

Propósito y Alcance de una Estrategia Marítima Nacional para Colombia¹

Alejandro Enrique Asela Rosas*,
Victor Alfonso Bernal Gil**,
Cristian Alfredo Castro Cano***
y Sergio Uribe-Cáceres****

Para aprovechar las bondades de los mares, una nación debe desarrollar una estrategia marítima integral para poder explotar y proteger todos los elementos del poder marítimo.

Dr. Azhar Ahmad - Capitán de Fragata Armada de Pakistán (2014)

Fecha de recepción: septiembre 12 de 2019
Fecha de revisión: septiembre 24 de 2019
Fecha de aprobación: noviembre 15 de 2019

Resumen

La formulación de la Estrategia Marítima Nacional es una prioridad para el Estado colombiano puesto que es, a través de ella, que se logra cumplir el objetivo trazado por la

- 1 Este artículo es resultado del proyecto denominado *El Poder Marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación*, del Grupo "Masa Crítica" adscrito a la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", identificado con código COL123-247 en Colciencias y categorizado en "B".
- * Magíster en Desarrollo Internacional de la Universidad de Monash (Melbourne, Australia). Magíster en Administración de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Especialista en Estudios Políticos de la Universidad Sergio Arboleda. Especialista en Política y Estrategia Marítima y Profesional en Ciencias Navales de la Escuela Naval "Almirante Padilla". Administrador de Empresas (Cum Laude) de la Universidad Militar Nueva Granada. Capitán de Fragata de la Armada de Colombia. Contacto: alejandro.asela@armada.mil.co.
- ** Magíster en Seguridad y Defensa de la Universidad de Nebrija (Madrid, España). Especialista en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Especialista en Gestión de los Recursos Humanos de la Escuela de Administración de Negocios. Especialista en Política y Estrategia Marítima. Ingeniero naval, especialidad Electrónica. Profesional en Ciencias Navales de la Escuela Naval "Almirante Padilla". Capitán de Fragata de la Armada de Colombia. Contacto: victor.bernal@armada.mil.co
- *** Magíster en Gestión de Proyectos de la Universidad de Quebec (Quebec, Canadá). Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Especialista en Gestión del Talento Humano de la Escuela de Administración de Negocios. Profesional en Ciencias Navales de la Escuela Naval "Almirante Padilla". Administrador de Empresas de la Universidad Militar Nueva Granada. Capitán de Fragata de la Armada de Colombia. Contacto: cristian.castro@armada.mil.co
- **** Doctor en Derecho Internacional (Cum Laude) de la Universidad Alfonso X El Sabio (Madrid, España). Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales. Profesor titular e investigador asociado en la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Ingeniero naval y profesional en Ciencias Navales de la Escuela Naval "Almirante Padilla". Contacto: sergio.uribe@usa.net.

Política Marítima (PNOEC) de convertir al país en una Potencia Media Oceánica al 2030. El estudio de la evolución conceptual y de la consideración de los factores de influencia que rodean la definición de Estrategia Marítima, la valoración de la participación de los campos de acción del Estado y el análisis de las estrategias de Chile y Brasil determinan que el propósito y el alcance de dicho documento para Colombia debe ser el de articular los planes de las organizaciones del sector marítimo con la PNOEC. La Estrategia Marítima Nacional debe, entonces, comprender un componente militar enfocado en el control del mar así como un componente de desarrollo que, acompañado por la Marina Integral (Armada Nacional, DIMAR, Comisión Colombiana del Océano y COTECMAR), impulse el ordenamiento jurídico, la diplomacia y el crecimiento económico.

Palabras claves: estrategia marítima; política marítima; Poder Marítimo; Potencia Media Oceánica; desarrollo.

Abstract

The formulation of a National Maritime Strategy is a priority for the Colombian Government because all through this document will be possible to achieve the goal established in the National Maritime Policy (PNOEC), which points out to become Colombia in a Oceanic Medium Power to 2030. The evolution of the concept and influence factors around the definition of the Maritime Strategy, the participation of state fields and the Brazilian and Chilean Maritime Strategies will be analysed in order to determine the main components required to draft the Colombian Maritime Strategy. Hence, the goal and the scope of the document must articulate the plans of the organisations involved in the maritime sector with the PNOEC. The National Maritime Strategy should comprise two major components, the first one under a military perspective focused on the sea control, and the second one have to be oriented towards development, which will be accompanied by the Integral Navy (Colombian Navy, National Maritime Authority, Oceanic Colombian Commission and Naval Shipyard) that drives a good order, diplomacy and economic growth.

Keywords: maritime strategy, maritime policy, sea power, oceanic medium power, development.

Introducción

El mar, desde la óptica de la Oceanopolítica, es considerado como un área de desarrollo; esta visión se aleja de la tradicional concepción geopolítica de ser tan solo una “vía de comunicación y transporte” (Duvauchelle, 1996, p. 6). El mar con sus zonas adyacentes ofrece un sinnúmero de oportunidades en las áreas de ciencia y tecnología, industria y cultura, entre muchas otras, pues posee una inmensa riqueza natural que debe ser aprovechada conjuntamente por el país. Es entonces cuando se aprecia el potencial que tiene Colombia, con aguas en el mar Caribe y en la cuenca del Pacífico equivalentes a 928 660 km² y una extensión de línea de costa de 3.531 km. Esa condición oceánica, la voluntad política del Poder Marítimo y los Intereses Marítimos Nacionales (IMN) fueron las variables consideradas en la Política Nacional de los Océanos y Espacios Costeros (PNOEC) (Comisión Colombiana del Océano, 2017, pp. 64-65) para trazar el objetivo de convertir al país en una Potencia Media Oceánica (PMO)² al 2030.

2 La PMO cataloga a un Estado que posee elevadas capacidades de poder marítimo nacional para la gestión integral del territorio, asegurándole la capacidad de proyección y participación decisiva en los escenarios internacionales; todo ello con el propósito de incrementar el bienestar de su población, aumentar el desarrollo sostenible y afianzar su capacidad de influencia regional (CCO, 2017, p. 63).

Al estar claro el objetivo propuesto por la Política Marítima, es la Estrategia Marítima la responsable de transformar ese propósito en “acción efectiva” (Doig Camino, 2013, p. 27). En consecuencia, se plantea el interrogante ¿Cuál debe ser el propósito y alcance de una Estrategia Marítima Nacional para Colombia? En este sentido, el presente ensayo propone que la Estrategia Marítima Nacional debe tener el propósito de articular la política marítima (PNOEC) con los planes del sector para convertir a Colombia en una PMO, con un alcance que vincule la institucionalidad de los cuatros campos de acción del Estado e involucre al sector privado en la explotación del medio marítimo y, así, contribuir al desarrollo nacional.

Para desarrollar dicha tesis, se discutirá, inicialmente, la conceptualización de la Estrategia Marítima, haciendo énfasis en su evolución durante los siglos XX y XXI con el objetivo de identificar los elementos y consideraciones en torno a su definición. La segunda parte del ensayo propone una clasificación de las tendencias actuales en el propósito y alcance de la estrategia marítima, para lo cual se analizarán un significativo número de ellas.

Posteriormente, se analizarán las estrategias marítimas de Chile y Brasil a partir de los factores de influencia, definidos en la primera parte, y la participación de los campos de acción para, luego, en la cuarta parte, formular el propósito y alcance que deberá tener la Estrategia Marítima Nacional.

Finalmente, las conclusiones se elaborarán con base en los cuatro objetivos específicos, a partir de los cuales se proponen los componentes de la Estrategia Marítima Nacional.

Conceptualización de la Estrategia Marítima

La estrategia marítima ha sido parte del devenir de las naciones a lo largo de la historia. Sin embargo, el profesor de la Escuela de Guerra Naval de EE. UU., John B. Hattendorf (2013), afirma que su conceptualización formal se inició hace algo más de una centuria con la propuesta de Sir Julian Corbett. Para dicho historiador naval británico, esa estrategia se centraba en los principios de la guerra en el mar y las relaciones del Ejército y la Marina en un plan de guerra (Corbett, 1911). Esa concepción de la estrategia marítima fue ampliada durante la Guerra Fría por el Almirante James Watkins, jefe de operaciones navales de EE. UU. entre 1982 y 1986, quien adicionó el poder nacional propio y el de las fuerzas aliadas al poder militar (Benner, 2004). Pero es a partir de la caída del Muro de Berlín cuando se produce una evolución más clara del concepto de Estrategia Marítima.

A finales de la década de los noventa del siglo pasado, se empezó a reconocer a la Estrategia Marítima como un componente que favorece y contribuye al desarrollo nacional, entendido este último como el “ampliar la gama de opciones de las personas para hacer que el progreso sea más democrático y participativo” (UNDP, 1991). En dicho contexto, el Contralmirante Solís (1999) catalogó a la Estrategia Marítima como una herramienta del Estado para “usar el mar en beneficio de sus altos intereses” (p. 7). Esta concepción sería ratificada y compartida años más tarde en la Estrategia Marítima de Chile (Armada de Chile, 2009) y en la de Australia (Royal Australian Navy, 2010). En el mismo sentido, el Almirante Michael Mullen, jefe de operaciones navales de EE. UU. en el 2006, consideró que la Estrategia Marítima en el marco de la globalización es el eslabón que se ubica entre la estabilidad económica y la seguridad marítima:

Mientras la antigua Estrategia Marítima se enfocaba en el control del mar, la nueva debe reconocer que la marea económica de todas las naciones aumenta -no cuando los mares son controlados por una sola- sino más bien cuando se hacen seguros y libres para todos. Hoy, la globalización de la economía mundial es un verdadero motor de esperanza para nuestros niños y todas las personas. (Haynes, 2015, p. 214)

Ante lo expuesto anteriormente, resulta fundamental identificar la ubicación de la Estrategia Marítima en la pirámide estratégica (Figura 1). Según De Izcue, Arriarán y Tolmos (2012), la Estrategia Marítima está dentro de la Estrategia Militar General ya que “responde a objetivos que emanan de las estrategias generales” (p. 16) e incluye a la Estrategia Naval, aunque esta última se encuentra en el nivel operacional –Estrategia Militar Operativa–. Entonces, resulta claro, en el plano conceptual, el aporte de la Estrategia Marítima al desarrollo del país al involucrar la participación de todos los campos de acción del Estado en la explotación del medio marítimo.

Figura 1. Ubicación de la Estrategia Marítima en la Pirámide Estratégica



Fuente: adaptado de Izcue, C., Arriarán, A., & Tolmos, Y. (2013).

La evolución conceptual de la Estrategia Marítima analizada en los párrafos anteriores se ve plasmada en el propósito que ha tenido en las principales confrontaciones y crisis del último siglo. En este aspecto, Hattendorf (2013) asevera que la Estrategia Marítima fue similar durante la Primera y Segunda Guerra Mundial, ya que estuvo orientada a proveer el apoyo logístico a los ejércitos de tierra. Posteriormente, el antagonismo de las superpotencias, EE. UU. y URSS, durante la Guerra Fría, llevó a desarrollar una Estrategia Marítima enfocada en la disuasión, donde los submarinos con misiles nucleares fueron los protagonistas.

Finalmente, el ataque al Centro Mundial del Comercio (WTC) en Nueva York en el 2001 marcó el inicio de una Estrategia Marítima enfocada en la seguridad marítima (Benner, 2004). Es entonces a partir de ese estudio histórico que Hattendorf (2013) concluye que la Estrategia Marítima es cambiante y la definición de su propósito y alcance están sujetos a tres elementos nombrados, en este documento, como factores de eficiencia: a) la situación o contexto, la cual determina el ambiente político, económico y social vigente; b) los objetivos nacionales, que son la manifestación de los intereses y aspiraciones nacionales; y c) la tecnología, que combinada con el talento humano competente potencializa el empleo eficiente de los medios.

Lo expuesto en esta primera parte del ensayo permite entender que la Estrategia Marítima apunta a la “creación, mantenimiento y empleo” de unos medios para “promover y proteger”

unos fines. Uribe, Díaz y Rodríguez (2016) han definido los primeros como Poder Marítimo³, y los últimos como Intereses Marítimos⁴, que son entrelazados por la Conciencia Marítima⁵, la cual otorga el “efecto complementario y multiplicador” (p. 53) entre ambos elementos.

Tendencias actuales en el propósito y alcance de la Estrategia Marítima

El estudio histórico de la Estrategia Marítima si bien vislumbró factores relevantes en su evolución conceptual, necesita explorar su situación actual con el fin de determinar el estado del arte en lo que respecta a su definición y componentes. Por tal motivo, se examinó un compendio de estrategias marítimas de diferentes países y de organizaciones multilaterales, lo cual permitió determinar la existencia de tres tendencias actuales respecto a su propósito y alcance.

La primera de ellas, con una clara inclinación por resaltar el rol del componente militar, tiene por finalidad, además de impulsar la conjuntas de los servicios de defensa y la sinergia de las alianzas, promover la disuasión, la proyección del poder, la seguridad marítima y el acceso a todos los dominios: tierra, mar, aire, espacio, ciberespacio y espectro electromagnético. En esta primera tendencia, es factible ubicar la Estrategia Marítima de EE. UU., A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower: Forward, Engaged, Ready (U. S. Navy, U. S. Marine Corps, & U. S. Coast Guard, 2015), la de Australia (Evans, 2014), la de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN, 2011) y la de Brasil, que se encuentra contenida en la Estrategia Nacional de Defensa (Gomes, 2016).

18

La segunda tendencia plantea la Estrategia Marítima como una política pública del sector marítimo, orientada a impulsar las industrias en dicha área con la finalidad de contribuir al desarrollo del país, tal y como se observa en las estrategias marítimas de Noruega (Ministerio de Comercio de Noruega, 2015) y Holanda (Ministerio de Infraestructura de Holanda, 2015). La última tendencia, donde se ubican las estrategias marítimas de Honduras (Presidente de la República de Honduras, 2013), Panamá (Autoridad Marítima de Panamá, 2008) y de la Red Operativa de Cooperación Regional de Autoridades Marítimas de las Américas (ROCRAM, 2016), se centra en el desarrollo legislativo del ordenamiento marítimo, como la titulación de la gente de mar, protección ambiental, adopción de las resoluciones de la OMI, y aspectos jurídicos y de facilitación naviera.

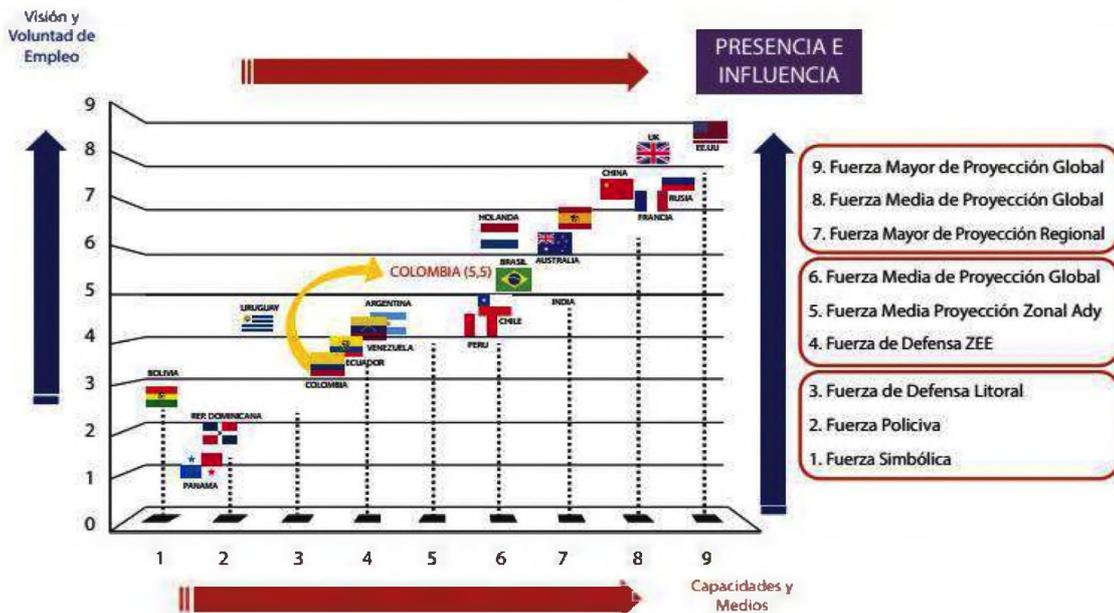
Las tendencias observadas en esta parte del ensayo permiten realizar tres aseveraciones a ser tenidas en cuenta para la definición del propósito y alcance de la Estrategia Marítima Nacional. En primer lugar, el ejercicio del control del mar, además de ser transversal a todas las tendencias, continúa siendo un elemento central de la Estrategia Marítima que otorga la libertad de acción requerida. En segundo lugar, se evidenció la incidencia que tienen los factores de influencia de Hattendorf (2013) en la formulación del propósito de las estrategias marítimas analizadas. Por último, el grado de participación de cada uno de los campos de acción del Estado está determinado por el alcance establecido en la Estrategia Marítima que, además, guarda estrecha relación con su propósito.

- 3 Capacidad del Estado para crear, desarrollar, mantener, explotar y proteger sus intereses marítimos, tanto en la paz como en la guerra, a pesar de los antagonismos que se presenten, está constituida por la voluntad del Estado y por todos los medios a flote y en tierra, para la seguridad y el aprovechamiento del mar y sus recursos (Solís, citado en Uribe et al., 2016, p. 52).
- 4 Son los bienes y atributos del mar que un Estado considera útil y conveniente aprovechar y proteger, son determinados por las altas autoridades del Estado para usufructuar las ventajas y los recursos que brindan los océanos, las aguas jurisdiccionales, el lecho y el subsuelo marino (Uribe et al., 2016, p. 54).
- 5 Conocimiento cabal y reflexivo del mar y de sus proximidades, tanto sobre su real naturaleza como de sus posibilidades políticas, económicas, sociales y militares (Uribe et al., 2016, p. 64).

Chile y Brasil: dos estrategias marítimas de referencia

La Armada de Colombia se ha trazado, como visión al 2030, convertirse en una Armada Mediana de Proyección Regional (AMPRE)⁶. Dicha categoría hace parte de la tipología de las Marinas de Guerra en relación con las capacidades y medios así como con su voluntad de empleo, propuesta por Eric Grove (1990) en su libro *The Future of Sea Power* y que continúa vigente (Alonso & Gómez, 2017). En la región, las Armadas de Brasil y Chile –al igual que la de Perú– son catalogadas como AMPRE (Figura 2), posición que lograron al combinar los imperativos históricos propios con proyecciones políticas acertadas; razón que motivó el análisis de sus estrategias marítimas.

Figura 2. Posicionamiento comparativo de la Armada Nacional de Colombia



Fuente: Alonso, D. y Gómez, F. (2017)

El análisis de los imperativos históricos se realiza desde la óptica expuesta por Geoffrey Till (2013) en su libro *Seapower: A guide for the twenty-first century* (3^a ed.), quien determina las necesidades en temas marítimos que tienen los Estados y cómo se diseña una solución a través de las Flotas, teniendo en consideración sus funciones y capacidades. En el caso de Brasil, el imperativo histórico que obligó al poder político a visualizar la defensa del mar fue la llamada Guerra de la Langosta (1961-1963). La causa belli de ese conflicto fue la pesca de esa particular especie, en la zona económica exclusiva de Brasil, por parte de buques franceses. Para aquel entonces, los dos países tenían una interpretación encontrada sobre el derecho a la pesca de ese crustáceo, lo que llevó a Francia a enviar un crucero de guerra a la zona, lo que dejó al descubierto las falencias en capacidades navales que tenía, para la fecha, la flota brasilera (Azzam, 1964).

Respecto a Chile, su imperativo histórico es compartido con el de Perú, la denominada Guerra del Guano y del Salitre (1879-1883) entre estos dos países los obligó a mantener un constante equilibrio de capacidades (López, 2015). En cuanto a las proyecciones políticas

6 Marinas que poseen la capacidad de proyectar la fuerza en océanos adyacentes. Aunque pueden tener la capacidad de operar más lejos, no lo hacen de manera regular (Alonso & Gómez, 2017, p. 144).

de los dos países objeto de análisis, al igual que la mayoría de la región después de la crisis económica mundial del 2008, Sanahuja (2009) argumenta que estuvieron orientadas a salir del regionalismo abierto –estrategia de integración regional entre 1990 y 2005– para impulsar un regionalismo posliberal como “agenda política y de seguridad predominante con visión de desarrollo crítica hacia el Consenso de Washington” (p. 44). En otras palabras, tanto Chile como Brasil han puesto sus esfuerzos en alcanzar un papel protagónico constructivo sin pretender un liderazgo marcado en el escenario político de la región.

En consideración a lo antes expuesto, se procede a realizar un análisis comparativo de las estrategias marítimas de Chile y Brasil, a partir de los factores de influencia –situación, objetivos nacionales y tecnología– propuestos por Hattendorf (2013) y la participación de los campos de acción del Estado.

Estrategia Marítima de Brasil

Esta estrategia se centra en el uso del poder naval desde una actitud estratégica defensiva de la Amazonía Azul (Gomes, 2016). Esta estrategia está contenida en la Estrategia Nacional de Defensa del año 2008, la cual fue firmada por el Presidente de la República.

Situación o contexto

Alineado con la Estrategia Nacional de Defensa (2008), el Plan de Desarrollo “Brasil 2022” publicado en el año 2010 plantea como meta económica “lograr una diversificación de la estructura productiva” (p. 47). Para cual cumplir dicho reto, la explotación off shore, el desarrollo industrial de las zonas alejadas y el refuerzo de la industria militar se convierten en los ejes clave para alcanzar las metas propuestas. Así mismo, la anticipación estratégica de las amenazas al crecimiento económico y soberanía nacional para Brasil se plantean como escenarios permanentes de continua vigilancia y control.

Objetivos nacionales

Se hacen visibles en la Estrategia Nacional de Defensa Brasil (2008) en los cuatro (04) intereses marítimos planteados:

- Defensa proactiva de las plataformas petrolíferas.
- Defensa proactiva de las instalaciones navales y portuarias, de los archipiélagos y de las islas oceánicas en las aguas jurisdiccionales brasileñas.
- Prontitud para responder a cualquier amenaza, por Estado o por fuerzas no convencionales o criminosas, de las vías marítimas de comercio.
- Capacidad de participar de operaciones internacionales de paz, fuera del territorio y de las aguas jurisdiccionales brasileñas, bajo la égida de las Naciones Unidas o de organismos multilaterales de la región.

Tecnología

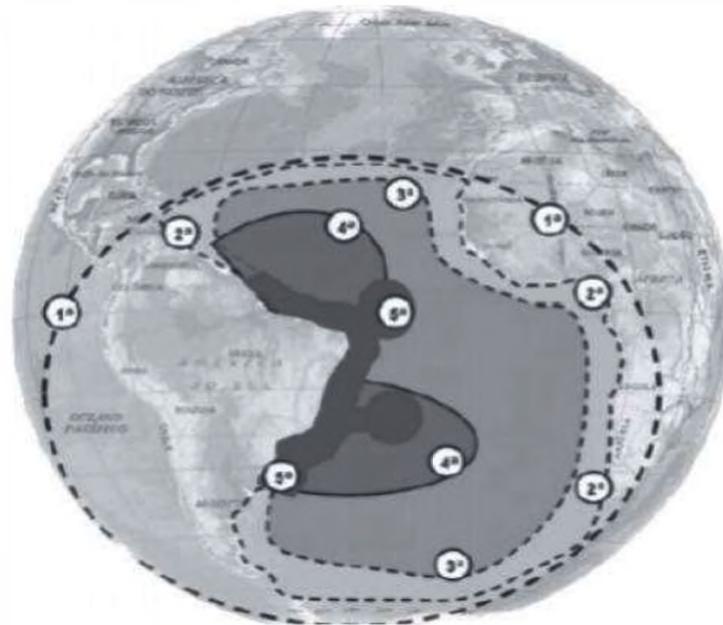
La tecnología en la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil (2008) es considerada como un factor clave de los tres sectores estratégicos: el espacial, el cibernético y la energía nuclear. De igual forma, la reorganización de la industria nacional, en materia de defensa y el fomento del desarrollo tecnológico, reafirman que la investigación, innovación y desarrollo (I+D+i) son la intencionalidad política y factores críticos de éxito en la estrategia.

Campos de acción del Estado

En consideración a que la Estrategia Marítima de Brasil propone cinco capas de defensa: diplomática, defensiva (dos), defensiva (tres), control de área marítima y de seguridad

marítima (Figura 3), los campos de acción militar y diplomático son los directamente vinculados.

Figura 3. Estrategia de defensa en capas de Brasil



Fuente: Gomes, A. (2009)

En tal sentido, el Ministerio de Defensa de Brasil recibe las directrices de la Estrategia Nacional de Defensa y las subdivide; asigna objetivos estratégicos y tácticos a cada una de las tres fuerzas: Marina, Ejército y Fuerza Aérea. Para el caso particular de la Marina de Guerra, sus objetivos se centran en tres tareas estratégicas: negación del uso del mar, control de áreas marítimas y proyección del poder.

En cuanto a la participación del campo de acción diplomático, la Estrategia Nacional de Defensa (2008) involucra al Ministerio de Relaciones Exteriores en lo concerniente a la promoción de las acciones encaminadas a mantener una “estabilidad regional y cooperación en las zonas de frontera” (p. 64).

Estrategia Marítima de Chile

Está incluida en la Doctrina Marítima promulgada en el 2009 que fue firmada por el Comandante en Jefe de la Armada (CJA) y tiene como propósito “usar el mar en beneficio de la nación” (p. 73).

Situación o contexto

La Estrategia Marítima de Chile fue estructurada para obtener los fines políticos enmarcados en los intereses nacionales permanentes e intereses marítimos, su principal eje es la situación económica deseada por el Estado. Para tal fin, la estrategia chilena defiende la política de libre mercado al asegurar el intercambio de bienes y servicios, así como la movilidad de capitales donde el comercio marítimo es un elemento esencial. Por consiguiente, para poder proyectar esa economía, Chile ha ratificado diferentes acuerdos económicos con diferentes países donde las líneas de comunicación marítima son el hilo conductor del desarrollo.

Objetivos nacionales

La Doctrina Marítima de Chile establece explícitamente los objetivos políticos permanentes y los intereses marítimos nacionales, a saber:

Objetivos políticos permanentes

- La preservación de la nación chilena.
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio culturales.
- La mantención de su independencia política.
- La mantención de su soberanía.
- La mantención de la integridad del territorio nacional.
- El logro de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable.
- El logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos.
- La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.
- La proyección internacional.
- La mantención de buenas relaciones internacionales.

Intereses marítimos

- Aumento de naves mayores que conforman la Marina Mercante Nacional.
- Aumento de oficiales de la Marina Mercante Nacional y tripulantes.
- Aumento de tonelaje exportado e importado por vía marítima.
- Aumento de cabotaje.
- Aumento de naves recaladas a puertos nacionales.
- Aumento de pilotajes por fiordos y canales australes efectuados por naves extranjeras de transporte marítimo y turismo.
- Disminución y atención de las emergencias en el mar atendidas por los servicios de búsqueda y rescate.
- Aumento de pesca y captura de recursos vivos, y cosecha en centros de cultivos del mar.
- Aumento de concesiones marítimas, principalmente destinadas a centros de cultivos o granjas marinas.

Tecnología

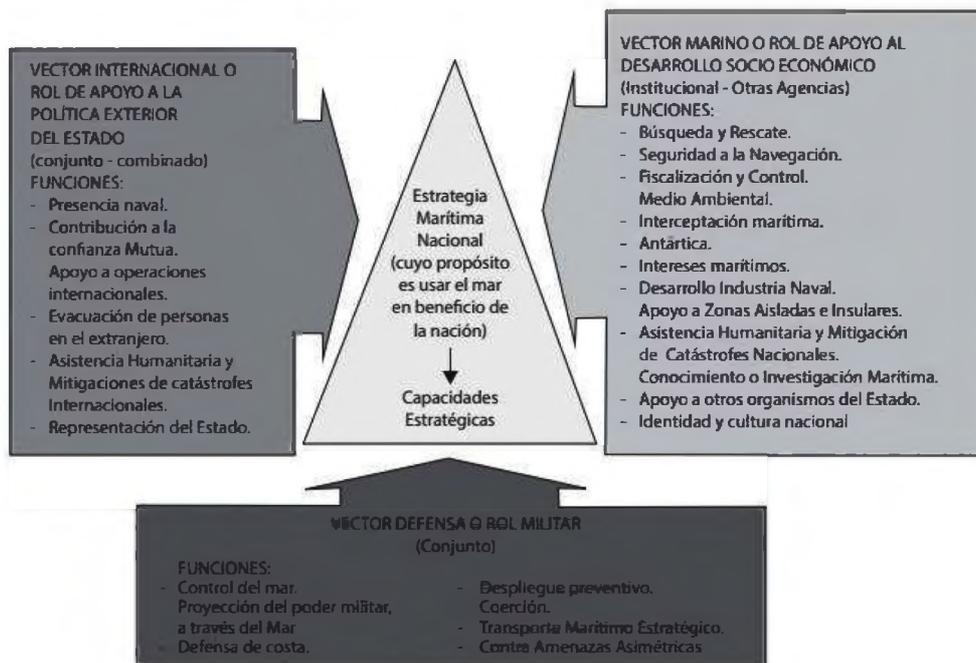
En este factor de influencia, la Doctrina Marítima chilena sostiene que la investigación, innovación y desarrollo (I+D+i) se deben focalizar en áreas de conocimiento que, por seguridad e independencia nacional, no se puedan o deban traer del exterior.

Campos de acción del Estado

Si bien la Estrategia Marítima de Chile relaciona a todos los campos de acción a través de tres vectores: marítimo, defensa e internacional (Figura 4), esa participación es auspiciada por la Armada de Chile, la cual genera las condiciones para que cada uno

de esos campos de acción se involucre. En el vector defensa, campo de acción militar, la Armada de Chile apunta a promover la conjuntas con el Ejército y la Fuerza Aérea para “neutralizar potenciales agresores” (Armada de Chile, 2009, p. 74). Respecto al vector marítimo, campos de acción psicosocial y económico, la Armada de Chile, como responsable de la administración de la explotación del mar, busca brindar las condiciones apropiadas en lo referente a “seguridad de la vida humana en el mar, preservación del medio ambiente marino y apoyo al desarrollo socioeconómico de la nación” (p. 76). En cuanto al vector internacional, campo de acción diplomático, la Armada de Chile asume la responsabilidad de contribuir a la política exterior de su país ofreciendo apoyo militar y asistencia donde sea requerida.

Figura 4. Vectores de la Estrategia Marítima Nacional de Chile

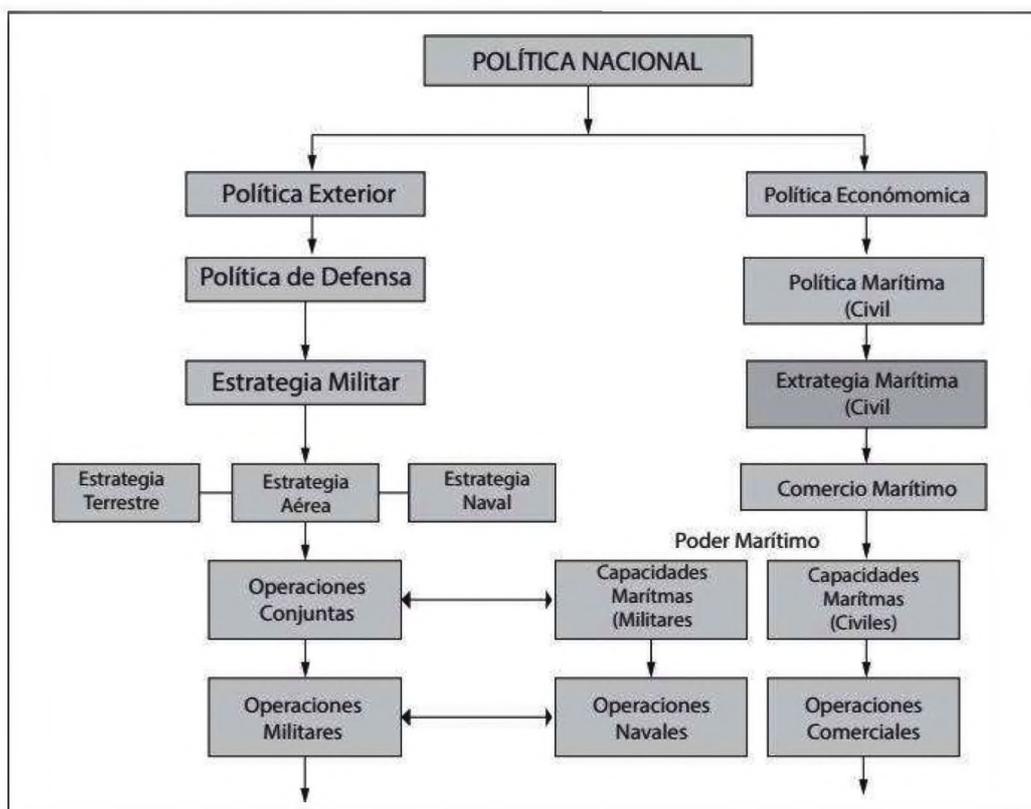


Fuente: Armada de Chile (2009).

Precisando el propósito y alcance de una Estrategia Marítima Nacional

En consideración a la fundamentación teórica propuesta por Geoffrey Till (2013), que se muestra de manera esquemática en la Figura 5, la Estrategia Marítima para Colombia debe tener el propósito de articular los planes (capacidades civiles y militares) de las instituciones del sector marítimo con la materialización de la Política Marítima -que tiene por objeto convertir a Colombia en una PMO (PNOEC, 2017)-. Dicho de otra forma, la política establece el “qué” y la estrategia determina el “cómo”.

Figura 5. Implementación del Poder Marítimo



Fuente: adaptado de Till, G. (2004)

De acuerdo con el propósito planteado para la Estrategia Marítima Nacional, resulta interesante evidenciar el objetivo que persiguen los planes del sector marítimo; a continuación, se muestran algunos de ellos con el fin de observar el “enfoque multisectorial, interinstitucional y multidisciplinario” considerado por la PNOEC (2017, p. 72). Desde una perspectiva del desarrollo sostenible, se resalta la finalidad que persigue el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI):

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. (Ministerio del Medio Ambiente, 2001, p. 32)

Respecto a la participación responsable de todos los grupos de interés involucrados en una actividad económica particular del sector marítimo, se exhibe el objetivo general del Plan Nacional para el Desarrollo Sostenible de la Acuicultura (PIaNDAS):

Promover el desarrollo de la acuicultura colombiana, con la participación concurrente de la sociedad y el gobierno, en un marco de sostenibilidad ambiental y equidad social, aprovechando los recursos naturales racionalmente a través de políticas que promuevan la expansión del subsector para incrementar la producción y el consumo, potenciar las exportaciones y mejorar la calidad de vida de todos los sectores de la sociedad colombiana. (AUNAP, 2014, p. 27) En cuanto a la protección que demandan los intereses marítimos que hacen parte del Poder Marítimo, el Plan de Desarrollo 2030 Versión 2.0 de la Armada Nacional establece:

Para la Armada Nacional de Colombia, los mares y ríos son una oportunidad para el desarrollo nacional y por esa razón entiende que su función es imprescindible,

irreemplazable e inaplazable en materia de protección de los intereses marítimos y fluviales, y de su contribución al bienestar y desarrollo integral del país. (Armada Nacional, 2018b, p. 6) Adicional a los planes antes mencionados, los cuales también deben verse de manera complementaria, se encuentran: el Plan Nacional de Desarrollo Minero con Horizonte a 2025 (UPME, 2017), el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD, 2016), el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2012), entre otros.

En lo que respecta al alcance de la Estrategia Marítima Nacional, esta deberá imponer actividades y acciones vinculantes a las instituciones que contribuyen a la materialización de la PNOEC, así como lograr la participación proactiva e integrada tanto de los demás campos de acción del Estado como de las entidades y organizaciones del sector privado -sin querer decir que actualmente no lo hagan-. Adicionalmente, Uribe, Rodríguez y Rivera (2017), fundamentados en el Artículo 189 de la Constitución Política de 1991, argumentan que el “diseño, formulación, sanción y divulgación” (p. 23) de la Estrategia Marítima Nacional es responsabilidad del Presidente de la República. En consecuencia, la firma del documento por el más alto dignatario del país no solo ratifica la categoría de alto interés para el Estado colombiano que tiene la Estrategia Marítima, sino que establece roles y funciones de índole administrativa, con sus respectivas implicaciones legales, a los organismos involucrados, lo que promueve una sinergia institucional.

Obstáculos por considerar

Se evidencian dos elementos -obstáculos- que juegan en contra de lo expuesto hasta el momento. El primero de ellos es lo que se conoce en el ámbito jurídico como controversia de competencias (Hernández, 2011). La Política Marítima (PNOEC) fue firmada por el Presidente de la CCO, es decir, el Vicepresidente de la República, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 2 del Decreto 347 de 2000; entonces, la Estrategia Marítima, como documento dependiente del anterior, al ser firmado por el Presidente de la República como lo propone Uribe et al. (2017) generaría un choque de competencias producto de la no observancia a la jerarquía de las normas (Pirámide de Kelsen) para Colombia (Rodríguez, 2008). En tal razón, esta condición adversa, además de que puede generar cuestionamientos sobre la legitimidad del documento, ocasionaría ambigüedad en las instituciones involucradas en lo concerniente a la priorización en la ejecución de tareas entre ambos instrumentos.

En segundo lugar, el Decreto 347 de 2000 establece que la CCO coordina a nivel interinstitucional e intersectorial la realización del Plan de Acción, el cual consolida las actividades y tareas propuestas que apuntan a la materialización de la PNOEC. Este mandato pone en evidencia que se apela más a la buena voluntad en el cumplimiento de las acciones propuestas por las instituciones del Estado involucradas, que a la responsabilidad vinculante la cual debe ser el factor guía. Esta figura en la norma impide que la CCO exija de manera categórica el planeamiento y ejecución de los compromisos adquiridos.

Conclusiones

La Estrategia Marítima Nacional, amén de ser una necesidad, reviste una elevada importancia para un país como Colombia que apunta a convertirse en una PMO al 2030. En tal virtud, y considerando que el propósito y alcance propuestos en este ensayo han sido dilucidados a partir de una rigurosidad teórica, dicha estrategia debe estar conformada por dos componentes que, a su vez, incluirán vectores que recogen las funciones particulares que deben ser cumplidas. El primer componente debe ser de carácter militar, incluye un único vector -vector de defensa- y su finalidad es integrar los poderes naval, aéreo y terrestre en torno al control del mar y a la protección de los IMN.

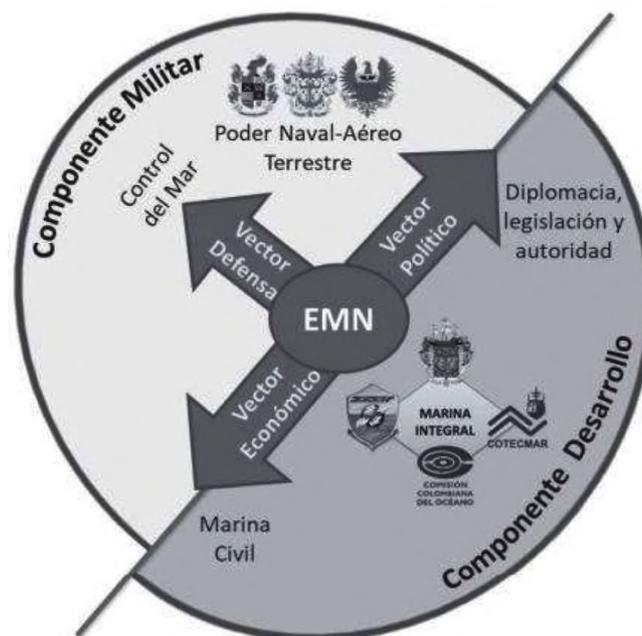
Este componente mantiene la alineación con la orientación del Plan Estratégico Militar (PEM) 2030 (Comando General FF.MM., 2015) respecto a “articular esfuerzos conjuntos, coordinados e inter agenciales” (p. 7).

El segundo componente de la Estrategia Marítima está orientado al desarrollo y debe contemplar dos vectores. Un vector político que gravite de manera propositiva sobre tres elementos claves en el sector marítimo, así:

- Ordenamiento jurídico. Contar con un marco normativo que ofrezca las garantías adecuadas para la explotación responsable del medio marítimo y que, a su vez, contribuya al desarrollo marítimo nacional. En otras palabras, ajustar la reglamentación nacional relacionada con el sector marítimo a las exigencias y estándares internacionales.
- Diplomacia. La participación del país en los escenarios internacionales constituye una plataforma para la protección y el logro de los intereses nacionales, incluyendo los marítimos, en concordancia con el objetivo estratégico de la Cancillería en torno a “consolidar la presencia y posicionamiento de Colombia en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales para la defensa y promoción de los intereses nacionales” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015, p. 29).
- Autoridad. Lograr la capacidad de prevenir, proteger y suprimir actividades, en el territorio marítimo nacional, que atenten contra el normal desarrollo de este.

El segundo vector de este componente es el económico, cuya finalidad está encaminada a la promoción y desarrollo de la Marina Civil. Los vectores del componente de desarrollo son acompañados por “esa institucionalidad, única en lo funcional, en lo administrativo y en lo operacional para mares y ríos”, denominada Marina Integral (Armada Nacional, 2018a, p. 2), producto de la sinergia de la Armada Nacional, la Dirección General Marítima (DIMAR), la Secretaría de la CCO (SECCO) y la Corporación de Ciencia y Tecnología del Mar para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (COTECMAR), como se observa en la Figura 6 y con la que se finaliza el presente ensayo.

Figura 6. Propuesta de propósito y alcance de la Estrategia Marítima Nacional, que muestra los componentes y vectores que la componen



Fuente: elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- Alonso, D., & Gómez, F. (2017). Armada de Colombia como Armada Mediana de Proyección Regional (AMPRE). En S. Uribe (Ed.), *El Estado y el Mar. Relaciones con el Poder Marítimo, el Poder Naval y el Desarrollo nacional* (1ª ed., pp. 135-161). Bogotá D. C.: Escuela Superior de Guerra.
- Armada de Chile. (2009). *Doctrina Marítima: El Poder Marítimo Nacional*. Valparaíso: Armada de Chile.
- Armada Nacional. (2018a). *Marina Integral de Colombia. Hacia una Potencia Bioceánica y Plurifluvial*. No publicado. Bogotá D. C.: ARC.
- Armada Nacional. (2018b). *Plan de Desarrollo Naval 2030 versión 2.0 "El momento del mar y los ríos"*. Bogotá D. C.: ARC.
- AUNAP. (2014). *Plan Nacional para el Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia - PlaNDAS*. Bogotá D. C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Autoridad Marítima de Panamá. (2008). *Estrategia Marítima Nacional*. Panamá: Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá.
- Azzam, I. (1964). The Dispute Between France and Brazil over Lobster Fishing in the Atlantic. *International and Comparative Law Quarterly*, 13(4), 1453-1459. doi:10.1093/iclqaj/13.4.1453.
- Benner, S. (2004). *Evolution of Maritime Strategy... Is Sea Power the Answer?* Carlisle: U. S. Army War College.
- Comando General FF. MM. (2015). *Plan Estratégico Militar 2030*. Bogotá D. C.: CGFM.
- Comisión Colombiana del Océano. (2017). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros*. Bogotá D. C.: CCO.
- Corbett, J. (1911). *Principles of Maritime Strategy*. New York: Dover Publications.
- De Izcue, C., Arriarán, A., & Tolmos, Y. (2012). *Apuntes de Estrategia Naval*. Callao: Oficina de Desarrollo Bibliográfico de la Marina de Guerra del Perú.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. Bogotá D. C.: DNP.
- Doig Camino, J. (2013). *Apuntes de Doctrina Marítima: Pensamiento Estratégico y Geopolítico Marítimo*. Callao: Escuela Superior de Guerra Naval.
- Duvauchelle, M. (1996). La Geopolítica y la Océanopolítica. Sus orígenes, fundamentos y relaciones; perspectiva chilena. *Revista de Marina*, 113(835), 1-11.
- Evans, M. (2014). *The Third Way: Towards an Australian Maritime Strategy for the Twenty-first Century*. Canberra: The Australian Army.
- Gomes, A. (2016). El Poder Naval y la Amazonía Azul. *Análisis de la Estrategia Marítima de Brasil. Ensayos Sobre Estrategia Marítima*, 1(1), 97-110.
- Grove, E. (1990). *The Future of Sea Power*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Hattendorf, J. B. (2013). What is a Maritime Strategy? *Soundings Paper of the Sea Power Centre -Australia*, (1), 1-13.
- Haynes, P. (2015). *Toward a New Maritime Strategy: American Naval Thinking in the Post-Cold War Era*. Annapolis: Naval Institute Press.

- Hernández, M. A. (2011). De conflictos competenciales a controversias constitucionales. Avances y pendientes en la resolución de conflictos de competencias. In E. Ferrer & E. Danés (Eds.), *La Protección Orgánica de la Constitución. Memoria del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional* (pp. 149-175). México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- López, J. (2015). *Historia de la Guerra del Guano y el Salitre*. Lima: Instituto de Estudios Históricos-Marítimos del Perú.
- Marina de Brasil. (2014). *Doctrina Básica de la Marina*. Brasilia: Marina de Brasil.
- Ministerio de Comercio de Noruega. (2015). *Maritime Opportunities – Blue Growth for a Green Future. The Government’s Maritime Strategy*. Oslo: Gobierno de Noruega.
- Ministerio de Infraestructura de Holanda. (2015). *The Dutch Maritime Strategy*. La Haya: Gobierno de Holanda.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). *Plan Estratégico Institucional 2015-2018*. Bogotá D. C.: Cancillería.
- Ministerio del Medio Ambiente. (2001). *Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Bogotá D. C.: MME.
- OTAN. (2011). *Alliance Maritime Strategy*. Bruselas: Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- Perry, C. (2014). *Super Highway: Sea Power in the 21st Century*. London: Elliott and Thompson.
- Presidencia de la República. (01 de marzo de 2000). *Modificación Comisión Colombiana de Oceanografía*. En Decreto 347. Bogotá D. C.
- Presidente de Brasil. (2008). *Estrategia Nacional de Defensa. Paz y seguridad para Brasil*. Brasilia: Gobierno de Brasil.
- Presidente de Brasil. (2010). *Brasil 2022*. Brasilia: Secretaría de Asuntos Estratégicos.
- Presidente de la República de Honduras. (2013). *La Estrategia Marítima de la República de Honduras en el marco de implementación de los instrumentos obligatorios de la Organización Marítima Internacional*. Tegucigalpa: La Gaceta.
- ROCRAM. (2016). *Estrategia Marítima de ROCRAM 2016-2020*. Río de Janeiro: Red Operativa de Cooperación Regional de Autoridades Marítimas de las Américas.
- Rodríguez, L. (2008). *Derecho Administrativo. General y colombiano*. Bogotá D. C.: Editorial Temis.
- Royal Australian Navy. (2010). *Australian Maritime Doctrine*. Canberra: RAN.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En L. Martínez, L. Peña, & M. Vázquez (Eds.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 11-54). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Solis Oyarzún, E. (1999). Algunas Consideraciones sobre Estrategia Marítima. *Revista de Marina*, 116(848), 1-20.
- Till, G. (2004). *Poder marítimo. Una guía para el siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

- Till, G. (2013). *Seapower: A guide for the twenty-first century* (3^{ra} ed.). New York: Routledge.
- U. S. Navy, U. S. Marine Corps, & U. S. Coast Guard. (2015). *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower: Forward, Engage, Ready*. Washington D. C.: U. S. Secretary of the Navy. Recuperado de <http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>.
- UNDP. (1991). *Human Development Report 1991*. New York: Oxford University Press.
- UNGRD. (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Una estrategia de desarrollo 2015-2025*. Bogotá D. C.: Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres.
- UPME. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Minero con Horizonte a 2025*. Bogotá D. C.: Unidad de Planeación Minero Energética.
- Uribe, S., Díaz, J., & Rodríguez, M. (2016). *Estrategia Marítima, Evolución y Prospectiva*. Bogotá D. C.: Escuela Superior de Guerra.
- Uribe, S., Rodríguez, M., & Rivera, S. (2017). El Estado y el Mar en Colombia. En S. Uribe (Ed.), *El Estado y el Mar. Relaciones con el Poder Marítimo, el Poder Naval y el Desarrollo nacional* (pp. 17-54). Bogotá D. C.: Escuela Superior de Guerra.