

# **CAPÍTULO V**

## **PLANIFICACIÓN ESPACIAL EN EL TERRITORIO MARINO: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO<sup>1</sup>**

SAMUEL RIVERA-PÁEZ\*

### **1. INTRODUCCIÓN**

Las dinámicas económicas, demográficas y sociales que viven la mayoría de los países producto entre otros, del crecimiento desmedido de la población, los procesos de urbanización y la ampliación de las brechas de poder, acrecienta las presiones sobre las zonas costeras y las aguas jurisdiccionales de los Estados costeros. Tan solo hasta hace muy poco tiempo, los espacios oceánicos comenzaron a adquirir el sentido de territorio y su discusión se volvió relevante. A partir de la aprobación, por parte de la gran mayoría de países, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Jamaica en 1982 (en adelante Convemar/82), la apropiación de esos espacios, en forma de territorio, se

---

<sup>1</sup> Este capítulo es resultado del proyecto denominado “El Poder Marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación en el posacuerdo” del Grupo “Masa Crítica” adscrito a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Identificado con código COL123-247 en Colciencias y categorizado en “C”. Una versión preliminar fue presentada y publicada en las Memorias del Seminario Internacional sobre Intereses marítimos, contribuyendo a la Economía Azul; evento llevado a cabo en Bogotá en noviembre de 2017. La correspondencia con relación a este capítulo debe dirigirse a Capitán de Navío (RA) Samuel Rivera-Páez, PhD. Correo electrónico: riveras@esdegue.mil.co

\* Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (Cum Laude) de la Pontificia Universidad Javeriana. Magister en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Programa Conjunto entre la Universidad de los Andes y la Universidad de Maryland, College Park / Estados Unidos). Docente-Investigador (Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”). Oceanógrafo Físico y Profesional en Ciencias Navales (Escuela Naval Almirante Padilla).

hizo más evidente. A la par, el desarrollo científico y tecnológico, permitió que las naciones comenzaran a tener mayor interés en los recursos que podían usufructuar de ellos. Hoy en día son famosas las disputas entre China, Vietnam, Brunei y Filipinas en el mar del Sur de China, las diferencias entre Dinamarca, Reino Unido, Islandia e Irlanda por las aguas adyacentes al Banco Rockall en el océano Atlántico y, para no ir muy lejos, los reclamos de Nicaragua en el Caribe occidental. Pero, también son reconocidos los intentos de algunas naciones por ampliar la cantidad de figuras incluidas en el Derecho del Mar, para buscar esos beneficios. Es el caso de Chile que reclama derechos de propiedad a través de una figura que denomina el mar presencial, cuya tesis fue desarrollada y propuesta por el Almirante Jorge Martínez Busch (1993), en su libro “Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo”, sobre los recursos de un territorio cercano a los 22 millones de kilómetros cuadrados (un espacio más grande que toda Suramérica junta)<sup>2</sup> o de Ecuador que en su plan de desarrollo actual incluye la aspiración de lograr soberanía sobre la integralidad del territorio que separa el continente del archipiélago de las islas Galápagos (República del Ecuador, 2017).

Esta evolución en la configuración de los territorios marítimos nacionales ha traído consigo, entre otras cosas, que cada vez sean más las actividades que se desarrollan en el ambiente marino. Este incremento en las actividades trae también, al menos, dos aspectos importantes. Por un lado, el incremento de los conflictos de usos derivados de la ocupación *privada*<sup>3</sup> de estos espacios. Por el otro, impactos ambientales que pueden llegar a ser catastróficos para la supervivencia de ecosistemas marinos estratégicos (Binns, Rajabifard, Collier, & Williamson, 2003; Suárez, Rodríguez, & Sacchetti, 2010; Till, 2013). A partir de este fenómeno, se han planteado diferentes soluciones que se guían por enfoques diversos. Bajo un enfoque, que se puede denominar de competencia, se plantea la configuración de cierto tipo de jerarquía de usos, que toma como referencia el aporte

---

2 Vale la pena recordar, que fueron precisamente Chile, Perú y Ecuador con el posterior apoyo de Colombia, quienes propusieron e impulsaron durante las negociaciones de la Convemar/82, la creación de la zona económica exclusiva como mar patrimonial. Lo que significa que los Estados costeros son los únicos que tienen la posibilidad de desarrollar exploración y explotación económica e investigación marina.

3 El término privado está más relacionado con la asignación de esquemas de derechos de propiedad desde la perspectiva económica, siguiendo lógicas de este tipo. Los espacios en el mar de cierta forma comienzan a ser rivales y exclusivos, cuando se trata de asignación de ciertos usos como campos eólicos para la generación de energía o la explotación de hidrocarburos.

económico, que provee la actividad, al desarrollo y progreso de la Nación. Estas, también, se caracterizan por tener un enfoque sectorial aislado, en el que cada sector promueve sus propias iniciativas y desarrolla su propia estructura institucional y operativa. En contraste, y en forma paralela, se han configurado soluciones sistémicas que buscan soluciones integrales e incluyentes. Estas, normalmente basadas en mecanismos cooperativos, propenden por la articulación de los intereses de actores públicos y privados, pensando en brindar protección al medio marino de una explotación excesiva. Como lo señalan, Suárez, Rodríguez, & Sacchetti (2010), es reconocer que “dado el creciente desarrollo de las actividades marítimas (intensificación de usos tradicionales y nuevos recursos), el gobierno de lo oceánico discurre entre lo inédito y la inercia propia de la amplia tradición de los usos convencionales”.

Colombia es el único país de Suramérica con costas en los dos océanos, principales medios de comercio a nivel internacional, con una interesante cantidad y variedad de recursos minero-energéticos y de flora y fauna marina, que se configuran como posibles promotores de desarrollo a través de la generación de empleos, la generación de dividendos económicos y la diversificación de la economía. De allí, que la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros en su versión 2017, haya considerado que el *Ordenamiento Marino-Costero* es un *Interés Marítimo Nacional*. Para materializar esta aspiración del Estado, la política parte de cinco principios básicos que orientan su implementación: (i) la unidad territorial que resalta la integralidad del territorio “articulada a los procesos participativos y descentralizados de planeación, ordenamiento y gestión integral del territorio”; (ii) el interés del Estado por “continuar desarrollando las potencialidades que ofrece el océano, la plataforma continental, islas, islotes, cayos, morros, bajos y bancos”; (iii) el equilibrio entre desarrollo económico y sostenibilidad; (iv) el enfoque multisectorial, interinstitucional y multidisciplinario y (v) la participación comunitaria que:

a partir del carácter democrático, participativo y pluralista del Estado Colombiano, reconoce y fomenta la participación activa de toda la ciudadanía en la planificación, uso y conservación de sus espacios oceánicos y costeros, mediante un plan racional y sostenible de aprovechamiento de sus recursos (Comisión Colombiana del Océano, 2017, pp. 71-73).

Por ello, igualmente define como objetivo específico:

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 (Comisión Colombiana del Océano, 2017, p. 76).

Cabe resaltar que, respecto al ordenamiento territorial en Colombia, la carta política de 1991 no contempló de manera expresa el ordenamiento del territorio marino y costero. El espíritu del ordenamiento territorial en Colombia ha sido y es de enfoque continental como se desprende de la lectura de la *Ley 388 de 1997* relacionada con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del 2011. El territorio marino-costero alberga un sinnúmero de oportunidades, pero también es el epicentro de algunos de los principales problemas del país, como la ocupación ilegal y las construcciones indebidas en los bienes de uso público, la contaminación marina, la pérdida de capital natural asociados al cambio climático global y la erosión costera, entre otros. Dos sectores en particular, el ambiental y el turístico, han desarrollado cierto tipo de ordenamiento a partir del establecimiento de reglas de procedimiento y criterios para reglamentar restricción de ciertas actividades. El primero, a través de las Unidades Ambientales Costeras (UAC) y el segundo, a partir de la Norma Técnica NTS-TS 001-2 de 2011 que estableció la división de las playas para uso turístico.

Tomando todo lo anterior en cuenta, este capítulo se centra en el estudio sobre el Interés Marítimo del ordenamiento marino-costero, con énfasis en la parte marina del territorio oceánico. A través de una investigación cualitativa, busca dar respuesta a la pregunta sobre ¿cuáles son los retos y oportunidades a los que se enfrenta la sociedad colombiana para desarrollar la PNOEC 2017 en lo que a ordenamiento espacial del territorio marino se refiere? Con ello, se busca aportar con conocimiento especializado en la construcción de herramientas analíticas que faciliten la implementación de este proceso que es de vital importancia para el país. Para lograrlo, reconociendo que la discusión sobre la planificación espacial del territorio marino no ha sido abordada con profundidad en el país, se efectuó una revisión de literatura, que incluyó, políticas públicas, planes de ordenamiento, situaciones conflictivas, artículos de prensa tanto de

Colombia como de otras regiones del mundo para definir con claridad los alcances del concepto y su aplicabilidad. Igualmente, se analizaron tres casos emblemáticos que tienen que ver con la problemática de ordenamiento en las aguas oceánicas y se estudió el concepto de Catastro Marino como mecanismo de solución práctica a la problemática mencionada.

Como resultado principal de esta investigación se concluyó que existe una apremiante necesidad de fortalecer la institucionalidad relacionada con la planificación espacial del territorio marino. Se recomienda, igualmente, que esa función la asuma la Dirección General Marítima, como Autoridad Marítima Nacional con el apoyo de la Armada Nacional y la contribución de las demás entidades del orden nacional y regional comprometidas y que se implemente a través del Catastro Marino una herramienta de información geográfica que permita la articulación de todas las entidades y sectores interesados.

## **2. SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL DEL TERRITORIO MARÍTIMO**

Por lo examinado y siguiendo una visión estrecha, el territorio marino puede definirse como el espacio geográfico conformado por las aguas territoriales, las zonas económicas exclusivas y las plataformas continentales bajo la jurisdicción de un país en el que este ejerce soberanía. Una visión más amplia, implica ir más allá de la jurisdicción nacional, para incluir las áreas de alta mar donde los países de forma individual pueden desarrollarse al hacer uso de sus derechos de exploración y explotación, así como las regiones polares donde operan con bases de investigación.

En complemento a esto, es imprescindible comprender también que, al hablar de territorio marino, debemos hacer una abstracción espacial. A diferencia del territorio terrestre que se piensa bidimensional, el territorio marino debe ser pensado de forma volumétrica. Adicional a la superficie del mar, también se deben considerar la columna de agua, los fondos marinos, el subsuelo y la columna de aire que se localiza sobre esta. En todos estos escenarios, se desarrollan importantes interacciones naturales, sociales, económicas, políticas y simbólicas. A todas estas interacciones espaciales, se les debe incluir la dimensión temporal que se asocia a la limitación en el tiempo de las licencias, concesiones, entre otras, por medio de las cuales los Estados otorgan derechos de uso, exploración, aprovechamiento y demás alternativas.

Otro aspecto que resulta interesante comprender es que, al referirse a la planificación del territorio marino, producto del ordenamiento legal internacional, las competencias de los Estados no son iguales en todos los espacios oceánicos contemplados en la Convemar/82. Mientras que, en aguas interiores y mar territorial, el Estado tiene el imperio de gestionar todos los espacios como parte integral de su territorio, en la zona económica exclusiva, tan solo tendría las competencias para hacerlo desde el control de las actividades económicas. De hecho, vale la pena mencionar que países como Estados Unidos, han retado, a través de las llamadas operaciones de libertad a la navegación, la intención de otras naciones de establecer normas de ordenamiento en estos espacios que vayan más allá de lo acordado en la firma de la convención.<sup>4</sup>

Hoy, las discusiones en materia de planificación de estos espacios van más allá de la gestión que se centra en la planificación de los espacios de interacción entre dos ambientes físicos muy particulares: el océano y la franja costera. Los debates sobre los usos y su ordenamiento han capturado la atención de los gobiernos, la academia, algunas organizaciones no gubernamentales y, sobre todo, los empresarios privados interesados en explotar recursos en esta abundante porción de la tierra. A partir de allí, se configura un escenario ideal de comunión entre las políticas públicas, la ciencia y la industria para articularse y trabajar conjuntamente para prevenir el deterioro de los espacios oceánicos.

La Comisión Oceanográfica Intergubernamental define la Planificación Espacial Marina<sup>5</sup> (MSP por su sigla en inglés) como “un proceso público de análisis y asignación de la distribución espacial y temporal de las actividades humanas en áreas marinas para lograr objetivos ecológicos, económicos y sociales que generalmente se especifican a través de un proceso político” (Unesco, 2016). En otras palabras, la entiende como

---

4 Con el desarrollo de operaciones de libertad a la navegación (FONOP), desde 1979, el gobierno de los Estados Unidos viene retando a todas aquellas naciones que se extralimitan, en términos de la Convención del Mar, en imponer restricciones al resto de actores del sistema internacional. Es el caso de Brasil, por ejemplo, quién ha pretendido reglamentar el acceso y ejecución de operaciones a buques de guerra de otras naciones en su ZEE. Esta medida, que puede ser entendida como de ordenamiento espacial en la medida que regula el uso para la seguridad y la defensa, no está contemplada en la Convención y limita el derecho a la libre navegación.

5 En este documento se emplearán de manera indiscriminada los conceptos de *ordenamiento territorial en aguas marinas* y *planificación espacial marina*. Esto obedece a que ambos términos propenden por el mismo resultado, la gestión integral de los espacios localizados en aguas marinas.



[...] una forma práctica de crear y establecer una organización más racional del uso del espacio marino y las interacciones entre sus usos, para equilibrar las demandas de desarrollo con la necesidad de proteger los ecosistemas marinos, y así lograr beneficios sociales y económicos de una manera abierta y planificada (Unesco, 2016).

En ese sentido, considera que es un proceso continuo e iterativo que promueve el aprendizaje a lo largo del tiempo a través de la ejecución de diez etapas, no lineales, que interactúan entre sí a través de procesos dinámicos que acomodan los cambios que se van observando y que permiten que el proceso evolucione en el tiempo. Estos diez pasos específicos por seguir según Unesco son: (i) establecer la autoridad; (ii) obtener el apoyo financiero; (iii) organizar el proceso de planificación espacial marina; (iv) involucrar a los interesados; (v) analizar las condiciones existentes; (vi) analizar las condiciones futuras; (vii) desarrollar el plan; (viii) implementar el plan; (ix) evaluar el rendimiento del plan; y (x) adaptar el proceso.

Es por ello, que los principios rectores del ordenamiento espacial marítimo son (i) el principio de precaución, (ii) la administración espacial con enfoque ecosistémico y (iii) la minimización de los impactos negativos acumulativos. El ordenamiento debe pensarse de manera amplia, incluyendo a las regiones motivo de análisis, pero comprendiendo las realidades nacionales de las problemáticas asociadas al mar. Como lo señala Olsen et al. (2014):

ya que la planificación espacial marina, por definición, es multisectorial, un número potencialmente elevado de administradores, tomadores de decisión y políticos están involucrados, cada uno acostumbrado a operar por su cuenta (es decir, dentro de sectores específicos). La planificación espacial marina exitosa significa lograr que todos estos actores se comuniquen y trabajen juntos de manera integrada. Por lo tanto, la integración significa cruzar fronteras a nivel profesional, físico, institucional o administrativo. Para desarrollar las medidas apropiadas en un entorno de MSP integrado (ecosistema), se requiere la integración de preocupaciones e intereses en todos los sectores (integración horizontal) y entre los niveles gubernamentales o entre el gobierno y las partes interesadas (integración vertical). La integración es fundamental para la planificación espacial marina y especialmente importante para resolver proactivamente los conflictos espaciales (Olsen, et al., 2014).

Múltiples debates se derivan de este contexto. En particular, se dan en cuanto a la escala (multiescalar) y a los actores involucrados (agentes múltiples). Por ejemplo, en la negociación del tratado de biodiversidad de la Alta Mar, una discusión a escala planetaria, las discusiones están centradas en quienes tienen derechos de explotación de la biodiversidad, cuál es el alcance de estos y donde pueden desarrollar esos derechos. Los gobiernos, defienden dos posturas contrapuestas, que se han venido desarrollando desde la edad media hasta nuestros días. Mientras los países con mayor capacidad tecnológica defienden la libertad de los mares (*Mare Liberum*) pensando en usufructuar de manera unilateral los recursos, la mayoría de los países no desarrollados promueven que el aprovechamiento siga una lógica de *uso común* de los beneficios, aplicando la premisa que, si la Alta Mar es de todos, los beneficios que se deriven de ella, también lo son (algo que se puede asociar al *Mare Clausum* o mar cerrado).

Por otro lado, otro ejemplo que muestra aristas del problema tiene que ver con las medidas de seguridad que muchos países han tratado de establecer alrededor de las plataformas de exploración costa afuera (*off-shore* por su denominación en inglés) para prevenir accesos no autorizados que puedan poner en riesgo la operación. Mientras, los países costeros son autónomos de establecer sistemas de separación de tráfico o zonas de exclusión con miras a proteger la infraestructura de explotación minero-energética en el mar territorial, no lo son para hacerlo en la zona económica exclusiva, donde los beneficios de la libre navegación parecieran imponerse. Vale la pena recordar que, para mayo de 2016, las tecnologías de explotación costa afuera permitieron alcanzar los 2900 metros de profundidad en plataformas localizadas a más de 200 millas de la costa, en campos (bloques) de varias decenas de millas cuadradas de extensión.

El tema es de tal relevancia que ya muchos países han desarrollado políticas en torno a estos asuntos. En casos como la Unión Europea<sup>6</sup>, la emisión de políticas que abarcan la escala regional adquiere peso en la interacción entre las naciones, comprendiendo que el océano es uno y por lo tanto se debe procurar “un planeamiento coordinado, integrado y transfronterizo”. Al interior de las naciones, las discusiones se centran en cómo establecer los mecanismos pertinentes de gobernanza marítima que permita esas interacciones horizontales –entre actividades y usos-

---

6 Mediante la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea se establece el marco para la ordenación del espacio marino.

y verticales –entre niveles de descentralización y desconcentración administrativa- antes mencionadas.

A nivel de actividades y usos se reconoce que al menos las siguientes deben ser tenidas en cuenta al momento de implementar políticas y desarrollar planes de ordenamiento espacial en el mar:

- las zonas de acuicultura,
- las zonas de pesca,
- Las zonas de fondeo
- Áreas destinadas a arrecifes artificiales
- las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables,
- las rutas de transporte marítimo y los flujos de tráfico,
- las zonas de entrenamiento militar,
- los lugares de conservación de la naturaleza y de las especies y las zonas protegidas,
- las zonas de extracción de materias primas,
- la investigación científica,
- los tendidos de cables y de tuberías submarinos,
- el turismo,
- el patrimonio cultural sumergido.

Al considerarlas se deben igualmente tener presente al menos dos grandes bloques de conflictos:

- a. Conflictos entre los usos humanos (conflictos usuario-usuario), por ejemplo, entre el transporte marítimo y parques eólicos marinos; y
- b. Conflictos entre los usos humanos y el medioambiente marino (conflictos del entorno del usuario), por ejemplo, entre el desarrollo de petróleo y gas en alta mar y las áreas de alimentación de mamíferos marinos. (Unesco, 2016)

Por su parte, en la discusión sobre las interacciones administrativas entre entidades territoriales, el factor clave es determinar el nivel de descentralización que debe operar al planificar los espacios en el mar. En

la mayoría de las naciones se ha ido imponiendo la tesis que los planes que se desarrollen sobre estos espacios, por su condición ambiental, deben ser atendidos por entidades de la escala nacional, con mucha interacción con los entes regionales y locales. Incluso como lo plantean Suárez, Rodríguez, & Sacchetti (2010) en naciones muy avanzadas en sus procesos de descentralización administrativa y de participación de la sociedad civil, como es el caso de Canadá, hay reticencia a entregar a las entidades territoriales la competencia y por el contrario mantenerla en el nivel nacional. La descentralización se ha de entender en estos casos como una devolución del poder de administrar económicamente y gestionar integralmente los recursos oceánicos, así como devolver la vida cívica en la materia (Suárez, Rodríguez, & Sacchetti, 2010). Esto de cierta forma, ha generado un modelo de *descentralización selectiva*, según el cual, el Gobierno central *cede* o *entrega* ciertas competencias parciales en materias específicas a las autoridades locales o regionales, particularmente, en lo que se refiere a pesca y explotación minera aguas afuera.

Por último, pero no menos importante, se debe reconocer que más allá del enfoque de la geografía física espacial cuantitativa que ha estudiado el mar y las costas apoyada en las ciencias exactas que guardan relación directa con las ciencias que se desprenden de ella como la oceanografía, hidrografía, meteorología marina, cartografía, biología marina, química marina y geofísica marina, es fundamental incorporar elementos de la geografía histórica, cultural y humanista, que busca incorporar en el diálogo al ser humano, sus preferencias y sus actividades. Pero también, la problematización de las identidades nacionales con el concomitante surgimiento de conocimiento e identidad indígena, afrodescendientes y campesinos y 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.

Como lo describe Bozzano (2000) para ordenar un territorio y que estos sean posibles, es necesario poner a dialogar al gobierno, al sector económico representado por los industriales, a la sociedad y a la academia, como una mesa de cuatro patas, en la cual se soporta el tema ambiental. Para que los territorios *vividos* y *pensados* desde el conocimiento científico sean *visibles* y *posibles*, es oportuno aprender a escuchar al otro, entenderlo e interpretarlo, reconociendo entre las tendencias probables aquellas más deseables y sustentables. Cualquiera sea el proyecto, minúsculo, mediano o

mayúsculo, estaremos así en mejores condiciones de reconocer en cada caso los procesos, los lugares y los actores partícipes de un juego perpetuo entre conocimiento, realidad y transformación. Por ello, hay que tener en cuenta el sujeto en construcción, el territorio en construcción, ambos en construcción perpetua y a su lado, contar con *inteligencia territorial* y su transformación. Para finalmente, tener claro que el éxito de cualquier plan de ordenamiento es que los proyectos sean co-construidos y co-ejecutados (Bozzano, 2013).

En buena medida todo esto surge de la necesidad de comprender el mar como un territorio político, que tiene que ver con las relaciones de poder que ejercen los estados en ese bien que es público y que es común; es decir no tiene dueño. Pero también como un territorio de acción, que tiene que ver con ética de la conservación de los ecosistemas, las metas socioeconómicas, los estilos de manejo activo participativo y de solución de problemas y una fuerte base científica. ¿Qué significa todo esto?

### 3. EL MAR COMO TERRITORIO POLÍTICO

Al considerar cuáles son los elementos constitutivos del Estado-nación en su versión moderna, el territorio juega un papel importante, ya que es en este, donde la población que forma el cuerpo de la nación establece sus normas y relaciones sociales para desarrollarse como sociedad. Es en este espacio geográfico, donde se materializan las relaciones normativas que le permiten a una organización política (Gobierno) ejecutar políticas y ejercer soberanía. Es bajo estas condiciones, que el resto de los Estados del mundo interactúan con él, en el marco del sistema internacional. Luego el territorio, tiene un componente político que determina de muchas formas los dispositivos y mecanismos que emplea el poder hegemónico y emergente para posicionar a los miembros de la comunidad de países en el mundo, y por ende a sus pobladores.

En tal sentido, como lo señala Sanguin (1981), el Derecho del Mar se constituye en un referente de las “decisiones relacionadas con la naturaleza y con la extensión del control ejercido en el entorno marítimo”. Y por ende su estudio, debe hacerse a partir de tres elementos con un significado importante en sentido de la geografía política: (i) la distribución espacial del control sobre el medio marino, (ii) las bases territoriales para establecer ese control y (iii) el impacto de dicho control sobre la utilización de los recursos del mar (Sanguin, 1981). Un Estado costero, tiene unas condiciones muy particulares, a uno que no lo es, ante este Derecho Internacional. Derivado

del Derecho del Mar moderno puede reclamar *propiedad* sobre los espacios adyacentes a sus costas y por ende reclamar los derechos de explotación comercial y económica. No es un asunto de poca monta. Los acuerdos alcanzados a partir de la Convemar/82, en materia de espacios marinos, son de gran importancia para todas las naciones del mundo. A partir de ese momento, el reclamo de los derechos sobre las aguas interiores, los mares territoriales, las zonas contiguas y las zonas económicas exclusivas, sirvieron para la reconfiguración de los mapas del mundo. El (*Mapa 1*), es un ejemplo sencillo sobre la reconfiguración territorial a partir de la Zona Económica Exclusiva (ZEE). Como se evidencia en esta, la condición de *soberanía exclusiva* en esa zona que sugiere la convención, hace que los países se interesen en incorporarla en su descripción geográfica. De otro lado, siendo así, países como Francia pasan a tener un poco más de 12 millones de kilómetros cuadrados de ZEE alrededor del mundo y tienen más *territorio* que grandes potencias netamente terrestres.

Cada accidente geográfico localizado en la costa o en las aguas jurisdiccionales juega algún papel en la configuración de ese territorio marítimo. Las prominencias en la costa sirven para trazar las líneas de base recta que permiten definir cuáles aguas son interiores y marcar desde donde medir, de manera más sencilla, el inicio de las 12 millas náuticas que delimitan el mar territorial, las 24 millas que delimitan la zona contigua y las 200 millas que enmarcan la zona económica exclusiva. Por su parte, las islas, de acuerdo con el régimen establecido en la Convemar/82, según sus características de habitabilidad y sostenibilidad económica, generan derechos sobre extensos espacios oceánicos. Por último, la configuración del fondo en la plataforma continental define la extensión de los derechos que cada nación puede denunciar como propios. Esta extensión puede ir hasta las 200 millas de zona económica exclusiva o hasta las 350 millas de la plataforma continental extendida. Al final, todos ellos, en la interacción con los espacios oceánicos de otras naciones, terminan configurando las fronteras marítimas entre las naciones. Por ellos, Colombia tiene fronteras en el mar con nueve países.<sup>7</sup>

---

7 Colombia tiene fronteras marítimas definidas con Panamá, Ecuador, Honduras, Costa Rica, Jamaica, República Dominicana y Haití y pendientes por delimitar con Venezuela y Nicaragua. Un resumen de estos acuerdos puede consultarse en el libro de "El océano en las ciencias naturales y sociales" publicado por la CCO en 2001.

Como lo sugiere la definición amplia de territorio marítimo, allí no terminan las cosas. Los países costeros como Colombia, o sin costa, como Bolivia, también tienen derechos sobre recursos que hay en la Alta Mar y en la Zona. Dos figuras del Derecho Internacional que sirven para caracterizar esas aguas y fondos que nadie reclama como propios, sino que son patrimonio de todos.

Al respecto, vale la pena mencionar que aun cuando Colombia no ha ratificado la Convemar/82, desde 1968, cuando se adelantó una reforma constitucional liderada por el presidente Carlos Lleras Restrepo, el territorio colombiano incluye el mar territorial y la plataforma continental. Con la expedición de la *Ley 10 de 1978* se legisló sobre estos espacios marinos, incluyendo incluso la zona económica exclusiva, luego con el *Decreto 1436 de 1984* se marcaron las líneas de base recta del Caribe y del Pacífico, lo que dio lugar a la conformación de las aguas interiores. La Constitución del 1991 reafirmó esta postura nacional, elevando al rango constitucional la zona contigua y la zona económica exclusiva. Respecto al departamento archipiélago se San Andrés, Providencia y Santa Catalina con los *Decretos 1946 de 2013 y 1119 de 2014* se ordenó trazar las líneas de base recta para este territorio insular de Colombia. Pero también, se debe señalar que la no ratificación de este instrumento internacional no ha sido obstrucción para que, el país haya sido progresista en el desarrollo de figuras de cooperación e interdependencia a la hora de negociar sus tratados limítrofes. Colombia cuenta con tres zonas *especiales* en sus acuerdos con República Dominicana, Jamaica y Ecuador. Por esta razón, ninguno de estos temas debe ser ajeno a los procesos de ordenamiento, en cualquiera de sus niveles.

Es por todo esto, que el mar es un escenario donde se disputa, ejerce y compite el poder entre las naciones del mundo. Como lo señalan muchos de los pensadores clásicos de la estrategia marítima como el Almirante Mahan (1890) o revisionistas contemporáneos como Geoffrey Till (2013), el dominio del mar ha significado un anhelo de los países, ya que mediante ese dominio no solo se controla el comercio, sino se establecen las reglas de uso y aprovechamiento de esos espacios.

#### **4. EL MAR COMO TERRITORIO DE ACCIÓN**

Como escenario de acción social y económica, el territorio define las relaciones que se materializan en prácticas, realidades y lógicas de actuación. En otras palabras, la territorialización de un espacio “es la

forma en que el espacio geográfico es habitado, socializado y humanizado” (Corbetta, 2009). En el caso del territorio marítimo, esto es incluso más complejo que en la tierra. El hecho de que ninguno de nosotros, ni siquiera las poblaciones costeras, habiten en el mar, hace que este territorio se piense desde la tierra. Esa cultura desde la tierra muchas veces hace que se diluyan las responsabilidades sobre el contexto territorial, haciendo más complejas las interacciones con él.

Como lo señala Báez (2015) citando a Montañez, desde la perspectiva de la acción, las lógicas de producción de territorio:

[...] se inscriben y desarrollan en tres casos particulares. El primero de ellos hace referencia a la **dinámica de la organización social y productiva**, dinámica que implica la generación y transformación de espacios geográficos y su consolidación como territorios especializados, y su contraparte: los territorios marginados de dichos procesos. En segundo lugar, nos presenta una lógica que guarda una estrecha relación con la primera y es la **oferta y demanda ambiental**. Por último, ubica a **los sistemas culturales y el consumo social** como dinámicas productoras de territorio. Lógicas que acarrear la evolución de los territorios, que implica procesos de creación, acumulación y cambio de los objetos artificiales y naturales de la superficie (Báez, 2015, p. 143, negrilla fuera del texto).

Al amparo de esas tres lógicas de producción de territorialidad es que se ha construido el territorio marino en las diferentes naciones. Por una parte, la política ha jugado un papel importante en la definición de los espacios oceánicos como parte integral del territorio. Una vez configurados estos, es conveniente comprender también, que, respecto a la dinámica social y productiva, se constituye un espacio que, aun cuando pareciese amplio, está lleno de casos de conflicto de intereses y usos. Como ya se mencionó, el control sobre el territorio también será el control sobre sus usos. Y en ese control surge una forma de configuración del territorio.

Desde finales de los 90, está en boga alrededor del mundo la creación y desarrollo de catastros marinos. Estos son, sistemas de integración de información sobre usos y actividades en los espacios oceánicos para procesos de toma de decisión, en materia de regulación y coordinación de usos. Grant (1999) propone entenderlos como “un sistema que permite registrar los límites de los derechos e *Intereses marítimos*, gestionarlos espacialmente y definirlos físicamente con relación a los límites de otros

derechos e intereses vecinos o subyacentes”. Entre muchos otros propósitos en el proceso de planeamiento, el catastro marino incluye contextualización visual del entorno, análisis espacial y representaciones cartográficas. La idea de este tipo de catastro se deriva de su contraparte en tierra, que está definido por la Federación Internacional de Agrimensores (FIG por su sigla en inglés) como:

[...] un sistema de información territorial actualizado y basado en parcelas que contiene un registro de los intereses en la tierra (por ejemplo, derechos, restricciones y responsabilidades), que generalmente incluye una descripción geométrica de las parcelas vinculadas a otros registros que describen la naturaleza de los intereses, la propiedad o el control de esos intereses, y a menudo el valor de la parcela y sus mejoras” (Federación Internacional de Agrimensores, 1995)<sup>8</sup>

Diferentes países, como Estados Unidos, Japón, Australia, Canadá, Polonia, Cuba, Ghana, para solo nombrar algunos, han desarrollado estas herramientas para conocer mejor su territorio y así poder tomar mejores decisiones. Aunque, debe causar por lo menos algo de curiosidad que sean liderados, en muchas partes, por la autoridad encargada de la industria minero-energética, también causa esperanza que cada vez haya más clamor para que sean asumidos por los *Servicios Hidrográficos y Oceanográficos* de las naciones, ya que, con ello, se ha procurado, “llenar de datos el entorno marítimo”.

El primero de los sistemas de datos organizados con finalidad de planeación espacial es el de Estados Unidos. Fue implementado en 1998 cubriendo los Estados de Carolina del Norte, Carolina del Sur, Georgia y Florida. El entonces Sistema de Información para la Planificación del Océano (OPIS por su sigla en inglés), se transformó en el Catastro Marino de Estado Unidos a partir de la implementación de un acuerdo entre la Administración Oceánica y Atmosférica Nacional (NOAA por su sigla en inglés) y la Oficina de Administración de Energía Oceánica (BOEM por su sigla en inglés) en 2005. Si bien su función principal es proveer soporte técnico para apoyar los proyectos de energía renovable sobre la plataforma continental, también provee referencias geoespaciales necesarias para el planeamiento espacial incluidas en la Política Nacional

---

8 De manera evidente, al hablar del Catastro Marino el concepto de propiedad debe revisarse, ya que difiere de país a país, predominando la categoría de bien público en la mayoría

del Océano norteamericana. De hecho, más de 27 entidades hacen parte del programa, el cual interactúa también con otras iniciativas nacionales y regionales enfocadas a la administración de usos en zona marina (National Oceanic and Atmospheric Administration, 2018).

El proyecto canadiense, implementado a partir de 2001, dentro del Departamento de Geodesia e Ingeniería Geomántica de la Universidad de New Brunswick con la prioridad de demarcar el territorio oceánico a partir de los límites de la plataforma continental, tenía como objetivos principales:

- Identificar y evaluar los requisitos de información de límites para una buena gobernanza oceánica.
- Investigar la incertidumbre de los datos espaciales y su impacto en la integración de datos y la delimitación de los límites.
- Desarrollar y mejorar herramientas de visualización de prototipos para la delimitación de límites marinos (Ng'ang'a, Nichols, Sutherland, & Cockburn, 2001).

Para ello, implementó tres estudios pilotos que involucraban un área protegida, un espacio de límite marino y una zona de la plataforma continental canadiense. A partir de estos pilotos, se desarrolló el modelo conceptual requerido para la gobernanza oceánica, incluyendo un nuevo proyecto para preparar un reclamo territorial ante las Naciones Unidas para ampliar la plataforma continental canadiense.

En el caso japonés, a partir del primer plan derivado de la política marítima en 2008, se dio paso al *sistema de búsqueda de meta-data*, enfocado a encontrar en el ecosistema de entidades públicas y privadas, información sobre temas marítimos (Fujita, 2016). Hoy, el *Catastro Marítimo Japonés*, cuenta con más de cien ítems disponibles sobre información de:

- Actividades sociales (Volumen de tráfico, sitios históricos, tesoros naturales, áreas de pesca, zonas de ejercicio militar, etc.);
- Información sobre infraestructura (Cables submarinos, tubería submarina, luces a la navegación, etc.);
- Información del medio marino (Obstrucciones, área de avistamiento de aves, zonas costeras sensibles, etc.) e
- Información oceanográfica (Batimetría, temperatura, salinidad, etc.) (Fujita, 2016).

El concepto fundamental detrás de todo esto es el de infraestructura de datos espaciales en el mar. Esta iniciativa liderada por la Organización Hidrográfica Internacional (En adelante OHI) promueve la administración integrada de los datos, la información y los servicios relacionados con el espacio oceánico y el intercambio de datos geoespaciales, facilitando su uso. Esto incluye las actividades, las relaciones, los procesos y las entidades físicas involucradas en el uso de estos espacios. Desarrollar infraestructura de datos espaciales significa también generar estándares y políticas para la *data*, la *metadata* y la calidad de los datos digitales, distribuidos en varios repositorios de datos y administrados por diferentes organizaciones (Organización Hidrográfica Internacional, 2011). Para la OHI, las capacidades del sistema van más allá de lo expuesto en el Catastro japonés, incluyendo incluso, manejo de crisis, tales como derrames de petróleo, y mapeo para la administración del riesgo.

Como es de esperarse, el montaje de este tipo de sistemas es altamente demandante en recursos tecnológicos, de personal y financieros. Pero también, de altísima voluntad de cooperación entre las entidades participantes ya que el desarrollo de políticas de aproximación interagencial muchas veces es compleja en el sector público de muchos países alrededor del mundo. Por eso, la lógica que sean los servicios hidrográficos y oceanográficos los que asuman este reto, parte de la necesidad de comprender que los datos y la información recopilados para la producción de cartas náuticas y el apoyo a la seguridad de la navegación también son importantes para muchos otros aspectos de la ciencia y la gestión del medio marino. En general, son estas entidades quienes han desarrollado la infraestructura de datos espaciales en el mar. Obviamente, este tipo de capacidades requieren personal especializado, alta tecnología y decisión política para sostener los costos asociados a su mantenimiento y operación. Las experiencias de los países con democracias más consolidadas parecieran mostrar que los beneficios, son mucho más significativos que los costos que se deben asumir al respecto.

## 5. EL CASO COLOMBIANO

La Política Nacional del Océanos y de los Espacios Costeros (PNOEC) en su versión 2017 (Comisión Colombiana del Océano, 2017), plantea la visión que Colombia se constituya en una Potencia Media Oceánica (PMO) con:

[...] elevadas capacidades de Poder Marítimo nacional para la gestión integral del territorio, asegurándole la capacidad de proyección y participación decisiva en los escenarios internacionales; todo ello con el propósito de incrementar el bienestar de su población, aumentar el desarrollo sostenible y afianzar su capacidad de influencia regional” (Comisión Colombiana del Océano, 2017, p. 63)

Para ello, la concepción territorial de los espacios oceánicos, costeros e insulares, así como la apropiación de estos territorios por parte de la población colombiana, resultan trascendentales. En consecuencia, el ordenamiento marino-costero se considera uno de los *Intereses marítimos* que persigue el Estado colombiano para buscar beneficios para el conjunto de la sociedad (Comisión Colombiana del Océano, 2017, p. 65), pero a la vez, la planificación espacial marina se constituye en un reto del sistema de ordenamiento territorial colombiano. De hecho, como bien lo señala Chávez (2012), vale la pena recordar que este sistema, aún se encuentra en deuda con el ordenamiento de la zona costera y no contempla siquiera el planeamiento en las aguas jurisdiccionales. El territorio marítimo de Colombia se extiende hasta los casi 800 kilómetros aguas adentro en el océano Pacífico, a las profundidades de la Reserva de Biosfera Seaflower en el archipiélago de San Andrés y Providencia y a los confines de la Antártica, ampliando su territorio en 928.660 km<sup>2</sup>. Lo que corresponde al 44% del territorio total de Colombia. Una vasta zona que hasta el momento no ha sido incluida en los debates que sobre el tema se dan en el país (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

En Colombia, el ordenamiento del territorio ha sido circunscrito al continente, se han expedido leyes y políticas públicas que no tienen aplicación al territorio marino y costero, lo que ha implicado que el Estado en sus diferentes escalas (nacional, regional y local) no pueda ejercer soberanía, ni pueda administrarlo y controlarlo de modo eficiente y eficaz en beneficio de todos los colombianos. Esto, implica la inexistencia de una autoridad administrativa que cumpla esas funciones determinantes para la apropiación y organización del territorio. La Carta Política de 1991 no contempló de manera expresa el ordenamiento del territorio marino y costero, pero en el *Artículo 285* otorga la posibilidad de elaborar un ordenamiento de esta clase al establecer que: “fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del estado”. Es claro que hasta hoy ni la *Ley 338 de 1997* de desarrollo territorial, ni la *Ley 1454 de 2011* de ordenamiento territorial

establecen elementos particulares para el ordenamiento de los territorios marinos. Tan solo se mencionan las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medioambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras como determinantes de los planes de ordenamiento territorial.

Por considerarlo clave para esta discusión, es necesario hacer, por lo menos, un comentario sobre la condición jurídica en Colombia de las aguas marinas (incluyendo la columna de agua), el suelo y el subsuelo de los fondos del mar y el espacio aéreo sobre la superficie del mar. Al respecto, puede afirmarse, que, sin lugar a duda, las condiciones y características de estos elementos, los hace muy diferente a cualquier bien, costero o continental. Son a razón de la norma, bienes de uso público, sobre los cuales el Estado, en su nivel Nacional, salvo disposición contraria ejerce su jurisdicción.

Para mayor claridad, desde el punto de vista legal los bienes pueden clasificarse (Mayor, 1999), entre otros:

- En razón de su naturaleza: en Corporales e Incorporales
- En razón de las personas a quienes pertenecen: Inapropiables, Apropiables y bienes que no son de objeto de dominio privado.
- En razón de su enagenabilidad: Bienes Comerciales y no comerciales.

Aunque existen otras clasificaciones, considerando aquella que nos interesa que es en razón de las personas a quienes pertenecen, los bienes apropiables son del dominio privado, si pueden ser adquiridos por los particulares o bienes del dominio público (los cuales se clasifican en bienes de uso público y bienes fiscales). En cuanto al dominio privado, este se encuentra sometido al régimen que regula las relaciones entre particulares. Los bienes privados pueden ser individuales o colectivos, de acuerdo con lo consagrado en los Artículos 58 y 329 constitucionales, mientras que el dominio público es el definido como el conjunto de bienes que la administración destina al uso directo de la comunidad o que los utiliza para servir a la sociedad, tal como se establece en los Artículos 63, 82, 102 y 332 de la Carta Política. En cuanto a los de uso público, a continuación, se describen de forma general:

**Bienes Fiscales o Bienes Patrimoniales:** En general los bienes del Estado son aquellos cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes y respecto a los cuales, el Estado se comporta como titular del derecho

de dominio a la manera de un propietario particular. Su régimen es igual al de los particulares y también se denominan fiscales. Se definen en el Artículo 674 del Código Civil como aquellos bienes “cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes”. Los bienes fiscales, también llamados patrimoniales del Estado o de sus entes territoriales, se destinan a la prestación de servicios públicos.

**Bienes de Uso Público:** Son aquellos que siendo de dominio público pueden ser usados por todos los habitantes como un servicio público o para el fomento de la riqueza nacional. El derecho al aprovechamiento de los bienes de uso público encuentra su regulación legal en disposiciones que son el resultado de la obligación constitucional de velar por la protección del espacio público, que los incluye.

El *Artículo 63* de la Constitución Nacional otorga a los bienes de uso público como efecto jurídico el carácter de *imprescriptibles*, porque son bienes no susceptibles de usurpación. De *inalienables*, esto es, son bienes que se encuentran fuera del comercio ya que no pueden ser materia de actos jurídicos que impliquen tradición o pérdida de la finalidad del bien. Debe aclararse que a este concepto no se opone la posibilidad que tiene el Estado de regular y permitir formas de utilización de estos bienes, por cuanto existen usos “especiales” o “diferenciales”.

Hoy, son varias autoridades administrativas que tienen influencia en el ordenamiento del territorio marítimo nacional. La Dirección General Marítima es la encargada de otorgar concesiones sobre las aguas marinas; el Ministerio del Medio Ambiente, responde por las autorizaciones de índole ambiental y por el subsistema de áreas marinas protegidas; la Agencia Nacional de Hidrocarburos, se encarga de la asignación de bloques de exploración y explotación minero-energética, mientras que la Agencia Nacional de Minería es la delegada para adjudicar las concesiones mineras en aguas marinas; el Ministerio de Defensa define las zonas de ejercicios militares y de Seguridad Nacional; el Ministerio de Cultura delimita las zonas de exploración de patrimonio cultural sumergido y la Autoridad nacional de acuicultura y pesca, vela por el ordenamiento, administración, control, regulación, aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros y de la acuicultura en el territorio nacional.

A pesar de que la Constitución, al referirse a la función administrativa, estipula que este tipo de autoridades “deben coordinar sus actuaciones para

el adecuado cumplimiento de los fines del Estado” (Corte Constitucional, 2017), la verdad es que esa cooperación es exigua. De hecho, el diagnóstico sobre gobernanza marítima, incluido en la PNOEC 2017, señala que,

Se puede inferir que, el país requiere de la actuación coordinada de la institucionalidad para desarrollar y materializar la gobernanza en materia de gestión del territorio marino costero; especialmente en aspectos como la erosión costera, la adaptación al cambio climático o por eventos extremos, la explotación minera, la pesca, la planificación espacial marina, la gestión costera, entre otras, que vigoricen la institucionalidad y den claridad de los roles que deben cumplir los diferentes actores que confluyen en la zona costera (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

Al revisar diferentes eventos se puede afirmar que, las entidades que ejercen funciones y competencias en el medio marino y costero y que lo *territorializan* para ejercer su función administrativa y/o de control, lo hacen de manera desarticulada y sectorizada, a veces de manera contradictoria. Como ejemplos, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), sin ser autoridad entrega en el mar, bloques petroleros sin coordinar con otras entidades. Un ejemplo de ello es la primera ronda nacional e internacional de oferta de bloques petroleros, en ella se ofrecieron bloques en el territorio marino sin que ninguna otra entidad estuviera debidamente informada. Igualmente, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció las Unidades Ambientales Costeras (UAC) sin coordinar, ni socializar con otras entidades la expedición del *Decreto 1120 de 2013* que ordena su creación, generando controversias y discrepancias que afectan la función pública. Por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Parque Nacionales Naturales (UAEPNN) crea, declara o modifica parques nacionales sin coordinar con las demás entidades del sector, generando impactos a las actividades que tienen connotaciones nacionales e incluso internacionales. Es el caso de la reciente ampliación del parque natural de Isla Malpelo, ampliado a coordenadas más allá de la zona especialmente sensible adoptada por OMI, afectando el tráfico marítimo. Finalmente, más recientemente la obligación que tiene el Ministerio de Cultura de declarar áreas arqueológicas protegidas en los territorios marinos, en atención a la ley de patrimonio cultural sumergido expedida en el 2013, se ha dado sin los elementos de una mínima coordinación interinstitucional.

Varios eventos donde se han materializado conflicto de usos, normas o actitudes con relación al mar sirven de antecedente para comprender el

estado de la planificación espacial en el territorio marítimo nacional. Tres casos nos permiten ilustrar diferentes escalas y aristas del problema<sup>8</sup>: (i) la exploración y explotación de hidrocarburos vs la conservación ambiental en el área general del archipiélago de San Andrés y Providencia; (ii) la expedición del plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Santa Marta, por parte del concejo de la ciudad, incluyendo espacios oceánicos de jurisdicción nacional (Chávez, 2012). (iii) la autorización de marinas en zonas residenciales de Cartagena por parte de la autoridad marítima nacional y la oposición de la alcaldía local.

El primero de estos tiene que ver con los dos bloques de conflictos explicados en la introducción. El que se da entre usos y entre los usos y el medioambiente. En marzo de 2017 el Consejo de Estado colombiano, aplicando el principio de precaución, ordenó la suspensión de la adjudicación hecha por la ANI a Repsol Exploration Colombia, Ecopetrol y YPF SA, para adelantar exploración minero-energética en la zona general del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Lo anterior basado en la designación hecha por Unesco en 2000, de estos espacios marinos como reserva de biosfera. El fallo busca proteger la zona de Seaflower y prohibir en esos espacios exploración y explotación de recursos minero-energéticos por considerarlos de alto impacto para la sostenibilidad de los ecosistemas. Los accionantes, incluso han llevado el caso ante la Corte Interamericana de Justicia, buscando proteger la zona declarada como reserva de biosfera de terceros países que disputan el control sobre estos espacios marinos.

En mayo de 2000, el concejo municipal de Santa Marta aprobó el plan de ordenamiento territorial “JATE MATUNA” 2000-2009 incluyendo entre las zonas susceptibles de ordenamiento, el mar territorial y la zona económica exclusiva. Lo anterior, va en contravía de los principios definidos en las *Leyes 388 de 1997* y *1454 de 2011*. Evidentemente, esta aprobación refleja la compleja situación en el proceso de descentralización administrativa que afecta el ordenamiento territorial en la Nación.

Finalmente, en febrero de 2017, se discutió en los medios de comunicación la discrepancia entre autoridades del orden nacional y

---

8 Por consideraciones de espacio, se enuncia el problema principal, pero no se aborda la explicación de cada caso en particular. Una descripción más detallada del primer caso se trata en el capítulo VII de este libro; sobre el segundo caso Chávez (2012) describe pormenores del mismo y sobre el tercero diversas fuentes de prensa dan fe de lo sucedido, quedando aun pendiente revisiones académicas más detalladas.

del orden municipal en la asignación de espacios marítimos para la construcción de una marina en el sector de Bocagrande al interior de la bahía de Cartagena. Las discusiones sobre la competencia para autorizar este tipo de usos en los espacios marinos muestran nuevamente algunos de los elementos ya mencionados sobre desarticulación administrativa en la gestión de los espacios acuáticos en el mar.

Todos estos casos evidencian la importancia de incorporar esta problemática a la agenda de las políticas públicas, de investigación científica y de debate académico para desarrollar, mecanismos de administración de los espacios marítimos. Una administración que debe considerar y evaluar los efectos económicos, ambientales, sociales, culturales y simbólicos de estas medidas con el fin de optimizar la acción del Estado y beneficiar a los usuarios del sector marítimo.

A modo de reflexión, con el *Conpes 3859*, el Gobierno colombiano, se ha propuesto reducir la deuda histórica con el ordenamiento de la información sobre predios en el país. Mediante este documento, se busca implementar una política para la adopción y puesta en marcha de un catastro multipropósito rural y urbano. Sin embargo, no es extraño observar que ni dentro de sus usos, ni objetivos, hay enunciado alguno hacia los espacios costeros y mucho menos al territorio marítimo. Pareciera ser que cualquier iniciativa que se adopte respecto al catastro del territorio marítimo colombiano, en los términos que lo han hecho países con mayor tradición al respecto, es mucho más integradora y amplia que la propuesta en este documento de política.

Considerando esto, ¿cómo debería ser la implementación del Catastro Marino colombiano? ¿Qué institución debe liderar el proceso? ¿Qué elementos se deberían tener en cuenta?

A modo de respuesta, tres reflexiones ameritan ser tenidas en cuenta para abordar estas preguntas. La primera, tiene que ver con la necesidad de hacer un abordaje multidimensional y multiescalar de esta problemática, apropiándose de perspectivas tales como la del *buen vivir* (Haidar & Berros, 2015). Segundo, la necesidad de seguir un procedimiento ordenado invita a revisar la Guía de Planeamiento Espacial de la COI (2009) como punto de partida sobre los pasos a seguir y, tercero, la necesidad de articular los esfuerzos interinstitucionales plantea la necesidad de implementar las recomendaciones de la OHI (2011) a las oficinas hidrográficas del mundo,

para el desarrollo de la infraestructura de datos espaciales necesaria. Todo esto, se constituye en referencias para proponer cuál entidad del Estado colombiano es la más apropiada para adelantar este proceso.

Con relación al primer aspecto, hoy más que nunca, es conveniente considerar la necesidad del cuidado de eso que el Papa Francisco I llamará *la Casa Común* (Papa Francisco I, 2015). Ese cuidado, demanda prácticas de gobernanza ambiental que trascienden los beneficios económicos del mercado promoviendo un desarrollo sostenible que sea la base de un buen vivir. Para ello, al menos dos elementos son esenciales. Por un lado, entender los múltiples significados sobre la naturaleza y por otro, comprender las complejas relaciones de “interdependencia y complementariedad de los derechos reconocidos a la naturaleza con relación a los derechos individuales y colectivos” (Haidar & Berros, 2015). Si bien, el debate del uso de recursos por parte de los diferentes países para lograr su desarrollo y de esta manera cerrar las brechas entre aquellos que haciendo uso de estos, lograron mejores niveles de vida y aquellos que no, no ha sido saldado, la situación ambiental del planeta, demanda nuevas formas de convivencia entre todos los seres vivos que lo habitamos. De allí, que cualquier proceso de planificación espacial en el mar, deberá comprender las diversas lógicas de apropiación que tienen tanto los Gobiernos, como los grandes empresarios, los pobladores de las zonas costeras, los habitantes de las grandes ciudades, y por que no, las diferentes especies no humanas de la tierra. Comprender, que la imposición de una zona de explotación de hidrocarburos en cierta zona del Pacífico colombiano puede afectar los patrones de migración de las ballenas jorobadas que transitan por la región, no es de poca monta. Puede significar, privilegiar unos usos sobre otros para contabilizar todos los bienes y servicios ambientales que una región o ecosistema nos pueden brindar. Vivir en “armonía con la naturaleza” puede significar hacer sacrificios de réditos económicos por la explotación de ciertos recursos, pero significa también que como sociedad asumimos una posición ética frente al cuidado del universo donde vivimos y convivimos con otros, aun cuando esos otros no sean de nuestra propia especie. Esto, que puede sonar romántico ante la necesidad de solucionar los profundos problemas sociales que una sociedad como la colombiana atraviesa, significa replantearse como sociedad el concepto de sostenibilidad y ser coherentes con el trabajo que Colombia lideró al interior de ONU-Hábitat para la formulación de los llamados, *Objetivos Sostenibles del Milenio*.

En lo que respecta al segundo aspecto, la Guía de Planeamiento Espacial de la COI (2009), sugiere como primer paso la identificación de las necesidades y el establecimiento de la autoridad competente. La guía sugiere dos necesidades básicas a considerar: el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental. Igualmente, hace dos importantes recomendaciones. Una, sobre la necesidad de anticiparse a los conflictos potenciales que se deriven en el largo plazo de las decisiones tomadas. Esto, con el fin de evitar que ciertos problemas o decisiones de hoy se vuelvan mayores problemas en el futuro. La otra, la importancia del apoyo político para la implementación de estos mecanismos de ordenamiento espacial y para ello, la necesidad de evidenciar los problemas que orientan la necesidad. Sin, ello, podrá haber dificultades en conseguir el apoyo necesario. Como ya se mencionó antes, para el caso colombiano, los problemas y necesidades parecieran estar bien definidos, siendo los conflictos por usos, la desarticulación institucional y los daños ambientales actuales y potenciales, los más apremiantes.

Como una segunda tarea, la guía plantea la importancia de establecer una autoridad apropiada que adelante este tipo de planeación. En este sentido, hay, entre otros, tres caminos a seguir: (i) desarrollar una institucionalidad completamente nueva (Ej. El Reino Unido, Australia); (ii) adaptar o reinterpretar legislación actual, modificándola para proveer los requisitos básicos del planeamiento espacial en el mar (Ej. Holanda, Noruega) y; (iii) adicionar funciones a instituciones o modificar procesos ya establecidos en la legislación. En el primer caso, crear algo nuevo, permite empezar de cero, clarificando asuntos de jurisdicción y liderazgo institucional. Sin embargo, los costos asociados al tiempo y flexibilidad del procedimiento pueden originar que se torne inviable, no logrando el apoyo político requerido. En el segundo y tercer caso, los problemas están asociados más a la forma de implementar los cambios o adiciones sugeridas. El tiempo que tome los cambios, la generación de mecanismos de interacción, la especificidad del alcance de los planes y los principios que guíen esa implementación, podrán contribuir al éxito de los cambios propuestos. Esto, conduce a un segundo núcleo problemático. ¿Debe ser una autoridad centralizada la que oriente los caminos de la planeación? o ¿debe ser una alianza entre las instituciones la que lo haga? En este sentido adicional a los dos ejes planteados por las preguntas, una aproximación mixta se constituye en la tercera opción.<sup>9</sup>

---

9 Para más información sobre ejemplos, se puede revisar la Guía de Planeación de la COI (2009).

Para el caso colombiano, se puede afirmar que hay suficiente evidencia para pensar que la opción más viable es la de la modificación y adición que la de crear una institucionalidad nueva. La legislación existente es amplia y da cabida a modificaciones y adaptaciones para la implementación de un Sistema de Planeación Espacial Marina. Por un lado, el nivel de política e interacción interagencial tiene en la Comisión Colombiana del Océano una instancia invaluable para ese propósito. En el nivel de la acción, la existencia de una Autoridad Marítima Nacional que tiene dentro de sus funciones, responsabilidades en la dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, incluyendo la asignación de concesiones en bienes de uso público en zona marina y costera, permite inferir que sea en esta institución donde quede la responsabilidad principal de la planeación. En últimas, esta es la única institución operativa que tiene presencia en todas las regiones del territorio, a través de sus capitanías de puerto, centros de investigación y regionales de señalización. Adicional, es reconocida por la comunidad nacional e internacional como el Servicio Hidrográfico y Cartográfico Nacional.

Ahora bien, se debe reconocer que la Dimar no es la única institución que ha desarrollado tecnología en el sector. Al igual que Dimar, la ANH, el Ministerio del Medio Ambiente y la ANLA han hecho avances en la georreferenciación de información en el territorio marino-costero nacional. Lo que permite construir sistemas más robustos de información. En tal sentido, la propuesta en lo que respecta a la operativización del sistema, que emerge de esta investigación, tiene similitud a la existente en Alemania y que la guía de la COI referencia abiertamente. Un sistema donde la Autoridad Marítima, a través del Servicio Hidrográfico se encarga de diseñar y mapear los planes de manejo espacial en los espacios oceánicos, previa interacción con las demás instituciones del sector y en una segunda etapa cada institución presenta sus observaciones y comentarios, los cuales se resuelven de manera coordinada en mesas de trabajo interagencial.

Finalmente, como se ha evidenciado, la articulación interinstitucional, demanda también de implementar sistemas de datos robustos que provean de información a todo el sistema. Para ello, se ha sugerido seguir las recomendaciones de la OHI (2011) para la implementación de la infraestructura de datos en la dimensión marina. En particular, las guías sobre elementos de facilitación en lo que se refiere a estándares, tecnología y *metadata* resultan de especial interés. Hoy, existen estándares

internacionales para la información geográfica. En este sentido, estándares que faciliten la modelación y transporte de datos resulta un imperativo. Las capacidades en infraestructura tecnológica resultan claves para la visualización, transformación y descarga de información, pero también para tener la habilidad de trabajar con diversos sistemas geodésicos y transformar los datos entre esos sistemas. Por último, el desarrollo de *datos* sobre los *datos* describiendo las características de los *paquetes* de datos, provee los mecanismos para la búsqueda y recuperación de datos, que permiten saber para que pueden ser utilizados.

El Servicio Hidrográfico Nacional está en la capacidad de proveer esa base de referencia geográfica necesaria para la implementación del Catastro Marino colombiano. Como lo señala la misma institución:

Desde la década de los años setenta, Dimar realiza esta labor en forma sistemática y organizada, dando inicio a la elaboración de las cartas náuticas de papel en forma tradicional, lo cual permitió la proyección y reconocimiento del SHN de Colombia. A la fecha, ésta ha experimentado cambios importantes en cuanto al manejo, organización de la información y, principalmente, en lo que se referente a la presentación e integración de los datos, como consecuencia los avances tecnológicos en los sistemas de navegación y posicionamiento.

Con la aparición de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), el SHN colombiano incrementa el promedio anual de producción de cartas náuticas, abriendo a la vez el futuro de la cartografía electrónica, nuevo elemento cartográfico que en la actualidad se utiliza masivamente en la navegación. Ésta se produce con base en los estándares internacionales, definidos por la Organización Hidrográfica Internacional (OHI) y aceptados por la comunidad hidrográfica internacional. (Dirección General Marítima, 2017)

Todo lo anterior, se constituye en un gran reto institucional. Para su implementación, todas las instituciones involucradas deberán desarrollar la intención de trabajar mancomunadamente en el logro de un Sistema Integrado de Planificación Espacial Marina. Esto implica el desarrollo de las competencias y conocimientos necesarios para su desarrollo; la identificación de los datos existentes y los requerimientos tecnológicos para su integración; la creación de la metadata; la captura de datos en formato digital; el desarrollo del ambiente y de la arquitectura técnica

para la implementación; generar disponibilidad de los datos para consulta; y desarrollar los mecanismos de monitoreo y control necesarios para mantener actualizada y disponible la información.

Como se puede observar, no es una tarea fácil; postergar la planeación espacial marina puede ser altamente costoso para el país. Los impactos de largo plazo por usos indeseables o perjudiciales del territorio; el deterioro ambiental por desconocimiento de las relaciones ecológicas existentes y la degradación social resultante de la poca interacción interinstitucional deben ser razones suficientes para trabajar en su implementación, de forma tal que de manera integrada determinemos un futuro de cuidado de nuestro patrimonio común, el mar.

## **6. A MODO DE CIERRE**

Como queda claro, la planificación del territorio marítimo es un tema que cada vez va tomando más fuerza en diferentes países alrededor del mundo. Por ello, es conveniente revisar algunos casos y extraer buenas prácticas que contribuyan a definir líneas de acción con relación al tema en Colombia. Lamentablemente, como bien lo señala Chávez (2012):

[...] el ordenamiento territorial en el país, se ha basado en áreas continentales (terrestres) con desconocimiento de otros elementos del territorio como es el mar territorial y de los bienes que de él hacen parte... No se visualizó lo marítimo desde el principio, como un elemento importante del territorio (Chávez, 2012, p. 75).

De igual modo, la interacción entre instituciones es débil y afecta la actuación integral del Estado en el territorio, requiriéndose acciones que promuevan la creación de mecanismos de gobernanza que logren el equilibrio entre usos, actividades y medioambiente.

El *Catastro del Territorio Marítimo*<sup>10</sup> es un excelente ejemplo de una solución sistémica que mediante integración de información sobre usos y actividades en el territorio marítimo permita mejorar los procesos de toma de decisión, en materia de regulación y coordinación de usos y podría contribuir de manera pragmática y tangible a la solución de algunos de los

---

<sup>10</sup> Se propone esta denominación, alejándose un poco de la denominación internacional predominante (en inglés), que la ha denominado Catastro Marino. Se busca con ello, fortalecer los elementos de gobernanza del territorio, planteada en la PNOEC 2017, ajustándose más a hablar de territorio marítimo que de territorio marino.

problemas existentes. Como se pudo evidenciar, ninguna de las políticas actuales lo considera dentro de las líneas de acción propuestas. En este sentido, la asignación y centralización de responsabilidades en cabeza de la Autoridad Marítima Nacional y el fortalecimiento del Servicio Hidrográfico Nacional juega un papel fundamental para el desarrollo futuro de la planificación espacial marina en el país. Dimar y el CIOH han demostrado las capacidades técnicas y profesionales para poder cumplir con ese compromiso.

Finalmente, así como se han desarrollado políticas de ordenamiento territorial terrestre, es necesario “elaborar una política pública de ordenamiento integrado del territorio marítimo y costero, con el fin de que estos territorios sean integrados a través de los diferentes instrumentos de gestión al ordenamiento territorial de Colombia. Sin ello, será muy complejo lograr una verdadera gobernanza del territorio marítimo nacional.

## REFERENCIAS

- Báez, C. I. (Julio de 2015). La enseñanza del territorio en medio de la educación para el mercado. *Educación y desarrollo social*, 9(2), 136-151.
- Binns, A., Rajabifard, A., Collier, P., & Williamson, I. (2003). Issues in defining the concept of a Marine Cadastre for Australia. Melbourne, Australia.
- Bozzano, H. (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- \_\_\_\_\_. (2013). Geografía e Inteligencia Territorial. Geo-grafein, geo-explanans, geo-transformare. *Revista Geográfica Digital*, 1-24.
- Chávez, C. A. (2012). Elementos del territorio marítimo-costero: sus instrumentos de gestión y administración territorial bases para una política pública de ordenamiento territorial. *Trabajo de Investigación para optar al título de Magister en Ordenamiento Urbano Regional*. Bogotá.
- Comisión Colombiana del Océano. (2017). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros PNOEC*. Bogotá: Comisión Colombiana del Océano.
- Comisión Oceanográfica Intergubernamental. (2009). *Marine Spatial Planning. A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management*. Paris: Comisión Oceanográfica Intergubernamental .
- Corbetta, S. (2009). Territorio y Educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas. En N. López, *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina* (págs. 263-304). Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

- Corte Constitucional. (2 de 12 de 2017). *Corte Constitucional*. Obtenido de Constitución Política de Colombia: [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)
- Dirección General Marítima. (2 de 12 de 2017). *Servicio Hidrográfico Nacional - Antecedentes*. Obtenido de Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas : [www.cioh.org.co](http://www.cioh.org.co)
- Elden, S. (2013). The Significance of Territory. *Geographica Helvetica*, 68, 65-68.
- Federación Internacional de Agrimensores. (1995). *FIG Statement on the Cadastre*. Camberra: International Federation of Surveyors.
- Fujita, M. (26 de Enero de 2016). Integration of marine spatial data in Japan: "Japan's Marine Cadastre". Tokio.
- Gottmann, J. (1973). *The Significance of Territory*. Charlottesville, VA: University of Virginia Press.
- Haidar, V., & Berros, M. V. (2015). Hacia un abordaje multidimensional y multiescalar de la cuestión ecológica: la perspectiva del buen vivir. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 111-134.
- Mahan, A. T. (1890). *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. Londres: Smapson, Low, and Marston.
- Martínez, J. (1993). *Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (2012). *Bases conceptuales para la formulación del ordenamiento territorial departamental en el marco de la LOOT/Ley 1454 de 2011*. Bogotá: Mnisterio de Vivienda.
- National Oceanic and Atmospheric Administration. (28 de 1 de 2018). *About us*. Obtenido de Marine Cadastre: [www.marinecadastre.gov](http://www.marinecadastre.gov)
- Ng'ang'a, S., Nichols, S., Sutherland, M., & Cockburn, S. (2-5 de Octubre de 2001). Toward a Multidimensional Marine Cadastre in Support of Good Ocean Governance – New Spatial Information Management Tools and their role in Natural Resource Management. Nairobi.
- Olsen, E., Fluharty, D., Hoel, A. H., Hostens, K., Maes, F., & Pecceu, E. (Octubre de 2014). Integration at the round table: Marine Spatial

- Planning in Multi-Stakeholder setting. *PLOS one*, 9(10), e109964.
- Organización Hidrográfica Internacional. (2 de 2011). *Organización Hidrográfica Internacional*. Obtenido de Spatial Data Infrastructure “The Marine Dimension”: [www.iho.int](http://www.iho.int)
- Papa Francisco I. (24 de 5 de 2015). *Vaticano*. Obtenido de Encyclical Letter Laudato Si’: [w2.vatican.va](http://w2.vatican.va)
- República del Ecuador. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Toda una vida. Quito: Consejo Nacional de Planificación.
- Sanguin, A.-L. (1981). *Geografía Política*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Suárez, J. L., Rodríguez, J. C., & Sacchetti, E. (2010). Canadá y el gobierno de los océanos: el espacio marítimo en un Estado descentralizado. *Scripta Nova*, XIV (310).
- Till, G. (2013). *Seapower: A guide for the twenty-first century*. London: Routledge.

