

Supremacía marítima, ¿llave al desarrollo nacional?

*Capitán de Navío Orlando Alberto Cubillos Chacón
Estudiante Curso de Altos Estudios Militares - ESDEG*

Pregrado en Ingeniería Electrónica y Ciencias de la Administración. Posgrado en Gerencia de Recursos Humanos y en Defense Resources Management (MBA). Electronic Warfare Officer e International Maritime Officer. Cursos Básico de Superficie, Comando y Estado Mayor (CEM). Estudiante del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y del Programa de Alta Dirección Empresarial (PADE).

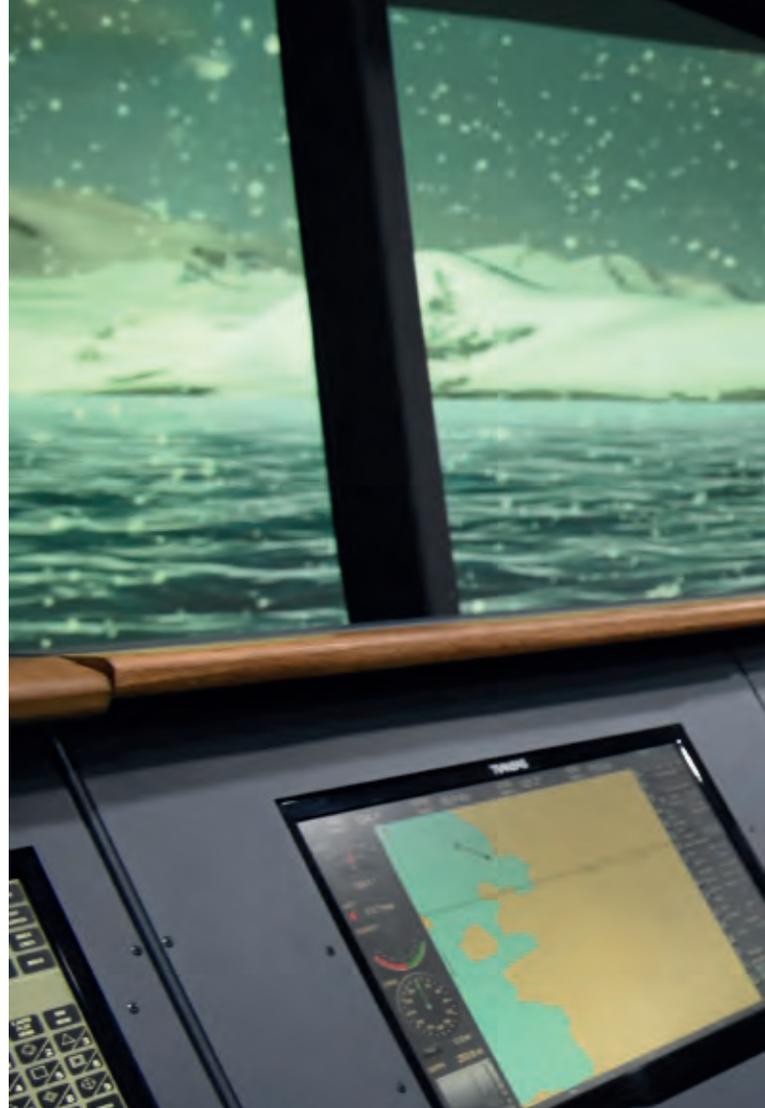
Capitán de Navío
Orlando Alberto
Cubillos Chacón

Fotos: Luis Ángel Mangones, Comunicaciones Estratégicas
Escuela Naval de Cadetes "Almirante Padilla".

A lo largo de la historia de la humanidad han existido naciones que se desarrollaron hasta convertirse en imperios, y encontraron camino en la supremacía marítima como estrategia para consolidarse a escala regional. Colombia celebra este año el segundo centenario de su independencia, que fue lograda en tierra y, posteriormente, consolidada en el mar, con lo cual se selló la expulsión del poder español en la Gran Colombia. Hoy, a pesar de ser un país bioceánico, no ha incorporado el mar como pieza fundamental de sus aspiraciones de desarrollo. Impulsar la supremacía marítima de Colombia en la región contribuirá al desarrollo nacional y fortalecerá su gobernanza marítima, aspectos fundamentales para que el país emprenda el camino del desarrollo económico y la prosperidad multidimensional.

Como punto de partida, es necesaria la conceptualización de la *supremacía marítima*, la *gobernanza marítima* y la *estrategia naval*, que servirán de marco referencial para que, posteriormente al análisis de entorno local en lo que respecta a amenazas y poder naval, se deriven las conclusiones que indiquen la necesidad de la promulgación de la estrategia marítima nacional por parte del Estado para que la supremacía marítima sea la llave que abra la puerta al desarrollo nacional y a la gobernanza marítima en el territorio nacional, con lo cual, seguramente, en la celebración del próximo siglo se podrá disfrutar lo alcanzado.

En 2019 se celebran dos siglos de la emancipación de Colombia como territorio ultramarino



del imperio español; durante ese tiempo, el país ha buscado consolidar su independencia en los diferentes campos del poder, y en especial, en lo económico. Como resultado de los procesos evolutivos de la nueva república, hubo varios intentos de consolidar su carta magna, y recientemente la Constitución Nacional, promulgada en 1991, actualizó los principios fundamentales del Estado, que estaban en vigencia desde 1886, adecuando esos principios en la forma de un Estado social de derecho, organizado como república unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista. Acto seguido, el artículo 2º de la Carta Magna estableció unos fines esenciales del Estado que son motivo de controversia en algunos ámbitos de pensamiento; dicha controversia pone en discusión si estos se pueden asumir como *intereses nacionales* o como *objetivos nacionales*:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, dere-

**“La ubicación geoestratégica y bioceánica representa un potencial único de desarrollo para Colombia aprovechando el potencial de desarrollo de los océanos como motor de crecimiento y equidad”
(Departamento Nacional de Planeación [DNP]).**



Fotos: Luis Ángel Mangones, Comunicaciones Estratégicas
Escuela Naval de Cadetes "Almirante Padilla"

chos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Política de Colombia, 1991, p. 1)

Como es costumbre política, cada nuevo gobierno promulga e implementa su plan de desarrollo, en el cual trata de atender los aspectos fundamentales que permitan, como su nombre lo indica, contribuir a consolidar la prosperidad nacional. El actual gobierno ha promulgado su plan para el cuatrienio, en el cual acomete los temas de desarrollo nacional en términos de "pactos" que abordan las distintas áreas temáticas presentes en la sociedad; adicionalmente, propone nueve pactos regionales, que coinciden con la distribución geográfica de estas, y dentro de los cuales se incluye el Pacto Región Océanos, del cual se resalta en dicho plan que: "la ubi-

cación geoestratégica y bioceánica representa un potencial único de desarrollo para Colombia aprovechando el potencial de desarrollo de los océanos como motor de crecimiento y equidad" (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2018, p. 923); línea seguida, manifiesta un objetivo muy ambicioso en el ámbito marítimo: "para consolidarse como potencia bioceánica se requiere de un desarrollo integral sostenible de los océanos, de los intereses nacionales y su proyección oceánica regional e internacional" (DNP, 2018, p. 924).

Finaliza la presentación de la visión de desarrollo de la "región océanos" esbozando las siguientes problemáticas:

La consolidación de esta visión, debe resolver tres problemáticas estructurales: i) bajas capacidades institucionales de gobernanza y de planificación integral de los espacios oceánicos, costeros e insulares; ii) limitado conocimiento científico y tecnológico, con bajos niveles de apropiación social para el desarrollo integral de



Fotos: Luis Ángel Mangones, Comunicaciones Estratégicas Escuela Naval de Cadetes "Almirante Padilla".

los océanos; y, iii) bajos niveles de articulación, conectividad y logística entre el territorio y los espacios marinos e insulares, con incipiente grado de desarrollo de las actividades marítimas (2018, p. 924).

El enunciado anterior es de gran utilidad para los propósitos de esta reflexión, considerando que la temática, abordada de forma inadvertida por los diseñadores del plan, es la pregunta que se resolverá en este ejercicio académico: ¿Cuál debe ser la estrategia que debe emplear el Estado colombiano para que la supremacía marítima sea la llave al desarrollo nacional y a la gobernanza marítima en el territorio nacional?

Es fundamental, para la promulgación de una estrategia nacional orientada a emplear la supremacía marítima, comprender claramente su significado y su potencial influencia en el desarrollo de los países. La historia de la humanidad provee los ejemplos necesarios para ilustrar claramente los puntos comunes que conectan a las civilizaciones que emplearon la supremacía en el mar como un medio para consolidarse como potencias y para influir regionalmente de forma hegemónica.

Se identifica a través de la historia que el factor común del éxito de dichas naciones fue el empleo del mar, el poder marítimo y la voluntad de emplearlo para consolidar los intereses nacionales. El historiador Geoffrey Till afirma que la mejor manera de representar la supremacía marítima es el *círculo marítimo virtuoso*, en el cual el poder naval (PN), fortalecido por el Estado, protege los recursos y el comercio marítimos —los cuales, por su parte, alimentan la economía—, y, a su vez, crece la supremacía marítima; entonces, la clave radica en el mantenimiento de un poder naval adecuado, para que siga ejerciendo su papel de protección y disuasión (Till, 2009, p. 34).

Por otro lado, la gobernanza marítima está íntimamente ligada a las responsabilidades del país frente a la comunidad internacional y a los tratados vigentes, lo cual incluye desde la seguridad del medio marino y de la vida en el mar, el cuidado y protección de los recursos y la gestión portuaria hasta la administración del talento humano nacional involucrado en el sector. La Convención

del Mar de las Naciones Unidas establece en su preámbulo, precisamente, en consideración a los derechos soberanos de los Estados, un orden jurídico de derechos y responsabilidades generales:

[...] la conveniencia de establecer por medio de esta Convención, con el debido respeto de la soberanía de todos los Estados, un orden jurídico para los mares y océanos que facilite la comunicación internacional y promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos. (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1982, p. 29)

Finalmente, la Estrategia Naval (EN), como parte de la Estrategia Marítima (EM), tiene como principal objeto de acción el Poder Naval (PN) y el uso que hace un Estado de este en su conjunto, el desarrollo del PN de un país debe ser un tema recurrente dentro de los planes de desarrollo, ya que este será determinante para la ejecución de la EM, la estrategia de defensa, y, en últimas, de su consecuente impacto en el desarrollo nacional. Las armadas son costosas y tardan mucho tiempo en constituirse, pero cualquier sacrificio que se haga para desarrollarlas y mantenerlas redundará en la protección del patrimonio de una nación, la defensa de su territorio y sus derechos frente a los desafíos que presenten otros Estados y en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del uso y el goce del mar, frente a la comunidad internacional.

En relación con lo anterior, es pertinente recordar en este punto el ejercicio de prospectiva sobre la importancia relativa del mar y del poder naval en el siglo XXI que realiza en su obra principal Till, al afirmar que

[...] la importancia del mar parece tender más a aumentar que a declinar en el inmediato futuro. El valor de sus recursos crecerá al mismo paso que el crecimiento de la población y el transporte marítimo continuará siendo central en el sistema de comercio mundial, del cual todo depende. Como un ambiente físico y humano también, el mar ayudará a moldear el futuro del mundo. (Till, 2009, p. 350)

Es fundamental, para la promulgación de una estrategia nacional orientada a emplear la supremacía marítima, comprender claramente su significado y su potencial influencia en el desarrollo de los países.

Colombia, por su posición geográfica desde el punto de vista marítimo y acuático, cuenta con dos mares y multiplicidad de ríos navegables, que constituyen casi el 50% del territorio nacional, y un tercer espacio acuático importante, constituido por la inmensa red fluvial y de cuerpos de agua que recorren la geografía nacional. El aprovechamiento de las potencialidades que supone esa posición como Estado ribereño ha sido muy bajo, dada la condición histórica de país con mentalidad mediterránea, heredada del modelo político administrativo con el cual el imperio español gobernó sus colonias y la distribución de los grupos poblacionales en relación con la geografía. Adicionalmente, desde el inicio de su vida independiente, el país ha sufrido continuas guerras civiles y situaciones de inestabilidad política y estrechez económica, las cuales hasta el día de hoy impiden que el país alcance la condición de desarrollo pleno. Por las mismas causas, el país ha perdido una importante cantidad de territorio continental e insular, por esa misma mentalidad de abandono de los asuntos marítimos.

Lo anotado anteriormente es comentado por el catedrático Luis Dallanegra, doctor en ciencia política y relaciones internacionales: “No existe en América Latina una doctrina ‘Oceanopolítica’ o ‘Talasopolítica’ fundada en la influencia y gravitación permanente que ejercen los espacios oceánicos, en la formulación de las políticas nacionales y exteriores”; seguidamente, manifiesta que México y Colombia, son dos países bioceánicos, pero excesivamente concentrados en sus

vínculos con Estados Unidos. Carecen de políticas marítimas y de presencia activa en el mar (Dallanegra, 2013, p. 3).

En consecuencia, en el caso particular de Colombia existen varios riesgos para los intereses marítimos del país, los cuales se pueden agrupar en las siguientes categorías: territoriales, como en el caso de la insistencia de Nicaragua en reclamar ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya la extensión de su plataforma submarina, y en el caso de Venezuela, por mantener un diferendo irresuelto sobre las aguas colombianas en el golfo de Coquibacoa. Otra categoría la constituyen los riesgos asociados a las tensiones geopolíticas, los riesgos ambientales, los desastres naturales, la pérdida de biodiversidad y el colapso del ecosistema, como lo establece el Foro Económico Mundial en su informe ejecutivo de riesgos globales 2019 (World Economic Forum, 2019, p. 4), para lo cual el país, en el ámbito marítimo, cuenta con escasas medidas de contingencia, de lo que se puede derivar una grave afectación a la economía nacional en caso de su ocurrencia.

En relación con lo anterior, otro factor para analizar es el PN colombiano en relación con su territorio marítimo y fluvial: para cumplir su misión, la Armada Nacional cuenta con 32.000 hombres y mujeres, y tiene la visión de consolidarse como una armada mediana de proyección regional; sin embargo, enfrenta muchos retos, derivados de la mentalidad mediterránea prevaleciente en el país. La Marina de Guerra de Colombia, para cumplir con su misión constitucional, cuenta con unidades marítimas, de infantería de marina, fluviales, aéreas, bases navales y centros de formación que constituyen el poder naval del país; no obstante, en el ámbito regional, cabe tomar en cuenta la caracterización hecha por Cuervo y Moloeznik, en relación con lo que denominan los *paradigmas de poder naval en Latinoamérica*, cuando hablan de que en la región se identifican tres paradigmas del poder naval: los de Brasil, Chile y Colombia. En particular, sobre el caso de Colombia manifiestan que:

La Armada Nacional de Colombia (que representa al tercer paradigma) se encuentra inadecuadamente equipada para hacer frente a

las responsabilidades como fuerza bioceánica. (Cuervo & Moloeznik, 2017, p. 312)

Acto seguido hacen la siguiente afirmación:

A pesar de su condición de país bioceánico (Colombia), ha otorgado prioridad a la amenaza del llamado narcoterrorismo y, al igual que México, ambos otorgan preeminencia a las lanchas patrulleras costeras, interceptoras y oceánicas, en detrimento de destructores, cruceros, fragatas e incluso corbetas y, asimismo, presentan una infantería de marina sobredimensionada. (2017, p. 312)

Los resultados comentados en los párrafos anteriores, más allá de presentar un panorama bastante sombrío sobre el estado actual del PN en Colombia, indican que hay aspectos que ameritan revisión, para que la aspiración de consolidarse como una armada mediana de proyección regional se materialice en un futuro cercano.

De reciente promulgación, la Política de Defensa y Seguridad (PDS) del gobierno actual en Colom-



bia se divide en seis capítulos, que comprenden: las amenazas; las estrategias de seguridad; el emprendimiento y la equidad; los ejes de transformación estratégica; los principios de la política; los propósitos de la política, y, finalmente, los objetivos estratégicos y las líneas de acción política. El primero de los objetivos estratégicos enunciados es la garantía de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, dentro de lo cual se incluye la consolidación de la capacidad de disuasión, la diplomacia para la defensa y la seguridad, la cooperación binacional y el liderazgo en la lucha contra el crimen transnacional. Así mismo, se contemplan la preservación y la defensa del agua, entre otros activos ambientales que se consideran estratégicos y de nivel de *intereses nacionales*, sobre lo cual se destaca particularmente la tarea de “Fortalecer el cumplimiento de los convenios internacionales para proteger los intereses y derechos marítimos de los colombianos” (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia [MDN], 2019, pp. 33-32). En el capítulo de la política se presenta la línea correspondiente a la internacionalización del sector defensa, de la que se resalta para el interés del

presente estudio, la manifestación del interés de influir en el ámbito multilateral en el concepto de la seguridad cooperativa; específicamente, en lo que se denomina la *cooperación triangular*, lo cual no es otra cosa que las iniciativas de asistencia y cooperación en Centroamérica, el Caribe y África Occidental para enfrentar fenómenos de crimen organizado transnacional (COT) y apoyar el fortalecimiento de capacidades militares y policiales de los países de las mencionadas regiones (2019, p. 35). Por último, en lo relativo a la Armada Nacional de Colombia, se menciona el control fluvial como una sublínea de la línea de sustitución de la economía ilícita por lícita, y se enuncia que el control fluvial es un objetivo central de la política, orientado a fortalecer la Armada Nacional en la capacidad de infantería de marina, para negar el uso de los sistemas fluviales a las organizaciones dedicadas a las economías criminales en los sectores neurálgicos y fronterizos, contrarrestar amenazas transnacionales y disuadir intenciones territoriales fronterizas (2019, p. 55).

Frente a lo anterior, es válido reflexionar si la postura estratégica de Colombia y las consecuentes



Fotos: Luis Ángel Mangones, Comunicaciones Estratégicas Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”.

La gobernanza marítima está íntimamente ligada a las responsabilidades del país frente a la comunidad internacional y a los tratados vigentes, lo cual incluye desde la seguridad del medio marino y de la vida en el mar, el cuidado y protección de los recursos y la gestión portuaria hasta la administración del talento humano nacional involucrado en el sector.

políticas de defensa y desarrollo son limitantes estructurales para que el país pueda desarrollar sus aspiraciones manifiestas de integrar todo el territorio nacional (terrestre y marítimo) en la búsqueda de la prosperidad, la independencia, la seguridad y la relevancia regional que merece el país, o si, consecuentemente, se requiere reorganizar la construcción de la política exterior y la política económica, de manera que estas se complementen sinérgicamente para cambiar el rumbo mantenido hasta ahora.

Es propicio en este punto cuestionarse sobre la viabilidad actual del objetivo expresado en el plan de desarrollo del gobierno actual de Colombia, que expresa la voluntad de consolidar el país como *potencia bioceánica*, sin tener, como ya se ha expresado en este ejercicio académico, las condiciones de política marítima ni de política exterior que se articulen para generar el poder marítimo y el poder naval para cumplir ese objetivo.

Como primera conclusión de este ejercicio reflexivo, se identifica la necesidad de evaluar el estado actual del poder naval, del poder marítimo y, adicionalmente, verificar si las políticas existentes en materia marítima se ajustan a las necesidades del país para construir la supremacía marítima en la región. En segundo lugar, es menester conectar la búsqueda de supremacía marítima con las aspiraciones nacionales de desarrollo y crecimiento económico, de manera

que, como lo mencionaba Till, Colombia pueda aprovechar para sí, del creciente desarrollo de las actividades marítimas y de los recursos que provienen del mar. Finalmente, la política marítima debe tener su origen en la gran estrategia nacional, para que sea articulada y pueda desarrollarse armónicamente con las demás estrategias de los diferentes campos del poder. Esta articulación potenciará la voluntad política y, por ende, la incorporación y apropiación de los asuntos marítimos en la vida nacional, lo cual, finalmente, dará origen a la conciencia marítima.

Como corolario de esta conclusión, se entiende que es responsabilidad de los marinos de Colombia generar activa y decididamente las condiciones a todo nivel para que el Gobierno nacional incluya como su prioridad la iniciativa de tener una política marítima articulada y viva.

Manos a la obra. 🏮

REFERENCIAS

Constitución Política de Colombia (1991). Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Cuervo Vásquez, N., & Moloznik, M. P. (2017). Hacia una medición del poder naval en América Latina. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 291-315.

Dallanegra Pedraza, L. (2013). Talasopolítica: El aislacionismo marítimo de América Latina. En *Talasopolítica en América Latina: Situación histórica, oportunidades y perspectivas* (pp. 1-32). México D.F.: UNAM.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP). (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 - Pacto por Colombia*

pacto por la equidad. Bogotá, D.C., Colombia: DNP. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/default.aspx>; [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20\(completo\)%202018-2022.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20(completo)%202018-2022.pdf)

Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (MDN). (Enero de 2019). Sitio oficial. Recuperado de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. Recuperado de [http://](http://www.un.org/depts/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)

www.un.org/depts/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

Till, G. (2009). *Seapower: A guide for the twenty-first century* (Second ed.). New York, New York, U.S.A.: Routledge, Taylor and Francis Group.

World Economic Forum. (2019). *The global risk report*. Geneva: World Economic Forum.