económico, también tiene en cuenta la seguridad en términos más tradicionales, por lo que plantea mediante la línea de acción 2.1, cubrir y controlar el territorio nacional. Es así como, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, se llevará a cabo una estrategia para fortalecer la soberanía en los espacios jurisdiccionales del país, principalmente en el Archipiélago de Malpelo, ya que es un espacio marítimo e insular estratégico, el cual, aporta a la protección de la extensión del territorio nacional. Asimismo, la Armada Nacional desarrollará y ejecutará un plan de desarrollo naval para mejorar la cobertura efectiva del territorio marítimo durante el 2020 y finalizado en 2042, con visión a largo plazo, para que su política tenga la oportunidad y capacidad de desarrollarse sin depender del cambio de gobierno de turno, generando una consolidación en las futuras políticas de Estado (DNP, 2020, pág. 61).

En la línea de acción 2.2, busca garantizar el cumplimiento y velar por la seguridad en Colombia, donde la Armada Nacional y la DIMAR, actualizarán el marco jurídico nacional para el 2021, adoptando estándares e instrumentos internacionales marítimos para el país. Adicionalmente, se elaborará una guía

⁸ Artículo 287: Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias; 2. Ejercer las competencias que les correspondan; 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, 4. Participar en las rentas nacionales (Constitución Política de Colombia, c2008-2020).

metodológica del índice de SIM y fluvial, para realizar un diagnóstico y ejecutar avances del conjunto de actividades operacionales y administrativas para reducir y minimizar los riesgos del desarrollo de actividades marítimas en la jurisdicción con relación a cualquier suceso o hecho que pueda poner en peligro la vida humana, medios marinos o bienes de índole nacional (DNP, 2020, pág. 62).

Aportes de la PNOEC y el CONPES 3990 mediante la Gestión del Riesgo en zonas marino-costeras

La PNOEC y el CONPES 3990 establecen que la gestión del riesgo es fundamental dentro de la planificación de un territorio para identificar las zonas con mayor vulnerabilidad y exposición frente los diferentes tipos de riesgos, ya sean fenómenos naturales o sociales, por lo cual complementan los vacíos jurídicos sobre los asentamientos humanos. Por un lado, la PNOEC plantea como objetivo específico de la estrategia de la gestión del riesgo poder contribuir a la seguridad, la calidad de vida de los habitantes y al desarrollo sostenible de las áreas marinas y costeras del país, “a través de la participación en procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones relacionadas con el conocimiento, prevención, reducción y mitigación de riesgos sociales, económicos y ambientales en espacios marinos y costeros del país” (CCO, 2017, pág. 73). Teniendo como líneas de acción: 1. Promover el diseño y la implementación de iniciativas integrales que incrementen la resiliencia de las zonas costeras e insulares del país ante el cambio climático, 2. Generar lineamientos sobre la gestión del riesgo ante eventos naturales en las zonas costeras (CCO, 2017, pág. 74).

Por otro lado, el CONPES 3990 mediante la línea de acción 4.3 establece que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD) brindará asistencia técnica para planes de contingencia de carácter regional, municipal e insular, con énfasis en fenómenos naturales costeros tales como huracanes, erosión costera, maremotos y tsunamis. No obstante, también se tiene en cuenta el cambio climático, al ser un tema relacionado de manera directa con el posible incremento de fenómenos naturales en el futuro. Por lo que, referida asistencia técnica permitirá la actualización de esquemas o planes de ordenamiento territorial tanto en los municipios, departamentos y distintas regiones, haciendo mayor énfasis en la gestión del riesgo (DNP, 2020, pág. 67).

Por lo que la gestión del riesgo, junto con sus líneas de acción planteadas en la PNOEC y CONPES 3990, son un aporte y complemento hacia el vacío jurídico de los asentamientos humanos al establecer unos primeros lineamientos de planificación y ordenamiento en zonas donde hay mayor riesgo de desastres naturales o de impactos ante el cambio climático. Por ejemplo, en el caso donde determinadas zonas tengan riesgo de erosión costera, no se pueden establecer asentamientos humanos por seguridad. De ahí que también se vea la relación directa con la ocupación indebida de los bienes de uso público que resulten ser zonas de alto riesgo y donde entidades como la Procuraduría, la UNGRD y la DIMAR estén formulando estrategias integrales para gestionar la recuperación de los bienes de uso público marino-costeros indebidamente ocupados (DNP, 2020, pág. 65).

5. Conclusiones

La definición de la PEM mediante la primera guía internacional, denominada “*PEM: una guía paso a paso*”, dada por la COI-UNESCO, ha funcionado como una herramienta de gestión para los océanos, ya que el diagnóstico en el 2016 en la *Primera Evaluación Mundial de los Océanos de las Naciones Unidas* ha permitido visualizar las dificultades que han venido presentado los océanos en materia de sostenibilidad. Por lo que, es necesario que la comunidad internacional visualice y comprenda a la PEM más allá de su definición, como una herramienta oportuna de planificación para el mejoramiento de la situación de los Océanos en el mundo.

El Decenio funcionará como un mecanismo para pasar del *Océano que tenemos* al *Océano que queremos* por medio del desarrollo y avance de las Ciencias Oceánicas contribuyendo cada vez más a la gestión organizacional de los temas de la PEM. Asimismo, el Decenio actuará como una herramienta estratégica de planeación por su estrecha relación con todos los ODS al tener un enfoque intersectorial entre los mismos, pero manteniendo una cercana vinculación principalmente con el objetivo 14 de “Vida Submarina”. Por tanto, la creación de la PEM desde el punto de vista internacional, sumado al apoyo del Decenio y los ODS, han sido un gran avance para la gestión, planificación, lineamientos y liderazgo en los temas de la regulación de la planificación marina en el siglo XXI.

En Colombia, la PEM es entendida como el OMC, planteado por la DIMAR al ser esta la principal autoridad marítima del país y el puente en temas de PEM mediante el programa MSPglobal, el cual, reúne los lineamientos a nivel internacional en esta materia para adaptarlos y configurarlos a nivel nacional. Por otra parte, la SIM juega un papel importante tanto

en el desarrollo del OMC, como de los IMC para lograr ser una potencia bioceánica en 2030. Sin embargo, a pesar de mostrar varios avances en temas de OMC mediante la PNOEC, el CONPES 3990 y el PND 2018-2022, el OMC presenta varios retos en el ámbito jurídico al haber vacíos o poca legislación y promulgación de proyectos relacionados a los temas de OMC, considerándose como una posible limitante para su desarrollo y su proyección de potencia bioceánica para el futuro del país.

Frente a lo anterior, los instrumentos de política PNOEC y CONPES 3990 han subsanado y contribuido al diagnóstico, planificación, creación y desarrollo de diferentes herramientas y estrategias para mejorar los asuntos marino-costeros de la Nación, teniendo en cuenta ejes estratégicos para complementar los temas de OMC como: la SIM, el Desarrollo Económico, la Gestión del Riesgo, y la Planificación y Delimitación en Bienes de Uso Público en zonas marino-costeras.

En definitiva, el Decenio se muestra como el escenario y oportunidad perfecta para profundizar los avances que se han establecido en temas de OMC y PEM en Colombia. En especial, para fortalecer a la PNOEC y CONPES 3990, no solo en sus ejes estratégicos delimitados sobre OMC, sino también en las demás categorías que plantean los dos instrumentos de política como: la economía sostenible (turismo náutico, playas y ecológico en las zonas costeras, desarrollo industria pesquera, desarrollo de puertos, embarcaderos y marinas náuticas, energías renovables); investigación científica marítima; y, educación y cultura marítima, los cuales son ejes adicionales que podrían contribuir estratégicamente al OMC en la esfera nacional y, de igual manera, a la PEM en el ámbito internacional.

6. Referencias

- Asamblea General ONU. 2016. Resumen de la Primera Evaluación Marina Integrada a Escala Mundial. [accessed 2020 sep 14]. Retrieved from <http://undocs.org/es/A/70/112>
- CCO. 2017. Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC). Bogotá (DC). [accessed 2020 sep 11]. Retrieved from <http://www.cco.gov.co/docs/publicaciones/pnoec-2017-03.pdf>
- COI-UNESCO. 2009. Planificación Espacial Marina (PEM): Una guía paso a paso hacia la gestión ecosistémica. Rachel Dahl. COI manuales y guías n.º 53. París, UNESCO. 2009 (inglés). 2013 (español). [accessed 2020 sep 17]. Retrieved from <http://mspes.ioc-unesco.org/wp-content/uploads/2016/05/Planificacion-Espacial-Marina.pdf>
- COI-UNESCO. 2020. Plan de Implementación Versión 2 sobre el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2021-2030. [accessed 2020 sep 2]. Retrieved from https://www.oceandecade.org/assets/uploads/documents/IP-v2-s_1600459391.pdf
- COI-UNESCO. c2006-2020. ¿Por qué es necesaria la Planificación Espacial Marina? [accessed sep 17]. [accessed 2020 sep 29]. Retrieved from <http://mspes.ioc-unesco.org/sobre-la-pem/lla-planificacion-espacial-marina-pem/>
- COI-UNESCO. c2006-2020. La PEM en la UNESCO. [accessed 2020 sep 29]. Retrieved from <http://mspes.ioc-unesco.org/sobre-la-pem/la-pem-en-la-unesco/>
- Constitución Política de Colombia. c2008-2020. Artículo 287 del Título 11: De la organización territorial. [accessed 2020 oct 26]. Retrieved from <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-1/articulo-287>
- DIMAR. 2018. Plan Estratégico de Desarrollo 2030. [accessed 2020 oct 10]. Retrieved from <https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/informes/Plan%20Estrategico%20de%20Desarrollo%202030%20-%20ImpresionV2.pdf>
- DIMAR. 2019. La importancia de los datos y la información espacial en los procesos de planificación espacial marina, análisis de conflictos y prospectiva para la toma de decisiones. El Ordenamiento Marino-Costero (OMC) en Colombia-diapositiva 4. [accessed 2020 sep 20]. Retrieved from http://www.mspglobal2030.org/wp-content/uploads/2019/10/MSPglobal_Training_Cartagena_Data.pdf
- DIMAR. c2020. Capitanías de Puerto de Colombia. [accessed 2020 oct 20]. Retrieved from <https://www.dimar.mil.co/capitanias-de-puerto>
- DNP. 2019. Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. [accessed 2020 oct 10]. Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>
- DNP. 2019. Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2018-2022 sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND). [accessed 2020 oct 10]. Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PPI-PND-2018-2022.pdf>
- DNP. 2020. CONPES 3990: Colombia Potencia Bioceánica Sostenible. Bogotá (DC). [accessed 2020 sep 11]. Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3990.pdf>
- Marín & Botero. 2016. Ordenamiento Territorial Marino-Costero en Colombia: Un vacío jurídico. Procuraduría. IV Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública. Eje 1: La investigación en los campos de acción de la gestión pública. Línea: Medio ambiente. [accessed 2020 sep 13]. Retrieved from <https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/sgc/Ordenamiento%20territorial%20marino-costero%20en%20Colombia.pdf>
- Meza, M. C. 2013. La idea de los bienes comunes en el Sistema Internacional: ¿renacimiento o extinción? Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XIV, 2014, pp. 153-195 México, D. F., ISSN 1870-4654 [accessed 2020 sep 20]. Retrieved from <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/453/714>
- MSPglobal. c2019-2020. Programa de Planificación Espacial Marina Global (MSPglobal). [accessed 2020 sep 17]. Retrieved from <http://www.mspglobal2030.org/es/msp-global/>
- MSPglobal. 2019. Capacitación sobre Planificación Espacial Marina y Economía Azul Sostenible. [accessed 2020 oct 26]. Retrieved from http://www.mspglobal2030.org/wp-content/uploads/2019/10/MSPglobal_Training_Cartagena_Data.pdf

- mspglobal2030.org/es/events/capitacion-sobre-pem-y-economia-azul-sostenible-colombia/
- PNUD. 2015. Objetivos de Desarrollo Sostenible-Objetivo 14: vida submarina. [accessed 2020 sep 17]. Retrieved from <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-14-life-below-water.html>
- SECCO. 2019. Informe Seguimiento Plan de Acción 2018 de la Política Nacional de Océanos y Espacios Costeros (PNOEC). Secretaría Ejecutiva de la Comisión Colombiana del Océano. Bogotá (DC).
- SECCO. 2020. Informe Plan de Acción 2019 Política Nacional de Océanos y Espacios Costeros (PNOEC). Secretaría Ejecutiva de la Comisión Colombiana del Océano. Bogotá (DC).
- UNESCO. c2019-2020. Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO (COI-UNESCO). [accessed 2020 sep 29]. Retrieved from <https://ioc.unesco.org/>

