

# Las políticas nacionales oceánicas y costeras en la gobernabilidad marítima de Ecuador

## *The national oceanic and coastal policies in the maritime governance of Ecuador*

David Leonardo Vélez Altamirano

Investigador independiente, Ecuador

Correo electrónico: [dvelez2476@gmail.com](mailto:dvelez2476@gmail.com)

Orcid: 0000-0003-0619-2659

*Recibido: 25-agosto-2020. Aceptado: 15-marzo-2021. Publicado: 15-julio-2021.*

### Resumen

Este artículo analiza la contribución de las políticas nacionales oceánicas y costeras (PNOC) de Ecuador a la gobernabilidad marítima, mediante una comparación con Brasil y Colombia, países que tienen una visión estratégica planificada al respecto. Esta comparación resulta clave para establecer las bases de un modelo de gobernabilidad marítima aplicable al Ecuador. Para ello, acudimos a información proveniente de la normativa legal vigente de los tres países, así como a fuentes secundarias relevantes en el tratamiento sobre el tema que nos convoca. Entre los resultados obtenidos tenemos que, pese a que las PNOC ecuatorianas se encuentran vigentes, en el marco de los tratados regionales e internacionales no han logrado implementarse de forma efectiva, lo que ha afectado el trabajo de las diversas entidades gubernamentales a cargo. Para que estas políticas contribuyan a la gobernabilidad marítima de Ecuador se requiere de una serie de acciones a nivel Ejecutivo orientadas sobre todo a generar una mayor cooperación interinstitucional.

**Palabras clave:** políticas oceánicas y costeras, gobernabilidad marítima, espacios marítimos, entidades gubernamentales, Ecuador.

## Abstract

This article discusses Ecuador's oceanic and coastal policies (PNOC) contribution to maritime governance. The experience in Brazil and Colombia, countries with planned and strategic visions of maritime governance, has been considered. This comparison is key to build a maritime governance model applicable to Ecuador. This paper collects information from current legal regulations in three countries and also reviews relevant secondary sources. The results study show that operational Ecuadorian PNOC policies do not have meaningful incidence within regional and international treaties and, consequently, related government agencies perform poorly. Policies' contribution to Ecuador's maritime governance depends on some actions, particularly at the Executive level, such as greater inter-agency cooperation.

**Keywords:** ocean and coastal policies, maritime governance, maritime spaces, governmental entities, Ecuador.

## 1. Introducción

Los espacios marítimos juegan un papel fundamental en el desarrollo de la soberanía de Ecuador y de su población, por tal motivo, su uso adecuado y sostenible se convierte en una tarea permanente para el Estado. Desde principios del siglo XIX esta tarea fue asumida de manera total por la Armada del Ecuador, la cual, además, transportaba a las tropas, abastecía de alimentos y defendía la frontera marítima y las comunicaciones. Sin embargo “la Marina en estos cien años (1840-1940), dispondrá de unas pocas y débiles unidades que no podían considerarse una ‘fuerza naval’ capaz de proteger adecuadamente la soberanía o el comercio en el mar” (Dirección General de Intereses Marítimos, de la Armada del Ecuador [Digeim], 2005, p. 10).

Sin embargo, y en atención a una necesidad de modernización del Estado en el siglo XXI, en el contexto de la lucha creciente contra el narcotráfico y el contrabando, se produce una modificación estructural y organizacional en la que la Armada pierde esta atribución exclusiva y pasa a compartir tales competencias con otras entidades del Estado, tales como la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial en 2007 (dependiente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas); la Subsecretaría de Gestión Marino Costera en 2009 (dependiente del Ministerio del Ambiente); y el Comité Interinstitucional del Mar en 2012, adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). De este modo, se descentraliza la toma de decisiones y se amplía el espectro de instituciones y autoridades involucradas en la gestión marítima nacional.

Pese a lo anterior, la toma de decisiones al respecto no tiene por eje transversal la cooperación y la coordinación interinstitucional, pues “la multiplicidad de actores participantes, de puntos de decisión, de aprobaciones requeridas en cada decisión, provocan dos efectos negativos: la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión, y la aparición de decisiones inesperadas” (Aguilar, 1993, p. 53). En la

actualidad existe una serie de dificultades e interferencias, por ejemplo, la situación de la Autoridad Marítima del Ecuador, entidad encargada del control a los buques de tráfico nacional e internacional, la cual tiene competencias divididas entre la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, y la Dirección Nacional de Espacios Acuáticos en las áreas de seguridad y protección marítima, de manera especial en los procesos de emisión de permisos y documentos habilitantes de las embarcaciones.

Pese a la emisión de varios Decretos Ejecutivos (1111 del 12 de junio de 2008; 1087 del 7 de marzo de 2012 y 723 del 9 de julio de 2015), en los cuales se establecen las competencias, facultades y atribuciones de la Autoridad Portuaria y de Transporte Marítimo y Fluvial Nacional y de la Autoridad Marítima Nacional, no se ha podido generar un marco de gestión, regulación y control de las actividades en los espacios marítimos, ya que hay duplicidad de funciones.

En relación con lo anterior, el objetivo de esta investigación es analizar la contribución de las PNOC a la gobernabilidad marítima ecuatoriana mediante la comparación con los casos de Brasil y Colombia, países que se constituyen en modelos significativos en la región latinoamericana en cuanto a la visión marítima que han implementado en su gestión pública que se traduce en objetivos, planes y acciones encaminadas a generar un desarrollo de su potencial marítimo. Además, se pretende analizar los elementos que integran la gobernabilidad marítima ecuatoriana y su relación causa-efecto con la promulgación y entrada en vigor de las PNOC.

Esta investigación se basa en el análisis de las políticas oceánicas de los países antes mencionados; asimismo, analiza la normativa vigente bajo el amparo de la legislación nacional y la comparación de sus lineamientos con los modelos de Brasil, país del cual se analiza la Política Nacional Marítima y los decretos de conformación de la Comisión Interministerial de los Recursos del Mar; y Colombia, país del cual se analiza la Política Nacional Oceánica y de los Espacios Costeros, así como la conformación de la Comisión Colombiana del Océano. En el caso de Ecuador, se examinaron los documentos públicos que se vinculan con las políticas públicas, entre ellos, los decretos ejecutivos y el Plan Nacional de Desarrollo, para luego observar cuáles son las dificultades interinstitucionales ya mencionadas.

La estructura del artículo consta, en primer lugar, de una revisión sobre los conceptos de coordinación interinstitucional, gobernabilidad marítima, políticas públicas y el marco de planificación y políticas marítimas del Ecuador. A renglón seguido, se realiza la comparación de las políticas marítimas en vigencia en Brasil, Colombia y Ecuador, así como de los órganos de administración encargados de su aplicación. En un tercer acápite, se presenta la situación actual sobre la gobernabilidad marítima de los países objeto del análisis. Para finalizar, se exhibe una serie de conclusiones.

## 2. Algunos conceptos claves para la discusión

### 2.1. Coordinación interinstitucional

Entre los principios para una adecuada Administración pública se encuentra la coordinación, la cual se la define como “un principio organizativo que pretende lograr la unidad en la actuación administrativa entre diferentes Administraciones o entre órganos pertenecientes a ámbitos distintos de una misma Administración, no relacionados por el principio de jerarquía” (Escuela de Administración Regional, 2009, p. 5). Por ende, la coordinación pretende alcanzar la acción común y coherente de la Administración, al evitar acciones contrapuestas entre los diferentes órganos administrativos sin afectar o influenciar en las competencias propias de cada institución (Sánchez, 2002).

Se puede afirmar, por tanto, que la coordinación evita las contradicciones y disfunciones de la Administración, al generar las acciones conjuntas de las autoridades en el ejercicio de sus competencias, de modo que se logre la integración de actos parciales en el sistema global de la Administración gubernamental (Barrio, 2000). La coordinación tiene un carácter impositivo en el que las decisiones suelen ser compartidas, en tanto se respete las competencias y autonomía de cada entidad.

### 2.2. Gobernabilidad marítima

Se define a la gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/Gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz (Camou, 2001); es decir, la capacidad del Gobierno de atender de manera efectiva las demandas de la sociedad. La gobernabilidad se la define como la capacidad legítima y general de dirección de cualquier entidad o sistema social, lo que incluye sus recursos naturales, cuyas acciones, actividades y controles están orientadas al bienestar de los individuos participantes de ese sistema social (Kooiman, 2008).

Gómez (2015) destaca que la gobernabilidad marítima está regulada por la rectoría y las competencias de cada entidad pública establecidas en el marco legal nacional, por su capacidad tanto en el ámbito específico como en su ámbito de gestión y por el interés de cumplir las actividades y responsabilidades encomendadas (Gómez, 2015). Se puede apreciar que la ejecución de acciones orientadas a alcanzar la gobernabilidad marítima no es responsabilidad exclusiva de una sola institución, sino que involucra el esfuerzo conjunto de las diferentes entidades gubernamentales con injerencia en los espacios marítimos, lo que refleja la aplicación de los principios de cooperación y coordinación administrativa.

### 2.3. Políticas públicas

Las políticas públicas son acciones de gobierno con interés en lo público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos específicos y en la cual participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones (Franco, 2018).

Para el caso ecuatoriano la definición más acorde es la planteada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades, 2011), que define a las políticas públicas como un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos.

Para Rodríguez (2011, p. 69), las políticas oceánicas se constituyen en la “definición político-institucional –para el largo plazo– de las grandes orientaciones del Estado y la nación, en la esfera marítima y oceánica, en función de sus intereses marítimos y nacionales”. Rodríguez indica que las políticas oceánicas se constituyen en política pública pues son de carácter institucional, decisoria, causal y vinculante.

### **3. Marco de la planificación y políticas marítimas en Ecuador**

En Ecuador el marco normativo para la planificación nacional y emisión de las políticas públicas surge desde la Constitución de Montecristi (CRE, 2008), la cual en su artículo 277 establece que es deber del Estado el dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo, mientras que en el numeral 3 del mismo artículo establece que también es deber el generar y ejecutar políticas públicas y controlar y sancionar su incumplimiento (Asamblea Nacional, 2008). Para llevar a cabo esto, se establece en el artículo 280 de la misma CRE que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento al cual se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado y la inversión y asignación de los recursos públicos. Se subraya que su observancia será de carácter obligatorio para el sector público (Asamblea Nacional, 2008).

De lo anterior se deduce que el PND, legitimado por la CRE, es el instrumento que plasma y alinea todas las políticas, planes, programas y acciones a nivel público del país. Idea que es reforzada por lo establecido en el artículo 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en el cual se define que el PND es “la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores” (COPFP, 2010, art. 54).

Sin embargo, el PND “Toda una Vida” 2017-2021 no contiene ningún objetivo que se relacione de modo específico con el aprovechamiento y desarrollo de los espacios marítimos bajo la jurisdicción nacional. Esto evidencia la falta de visión marítima en Ecuador, lo cual, a su vez, dificulta la aplicación y ejecución de las políticas, planes y programas para el aprovechamiento de los espacios marítimos y sus recursos por parte de las entidades responsables. Toda política pública debe estar alineada a los diferentes objetivos establecidos en el PND, sin embargo, en el caso de las Políticas Nacionales Oceánicas y Costeras (PNOC) establecidas en Resolución del Comité Interinstitucional del Mar No. 001-PCIMAR-2014, del 20 de octubre de 2014, al no estar de forma directa vinculadas a un objetivo específico del PND, se dificulta su adecuada implementación y la ejecución de programas y proyectos orientados al cumplimiento de las mismas.

Otro factor que contribuye a la falta de planificación es que luego de la publicación de las PNOC no se han ejecutado las acciones necesarias para su puesta en marcha, por lo que es necesario elaborar un plan de acción multisectorial que permita su implementación como elemento de gestión. En el gráfico 1 se puede apreciar el alineamiento de los elementos de la planificación nacional vigentes en Ecuador, dentro de los cuales se encuentra un instrumento transversal y de carácter interinstitucional denominado Agenda de Desarrollo Marino Costera, el cual hasta la presente fecha no se encuentra elaborado ni está en vigencia.

Gráfico 1  
Instrumentos de planificación nacional



Fuente: Setemar (2015).

Para suplir la falta de planificación institucional se cuenta dentro del PND con la Estrategia Nacional del Territorio, la cual señala la importancia de los espacios marítimos por su potencial de recursos minerales (Senplades, 2017). En diversos lineamientos de la misma se mencionan acciones orientadas a una gestión sostenible del denominado territorio marino-costero. Estos lineamientos se pueden ajustar a las PNOC, pero no se puede evidenciar que aún se hayan implementado de manera efectiva.

Igual situación ocurre con el Plan de Ordenamiento Espacial Marino Costero (Poemc) aprobado mediante Resolución del Comité Interinstitucional del Mar No. 002-CIM-2017 del 10 de mayo de 2017. En dicha resolución, en su Disposición General Primera, el Comité mencionado establece un plazo de 180 días para la elaboración de la Agenda Intersectorial del Mar. De forma adicional, en la Disposición General Segunda se establece un plazo de treinta días para definir las líneas bases de los indicadores del Poemc como parte de la elaboración de la Agenda Intersectorial del Mar y así garantizar la implementación del plan. Pese a haberse vencido los plazos fijados en dicha resolución, ni la Agenda Intersectorial del Mar, ni las líneas bases de los indicadores del Poemc han sido establecidos a la fecha de manera oficial. Si bien, los objetivos planteados en el Poemc se encuentran alineados con las PNOC, no existe una verdadera incidencia ni en la planificación ni en la Administración pública.

Se puede apreciar que a pesar de que existe un marco legal nacional amplio y detallado, los avances reales en la implementación del mismo han sido muy limitados. Por ejemplo, las PNOC que se constituyen en un elemento base para la gestión de los espacios marítimos no están ligadas al PND, en tanto que los documentos derivados de las mismas, que deben materializar la implementación de las PNOC y la coordinación y cooperación interinstitucional de las diferentes entidades gubernamentales, no han sido aún efectivas pese a haber transcurrido el tiempo establecido para dicha tarea. Por ende, no se cuenta con un marco legal íntegro y eficiente que contribuya a una verdadera y estructurada gobernabilidad marítima, contrario a lo que ocurre en Brasil y Colombia.

#### **4. Comparación de las políticas oceánicas con Brasil y Colombia**

Las políticas oceánicas de Brasil y Colombia son el resultado de un esfuerzo de largo alcance y carácter multisectorial que buscaba incluir la visión de los diferentes actores y entes públicos dedicados a los espacios marítimos. En Ecuador, este proceso, además de ser reciente (luego del año 2008), la participación multisectorial ha sido limitada.

Para el caso de Brasil la Política Nacional Marítima fue publicada mediante Decreto 1265 del 11 de octubre de 1994, con el propósito de dirigir el desarrollo de las actividades marítimas del país de una manera integrada y armónica para el uso efectivo, racional y total del mar y las aguas interiores de acuerdo con los intereses nacionales (Presidencia de la República Brasil, 1994). Dentro del decreto se plantea la relación de las políticas interministeriales y sectoriales con las actividades marítimas mediante catorce objetivos. Para alcanzarlos, se implementaron una serie de acciones que se han ejecutado a lo largo de los años y las cuales se han agrupado en planes y programas que abarcan diferentes aspectos de la gestión de los espacios marítimos, los cuales se mencionarán más adelante.

Otro ejemplo a nivel regional es Colombia, país que elaboró los lineamientos de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC) en el año 2002, con ayuda de la Comisión Colombiana del Océano. Esta política sirvió de

base para el diseño y adopción de una política de Estado que buscara identificar las problemáticas y necesidades allí incluidas, política que se materializó en 2007 con la emisión de la PNOEC. A partir de entonces, Colombia cuenta con un instrumento de política integral, sistémica y de totalidad que le permite garantizar el aprovechamiento sostenible de los espacios marítimos y sus recursos (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

La PNOEC colombiana fue sometida a un proceso de actualización entre 2014-2016, con lo cual se generó la PNOEC 2016-2030. Esta actualización con visión al año 2030 busca, entre otros elementos, procurar el fomento de los intereses marítimos nacionales, el aprovechamiento sostenible de los recursos y promoción del desarrollo nacional, lo que incluye los conceptos de economía azul y seguridad marítima como herramientas de gestión (Comisión Colombiana del Océano, 2017). En la tabla 1 se sintetizan los objetivos de las PNOC de los tres países en estudio.

Tabla 1  
Objetivos de las políticas oceánicas y costeras de Brasil, Colombia y Ecuador

País	Objetivos
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de una cultura nacional marítima.</li> <li>• Racionalidad y aprovechamiento de las actividades marítimas.</li> <li>• Independencia tecnológica nacional, en el área de las actividades marítimas.</li> <li>• Investigación y explotación racional de recursos vivos, en especial para producción alimenticia, así como de recursos no vivos en los mares, lecho y subsuelo marino.</li> <li>• Producción en el país de buques, embarcaciones, equipos y materiales específicos para el desarrollo de las actividades marítimas y con la defensa de los intereses marítimos del país.</li> <li>• Mejora de la infraestructura portuaria del país, vías de navegación y reparaciones navales.</li> <li>• Optimización de las vías internas y externas de transporte marítimo.</li> <li>• Protección ambiental en las áreas en las que las actividades marítimas tengan lugar.</li> <li>• Entrenamiento, evaluación y uso racional de los recursos humanos requeridos para las actividades marítimas.</li> <li>• Privatización de las actividades marítimas en las que la administración del Estado no se constituya en un imperativo estratégico o de seguridad nacional.</li> <li>• Obtención de beneficios derivados de la participación en instrumentos internacionales relativos a los intereses marítimos.</li> <li>• Protección de las actividades marítimas y salvaguarda de los intereses nacionales relacionados al mar.</li> <li>• Imagen positiva del país en el exterior, en apoyo a la acción diplomática brasilera.</li> <li>• Garantía de la existencia de un poder naval de dimensiones compatibles con otros componentes del poder marítimo.</li> </ul>

Continúa página siguiente.

Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los espacios marítimos por medio del ejercicio de la soberanía, la promoción de los intereses marítimos y la cooperación internacional, al encaminar al país hacia un liderazgo regional en los temas del mar.</li> <li>• Salvaguardar la soberanía e integridad del territorio marítimo nacional.</li> <li>• Alcanzar el liderazgo regional en cuanto al desarrollo del sistema portuario, el transporte marítimo, la industria naval, el uso sostenible de los recursos marino-costeros y el turismo marítimo y recreativo, al crear así las condiciones que favorezcan el desarrollo económico del país.</li> <li>• Establecer un ordenamiento marino-costero que permita compatibilizar las distintas visiones, políticas, planes, programas y acciones sobre el territorio, al buscar un desarrollo espacial armónico e integrado en el marco de la gobernanza que brinde bienestar y genere condiciones de seguridad a las poblaciones costeras.</li> <li>• Generar las condiciones necesarias que permitan mantener un ambiente marino-costero sano y promuevan la conservación y el uso sostenible de los recursos.</li> <li>• Generar y fortalecer la conciencia y apropiación territorial marítima, los programas académicos orientados al mar y el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación, al crear las condiciones que permitan la inserción de la cultura marítima en el quehacer nacional.</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservar el patrimonio natural y cultural, los ecosistemas y la diversidad biológica de la zona marina y costera, por medio del respeto de los derechos de la naturaleza en el Ecuador continental, el archipiélago de Galápagos, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la Antártida.</li> <li>• Prevenir, controlar y mitigar la contaminación de los espacios marítimos nacionales y zonas costeras.</li> <li>• Desarrollar y fomentar la investigación científica y la innovación tecnológica para la sociedad del conocimiento justa y solidaria, en los ámbitos oceánicos y marino-costeros.</li> <li>• Fomentar las actividades productivas y de prospección para el uso eficiente, inclusivo y sostenible de los recursos de la zona costera, oceánica, alta mar y fondos marinos.</li> <li>• Fomentar un sistema integral logístico, de comercialización y transporte marítimo, que se ajuste a la planificación nacional y a las demandas internacionales, y que contribuya a una competitividad sistémica.</li> <li>• Promover la inserción estratégica del Ecuador en el Océano Pacífico y en la Antártida.</li> <li>• Garantizar la soberanía, los derechos soberanos y la seguridad nacional en el mar, en el marco de la Convemar y otros acuerdos internacionales suscritos en el ámbito oceánico y marino-costero.</li> <li>• Reducir la vulnerabilidad y mejorar la adaptación de poblaciones y ecosistemas ante el cambio climático y eventos naturales que afecten a la zona oceánica y marino-costera.</li> <li>• Establecer el ordenamiento territorial oceánico y marino costero que articule de manera coherente, complementaria y sostenible las diversas intervenciones humanas.</li> </ul>

**Fuente:** Decreto 1265 del 11 de octubre de 1994 (Presidencia de Brasil); Comisión Colombiana del Océano; Resolución CIM 001-PCIMAR-2014 (Ecuador). Tabla elaborada por el autor (2020).

Como puede apreciarse, en mayor o menor medida las políticas establecidas por estos países abarcan los mismos campos de acción. En el caso de Brasil, las acciones a cumplir se agruparon en los siguientes campos: relaciones internacionales, transportes acuáticos, construcción naval, desarrollo e investigación, recursos del mar, personal y seguridad (Presidencia de la República Brasil, 1994). A posterior, con el desarrollo del concepto de Amazonía Azul, el Estado brasilero agrupó las acciones en los siguientes planes y programas: Programa Antártico, Plan Sectorial para los Recursos del Mar, Plan de Levantamiento de la

Plataforma Continental Brasileira, Programa de Conciencia Marítima y Programa de Gerenciamiento Costero. Cada uno de estos programas y planes están conformados por una serie de acciones y objetivos cuyo monitoreo está a cargo de la Comisión Interministerial de Recursos Marinos (CIRM).

Otra diferencia, con respecto a Ecuador, es que tanto Brasil como Colombia incluyen en sus políticas la creación de una cultura o conciencia marítima, la cual contribuye en la gestión exitosa de los espacios marítimos y sus actividades. También incluyen políticas orientadas al desarrollo de la industria naval, situación no considerada en las PNOEC del Ecuador.

Las PNOEC no han sido materializadas en planes o proyectos que permitan su contribución de manera efectiva al desarrollo marítimo del país. Como se puede apreciar, es una realidad muy distinta a la de Brasil y Colombia. Este último país, incluso ha establecido un Sistema de Información Oceánica y Costera (Sinoc) que tiene por finalidad recopilar, estructurar y difundir información que apoye la planificación, seguimiento y evaluación de las PNOEC (Comisión Colombiana del Océano, 2021).

Se debe destacar también que en Colombia la Comisión Colombiana del Océano promulgó el plan de acción para la aplicación e implementación de las PNOEC, con acciones, metas e indicadores definidos para cada una de las mismas. Como indicador de cumplimiento de las PNOEC se utiliza el Índice de Salud de los Océanos (IdSO), herramienta utilizada a escala global que evalúa diez metas sobre aspectos ambientales, económicos y sociales para diagnosticar de forma integral y cuantitativa el estado de salud de los espacios marítimos, tales como provisión de alimentos, pesca artesanal, biodiversidad, protección de área costera, sentido de pertenencia, entre otros (Ministerio del Ambiente, 2020). En el caso colombiano, se ha valorado la salud de los espacios marítimos en 60/100, siendo el puntaje global 71/100, lo que le permite evaluar de manera cuantitativa y clara la efectividad de la aplicación de sus políticas y, de ser necesario, redefinir los planes y acciones para cumplir con las mismas (Comisión Colombiana del Océano, 2021)

En Ecuador el IdSO se ha utilizado como una iniciativa particular por el Ministerio del Ambiente en las provincias de Manabí y Santa Elena, pero no como una herramienta de evaluación de la aplicación de las PNOEC. Esto se debe a que dicha herramienta se ha empleado más bien como un elemento de análisis local y no nacional, además de emplear solo una visión sectorial al no promover una visión multisectorial e integral que decante en acciones coordinadas que procuren el desarrollo armónico de las actividades en los espacios marítimos de las jurisdicciones estudiadas. Esto evidencia la falta de coordinación entre entes gubernamentales nacionales (Ministerio del Ambiente, 2020).

Las PNOEC de Ecuador no han sido concretadas a nivel de objetivos, acciones, metas e indicadores, ya que no hacen parte de la planificación nacional, pues ningún objetivo del PND vigente guarda relación directa con las mismas. Incluir

estas políticas en el PND del siguiente Gobierno (2021-2025) es oportuno para que tengan el adecuado sustento legal y financiero para su puesta en acción. En tal sentido, Martínez establece que la oceanopolítica debe ser considerada como un modelo de desarrollo para los Estados, ya que el océano es el espacio natural para el desarrollo y crecimiento futuro del Estado (Martínez, 1993). Asimismo, la Armada de Chile plantea que debe existir una relación estrecha entre los objetivos nacionales y la política oceánica nacional, es decir, un objetivo oceánico nacional (Armada de Chile, 1994). El PND de Ecuador no tiene ninguna de estas dos visiones oceanopolíticas, lo que dificulta la adecuada inserción y aplicación de las PNOG, pues al no estar ligadas al PND no se puede asignar recursos para la ejecución de planes, programas y proyectos que permitan su materialización.

#### **4.1. Comparación de los órganos de dirección**

Un aspecto tan importante como la generación e implementación de las políticas es la conformación o actualización del órgano encargado de su seguimiento, evaluación. En relación con esto, es necesario que el proceso sea dirigido desde el más alto nivel de gestión pública. En Brasil el organismo responsable es la Comisión Interministerial de Recursos Marinos (CIRM), creada mediante Decreto 74557 del 12 de septiembre de 1974, modificada mediante Decreto 3939 del 26 de septiembre de 2001 y actualizada mediante Decreto 9858 de 25 junio de 2019. Es coordinada por el comandante de la Marina de Brasil e integrada por los diferentes ministerios involucrados en las actividades a ser ejecutadas en los espacios marítimos.

En el caso de Colombia, mediante Decreto 347 del 1 de marzo de 2000 se modificó la Comisión Colombiana de Oceanografía, y pasó a denominarse Comisión Colombiana del Océano (CCO), un órgano intersectorial de asesoría, consulta, planificación y coordinación del Gobierno colombiano en materia de Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros y sus diferentes temas conexos relacionados con el desarrollo sostenible de los mares colombianos y sus recursos (Comisión Colombiana del Océano, 2019).

En Ecuador, mediante Decreto Ejecutivo 990 del 29 de diciembre de 2011, se crea el Comité Interinstitucional del Mar (CIM) como un ente de aprobación de política pública intersectorial del mar, articulación y seguimiento, en el marco de la planificación y desarrollo nacional. Su conformación y atribuciones han sido modificadas en más de una oportunidad, siendo la más reciente mediante Decreto Ejecutivo 1197 del 20 de noviembre del 2020. En la tabla 2 se observan los integrantes de los órganos gubernamentales encargados de cada país junto con las entidades y autoridades que lo conforman.

Tabla 2  
Conformación de los órganos directores

País	Entidad
Brasil (Comisión Interministerial para los Recursos del Mar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa Civil de la Presidencia de la República</li> <li>• Ministerio de Justicia y Seguridad Pública</li> <li>• Ministerio de Defensa</li> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Ministerio de Economía</li> <li>• Ministerio de Infraestructura</li> <li>• Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentos</li> <li>• Ministerio de Educación</li> <li>• Ministerio de Ciudadanía</li> <li>• Ministerio de Salud</li> <li>• Ministerio de Energía y Minas</li> <li>• Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicaciones</li> <li>• Ministerio del Medio Ambiente</li> <li>• Ministerio de Turismo</li> <li>• Ministerio de Desarrollo Regional</li> <li>• Comando de la Marina de Brasil</li> </ul>
Colombia (Comisión Colombiana del Océano)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vicepresidencia de la República de Colombia</li> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>• Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</li> <li>• Ministerio de Minas y Energía</li> <li>• Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</li> <li>• Ministerio de Educación</li> <li>• Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</li> <li>• Ministerio de Transporte</li> <li>• Armada Nacional</li> <li>• Departamento Nacional de Planeación</li> <li>• Dirección General Marítima</li> <li>• Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias</li> <li>• Invermar</li> <li>• Asociación Colombiana de Universidades, Ascun</li> <li>• Delegado del señor Presidente de la República de Colombia vinculado al Sector Productivo</li> <li>• Delegado del señor Presidente de la República de Colombia vinculado a ONG ambientales</li> <li>• Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia</li> </ul>

*Continúa página siguiente.*

Ecuador (Comité Interinstitucional del Mar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El titular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, o su delegado permanente, quien lo presidirá y ejercerá la Secretaría Técnica</li> <li>• El titular del Ministerio de Defensa Nacional, o su delegado permanente</li> <li>• El titular del Ministerio del Ambiente y Agua, o su delegado permanente</li> <li>• El titular del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, o su delegado permanente</li> <li>• El titular de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, o su delegado permanente</li> <li>• El titular de la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”, o su delegado permanente</li> <li>• El titular del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, o su delegado permanente</li> <li>• La Dirección General de Intereses Marítimos de la Armada actuará como Asesor Técnico permanente del Comité con voz y sin voto</li> </ul>
--	---

Fuente: elaborado por el autor (2020), con base en el Decreto 9858 de 25 junio de 2019 (Presidencia Brasil); Decreto 347 del 1 de marzo de 2000 (Presidencia de la República de Colombia); Decreto 1197 del 20 de noviembre de 2020 (Presidencia de la República de Ecuador).

Lo que se observa en Brasil y Colombia, es que tanto el CIRM como la CCO cuentan con una participación más amplia de entidades, sobre todo, dirigidas desde el más alto nivel de Gobierno: en el caso de Brasil desde la Presidencia de la República y en el de Colombia desde la Vicepresidencia de la República. En ambos casos la secretaría técnica está a cargo de las Armadas, que son instituciones de carácter predominantemente técnico, y que en Sudamérica se han visto durante décadas involucradas de manera directa en el fomento, desarrollo y gestión de los espacios e intereses marítimos. Para el caso ecuatoriano se evidencia que es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el que preside y tiene la secretaría técnica del CIM.

Otro factor adicional en la estructura es la falta de representación de otros entes y niveles de Gobierno que guardan relación con las actividades que se ejecutan en los espacios marítimos del Ecuador. Sería adecuada la inclusión de otros ministerios como el de Recursos No Renovables y por lo menos un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del borde costero ecuatoriano, con lo cual se lograría generar la participación de los distintos niveles de Gobierno. No obstante, en Ecuador el accionar respecto con la población costera ha sido muy limitada, con reuniones esporádicas cuyas resoluciones no se han materializado en acciones concretas. Las diferentes entidades gubernamentales sectoriales continúan actuando de manera individual, sin aprovechar la oportunidad de emplear un marco de coordinación interinstitucional como es el CIM.

## 5. Situación de la gobernabilidad marítima del Ecuador

La gobernabilidad marítima requiere de la coordinación de diferentes entes gubernamentales. De lo expuesto, en los casos de Brasil y Colombia, las resoluciones y regulaciones sobre las actividades en espacios marítimos son tomadas por un solo ente gubernamental: la Comisión Interministerial de Recursos Marinos (CIRM) en Brasil y la Comisión Colombiana del Océano (CCO), de forma respectiva. Esto permite que las decisiones que se toman a nivel gubernamental, así como las acciones

que se ejecutan para alcanzar los objetivos planteados por el Estado, guarden coherencia entre sí. Tal situación no se evidencia en Ecuador. Si bien, el CIM dentro de sus atribuciones tiene el articular y coordinar las políticas nacionales y demás acciones relativas al espacio marítimo, existen de manera simultánea otros entes gubernamentales a nivel sectorial orientados a la regulación de las actividades en los espacios marítimos, entre ellos se destacan los que se detallan en la tabla 3.

Tabla 3  
Comités nacionales sobre temas de espacios marítimos en Ecuador

Comité	Integrantes	Creación	Objetivo
Comité del Límite Exterior de la Plataforma Continental Ecuatoriana (Clepce)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, quien lo presidirá</li> <li>Ministro de Defensa Nacional</li> <li>Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo</li> <li>Comandante General de la Armada</li> <li>Director General de Intereses Marítimos, como secretario</li> <li>Director del Instituto Oceanográfico de la Armada, como organismo técnico</li> </ul>	Decreto Ejecutivo 291 del 18 de enero del 2018	Instancia encargada de elaborar la propuesta para la determinación y definición del límite exterior de la plataforma continental marina del Ecuador más allá de las 200 millas
Comité de Protección del Medio Marino y Marino Costero del Ecuador (Coproamar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsecretario de Gestión Marino Costera, quien lo presidirá</li> <li>Subsecretario de Calidad Ambiental</li> <li>Subsecretario de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial</li> <li>Subsecretario de Acuicultura</li> <li>Subsecretario de Recursos Pesqueros</li> <li>Director de la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos</li> <li>Director del Parque Nacional Galápagos</li> <li>Director del Instituto Oceanográfico de la Armada</li> <li>Director General de Intereses Marítimos</li> <li>Con voz y sin voto:</li> <li>Asesor jurídico de SGMC</li> <li>Asesor jurídico de Dirnea</li> <li>Asesor jurídico de SPTMF</li> <li>Asesor jurídico del la Subsecretaría de Acuicultura</li> <li>Asesor jurídico de la Subsecretaría de Recursos Pesqueros</li> <li>Superintendentes de los Terminales Petroleros de Balao, La Libertad y el Salitral</li> </ul>	Acuerdo Interministerial 001/ 2018 del 1 de febrero del 2018	Asesorar al Estado y a las instituciones que lo requieran, sobre la implementación y cumplimiento de la normativa derivada de los convenios y tratados internacionales que tengan relación con la prevención y control de la contaminación en las zonas marinas y marino-costeras y la ocasionada por los buques, artefactos navales y otros, provenientes de la actividad marítima para su aplicación dentro de los espacios jurisdiccionales

*Continúa página siguiente.*

Comité de Seguridad Marítima (Cosema)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director Nacional de los Espacios Acuáticos</li> <li>• Director General de Intereses Marítimos</li> <li>• Director del Instituto Oceanográfico de la Armada</li> <li>• Director de la Escuela Mercante</li> <li>• Comandante del Cuerpo de Guardacostas</li> <li>• Capitán de Puerto de Guayaquil</li> <li>• Subdirector Nacional de los Espacios Acuáticos</li> <li>• Jefe de Asesoría Técnica de la Dirnea</li> <li>• Jefe de Asesoría Jurídica de la Dirnea</li> <li>• Jefe de Coordinación de Seguridad y Protección Marítima</li> </ul>	Resolución Dirnea 001/2016 del 9 de noviembre del 2016	Asesorar a la Dirección Nacional de los espacios Acuáticos en la implementación y cumplimiento de la normativa nacional e internacional promulgada por la Organización Marítima Internacional, para su aplicación nacional y el establecimiento de recomendaciones para la adecuada administración marítima de los espacios acuáticos
Comité de Seguridad de Maniobras (Cosema)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director general de Puertos de la SPTMF</li> <li>• Capitanía de Puerto de Guayaquil</li> <li>• Autoridad Portuaria de Guayaquil</li> <li>• Contecon S. A.</li> </ul>	Resolución SPTMF 135-13 del 13 de septiembre de 2013	Establecer normas de seguridad para las maniobras en las vías de navegación y áreas portuarias
Comité Interinstitucional de Acuicultura y Pesca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministro de Producción, Comercio Exterior e Inversiones; el cual lo presidirá</li> <li>• Ministro de Agricultura y Ganadería</li> <li>• Ministro de Transporte y Obras Públicas</li> <li>• Un representante del sector pesquero</li> <li>• Un representante del sector acuicultura</li> </ul>	Decreto Ejecutivo 520 del 20 de septiembre del 2018	Ser el cuerpo colegiado de la Función Ejecutiva, rector de la política pública de acuicultura y pesca

Fuente: elaborado por el autor (2020) con base en los Decretos Ejecutivos, Acuerdos Ministeriales y Resoluciones (Ecuador).

Como se puede apreciar, cada uno de los comités tiene una conformación distinta y cuenta con un propósito específico relacionado con los espacios marítimos y sus actividades. El accionar disperso de cada uno de ellos termina causando interferencias entre sí y en la no optimización de recursos, lo que dificulta la gestión adecuada de los espacios marítimos del Ecuador debido a la no aplicación de una visión integrada y multisectorial, como lo requieren los espacios marítimos. Pese a que cada uno de los comités busca cumplir con las PNOC y con los objetivos del Poemc, las acciones generan afectaciones a los diferentes usuarios de la comunidad marítima y por lo tanto al desarrollo nacional. Por ejemplo, mientras un sector del Estado con visión ambientalista participa, por intermedio del Ministerio del Ambiente, en la creación de un corredor de conservación marítima en el Pacífico Este junto con Costa Rica, Panamá y Colombia,

lo cual incide en las áreas de pesca disponible y autorizada para los pescadores ecuatorianos, a escala nacional no se han conformado los grupos de trabajo que deben integrar el Comité Asesor Técnico, entre los cuales se debe incluir el sector pesquero (Corredor Marino del Pacífico Este Tropical, 2021), lo cual produce que las decisiones que se tomen dentro de la antes mencionada iniciativa no cuenten con una visión integral.

Se puede afirmar que al momento no existe una gobernabilidad real de los espacios marítimos ecuatorianos, ya que no se aplica de manera plena lo dispuesto en el artículo 226 de la CRE en cuanto a que las instituciones del Estado tendrán “el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución” (Asamblea Nacional, 2008). Lo adecuado, para alcanzar la verdadera gobernabilidad marítima en Ecuador, sería la integración dentro del seno del CIM de todos los comités relacionados con las actividades en los espacios marítimos, como subcomités o grupos de trabajo, de manera que la labor sea realmente coordinada y armónica, y las acciones a implementar serían establecidas mediante resoluciones del CIM, respetando la rectoría y competencia de cada autoridad sectorial.

Por ende, las PNOG, pese a estar elaboradas de forma adecuada, no realizan un aporte significativo a la gobernabilidad marítima del Ecuador, situación que podría ser corregida de tomarse las acciones que más adelante bien requieren el esfuerzo y trabajo de los entes intergubernamentales, mediante la cooperación y coordinación institucional, para lo cual se requiere:

- Incluir las PNOG en el Plan Nacional de Desarrollo;
- Establecer una nueva estructura y funcionamiento del CIM, así como de sus subcomités y grupos de trabajo, mediante la publicación de un nuevo Decreto Ejecutivo;
- Elaborar las acciones, metas e indicadores para la implementación de las PNOG, de manera multisectorial y coordinada desde el CIM;
- Levantar las líneas bases de los indicadores, de manera multisectorial y coordinada desde el CIM.

#### 4. Conclusiones

La comparación y revisión de modelos significativos regionales, como es el caso de Brasil y Colombia, contribuye a generar alternativas que pueden ser empleadas en Ecuador para mejorar las condiciones de gobernabilidad marítima adaptándolas a la realidad nacional, como es el caso de la reorganización del CIM bajo un modelo similar al de Colombia, y la implementación de planes y programas para la materialización de las políticas marítimas, bajo un modelo similar al de Brasil. La investigación permite visualizar que tanto en Brasil como Colombia han alcanzado una implementación y evaluación de las políticas marítimas, lo cual ha generado un marco de gobernabilidad en el cual se promueve el trabajo coordinado de los entes gubernamentales, lo que da origen a las bases de una gestión pública que contribuya al desarrollo marítimo de los países.

Se considera como una opción de mejora que el modelo implementado en Colombia pueda aplicarse al caso ecuatoriano, pues se observa que al igual que en el vecino país, Ecuador cuenta con ministerios y secretarías que tienen atribuciones, competencias y responsabilidades en la gestión de los espacios marítimos. Basado en lo anterior, es pertinente que la CIM sea presidida por el vicepresidente de la República, de manera que el accionar del CIM sea parte del más alto nivel de gestión del Gobierno ecuatoriano. De igual manera, se considera adecuado que la Secretaría Técnica sea asumida por la Dirección General de Intereses Marítimos de la Armada del Ecuador, pues esta entidad cuenta con el personal capacitado. Para efectuar tales cambios se requiere la emisión de un nuevo decreto ejecutivo.

En el caso de Ecuador se puede concluir que a pesar de que existe el marco normativo para la planificación e implementación de las políticas marítimas, la no inclusión de las PNOC en el Plan Nacional de Desarrollo dificulta la ejecución de planes, programas y proyectos orientados a la implementación de las mismas en el país, generando a su vez que el aporte de las mismas a la gobernabilidad marítima del país sea mínimo. Por último, esta investigación permite advertir que una adecuada coordinación de los esfuerzos individuales de los diferentes entes gubernamentales nacionales puede incidir en la correcta gobernabilidad marítima, lo que contribuye así al desarrollo nacional y a la búsqueda de bienestar social de las personas que dependen de estos espacios.

Debido a que el PND tiene una vigencia de cuatro años, y considerando que se debe empezar la elaboración de un nuevo Plan, se estima por alternativa que el Comité Interinstitucional del Mar participe en su elaboración con los delegados de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador para que así se incluyan objetivos y acciones estratégicas relacionadas a la implementación de las PNOC. Esto permitiría alcanzar una verdadera inclusión de las mismas en la planificación nacional. A posterior, una vez definido el objetivo oceánico nacional al cual se alineen y relacionen las PNOC, se debe trabajar en la elaboración y promulgación de los diferentes documentos de planificación que a la presente fecha no se lo ha hecho.

## 5. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. Ciudad de México.
- Armada de Chile (1994). *Bases para una Oceanopolítica Nacional*. Valparaíso.
- Asamblea Nacional (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Recuperado de [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO\\_PLANIFICACION\\_FINAZAS.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf)
- Barrio García, G. (2000). Principios de Relación entre Administraciones Públicas. *Anuario da Facultade de Dereito*, 67-82.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. Ciudad de México: Flacso-Sede México.
- Comisión Colombiana del Océano (2021). Sistema Nacional de Información Oceánica y Costera. Recuperado de <http://www.cco.gov.co/sinoc.html>
- \_\_\_\_\_ (6/7/2019). *Comisión Colombiana del Océano*. Recuperado de <http://www.cco.gov.co/cco/nosotros/la-comision.html>

- \_\_\_\_ (2017). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros PNOEC*. Bogotá.
- Comité Interinstitucional del Mar (2014). *Resolución No. 001-PCIMAR-2014: Políticas Nacionales Oceánicas y Costeras*. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Corredor Marino del Pacífico Este Tropical (2021). *Estructura organizacional*. Recuperado de <http://cmarpacifico.org/web-cmar/quienes-somos/estructura-organizacional/>
- Dirección General de Intereses Marítimos, de la Armada del Ecuador [Digeim] (2005). *Historia y evolución de la Marina ecuatoriana, volumen II*. Quito: Digeim.
- Escuela de Administración Regional (2009). Principios de organización y actuación de la Administración Pública. *Documentación sobre gerencia pública*. Madrid.
- Franco, J. (2018). *Diseño de Políticas Públicas*. Ciudad de México: IEXE Escuela de Políticas Públicas.
- Gómez, H. (2015). *La Oceanopolítica Ecuatoriana*. Guayaquil.
- Kooiman, J. (2008). Exploring the concept of governability.
- Martínez, J. (1993). *Ocenopolítica: una alternativa para el desarrollo*. Santiago de Chile.
- Ministerio del Ambiente (2020). *Estudio del Índice de Salud de los Océanos en Santa Elena y Manabí*. Quito.
- Presidencia de la República de Brasil (2005). *Decreto 5377*. Brasilia.
- \_\_\_\_ (1994). *Decreto 1265*. Brasilia.
- Presidencia de la República del Ecuador (2016). *Decreto Ejecutivo 923*. Quito.
- \_\_\_\_ (2011). *Decreto Ejecutivo 990*. Quito.
- Rodríguez, M. (2011). *Fundamentos para la oceanopolítica*.
- Sánchez, R. (2002). La Administración. En R. Sánchez y M. García, *Funciones y órganos del Estado constitucional español* (pp. 257-301). Valencia.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito.
- \_\_\_\_ (2011). *Guía para la formulación de las políticas públicas sectoriales*. Quito.
- Secretaría Técnica del Mar [Setemar] (2015). Taller sobre Política Oceánica Regional Integrada. Bogotá.