

Articulación normativa e institucional como reflejo de la gobernanza del océano en Colombia: el rol de la Comisión Colombiana del Océano como una metaorganización¹

Nicolás Garzón Beltrán²

Recibido: 29 de octubre 2021

Aceptado: 30 de noviembre 2021

Resumen

159

Colombia es país bioceánico, circunstancia que representa un inmenso potencial para el desarrollo sostenible. El aprovechamiento y su gestión deben efectuarse tanto en el marco de sostenibilidad e igualmente en un marco de gobernanza que garantice un desarrollo social y económico integral, manteniendo el océano saludable y resiliente. La gobernanza marino costera impulsa y fomenta la Comisión Colombiana del Océano –CCO–, órgano intersectorial y metaorganización en sinergia y con la alineación de políticas, relacionadas con la gestión integral de los espacios oceánicos. En esa apuesta tiene un rol preponderante la transversabilidad de acciones conjuntas entorno a las metas del Decenio de los Océanos, los Objetivos del Conpes 3990, las Áreas temáticas de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros y los Intereses Marítimos Colombianos, que permitan alcanzar una condición coherente y real de Colombia como Potencia Bioceánica Sostenible, con proyección a nivel regional e internacional.

1 Este artículo es derivado del Diplomado de Introducción a la Oceanopolítica IX Cohorte, realizado en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Es resultado del proyecto de Investigación denominado El Poder Marítimo como fundamento estratégico del desarrollo, la seguridad y la defensa de la Nación - Fase I, del Grupo “Masa Crítica” adscrito a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, identificado con código GrupLAC COL123-247 en Minciencias y categorizado en “A”.

2 Estudiante Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Diplomado en Introducción a la Oceanopolítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Contacto: nigarzonbe@unal.edu.co

Palabras clave: Comisión Colombiana del Océano, Política Nacional del Océano y Espacios Costeros, Metas del Decenio, Intereses marítimos, Gobernanza del océano.

Introducción

Colombia es un país geográficamente privilegiado, su carácter bioceánico es una característica invaluable que lo dota de un inmenso potencial para el desarrollo, teniendo en cuenta que el espacio marítimo de nuestro país corresponde a un 44.86% aproximadamente del total del territorio nacional. En este escenario, fomentar el aprovechamiento de la inmensidad de nuestro territorio oceánico, de sus recursos y dinámicas es fundamental para el desarrollo. Sin embargo, la gestión de nuestro territorio marítimo no solo debe hacerse en el marco de la sostenibilidad, sino también en un marco de gobernanza que garantice un desarrollo social y económico integral, manteniendo el océano saludable y resiliente.

La gobernanza del océano es un concepto muy vigente en el escenario internacional, la aplicación de la Convemar, la regulación de la zona más allá de la jurisdicción nacional y el Decenio de las Ciencias Oceánicas tienen como uno de sus objetivos, fortalecer la aplicación de este concepto, fortaleciendo la participación conjunta de los Estados. La proyección de Colombia como potencia media oceánica expresada en sus políticas, dado el potencial de su territorio marítimo, lleva consigo la necesidad de fortalecer la gobernanza del océano en nuestro país, como base estructural para lograr este propósito, y para de esta forma darle un papel más preponderante en los diferentes espacios a nivel internacional.

En este sentido, el propósito de este ensayo es revisar los conceptos de gobernanza del océano que se manejan en las políticas nacionales referentes a los océanos y los espacios costeros, y explicar la articulación existente a nivel de políticas e instituciones referentes a esta temática, con el fin de dar cuenta de cómo la gobernanza del océano se ve plasmada en la práctica en Colombia, y el rol que tiene en este aspecto la Comisión Colombiana del Océano como metaorganización. Por último, se dan algunas recomendaciones respecto a los retos que implican las metas nacionales y del Decenio, así como una prospectiva de la gobernanza del océano en nuestro país.

¿Qué es la gobernanza del océano?

El concepto de gobernanza del océano nace a partir de la riqueza y el potencial que representan los recursos de los océanos tanto a nivel ambiental como a nivel productivo, de manera que surge la necesidad de gestionar estos recursos de acuerdo con las necesidades humanas de manera responsable, garantizando su adecuado uso y aprovechamiento. En este sentido, este concepto tiene como eje transversal el desarrollo sostenible, es decir, la capacidad de utilizar los recursos que nos brinda el océano para satisfacer

las necesidades humanas, garantizando a su vez que las generaciones futuras puedan satisfacer las suyas.

Teniendo en cuenta lo anterior, han surgido distintas concepciones respecto a la definición de gobernanza del océano, cuyas nociones pueden ser complementarias entre sí. En primer lugar, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental COI, señala que:

La gobernanza de mares y costas se puede definir como los procesos y las instituciones mediante las cuales las zonas costeras y los océanos son administrados por las autoridades públicas, en asociación con las comunidades, la industria, las ONG y otros actores a través de las leyes internacionales, nacionales, sub-nacionales, así como desde las políticas y programas, los usos y costumbres y la cultura, con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades que dependen de estas áreas y sus recursos vivos. (Fondo para el Medio Ambiente Mundial & Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, 2001, pp. 22)

Cabe destacar la pertinencia de esta definición, en tanto es la que utiliza la Política Nacional de los Océanos y los Espacios Costeros para definir este concepto en el área temática de Fortalecimiento de la gobernanza.

El documento Intereses Marítimos Colombianos. en segundo lugar, toma la definición de la Comisión Europea: “La gobernanza internacional de los océanos consiste en gestionar y utilizar los océanos del mundo y sus recursos, manteniendo al mismo tiempo unos océanos sanos, productivos, seguros, protegidos y resilientes”(CCO, 2021, pp. 33). Esta definición amplía el alcance del concepto al abordarlo en términos globales, dada la importancia que tiene la integración a nivel internacional de cara a la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible.

En tercer lugar, en el documento CONPES 3990 Colombia Potencia Bioceánica Sostenible, se define el término de gobernanza en si mismo:

La gobernanza es entendida como “el conjunto de interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan las tomas de decisiones con respecto a los intereses nacionales, el interés público, y cómo los ciudadanos u otros actores participan para el logro del desarrollo económico, social e institucional sostenible. (Beas, 2011, como se citó en Departamento Nacional de Planeación, 2020, pp 17)

Si bien la defición que se maneja en este documento no corresponde al concepto exacto que se esta abordando, a lo largo del desarrollo de este documento el uso del concepto de gobernanza esta ligado al océano, por lo que es pertinente tenerlo igualmente en cuenta.

La narrativa actual de gobernanza del océano utilizada en las políticas nacionales ronda entonces alrededor del papel primordial que tienen las instituciones para actuar de manera conjunta, coordinada y articulada a nivel

local, nacional e internacional en la gestión de los recursos del océano en el marco del desarrollo sostenible, entendido también desde un ámbito social respecto a la eliminación de la pobreza y la inequidad. Esto quiere decir que, la gobernanza encaminada al desarrollo sostenible debe ser inclusiva, extensiva y basada en un sistema con leyes y orientación; debe tener una visión holística a la hora de analizar los problemas, teniendo en cuenta las múltiples escalas y sectores que convergen; y debe reconocer la necesidad de integrar diferentes disciplinas y ciencias que puedan coayudar en la construcción de soluciones a las diferentes problemáticas propias del territorio oceánico (Chadid, 2016).

La gobernanza del océano en Colombia

El potencial ambiental y productivo que tiene Colombia gracias a la extensión de su territorio marítimo implica la existencia de múltiples usos y actividades de distinta índole en el océano y los espacios costeros, los cuales van desarrollándose y ampliando su magnitud a través del tiempo, a la vez que se generan simultáneamente nuevas actividades y usos de acuerdo con el devenir de nuestro país a nivel económico, político, cultural, social y ambiental. Tener esto en cuenta es fundamental al momento de crear normas e implementar políticas públicas, ya que esta multiplicidad también implica la presencia de varios actores con diferentes intereses, los cuales pueden estar en contraposición unos con otros.

162

Según Rivera-Páez (2018), se deben reconocer al menos 13 diferentes usos y actividades que deben ser tenidas en cuenta al momento de implementar políticas y desarrollar planes de ordenamiento espacial en el mar. Así mismo, se deben tener presente dos grandes bloques de conflicto: el primero es el conflicto usuario-usuario, que tiene que ver con los conflictos que se generan entre los usos humanos, como por ejemplo entre la pesca industrial y la pesca artesanal, o el transporte marítimo y el turismo. El segundo bloque hace referencia a los conflictos del entorno del usuario, es decir, el conflicto que se da entre los usos humanos y el medio ambiente marino, por ejemplo, la explotación de hidrocarburos y las áreas de alimentación de mamíferos marinos, o la pesca y las dinámicas propias de las especies migratorias. En el gráfico 1, se pueden observar dichos usos y actividades, así como algunas de las instituciones que tienen participación e influencia en la creación de políticas relacionadas a estos ámbitos.

Nacional, el DNP, la DIMAR, Invermar, la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, el sector productivo y ONG ambientales.

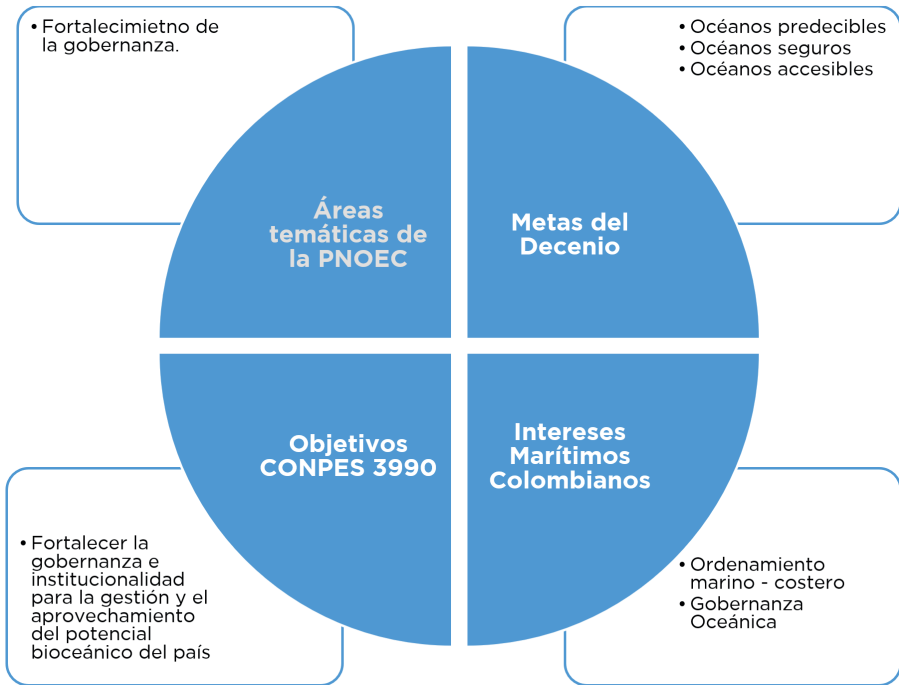
Con el fin de fortalecer la gobernanza del océano y contribuir a la solución de conflictos en el ámbito marino costero a nivel nacional la CCO se propone, en primer lugar, impulsar prácticas innovadoras para el desarrollo en este aspecto. En segundo lugar, busca proporcionar lineamientos para la evaluación de políticas públicas y modelos de gobernanza que permitan identificar conflictos y dinámicas que surgen en el territorio, así como promover la creación de espacios de interacción que permitan resolverlos. Por último, se propone proporcionar lineamientos técnicos para la generación de políticas relacionadas con el mantenimiento, la administración, el control y la protección de los bienes de uso público propiedad de la nación, las poblaciones y los recursos naturales, en los litorales colombianos (Comisión Colombiana del Océano, 2016).

Con el fin de responder a estas propuestas, la CCO creó los Comités Técnicos Nacionales, generando de esta manera espacios de interacción con un enfoque intersectorial e integral, entre los cuales se encuentra el Comité Técnico del Territorio Marino Costero CTN-GIT. Este comité fue creado con el fin de ser un espacio de concertación interinstitucional que permita generar estrategias, proponer directrices y formular políticas que contribuyan a enfrentar las dinámicas del territorio marino costero en Colombia (Comisión Colombiana del Océano, 2019).

Respecto a la formulación de políticas, la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros es la política base que estructura el marco normativo relacionado al océano. De acuerdo con la Comisión Colombiana del Océano (2016), la PNOEC pretende entre otras “canalizar los diferentes esfuerzos de manera planificada y coordinada de diversidad de organismos y entidades estatales, con el objeto de coordinar y articular la institucionalidad en el océano” (pp. 59). De esta forma, uno de los cinco ejes temáticos que contempla esta política es el Fortalecimiento de la Gobernanza Marino Costera, donde se propende por el fomento del ordenamiento y gobernanza del territorio a través de la promoción del desarrollo sostenible y el alcance de los intereses marítimos nacionales (PNOEC, 2018).

En Colombia, las leyes y políticas públicas referentes al ordenamiento del territorio se han circunscrito al territorio continental, por lo que estas no tienen aplicación en el territorio marino costero (Rivera-Páez, 2018). Además, la normatividad y las políticas relacionadas específicamente al océano, que surgieron a partir de los 2000 no se encontraban alineadas entre sí, lo cual dificultaba su evaluación y la consecución de buenos resultados (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Por este motivo, a partir del establecimiento de la PNOEC, se buscó estructurar un marco normativo con base en esta política.

Figura 2. Alineación de políticas en materia de gobernanza del Océano



Fuente: Elaboración propia con base en CCO (2021), Departamento Nacional de Planeación (2020), PNOEC (2018), UNESCO & COI, (2019).

Actualmente, la alineación de políticas relacionadas a la gobernanza del océano, como se observa en la figura 2, la encabeza el área temática de Fortalecimiento de la Gobernanza Marino Costera de la PNOEC, la cual reconoce la importancia de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los espacios marinos y costeros para garantizar el desarrollo territorial de manera sostenible. Esta área temática, tiene como objetivo “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”(PNOEC, 2018).

El CONPES 3930, surge como un instrumento de política intersectorial basado en la PNOEC, está constituido por cinco ejes estratégicos. Uno de ellos es la Gobernanza Interinstitucional Bioceánica, cuyo propósito es impulsar la institucionalidad para fortalecer la gobernanza bioceánica, de forma que garantice la ejecución del CONPES 3990 en general a través del fortalecimiento de la CCO y la creación de un sistema bioceánico intersectorial con alcance nacional, regional y local (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Esto permite propiciar la toma de decisiones informada sobre todos los ámbitos relacionados a los océanos y sus recursos.

En julio de 2021, se publicó el documento Intereses Marítimos Colombianos, que reúne 18 intereses que representan un eje fundamental para el desarrollo de una cultura marítima nacional. Dos de estos son el Ordenamiento Marino Costero y la Gobernanza Oceánica, que son la base para lograr identificar las oportunidades del mar y la zona costera en toda su dimensión, y generar compromiso a nivel estatal, interinstitucional y de la comunidad, de forma que se promueva colectivamente el desarrollo que permita llevar a cabo las transformaciones necesarias para hacer de Colombia una potencia bioceánica sostenible (CCO, 2021).

La PNOEC, el CONPES 3990 y los IMC se articulan a su vez con el Decenio de las Naciones Unidas, un marco común creado para responder a la afectación del océano y a su importancia en la economía mundial. Este busca desarrollar la capacidad científica y el conocimiento de los diferentes actores para contribuir con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (UNESCO & COI, 2019). De este modo, en materia de gobernanza se busca tener un océano predecible, donde la sociedad tenga la capacidad de responder a las condiciones cambiantes del océano; un océano seguro, donde la vida y los medios de subsistencia de las personas estén protegidos de los peligros y riesgos naturales relacionados con el océano; y finalmente un océano accesible, abierto y equitativo a los datos, información y tecnología en innovación.

Como se puede ver, la división temática de las políticas nacionales referentes al océano se articula entre sí. Esta alineación demuestra el trabajo coordinado con el que se ha llevado a cabo el proceso de creación de cada una de ellas, lo cual implica la existencia de objetivos comunes concretos, demuestra la disposición y organización de los diferentes sectores. Las políticas nacionales a su vez se enmarcan en programas internacionales como lo es el Decenio, mostrando de manera tácita la importancia de la gobernanza del océano a la vez que su aplicación en la práctica.

Recomendaciones y prospectiva de la gobernanza del océano

A futuro, se busca que Colombia se consolide como un país marítimo en el escenario internacional, que contribuya a la solución de problemáticas globales relacionadas con el mar y al desarrollo de políticas del océano con un alcance regional (Comisión Colombiana del Océano, 2016). Con este fin en la mira, es fundamental mantener el fortalecimiento e integración institucional y la unificación de criterios e instrumentos para la gobernanza, de forma que nuestro país supere de la mejor manera los retos de cara a su consecución como potencia bioceánica.

Algunos de estos retos son la integración regional, la canalización de recursos internacionales de cooperación, el impulso de iniciativas legislativas mediante políticas de Estado debidamente articuladas con participación ciudadana, y la generación de conocimiento para el avance en la gobernanza marítima, que permitan el máximo aprovechamiento sostenible de los océanos (UNESCO & COI, 2019).

Estos retos hacen parte del Decenio de las Ciencias Oceánicas, el cual tiene un enfoque bidireccional, es decir, se instaurará un proceso hacia abajo y hacia arriba para definir resultados y objetivos a nivel regional y local, a través de la elaboración de un proceso participativo y transformativo que garantice una comunicación sólida entre las comunidades interesadas y cree vínculos más fuertes entre científicos, responsables de políticas, administradores y usuarios de servicios, con el fin de que las ciencias oceánicas brinden mayores beneficios al ecosistema oceánico y a la sociedad en general (UNESCO & COI, 2019).

De cara al Decenio, la creación del Comité Técnico Nacional del Decenio ya es un paso fundamental para coordinar y desarrollar estrategias para la implementación y ejecución nacional del Decenio, por lo que es muy importante fortalecer su articulación con los demás comités de la CCO, de forma que se puedan integrar esfuerzos y fomentar las contribuciones a nivel nacional para facilitar la implementación y ejecución de este programa, promoviendo el desarrollo sostenible y posicionando así el país a nivel regional, permitiéndole también acceder a los beneficios propios del Decenio.

Por otra parte, debe reconocerse que la ordenación del territorio marítimo y la gobernanza del océano deben verse más allá del enfoque de la geografía física espacial cuantitativa y de las demás ciencias exactas que se relacionan con esta. Como señala Rivera-Páez (2018), es fundamental incorporar elementos de la geografía histórica, cultural y humanista que incorporen en el diálogo al ser humano, pero también la problematización de las identidades nacionales con el conocimiento e identidad indígena, afrodescendiente y de los campesinos, así como la problematización de la vida con relación a la crisis de la biodiversidad, el cambio climático y el incremento del ritmo de la devastación ambiental por las industrias extractivas (pp. 148).

Esta mirada holística se alinea con la noción de desarrollo sostenible mencionada en el segundo apartado de este ensayo referente a la definición de gobernanza del océano, y requiere un cambio de paradigma donde nuestra sociedad y economía basadas en el consumo evolucionen a un sistema económico y social alternativo que integre el sistema ecológico de manera armónica en el proceso de sustentar las necesidades básicas de la humanidad (Chadid, 2016). Tener en cuenta esta perspectiva es especialmente importante en Colombia, dada su diversidad cultural y la riqueza de su territorio marítimo en materia productiva, ambiental y de biodiversidad.

Con este propósito en la mira, se deben reforzar los acuerdos de implementación relacionados a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina a nivel regional, fomentar la gestión ecosistémica del océano y la participación de las diferentes comunidades en la construcción de políticas, de forma que en ellas se integre el conocimiento y los intereses de toda la sociedad colombiana, desde el sector productivo a las comunidades costeras e isleñas, las organizaciones ambientales, el gobierno y la academia.

El país requiere de una actuación coordinada de la institucionalidad para desarrollar y materializar la gobernanza en materia de gestión del territorio

marino costero, especialmente frente a aspectos como la erosión costera, la adaptación al cambio climático, la explotación minera, la pesca, la planificación espacial marina, y la gestión costera (Comisión Colombiana del Océano, 2016). Cada uno de estos son aspectos o problemáticas vigentes, que requieren de una institucionalidad sólida y de unos actores con roles claramente definidos que por medio de su articulación eviten llevar a cabo acciones de manera contradictoria y que, por lo contrario, complementen sus acciones en el marco de un objetivo común: hacer de Colombia una potencia bioceánica sostenible.

En este sentido, es menester resaltar y ser consciente del papel que la CCO tiene para la gobernanza del océano en Colombia, siendo esta una institución invaluable, que brinda espacios para la interacción interagencial tanto a nivel interno, reflejado en la construcción de marcos de políticas estructuradas y alineadas entre sí; como a nivel internacional mediante el establecimiento de relaciones de cooperación establecidas con diferentes organizaciones internacionales.

Conclusiones

El concepto de gobernanza del océano que se maneja en las políticas nacionales, hace referencia al rol fundamental que tienen las instituciones para actuar de manera conjunta, coordinada y articulada a nivel local, nacional e internacional en la gestión de los recursos del océano en el marco del desarrollo sostenible. Esto quiere decir que la gobernanza del océano debe ser inclusiva, extensiva y basada en un sistema con leyes y orientación; debe tener una visión holística a la hora de analizar los problemas y debe reconocer la necesidad de integrar diferentes disciplinas y ciencias que puedan coayudar en la construcción de soluciones a las diferentes problemáticas propias del territorio oceánico.

A nivel institucional, la gobernanza del océano se expresa en el rol que la CCO tiene como metaorganización, articulando a más de 60 entidades con el fin de trabajar de forma conjunta en asuntos marinos y costeros, y proporcionar lineamientos para la evaluación de políticas públicas que permitan identificar y resolver conflictos, de forma que se refleje dicha articulación también a nivel de la normatividad, estableciendo así una estructura sólida de gobernanza del océano que permita la consolidación de Colombia como una potencia media oceánica sostenible y como un Estado preponderante y altamente participativo en ámbito del océano en el escenario internacional.

Son muchos los retos que afronta nuestro país respecto a la gestión del territorio marino costero, la adaptación al cambio climático, la explotación minera, la pesca, la planificación espacial marina y la erosión costera son aspectos muy importantes para tener en cuenta, los cuales requieren de la creación de políticas de Estado integrales articuladas con participación ciudadana, la cual se debe incentivar mediante la generación continua de conocimiento y conciencia marítima. Enfrentarse a estos retos requiere un cambio de

paradigma donde nuestra sociedad y economía basadas en el consumo evolucionen a un sistema económico y social alternativo que integre el sistema ecológico de manera armónica en el proceso de sustentar las necesidades básicas de la humanidad.

Referencias bibliográficas

- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2008). *Meta-organizations*. Cheltenham, Glos, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Berkowitz, H., Crowder, L. B., & Brooks, C. M. (2020). Organizational perspectives on sustainable ocean governance: A multi-stakeholder, meta-organization model of collective action. *Marine Policy*, 118. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104026>
- CCO. (2021). *Intereses Marítimos Colombianos*. <http://www.cco.gov.co/cco/publicaciones/83-publicaciones/881-intereses-maritimos-de-colombia.html>
- Comisión Colombiana del Océano. (2016). HACIA UNA POTENCIA OCEÁNICA. In *Comisión Colombiana del Océano*. Secretaria Ejecutiva Comisión Colombiana del Océano.
- Comisión Colombiana del Océano. (2019). *50 años construyendo país marítimo*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *CONPES 3990 - Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030*. 91.
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial, & Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. (2001). *Evaluación y Manejo Integrado del Gran Ecosistema Marino del Golfo de México. Análisis de Diagnóstico Transfronterizo*. 1-41.
- PNOEC. (2018). *Política nacional del Océano y de los Espacios Costeros*.
- UNESCO, & COI. (2019). *La Ciencia que necesitamos para el Océano que queremos: El Decenio de las Naciones Unidas de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible (2021 - 2030)*.