

JURIDICAS

Estado del arte del proyecto: “ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS NACIONALES COSTERAS DE COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA

Autores: CELENE MILANES BATISTA; ZULLY ALEJANDRA SOSA TAPIA; LUZ HELENA DÍAZ ROCCA

Resumen:

Desde la dirección de la Armada de Colombia hoy se ha creado una dirección denominada Intereses Marítimos con el propósito de gestionar asuntos de nivel estratégico para el país. Actualmente se trabaja en un proyecto de CONPES Bioceánico con la Vicepresidencia de la República en donde se pretenden formalizar diferentes temas relacionados con Colombia como un país marítimo. Estos avances ratifican el interés de la nación en avanzar en la generación de políticas apropiadas a la toma de decisiones sobre los asuntos marino-costeros. La Universidad de la Costa (CUC) y la Universidad del Magdalena, vienen promoviendo en los últimos años la generación de un nuevo conocimiento en temas asociados a las ciencias del mar en el Caribe Colombiano. Debido a esto, ambas academias han formulado este proyecto, el cual tiene como objetivo general analizar el impacto de la aplicación de las dos políticas ambientales costeras -PNOACI y PNOEC en Colombia. Para lograr tal propósito se trabajará en el desarrollo de una tesis de maestría vinculada al programa de Manejo Integrado Costero de la Unimagdalena. Durante la primera fase de la investigación se realizará una consulta a diversas bases de datos como Science Direct, documentos en línea, tesis y trabajos de grado realizados en otros países, para obtener una visión global y holística de los temas de políticas públicas costeras en el orden internacional. Se precisan realizar entrevistas y encuestas a actores involucrados en las playas turísticas urbanas. Para ello se tomará como área de estudio la localidad de Santa Marta, Se analizará en cuatro zonas de playas la aplicación de las Políticas Nacionales Costeras (PONACO) y sus alcances en el fortalecimiento de la gobernanza.

Marco teórico:

Recientemente las zonas costeras han cobrado gran importancia a nivel internacional por ser un área donde confluyen una diversidad de actividades para el desarrollo de los países, dentro de los cuales Colombia no es la excepción, aunque en los últimos años se ha evidenciado la sobreexplotación y el deterioro de sus recursos, lo que convierte a las zonas costeras y a los espacios oceánicos en lugares prioritarios de ordenamiento, planificación e implementación de políticas que garanticen el desarrollo sostenible de estas áreas. En temas de planificación y gobernanza nuestro país ha tenido avances en el diseño de políticas para la gestión Costera, como es el caso de la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI) y la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC), pero la principal falencia ha estado en la falta de instrumentos para implementarlas o llevarlas a fuerza de ley.

Este trabajo toma como referencia la PNOEC actualizada en el 2017, y con base en los asuntos que considera la política, hacer un análisis de la implementación de esta en el componente de fortalecimiento de la gobernanza para el caso de las playas turísticas urbanas de Santa Marta. El litoral ha sido concebido, según Barragán (2003), como un sistema en el cual interactúan subsistemas como el físico natural, socio-cultural y jurídico-administrativo, generalmente a cargo de

instituciones que realizan su administración y planificación puntual del mismo, es decir, que tiene entre sus responsabilidades la toma de decisiones acerca de las costas, enmarcado dentro de políticas, normativas, competencias, participación pública, administradores y financiación y las relaciones que surgen gracias a ellos. El sistema tomador de decisión, según lo define Vallega (1999), tiene el papel de diseñar los objetivos de gobernanza costera sobre las bases del desarrollo costero y construir las estrategias que alcancen dicho desarrollo, pero esto depende de la coherencia de su organización con los objetivos trazados.

Este sistema tomador de decisión debe tener mínimo los siguientes componentes: a) Organizaciones Intergubernamentales. Las cuales basan su acción en las leyes internacionales y espacios extendidos hacia el mar desde las líneas base. b) Organizaciones gubernamentales. Las cuales su acción está basada en el sistema legal nacional. c) Sector privado, que incluyen financieros, económicos, sociales, culturales y algunos otros centros sin pertenecer a la administración pública. d) Organizaciones no gubernamentales (ONGs), las cuales pueden ser internacionales que pueden estar incluidas entre las organizaciones intergubernamentales y las ONGs nacionales que están conectadas con el gobierno. (Reales Utria, A. 2016; Pabón, 2018). La gobernanza es un nuevo estilo de gobernar donde se comprende que la capacidad para gobernar depende de la interacción entre el gobierno y la sociedad. La gobernanza por tanto no ejerce el poder de manera vertical (tradicional) sino en cooperación entre el Estado, el sector privado y el sector social. (Stocker, 2008; Kooiman, 2013; Proban, 2008).

Aguilar (2015), define la gobernanza como un estilo asociado del gobierno con las organizaciones, privadas y sociales, que establecen procesos coordinados mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimiento, negociaciones, acuerdos, y compromisos para la producción de situaciones deseadas, en la formulación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios. La gobernanza tiene dos componentes principales: i) La estructura institucional y técnica y ii) Los mecanismos de cooperación. La primera está compuesta por actores y los elementos técnicos. Los mecanismos de cooperación son los espacios de diálogo, convenios y acuerdos que se establecen entre estos para cumplir con los objetivos colectivos (Diaz Rocca, 2017; Hernández & Buitrago, 2017). Los actores incluyen las instituciones del estado, los usuarios del territorio costero, las organizaciones de la sociedad civil y la academia. Los instrumentos incluyen las normas, las finanzas públicas, la administración pública y el sistema de ciencia y tecnología.

En Colombia, según la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares – PNAOCI, las zonas costeras son una parte del territorio nacional que requiere de un manejo especial por sus características de zona de interacción ente dos ambientes completamente distintos pero muy interdependientes: el ambiente marino y el ambiente terrestre adyacente (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2000).

La zona costera es definida como: “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. Es un recurso natural único, frágil y limitado del país que

exige un manejo adecuado para asegurar su conservación, su desarrollo sostenible y la preservación de los valores culturales de las comunidades tradicionalmente allí asentadas”. Las zonas costeras colombianas según sus características especiales son parte del territorio nacional y como tal deben ser incorporadas en su ordenamiento con el propósito de mantener un balance adecuado entre la preservación, la conservación y el desarrollo socioeconómico y cultural, pudiendo ser representadas total o parcialmente en entidades geográficas, unidades administrativas, instituciones, políticas o legislaciones especializadas.

Estado del arte:

En el marco de la gestión integrada de litorales a nivel internacional, la Red Iberoamericana de Manejo integrado Costero – IBERMAR conformada por 12 países, y que busca contribuir al cumplimiento de los objetivos globales y regionales, relacionados con el espacio marino-costero iberoamericano y el uso de los recursos abióticos y su biodiversidad, está realizando un modelo de diagnóstico del estado actual de la gestión costera en los países miembros donde se incluye los temas de gobernanza, políticos e instrumentos, a través de la metodología del decálogo (Barragán, 2010). En el año 2008, en el marco de una creciente transformación del espacio costero, una revisión del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial de la zona costera (Andrade. et al, 2008), que aportó un panorama general respecto de los diversos organismos públicos competentes para la regulación y gestión del espacio costero, de sus funciones principales o subordinadas y de la interacción entre ellos, así como de los principales defectos que se producen desde el punto de vista del sistema legal, para fines del ordenamiento costero, en particular. En los temas de gobernanza y de cómo los actores se ven involucrados para la implementación de política pública en las zonas costeras, teniendo en cuenta las circunstancias propias sociales (Henríquez Fuentes, Rada Llanos & Torrenegra, 2016; Narváez-Mercado, Matsumoto-Benitez, Mira-Olano, & Zúñiga-Bolívar, 2019), los trabajos de Van Leeuwen, et.al (2014) y Kraan, et al (2014) y aplicados a la Unión Europea, brindan información acerca de los factores sociales y políticos que han tenido incidencia en la implementación de las políticas marco en las zonas marinas de Europa que tienen como objetivo conservar el buen estado de sus ambientes.

Se segrega el aspecto ecológico del aspecto social y político, y se señala la importancia de las acciones políticas coordinadas. Esta literatura propone desarrollar diversas opciones de gobernanza para futuros modelos basados en ecosistemas en los mares de Europa. Se describen las metodologías utilizadas, las compara con las mejores prácticas de la literatura y finalmente clasifica el enfoque como una producción conjunta de conocimiento.

Arregocés (2009), acogió en su investigación el uso de la Metodología de COLMIZC, para hacer un diagnóstico de la zona costera de El Rodadero en la Bahía de Gaira Santa Marta, en el que abordó el componente de gobernabilidad, este trabajo fue actualizado por Martínez (2017), en los que se concluyó al hacer el análisis de los actores involucrados en la zona y la implementación de políticas de manejo, que faltan de medidas de control para mejorar la operación y los resultados de las diligencias de regulación, seguimiento, seguridad, mantenimiento periódico de las playas. La competencia directa de organismos estatales es limitada y no se aplica de una forma eficiente las políticas impartidas por el gobierno Nacional. También se han realizado trabajos como el de Herrera (2010) y Aguirre Bertel, Arroyo Oviedo & Navarro Mesa (2018) que tienen como objetivo principal proponer un modelo de gestión costera en playas turísticas, empoderando a la comunidad con el

acompañamiento institucional, bajo los lineamientos del manejo Integrado Costero – MIC y estudios técnicos preliminares, este trabajo logró primordialmente la organización comunitaria en Playa Blanca, a través de la capacitación reflejada en una playa mejor organizada y con mejor calidad en el servicio ofrecido a los visitantes, además se identificaron necesidades de infraestructura e inversión y el compromiso institucional en cuanto a la reglamentación de algunas actividades, resultando en una experiencia exitosa de trabajo coordinado y modelo de gobernanza costera.

La territorialización de las políticas públicas se ha estudiado en diferentes sectores, como en la agricultura, Trouvé (2006) dice que la territorialización de las políticas públicas debe tener tres pilares como lo son: La renovación de los procedimientos de toma de decisiones, la adaptación del accionar público a las necesidades locales, y la compensación de esas necesidades. Los estudios de territorialización de políticas públicas en zonas costeras de América Latina aún son escasos. Testa, (2016) realizó una investigación acerca de la territorialización de las políticas turísticas en el municipio de Necochea, Buenos Aires, en Argentina, enfocadas en la renovación de la localidad como destino turístico, llegando a la conclusión de que las políticas territoriales son aún incipientes y poseen brechas entre lo que se plantea y su ejecución en el territorio. Como es evidente los vacíos de información existentes en temas de territorialización de políticas públicas y más aún aplicados en la región. En consecuencia, este trabajo tiene un componente innovador al aporte de la temática en la zona y a nivel de América Latina y brindará información relevante para los tomadores de decisión en la zona costera de estudio y para los formuladores de la política, (Meléndez Monroy, Y., Paternina Sierra, J., & Velásquez Martínez, D., 2018) y (Trejos Rosero, L., Badillo Sarmiento, R., & Irreño Quijano, Y., 2019).

El término de gobernabilidad (governability) fue empleado en el Informe para la Comisión Trilateral de 19753 (Camou, 2001, p. 19; Botero y Milanés 2015). Gobernabilidad es la capacidad de gobernar cualquier entidad o sistema social (Kooiman 2008), mientras que la gobernanza, es un vocablo que la incluye, y se refiere a los modos de dirección de la sociedad o al proceso o método por el cual la sociedad es gobernada.

Entre los años 2016 y 2017 Botero et al. (2016); Botero et al., (2017) analizan para el caso de Colombia la importancia de la gestión del riesgo costero como factor de gobernabilidad. Este tipo de evaluación se realizó posterior a un escenario de constante afectación en los procesos de gobernabilidad del país ante situaciones de emergencia que conllevaron a desastres, cuando en el año 2010, entre las medidas tomadas por el gobierno nacional para atender la temporada invernal, se colocaron cuantiosos recursos públicos de diferentes sectores a disposición de las comunidades y no se obtuvieron resultados favorables.

En la República de Colombia adolece un marco jurídico normativo que permita ordenar el territorio de manera adecuada (Moraes y Milanés 2020; Pereira et al 2019; Milanés et al., 2019). Los autores Steer et al., (1997) y Planas et al., (2019) comienzan a integrar acciones de planificación vinculando la territorialización y el componente de gobernabilidad para la gestión de los territorios marino-costeros en Colombia. A pesar de algunos avances en temas legislativos, aun se necesita evaluar la implementación de las políticas costeras y oceánicas en zonas con limitantes ecológicas como las playas.

Bibliografía:

- Aguirre Bertel, A., Arroyo Oviedo, L., & Navarro Mesa, C. (2018). Alternative tourism as a local development strategy in the municipality of Chalán – Sucre. *ECONÓMICAS CUC*, 39(1), 117-136. <https://doi.org/10.17981/econcuc.39.1.2018.08>
- Alonso D., Sierra-Correa P., Arias-Isaza, F. y M. Fontalvo. 2003. Conceptos y Guía Metodológica para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia, manual 1: preparación, caracterización y diagnóstico. Serie de Documentos Generales de INVEMAR No.12, 94p
- BARRAGAN, J.M. (1997). Medio Ambiente y Desarrollo en las Áreas Litorales. 1ª Edición. Universidad de Cádiz.
- Botero, C. y Milanés Celene. (2015). (Edtrs). APORTES PARA LA GOBERNANZA MARINO-COSTERA. Gestión del riesgo, gobernabilidad y distritos costeros. 554 p. *Libro de investigación*. Fondo de publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia. ISBN: 978-958-8866-67-3. (Versión rústica). ISBN: 978-958-8866-68-0. (Versión pdf). DOI: <https://doi.org/10.22518/9789588866673>
- Botero, C. M., Fanning, L. Milanés Celene. and J. Planas., (2016) “An indicator framework for assessing progress in land and marine planning in Colombia and Cuba”. *Ecological Indicators* 64 (2016) 181–193. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2015.12.038>
- Botero, C. M.; Arrabalaga, M.; Milanés, C. & Vivas, O. (2017). Indicadores de gobernabilidad para la gestión del riesgo costero en Colombia. *Revista Luna Azul*, 45, 227-251. DOI: 10.17151/luaz.2017.45.12 Disponible en: http://200.21.104.25/luazul/downloads/Lunazul45_12.pdf
- Camou, A. (2001). Estudio preliminar. En A. Camou (Comp.), Los desafíos de la gobernabilidad (pp. 15-61). México: Editorial Plaza y Valdés S. A.
- Comisión Colombiana del Océano. (2007). Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros PNOEC. Ed. Litoflash Santa Marta. Serie Documentos Generales INVEMAR
- Comisión Oceanográfica Intergubernamental. (2009). Manual para la medición del progreso y de los efectos del Manejo Integrado Marino Costero. Ed. UNESCO 4. GUZMAN, W., B.O. POSADA, G. GUZMAN y G. MORALES. (2008). PNIEC Plan De Acción 2009 -2019. INVEMAR Programa Nacional para la Prevención, Mitigación y Control de la Erosión Costera en Colombia.
- CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REDUCCION Y ATENCION DE DESASTRES, (2005). Protocolo de Hyogo. EIRD
- DNP- Financiera de Desarrollo Territorial. Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales. (2009). La investigación regional y urbana en Colombia.
- DNP - Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental. (2007). Visión Colombia II Centenario. 16. PULECIO, G. (1984). Colombia y su organización marítima nacional. 1ª Edición.
- Hernández, M., & Buitrago, R. (2017). Role of the organizational synaesthete in the management of assertive communication. *ECONÓMICAS CUC*, 38(2), 61-76. <https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.05>
- HERRERA, A. (2009). Aspectos Generales del Derecho Administrativo Colombiano. Ed. Uninorte. Barranquilla
- LAMPIS, A. (2007). Seguridad Humana, Vulnerabilidad y Migración. Artículo www.community.eldis.org/.../Lampis_2009_UNCRD_Seguridad%20Hum
- Meléndez Monroy, Y., Paternina Sierra, J., & Velásquez Martínez, D. (2018). Procesos de paz en Colombia: derechos humanos y familias víctimas del conflicto armado./ Peace processes in

- Colombia: human rights and victim families of the armed conflict. JURÍDICAS CUC, 14(1), 55-74. <https://doi.org/10.17981/juridcuc.14.1.2018.03>
- Ministerio del Medio Ambiente, Dirección General de Ecosistemas. (2000). Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia. (PNAOCI)
- Milanés Batista, Celene, Pereira, Cristina y Botero Camilo Mateo. (2019). Improving a decree law about coastal zone management in a small island developing state: The case of Cuba. Marine Policy Volume 101, March 2019, Pages 93-107, doi.org/10.1016/j.marpol.2018.12.030
- Moraes Lins-de-Barros Flavia y Milanés Batista Celene (2020). Os limites espaciais da zona costeira para fins de gestão a partir de uma perspectiva integrada. Cap. 1 pp. [22-50]. In: Souto, R.D. (org.) Gestão Ambiental e Sustentabilidade em Áreas Costeiras e Marinhas: Conceitos e Práticas. Vol. 1. Rio de Janeiro: Instituto Virtual para o Desenvolvimento Sustentável - IVIDES.org, 2020. [260 p]. DOI: 10.5281/zenodo.3899668. Disponible en https://zenodo.org/record/3899668#.Xu_3NGhKjIU
- Narváez-Mercado, B., Matsumoto-Benitez, N., Mira-Olano, L., & Zúñiga-Bolívar, A. (2019). Los derechos e inclusión de las víctimas del conflicto armado vs. las obligaciones Estado colombiano / The rights and inclusion of the victims of the armed conflict vs. the obligations of the Colombian State JURÍDICAS CUC, 15(1), 321-352. DOI: <https://doi.org/10.17981/juridcuc.15.1.2019.13>
- NARVAEZ, L., LAVELL, A., PEREZ ORTEGA, G. (2009). Gestión del Riesgo de Desastres. 1ª Edición. Lima. CAPRADE. BID, CEPAL, IDEA. (2005). Programa de información e indicadores de Gestión de Riesgo. Bogotá Comité Técnico Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras Comisión Colombiana Océano (2008). Plan Nacional del manejo integrado de zonas costeras – PNMIZC. Bogotá DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION 2007. Documento CONPES 3146. Bogotá LAMPIS, A. (2009). Lucha contra la pobreza y objetivos del milenio y cambio climático. Artículo www.pnud.org.co/.../Contexto%20Lucha%20contra%20la%20Pobre.
- ORNES, S., CHACON, R. (2009). La Gestión del Riesgo Ambiental como Eje de la Planificación Urbana del Desarrollo e Indicador de Desarrollo Local. PNUD. PROGRAMA RSCLAC, AMERICA LATINA GENERA (2010). Informe sobre desarrollo sostenible. PNUD.
- Pabón-Arrieta, J. (2018). Notas acerca de la Democracia en Norberto Bobbio / Notes about democracy according to Bobbio. JURÍDICAS CUC, 14(1), 9-28. <https://doi.org/10.17981/juridcuc.14.1.2018.01>
- PENAGOS, G. (2009). Bases jurídico-políticas del Derecho Administrativo. 2ª Edición. Doctrina y Ley. Bogotá
- PREDECAN (2009). Henríquez Fuentes, G., Rada Llanos, J., & Torrenegra, A. (2016). Measurement of Psychological, Economic and Social Variables to Identify Hidden Factors of Entrepreneurs in Barranquilla. ECONÓMICAS CUC, 37(1), 179-202. <https://doi.org/10.17981/econcuc.37.1.2016.08>
- Pereira, C.I., Carvajal, A.F., Milanés Batista, C., Botero, C.M. (2019). Regulating human interventions in Colombian coastal areas: Implications for the environmental licensing procedure in middle-income countries. Environmental Impact Assessment Review 79,106284. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2019.106284>

- Planas, F.J.A., Milanés, B.C., Fanning, L.M. and Botero, C.M. (2016) Validating Governance Performance Indicators for Integrated Coastal and Ocean Management in the Southeast Region of Cuba. *Open Journal of Marine Science*, **6**, 49-65. doi: DOI: [10.4236/ojms.2016.61006](https://doi.org/10.4236/ojms.2016.61006)
- Reales Utria, A. (2016). La democracia representativa en el marco de los derechos humanos en Colombia. / Representative democracy in the framework of human rights in Colombia. *JURÍDICAS CUC*, **12**(1), 9-16. Recuperado a partir de <https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/1112> Incorporando la Gestión de Riesgo de Desastre en la Inversión Pública. Lineamientos y Estrategias para la Formulación y Evaluación de Proyectos. 1ª Edición. Lima
- Steer, R., Arias, F., Ramos, A., Sierra, P.C., Alonso, D., Ocampo, P. (1997). Documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas. Documento de Consultoría del Ministerio de Medio Ambiente, Bogotá.
- SOLARTE, P. (2006). Ordenamiento Territorial y Urbano. 1ª Edición. Leyer. Bogotá
- Trejos Rosero, L., Badillo Sarmiento, R., & Irreño Quijano, Y. (2019). El caribe colombiano: entre la construcción de paz y la persistencia del conflicto. *Colombian Caribbean Region: between peacebuilding and the persistence of conflict. JURÍDICAS CUC*, **15**(1), 9-46. <https://doi.org/10.17981/juridcuc.15.1.2019.01>