

GUÍA METODOLÓGICA PARA EL MANEJO INTEGRADO DE ZONAS COSTERAS EN COLOMBIA

Manual 3: Gobernanza



invemar

COLOMBIA
50% MAR

Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras
"José Benito Vives De Andréis" - INVEMAR
Vinculado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

GUÍA METODOLÓGICA PARA EL MANEJO INTEGRADO DE ZONAS COSTERAS EN COLOMBIA

Manual 3: Gobernanza

Guía metodológica para el manejo integrado de zonas costeras en Colombia
Manual 3: Gobernanza



Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras
"José Benito Vives De Andréis" - INVEMAR
Vinculado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Carrera 2 No. 25-39, Rodadero Sur,
Playa Salguero
Santa Marta, DTCH
Teléfonos: (+57) (+5) 4328600
Telefax: (+57) (+5) 4211191

**Diseño, diagramación y
montaje electrónico**

Marquillas S.A.

Impresión

Marquillas S.A.

Derechos reservados según la Ley, los
textos pueden ser reproducidos total o
parcialmente citando la fuente.

Impreso en Colombia, diciembre de 2013

PALABRAS CLAVES: Zonas Marinas y
Costeras, Gobernanza, Manejo Integrado
de Zonas Costeras.

Cítese como:

INVEMAR. 2013. Guía metodológica para
el manejo integrado de zonas costeras
en Colombia. Manual 3: Gobernanza.
Editores: Sanclemente, G.; A.P., Zamora
Bornachera; A. López Rodríguez; M.
Hernández-Ortiz; F.A., Arias-Isaza y P.C.,
Sierra-Correa. Serie de Publicaciones
Generales INVEMAR No. 61. 71 p.

ISBN: 978-958-8448-57-2

FRANCISCO A. ARIAS ISAZA
Director General

JESÚS ANTONIO GARAY TINOCO
**Subdirector Coordinación de
Investigaciones - SCI**

SANDRA RINCÓN
**Subdirectora de Recursos y Apoyo
a la Investigación - SRA**

DAVID ALONSO CARVAJAL
**Coordinador Programa
Biodiversidad y Ecosistemas
Marinos - BEM**

MARIO ENRIQUE RUEDA HERNÁNDEZ
**Coordinador Programa Valoración
y Aprovechamiento
de Recursos - VAR**

LUISA FERNANDA ESPINOSA DÍAZ
**Coordinadora Programa Calidad
Ambiental Marina - CAM**

PAULA CRISTINA SIERRA CORREA
**Coordinadora Programa de
Investigación para la Gestión Marina
y Costera - GEZ**

CONSTANZA RICAURTE
**Coordinadora Programa de
Geociencias Marina y Costera - GEO**

JESÚS ANTONIO GARAY TINOCO
**Coordinador Servicios
Científicos - CSC(E)**

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	8
II. MARCO CONCEPTUAL DE LA GOBERNANZA EN ZONAS COSTERAS	12
III. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ZONAS COSTERAS	17
1. Marco regulatorio de las zonas costeras	19
2. Marco institucional	28
IV. LA GOBERNANZA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN DE MANEJO INTEGRADO DE LAS ZONAS COSTERAS	30
1. Pasos para la consolidación de la gobernanza de las zonas costeras	35
1.1 Preparación	36
1.1.1 Paso 1: Identificación de los participantes en el proceso MIZC	36
1.1.1.1 Convocatorias a talleres	37
1.1.2 Paso 2: Viabilidad	37
1.1.3 Paso 3. Definición de un mecanismo de coordinación para la formulación del Plan MIZC	38
1.1.3.1 Definición de reglas y espacios de participación	44
1.1.3.2 Mecanismo de solución de conflictos y controversias	47
1.1.3.3 Estructura del mecanismo de coordinación para la formulación del plan MIZC	48
1.2 ETAPA I: CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO	53
1.3 ETAPA II: FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN	55
1.3.1 Formulación	55
1.3.2 Adopción del Plan	55
1.3.2.1 Generalidades de la estructura administrativa de manejo	59
1.4 ETAPA III: IMPLEMENTACIÓN	65
1.4.1 Creación y puesta en marcha del comité interinstitucional para el manejo integrado de las zonas costeras	65
V. BIBLIOGRAFÍA	67

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Principal referente normativo, político, planes y programas para el MIZC en Colombia (tomado y modificado de López, 2009).....	21
Tabla 2.	Alternativas jurídicas para la formalización del mecanismo de coordinación interinstitucional.....	39
Tabla 3.	Acta de constitución del Comité de veeduría ciudadana para el proceso MIZC desarrollado en el departamento del Cauca.....	51

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Actividades marinas y costeras que aportan al desarrollo económico y social en Colombia.	10
Figura 2.	Elementos que componen la gobernabilidad en las zonas costeras.....	13
Figura 3.	Retos del MIZC en Colombia.	15
Figura 4.	Principales problemáticas que enfrentan los bienes de uso público del territorio costero.....	18
Figura 5.	Sistema jurídico ambiental.	20
Figura 6.	Entidades públicas con funciones y competencias en el territorio marino-costero de Colombia.	29
Figura 7.	El Plan de Manejo Integrado de las Zonas Costeras y su relación con los instrumentos disponibles en la normatividad vigente.	33
Figura 8.	Etapas del Manejo Integrado de zonas costeras en Colombia (tomado de Rojas <i>et al.</i> , 2010)	35
Figura 9.	Talleres formulación de lineamientos de manejo de la Unidad Ambiental Costera estuarina río Sinú, golfo de Morrosquillo, sector Córdoba, San Antero, 2011.	36
Figura 10.	Momentos importantes para la realización de talleres o reuniones con los actores involucrados en el proceso MIZC.	37
Figura 11.	Curso de formulación de proyectos, Guapi (2004).....	38
Figura 12.	Definición del mecanismo de coordinación para la formulación del plan MIZC	39
Figura 17.	Construcción colectiva de un Plan MIZC caso UAC Darién.....	46
Figura 18.	Características de los mecanismos de resolución de conflictos.	47
Figura 19.	Reunión del Comité Local UMI Guapi-Iscuandé con el Comité Nacional MIZC (Guapi 2009).	48
Figura 20.	Paso 1 identificación de actores.....	50
Figura 21.	Curso MIZC Guapi. 2006.....	53
Figura 22.	Talleres de formulación del Plan MIZC UAC Darién (Acandí, 2008).....	53
Figura 23.	Rol de los actores en el proceso MIZC.	55
Figura 24.	Pasos para la adopción de los planes MIZC.	59
Figura 25.	Modelo de comité local MIZC UMI Guapi-Iscuandé	60
Figura 26.	Modelo de comité MIZC del Cauca	61
Figura 27.	Modelo de comité MIZC de la UAC- Darién	62
Figura 28.	Reunión comité local MIZC de la UMI Guapi-Iscuandé, con el Comité Nacional MIZC (Guapi, 2009).....	62
Figura 29.	Creación y establecimiento del esquema de manejo para el MIZC.....	66
Figura 30.	Avances del comité local MIZC UMI-Guapi Iscuandé.....	66

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CCO	Comisión Colombiana del Océano
CODECHOCÓ	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
COLMIZC	Guía de Conceptos y Metodología para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia
CORPOURABÁ	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá
CVS	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge
DILEM	Dirección de Litorales y Áreas Marinas
DIMAR	Dirección General Marítima y Portuaria
DMI	Distrito de Manejo Integrado
DMI-Cispatá	Distrito de Manejo Integrado de la bahía de Cispatá -La Balsa-Tinajones y sectores aledaños a la desembocadura del río Sinú
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DVI	Difference Vegetation Index
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico Jhon Von Neuman Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras-INVEMAR
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andréis”
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MIZC	Manejo Integrado de Zonas Costeras
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
ONG	Organización No Gubernamental
PGIRS	Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos
PIM	Plan Integral de Manejo
Plan MIZC	Plan de Manejo Integrado de Zonas Costeras
PNAOCI	Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POMIUAC	Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras.
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SINA	Sistema Nacional Ambiental
UAC	Unidad Ambiental Costera
UAC-Darién	Unidad Ambiental Costera del Darién
UAC-LLAS	Unidad Ambiental Costera de la Llanura Aluvial del Sur
UAC-Morrosquillo río Sinú	Unidad Ambiental Costera Estuarina del Río Sinú y Golfo de Morrosquillo
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales
UMI	Unidad de Manejo Integrado
UMI Guapi-Iscuandé	Unidad de Manejo Integrado del Complejo de Bocanas Guapi-Iscuandé
ZC	Zona Costera

AGRADECIMIENTOS

Este tercer manual para el manejo integrado de zonas costeras en Colombia se da como resultado del trabajo de INVEMAR en los procesos y estudios avanzados en Unidades Ambientales Costeras y Unidades de Manejo Integrado, en el Caribe insular, Caribe continental y Pacífico colombianos, en los cuales estuvieron involucrados directa o indirectamente personas e instituciones que tienen relación con las zonas marinas y costeras del país. De esta manera, agradecemos a los diferentes grupos de trabajo, de las Corporaciones Autónomas Regionales, de otros institutos y centros de investigación, de la academia, de los entes territoriales y del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de las comunidades locales y demás involucrados en los diferentes procesos MIZC.

Así mismo, a todos aquellos cofinanciadores que hicieron posibles dichas investigaciones. Muy especialmente al Sistema Nacional Ambiental (SINA) representado por las Corporaciones Autónomas Regionales con injerencia en zonas costeras y al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras, en donde se han gestado y llevado a cabo una buena parte de las actividades técnicas, científicas, administrativas y logísticas, que hoy hacen posible la presentación de este resultado metodológico.

Finalmente, destacamos el apoyo recibido por parte de las instituciones y comunidades locales en la obtención de información y las verificaciones en campo.

PRESENTACIÓN

Colombia atendiendo sus compromisos con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB 1992), y el Mandato Jakarta (1995), ha desarrollado procesos de planificación para la conservación y el ordenamiento ambiental del territorio tanto en el Caribe como en el Pacífico colombiano, los cuales han sido orientados bajo el marco internacional del Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC) y la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia -PNAOCI- (MMA, 2001).

Los procesos MIZC desarrollados en Colombia, han contado con la participación de diversos actores locales y otros agentes gubernamentales y no gubernamentales, permitiendo el análisis de las implicaciones del desarrollo, los conflictos de uso, el fortalecimiento de las instituciones, las políticas, la participación local a la toma de decisiones, y enfocando la sostenibilidad ambiental sectorial, mediante lineamientos ambientales para el desarrollo de actividades productivas en la zona costera.

La implementación de este instrumento de política, ha incluido desarrollo de experiencias tangibles en las Unidades Ambientales Costeras y las Unidades de Manejo Integrado, abordadas desde la “Metodología COLMIZC”, la cual incluye las siguientes etapas del ciclo MIZC: 1) Preparación, donde se hacen los arreglos institucionales y con los diferentes actores locales; 2) Caracterización y diagnóstico; 3) Formulación del plan de manejo integrado; 4) Implementación; 5) Evaluación. En el desarrollo de estas etapas, los elementos de gobernanza y gobernabilidad, son considerados como elementos transversales al proceso, que permiten promover la coordinación entre las entidades y demás actores que tienen relación con el uso, manejo, administración y desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras.

Este Tercer Manual, recoge los elementos de gobernanza definidos en cada uno de los manuales anteriores para integrarlos en una sola propuesta que brinda de manera adecuada, los insumos para vincular a los diferentes actores públicos, privados, comunitarios en el proceso de formulación e implementación del plan de manejo integrado de las zonas costeras, asegurando la legitimidad de las decisiones y facilitando su implementación.

Esperamos que este Manual, sirva de referencia para continuar con la aplicación de la Metodología COLMIZC, dando pautas para promover la coordinación entre las entidades y demás actores que tienen relación con el uso, manejo, administración y desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras; y en particular para llevar a un orden tangible, el proceso de implementación y adopción de los planes de manejo formulados o los que están en proceso de formulación. Se apoya el análisis con ejemplos sobre los casos de MIZC ya desarrollados en Colombia para el Caribe y el Pacífico, con lo cual se busca sea un material de consulta ideal para investigadores, educadores, planificadores y administradores de las zonas costeras en su ejercicio directo o indirecto sobre el territorio marino y costero. Es el tercero, de una serie de manuales que se publican a partir de lecciones aprendidas, los resultados prácticos del esfuerzo científico institucional y su aplicación directa en la solución de los problemas que enfrentan día a día los responsables de la gestión ambiental en ese 50% del territorio colombiano como lo son nuestros mares y zonas costeras.

I. INTRODUCCIÓN

Los procesos ambientales son complejos debido a las interacciones que se presentan entre los componentes bióticos, abióticos, socioeconómicos y culturales; como consecuencia, los problemas ambientales se encuentran vinculados o influenciados mutuamente y no reconocen límites o fronteras político administrativas para su gestión y manejo. Este es el caso particular de los problemas ambientales que se presentan en el territorio marino-costero, en donde para enfrentar sus problemáticas deben considerarse, por ejemplo, las interdependencias ecológicas y físicas existentes entre los océanos, zonas costeras y los sistemas hídricos continentales asociados, en busca de soluciones que en algunos casos tienen su origen a muchos kilómetros de distancia y que son transportados y acumulados a través de las cuencas hidrográficas e inclusive de las corrientes marinas en algunas oportunidades (Navarrete, 2004).

Teniendo en cuenta estos aspectos, y la trascendencia que el territorio marino costero tiene para la sociedad, su riqueza y vulnerabilidad, así como la multiplicidad de actividades que en él tienen lugar, se requiere de una intervención coordinada y eficiente, para lo cual la Política Nacional Ambiental para los Espacios y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI) (MMA, 2001), ha propuesto como herramienta de planificación la formulación de planes de Manejo Integrado de las Zonas Costeras (MIZC) para las Unidades Ambientales de Manejo (UAC) y Unidades de Manejo Integrado (UMI) definidas para el país. Sin embargo, es primordial dejar de lado el enfoque eminentemente sectorial que ha primado hasta ahora y optar por uno que tenga en cuenta sus dimensiones ambiental, productiva, social e institucional, que contribuya a generar un mejor balance entre sus diferentes usos y los beneficios. Con base en este enfoque se deben facilitar los procesos de toma de decisiones que consideren los intereses públicos y privados como insumos para los acuerdos de desarrollo territorial y su sostenibilidad ambiental.

Se trata de proponer mecanismos que articulen esfuerzos, diriman los conflictos de competencia, establezcan prioridades, resuelvan los problemas generados por usos de los mismos espacios y recursos por actores opuestos en sus objetivos y procedimientos, y de instrumentos que conduzcan a las entidades del Estado, sectores productivos y comunidades en general a seguir por sendas convergentes y no divergentes.

En este sentido, es importante la labor que ha cumplido el INVEMAR, en la publicación de las guías metodológicas para el MIZC en Colombia, que buscan establecer los lineamientos metodológicos que orienten el proceso de formulación e implementación de los planes de manejo de las UACs, hoy reconocidos en la Ley 1450 de 2011 como el instrumento para el ordenamiento del territorio marino-costero. La Guía Metodológica en su Manual 1 (Alonso *et al.*, 2003), hace referencia al contexto general del marco metodológico COLMIZC y en particular a las etapas de preparación, caracterización y diagnóstico. El Manual 2 (Rojas *et al.*, 2010), complementa algunos aspectos del Manual 1 y hace énfasis en la etapa de formulación y adopción de los planes de manejo de la zona costera. El Manual 3 que se presenta a continuación, recoge los elementos de gobernanza definidos en cada uno de los manuales anteriores para integrarlos en una sola propuesta que brinda de manera adecuada, los insumos para vincular a los diferentes actores públicos, privados, comunitarios en el proceso de formulación e implementación del plan de manejo integrado de las zonas costeras, asegurando la legitimidad de las decisiones y facilitando su implementación.

Enfoque general

El MIZC es un proceso de gestión establecido a nivel internacional como estrategia para el desarrollo sostenible de las zonas costeras (CNUMAD, 1992, Cicin-Sain y Knetch, 1998 y Kay y Alder, 2005). Esto requiere para su desa-

rollo de la integración entre los diferentes sectores socioeconómicos, disciplinas, instituciones y niveles de gobierno que deben tratar de armonizar e integrar sus objetivos de gestión para el uso sostenible de los recursos marinos y costeros (Kay y Alder, 2005).

De esta manera, la realización de un enfoque de gobernanza para el MIZC reconoce la importancia de buscar un mejor gobierno de las zonas costeras tras el desarrollo sostenible; centrado en las capacidades y competencias de la administración pública, al de la Gobernanza de estos espacios geográficos, donde se conjugan los intereses y prácticas de gobierno de múltiples actores claves involucrados en el manejo costero: científicos, profesionales del gobierno y de organizaciones no gubernamentales y empresariales, actores locales, educadores y dirigentes políticos y arreglos institucionales en la gestión (Arenas-Granados, 2011).

Los sistemas ambientales, sociales y económicos, se dan en el mismo territorio. Un buen porcentaje de la población nacional vive en las zonas costeras y deriva su sustento del uso y aprovechamiento, no siempre adecuado, de los recursos naturales que ofrecen las costas y mares, o del empleo generado por las actividades asociadas a estos usos o de las oportunidades que surgen en las zonas costeras por su potencialidad para el desarrollo del turismo y la recreación.

Sin embargo, la presión que se ejerce por el crecimiento poblacional y las dinámicas sociales en el territorio, asociadas con las tendencias del desarrollo económico y la situación de orden público entre otras, concentran la población en los centros urbanos o peri-urbanos, y el incremento en la demanda por espacio y recursos, combinado con el pobre desempeño de las economías locales y regionales y el empobrecimiento generalizado de la población costera, ejercen presión sobre la sostenibilidad de los ecosistemas marino-costeros y sus recursos y por lo tanto plantean un escenario incierto para el desarrollo económico y social de estas regiones del país en el corto plazo.

Esta situación no es exclusiva de Colombia, ya que en el ámbito global tanto los problemas ambientales de los océanos como de los litorales o zonas costeras, como sus causas identificadas y documentadas, permanecen latentes desde hace varias décadas con el agravante que este *status quo*, ha facilitado en algunos casos llevar a situaciones muy críticas a muchos de los ecosistemas marinos y costeros, fundamentales por la oferta de bienes y servicios ambientales que prestan a la sociedad y el ambiente, como las formaciones coralinas, pastos marinos, manglares, estuarios, deltas, lagunas costeras, playas y acantilados.

A pesar que se han tomado medidas para enfrentar algunos problemas concretos derivados de la contaminación marina y en mejorar la calidad ambiental de ciertas áreas o regiones costeras, la degradación del ambiente marino continúa y en algunos casos, como es el ejemplo nacional de la Bahía de Cartagena, Ciénaga Grande de Santa Marta, Buenaventura y Tumaco, se ha intensificado.

En resumen, se puede decir que la tendencia en el uso de los ecosistemas costeros y marinos en Colombia, es desarrollar actividades que se justifican más por su rentabilidad a corto plazo y por los beneficios que producen para sectores particulares, que por los beneficios que aportan en el largo plazo para la calidad de vida de la Sociedad Colombiana en su conjunto. Como resultado se observa un crecimiento desordenado del turismo, planificación y ordenamiento inadecuados de la línea de costa, contaminación a lo largo de los tramos más densamente poblados y fuertemente explotados, erosión de la línea de costa, degradación y pérdida de hábitats y disminución progresiva de los recursos pesqueros e hidrobiológicos. Este cúmulo de problemas se debe también a una mala planificación y ordenamiento del uso del suelo en los litorales y a procedimientos equivocados para el control del desarrollo, uso excesivo o nocivo de los recursos costeros y en las cuencas hidrográficas aportantes, sobrecarga de la capacidad de soporte y a un manejo, monitoreo y vigilancia deficientes por parte del sector público (MMA, 2001).

A manera ilustrativa, a continuación se presentan las actividades costeras y marinas más relevantes que aportan al desarrollo económico y social del país, así como una breve descripción de su problemática ambiental en las zonas costeras, que requieren de orientaciones jurídicas que clarifiquen la factibilidad para su desarrollo, localización y mejoramiento de su desempeño ambiental (Figura 1).



Figura 1. Actividades marinas y costeras que aportan al desarrollo económico y social en Colombia

Otro aspecto a tener en cuenta es que, en el marco del derecho internacional, el Estado colombiano es considerado un Estado ribereño, por poseer costas en el océano Pacífico y en el mar Caribe, además de territorios insulares en ambos océanos. La superficie marítima colombiana es de 928.660 km² aproximadamente, área que representa cerca del 45% de la extensión total del territorio nacional.

Esto implica que Colombia tiene derechos sobre las áreas marítimas adyacentes a las costas y sobre esta base, el país enmarca su régimen jurídico marítimo en la Ley 10 de 1978 y en los decretos que la desarrollan, por medio de los cuales se establecen las normas y disposiciones sobre mar territorial, la ZEE y la plataforma continental. Esta normativa define para el mar territorial una extensión de 12 millas y

una ZEE cuyo límite exterior llega a 200 millas, contadas a partir de las líneas de base, para la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos y no vivos del lecho, el subsuelo y las aguas suprayacentes. Se establece también que la soberanía de Colombia se extiende a la plataforma continental para efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales.

Instrucciones para usar el Manual 3

Como complemento del primer y segundo manual de la guía metodológica COLMIZC (Alonso *et al.*, 2003 y Rojas *et al.*, 2010), este tercer Manual tiene como propósito guiar en una sola propuesta los elementos de gobernanza definidos en todo el proceso de formulación de los planes de manejo, propendiendo por vincular a los diferentes actores públicos, privados, comunitarios asegurando la legitimidad de las decisiones y facilitando su implementación.

El Manual 3 que se presenta a continuación, contiene de manera general la descripción del marco conceptual de la gobernanza y un referente regulatorio aplicable a las zonas costeras.

Se hará una descripción de cómo la gobernanza aplica a todo el proceso de formulación de los planes de manejo integrado de las zonas costeras. Así mismo se desarrollan los pasos para la consolidación de la gobernanza en los planes de manejo desde la etapa de preparación hasta implementación del plan.

Este Manual está dirigido en primera instancia a las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental (SINA), entidades regionales y locales interesadas, que participan en iniciativas de Manejo Integrado de Zonas Costeras. Así mismo a los actores de los ámbitos internacional, nacional y local involucrados en este tipo de proyectos.

Como en las anteriores guías se recurrió a ejemplos de casos en el Caribe y el Pacífico para que se comprenda la metodología basada en las experiencias que se han tenido en el desarrollo de las actividades de manejo integrado del país.

II. MARCO CONCEPTUAL DE LA GOBERNANZA EN ZONAS COSTERAS

En primer lugar, es importante precisar los conceptos de Gobernanza y Gobernabilidad, que bien siendo utilizados de manera similar, tienen grandes diferencias. Según el Banco Mundial (Banco Mundial, 2007), **gobernabilidad** es el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (...) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales.

Por su parte, para el Banco Asiático de Desarrollo (McCawley, 2006), **gobernanza** es la manera en que se ejerce el poder en la administración de los recursos sociales y económicos para el desarrollo de un país. Gobierno es la forma en que usan el poder quienes tienen poder.

Para el PNUD (PNUD, 1997), **gobernabilidad** es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. La gobernabilidad abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales

los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto de sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas.

Para CIVICUS (Malena, 2006) la **gobernanza participativa** tiene que ver con facultar a la ciudadanía en general para que participen en los procesos de adopción pública de decisiones que afectan sus vidas.

Para fines de esta guía metodológica, la gobernanza costera y oceánica puede definirse como los procesos y las instituciones a través de los cuales las autoridades públicas —en colaboración con las comunidades, sectores productivos, ONGs, institutos de investigación, academia, y otras partes interesadas— toman decisiones sobre el manejo adecuado de las zonas marinas y costeras.

La gobernanza se fundamenta en legislaciones, políticas y programas, recursos nacionales, subnacionales e internacionales, así como en costumbres, tradiciones y aspectos culturales, a fin de poder mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades que dependen de estas áreas y de sus recursos biológicos.

En otras palabras, el análisis de un sistema de gobernanza nos da respuestas a una serie de preguntas:

- ¿Quién o quiénes ejercen la autoridad?
- ¿Bajo qué reglas y en qué condiciones se toman las decisiones?
- ¿Cuáles son las relaciones de poder entre los actores?
- ¿Quiénes participan en la toma de decisión y cómo?
- ¿Cómo se median las diferencias entre los actores?

Aunque el término gobernanza parece nuevo o poco familiar, no se trata de un concepto propio de nuestra época. La gobernanza es ineludible en toda sociedad porque siempre es necesario tomar decisiones. Todas las sociedades establecen sus propios procesos y sistemas de toma de decisión, mecanismos de resolución de conflictos y sus propias normas e instituciones.

Ambos conceptos Gobernabilidad y Gobernanza no son excluyentes sino complementarios, dado que poseen la misma raíz, la palabra gobierno, pero acentúan dos aspectos diferentes de la realidad: la jerarquía de mando con la gobernabilidad, y la dimensión de integración y de interdependencia con la gobernanza (Revesz, 2005). En la Figura 2 se muestran los elementos que se requieren para la gobernanza de las zonas costeras.



Figura 2. Elementos que componen la gobernabilidad en las zonas costeras.

Es en estos espacios en donde los procesos se enfrentan en un sinnúmero de conflictos. Por un lado, la definición de las atribuciones nacionales y locales en áreas tan estratégicas, incluso de seguridad nacional, sujetas a fuertes presiones, y por otro, la falta de acompañamiento de verdaderos procesos de participación local.

Las sistematizaciones muestran que la interacción social constituye una condición esencial del proceso de gobernanza ambiental descentralizada y que éste se dinamiza en función de:

- a) Factores formales, como la intervención de distintos niveles del Estado para el desarrollo de programas, proyectos o actividades; y

- b) En la mayoría de los casos, de factores informales, que nacen de la acción o reacción del propio grupo ante situaciones determinadas y cuyo objetivo es la construcción de identidad a partir de arreglos internos, aceptados por la colectividad.

Un aspecto primordial es que la autoridad ambiental promueva la participación de las comunidades tribales.

Por otra parte, la “buena gobernanza” trata de dar orientaciones y pautas sobre sistemas de gobernanza “eficaces” y éticas. La eficacia de sistemas de gobernanza se mide (entre otros) por el manejo sustentable de los recursos na-

turales. En este sentido, se puede argumentar que la participación de comunidades afectadas (positivamente o negativamente) en la toma de decisión sobre el manejo de los recursos naturales aumenta la apropiación de la población con estas decisiones y la probabilidad de que las decisiones se implementen con éxito. En cambio, la falta de participación puede conducir a la escalada de conflictos, injusticias y daño ambiental.

Actualmente podríamos considerar algunos principios modernos de buena gobernanza, los cuales pueden ser aplicados en el MIZC y nos ayudan a reconocer la importancia de las interrelaciones entre los actores y la horizontalidad de estas relaciones, validan la pertinencia del diálogo como herramienta principal de la transacción entre los componentes de la Sociedad y del trabajo colaborativo para la definición de los proyectos de cambios sociales. Estos principios son: participación, transparencia y rendición de cuentas, así como también efectividad y equidad.

La buena gobernanza promueve la aplicación de la Ley y asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas están basadas sobre amplios consensos en la sociedad y que las voces de los más pobres y los más vulnerables son escuchadas en la toma de decisión sobre la asignación de los recursos para el desarrollo. (Governance for sustainable human development. A UNDP policy document—Good governance—and sustainable human development, 1997).

Considerar un enfoque de gobernanza en la gestión de los asuntos públicos nos ayuda a formular preguntas sobre las dimensiones socio-políticas e institucionales del manejo, el rol y las competencias del Estado y de los otros actores; los derechos formales e informales, las escalas de poder y las inter-relaciones entre actores. La gobernanza también nos ubica en un contexto socio-ecosistémico, reconociendo la necesidad de construir sistemas con capacidad de adaptación a los cambios.

Durante el Congreso Mundial de Áreas Protegidas de Durban (2003), se adoptaron reco-

mendaciones de buena gobernanza relacionadas específicamente al manejo de áreas protegidas, que pueden ser aplicadas en este proceso:

- La primera menciona el reconocimiento de diferentes sistemas de conocimiento; la apertura, transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones; el liderazgo incluyente; la movilización de apoyos desde diversos intereses con especial énfasis en comunidades indígenas y locales; y la necesidad de compartir autoridad y recursos en un ambiente de descentralización en la toma de decisiones.
- La segunda hace un llamado a reconocer los diversos tipos de gobernanza; menciona a los sistemas descentralizados, formas de co-manejo, territorios indígenas, sectores privados y a las áreas de frontera como ejemplos de esta diversidad.
- Finalmente el enfoque sobre los modelos y las buenas prácticas de gobernanza se justifican, por los Gobiernos, en la búsqueda de caminos más costo-eficientes, proactivos y equitativos para incrementar el beneficio social en la implementación de sus políticas y programas mientras que para los ciudadanos responde a la demanda de poder incidir en las decisiones que afectan sus vidas y el reparo de injusticias pasadas.

En este marco, los principales retos de la buena gobernanza se sustentan en la evidencia de que las estructuras convencionales de gobernanza y roles —basados en una autoridad centralizada— ya no es la adecuada y que es necesario para la sociedad probar nuevas y más flexibles formas de toma de decisión que permitan representar y responder más efectivamente a las preocupaciones del público.

En este marco general, el proceso de MIZC se enfrenta a una alta complejidad en razón de:

¿A qué se enfrenta el proceso de MIZC en Colombia?		
La aparente sobre posición de las competencias y jurisdicciones para el manejo y administración de las zonas costeras, que se ejerce a través de las autoridades del Ambiente, de Pesca, de Defensa y de Turismo.	La importancia estratégica de las actividades productivas marinas y costeras a nivel nacional: pesca industrial, pesca artesanal, acuicultura, refinerías, transporte, etc.	La multiplicidad de las organizaciones sociales y productivas a nivel nacional y nivel local.
La existencia de pueblos ancestrales costeros y de pueblos indígenas.	Los altos niveles de pobreza de las poblaciones costeras y su dependencia a los recursos naturales.	La vulnerabilidad de las zonas costeras a los impactos climáticos y sus cambios a nivel global.

Figura 3. Retos del MIZC en Colombia

Por estas razones, la administración de las zonas costeras implica necesariamente la definición de modelos innovadores de gobernanza que permiten la institucionalización efectiva de la coordinación interinstitucional y sectorial a nivel del Estado y el empoderamiento de las comunidades locales para la implementación de los acuerdos sobre el manejo de los recursos y las estrategias de conservación.

El término de gobernanza para describir las formas de toma de decisiones en el proceso de formulación e implementación del Plan de Manejo Integrado de las Zonas Costeras, se define como un conjunto de normas, prácticas y relaciones que pactan el manejo de los recursos naturales en un área determinada. Los principales fines de la gobernanza de las zonas costeras son:

- Lograr un desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras.
- Mantener los procesos ecológicos esenciales, los sistemas que soportan la vida

y la diversidad biológica en las zonas costeras.

- Reducir la vulnerabilidad de las áreas costeras y de sus habitantes frente a los peligros naturales e inducidos por el hombre.
- Analizar y ocuparse de las implicaciones del desarrollo, de los usos conflictivos y de las interrelaciones entre los procesos físicos y las actividades humanas que se desarrollan en el mismo suelo costero.
- Fomentar las relaciones y la armonía entre los distintos sectores y actividades realizadas en las costas y océanos.

Puesto que en la mayoría de las áreas costeras y oceánicas de nuestro país son de dominio público, su gobernanza exige: un elevado grado de manejo; la asunción de responsabilidades para el bienestar de estas zonas, y el de sus recursos biológicos, a largo plazo; la promoción de un desarrollo sostenible de sus usos

múltiples; y la rendición de cuentas y transparencia públicas.

Entre los factores de gobernanza importantes para garantizar el éxito de las intervenciones, se encuentran:

- Contar con instrumentos jurídicos apropiados.
- Tener arreglos institucionales adecuados.
- Delimitar adecuadamente el área de intervención u objeto del Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras - POMIUAC, que en adelante en este documento se mencionará como Plan MIZC.
- Identificar los instrumentos necesarios para controlar el desarrollo en la zona costera.

- Recursos humanos, técnicos y financieros para llevar a la práctica el Plan MIZC.

- Prever procedimientos e indicadores para monitorear el avance y cumplimiento del Plan MIZC.

Un aspecto clave de MIZC es el diseño de procesos institucionales de integración y armonización, a fin de superar la fragmentación inherente al enfoque de manejo sectorial y la división de jurisdicciones entre los distintos niveles de gobierno en la interfaz tierra-agua. Un instrumento adecuado para lograr la integración, es un mecanismo de coordinación MIZC que reúna a los sectores con incidencia en las zonas costeras, a los distintos niveles de gobierno, a los usuarios y al público y por ello, como se ilustra a continuación, la gobernanza es transversal a cada una de las etapas del proceso de formulación del plan de MIZC.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ZONAS COSTERAS

Otro de los factores de notoria influencia en el estado actual de base natural de las zonas costeras se relaciona con el espacio público y los bienes de uso público que forman parte del mismo. La Constitución Política de Colombia establece en su Artículo 82, que es un deber del Estado, velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el particular.

En la Constitución Política y en la Legislación Civil Colombiana, se pueden distinguir dos ti-

pos de bienes sujetos a regímenes jurídicos diferentes: los colectivos o públicos y los individuales o particulares. En lo que concierne a los bienes del Estado, de los cuales toda la comunidad debe servirse según sus necesidades, constituyen el conjunto de bienes destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o aquéllos que están afectados al uso común, tal como se dispone en los Artículos 63, 82 y 102 de la Constitución. De acuerdo con el Artículo 674 del Código Civil, se clasifican en:

Bienes de uso público

- **Bienes de uso público terrestre:** calles, plazas, puentes, caminos públicos, etc.
- **Bienes de uso público marítimo:** el mar territorial, el mar jurisdiccional o adyacente y alta mar.
- **Bienes de uso público fluvial o lacustre:** ríos y todas las aguas que corren por el territorio nacional en cauces naturales o no, con excepción de las privadas.
- **Bienes de uso público aéreo:** atmósfera, espacio aéreo, espectro electromagnético.
- **Bienes ejidos:** terrenos contiguos al área urbana destinados a personas de escasos recursos sin vivienda.
- **Bienes fiscales o estatales:** son aquéllos que pertenecen a sujetos de derecho público y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas, es decir, los utilizan para el giro de sus actividades, por lo cual su uso no pertenece generalmente a los habitantes.
- **Humedales:** bienes de importancia ecológica.

Las zonas costeras y marinas son bienes del dominio público, imprescriptibles e inalienables y por lo tanto, las obras, construcciones y edificios que allí se levantan, sin los permisos y autorizaciones correspondientes, constituyen usurpación al patrimonio colectivo (Ramos y Guerrero, 2010).

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que la mención de los bienes de uso público realizada

por el Código Civil no es taxativa, pues dentro de ella, con el tiempo, se han involucrado otro tipo de bienes como los humedales, donde específicamente el Consejo de Estado ha dicho: “Por tratarse de bienes de uso público, por regla general no es admisible la existencia de derechos adquiridos sobre los inmuebles conocidos con el nombre de humedales. Sin embargo, por excepción, es jurídicamente válida la referencia a derechos a privados adquiridos

cuando la vertiente “nace y muere dentro de una misma heredad” o cuando el humedal se encuentra en terrenos de propiedad privada”.

Los bienes de uso público del territorio costero, enfrentan como principales problemas los presentados en la Figura 4.

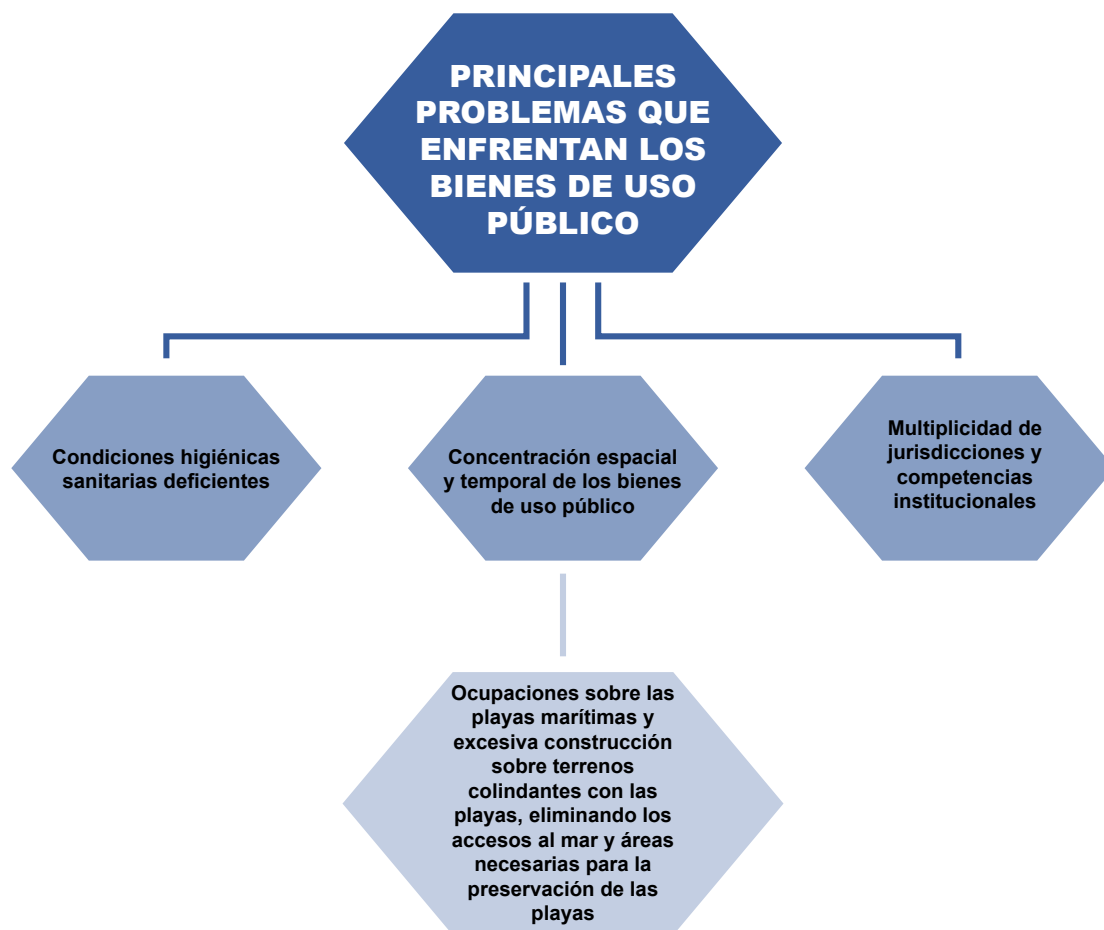


Figura 4. Principales problemáticas que enfrentan los bienes de uso público del territorio costero

Esta problemática se causa, por la multiplicidad de actividades que se desarrollan sobre los bienes de uso público del dominio marítimo (turismo, pesca, puertos, residencial, recreo, industria) y prevalencia del interés particular sobre el interés colectivo general que debe ser protegido de la degradación, con especial concentración en Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, El Rodadero, Buenaventura, Tumaco, Bahía Solano, Turbo y el Golfo de Morrosquillo y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Steer *et al.*, 1997).

A esta situación se ha llegado en general, por actuaciones inconexas, donde no ha existido coordinación entre la legislación del dominio

público marítimo y la existente para la planificación del uso del suelo, sin tener en cuenta la interacción tierra-mar, ni la necesidad de establecer medidas que garanticen la preservación y la conservación de estos espacios.

Las autoridades nacionales como garantes de los bienes de uso público han tolerado o permitido la pérdida gradual del dominio de la Nación sobre playas y zonas de acrecimiento (depósito de sedimentos). La Concesión es en esta materia la figura que se utiliza para permitir la ocupación temporal de estos bienes y se constituye en un acto administrativo (Decreto Ley 2324 de 1984). De acuerdo a la definición que contempla la ley 80 de 1993 del contra-

to de concesión se desprenden tres clases de concesiones: la concesión de obra pública, la concesión de servicios públicos y la concesión de explotación de un bien del estado. En esta última se otorga el uso y goce de las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas a los particulares autorizando el uso y construcciones distintas a la vivienda, con la condición de revertirlas a la Nación una vez expirado el plazo previsto en la Resolución que las otorga.

Para la justa remuneración del concesionario se acude al producto de la explotación o uso del bien, sin que dineros del erario salgan a suplir ese gasto. La falta de seguimiento a las obligaciones impuestas a los usuarios en estas autorizaciones de ocupación temporal ha conducido a que su efectividad sea mínima.

A toda esta situación se puede agregar el carácter fragmentario de nuestra legislación, que obliga a aplicar disposiciones legales sobre bienes de uso público del siglo XIX e inicios del XX, como el Código Civil y Código Fiscal de 1912. La legislación relativa a los bienes de uso público del dominio marítimo, prácticamente no existe por lo que está sujeta a la libre interpretación de los usuarios, sea el Estado o los particulares.

Como procedimientos para enfrentar esta problemática se deben integrar los ecosistemas costeros y marinos y los adyacentes, en los procesos de planificación de uso del espacio físico, la tierra, los recursos naturales y el ordenamiento del territorio, reconociéndolos como parte estructural de soporte del territorio y su oferta ambiental.

1. Marco regulatorio de las zonas costeras

El ordenamiento jurídico ambiental de Colombia, está integrado por instrumentos regulatorios, económicos y de planificación para que las autoridades ambientales regionales realicen planes, programas, y proyectos sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

En nuestro sistema jurídico es posible distinguir tres tipos de normas jurídicas:

La legislación común de relevancia ambiental, expedida sin ningún propósito ambiental, pero que regula conductas que inciden significativamente en la protección del medio ambiente, como es el caso por ejemplo del Código Civil.

La legislación sectorial de relevancia ambiental, integrada por normas jurídicas expedidas para la protección de ciertos elementos ambientales o para proteger el medio ambiente y la salud humana de los efectos de algunas actividades, como es el caso de la legislación sanitaria, la legislación agraria, la legislación minera y de seguridad industrial.

La legislación propiamente ambiental, integrada por normas jurídicas expedidas con arreglo a la concepción que visualiza al medio ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema, generando Leyes Marco que definen la estructura institucional encargada de la gestión ambiental y que son desarrolladas vía reglamento, como es el caso de la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios (Figura 5).

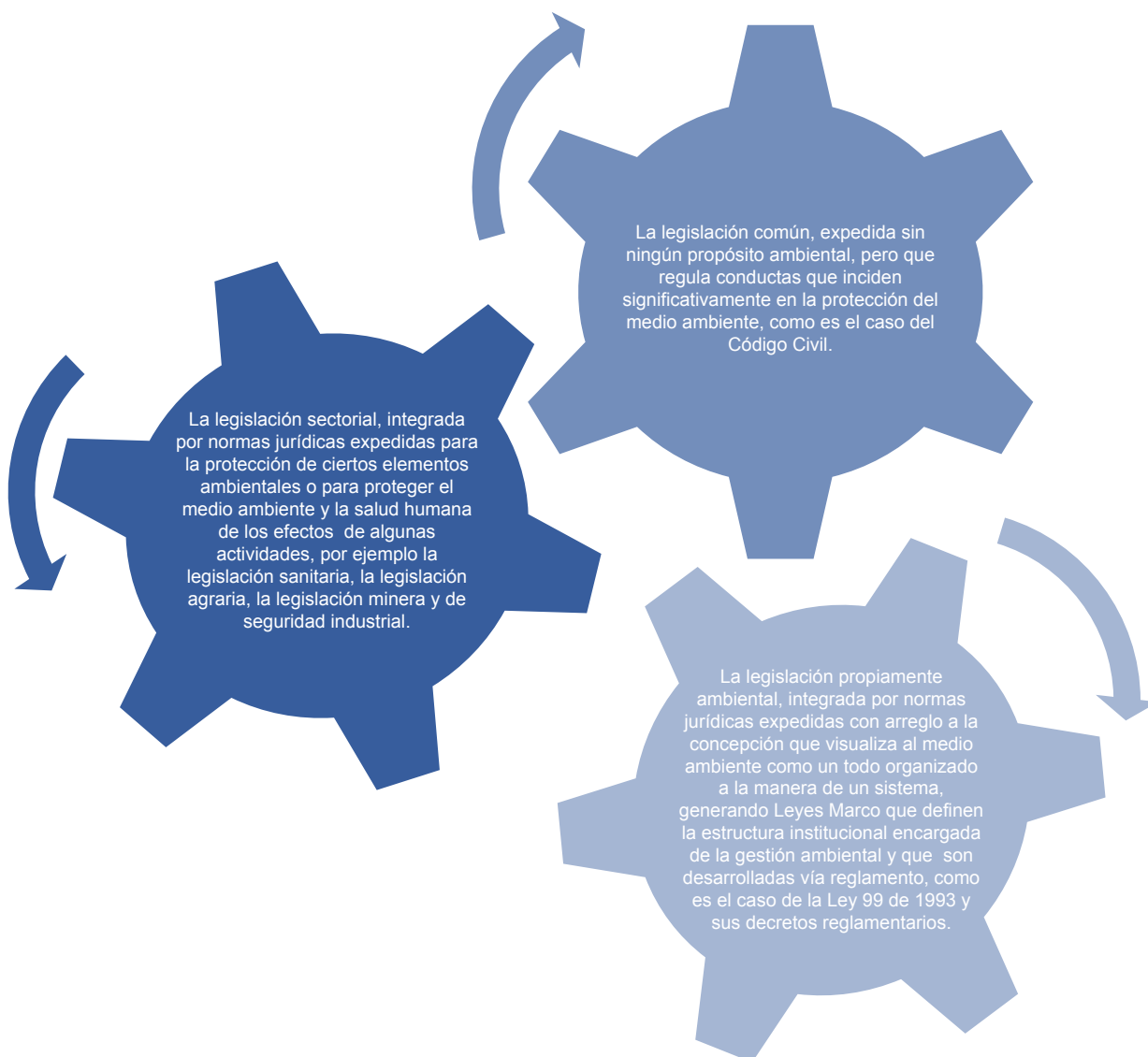


Figura 5. Sistema jurídico ambiental

La legislación ambiental propiamente dicha, se encarga de tres grandes temas:

- La protección de la salud humana de los efectos ambientales.
- La protección de los recursos naturales como el agua, el suelo, la flora y fauna silvestre, el aire, el mar y los recursos pesqueros entre otros.
- La ordenación del ambiente construido por el hombre, como asentamientos humanos y actividades que se realizan al interior.

Todas estas normas, buscan el uso adecuado del suelo, mediante la planificación y ordenamiento del territorio. En la Tabla 1 se presenta un conjunto de normas, convenios, políticas y planes que dan soporte a los procesos referidos en el presente trabajo y que por ende se constituyen en orientaciones a tener en cuenta al momento de adelantar cualquier proceso MIZC en Colombia (Tabla 1).

Tabla 1. Principal referente normativo, político, planes y programas para el MIZC en Colombia (tomado y modificado de López, 2009)

Normas, políticas, planes, programas
Normas Constitución Política de Colombia: Establece los principios para la organización del Estado, otorgando relevancia al Ordenamiento Territorial como política e instrumento para la planificación de desarrollo y la ocupación y administración del territorio. Concibe el Ordenamiento Territorial desde una perspectiva múltiple: descentralización y autonomía de las entidades territoriales, la división político administrativa, las funciones y competencias de las entidades territoriales; la creación de entidades nuevas territoriales, la diversidad cultural, la preservación del medio ambiente, la participación ciudadana y el desarrollo económico. En el Artículo 313, define como competencia de los Concejos Municipales la reglamentación de los usos del suelo, y dentro de los límites que fije la Ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de los inmuebles destinados a vivienda. De igual forma, dictar normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Ley 10 de 1978: Por medio de la cual se dictan normas sobre mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental. Ley 46 de 1988: Por la cual se reglamenta la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD). Ley 1 de 1991: Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Aporta a la protección de las playas marítimas prohibiendo a toda autoridad de asignar permisos de construcción de vivienda en las mismas. Ley 9 de 1989: Reforma Urbana. Señala los criterios para la localización de actividades en áreas urbanas, tratamientos y prioridades para la ocupación y usos de las mismas, aporta los mecanismos para la elaboración de los Planes y reglamentos de usos del suelo a nivel municipal. Ley 21 de 1991: Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. Ley 60 de 1993: Recursos y competencias de las Entidades Territoriales. Definen las competencias de la Nación y las entidades Territoriales. Las competencias de los municipios en educación, salud, en el sector de agua potable, en materia de vivienda, subsidios, participación social y ciudadana. Ley 99 de 1993: Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Con relación al ordenamiento territorial, esta Ley hace mención al Ordenamiento Ambiental del Territorio, como la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible. Según la Ley, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales: ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, participar en los procesos de planificación y ordenamiento territorial para que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten, realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres en coordinación con las demás autoridades ambientales competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres. Prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales. Igualmente establece que la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento. Ley 70 de 1993: De las Comunidades Negras: reconocimiento de la identidad cultural, propiedad colectiva y otros derechos de las comunidades negras. Decreto Reglamentario 1745 de 1995 capacitación para la titulación colectiva de los territorios afrocolombianos.

Normas, políticas, planes, programas

Ley 136 de 1994: Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. En el Artículo 1 de esta Ley se define municipio como la entidad fundamental de la división política administrativa, con funciones en relación con el mejoramiento integral de la calidad de vida de la población.

Ley 152 de 1994: Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que en el Artículo 41 establece que los municipios, deben en forma adicional a la formulación de los planes de desarrollo locales, establecer un plan de ordenamiento territorial, con base en las normas superiores al respecto.

Ley 164 de 1994: Ratifica para Colombia el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Ley 165 de 1994: Ratifica para Colombia el Convenio sobre Cambio Climático.

Ley 388 de 1997 - Ley de Desarrollo Territorial: Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991. Desarrolla en su articulado las consideraciones básicas a tener en cuenta para adelantar procesos de ordenamiento territorial en las diferentes entidades político-administrativas, estableciendo el marco de competencia, el tipo de plan requerido, los conceptos y contenidos básicos y los resultados mínimos del proceso, para garantizar que la implementación coadyuve al mejoramiento integral del nivel de vida de la población.

Ley 357 de 1997: Por medio de la cual se aprueba la Convención RAMSAR, Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. En el artículo 3 señala: “Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional y en la medida de lo posible el uso racional de los humedales de su territorio”.

Ley 397 de 1997: Relacionada a áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural. Incluye, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados como bienes de interés cultural.

Ley 658 de 2001: Ley de Practicaje Marítimo y Fluvial.

Ley 685 de 2001: Expide el Código de Minas, el cual hace referencia a la preservación del medio marino anotado que los trabajos y obras de exploración y explotación de minerales en el fondo y subsuelo de las aguas marinas sometidas a la jurisdicción nacional se ajustarán a todas las regulaciones internas sobre preservación, mitigación, corrección y manejo del medio marino. Los que se realicen a nombre y representación del Estado en el fondo y el subsuelo de aguas internacionales, se someterán además a las normas ambientales que sobre la misma materia adopte la autoridad internacional de los fondos marinos. Alude a la minería marina exigiendo concepto previo favorable de la DIMAR en el proceso de licencia ambiental para las concesiones que adelanten actividades de exploración y explotación de minerales en las playas y espacios marítimos jurisdiccionales.

Ley 768 de 2002 - Ley de Distritos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena: Su Artículo 6 atribuye a los consejos distritales la facultad para expedir las normas con base en las cuales se reglamentarán las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas en las playas y demás espacios de uso público, exceptuando las zonas de bajamar. Y el Artículo 13 asigna competencia ambiental para ejercer, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del Artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Ley 1333 de 2009: Procedimiento sancionatorio ambiental.

Ley 1382 de 2010: Modificatoria de la Ley 685 de 2001, supedita la exclusión de áreas protegidas a la actividad minera a un procedimiento de delimitación geográfica.

Ley 1450 de 2011:

Artículo 207: Que hace mención a la protección de los ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos de todas las zonas marinas de jurisdicción nacional; y en su párrafo 3 indica que los planes de manejo de las unidades ambientales costeras que deben realizar las CAR, deberán establecer pautas generales para la conservación y restauración, manejo integrado y uso sostenible de ecosistemas de arrecifes de coral.

Artículo 208: Por medio del cual se determina la función de las CAR de ejercer la autoridad ambiental en las zonas marinas.

Normas, políticas, planes, programas
Ley 1454 de 2011: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
Ley 1523 de 2012: Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
Decreto 622 de 1974: Sistema de parques nacionales naturales. Bonificación, actividades prohibidas en áreas protegidas, esquema sancionatorio.
Decreto-Ley 2811 de 1974: Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente.
Decreto 1541 de 1978: Regula los vertimientos a fuentes hídricas de las zonas costeras utilizadas para recreación.
Decreto 1741 de 1978: Crea el Área de Manejo Especial de la Bahía de Cartagena y del Canal del Dique.
Decreto 1875 de 1979: Regula actividades potencialmente dañinas realizadas por barcos, buques u otras fuentes contaminantes para el medio marino o fluvial, asignando competencia para su control a la Dirección General Marítima a través de las Capitanías de Puerto. Faculta a la autoridad marítima del área para negar el zarpe a toda nave o artefacto naval que haya causado contaminación, salvo que se haya constituido y aceptado la garantía de póliza y ella cubra todos los daños causados por efectos de la misma contaminación.
Decreto 1876 de 1979: Adopta medidas en materia de recursos naturales marinos, asignando al Ministerio de Minas y Energía adoptar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, procesamiento y comercialización, de los recursos naturales no vivos que se encuentren en el lecho o en el subsuelo del mar territorial, en la zona económica adyacente y en la plataforma continental de Colombia.
Decreto 1877 de 1979: Dicta normas para el aprovechamiento integral de los recursos marinos, autoriza a la Nación a participar en la constitución de una o más sociedades de economía mixta cuyo objeto social sea el aprovechamiento de los recursos naturales vivos y no vivos que se encuentren en las áreas marítimas especialmente con relación a las siguientes actividades: 1) la pesca y la acuicultura, 2) el transporte marítimo, 3) la construcción naval, 4) la investigación científica marina, 5) la explotación de minerales del suelo y subsuelo marinos.
Decreto 1594 de 1984: Indica que cuando quiera que en el Decreto se refiera a recurso, se entenderá por tal las aguas superficiales, subterráneas, marinas y estuarinas, deltas y lagunas costeras. Prohíbe la inyección de residuos líquidos a un acuífero, salvo que se trate de la reinyección de las aguas provenientes de la exploración y explotación petrolífera y de gas natural, prohíbe el vertimiento de residuos líquidos no tratados provenientes de embarcaciones, buques, naves u otros medios de transporte marítimo, fluvial o lacustre, en aguas superficiales dulces, marinas y estuarinas y en aquellos cuerpos de agua total o parcialmente protegidos.
Decreto 1601 de 1984: Sanidad portuaria y vigilancia epidemiológica en naves y vehículos terrestres con el objeto de evitar la entrada, salida y propagación de enfermedades que afecten a la población humana, a los animales o vegetales y sus productos o deterioren el ambiente. Exige como requisito para la localización de terminales portuarios (...) obtener concepto favorable del instituto de recursos naturales renovables, para tomar las medidas precautorias necesarias por las posibles implicaciones ecológicas que pueda originar.
Decreto-Ley 2324 de 1984: Establece que las costas de la nación y las riberas del sector de los ríos de su jurisdicción en una extensión de 50 metros medidos desde la línea de la más alta marea y más alta creciente hacia adentro están sometidos a la DIMAR. También es jurisdicción del DIMAR hasta el límite de la Zona Económica Exclusiva en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, sistemas marinos y fluviomarinos, mar territorial, zona contigua, lecho y subsuelo marinos, aguas supradyacentes, litorales incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país en áreas de su jurisdicción, islas, islotes, cayos y algunos ríos. En este aspecto suele haber conflictos con las entidades territoriales aunque la competencia es del nivel nacional.

Normas, políticas, planes, programas

Decreto 2190 de 1995: Implementa el Plan Nacional para la Atención y Prevención de Desastres por derrame de hidrocarburos. Crea el Comité técnico con la función de elaborar el Plan Nacional de Contingencia contra derrames de hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres. Indica que en casos de derrames de hidrocarburos, derivados o sustancias nocivas que puedan afectar cuerpos de agua. El responsable de la instalación, operación, dueño de la sustancia o actividad de donde se originó el derrame, lo será así mismo integralmente de la atención del derrame.

Decreto-Ley 919 de 1989: Organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia y ordena a través de su Artículo 6° a las entidades territoriales incorporar el componente de prevención de desastres en los procesos de planificación territorial, sectorial y de desarrollo.

Decreto 1594 de 1984: Uso del agua y residuos líquidos.

Decreto 1678 de 1994: Nuevo régimen municipal: establece principios generales sobre organización y funcionamiento de los municipios y señala la función de ordenar el desarrollo de su territorio.

Decreto 879 de 1998: Por el cual se reglamenta las disposiciones referentes al Ordenamiento del Territorio municipal y distrital y a los planes de Ordenamiento Territorial.

Decreto 1504 de 1998: Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público.

Decreto 321 de 1999: Introduce el tema de la responsabilidad a la protección de los ecosistemas marinos. Indica que de no presentarse una acción pronta por parte de la empresa directamente causante, las entidades que conozcan de la ocurrencia del derrame o las personas que tengan entrenamiento en la atención de este tipo de emergencias se harán cargo del manejo del evento pero en ningún momento serán responsables por los daños causados por el siniestro. Adopta el “Plan Nacional de Contingencia (PNC) contra derrames de Hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres”. Señala como obligación de todas las entidades públicas del orden nacional que deban cumplir alguna función en el Plan, aportar lo que el Comité Técnico Nacional del PNC estime anualmente como presupuesto necesario para la implementación y mantenimiento del PNC.

Decreto 1667 de 2002: Designa el Delta del río San Juan y el Delta del río Baudó, para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional RAMSAR.

Decreto 1604 de 2002: Por el cual se reglamenta el parágrafo 3° del Artículo 33 de la Ley 99 de 1993.

Decreto 1729 de 2002: Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto Ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1100 de 2003: Reglamenta la apropiación de los recursos de la sobretasa a la gasolina en áreas de reserva, parques nacionales, sitios RAMSAR o reservas de la biosfera indicando que el total de los recursos recaudados por las entidades administradoras de los peajes por concepto de la sobretasa ambiental, se consignará en una cuenta especial que para estos efectos establezca la autoridad ambiental distrital respectiva. Estos recursos se ejecutarán mediante proyectos presentados ante el Fondo Nacional Ambiental (FONAM).

Decreto 155 de 2004: Reglamenta las tasas por utilización de aguas continentales, subterráneas y estuarinas. Incluye dentro de éstas los acuíferos litorales. Indica que no se incluyen para efectos de cobro por tasa de uso las aguas marítimas y en su Artículo 18 describe la destinación del recaudo de la tasa hacia la protección y recuperación del recurso hídrico de conformidad con el respectivo plan de ordenamiento y manejo de la cuenca.

Decreto 1200 de 2004: Por el cual se determinan los Instrumentos de Planificación Ambiental.

Establece que la planificación ambiental regional es un proceso dinámico de planificación del desarrollo sostenible que permite a una región orientar de manera coordinada el manejo, administración y aprovechamiento de sus recursos naturales renovables, para contribuir desde lo ambiental a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo, acordes con las características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales.

En este aspecto, la planificación ambiental regional incorpora la dimensión ambiental de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial de la región donde se realice.

Para la planificación ambiental regional, las Corporaciones Autónomas Regionales contarán con los siguientes instrumentos: Plan de Gestión Ambiental Regional y el Plan de Acción Trienal.

Normas, políticas, planes, programas

Decreto 1220 de 2005: Licencias ambientales: determina con mayor claridad los casos en que la autoridad ambiental asume competencia para negar u otorgar la licencia en el sector marítimo y portuario que incluye, a) la construcción, ampliación y operación de puertos marítimos que no sean de gran calado, b) los dragados de profundización, c) la estabilización de playas y entradas costeras; y d) la creación de playas artificiales y de dunas.

Decreto 3600 de 2007: Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo.

Decreto 2372 de 2010: Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman.

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

Normas relacionadas con el ordenamiento ambiental de manglares: Resoluciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) No. 1602 de 1995, 020 de 1996, 0924 de 1997, 0257 de 1997, 233 de 1999, 0694 de 2000, 1082 de 2000 y 0721 de 2002.

CONVENIOS

Convención sobre la plataforma continental (ratificada Ley 9ª de 1961): Determina los derechos y deberes de los países ribereños sobre la explotación de su plataforma continental y la explotación de sus recursos naturales. Indica que no puede impedirse el tendido ni la conservación de cables o tuberías submarinos en la Plataforma Continental teniendo derecho a construir, mantener y hacer funcionar en la Plataforma Continental las instalaciones y otros dispositivos necesarios para explorarla y para explotar sus recursos naturales, así como a establecer zonas de seguridad alrededor de tales instalaciones y dispositivos, y a adoptar en dichas zonas las disposiciones necesarias para proteger las referidas instalaciones y dispositivos.

Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste (ratificado Ley 45 de 1985): Dichos acuerdos se adoptan con el objeto de tomar medidas encaminadas a preservar los ecosistemas de la región y a proteger el medio marino restringiendo la descarga de sustancias tóxicas, perjudiciales y nocivas causada por buques y la proveniente de todos los otros dispositivos e instalaciones que funcionen en el medio marino. Asimismo, establece el compromiso de las partes contratantes de adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir y controlar la erosión de la zona costera del Pacífico Sudeste, resultante de la actividad del hombre. Como acción derivada de este convenio Colombia adopta la disposición del Acuerdo de Galápagos de aceptar como norma interna el código de pesca responsable de la FAO.

Alude a la necesidad de tener en cuenta el efecto de la pesca de determinadas poblaciones de peces sobre poblaciones de especies asociadas o dependientes de aquéllas y sobre el ecosistema marino en su conjunto.

Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe y Protocolo de cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la región del Gran Caribe (ratificado Ley 56 de 1987): La norma aporta a la protección de los ecosistemas marino costeros exigiendo a los países firmantes tomar las medidas adecuadas para prevenir, reducir y controlar la contaminación causada por descargas de buques, aeronaves o estructuras, las cuales deberán aplicar todos los estándares que para control de la contaminación determina la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su Artículo 7º hace alusión a la contaminación procedente de fuentes terrestres causada por la evacuación de desechos en las zonas costeras o por descargas provenientes de ríos, estuarios, establecimientos costeros, instalaciones de desagüe o cualesquiera otras fuentes situadas en sus territorios, y hace una alusión específica a la protección de los fondos marinos en su Artículo 8º indicando la necesidad de adoptar las medidas adecuadas para prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona resultante directa o indirectamente de la exploración y explotación de los fondos marinos y de su subsuelo.

Normas, políticas, planes, programas

Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste (ratificado Ley 12 de 1992): Bajo este propósito los Estados signatarios (Colombia, Panamá, Ecuador, Perú y Chile) se comprometen a adoptar medidas para proteger y preservar estos ecosistemas sin posibilidad de manifestar reserva alguna, pues esta opción quedó excluida específicamente en el documento final. Entre las medidas que contempla el convenio se encuentran la realización de estudios orientados a la reconstrucción de hábitats con un énfasis especial en flora y fauna; por otro lado, el establecimiento de áreas bajo su protección, en la forma de parques, reservas, santuarios de fauna y flora u otras categorías de áreas protegidas, en las que se establecerá un manejo íntegro, sobre la base de estudios e inventarios de sus recursos, con miras al desarrollo sostenido de ellos, prohibiendo toda actividad que pueda causar efectos adversos sobre el ecosistema, fauna y flora así como su hábitat. Contempla también la creación de zonas de amortiguación en el radio de influencia de las áreas protegidas y la exigencia de los estudios de impacto ambiental cuando quiera que se proyecten obras en las áreas bajo protección.

Convenio sobre Cambio Climático (ratificado Ley 164 de 1994): El convenio aprobado insta a las partes contratantes a promover la protección de ecosistemas y hábitat natural y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.

Aspecto a resaltar de la Decisión VII/5 (COP 7) que aplica para los signatarios es el de la solicitud para las partes de avanzar en el establecimiento y/o fortalecimiento de sistemas regionales y nacionales de áreas marinas y costeras protegidas, integrándolos a la red mundial como una contribución al logro de objetivos globales de conservación de la biodiversidad marina y costera.

Convenio sobre la Diversidad Biológica (ratificado Ley 165 de 1994): En relación con los ecosistemas marinos y costeros resulta el desarrollo de la reunión de las partes del CDB en 1995, producto de la cual se generó el Mandato de Yakarta y su programa de trabajo, relacionado con la biodiversidad costera y marina, cuyos elementos estratégicos incluye el manejo integrado de las zonas costeras y marinas y el uso sostenible de los recursos marinos vivos. Su decisión II/10 indica que los hábitats críticos de recursos marinos vivos deben constituir un criterio importante para la selección de zonas marinas y costeras protegidas, en el marco de la ordenación integrada de las zonas marinas y costeras.

Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del gran Caribe y los anexos al protocolo (ratificado Ley 356 de 1997): Protocolo relativo a las áreas de flora y fauna silvestres especialmente protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe. Determina la necesidad de creación de áreas protegidas para preservar y manejar de manera sostenible, dentro de las zonas de la Región del Gran Caribe sobre las que ejerce soberanía, o derechos soberanos o jurisdicción las áreas que requieren protección para salvaguardar su valor especial, y las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción. Cada parte deberá reglamentar, y de ser necesario prohibir, las actividades que tengan efectos adversos sobre esas áreas y especies. Indica un régimen de planificación y manejo, un programa de cooperación para las áreas protegidas y su registro, el establecimiento de zonas de amortiguación, medidas de cooperación internacional, el licenciamiento y los planes de capacitación y socialización de la temática de protección de los ecosistemas marinos y costeros.

Convención RAMSAR relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (ratificado Ley 357 de 1997): Al adherir a la Convención, Colombia se compromete a designar por lo menos un humedal para ser incluido en la lista de humedales de importancia internacional, el uso racional de todos esos ecosistemas, la creación de reservas naturales y las consultas mutuas entre Estados cuando comparten alguno. Así mismo acepta las determinaciones derivadas de la COP8 RAMSAR sobre principios y lineamientos para incorporar las cuestiones concernientes a los humedales en el Manejo Integrado de las Zonas Costeras (MIZC), reconociendo su alcance como principal instrumento para la conservación y del uso racional de los ecosistemas costeros.

Normas, políticas, planes, programas

Protocolo de Kyoto - Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (ratificado Ley 629 de 2000): Promueve entre otros aspectos que las partes promocionen modalidades agrícolas sostenibles a la luz de las consideraciones del cambio climático; limitación y/o reducción de las emisiones de metano mediante su recuperación y utilización en la gestión de los desechos; así como en la producción, el transporte y la distribución de energía. El Artículo 4 de la Convención señala: "...las naciones se comprometen a desarrollar planes para el manejo integrado de las zonas costeras..." y es por esto que la Convención refuerza las descripciones generales concernientes a MIZC contenidas en el Capítulo 17 de la Agenda 21.

Convenio Constitutivo de la Asociación de los Estados del Caribe (Cartagena, Colombia, 1994): Su principal propósito es el de la preservación de la integridad ecológica del mar Caribe, mediante la adopción de medidas por parte de los países miembros para la explotación sostenible de sus recursos naturales y la preservación del medio ambiente.

POLÍTICAS Y PLANES

Política Nacional de Biodiversidad (MMA, 1997): Ésta busca promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a ella por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales.

Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio (MMA, 1998a; MMA, 1998b): Presenta las bases para abordar el tema de ordenamiento ambiental del territorio mediante la concertación en los diferentes niveles territoriales y con la participación de los diversos actores de la vida nacional y regional con incidencia en la configuración del territorio.

Plan Nacional de Desarrollo Forestal (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural *et al.*, 2000): Cuyo objetivo principal es establecer un marco estratégico que incorpore activamente el sector forestal al desarrollo nacional, optimizando las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos forestales maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados.

Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (MMA, 2001): Ésta tiene como objetivo general propender por el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras, que permita mediante su manejo integrado, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana, al desarrollo armónico de las actividades productivas y a la conservación y preservación de los ecosistemas marinos y costeros.

Programa Nacional para el uso sostenible, manejo y conservación de los ecosistemas de manglar (MMA, 2002): Éste tiene como objetivo general adelantar acciones para lograr el uso sustentable de los ecosistemas de manglar de Colombia, procurando la participación directa y permanente de las comunidades asociadas a éstos, considerándolos como espacio de vida a través de la conservación y restauración de los mismos y el fortalecimiento de la generación de alternativas productivas sociales, económicas y ecológicamente adecuadas.

Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (CCO, 2007): Ésta busca promover el desarrollo sostenible del océano y de los espacios costeros, así como de los intereses marítimos de la Nación, mediante la estructuración concertada y la puesta en marcha de estrategias que permitan garantizar la cabal administración, aprovechamiento económico, beneficio público, conservación del ambiente, desarrollo sociocultural, vigilancia y control de los espacios marino-costeros jurisdiccionales.

Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (MAVDT, 2010): Mediante la cual se establecen los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción estratégica para el manejo del recurso hídrico en el país, en un horizonte de 12 años. Ésta se enmarca dentro de las estrategias de la Política Nacional de Biodiversidad, que comprenden la conservación, el conocimiento y la utilización sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad del país.

Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "Prosperidad para todos".

Sin embargo, tradicionalmente los espacios oceánicos y las zonas costeras, no han sido identificadas dentro de los planes de ordenamiento territorial como parte del territorio nacional que requiere de un manejo especial, por sus características de zona de interacción entre dos ambientes completamente distintos pero interdependientes: el ambiente marino y el ambiente terrestre adyacente (INVEMAR, 2010). La débil incorporación del territorio marino costero a la planificación y ordenamiento para su desarrollo económico y social, ambientalmente armónico, es evidente tanto a escala nacional, como regional y local, lo cual es la base para el manejo integrado de las zonas costeras y los espacios oceánicos e insulares, como estrategia que debe orientar la planeación del desarrollo integral de esta área frágil y vulnerable pero de vital importancia socioeconómica (MMA, 2001).

En este contexto, la PNAOCI, con el fin de incluir los ecosistemas marinos y costeros dentro del ordenamiento territorial de la nación, reconociéndolos como parte integral y estratégica del territorio, planteó como estrategia, el establecimiento de las áreas marinas y costeras del Pacífico y del Caribe como regiones integrales de planificación y ordenamiento ambiental territorial, adoptando y caracterizando unidades ambientales en cada una de ellas.

Estas unidades son un espacio social concreto, que la población debe identificar y apropiar, convirtiéndose en un elemento integrador, estructurador de los objetivos, políticas y las acciones públicas y privadas sectoriales, encaminadas a mejorar el bienestar social de la población y en particular de las comunidades allí asentadas, fomentando el concepto de la planificación integrada de los recursos costeros, para la formulación y aplicación local de las políticas en materia de uso de la tierra y de los recursos naturales y del desarrollo armónico de las actividades productivas (MMA, 2001).

En el entendido de que las tres grandes regiones oceánicas y costeras de Colombia (Pacífica, Caribe y Caribe Insular), ofrecen elementos biofísicos, sociales, económicos y culturales

que las hacen diferentes entre sí, la PNAOCI, propuso el establecimiento de 12 unidades ambientales costeras y oceánicas, que aglutinan las entidades territoriales locales y subregionales, a las CARs, la DIMAR, los sectores productivos públicos y privados, y a los demás actores sociales alrededor de problemas comunes, para la búsqueda de soluciones conjuntas. Son estas unidades ambientales, las que son objeto de ordenación, a través de la formulación y adopción de los planes de manejo integrado, que se constituyen en instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial y de coordinación y gobernabilidad del territorio.

2. Marco institucional

A pesar de la importancia económica y ecológica de la zona costera, en la interfase entre tierra y mar, es tratada desde diferentes ópticas por el derecho, que se evidencia al identificar la división y dispersión de responsabilidades entre diferentes instituciones gubernamentales que tienen injerencia en su administración (pesca, bosques y vida silvestre, desarrollo turístico, transporte, puertos, obras públicas, industria, urbanismo, defensa de la soberanía, etc.).

Cada una de estas entidades, define a través de sus diferentes instrumentos de planificación sectoriales sus objetivos de expansión y desarrollo sin considerar en el proceso las interrelaciones (positivas o negativas) de sus actividades con las de los otros sectores ni con los planes, programas y proyectos orientados a la conservación y uso sostenible de los recursos naturales.

De otra parte, la realidad indica que estas situaciones generan múltiples conflictos por competencia y acceso a territorios y recursos compartidos, lo cual, aunado a la ausencia de un marco legislativo y reglamentario claro y complementario, genera inestabilidad y dispersión en las inversiones, desatención en el cumplimiento de las funciones y competencias de cada entidad, deterioro de la base ecosistémica que soporta el desarrollo y por ende la disminución de la calidad de vida de las poblaciones costeras.

La coordinación entre las entidades gubernamentales comprende la integración entre diversos niveles del gobierno para la gestión del territorio marino costero, ministerios en el ámbito nacional, Departamentos y Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible a escala regional y subregional y municipios en el ámbito local. Igualmente se requiere la integración vertical al interior de los ministerios pertinentes, en especial entre el nivel nacional y los niveles regionales y locales, esto sin olvidar la presencia de comunidades negras, indígenas y raizales, a quienes, dadas sus características y particularidades, también en algunos casos o se les han asignado funcio-

nes o se les deben hacer partícipes del proceso de diseño e implementación del MIZC, más allá de vincularlos mediante el mecanismo de consulta previa para validar las decisiones ambientales con incidencia en su territorio.

En la Figura 6, se precisarán cuáles son las entidades públicas con funciones y competencias en el territorio marino costero de Colombia, con la finalidad de que en el proceso de diseño del Plan MIZC, se profundice en el rol y forma de vinculación de esta entidad al proceso, para optimizar el desempeño de sus funciones, resolver problemas y alcanzar los objetivos del Plan.

Entidades del orden nacional

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER.
- Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP.
- Parques Nacionales Naturales - PNN.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Dirección General Marítima - DIMAR.
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis - INVEMAR.
- Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico Jhon Von Neuman -IIAP.

Entidades del orden subnacional

- Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible costeras.
- Departamento costeros.
- Distritos estructurados por la Ley 767 de 2002.
- Municipios costeros.

Otras entidades o instancias

- Comisión Colombiana del O c ano - CCO.
- Procuraduría delegada en asuntos ambientales.
- Contraloría General de la República.
- Veedurías ciudadanas en asuntos ambientales.
- Comunidades locales.

Figura 6. Entidades públicas con funciones y competencias en el territorio marino-costero de Colombia

IV. LA GOBERNANZA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN DE MANEJO INTEGRADO DE LAS ZONAS COSTERAS

El propósito principal de un Plan MIZC, es coordinar y guiar las propuestas para el desarrollo futuro de la zona costera, mediante un marco de referencia general, que la zonificación, y otro específico como es la reglamentación (Rojas *et al.*, 2010). Con estos planes, se busca planear el uso y manejo sostenible de los ecosistemas marinos y costeros y los recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la zona costera.

Si se analiza con detenimiento el contenido de la definición anterior, es factible identificar una serie de elementos asociados con la ordenación y manejo de las zonas costeras que se interrelacionan e influyen unos a los otros, destacándose, los relacionados con los usos del suelo, el desarrollo económico y social, el uso sostenible y manejo de los recursos naturales y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

De esta forma, existen en el mismo territorio (zona costera), una serie de actividades que compiten unas con otras, por espacio (usos del suelo) o recursos (el agua, por ejemplo) y por lo tanto, es necesario tener en consideración estas particularidades antes, durante y después del proceso de planificación, especialmente, si consideramos que en la zona costera, se articulan otros procesos referidos al ambiente, como la movilidad de la población, las actividades económicas o los impactos ambientales, que dependen, inciden o interactúan sobre, o con aquella, o que proyectan sobre ella, decisiones¹.

Es importante recalcar que la planificación en sí misma no puede ser el objetivo final de estos

procesos, sino una herramienta para alcanzar los objetivos que se planteen, en donde, los acuerdos y “voluntades” de los diferentes grupos de interés son los insumos fundamentales a tener en cuenta como soporte de las decisiones que se adopten.

En este escenario, la primera discusión que debe plantearse en torno al proceso de formulación de los Planes MIZC, es sobre el carácter del Plan, considerando que los esquemas tradicionales de planificación, basados en un plan rígido, con un horizonte de mediano y largo plazo (5, 10 o más años), han demostrado ser de muy poca utilidad cuando el sujeto planificador y el “objeto” planificado o su entorno se caracterizan por:

- Un gran número de actores con capacidad de actuar sobre, o afectar, el “objeto” planificado.
- Un entorno cuyos cambios, en algunos casos (por ejemplo, fenómenos naturales como tsunamis o huracanes), no son tendenciales sino abruptos y difíciles de predecir a partir de análisis históricos.
- Un ente planificador (Corporaciones y/o Comisiones Conjuntas) con una capacidad limitada para asegurar una adecuada formulación y la implementación de los planes como consecuencia de su falta de autonomía para tomar todas las decisiones demandadas para la ejecución efectiva y eficiente del Plan.

De esta forma, se requiere abordar el proceso de planificación desde una perspectiva que permita la construcción de una visión o imagen prospectiva tendiente a crear condiciones de transformación de la situación existente y a formular criterios que orienten las decisiones e inversiones de los distintos actores encargados de las funciones de planificación y gestión.

¹ Adaptado del documento del Panel de Expertos para la formulación del Plan de Ordenación y Manejo Integral de la cuenca del Río Grande de La Magdalena. COR-MAGDALENA.

Así, el Plan MIZC tendrá carácter de proyecto o acuerdo político cuya legitimidad se derivará del proceso de participación en su formulación, que permitiría una efectiva creación de consensos entre los distintos actores².

El conjunto de relaciones sociales, económicas y ambientales que se desarrollan en el territorio marino y costero está determinado por varios factores: 1) económicos: las condiciones de rentabilidad del uso y aprovechamiento de los ecosistemas y sus bienes y servicios ambientales; 2) jurídicos: las formas de apropiación, los mecanismos de control y las formas de resolución de conflictos que de ellas se derivan; y 3) técnicos: los instrumentos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento del espacio físico y los recursos naturales. Como se observa, el nivel técnico es sólo uno de los elementos y no necesariamente el más importante.

En consecuencia, un Plan MIZC, antes que todo, construye, propone o reproduce una imagen existente, posible, deseable, de un territorio: éste es el primer nivel en el que se concreta un Acuerdo o Pacto Político.

El segundo nivel del pacto político, esencial para el ordenamiento, es el de la formulación y validación de unas reglas de juego en lo relacionado con la afectación a los usos de la tierra y de los demás recursos, y de los derechos y deberes de los distintos sectores productivos y actores sociales. En este nivel se combina lo político con lo jurídico.

El tercer nivel del acuerdo político está compuesto por el conjunto de herramientas técnicas que permiten llevar a la práctica los dos anteriores. Éste es el nivel instrumental del plan. Hay una tendencia a concebir un Plan MIZC tan sólo en este nivel, reduciéndolo a este conjunto de instrumentos.

Por último, el plan se concreta en unos proyectos que guiarán la asignación de recursos, que

se expresan en inversiones que no son otra cosa que la distribución de recursos fiscales. Aquí lo técnico reenvía de nuevo a lo político.

De esta manera al Plan MIZC le corresponde construir un proyecto político de largo plazo para la zona costera que establezca prioridades y que integre y contextualice los programas en las condiciones específicas de carácter territorial, político, ambiental, social y económico, en las cuales se inscriben. Este proyecto político tendría que: 1) considerar a todos los actores y sectores sociales, no solamente a los estatales y oficiales; y 2) tener en cuenta las distintas interacciones entre ellos.

Se trata, ante todo, de construir las reglas del juego, y no solamente de formular instrumentos técnicos de planeación. Estas reglas del juego se deben referir a la aplicación de: a) los mecanismos de uso sostenible, tenencia y conservación del territorio y de los recursos naturales; b) las responsabilidades de los distintos actores públicos, comunitarios y privados; c) las prioridades en las acciones estatales, comunitarias y privadas; y d) los principios para la asignación de recursos y distribución de cargas y beneficios en concordancia con las responsabilidades identificadas. Es esto lo que se llama Gobernanza.

Según la Guía Metodológica para el MIZC elaborada por el INVEMAR, el proceso de ordenación y manejo de la zona costera deberá adelantarse en las siguientes Etapas: 0) Preparación; I) Caracterización y diagnóstico; II) Formulación y Adopción; III) Implementación; IV) Evaluación (Alonso *et al.*, 2003; Rojas *et al.*, 2010).

Estas fases requieren ser desarrolladas, evaluadas y analizadas de manera integral y articulada en el entendido que, por ejemplo, del conocimiento disponible sobre el estado de los ecosistemas y los recursos naturales, apropiado desde la caracterización de la zona costera, es factible establecer su disponibilidad (oferta de bienes y servicios ambientales) para las diferentes formas de uso y aprovechamiento actuales y futuras. Así mismo, la línea base generada desde la caracterización y diagnóstico, a su vez, será el referente que permita adelantar la fase de formulación sobre la base de la realidad ambiental, económica y social imperante

2 Adaptado del documento del Panel de Expertos para la formulación del Plan de Ordenación y Manejo Integral de la cuenca del Río Grande de La Magdalena. COR-MAGDALENA.

en una determinada zona costera, utilizando los indicadores adecuados que permitan evaluar la eficiencia y efectividad del Plan.

En la práctica, esta integralidad debe verse representada en la adecuada utilización y articulación de los instrumentos disponibles para la gestión ambiental de la zona costera, trabajo que debe sopor-tarse como mínimo en tres estrategias centrales:

- Conservación, rehabilitación, restauración, manejo y uso sostenible de la base natural;
- Administración de los Recursos Naturales Renovables y
- Gobernanza.

En la Figura 7, se muestran algunos de los instrumentos de planificación, regulatorios y económico/financieros disponibles, los cuales, en su conjunto, y dependiendo de la especificidad para la cual fueron diseñados y establecidos, deben dotar al Plan MIZC de los “dientes” necesarios para que el plan pueda formularse e implementarse haciendo uso de todos y cada uno de ellos de manera integrada.

La primera estrategia que se plantea, relacionada con la conservación, restauración, manejo y uso sostenible de los ecosistemas o estructura ecológica, parte de reconocer que ésta es el eje estructural del ordenamiento territorial, que contiene un sistema espacial, estructural y funcionalmente interrelacionado, que define un corredor ambiental de sustentación, de gran importancia para el mantenimiento del equilibrio ecosistémico del territorio (zona costera).

La estructura ecológica de una zona costera se establece atendiendo a los siguientes objetivos:

- Sostener y conducir los procesos ecológicos básicos garantizando la conectividad ecológica y la disponibilidad de servicios ambientales en todo el territorio de la zona costera delimitada.
- Elevar la calidad ambiental y balancear la oferta ambiental a través del territorio en correspondencia con las tendencias del crecimiento poblacional y la demanda de servicios o recursos.
- Promover los usos múltiples sostenibles y disfrute público de la oferta ambiental por parte de la ciudadanía.

La definición espacial de la estructura ecológica corresponde a una forma particular de manejo, puesto que direcciona las actuaciones de todos los actores y sectores presentes en el territorio marino costero, hacia la consolidación y mantenimiento de la funcionalidad que cumple e implica una afectación o condicionamiento de los usos del suelo.

Con el fin de alcanzar estos objetivos se deben adelantar acciones tendientes a adoptar la Zonificación Ambiental del Plan MIZC en los instrumentos de ordenamiento territorial (POT, EOT o PBOT municipales), establecer áreas efectivas de conservación, recuperar aquellos sectores de la zona costera que requieren de la adopción de medidas especiales frente a los procesos de degradación identificados y facilitar herramientas concretas y ambientalmente adecuadas para el desarrollo de las principales actividades productivas, asociadas directamente con los sectores productivos y el desarrollo municipal.

Como puede observarse, el proceso de ordenación y manejo de una zona costera, no se refiere exclusivamente al ordenamiento del uso y manejo de los recursos naturales, sino que además debe definir y/o establecer las determinantes ambientales para los usos del suelo (Ley 388 de 1997), existiendo de esta forma un claro vínculo entre los instrumentos disponibles para la gestión ambiental con aquellos previstos para el desarrollo territorial. Sobre este aspecto, el Decreto 1120 de 2013, establece que el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras - POMIUAC, es norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y orienta la planeación de los demás sectores en la zona costera.

Para el caso concreto de las zonas marino costeras, es claro que debe existir una clara correspondencia entre el establecimiento de la estructura ecológica principal (manejo de la oferta de los recursos naturales renovables) y las limitaciones al uso que ésta implica como suelo de protección para los diferentes usuarios, lo cual debería reflejarse al momento del otorgamiento de permisos, concesiones, licencias y autorizaciones.

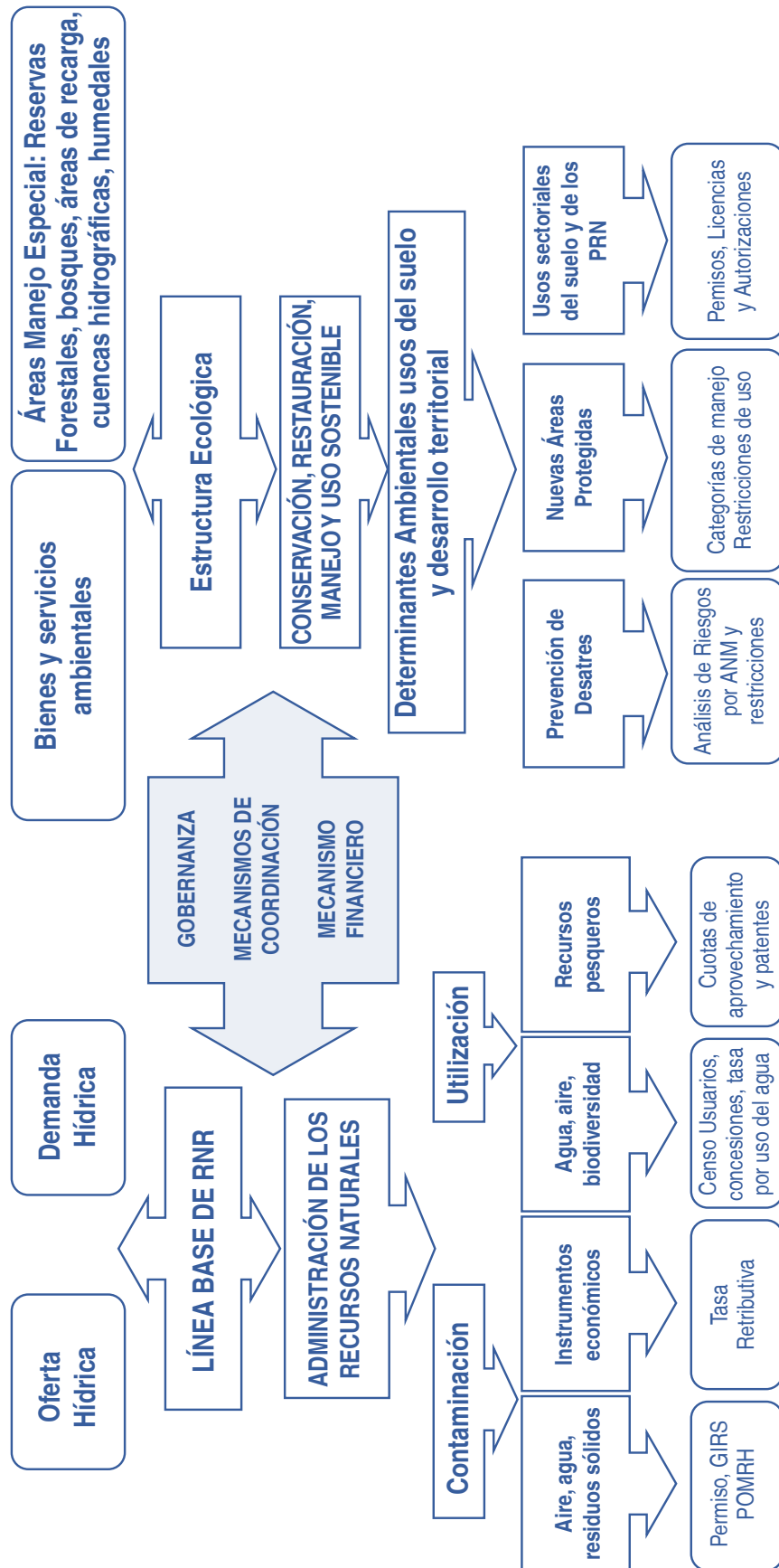


Figura 7. El Plan de Manejo Integrado de las Zonas Costeras y su relación con los instrumentos disponibles en la normatividad vigente

Es claro entonces que el Plan MIZC, es un elemento central a considerar en el proceso de planificación, en el entendido que, las propuestas y decisiones que surjan de éste, para que sea “exitoso” o alcance los escenarios previstos, deberían tener implicaciones directas sobre los usos de los suelos existentes o planeados en la misma. Pero es importante aclarar que esta situación jerárquica no implica imponer condiciones al desarrollo sino dotarlo de elementos de sostenibilidad buscando la renovación de la oferta y la satisfacción de la demanda cuando ésta no se proponga por fuera de la capacidad de generación y soporte de la “oferta ambiental”.

De esta manera, por ejemplo, la delimitación, establecimiento y administración de áreas protegidas en una zona costera cobra un sentido complementario y compatible al de la conservación de la biodiversidad, relacionado, entre otros, con mantener la cantidad, calidad y disponibilidad de “materias primas” como el agua para el desarrollo de actividades productivas. Estas limitaciones al uso (áreas de conservación/suelos de protección), se convierten en restricciones que deben ser previstas con carácter preliminar a su establecimiento, ya que efectivamente tienen efecto sobre las actividades económicas que se desarrollan en el área a proteger y, por este motivo, debe dotarse al plan de los mecanismos adecuados para poder hacerlas efectivas (compra de predios, expropiación, limitaciones al uso, en caso de existir propiedad privada).

De otra parte, los efectos ambientales aguas abajo de las áreas de protección, muestran las bondades de su establecimiento, en donde la “salud” de la zona costera, permitirá mantener los usos múltiples que en ellas se desarrollan y, por lo tanto, la equidad en el aprovechamiento sostenible de los recursos existentes. Éste puede ser un ejemplo concreto de lo que hemos denominado como “acuerdos” del Plan MIZC, en donde las restricciones a unos pocos generan beneficios a múltiples usuarios; sin embargo, y como ya se mencionó, deberán respetarse los derechos adquiridos de los afectados a través de los mecanismos previstos en las normas para resarcir dichas afectaciones.

Igualmente, y en relación con esta estrategia de conservación, manejo y uso sostenible de la base natural de la zona costera, es importante tener en cuenta que dentro de la estructura ecológica es

factible encontrar ecosistemas que por su importancia ambiental (Ley 99 de 1993), han sido objeto de reglamentaciones específicas, en donde se establecen obligaciones para las autoridades ambientales para su gestión, como por ejemplo los manglares y humedales (Resoluciones del Ministerio de Ambiente No. 1692 de 1995, 020 de 1996).

Al ser estos ecosistemas elementos constitutivos del sistema natural de una zona costera y en aras de adelantar una gestión ambiental adecuada de la zona en donde se incluyen, no se debe perder la visión de integralidad que debe orientar los procesos de ordenación y planificación ambiental de la zona costera, para lo cual, a través de la formulación de los Planes de MIZC, se deberán integrar los diferentes procesos de planificación en curso o planeados (Plan General de Ordenación Forestal de los bosques, planes de manejo de humedales y manglares) con el fin de integrarlos espacial (territorio) y temporalmente (tiempos y plazos de cumplimiento).

En relación con la segunda estrategia planteada, denominada administración de los recursos naturales, como ya se mencionó, el ordenamiento jurídico ambiental de Colombia, desde la expedición del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974, cuenta con diferentes instrumentos regulatorios y económicos, que han tenido como finalidad administrar la oferta y controlar la demanda de recursos naturales renovables, pero que han sido poco o nada utilizados o aplicados de manera parcial por las autoridades ambientales. Entre estos instrumentos se encuentran las concesiones de agua (Decreto 1541 de 1978), los permisos de vertimiento (Decreto 3930 de 2010), los permisos de aprovechamiento forestal (Decreto 1791 de 1996), los permisos de emisiones atmosféricas (Decreto 948 de 1995), las licencias para el control de la disposición y manejo de los residuos sólidos, entre otros temas. Sin embargo, ante una débil aplicación de los instrumentos de comando y control ya descritos, se han diseñado algunos instrumentos económicos como las tasas retributivas y las tasas pro utilización de aguas, con un proceso amplio de implementación en las áreas continentales y un casi nulo desarrollo y aplicación en las zonas costeras y marinas.

Por último, la tercera estrategia que se plantea se relaciona con la gobernanza o gobernabilidad. Se debe precisar que este punto no hace referencia

única y exclusivamente a las autoridades ambientales, sino también a los demás actores públicos, privados, institucionales, entidades territoriales, empresas de servicios públicos, sectores productivos y comunidad en general, que tiene relación con la zona costera. Para esto, es necesario identificar la función legal en relación con el manejo integral de la zona o la responsabilidad que les asiste como usuarios de los recursos naturales existentes en la zona costera, los recursos financieros con que cuentan para el cumplimiento de estas funciones y la capacidad para el cumplimiento de sus funciones. De esta manera, todos contribuyen en la adecuada gestión de la zona costera en la medida en que conocen como participan, cómo se articulan inter-institucionalmente y cómo sus recursos financieros son un aporte para el logro de sus objetivos mediante la financiación total o parcial de actividades que son de su propia responsabilidad.

Considerando que el énfasis de este manual se refiere a identificación de los aspectos relacionados con la Gobernanza y propuesta de la ruta crítica y metodología necesarias para llevarla a cabo en el proceso de formulación del Plan MIZC, a continuación se desarrollará de manera específica los pasos para la consolidación de la gobernabilidad de las zonas costeras.

1. Pasos para la consolidación de la gobernanza de las zonas costeras

El Plan MIZC es por definición, una herramienta de gobernanza utilizada para planificar y manejar las actividades humanas en un área costera y oceánica definida. A pesar de los numerosos esfuerzos por formular, implementar y monitorear los Planes de MIZC, siguen existiendo dificultades a la hora de establecer los vínculos entre las respuestas de las políticas y los cambios observados en la zona, o viceversa. Es cada vez más importante dar solución a esta dificultad, pues los responsables de la toma de decisiones, el público en general, los donantes internacionales y otras partes exigen resultados palpables de las inversiones en los Planes. Por lo tanto, a continuación se presentan los pasos y las herramientas para lograr una adecuada gobernanza de las zonas costeras, en cada una de las etapas del proceso de formulación identificadas en los Manuales 1 y 2 de la Guía Metodológica para el MIZC (Alonso *et al.*, 2003; Rojas *et al.*, 2010) (Figura 8).

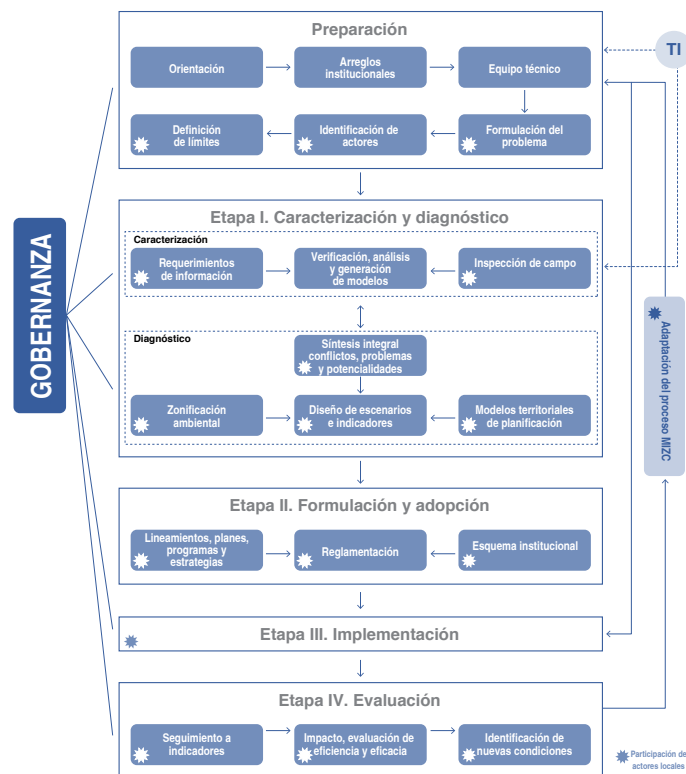


Figura 8. Etapas del Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia (tomado de Rojas *et al.*, 2010)

1.1 Preparación

El objetivo de esta etapa, se centra en las condiciones iniciales que desencadenan la intervención de los diferentes actores públicos, privados y comunitarios, así como en su contexto espacial. En esta etapa, se recomiendan los siguientes pasos:

1.1.1 Paso 1: Identificación de los participantes en el proceso MIZC

Es necesario realizar una identificación precisa de los actores públicos y privados con injerencia en las decisiones que se tomen en el proceso de formulación del Plan de Manejo Integrado de las Zonas Costeras (Figura 9). En los manuales anteriores, se plantea la necesidad



Figura 9. Talleres formulación de lineamientos de manejo de la Unidad Ambiental Costera estuarina río Sinú golfo de Morrosquillo, Sector Córdoba, San Antero, 2011.

de definir los listados de entidades públicas con funciones ya sea de formulación de políticas y regulaciones o de implementación de las mismas que pueden tener diferentes ámbitos de gestión ya sea nacional, regional y local.

Sin embargo, más que una identificación general de las entidades públicas, privadas, sectores o de organizaciones comunitarias en general, se debe precisar en este paso:

Preguntas claves para la identificación de los participantes en el proceso MIZC.

- ¿Cuál es el papel o la función que cumple una entidad dentro del proceso de planificación de la zona costera?
- ¿Quién es el representante de la entidad a nivel local o regional y cuáles son sus facultades para participar en el proceso: es decir, cuenta con poder decisión? ¿puede vincularse directamente en el proceso?, o por el contrario, ¿se requiere convocar al representante de esa entidad a nivel nacional?; ¿cómo podría vincularse a este representante al proceso de formulación e implementación del PMIZC?
- ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las partes interesadas en el proceso de formulación del PMIZC? (esto determina el tipo de arreglo institucional que se planteará).
- ¿Cuáles son las actividades sectoriales que se desarrollan en la zona? ¿a qué tipo de agremiación pertenecen? ¿tiene esa agremiación representantes en el nivel local? ¿cuál sería su interés en participar del proceso? ¿cómo podría afectarlo?
- ¿Cuáles son las organizaciones sociales de la zona? ¿quiénes son sus legítimos representantes?
- ¿Qué otras personas o actores, deberían vincularse al proceso y por qué?

Esta fase debe ser adelantada por la Corporación Autónoma Regional, responsable por Ley 1450 de 2011, de formular los planes de manejo integrado de las zonas costeras.

1.1.1.1 Convocatorias a talleres

Las herramientas transversales a los procesos de formulación de los planes MIZC, fueron abordadas en el Manual II de la Guía Metodológica; no obstante en el Manual III, dada la importancia de los procesos participativos en

el marco de la gobernanza, se complementan algunos aspectos de las herramientas de participación presentadas en el Manual II, indicando los pasos que se recomienda llevar para la organización de un taller o reunión (Figura 10).

Debe tenerse en cuenta que el mecanismo de convocatoria a las reuniones o talleres, que especifique el objetivo que se busca cumplir con el taller o reunión, atendiendo las diferentes etapas que aborda el proceso de MIZC.

Talleres con actores locales

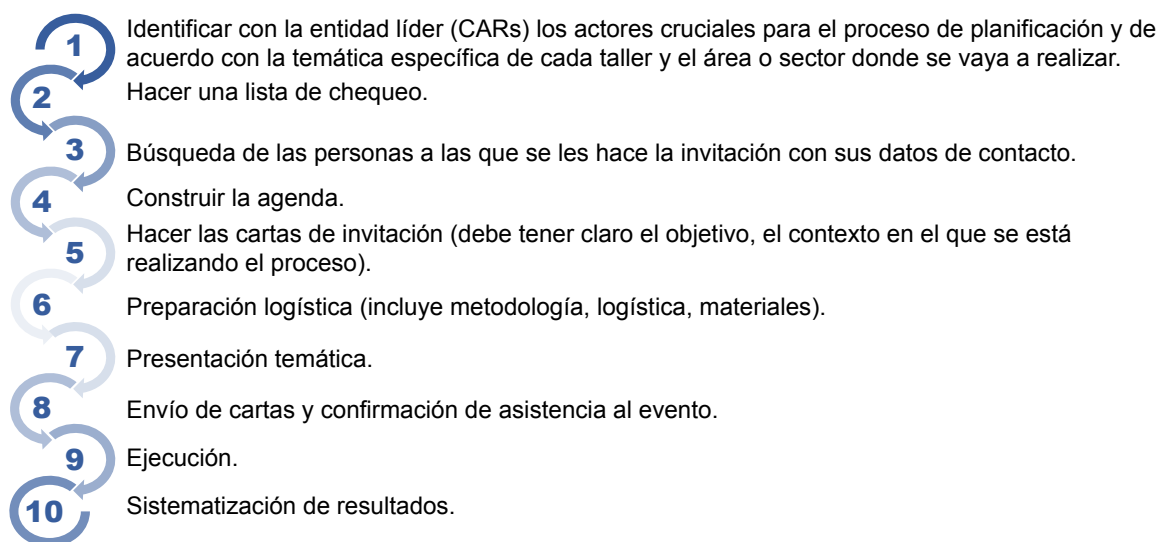


Figura 10. Momentos importantes para la realización de talleres o reuniones con los actores involucrados en el proceso MIZC

También es importante tener en cuenta que el nivel de participación de los actores en los procesos propuestos puede cambiar conforme un gradiente de participación que a su vez varía desde una participación pasiva, en donde las personas son solamente informadas sobre las decisiones tomadas por agentes externos, hasta un nivel de autodesarrollo, en el cual los grupos locales organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones externas (Richers *et al.*, 2011) y este último escenario es el que se busca en los procesos de MIZC donde todos aporten participativamente para la consolidación e implementación de las acciones que se formulan.

1.1.2 Paso 2: Viabilidad

En este paso, las corporaciones autónomas

regionales como entidades responsables de la formulación del Plan MIZC, deben determinar la viabilidad de implementación del proceso MIZC y los recursos disponibles (humanos, técnicos, financieros e información científica), con que se cuentan, ya sea en su propia institución o si requieren del apoyo de otras entidades.

Como producto de este paso, debe establecerse un equipo de trabajo que represente a todas las partes y grupos interesados (desde el punto de vista institucional, interdisciplinario y geográfico).

En este paso, el equipo de trabajo supervisa la preparación de un reporte de investigación (sobre las condiciones medioambientales y socioeconómicas actuales) y revisa los temas principales, las

partes concernientes y las posibles soluciones en forma de planes económicos, medioambientales y del uso de la tierra. Este reporte deberá ser entregado periódicamente a todas las partes y se validará durante el proceso.

1.1.3 Paso 3. Definición de un mecanismo de coordinación para la formulación del Plan MIZC

Una vez identificados los actores más representativos, su naturaleza jurídica y su rol en el proceso de formulación del Plan MIZC, debe definirse un mecanismo de coordinación de los actores que participarán en el proceso de for-

mulación, adopción e implementación del Plan.

La existencia y el funcionamiento de una instancia, mecanismo u organismo representativo de coordinación o de manejo en el que participen los principales organismos públicos, privados, sectoriales, comunitarios y no gubernamentales es elemento esencial en el proceso de formulación del Plan MIZC y refleja el interés, a todos los niveles, de asegurar la coordinación de los distintos agentes que influyen en los recursos de las áreas costeras y marinas, además de representar los intereses de las principales partes interesadas (Figura 11).



Figura 11. Curso de formulación de proyectos, Guapi (2004)

Una instancia de coordinación del proceso puede presentar las características siguientes:

- Engloba el alto nivel político.
- Representa los intereses gubernamentales y sectoriales.
- Tiene un mandato y autoridad definidos.
- Aborda integralmente el manejo de las zonas costeras y el desarrollo sostenible de éstas.
- Implica consultas con diferentes niveles administrativos y con las principales partes interesadas.
- Opera de forma transparente y se responsabiliza de sus decisiones.
- Garantiza una comunicación transparente y un intercambio de información periódicos.
- Influye en políticas y programas que afectan a los recursos costeros y marinos.
- Se traduce en decisiones operativas sobre el desarrollo sostenible de las zonas costeras.

El mecanismo que se escoja, debe ser un mecanismo flexible, lo cual no significa que no tenga un grado de formalización (Figura 12). Este mecanismo debe posibilitar la participación de actores públicos, privados o

mixtos, en la medida en que cada uno, encuentre interés o tenga responsabilidad en la formulación, adopción e implementación del Plan MIZC.

Es importante tener en cuenta, que según las características de los actores y sectores que integrarán y harán parte de la formulación del plan MIZC, se requerirá su formalización mediante un

instrumento jurídico, en el cual se precisen las partes, funciones, aportes, reglas para la toma de decisiones, reuniones, liquidación, entre otras. En la siguiente sección se presentan las alternativas jurídicas que pueden desarrollarse: a) Convenio Interadministrativo; b) Convenio de Cooperación Técnica; c) Memorando de Entendimiento. En la Tabla 2 se desarrollan los aspectos generales de cada una de estas opciones.

Definición de un mecanismo de coordinación para la formulación del Plan MIZC

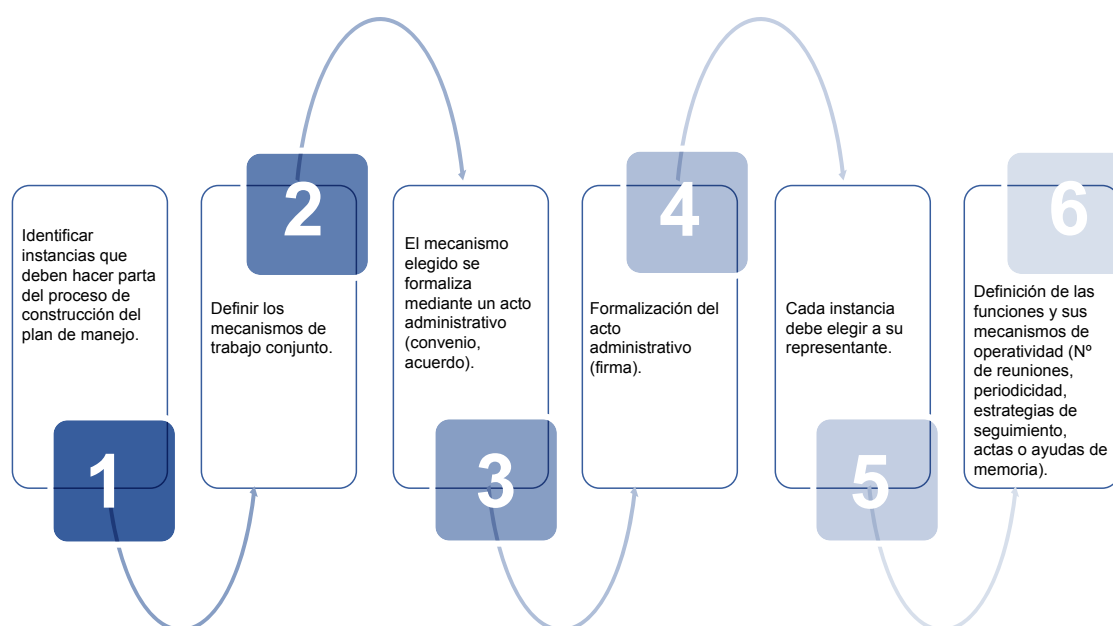


Figura 12. Definición del mecanismo de coordinación para la formulación del plan MIZC

Tabla 2. Alternativas jurídicas para la formalización del mecanismo de coordinación interinstitucional

Alternativa jurídica	Descripción
Convenio interadministrativo	El Convenio interadministrativo es el negocio jurídico en el cual están presentes dos entidades públicas en desarrollo de relaciones interadministrativas cuyo objeto es coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés común a las entidades públicas partes. En este tipo de Convenio, como se indica, sólo pueden participar entidades públicas, y por tanto, podría ser una limitante al momento de buscarse unir esfuerzos de diferentes actores públicos y privados en torno al MIZC.
Convenio especial de cooperación	Los Convenios Especiales de Cooperación permiten a las entidades estatales asociarse entre sí, con entidades descentralizadas y/o particulares, para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Están regulados en la Ley 29 de 1990 y sus Decretos Reglamentarios 393 y 591 de 1991, de los cuales podemos resaltar los siguientes aspectos, que viabilizan la participación de las entidades públicas con injerencia en una zona costera y entidades privadas, gremios u ONGs.

Alternativa jurídica	Descripción
Convenio especial de cooperación	Los Convenios Especiales de Cooperación pueden tener como objeto el adelanto de proyectos de investigación científica, en el desarrollo de la función que le corresponde al Estado de promover y orientar el adelanto científico y tecnológico. En este sentido, el Artículo 2º numeral 3, del Decreto 591 de 1991, define como actividades científicas y tecnológicas aquellos servicios que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metrología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; así como la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica. Los Convenios no establecen un régimen de solidaridad entre las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que lo celebren, pues cada una responderá por las obligaciones que específicamente asume en virtud del convenio. Dentro de ellos, se precisará la propiedad de todos los resultados que se obtengan y los derechos de las partes sobre los mismos y se definirán las obligaciones contractuales, especialmente de orden laboral, que asumen cada una de las partes. El manejo de recursos aportados para la ejecución del convenio podrá efectuarse mediante encargo fiduciario o cualquier otro sistema de administración. Estos convenios se regirán por las normas del derecho privado y contendrán como mínimo cláusulas que determinen: su objeto, término de duración, mecanismos de administración, sistemas de contabilización, causales de terminación y cesión. El convenio especial de cooperación no requiere para su celebración y validez requisitos distintos de los propios de la contratación entre particulares, pero exige su publicación en el diario oficial, pago del impuesto de timbre nacional, apropiación y registro presupuestal si implica erogación de recursos públicos. De acuerdo con la identificación de las entidades públicas y privadas con intereses y competencias en el área donde se desarrollará un Plan MIZC, en este tipo de convenio podrían participar todas las entidades, siempre y cuando se precise su aporte concreto al desarrollo del Plan. Por su parte, la figura de Convenio Especial de Cooperación, le permite a las partes, definir el ejecutor del mismo y asignarle las funciones que éste deberá llevar a cabo, para el cumplimiento del objeto establecido, el cual puede ser una de las entidades públicas o también una organización no gubernamental, un instituto de investigación científica u otra, que tenga dentro de su objeto social el desarrollo de estas actividades.
Memorando de entendimiento	Es un documento escrito entre las partes interesadas, en el cual, a partir del reconocimiento expreso de la importancia de consolidar la gobernanza de área costera, mediante la formulación y adopción del PMIZC, manifiestan la voluntad y el interés de realizar un trabajo conjunto y coordinado, para viabilizar el desarrollo de los programas y proyectos identificados alrededor de ese propósito común. Esto no implica que las partes, renuncian a la posibilidad de ejercer sus funciones de manera independiente, pero se comprometen a contribuir en la consolidación de este proyecto, mediante el desarrollo conjunto y coordinado de algunas actividades.

Ejemplo 1:

MODELO DE CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACIÓN

Entre los suscritos a saber, el señor _____, mayor y vecino de _____, identificado con la cédula de ciudadanía No. _____ expedida en _____, obrando en calidad de DIRECTOR GENERAL CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE _____, entidad de derecho público creada mediante la Ley 99 de 1993, nombrado mediante el Acuerdo No. _____ de _____ proferido por el Consejo Directivo y posesionado según Acta No. _____ de _____, el señor _____, mayor y vecino de _____, identificado con la cédula de ciudadanía No. _____ expedida en _____, obrando en calidad de DIRECTOR GENERAL XXX, entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 216 de 2004, nombrado mediante Resolución Ministerial No. _____ de _____ y posesionado según Acta No. _____ de _____, el señor _____, mayor y vecino de _____, identificado con la cédula de ciudadanía No. _____ expedida en _____, obrando en calidad de ALCALDE DEL MUNICIPIO DE _____, entidad territorial y posesionado según Acta No. _____ de _____, el señor _____, mayor y vecino de _____, identificado con la cédula de ciudadanía No. _____ expedida en _____, obrando en calidad de GERENTE GENERAL DE XX _____, Empresa (Industrial Comercial del Estado creada mediante el _____), nombrado mediante la Resolución _____ No. _____ de _____ proferida por el _____ y posesionado según Acta No. _____ de _____ y el señor _____, mayor y vecino de _____, identificado con la cédula de ciudadanía No. _____ expedida en _____, obrando en calidad de DIRECTOR DE _____ (XXX) _____, entidad sin ánimo de lucro, constituida en Colombia mediante escritura pública número _____, registrada en la Cámara de Comercio el día _____ de _____, el señor _____, identificado con cédula de ciudadanía número _____, actuando en nombre y representación de la comunidad _____, TODAS ELLAS, facultadas legalmente para celebrar convenios especiales de cooperación de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29 de 1990 y sus Decretos Reglamentarios 393 y 591 de 1991, hemos acordado celebrar el presente Convenio Especial de Cooperación, previas las siguientes consideraciones: a) Que el inciso segundo del Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, autoriza a las entidades del Estado para que con recursos propios, puedan celebrar contratos o convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público. b) Que así mismo, la Ley 29 de 1990 y sus Decretos Reglamentarios 393 y 591 de 1991, establecen que mediante Convenios Especiales de Cooperación, las entidades estatales pueden asociarse entre sí, con entidades descentralizadas y/o particulares, para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico. c) Que el Artículo 2º numeral 3, del Decreto 591 de 1991, define como actividades científicas y tecnológicas aquellos servicios que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metrología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; así como la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica. d) Que la Ley 1450 de 2011, ordena a las CAR la formulación del plan de Manejo Integrado de las Zonas Costeras de Colombia. e) Que el INVEMAR cuenta con las guías metodológicas para la formulación de los Planes de Manejo Integrado de las zonas costeras y marinas. f) Que el proceso de formulación del PMI, requiere de la vinculación de todos los actores sociales, institucionales y sectoriales presentes en la UAC. g) En consecuencia, este convenio especial de cooperación se regirá por las siguientes cláusulas: PRIMERA: OBJETO: las partes mediante el presente convenio especial de cooperación aunarán esfuerzos para la formulación e implementación del plan de manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera denominado _____. SEGUNDA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES: A- Generales: 1) Participar activamente en el desarrollo del objeto del presente Convenio, dentro del ámbito de sus competencias legales, reglamentarias y estatutarias. 2) Disponer para la ejecución del Convenio, los recursos logísticos, financieros y humanos que se requieran. 3) Realizar los aportes económicos que se acuerden entre las partes, previo el cumplimiento de las apropiaciones presupuestales que por ley corresponda a las entidades públicas. 4) Aportar la información con que cuenta cada una de las partes, para el adecuado desarrollo del objeto del Convenio. 5) Integrar el Comité de Supervisión y Control de las actividades derivadas del presente convenio. B- Especiales de las partes: 1) Aprobar el documento de delimitación del área objeto del PMIZC. 2) Aprobar el plan de trabajo de las actividades a desarrollar para alcanzar sus objetivos del PMIZC; 3) Aprobar las estrategias de financiación del Plan de Trabajo anual. 4) Aprobar los avances de gestión que presente la Entidad Responsable de la formulación del PMIZC; 5) Aprobar el documento de delimitación del área objeto del PMIZC; 6) Aprobar el plan de trabajo de las actividades a desarrollar para alcanzar sus objetivos del PMIZC; 7) Aprobar las estrategias de financiación del Plan de Trabajo anual. 8) Aprobar los avances de gestión que presente la Entidad Responsable de la formulación del PMIZC. TERCERA: ENTIDAD COORDINADORA. Las partes

MODELO DE CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACIÓN

acuerdan que en el marco de la Ley 1540 de 2011, la entidad coordinadora del proceso es la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL _____, la cual tendrá las siguientes funciones especiales: 1) Designar la persona responsable del proyecto. 2) Dependiendo de las alternativas financieras que se identifiquen, recibir y administrar los recursos financieros aportados por las entidades privadas parte del Comité Directivo o de otras organizaciones privadas. 3) Garantizar el equipo técnico requerido para brindar soporte al proyecto. 4) Identificar las entidades públicas, no gubernamentales o mixtas, con las que se requiera celebrar convenios de cooperación o asociación. 5) Elaborar y suscribir los convenios de cooperación, asociación interadministrativos u otros a que haya lugar. 6) Supervisar el cumplimiento de los diferentes tipos de Convenios o contratos. 7) Rendir informes de avance y ejecución de los recursos administrados a través del Gerente del proyecto. 8) Dar el soporte en los aspectos técnicos, financieros y jurídicos relacionados con el plan, de manera directa o mediante la conformación de comités temáticos o consultivos.

CUARTA: COMITÉS CONSULTIVOS. Es facultativo del gerente del proyecto o la Corporación Autónoma Regional, conformarlos para consultar aspectos técnicos específicos del PMIZC. Estos Comités Temáticos, serán integrados por técnicos y profesionales de las entidades públicas o privadas interesadas en el proyecto. Su función principal, será emitir los conceptos técnicos. Actuarán como órgano de apoyo en la orientación técnica, financiera y jurídica para la articulación de los instrumentos de gestión, ordenamiento y manejo del área.

QUINTA: DURACIÓN: Este convenio tendrá un plazo de duración de cuatro (4) años contados a partir de la firma.

SEXTA: RÉGIMEN DE SOLIDARIDAD: Cada una de las partes es responsable de sus obligaciones, no existiendo por lo tanto régimen de solidaridad entre ellas, por lo que cada una responderá en derecho por los perjuicios que pudiera causar a la otra por el incumplimiento en que puedan incurrir.

SÉPTIMA: FINANCIACIÓN. El desarrollo del objeto del presente Convenio será financiado con aportes de las entidades que lo suscriben, de acuerdo con el plan de trabajo que para efectos de su cumplimiento elabore el operador del Convenio y sea aprobado por el Comité de Seguimiento.

OCTAVA: VIGILANCIA Y CONTROL: La vigilancia y control del presente convenio de cooperación interinstitucional estará a cargo de un comité operativo, el cual estará integrado por los representantes legales de las entidades que lo suscriben o sus delegados y quienes se encargarán de: a) Hacer el seguimiento al presente convenio; b) Informar oportunamente, al Departamento Administrativo Jurídico y de Contratación del ente contratante sobre el incumplimiento del objeto del convenio; c) Liquidar el presente convenio de cooperación interinstitucional.

NOVENA: SUSPENSIÓN: Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito se podrá de común acuerdo entre las partes suspender temporalmente la ejecución del presente convenio, mediante la suscripción de un acta donde conste tal hecho, sin que para los efectos del plazo extintivo se compute el tiempo de tal suspensión, ni se harán exigibles las mutuas contraprestaciones. En consecuencia, el convenio se entiende prorrogado por el mismo tiempo de suspensión.

DÉCIMA: INTERPRETACIÓN, MODIFICACIÓN Y TERMINACIÓN UNILATERAL: Al presente convenio le son aplicables las cláusulas excepcionales consagradas en los Artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80 de 1993.

DÉCIMA PRIMERA: SOLUCIÓN A CONTRAVERSIAS. La solución directa es el mecanismo adoptado para dirimir las diferencias suscitadas entre las partes, antes de someterlas a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, fracasado éste, quedarán en libertad las partes firmantes para recurrir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (Artículos 68 y 69 de la Ley 80 de 1993 y Artículos 35 y 37 de la Ley 640 de 2001 y demás normatividad que regula sobre la materia).

DECIMA SEGUNDA: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES: Por medio de esta cláusula el Instituto Contratista afirma bajo juramento que no se encuentra incurso en ninguna de las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones previstas en la Ley 80 de 1993, que no posee ningún tipo de deuda con otras entidades del Estado (Ley 716 de 2001, Artículo 40. Parágrafo 3o.), y que además que no ha sido condenada por fallo alguno con responsabilidad fiscal en detrimento del patrimonio de otras entidades del Estado por parte de la Contraloría General de la República o alguno de sus delegados en las respectivas entidades territoriales.

DÉCIMA TERCERA: PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN: El presente convenio se perfecciona con la firma de las partes. Para su ejecución se requiere: a) la publicación en la Gaceta; b) los demás requisitos exigidos por la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

DÉCIMA CUARTA: IMPUTACIÓN PRESUPUESTAL: Para la ejecución del presente convenio, SE DESARROLLARÁN ÓRDENES DE TRABAJO, que de acuerdo a los recursos con que se financien y la naturaleza de la entidad u organismo que los aporte, requiera del certificado de disponibilidad presupuestal correspondiente, expedido según las normas internas de cada parte.

DÉCIMA QUINTA: LIQUIDACIÓN: Vencido el plazo de ejecución del presente convenio, los funcionarios que ejercen la vigilancia y control procederán a liquidarlo dentro de los cuatro (4) meses siguientes.

DÉCIMA SEXTA: DOMICILIO: El presente convenio se ejecutará en la ciudad de Bogotá y para resolver las controversias que puedan surgir del mismo se tomará como domicilio contractual la ciudad de Bogotá. Para constancia, se firma en....., hoy.....

LAS PARTES:

Ejemplo 2:

MODELO DE MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE MANEJO INTEGRADO DE LAS ZONAS COSTERAS

La consolidación del proceso de formulación del plan de manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera de _____, requiere de las acciones coordinadas de las entidades con funciones y competencias en el área de la UAC, así como de la gestión y aporte de recursos financieros y logísticos en el desarrollo del proceso,

El proceso de formulación del PMI, incluye una gama amplia de actividades que deben ser implementadas de manera coordinada por las diferentes entidades de manera directa o en asocio con otras de carácter público o privado y con la clara y expresa vinculación y participación de los actores sociales y comunitarios y los sectores productivos, presentes en el área de la UAC.

Por lo anterior, las partes:

ACUERDAN:

Suscribir el presente MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO, como una manifestación expresa de su voluntad de participar en el proceso de formulación e implementación del Plan de Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera de _____.

Adelantar las gestiones pertinentes tanto administrativas como de canalización de recursos financieros, para materializar los objetivos comunes que los convocan en el desarrollo del PMI, así como a incluir en sus instrumentos de planificación y gestión, las actividades del proyecto que estarán a su cargo.

Buscar la participación activa de entidades públicas, privadas y de las comunidades que contribuyan en el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Conformar un Comité Directivo integrado por los delegados por las entidades firmantes y representantes de las comunidades, el cual tendrá entre otras las siguientes funciones:

Aprobar el documento de delimitación del área objeto del PMIZC.

Aprobar el plan de trabajo de las actividades a desarrollar para alcanzar sus objetivos del PMIZC.

Aprobar las estrategias de financiación del Plan de Trabajo anual.

Aprobar los avances de gestión que presente la Entidad Responsable de la formulación del PMIZC.

La coordinación de las actividades del proyecto, estará a cargo de la Corporación Autónoma Regional _____, quien realizará las siguientes actividades:

Designar la persona responsable del proyecto.

Dependiendo de las alternativas financieras que se identifiquen, recibir y administrar los recursos financieros aportados por las entidades privadas, por parte del Comité Directivo o de otras organizaciones privadas.

Garantizar el equipo técnico requerido para brindar soporte al proyecto.

Identificar las entidades públicas, no gubernamentales o mixtas, con las que se requiera celebrar convenios de cooperación o asociación.

Elaborar y suscribir los convenios de cooperación, asociación interadministrativos u otros a que haya lugar.

MODELO DE MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE MANEJO INTEGRADO DE LAS ZONAS COSTERAS

Supervisar el cumplimiento de los diferentes tipos de Convenios o contratos.

Rendir informes de avance y ejecución de los recursos administrados a través del Gerente del proyecto.

Dar el soporte en los aspectos técnicos, financieros y jurídicos relacionados con el plan, de manera directa o mediante la conformación de comités temáticos o consultivos.

La ejecución de las actividades del Proyecto podrán realizarse directamente por las entidades parte, o por terceros contratados por éstos, de acuerdo a los procedimientos que la naturaleza jurídica de las entidades, les imponga o mediante la financiación de recursos gestionados por el Comité Directivo.

La CAR podrá integrar comités consultivos para consultar aspectos técnicos específicos del PMIZC. Estos Comités Temáticos, serán integrados por técnicos y profesionales de las entidades públicas o privadas interesadas en el proyecto y su función principal, será emitir los conceptos técnicos. Actuarán como órgano de apoyo en la orientación técnica, financiera y jurídica para la articulación de los instrumentos de gestión, ordenamiento y manejo del área.

Una vez leído y aprobado el Memorando de Entendimiento firman los que en ella intervinieron, a los _____ del mes de _____ de XXX.

1.1.3.1 Definición de reglas y espacios de participación

El grado de participación de las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones y en las actividades del Plan MIZC, así como su satisfacción, refleja el alcance de la participación voluntaria de los usuarios y la consideración de sus puntos de vista e inquietudes por parte de los manejadores de MIZC. La participación activa y la satisfacción de las partes interesadas pueden mejorar el éxito de las iniciativas, pues, con ellas, aumenta el grado de pertenencia y apoyo.

La participación de las partes interesadas sirve también para medir la transparencia del proceso de toma de decisiones. La Agenda 21 recomienda el establecimiento de mecanismos de coordinación para el manejo integrado y el desarrollo sostenido de las áreas costeras y marinas y de sus recursos, tanto a nivel local como nacional. Estos mecanismos incluyen consultas, según convenga, con los sectores académico y privado, ONGs, comunidades locales, grupos de usuarios de recursos y pueblos indígenas. La participación de las partes

interesadas se aconseja también en la creación de capacidades. Igualmente se aconseja en muchos otros convenios y acuerdos sobre costas y océanos.

La participación de las partes interesadas y su satisfacción con los procesos de toma de decisiones en materia del Plan MIZC y con las actividades relacionadas puede presentar las siguientes características:

- A través de mecanismos apropiados se informa, consulta y hace partícipes a las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones y en las actividades relacionadas con el MIZC.
- Las partes se encuentran satisfechas con su participación.
- Los responsables de la toma de decisiones y manejadores en materia de MIZC tienen en cuenta sus puntos de vista y sus inquietudes.

Ejemplo 3:

Construcción participativa Plan MIZC UAC Darién

En la formulación de los “Lineamientos y estrategias de manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera del Darién” se tomó como parte fundamental del proceso, la generación de espacios de encuentro con los actores locales de la zona costera. En estos espacios, se buscó promover el diálogo orientado hacia la obtención de insumos que contribuyera a la caracterización y diagnóstico del área de estudio y a la definición de líneas de acción estratégicas para el manejo integrado de la zona costera.

La coordinación de las visitas al área y la realización de los talleres, estuvo a cargo del INVE-MAR y se contó siempre con el apoyo de COR-

POURABÁ y la Gobernación de Antioquia. No obstante, a finales de agosto de 2007 entró en el proceso CODECHOCÓ, apoyando en la validación de la información y socialización de los resultados para el sector Chocó. Es importante destacar, que el reconocimiento que tiene CORPOURABÁ en el sector costero de Antioquia y la credibilidad de la gobernación de Antioquia en el sector costero antioqueño, facilitó el acceso a los actores locales y la obtención de insumos en los talleres.

Los talleres fueron realizados en el área entre agosto de 2006 y noviembre de 2007, los cuales se denominaron “Pasados, presentes y futuros de la zona costera de los municipios de la UAC-Darién” y “Socialización y validación del diagnóstico integrado, zonificación ambiental y formulación de los lineamientos de manejo integrado de la UAC-Darién” (Figura 17).

Construcción del Plan MIZC con actores locales: UAC-Darién

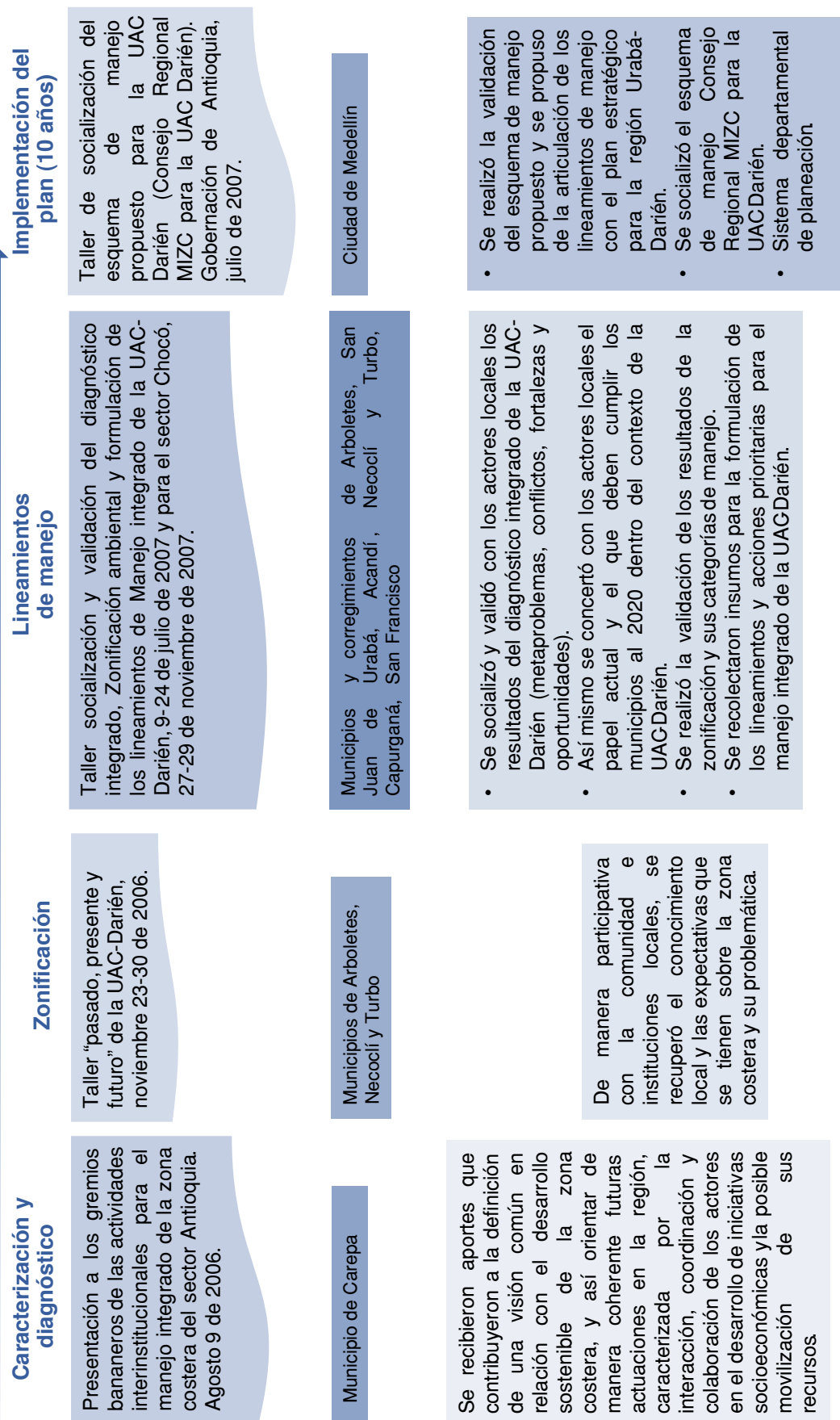


Figura 17. Construcción colectiva de un Plan MIZC caso UAC Darién

1.1.3.2 Mecanismo de solución de conflictos y controversias

Por su naturaleza, el área costera está sometida a conflictos derivados de la limitación de los recursos naturales y de la diversidad de intereses por espacios y recursos escasos. La existencia y el funcionamiento de procedimientos y mecanismos para la resolución de los conflictos por recursos costeros y la reducción real de estos conflictos, ya sea por prevención, mitigación o resolución, que refleja la capacidad y voluntad de lograr un equilibrio satisfactorio entre los intereses opuestos de la zona costera. Uno de los papeles del Plan MIZC es proporcionar

un marco de resolución de conflictos entre intereses opuestos a todos los niveles institucional, social y económica y a todas las escalas espaciales: local, regional y nacional.

Asimismo, se puede garantizar la resolución de conflictos a través de procedimientos normativos negociados, incentivos y compensaciones. La percepción de la resolución exitosa de un conflicto puede diferir de una parte interesada a otra. Sin embargo, en términos generales, un criterio utilizado es la aceptación de todas las partes de que la solución ha sido acorde a las normas pactadas (Figura 18).

CARACTERÍSTICAS DE LOS MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

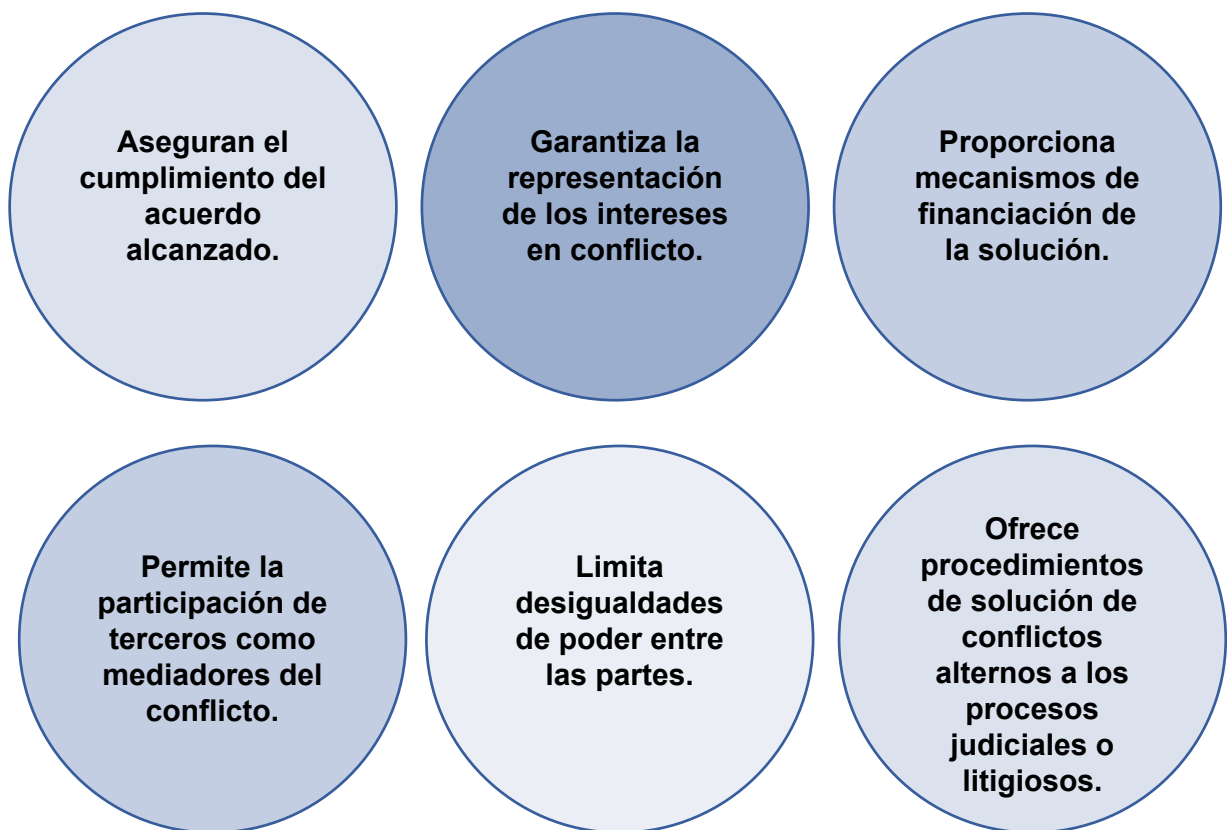


Figura 18. Características de los mecanismos de resolución de conflictos

1.1.3.3 Estructura del mecanismo de coordinación para la formulación del plan MIZC

Independiente de la forma que se seleccione para la formalización de esta instancia o mecanismo de coordinación, se propone que cuente

con tres instancias fundamentales de participación (Figura 19): i) Comité Directivo, ii) Entidad Coordinadora y iii) Gerente o responsable del Plan MIZC. Apoyados de comités consultivos o temáticos. A continuación se describen cada una de estas instancias y sus funciones.



Figura 19. Reunión del Comité Local UMI Guapi-Iscuandé con el Comité Nacional MIZC (Guapi 2009)

Comité Directivo

Estaría integrado por el Representante Legal o el delegado, de cada una de las entidades públicas con funciones y competencias en la zona costera delimitada. Como por ejemplo, las Corporaciones Autónomas Regionales, los municipios y departamentos costeros, la DIMAR, entes privados como las sociedades portuarias, ONGs, Cámaras de Comercio, entre otras. Así mismo podrán ser parte del Comité Directivo, el Representante Legal o delegado, de cada una de las entidades privadas o mixtas, cuyo objeto social esté relacionado con los objetivos del PMIZC y tenga un interés de largo plazo, en la implementación y cofinanciación de los proyectos y actividades que se derivan del mismo.

Todos los integrantes del Comité Directivo, deberán suscribir el instrumento jurídico a través del cual se formaliza el mecanismo de coordinación.

Teniendo en cuenta lo anterior, en principio el Comité Directivo estaría integrado entre otros, por el Departamento, la Corporación Autónoma Regional, los municipios de la zona delimitada, la Unidad Parques Nacionales Naturales de Colombia, DIMAR, INVEMAR, IIAP,

INCODER, Ministerio de Agricultura, Autoridad Nacional de Pesca, Gremios de la producción con injerencia en la zona, ONGs con asiento en la zona, representante de las comunidades negras, raizales y/o indígenas según el caso, representante de los pescadores artesanales, representante de las ONGs cuyo objeto social esté relacionado con el Plan MIZC.

Es importante precisar, que el Comité Directivo, no requiere de todas las partes para su conformación. En la medida en que avance el proyecto, pueden ir ingresando nuevas entidades públicas o privadas que expresen su interés y voluntad de participar.

Como funciones del Comité, se plantean las siguientes:

- a) Aprobar el documento de delimitación del área objeto del Plan MIZC.
- b) Aprobar el plan de trabajo de las actividades a desarrollar para alcanzar sus objetivos del Plan MIZC.
- c) Aprobar las estrategias de financiación del Plan de Trabajo anual.

- d) Aprobar los avances de gestión que presente la Entidad Responsable de la formulación del Plan MIZC.

En relación con la función descrita en el literal a), consideramos que como principal resultado de la fase de formulación del PMIZC, se debe elaborar un documento general de delimitación, en el que se plasmen los objetivos, etapas, y requerimientos u obligaciones para su desarrollo.

Este documento hará parte del documento de formalización, que al ser suscrito por las partes, se entenderá como aprobado. Este documento, será la base para el desarrollo de los programas y actividades del Proceso de formulación del PMIZC.

Entidad coordinadora del proceso de formulación

El Comité Directivo, ACEPTA, que dadas las funciones otorgadas a las corporaciones autónomas regionales, en el Artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, la entidad coordinadora del proceso es la Corporación Autónoma Regional, encargada de la formulación, adopción e implementación de algunas de las actividades del Plan MIZC y que dependiendo de la opción de financiación seleccionada, podrá recibir y administrar los recursos públicos y privados gestionados para este proceso.

La entidad coordinadora, deberá así mismo, designar una persona responsable del proyecto, cuyas funciones serán descritas más adelante.

La entidad coordinadora podrá constituir comités temáticos temporales, integrados por representantes técnicos de las entidades partes o de otras instituciones, encargados de brindar apoyo técnico y administrativo.

La implementación del Plan MIZC, requerirá de diferentes tipos de actividades como la restauración ecológica, la declaratoria de áreas protegidas o la educación ambiental. Por lo tanto, algunas actividades podrían ser implementadas directamente por las instituciones interesadas en el Plan. Dependiendo de la naturaleza de las

actividades, en su ejecución, podrán participar ONGs, entidades privadas, municipios, departamentos, entre otras, mediante la suscripción de convenios de cooperación o acuerdos interadministrativos con dichas entidades.

Serán funciones específicas de la entidad coordinadora las siguientes:

- Designar la persona responsable del proyecto.
- Dependiendo de las alternativas financieras que se identifiquen, recibir y administrar los recursos financieros aportados por las entidades privadas, por parte del Comité Directivo o de otras organizaciones privadas.
- Garantizar el equipo técnico requerido para brindar soporte al proyecto.
- Identificar las entidades públicas, no gubernamentales o mixtas, con las que se requiera celebrar convenios de cooperación o asociación.
- Elaborar y suscribir los convenios de cooperación, asociación interadministrativos u otros a que haya lugar.
- Supervisar el cumplimiento de los diferentes tipos de convenios o contratos.
- Rendir informes de avance y ejecución de los recursos administrados a través del gerente del proyecto.
- Dar el soporte en los aspectos técnicos, financieros y jurídicos relacionados con el plan, de manera directa o mediante la conformación de comités temáticos o consultivos.

Persona responsable y/o gerente del proceso del Plan MIZC

Esta persona actuará como Secretario del Comité Directivo y deberá ser el responsable de coordinar el proceso de formulación, adopción e implementación de los programas, proyectos y

actividades, así como de identificar y gestionar fuentes de financiación alternativas para la implementación del proyecto. Como funciones específicas se plantean entre otras, las siguientes:

- Conformar grupos, equipos o mesas temáticas de trabajo que apoyen e impulsen las tareas a desarrollar, y hacer seguimiento a su desempeño.
- Presentar propuestas al Comité Directivo para la definición, inversión y manejo de las fuentes de financiación, respetando en todo caso la destinación legal que posean los recursos.
- Proyectar para la aprobación del Comité Directivo, la propuesta de Plan de Trabajo en sus diferentes componentes, así como sus ajustes, cuando a ello hubiere lugar.
- Presentar al Comité Directivo, propuestas de estrategias, instrumentos y mecanismos necesarios para la construcción conjunta e implementación de los programas y proyectos relacionados con el Plan MIZC.
- Identificar y proponer al Comité Directivo los mecanismos e instancias de participación real y efectiva de los actores sociales en las etapas del Plan MIZC.
- Rendir los informes técnicos, administrativos y financieros ante el Comité Directivo.

- Citar a las reuniones del Comité en calidad de invitados a personas naturales o jurídicas cuando así se requiera, para una mejor ilustración de los temas.

- Presentar al Comité Directivo para su aprobación las modificaciones y ajustes a los Planes Operativos o de trabajo a que hubiere lugar.

- Comités temáticos o consultivos.

Los comités temáticos o consultivos no tendrán el carácter de permanentes. Es facultativo del gerente del proyecto o la Corporación Autónoma Regional, conformarlos para consultar aspectos técnicos específicos del Plan MIZC. Estos Comités Temáticos, serán integrados por técnicos y profesionales de las entidades públicas o privadas interesadas en el proyecto.

Su función principal, será emitir los conceptos técnicos. Actuarán como órgano de apoyo en la orientación técnica, financiera y jurídica para la articulación de los instrumentos de gestión, ordenamiento y manejo del área.

Como se ilustra en la Figura 20, el resultado del proceso de Gobernanza en esta primera fase es la definición del mecanismo de coordinación, aspectos que se relacionan con lo identificado en el Manual 1 de la Guía, como Arreglos Institucionales e identificación de actores.

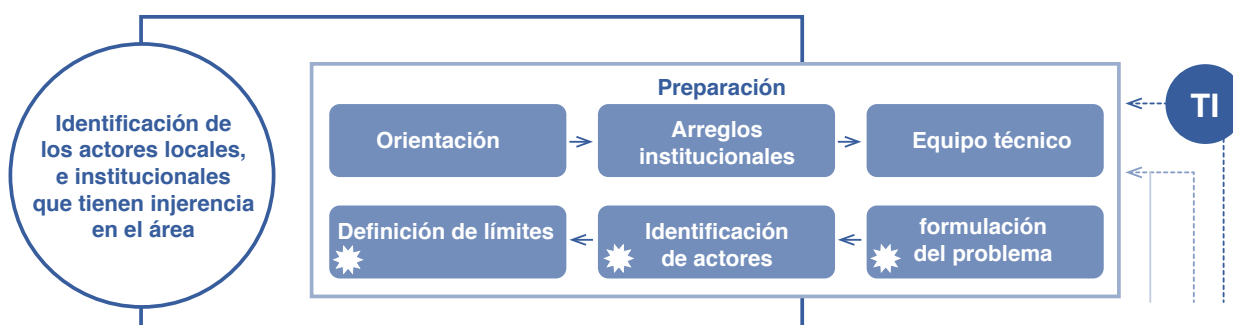


Figura 20. Paso 1: identificación de actores

Ejemplo 4:

Construcción de una veeduría ciudadana para los procesos de MIZC en el Cauca

Para hacer seguimiento a las actividades del convenio 0333 suscrito entre la CRC e INVE-MAR donde se enmarcan las acciones del co-

mité MIZC y las actividades en torno al Manejo Integrado de Zonas Costeras, se constituyó una veeduría ciudadana (Tabla 3).

La veeduría se constituyó teniendo en cuenta que la participación comunitaria en los procesos de manejo ambiental deben ser muy activos, y críticos de las acciones y políticas que se implementen en su territorio.

Tabla 3. Acta de constitución del Comité de Veeduría Ciudadana para el proceso MIZC desarrollado en el departamento del Cauca

ACTA DE CONSTITUCIÓN DEL COMITÉ DE VEEDURÍA CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE _____, DEPARTAMENTO DEL CAUCA, REPÚBLICA DE COLOMBIA	
FECHA:	_____
LUGAR:	_____
HORA:	_____
ASISTENTES:	_____ personas según registro adjunto.
Prevía convocatoria de los ciudadanos, organizaciones: comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro de la comunidad del Municipio de _____, se reunieron en Asamblea General con el objeto de crear un comité de veeduría ciudadana, para la vigilancia del desarrollo del Convenio número _____ Contrato _____ del _____ y suscrito entre la Corporación Autónoma Regional del Cauca-CRC y _____ cuyo objeto es: _____ _____ _____ _____ _____	
Legalmente constituidos en asamblea se dio comienzo a la sesión, habiendo sido designado de común acuerdo de los asistentes a el (la) señor(a) _____ como presidente(a) de la Asamblea General y el (la) señor(a) _____ como secretario(a) de la misma.	
Acto seguido el presidente sometió a la consideración de los asistentes el siguiente orden del día:	
1. Verificación de asistencia. 2. Intervención del señor presidente de la asamblea para informar y ampliar respecto de los fines y propósitos de la reunión. 3. Lectura y comentario sobre la participación civil en la gestión pública a través del mecanismo de la veeduría ciudadana. 4. Varios. 5. Elección de dignatarios.	
Aprobado el orden del día, éste se desarrolló de la siguiente manera:	

ACTA DE CONSTITUCIÓN DEL COMITÉ DE VEEDURÍA CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE _____, DEPARTAMENTO DEL CAUCA, **REPÚBLICA DE COLOMBIA**

1. VERIFICACIÓN DE ASISTENCIA: Verificada la asistencia se constató que existe una representativa participación de la comunidad del municipio de _____ y por tanto, con poder de liberación y decisión.

2. INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE: El presidente de la Asamblea, señor(a) _____ manifestó a los asistentes que el objeto principal de la presente reunión es el de constituir un comité de veeduría, el cual será un verdadero mecanismo de participación social para el control y fiscalización de los actos de la administración local, el manejo de los recursos y la vigilancia de la correcta ejecución de obras y proyectos, agrega además que una vez creado el comité de veeduría, éste podrá implementar actividades programadas de seguimiento, evaluación y control a los contratos Administrativos, control de planeación de desarrollo, la fiscalización y control de la gestión de la administración y la misma actuación de los funcionarios públicos. Por último advierte que las veedurías no se aplicarán sólo como mecanismos de control posterior, sino que deberá ser de carácter preventivo (control previo) dentro del mismo proceso de gestión y que no debe conllevar acciones que obstaculicen la toma de decisiones, sino que tiene que ver más con las recomendaciones que puedan contribuir a mejorar la eficiencia institucional.

Concluida la participación del señor presidente, todos los asistentes manifestaron estar de acuerdo con la propuesta de crear el comité de veeduría ciudadana.

3. LECTURA Y COMENTARIO SOBRE LA VEEDURÍA CIUDADANA

Se dio lectura a un documento elaborado por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA CRC, contentivo de todos los aspectos inherentes a la participación ciudadana y de una manera especial lo pertinente a los veedurías ciudadanas, aspectos que fueron analizados por los asistentes.

4. ELECCIÓN DE DIGNATARIOS:

Se procedió seguidamente a la elección de la directiva del comité de veeduría, caso para el cual se presentó una sola plancha, la cual fue aprobada por unanimidad habiendo quedado integrada de la siguiente manera:

Presidente:	CC.
Vicepresidente:	CC.
Secretario:	CC.
Vocal:	CC.
Vocal:	CC.
Fiscal:	CC.

Los dignatarios manifestaron su aceptación a los cargos para los cuales fueron nombrados y prometieron ante la Asamblea cumplir bien y fielmente sus funciones durante el período para el que fueron designados.

5. VARIOS:

a. Los asistentes acordaron fijar oportunamente una fecha a efecto de realizar una jornada de capacitación, sobre todo lo pertinente a los mecanismos de participación ciudadana y particularmente sobre veedurías ciudadanas.

b. Se acordó igualmente realizar una nueva reunión en fecha y hora que determinará el presidente del Comité de Veeduría.

Sin que hubieren más asuntos que tratar y no siendo otro el motivo de esta Asamblea, se dio por terminada siendo las _____.

El presidente

El secretario

1.2 ETAPA I: CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO

Una vez definido y formalizado el mecanismo de coordinación, debe iniciarse el proceso de formulación del Plan MIZC. Para ello, es muy importante tener claro, cuál es el rol de las diferentes instancias organizacionales del mecanismo de coordinación interinstitucional. Esta es una etapa técnica del proceso de formulación y por tanto, es fundamental identificar que entidades y organizaciones y/o integrantes de la comunidad pueden entrar a aportar información en este proceso, que contribuya en la

adecuada elaboración de la caracterización y diagnóstico de la zona costera.

Se recomienda a la CAR como entidad responsable del proceso de formulación del Plan MIZC, la constitución de comités temáticos o consultivos integrados por representantes técnicos de las organizaciones y entidades parte del mecanismo de coordinación, así como también de otras organizaciones científicas, académicas y comunitarias que pueden contribuir en la etapa de caracterización y diagnóstico. Así mismo, es fundamental la vinculación de la comunidad para la incorporación de sus saberes tradicionales (Figuras 21 y 22).



Figura 21. Curso MIZC Guapi, 2006



Figura 22. Talleres de formulación del Plan MIZC UAC Darién (Acandí, 2008)

No debe olvidarse, que el producto de esta etapa debe ser conocido por todas las partes, aprehendido e interpretado adecuadamente, debido a que es el punto de partida para la formulación adecuada de los programas y proyectos del Plan MIZC.

En esta etapa, debe tenerse claridad en los objetivos e implicaciones del proceso de formulación del plan, del plan en sí mismo y de su adopción.

La información preliminar y sobre la que deben construirse los primeros acuerdos es:

- La delimitación de la zona objeto del Plan (este producto es en realidad de la etapa de preparación y debe estar claro desde el comienzo como se mencionó en esa etapa).
- La obtención y análisis de información de línea base biofísica, socioeconómica y de gobernabilidad, que sirva de insumo para la construcción del Plan.
- La identificación clara y documentada de lo que existe en la UAC, sus principales problemas de la zona, sus causas y consecuencias.
- La identificación y reconocimiento de los actores con sus funciones, responsabilidades e instrumentos existentes y aplicables en la UAC.
- La construcción colectiva de un objetivo de largo plazo para la UAC.

- El conocimiento detallado de las diferentes etapas del proceso de formulación del plan, los resultados esperados de cada etapa y la forma en que se debe participar en cada una de ellas.

La participación y divulgación es un elemento fundamental de esta fase y se produce mediante reportes de inventarios y valoraciones sociales y medioambientales que deberán presentarse a las partes, a fin de que éstas puedan utilizarlos en su evaluación.

Un propósito importante de esta fase es explicitar hechos fundamentales de las partes (por ejemplo, en materia de problemas medioambientales, su participación en la toma de decisiones y su contribución al proceso MIZC, así como sus actividades y operaciones).

Dentro de esta fase, la entidad responsable del proceso, si lo considera pertinente puede convocar Comités Temáticos o Consultivos, para obtener concepto técnico y validar los documentos del proceso de caracterización y diagnóstico.

Los productos de esta fase, así mismo, deben ser presentados y socializados ante los integrantes del Comité Técnico y Directivo, con la finalidad de obtener su aprobación, antes de iniciar la siguiente etapa.

Como se ilustra en la Figura 23, el rol de los actores y sectores parte de proceso e integrantes de los diferentes comités, es aprobar los documentos técnicos que consolidan la etapa de caracterización y diagnóstico y que permiten avanzar con seguridad en la formulación.

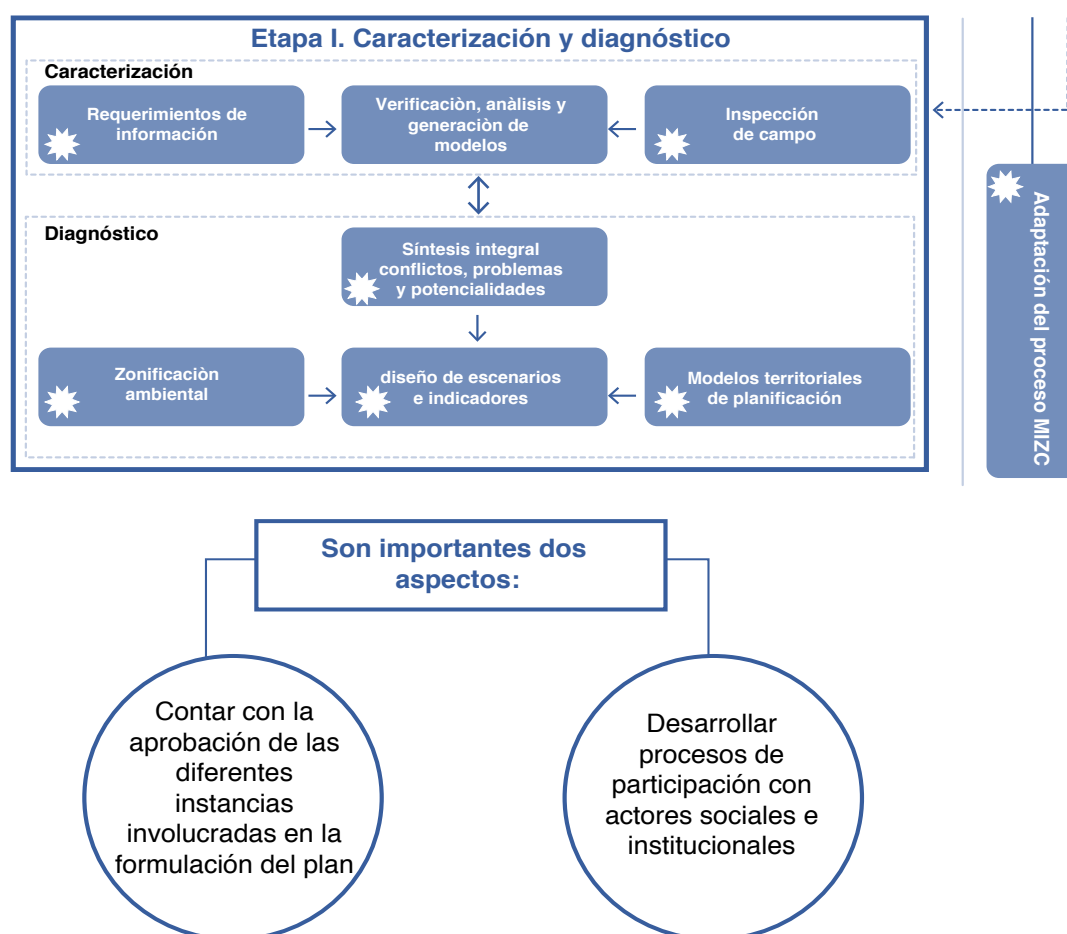


Figura 23. Rol de los actores en el proceso MIZC

1.3 ETAPA II: FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN

1.3.1 Formulación

En esta fase se definen los objetivos de corto, mediano y largo plazo que permitan alcanzar los escenarios establecidos anteriormente, así como también, identificar y formular las estrategias, líneas programáticas y proyectos necesarios para alcanzarlos. El conjunto de planes, programas y proyectos constituyen la base para la elaboración del Plan de Inversiones de acuerdo con los plazos definidos.

Para esta etapa, deben utilizarse los mismos mecanismos de la fase anterior, aunque sus integrantes no sean los mismos, es decir, se recomienda la constitución de comités temáticos y consultivos para la formulación de programas y proyectos, así como para la definición de las herramientas e instrumentos normativos, de po-

lítica, de planificación, de inversión y económico financieros requeridos para su implementación.

Una vez definidos los acuerdos, el comité técnico del mecanismo de coordinación, debe así mismo aprobar esta fase y presentarla al Comité Directivo para su aprobación.

1.3.2 Adopción del Plan

De conformidad con el parágrafo 3 del Artículo 207 de la Ley 1450 de 2011, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, formular los planes de manejo integrado de las zonas costeras de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales.

Hasta ahora, la norma no especifica si el proceso de adopción de los Planes de MIZC, debe ser un acto administrativo expedido por el Director General o un Acuerdo del Consejo Directivo, para lo cual es necesario considerar su alcance y contenido.

Ejemplo 5:

Acto administrativo para la adopción del Plan MIZC en la UAC-Darién

CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL URABÁ-CORPOURABÁ- ACUERDO DEL CONSEJO DIRECTIVO N° 02-02-01-Apartadó

Por el cual se acoge para CORPOURABÁ la “Política para el manejo integrado de la zona costera del Departamento de Antioquia”.

El Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá –CORPOURABÁ–, en uso de sus atribuciones legales y estatutarias, en especial las contempladas en el Artículo 37 de la Resolución 1014 de julio 27 de 2005 del MAVDT, en concordancia con la Ley 99 de 1993,

CONSIDERANDO:

Que el Consejo Directivo de CORPOURABÁ atendiendo las directrices de política ambiental nacional y teniendo en cuenta los trabajos de investigación, planificación y desarrollo integral que ha formulado la Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá —CORPOURABÁ—, sobre la zona costera del departamento de Antioquia, se interesa en la aprobación y publicación de una política pertinente. Que la planificación integrada de las zonas costeras, debe aceptarse como una parte ampliada e integral de la planificación y el ordenamiento físico territorial. En el ámbito nacional, las orientaciones para su ejecución están consignadas en la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras de Colombia (PNAOCI), la cual surgió como respuesta a los requerimientos del país ante sus compromisos internacionales al ratificar convenios como el Convenio Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994), especialmente el mandato de Yakarta, el convenio de Cambio Climático, capítulo 17 de la Cumbre de la Tierra 1992 y las metas del milenio de la cumbre de Johannesburgo 2002, entre otros (Ministerio de Medio Ambiente 2001). Que es función de CORPOURABÁ la planeación global del territorio según el Artículo 40 de la Ley 99 de 1993.

Que el Decreto Ley 2811 de 1974 regula la defensa del ambiente y de los recursos naturales renovables contra la acción nociva de los fenómenos no naturales, así como también los elementos que conforman el ambiente o que influyen o puedan influir sobre él, como son los residuos, basuras (Arts. 34-37); desechos, ruido (Art. 33) y demás bienes producidos por el hombre que puedan incidir en el deterioro ambiental; normas sobre el mar y su fondo (Arts. 164-166); los cauces y los ríos. Que la Ley 164 de 1994, por medio de la cual se aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en su Artículo 4 literales d), e) y f) respectivamente, establece como compromisos de las partes: promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos; y cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la ordenación de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas, particularmente de África, afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones; y, tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo evaluaciones del impacto, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él.

Que la Ley 165 de 1994 con la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, establece en su Artículo 8 que cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; ...f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación; ...i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes; j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más

CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL URABÁ-CORPOURABÁ- ACUERDO DEL CONSEJO DIRECTIVO N° 02-02-01-Apartadó

amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente; k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas.

Que la Ley 388 de 1997 sobre Planes de Ordenamiento Territorial debe articularse con la planeación social y económica y con la visión política y estratégica expresada en el Programa de Gobierno del Alcalde. Que CORPOURABÁ en cooperación con el INVEMAR, la Gobernación de Antioquia y CODECHOCÓ viene trabajando desde el año 2003 la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL URABÁ propuesta de diagnóstico, zonificación y delimitación de la Unidad Ambiental costera del Darién (UAC-Darién), que incluye los cuatro municipios costeros de Antioquia (Turbo, Necoclí, San Juan de Urabá y Arboletes), siendo una de las cinco unidades de planificación y ordenamiento establecidas conforme la PNAOCI para el Caribe colombiano, y su definición hace parte de la materialización de la PNAOCI en el ámbito regional y local, ya que constituye un territorio donde se propone desarrollar un manejo integrado de la zona costera como apoyo a los planes de ordenamiento territorial. Que como resultado, el estudio UAC-Darién define líneas estratégicas para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en consideración de las potencialidades y problemas identificados. Lo cual es un instrumento que permite orientar la toma de decisiones, en el corto, mediano y largo plazo, así como del ordenamiento de las acciones para el crecimiento económico de la región.

En el marco del Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) 2002-2012 y de los Planes de Acción Trienal 2004-2006 y 2007-2009 de CORPOURABÁ, se establece como meta la ordenación de la UAC Darién. Por lo anteriormente expuesto,

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO. Adoptar el documento denominado “Política para el manejo integrado de la zona costera del Departamento de Antioquia” en jurisdicción de CORPOURABÁ, el cual hace parte del presente acuerdo y se acoge la política contenida en el mismo, como instrumento de planificación en la jurisdicción.

PARÁGRAFO. La zona costera del Departamento de Antioquia que hace parte de la UAC-Darién, limita al norte con el departamento de Córdoba, en el sitio denominado (localmente como Punta del Rey A (8°53'18.1" N. 76°25'07.7" W), y de este punto siguiendo hacia el sur cubriendo los municipios de Arboletes, San Juan de Urabá, Necoclí y Turbo hasta el límite con el departamento del Chocó en el sitio denominado Boca Tarena (08°15'24.8" N 076°59'03.2" W).

ARTÍCULO SEGUNDO. CORPOURABÁ promoverá en las instituciones, entidades, gremios y comunidades asentadas en su jurisdicción la adopción de la política acogida en el artículo anterior, en el marco de la planeación global y participará en el comité de manejo integrado para las zonas costeras que se conforme para el efecto.

ARTÍCULO TERCERO. CORPOURABÁ destinará y gestionará recursos técnicos, logísticos, humanos y financieros para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente acuerdo.

ARTÍCULO CUARTO. El presente acuerdo rige a partir de la fecha y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Apartadó, (Ant.) a los trece (13) días del mes de diciembre de dos mil siete (2007).

El Plan MIZC, es una herramienta para la administración del territorio que por mandato legal, se constituye en las normas y directrices para el manejo integral de la Cuenca, tal y como lo define el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 5 del decreto 1120 de 2013 que reglamenta los planes de manejo para las UAC. Normas y Directrices que deben ser en un todo armónicas con los principios y los fines que se establecen en los marcos normativos que rigen y orientan los procesos de desarrollo, por lo

cual sus diferentes niveles deben ser concordantes y coherentes entre sí, aunque correspondan a diversos alcances y coberturas.

Es decir, en el ámbito competencial de los niveles regional y local que involucra el Plan MIZC, se debe tener en consideración que la Constitución define como principios básicos de la gestión pública, la coordinación, la concurrencia, la subsidiariedad, la complementariedad, la pluralidad y la participación.

Por su parte la Ley 99 de 1993 mantiene estos principios constitucionales básicos y establece que los diversos niveles de la Gestión Ambiental y por ende de la planificación ambiental del territorio, las instituciones y entidades responsables de alguno de los componentes que la integran, deben guiarse por los principios de la Gradación Normativa, Rigor Subsidiario, Armonía Regional y Precaución.

Así lo desarrolla igualmente la Ley 388 de 1997, al definir que las normas y directrices sobre el manejo, preservación y uso de los recursos naturales, se constituyen en determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento del territorio que deben realizar los municipios y distritos. Establece el artículo 10 de la Ley:

DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la constitución y las leyes:

Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales así:

Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica (...).

Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del SINA, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de los Recursos Naturales Renovables, tales como limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a aspectos exclusivamente ambientales.

Las políticas, directrices y regulaciones sobre preservación de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgos para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales (...) (negritas fuera de texto).

Por lo tanto, el Plan MIZC, al definir la zonificación de la zona, contiene las determinantes de ordenamiento y manejo del suelo, que inciden en el ordenamiento territorial municipal y deberán ser tenidas en cuenta por los municipios dentro del proceso de revisión de su Planes de Ordenamiento Territorial.

De otro lado el Plan MIZC entre otros, incluye los objetivos para el manejo y administración de la UAC con criterios de sostenibilidad y la priorización y compatibilidad del uso de los recursos naturales renovables, así como un conjunto de programas y proyectos y de estrategias institucionales, administrativas, financieras y económicas que viabilizan en el corto, mediano y largo plazo los objetivos del Plan.

Estos programas y proyectos tienen incidencia dentro de los instrumentos de Planificación de las entidades responsables, es decir, pueden llegar a modificarlos o a ajustarlos, es el caso por ejemplo del Plan de Acción Trienal de las CARs y el Plan Operativo Anual de Inversiones, el Plan de Desarrollo y Presupuesto Anual de Inversiones de los Municipios, los Planes de Desarrollo y de Inversiones de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios Municipales entre otros.

En tal sentido, el Plan MIZC modifica en lo pertinente, el Plan de Acción trienal de las Corporaciones Autónomas Regionales, en la medida en que prioriza los programas y proyectos a ejecutar por esta entidad en la

Unidad Ambiental Costera y define el valor de los mismos. El Plan de Acción Trienal y el Plan Operativo Anual de Inversiones, es aprobado por el Consejo Directivo de la Corporación, por lo tanto, su modificación debe hacerse por la misma vía, es decir por Acuerdo del Consejo Directivo.

Se considera de suma importancia que el instrumento a través del cual se apruebe y adopte el Plan MIZC, sea mediante un ACUERDO del Consejo Directivo, máximo órgano de dirección de la Corporación, dado su ámbito regional de competencias, otor-

gando la más alta jerarquía jurídica a las determinantes de ordenamiento y manejo así como al plan de inversiones y su mecanismo de financiación, para que puedan realmente incidir en los instrumentos regionales y locales requeridos.

En la siguiente figura, se ilustra los momentos fundamentales de participación de los actores y sectores, como parte del proceso de gobernanza que respalda las decisiones que se toman en relación con la zona marino costera.

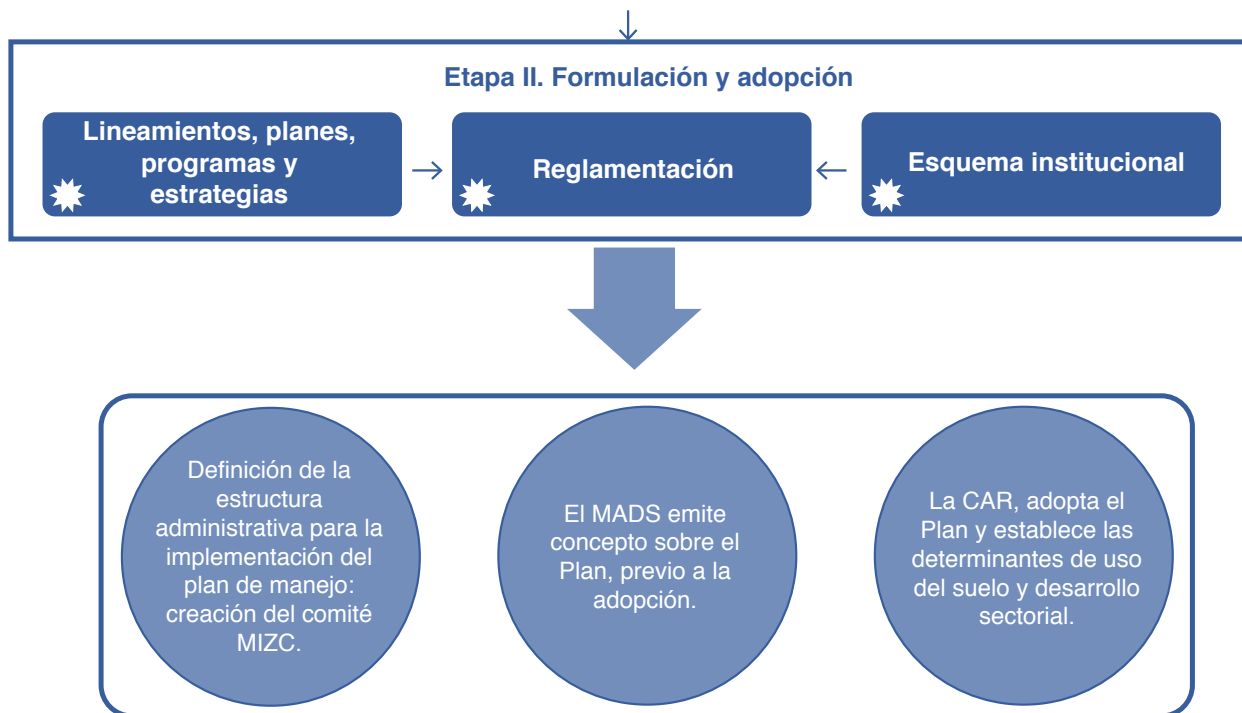


Figura 24. Pasos para la adopción de los planes MIZC

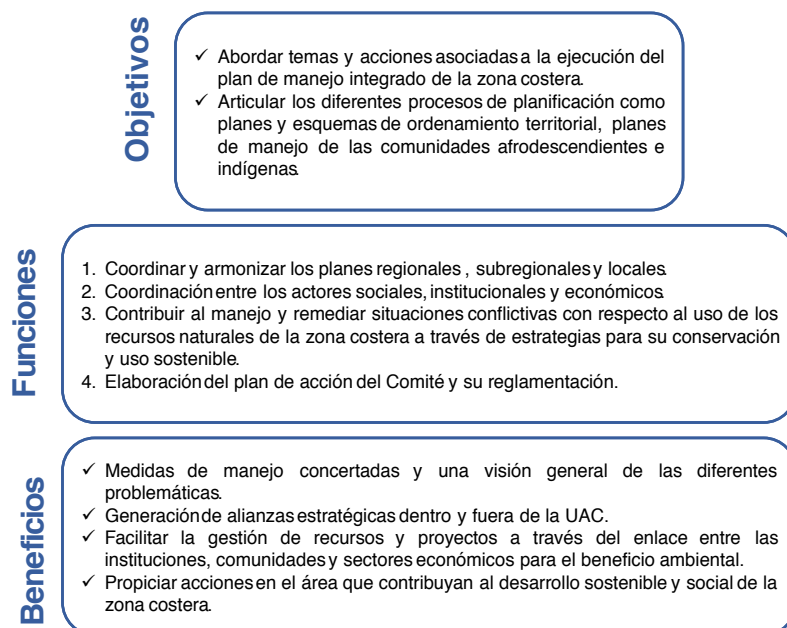
1.3.2.1 Generalidades de la estructura administrativa de manejo

Como se ilustró en el Manual II para la implementación del plan de manejo, es necesaria la conformación de una estructura organizacional, metodológicamente esta tarea se inicia con la recopilación de información primaria y secundaria para el estudio de la gobernabilidad del área de estudio, a partir de allí se lleva a cabo el diagnóstico de gobernabilidad de la zona costera. Según las experiencias recogidas en el proceso de implementación del MIZC

en el mundo, el esquema más usado son los Comités locales de MIZC (Rojas *et al.*, 2010).

En este contexto los ejercicios de MIZC desarrollados en las UAC y UMI, consideran la creación de una estructura administrativa de manejo, en la que se coordinen los espacios en los cuales el Estado y sus instituciones convergen para definir acciones, intercambiar opiniones e información, elaborar programas, tomar decisiones y desarrollar proyectos (IN- VEMAR *et al.*, 2008).

Funciones y beneficios de los Comités MIZC



Ejemplo 6:

Comité MIZC UMI Guapi-Iscuandé

El comité local MIZC UMI Guapi-Iscuandé, se constituye en un ejercicio piloto en el marco de la PNAOCI. Fue constituido a partir del 2003 (Figura 13).

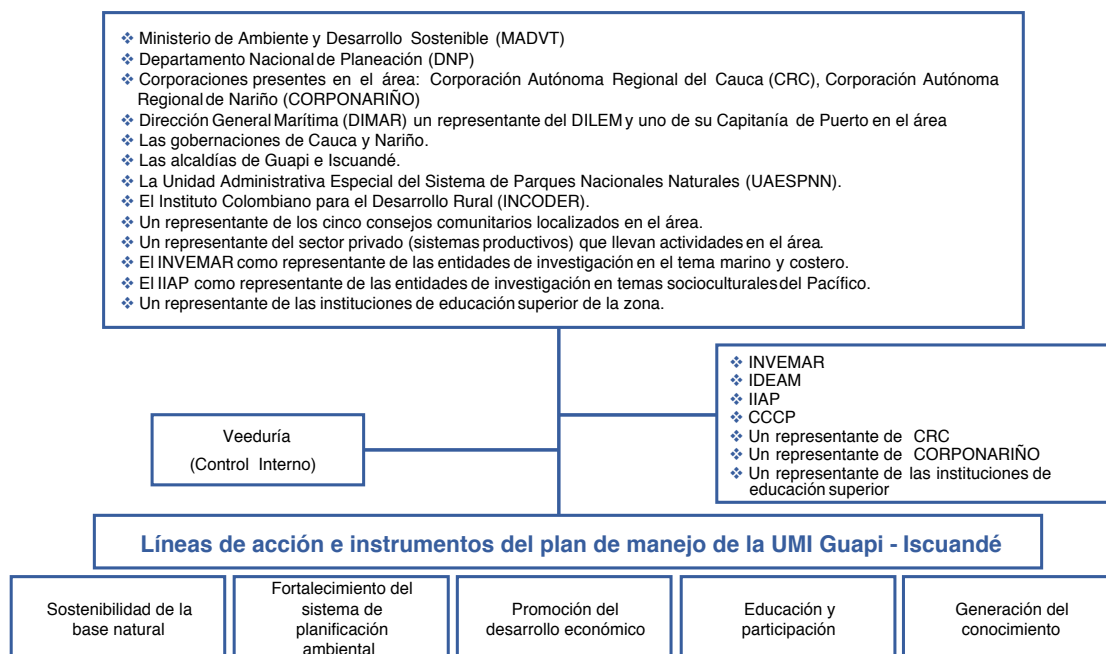


Figura 25. Modelo de Comité Local MIZC UMI Guapi-Iscuandé

Ejemplo 7:

Comité MIZC del Cauca

Con el desarrollo de actividades en la UAC-LLAS, en donde se amplió la experiencia de MIZC a los municipios costeros de los departamentos del Cauca y Nariño, surgió como

prioridad entre los actores del Cauca, una vez formulado el Plan de manejo integrado, la creación de un Comité departamental MIZC para el Cauca, que permitiera la articulación de las diferentes instancias, con injerencia en la implementación de acciones de manejo costero y que además se articulara al ya existente Comité MIZC de la UMI Guapi-Iscuandé (López *et al.*, 2009) (Figura 26 y 28).

MODELO DE ESTRUCTURA PLANA EN EL QUE EXISTE UNA COORDINACIÓN, UNOS MIEMBROS PERMANENTES COMUNITARIOS E INSTITUCIONALES Y UNAS MESAS DE TRABAJO TEMÁTICAS

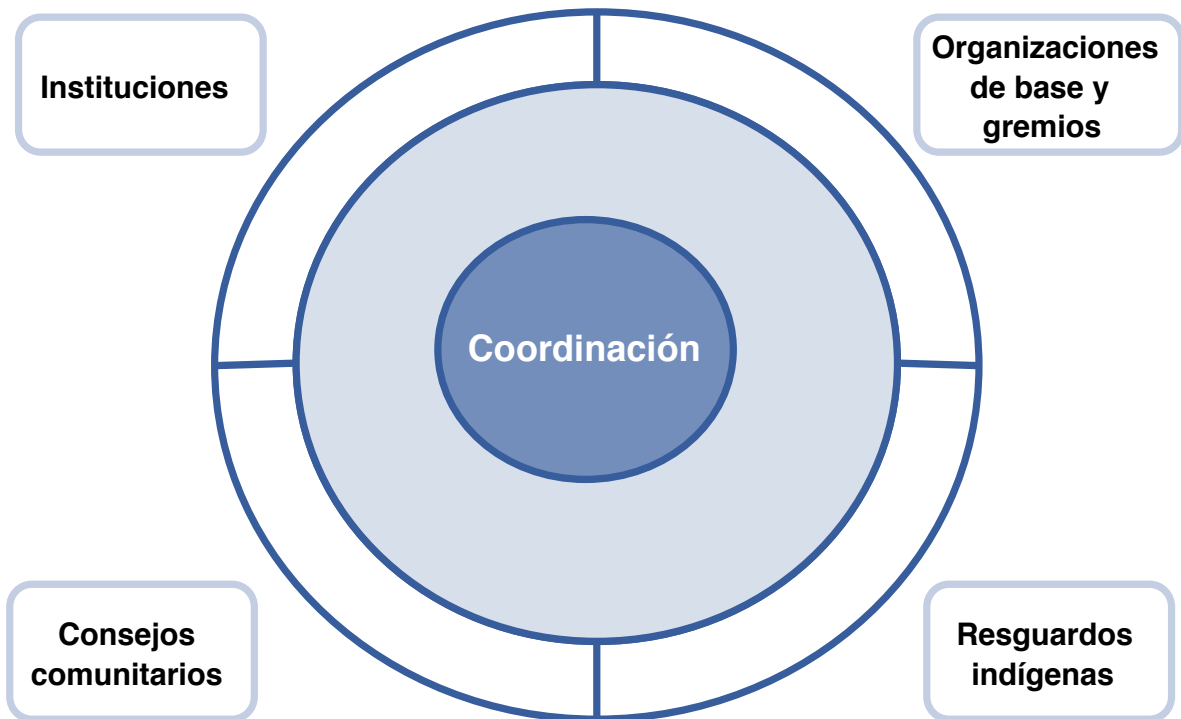


Figura 26. Modelo de comité MIZC del Cauca

Ejemplo 8:

Comité MIZC de Darién

Para los sectores que hacen parte de la UAC Darién (Chocó y Antioquia) se propuso la conformación de un Consejo regional MIZC para la UAC Darién como iniciativa especial y específica de manejo costero para el área, que le revisite la cualidad de ecorregión estratégica y zona

de frontera que alberga una unidad especial de desarrollo fronterizo y un distrito especial portuario (INVEMAR *et al.*, 2008).

Este diseño pretendió ordenar y coordinar una serie de espacios en los cuales los diferentes actores que infieren en el área puedan converger para definir políticas, intercambiar opiniones e información, etc., la estructura planteada es la siguiente (Figura 27):

ESTRUCTURA DE MANEJO DE LA UAC -DARIÉN

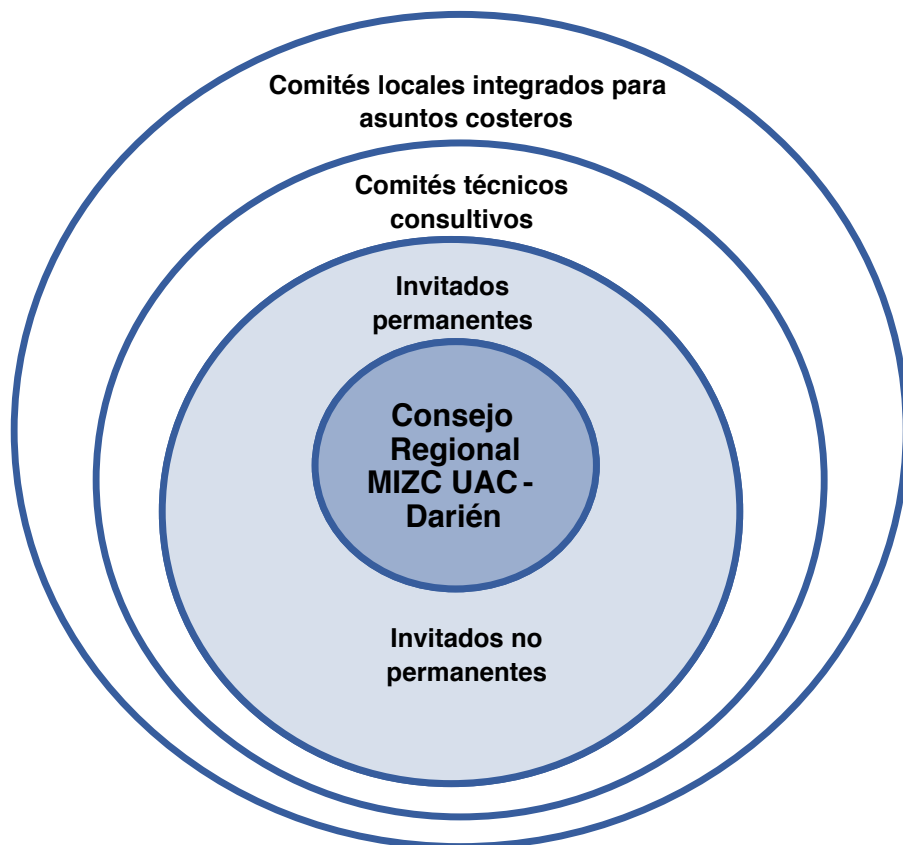


Figura 27. Modelo de comité MIZC de la UAC-Darién



Figura 28. Reunión Comité Local MIZC de la UMI Guapi-Iscuandé, con el Comité Nacional MIZC (Guapi, 2009)

Ejemplo 9:

Acto de conformación del Comité Local MIZC para la UMI Guapi-Iscuandé

ACUERDO LOCAL PARA LA CONFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE MANEJO PARA LA UMI GUAPI-ISCUANDÉ - Guapi, 10 de marzo 2004

Las corporaciones autónomas Regionales (CPC y CORPONARIÑO) a través de los funcionarios delegados, el INVEMAR a través de su delegado, el IIAP a través de su delegado, los Consejos Comunitarios de Guajui, Bajo Guapi, Chanzará, Unicosta y Alto Sequihonda a través de sus representantes legales, las administraciones municipales de Guapi y Santa Bárbara de Iscuandé a través de sus delegados, los representantes de las entidades convocadas (INCODER y Universidad del Pacífico),

CONSIDERACIONES GENERALES:

Teniendo en cuenta la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del mar-CONVEMAR (1982-1994), la Constitución Política Nacional (1991), la Declaración de Río de Janeiro (1992), la Ley 99 de 1993, el Decreto 347 del 2000 y la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI), la cual se ha venido implementando a través de los proyectos piloto del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Golfo de Morrosquillo en el mar Caribe y en la bocana de los ríos Guapi e Iscuandé en el litoral Pacífico, los cuales sirven como referentes para la construcción e implementación de estrategias regionales para el manejo integrado de las zonas costeras de país.

Que el documento de Política se fundamenta, en la promoción de la utilización de herramientas que nos brindan el ordenamiento territorial para asignar usos sostenibles en el territorio marino y costero nacional, a propiciar formas mejoradas de gobierno que armonicen y articulen la planificación del desarrollo costero sectorial, la conservación y restauración de los bienes y servicios que proveen sus ecosistemas, a la generación de conocimiento que permita la obtención de información estratégica para la toma de decisiones de manejo integrado de estas áreas e impulsar procesos de autogestión comunitaria y de aprendizaje que permitan integrar a los múltiples usuarios de las zonas costeras en la gestión de su manejo sostenible.

Que uno de los instrumentos de la política es la gobernabilidad, que adoptando el manejo integrado de los espacios oceánicos y las zonas costeras en Colombia, en forma racional y operativa en función de la legislación vigente y en relación con las características y recursos ecológicos, socioeconómicos y culturales propios de cada región oceánica y costera del país, incluyendo y promoviendo consultas permanentes con la ciudadanía y los sectores.

Que se debe garantizar la continuidad de las acciones definidas en el desarrollo de los proyectos piloto, en particular el de la Unidad de Manejo Integrado del Complejo de las Bocanas del Guapi e Iscuandé (UMI Guapi-Iscuandé).

Que se debe optimizar y fortalecer la integración tanto horizontal como vertical entre las entidades del gobierno, el ejercicio de sus funciones relacionadas, promover la participación de los actores locales y regionales relacionados con el manejo, administración y desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras.

Que durante el período comprendido entre el 2000-2001, se realizó la caracterización y el diagnóstico y entre el 2000-2003 la zonificación ambiental y el plan de manejo integrado de la UMI Guapi-Iscuandé y que corresponde a partir del 2004 el proceso de implementación del plan, para lo cual se debe conformar una estructura administrativa de manejo.

ACUERDAN:

1. Constituir el Comité Local de Manejo Integrado de Zonas Costeras de la UMI Guapi-Iscuandé (CL MIZC UMI Guapi-Iscuandé); el cual estará conformado por:

- Un representante por cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales con injerencia en el área (CRC y CORPONARIÑO).
- Un representante de la Dirección General Marítima – DIMAR (a través de la Capitanía de Puerto de Guapi).
- Un representante por cada una de las alcaldías de Guapi y Santa Bárbara de Iscuandé a través de sus oficinas de planeación y UMATA.
- Un representante del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural – INCODER.
- Un representante por cada uno de los Consejos Comunitarios localizados en el área (Guajui, Bajo Guapi; Chanzará, Unicosta y Alto Sequihonda).
- Un representante del INVEMAR como instituto de investigación en el tema marino costero.
- Un representante de IIAP como instituto de investigación en temas específicos del Pacífico.
- Un representante de las instituciones de educación superior de la zona (Universidad del Pacífico).

ACUERDO LOCAL PARA LA CONFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE MANEJO PARA LA UMI GUAPI-ISCUANDÉ - Guapi, 10 de marzo 2004

2. Conformar la estructura administrativa, la cual desarrollará las líneas de acción del plan de manejo integrado de la UMI Guapi-Iscuandé, constituida por:
 - CL-MIZC-UMI Guapi-Iscuandé.
 - Comité Técnico integrado por: INVEMAR, IDEAM, IIAP, IAvH, CCCP, CRC, CORPONARIÑO, Universidades, INCODER y un representante de los Consejos Comunitarios de la UMI Guapi-Iscuandé.
 - Veeduría, quien ejercerá la función de control interno y que estará conformada por: Personería Municipal, un representante de cada Consejo Comunitario y un representante del Concejo Municipal.
3. Definir las funciones del CL-MIZC-UMI Guapi-Iscuandé, siendo éstas las siguientes:
 - Divulgar la información referente a la PNAOCI y las actividades que sobre manejo integrado de zonas costeras se realizan en la UMI-Guapi-Iscuandé, dentro y fuera de la unidad.
 - Formular las propuestas señaladas en el plan de manejo integrado de la UMI Guapi-Iscuandé y gestionar los recursos necesarios para su desarrollo.
 - Hacer seguimiento al desarrollo de los proyectos.
 - Evaluar las actividades que sobre la UMI-Guapi-Iscuandé realizan otras instituciones y que pueden influir sobre el estado del ambiente marino-costero.
 - Convocar a los actores locales, regionales y nacionales relacionados en el desarrollo de asuntos marino costeros.
4. Desarrollar las líneas de acción del plan de manejo integrado de la UMI Guapi-Iscuandé:
 - Sostenibilidad de la Base Natural.
 - Fortalecimiento del Sistema de Planificación Ambiental.
 - Promoción del Desarrollo Económico.
 - Educación y participación.
 - Generación de conocimiento.
5. Las instituciones y los representantes de la comunidad que participan en el Comité se comprometen a adelantar las gestiones necesarias para la consecución de los recursos que permiten el funcionamiento del mismo.
6. Corresponde a CL-MIZC-UMI Guapi-Iscuandé adelantar las gestiones respectivas ante las instancias superiores para la validación del presente acuerdo en un plazo no mayor de dos meses a partir de la fecha.
7. Se acuerda realizar durante los dos primeros meses las siguientes tareas:
 - Difusión del proceso de la UMI Guapi-Iscuandé dentro y fuera del área de estudio. Es necesario buscar los espacios de difusión local teniendo en cuenta la programación de actividades de comunidades e instituciones locales.
 - Los representantes de los Consejos Comunitarios del Comité MIZC local deberán mantener informados a los consultivos de alto nivel tanto regional como nacional de las actividades realizadas al interior del Comité.
 - Validación de acuerdo del Comité MIZC local por parte de los representantes legales de las instituciones (ratificación a nivel regional y local del acuerdo del Comité local MIZC).
 - Formulación de uno de los proyectos prioritarios del plan de manejo integrado como modelo para la futura formulación de otros proyectos e implementación del plan.
 - Revisión, selección y formulación de los proyectos priorizados y concertados en el plan de manejo integrado que permita la consolidación de un banco de proyectos ambientales de la UMI Guapi-Iscuandé.
 - Realizar informes por parte de cada uno de los miembros del Comité acerca de los avances de los compromisos adquiridos.
 - Definir la estrategia financiera que garantice la operatividad del Comité MIZC local de la UMI Guapi-Iscuandé.
 - Realización de la próxima reunión del Comité MIZC local de la UMI Guapi-Iscuandé.
8. Se acuerda que el espacio físico donde opera el CL-MIZC-UMI Guapi-Iscuandé será en las oficinas de la Unidad Operativa de la CRC de Guapi.
9. Se acuerda como proyecto prioritario la formulación del plan de manejo de los Consejos Comunitarios de la UMI Guapi-Iscuandé.

Firmado en Guapi el 10 de marzo de 2004.

1.4 ETAPA III: IMPLEMENTACIÓN

Los arreglos realizados para las etapas anteriores sirven para propiciar un espacio específico de coordinación que permita la implementación de las propuestas definidas en el Plan MIZC. De acuerdo con la PNAOCI se propone optimizar la integración y coordinación horizontal y vertical entre las entidades del gobierno en el ejercicio de sus funciones relacionadas con el manejo, administración y desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras. Para ello, estableció como metas la conformación de Comités Regionales de Manejo Integrado de Zonas Costeras, responsables de la coordinación y armonización de los planes subregionales y locales del MIZC para cada una de las Unidades Integrales de Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial Costero (MMA, 2001).

Acá la gobernanza debe garantizarse mediante la creación y puesta en marcha de los Comités de Manejo Integrado de Zonas Costeras que son las instancias que permitirán la coordinación, armonización, desarrollo y monitoreo de la implementación del Plan MIZC.

1.4.1 Creación y puesta en marcha del comité interinstitucional para el manejo integrado de las zonas costeras

El Comité del MIZC, busca que se articulen las funciones de todas las instituciones públicas, privadas, sectores productivos y comunidad para implementar los programas y proyectos definidos en el Plan, así como para realizar el seguimiento a los resultados de los mismos y si es el caso recomendar los ajustes necesarios.

En este punto podemos mencionar como actores institucionales claves que deben integrar el Comité, son todos aquellos que fueron identificados en la etapa preparatoria como actores públicos y privados o comunitarios con funciones y competencias o injerencia en la unidad ambiental costera.

Para la creación del Comité de Manejo Integrado de las Zonas Costeras, puede haber diferentes posibilidades, entre ellas, que en

el ACUERDO que adopta el Plan MIZC la Corporación Autónoma Regional lo integre, estableciendo sus miembros y facultando al Director de la Corporación, para la forma de convocatoria, reuniones y demás aspectos operativos. Esto además debe estar materializado en Convenios de cooperación, sí se quiere el porte de recursos para el desarrollo de algunas de las programas o proyectos del Plan (ver anexos).

Lo anterior implica que una vez adoptado el PMIZC mediante ACUERDO del Consejo Directivo de la Corporación, los pasos a seguir son los siguientes:

- 1) Establecimiento y puesta en marcha del Comité MIZC, a través del cual se coordinen las acciones regionales y locales de los actores responsables en torno al Plan así como también se definan prioridades de inversión y se optimicen los recursos financieros.
- 2) Los municipios deberán incorporar las determinantes de ordenamiento y manejo de la UAC, en sus instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial.
- 3) Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán incorporar los programas y proyectos específicos dentro del Plan de Acción Trienal de la Corporación y en el Plan Anual de Inversiones, teniendo en cuenta las proyecciones de recaudo de la Tasa por Utilización de Aguas y otras fuentes de financiación.
- 4) El municipio, de igual manera y de acuerdo con el ámbito de sus competencias, deberá incorporar los programas y proyectos específicos dentro del Plan de Desarrollo Municipal y en el Presupuesto Anual de Inversiones.
- 5) Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán revisar y ajustar de acuerdo con lo definido en el Plan, de los permisos, autorizaciones, concesiones y licencias otorgadas en la UAC y tener en cuenta lo definido en el mismo, dentro del trámite que actualmente surten las solicitudes de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de la zona.

6) Cada entidad de acuerdo a su competencia, elaborará la reglamentación necesaria con carácter subsidiario, que viabilice los objetivos del Plan MIZC.

En la etapa de evaluación, el Comité del MIZC es quien evalúa periódicamente el cumplimiento

de las metas del Plan y propone los ajustes correspondientes, cumpliéndose así como el ciclo de la planificación, que en reconocimiento de la dinámica del territorio, debe ser así mismo flexible y facilitar los ajustes a que haya lugar, para garantizar los objetivos que el mismo plan plantea (Figura 29).

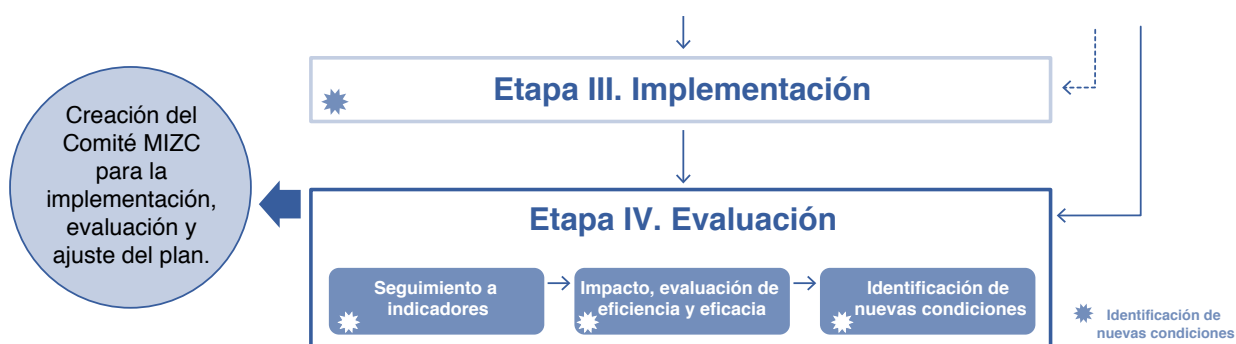


Figura 29. Creación y establecimiento del esquema de manejo para el MIZC

Ejemplo 10:

Avances del Comité Local MIZC de la UMI Guapi-Iscuandé

El Comité Local MIZC UMI Guapi-Iscuandé, se constituye en un ejercicio piloto en el marco de la PNAOCI. Fue constituido a partir del 2003 y sus actividades se han orientado en el marco de dos de las líneas de acción priorizadas en el plan de manejo:

Fortalecimiento del Sistema de Planificación Ambiental:

- Conformación del Comité Local de Manejo Integrado de Zonas Costeras de la UMI Guapi-Iscuandé.
- Formulación de una propuesta técnicoeconómica de apoyo a los Consejos Comunitarios del área para la formulación de sus planes de manejo de territorios colectivos.

Educación y Participación.

- Cursos de capacitación dirigidos a actores locales (comunidades e instituciones en formulación de proyecto y MIZC).
- Capacitación en los espacios de encuentro sobre legislación y manejo ambiental.
- Análisis de la Ley 70, expedientes ambientales municipales.
- Capacitación sobre áreas.
- Para la UMI Guapi-Iscuandé desarrollar la articulación de las acciones en los procesos de planificación del orden nacional (como el Plan Nacional de Desarrollo), regional (Plan de Desarrollo del Cauca) y local (Plan de Desarrollo Municipal de Guapi).



Figura 30. Avances del Comité Local MIZC UMI-Guapi-Iscuandé

V. BIBLIOGRAFÍA

Alonso, D.A.; P.C. Sierra-Correa; F.A. Arias-Isaza y M.L. Fontalvo-Herazo. 2003. Conceptos y guía metodológica para el manejo integrado de zonas costeras en Colombia, Manual 1: preparación, caracterización y diagnóstico. Santa Marta, Colombia. Serie de documentos generales de INVEMAR N°. 12. 94 p.

Arenas-Granados, P. 2011. Manejo Costero Integrado y Sustentabilidad en Iberoamérica. Un análisis propositivo de políticas públicas en las dos caras atlánticas: España, Portugal, Colombia y Panamá

Ballesteros, R. 1987. Derecho Ambiental Mexicano. 535 p.

Banco Mundial. 2007. Indicadores de gobernabilidad en el mundo. Consultado en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp (Recuperado el 22 de febrero de 2010)

DNP, 2007. Visión Colombia II Centenario: 2019. APROVECHAR EL TERRITORIO MARINO-COSTERO EN FORMA EFICIENTE Y SOSTENIBLE. www.dnp.gov.co/PortalWeb/Políticas-deEstado/VisiónColombia2019/Documentos2019/tabid/775/Default.aspx

Guarín, J. 1997. Consultoría jurídica ambiental para la elaboración de políticas y estrategias para el manejo integrado de las zonas costeras en Colombia. Páginas varias.

Guerrero, G. 2006. “Características y funciones del concepto de área protegida en el ordenamiento jurídico colombiano: realidades y perspectivas”, publicado en “Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia”. Universidad del Rosario. 55 p.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (2000), La gobernabilidad es fundamental: del análisis a la acción, Finanzas & Desarrollo, Vol. 37, No. 2, Washington, DC: Banco Mundial, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/fandd_spanish.pdf

INVEMAR-GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA-CORPOURABÁ-CEODECHOCÓ. 2008. Formulación de los lineamientos y estrategias de manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera del Darién. Editado por: A. P. Zamora; A. López y P.C. Sierra-Correa. Santa Marta. 208 páginas + anexos cartográficos + 5 anexos digitales (serie de documentos generales INVEMAR N° 22).

Ley 1450 de 2011, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad Para Todos, 2010-2014.

Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del Medio Ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.

López-Rodríguez, A.C.; Rodríguez Peláez, J. C.; Prieto, L.M.; Sierra-Correa, P.C.; Mona-Sanabria, Y.; Prada-Alarcón, N del P.; Caicedo-Herrera, D. 2009. “Avances en el manejo integrado de zonas costeras en el departamento del Cauca”. En: Colombia 2009. Ed: Unioón Gráfica. 48 p.

Malena, C. (2006), CIVICUS Participatory Governance Programme 2006–2008: Concept Note [Nota de concepto del Programa de Gobierno Participativo 2006-2008 de CIVICUS], Johannesburgo: CIVICUS, http://www.civicus.org/new/media/PG_Annex6_ConceptNote.pdf

McCawley, P. (2006), Governance in Indonesia: Some Comments [La gobernanza en Indonesia: Algunos comentarios], Tokio: Banco Asiático de Desarrollo, <http://www.adbi.org/research-policy-brief/2006/04/11/1771.governance.indonesia.comments/>

Ministerio del Medio Ambiente. 2000. Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos, Zonas Costeras e Insulares de Colombia. Bogotá D.C. 95 p.

MMA - Ministerio del Medio Ambiente. 2001. Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia. Ministerio del Medio Ambiente. Santa Fe de Bogotá, D.C. 95 p.

Navarrete Le Bas, F. 2004. Propuesta para el manejo integrado de las zonas costeras a partir de la revisión del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de protección al Medio Ambiente y la normatividad vigente en la publicación “Evaluación y perspectivas del CNRR y del Medio Ambiente en sus 30 años de vigencia”. Universidad Externado de Colombia. 37 p.

PNUD- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. 1997. “Política del PNUD: Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible”, Política del PNUD. New York. Estados Unidos de América.

Ramos A., y D. Guerrero. 2010. El suelo costero. Propuesta para su reconocimiento. Procuraduría General de la Nación. Bogotá D.C. 120 p.

Revesz, B.- CIPCA, 2005. Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. I Encuentro Macro Regional: Sobre nueva ruralidad y competitividad territorial “Hacia la construcción de una nueva estrategia de desarrollo rural y competitividad para la Macro Región Norte”. Cajamarca, 16-18 de noviembre.

Rojas Giraldo, X.; Sierra-Correa P.C.; Lozano-Rivera P.; López Rodríguez A. 2010. Guía metodológica para el manejo integrado de las zonas costeras en Colombia, Manual 2: planificación de la zona costera. Serie de Documentos Generales INVEMAR No. 44, 74 p.

Steer. R.; F. Arias; A. Ramos; P. Sierra; D. Alonso; P. Ocampo. 1997. Documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras colombianas. Documento de consultoría para el MMA . Serie de publicaciones especiales No. 6, 390 p.

Richers, B.T.T.; C.A. Harvey; F. Casanoves; F. DeClerck; T. Benjamin. 2011. ¿Cómo hacer talleres participativos con respuestas individuales? Agroforestería de las Américas N°48-2011. CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza). Cartago, Turrialba. Costa Rica. ISSN 1022-7482.

PUBLICACIONES GENERALES DEL INVEMAR

1. Programa Nacional de Investigación en Biodiversidad Marinas y Costeras (PNIBM).
2. Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia.
3. Referencias bibliográficas publicadas e inéditas de la Ciénaga Grande de Santa Marta I y II, 1996.
4. Ojo con Gorgona. Parque Nacional Natural.
5. Libro rojo de peces marinos de Colombia.
6. Libro rojo de invertebrados marinos de Colombia.
7. Las aguas de mi Ciénaga Grande. Descripciones de las condiciones ambientales de la Ciénaga Grande de Santa Marta.
8. No asignado.
9. Guía práctica para el cultivo de bivalvos marinos del Caribe colombiano: madreperla, ostra alada, concha de nácar y ostiones.
10. Aproximación al estado actual de la bioprospección en Colombia.
11. Plan nacional en bioprospección continental y marina.
12. Conceptos y guía metodológica para el manejo integrado de zonas costeras en Colombia. Manual 1: Preparación, caracterización y diagnóstico.
13. Manual de técnicas analíticas para la determinación de parámetros fisicoquímicos y contaminantes marinos: aguas, sedimentos y organismos.
14. Una visión de pesca multiespecífica en el Pacífico colombiano: adaptaciones tecnológicas.
15. Amenazas naturales y antrópicas en las zonas costeras colombianas.
16. Atlas de paisajes costeros de Colombia.
17. Atlas de la calidad de las aguas marinas y costeras de Colombia.
18. Manual del Sistema de Información Pesquera del Invemar: una herramienta para el diseño de sistemas de manejo pesquero.
19. Bacterias marinas nativas: degradadoras de compuestos orgánicos persistentes en Colombia.
20. Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC).
21. Manual metodológico sobre el monitoreo de los manglares del Valle del Cauca y fauna asociada, con énfasis en aves y especies de importancia económica (piangua y cangrejo azul).
22. Lineamientos y estrategias de manejo de la Unidad Ambiental Costera (UAC) del Darién.
23. Plan de manejo integrado de la zona costera UAC Llanura Aluvial del Sur, Pacífico colombiano.
24. Cartilla lineamientos y estrategias para el manejo integrado de la UAC del Darién, Caribe colombiano.
25. Cartilla etapas para un cultivo de bivalvos marinos (pectínidos y ostras) en sistema suspendido en el Caribe colombiano.
26. Programa nacional de investigación para la prevención, mitigación y control de la erosión costera en Colombia (PNIEC).
27. Modelo de uso ecoturístico de la bahía de Neguanje Parque Nacional Natural Tayrona.
28. Criadero de postlarvas de pectínidos de interés comercial en el Caribe colombiano.
29. Viabilidad de una Red de Áreas Marinas Protegidas en el Caribe colombiano.
30. Ordenamiento ambiental de los manglares del Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Caribe colombiano.
31. Ordenamiento ambiental de los manglares en La Guajira.
32. Ordenamiento Ambiental de los manglares del municipio de Timbiquí, Cauca (Pacífico colombiano).
33. Ordenamiento Ambiental de los manglares del municipio de Guapi, Cauca.

34. Ordenamiento Ambiental de los manglares del municipio de López de Micay, Cauca.
35. Avances en el manejo integrado de zonas costeras en el departamento del Cauca.
36. Ordenamiento ambiental de los manglares de la Alta, Media y Baja Guajira.
37. Aprendiendo a conocer y cuidar el agua en la zona costera del Cauca.
38. Guía de bienes y servicios del Old Point Regional Mangrove Park.
39. Aves del estuario del río Sinú.
40. Cultivo de pectínidos en el Caribe colombiano.
41. Planificación ecorregional para la conservación in situ de la biodiversidad marina y costera en el Caribe y Pacífico continental colombiano–Informe Técnico.
42. Guía para el reconocimiento de corales escleractinios juveniles en el Caribe.
43. Viabilidad socioeconómica del establecimiento de un AMP: la capacidad adaptativa de la comunidad de Nuquí (Chocó).
44. Guía metodológica para el manejo integrado de zonas costeras en Colombia. Manual 2: Planificación en la zona costera.
45. Pianguando: estrategias para el manejo de la piangua.
46. Avances en la reproducción y mantenimiento de peces marinos ornamentales.
47. Contribución a la biología y mantenimiento de peces marinos ornamentales.
48. Estrategia para el Fortalecimiento del Sistema de Indicadores Ambientales Marinos y Costeros de Colombia (Proyecto Spincam Colombia).
49. Lineamientos de manejo para la Unidad Ambiental Costera Estuarina río Sinú, Golfo de Morrosquillo, sector Córdoba.
50. Guía Municipal para la incorporación de determinantes ambientales de zona costera en los planes de ordenamiento territorial.
51. Manual para la pesca artesanal responsable de camarón en Colombia: adaptación de la red Surípera.
52. Cuidando la calidad de las aguas marinas y costeras en el departamento de Nariño. “Red de Vigilancia para la Conservación y Protección de las Aguas Marinas y Costeras de Colombia-RedCAM”.
53. Lineamientos de manejo para la Unidad Ambiental Costera Estuarina río Sinú-Golfo de Morrosquillo, sector Córdoba.
54. Propuesta de estandarización de los levantamientos geomorfológicos en la zona costera del Caribe colombiano.
- 54*. Área del Régimen Común Colombia-Jamaica: un reino, dos soberanos
55. Lineamientos de adaptación al cambio climático para Cartagena de Indias.
56. Evaluación y manejo de la pesquería de camarón de aguas profundas en el Pacífico colombiano 2010-2012.
57. Gestión costera como respuesta al ascenso del nivel del mar. Guía para administradores de la zona costera del Caribe.
58. Articulación del Subsistema de Áreas Marinas Protegidas al Sistema Regional de Áreas Protegidas del Caribe Colombiano.
59. Bases de la investigación pesquera participativa para la construcción de acuerdos de pesca responsable con mallas en el Distrito de Manejo Integrado Bahía de Cispatá.
60. Articulación del Subsistema de Áreas Marinas Protegidas (SAMP) al plan de acción del Sirap Pacífico.
61. Guía metodológica para el manejo integrado de zonas costeras en Colombia. Manual 3: Gobernanza.



invemar

COLOMBIA
50% MAR

Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras
"José Benito Vives De Andréis" - INVEMAR
Vinculado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Instituto de Investigaciones Marina y costeras
José Benito Vives de Andréis - INVEMAR
Sede Principal: Calle 25 No. 2-55, Playa Salguero,
Santa Marta D.T.C.H., Colombia
Teléfonos: (+57) (+ 5) 4328600
Telefax: (+57) (+ 5) 4328682
www.invemar.org.co