

La Flota Naviera-mercante como Recurso Estratégico de un Estado, tanto en Tiempos de Paz como en Tiempos de Guerra⁴⁷

David Felipe Osorio Méndez*

“Solamente aquellos Estados con Poderío Naval efectivo pueden obtener beneficios económicos de los recursos del mar”

Serguéi G. Gorshkov (1910-1988)

Fecha de recepción: septiembre 12 de 2019

Fecha de revisión: septiembre 24 de 2019

Fecha de aprobación: noviembre 15 de 2019

Resumen

Teniendo en cuenta el contexto de globalización e interdependencia económica en el que se circunscribe el comercio mundial, es fundamental que los Estados estén preparados para asumir el reto que supone participar en este de forma activa y competitiva (Quintero, Cortázar, & Ramírez, 2018), para, así, generar beneficios tanto a los directamente involucrados en la actividad comercial como al Estado en general; esto, a través del fortalecimiento en las capacidades técnicas, tecnológicas, humanas y logísticas de los puertos, astilleros e industrias del sector marítimo (mercante, pesquera, turística y militar), lo que garantiza su competitividad a nivel internacional. De esta manera, se evidencia la gran importancia que tiene, para un Estado como el colombiano, su inserción competitiva en el sector marítimo.

Uno de los múltiples componentes del sector marítimo son las flotas navieras mercantes, que son las encargadas de transportar cerca del 80 % del volumen comercial mundial (10 300 millones de toneladas en 2017) y más del 70 % de su valor, según Naciones Unidas (2017) quien, en su informe sobre tránsito marítimo, también afirma que

En este mismo sentido, la flota marítima mundial no solo facilita la conectividad de los servicios de transporte al comercio mundial, sino que además ofrece medios de sustento a quienes llevan a cabo actividades marítimas en los países desarrollados y en desarrollo. (Naciones Unidas, 2017).

Actividades, como ya se dijo anteriormente, de carácter comercial en escenarios de paz; aunque de manera menos frecuente, también de carácter militar en escenarios de guerra.

El presente ensayo tiene por objetivo estructurar una estrategia que involucre a la flota naviera mercante como recurso central, tanto en escenarios de paz como de guerra o

47 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”.

* David Felipe Osorio Méndez. Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia y Magister (C) en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra “Rafael Reyes Prieto”.

confrontación bélica internacional; esto se logrará a través de una introducción donde se hará un breve recuento histórico de las navieras en Colombia; posteriormente, se argumentará la importancia estratégica para el Estado colombiano de tener su propia flota naviera mercante, apartado que concluirá con la estrategia en tiempos de paz; seguidamente, se planteará un hipotético/posible escenario de guerra internacional, cuyo teatro de operaciones sea el mar, para poder estructurar la estrategia en tiempos de guerra. Finalmente, se desarrollarán las conclusiones.

Retrospectiva de las navieras en Colombia

Colombia posee una localización geográfica privilegiada dentro del subcontinente suramericano, está ubicada en el noroccidente de Sur América; según la publicación de The World Factbook de la CIA, tiene 3.208 km de costas en los océanos Atlántico y Pacífico, lo que lo ubica en el puesto 39 de países con más costa al mar en el mundo⁴⁸.

Colombia, a lo largo de su historia republicana, ha tenido una mentalidad centralista o, como lo llama Enrique Bazurto, una mentalidad mediterránea⁴⁹, que le da la espalda al océano. Fue únicamente hasta 1938 cuando, en el marco de un congreso cafetero celebrado en Bogotá, el ministro de economía de aquel entonces informó a los asistentes que el Gobierno nacional estaba realizando estudios para estructurar un proyecto serio sobre la creación de una flota naviera mercante propia.

Ya en 1939, el jefe del Departamento Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores, el señor Guillermo Toro García, sugirió la urgencia de crear una flota propia debido a la coyuntura internacional de ese entonces; iniciada la Segunda Guerra Mundial, la insuficiencia de barcos de transporte de bienes, ahora utilizados como apoyo logístico en la guerra, ocasionaba que los costos de fletes aumentaran lo que hacía poco lucrativo el negocio exportador de todo tipo de bienes colombianos, por ello era necesario crear una flota naviera colombiana, no como un lucrativo negocio privado, sino como un mecanismo para defender la economía nacional.

Gracias a la intervención del jefe del Departamento Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores, se abrió el debate público sobre el tema. Ello permitió que, por medio del Decreto 1437 de 1940, se autorizara un capital de 1 000 000 de dólares para constituir la flota mercante nacional que se llamó NAVENAL⁵⁰ y nació formalmente a través de la Ley 20 de 1944, empezó a operar en 1945. A pesar de que esta flota tuvo gran éxito los primeros años de operación, los estragos de la Segunda Guerra Mundial se hicieron sentir en el ámbito del tráfico marítimo; la mayoría de buques estaban prestando servicio para la reconstrucción de Europa en la posguerra, los demás buques, aprovechando la escases de los mismos, cobraban fletes exageradamente altos⁵¹, estos fletes eran ajustados por

48 Además de que el 44,86 % de su territorio es mar (CCO, 2017)

49 Este término de *mentalidad mediterránea* hace referencia a la visión de proyectar las políticas de un Estado hacia su interior, y se denomina mediterráneo por ser el escenario de influencia de los Estados europeos mediterráneos, que ven a dicho mar como su mar interior. Esta expresión que denota cierta "miopía" en las políticas de un Estado es una paradoja, puesto que son los Estados mediterráneos europeos (Grecia, Italia, Turquía y Chipre) los pioneros, promotores y propietarios del negocio naviero y de transporte marítimo a nivel mundial.

50 Esta nueva flota naviera se especializó en navegación fluvial y de cabotaje, e inició operaciones con un presupuesto de 3 000 000 de pesos suscritos por el Gobierno nacional, el Banco de la República, la Federación Nacional de Cafeteros y Ferrocarriles Nacionales.

51 Un ejemplo de esto se evidenció entre 1942 y 1944 cuando se incrementó, del 35 % al 43 %, el valor de los fletes cobrados por transporte de mercancías a lo largo del continente americano, situación

las Conferencias Navieras⁵², una especie de clubes donde se afiliaban las navieras más importantes del mundo y tomaban decisiones sobre el devenir del tránsito marítimo a nivel mundial. Fue en dicho contexto que el presidente venezolano Rómulo Betancourt, en un discurso, dijo lo siguiente: “Que termine esta situación evidentemente injusta de que estamos adquiriendo del exterior maquinaria y manufactura a precios de guerra, y vendiendo nuestros productos agrícolas a precios de paz”. Estas declaraciones abrieron las puertas al nacimiento de la Flota Mercante Grancolombiana (FMG).

En 1944, gracias al esfuerzo trinacional de Colombia, Ecuador y Venezuela, se logró fundar la FMG con un aporte inicial de 20 000 000 de dólares, que tuvo una participación accionaria del 45 % para Colombia y Venezuela, y de un 10 % para Ecuador. A pesar de los tropiezos propios de una empresa naciente, la flota salió adelante; en un principio, la tripulación de los buques⁵³ de la FMG eran extranjeros, pero gracias a los compromisos de las armadas de estos tres países, la Dirección de Marina Mercante (hoy DIMAR), la Escuela Naval, el SENA y cooperación internacional con armadas como la chilena, se capacitaron poco a poco las gentes de mar colombianas, ecuatorianas y venezolanas que tripularon posteriormente los buques de la flota. Según Bazurto (2000), en sus primeros años de vida, con más éxitos que tropiezos, la FMG transportó 16,5 millones de toneladas de carga por un valor aproximado de 400 000 000 de dólares, en los 38 buques que supo tener en su etapa de mayor esplendor, muchos de ellos tuvieron los más modernos buques mercantes de la época.

En este periodo (1947-1968) que se podría denominar *la edad de oro de las navieras en Colombia*, se promovió el nacimiento de un total de 10 navieras agrupadas en Armacol, entre ellas: Agromar, creada en 1963 y enfocada en el transporte de carga por toda Latinoamérica; la empresa Marítimas Internacionales que, en 1978, inició actividades especializadas en carga seca a granel por todo el Caribe.

Sin embargo, esta “época de oro” no duró mucho. Para mediados de la década de los 80, los balances financieros de las navieras colombianas no eran alentadores; en 1989, las pérdidas de la FMG ascendían a 4,7 millones de dólares y, un año después, las pérdidas eran de 18 millones. Esta situación, según menciona Bazurto en el año 2000, se debió a la apertura económica promovida por el Gobierno de César Gaviria Trujillo que disminuyó la reserva de carga⁵⁴ del 50 % al 10 %, situación que le restaba competitividad y hacía más vulnerables a las navieras colombianas frente al comercio internacional⁵⁵; así mismo,

que ponía en aprietos económicos a la mayoría de los países latinoamericanos; excepto Brasil, Argentina y Chile, quienes tenían sus propias marinas mercantes consolidadas.

- 52 Las principales conferencias navieras a las que se hace referencia son: East Coast Gulf and Colombian Conference, West Coast Southamerican Conference, East Coast Southamerican Conference, US Atlantic and Gulf, Netherlands West Indies and Venezuela Conference y Asociación Atlantic Gulf and West Coast of Southamerica Conference, esta última conferencia agrupaba a las demás y era el foro donde se reunían las navieras que desempeñaban sus actividades en el continente americano (Bazurto, 2000).
- 53 Los buques de la FMG fueron fabricados principalmente en astilleros de Nueva Orleans, Estados Unidos, y en los astilleros de Canadian Vickers Ltd. (Bazurto, 2000).
- 54 “Este mecanismo de protección comercial consistía en reservar para la propia bandera los tráficos de cabotaje y una reserva de por lo menos el 50% para los tráficos de importación y exportación, esto con el fin de mantener un tratamiento equitativo en las relaciones comerciales”. (Bazurto, 2000, pp. 340-341)
- 55 Un ejemplo de ello fue que, para 1992, la carga de café colombiano se transportaba en buques chilenos porque sus precios eran más favorables; mientras transportar una tonelada de café al golfo de México costaba 105 dólares en un buque de la FMG, en un buque chileno costaba tan solo 80 dólares.

la FMG nunca se pudo recuperar del retiro de Venezuela de la sociedad en 1953, pues este país aportaba importantes recursos para el sostenimiento de la flota. Finalmente, el desorden y descoordinación interinstitucional, la corrupción, la falta de recursos, el alto precio de los combustibles, las demandas laborales instauradas por el sindicato de la flota en razón de la desigualdad laboral y los despidos que la FMG tuvo que efectuar para disminuir los costos de operación⁵⁶, provocaron que esta fuera liquidada en 1997 y fusionada con la empresa de transportación Marítima Mexicana, ello dejó un saldo de 25 000 000 de dólares como pago por la FMG. Poco a poco, pasó lo mismo con las demás navieras colombianas, que perdieron su poderío económico y pasaron de ser grandes empresas con capacidad de cobertura internacional, a ser pequeñas empresas cuyo radio de acción era escasamente nacional.

Así pues, en este primer apartado del ensayo, se evidenció cómo nacieron, se desarrollaron y, posteriormente, decayeron las flotas navieras mercantes colombianas. También cómo, a pesar de los esfuerzos incansables del Estado en cabeza de la Armada Nacional, la DIMAR y la Comisión Colombiana del Océano para refundar una nueva flota naviera mercante, repotenciar el sector marítimo y aportar a la consolidación del Poder Marítimo colombiano, no son suficientes. Es importante inculcar conciencia marítima en toda la población colombiana para que se genere un progreso real y sostenido en términos socioeconómicos para toda Colombia. En lo referente a la naviera mercante, si no se crea una nueva marina mercante eficiente y participativa que le permita llegar a acuerdos de servicios, "más temprano que tarde quedará en manos de extranjeros la movilización de nuestras mercancías en las condiciones que ellos impongan" (Bazurto, 2000).

Después de esbozada la introducción del ensayo y con el objetivo de explorar más a profundidad la importancia estratégica que supone una Flota Naviera Mercante para el Estado colombiano, se plantea la siguiente pregunta de análisis: ¿Qué papel estratégico desempeñaría una Marina Mercante para Colombia, tanto en un escenario de paz como en un escenario de guerra internacional?

Si Colombia tuviese una Marina Mercante⁵⁷, el papel estratégico que esta desempeñaría en tiempos de paz sería el de potenciar el comercio internacional y ultramarino del Estado, serviría como enclave de las Líneas de Comunicación Marítima y, finalmente, aportaría a la consolidación del Poder Marítimo colombiano, a través del desarrollo de la industria naval; mientras que el papel estratégico que la Marina Mercante desempeñaría en un posible escenario de guerra internacional, cuyo teatro de operaciones fuera el mar, sería el de servir como elemento de persuasión de carácter diplomático, también sería una herramienta de inteligencia militar y, finalmente, contribuiría con apoyo logístico para abastecer de provisiones necesarias a las fuerzas militares directamente involucradas en el teatro de operaciones.

Importancia de la flota naviera mercante para Colombia: estrategia de una marina mercante en tiempos de paz

Que un Estado tenga bajo su bandera una o varias navieras/marinas mercantes no es un simple capricho, su papel estratégico es de vital importancia para un Estado como el colombiano -dada su privilegiada ubicación geográfica, descrita anteriormente-. En

56 En 1989, la FMG tenía 1.312 empleados y, un año después, tenía tan solo 525, lo que disminuyó la cantidad de buques y la capacidad de operación de la empresa, aumentó las pérdidas y disminuyó las ganancias.

57 "Desafortunadamente para el país, hoy éste no cuenta con una marina mercante constituida. Esta situación ofrece múltiples desventajas desde el punto de vista estratégico, por lo que deberá convertirse en una prioridad del país." (CCO, 2017, pág. 33)

este apartado, se planteará *la importancia de la flota naviera mercante para Colombia* y se estructurará una estrategia cuyo elemento central sea la marina mercante y su desempeño en tiempos paz.

La importancia estratégica que reconoce el Estado colombiano a través de la Política Nacional de los Océanos y los Espacios Costeros (PNOEC), con respecto a la Marina Mercante es la siguiente:

La Marina Mercante proporciona la estructura básica necesaria para el comercio nacional e internacional. Por lo tanto, el Estado debe promover, a través de su política económica, el desarrollo tecnológico para que de manera eficiente y competitiva participe en igualdad de condiciones con las empresas extranjeras. El comercio marítimo está enormemente regulado a nivel internacional, jalona el desarrollo de la construcción naval, la marina mercante y el sistema portuario, además de ser el medio de transporte más seguro, respetuoso con el medio ambiente y sumamente eficiente. El desarrollo del comercio marítimo es relevante en el desarrollo del comercio internacional, no solo por el volumen de carga que mueve, sino por las sinergias que desarrolla.

El transporte marítimo ejerce un papel fundamental en la integración y desarrollo del comercio nacional e internacional. Es necesario que el país pueda responder a una mayor demanda del transporte marítimo de cara a ser un Estado influyente a nivel internacional, por lo cual resulta imperioso que dentro de las políticas nacionales sea prioritario el fortalecimiento de la marina mercante, fomentando las exportaciones, el transporte, comercialización y transferencias de cargas, desde Colombia hacia el resto del mundo y dentro de los puertos colombianos, promoviendo también el contar con una flota de buques no solamente utilizados para el comercio, sino también para el turismo, así mismo, el desarrollo de la Marina Mercante no solo implica un valor económico, sino también estratégico, al generar estabilidad comercial de los productos bandera del país. (CCO, 2017, pp. 82-83)

Vista la fundamental importancia que tiene la Marina Mercante para el Estado colombiano, a continuación, se estructurará una estrategia que involucre como elemento central a una naviera mercante en un escenario de paz.

Las marinas mercantes desempeñan un papel estratégico fundamental para un Estado en tiempos de paz, y si estos poseen una o varias navieras mercantes bajo su bandera, el beneficio tanto económico como comercial, en términos laborales y de progreso en general para la sociedad, serán ingentes. Por ello, el presente ensayo sugiere la estructuración de la siguiente estrategia que tenga como elemento central la figura de una Marina Mercante.

Es importante tener en cuenta que, por viabilidad y conveniencia económica, la flota mercante colombiana debería constituirse como una empresa de economía mixta bajo la figura de una alianza público-privada⁵⁸, para promover la iniciativa empresarial privada, darle un mayor margen de maniobra comercial y competitivo a la empresa, al procurar que la empresa se administre como cualquier otra empresa privada y evitar, así, los malos manejos tanto administrativos como financieros, lamentablemente, muy comunes en la administración pública colombiana. Sin embargo, la idea es que, si bien la naviera se administra como una empresa del sector privado, otorgue beneficios a todos sus accionistas (públicos y privados) y genere, así, recursos para el Estado, como lo hace Ecopetrol y, en el pasado, Isagen. De este modo, se remplazaría una joya de la

58 Se sugiere como administrador del proyecto de la marina mercante a la DIMAR, con asesoría y acompañamiento constante de la Secretaría Ejecutiva de la CCO.

corona, perdida por la venta inexplicable de importantes activos del Estado como Isagen (y, próximamente, ETB). Del mismo modo, esta iniciativa a mediano-largo plazo podría incentivar y promover la creación de marinas mercantes en el sector privado, a través de la flexibilización de la regulación actual que, en parte, es responsable de que no se promuevan iniciativas empresariales en este sentido.

La estrategia que desempeñaría una Marina Mercante en tiempos de paz tiene tres elementos. En primer lugar, tener una flota naviera mercante supondría el control del comercio de los bienes que exporta un Estado. Si Colombia tuviese una naviera mercante, esta transportaría, desde los principales puertos⁵⁹ nacionales, bienes de exportación como el carbón, el petróleo, café, cacao, banano, ganado, algunos productos terminados de manufactura, entre muchos otros, principalmente agrícolas y commodities, con valores de fletes menores de los que hoy en día cobran las navieras internacionales, valores ajustados arbitrariamente por las principales navieras que constituyen un oligopolio sobre el transporte marítimo internacional. Es así como los exportadores de bienes colombianos podrían celebrar más fácilmente negocios a nivel internacional y obtener mayores ganancias por sus exportaciones, puesto que no tendrían que pagar tan altos costos por concepto de fletes y podrían expandir sus negocios a más países a nivel mundial, sin el temor de que sus costos fijos y variables (entre ellos los fletes) sean mayores a sus ganancias por ventas.

En segundo lugar, los barcos de la flota mercante colombiana servirían como enclave de las Líneas de Comunicación Marítima para abastecer, en mar abierto, de provisiones necesarias y combustible (operaciones Ship to Ship), además de servir como apoyo a las embarcaciones pesqueras, de turismo, de investigación, entre otras, ante cualquier imprevisto que se presente en el rango de acción del barco mercante que esté prestando el servicio de enclave. Así pues, el Estado garantiza su presencia en todo el mar territorial incluyendo la zona económica exclusiva -200 millas náuticas- e, incluso, aguas internacionales, al ejercer control y supervisión territorial no militar a través del apoyo y asistencia a todas las embarcaciones y plataformas offshore, tanto colombianas como extranjeras; esto también se convertiría en una herramienta diplomática para Colombia puesto que sería visto por la comunidad internacional como un Estado altruista, que brinda ayuda a todas las embarcaciones y plataformas sin importar su bandera.

Finalmente, el hecho de tener una Marina Mercante nacional supondría la reactivación, fortalecimiento y potenciación de la industria naval colombiana en cabeza de Cotecmar⁶⁰. Al tener Colombia su propia flota mercante, aunque los primeros buques provengan de astilleros extranjeros, a mediano plazo se adquirirá el Know How, los recursos económicos, las capacidades a través de cooperación internacional y transferencia tecnológica para que Cotecmar empiece a construir los buques a fin de robustecer la flota mercante⁶¹, así como repararlos cuando estos requieran de mantenimiento. Esta externalidad positiva de tener una flota mercante potenciará las capacidades tanto humanas como técnicas de la industria naval colombiana, aspecto que Alor (2009) considera “como un elemento

59 “Los cuatro puertos marítimos de mayor importancia están ubicados en Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, y Buenaventura, por allí ingresa el 96 % de la carga al país, 44,6 millones de toneladas en 2015, y está distribuida de la siguiente manera: Aduanas de Cartagena (37,1 %), Impuestos y Aduanas de Buenaventura (26,2 %), Aduanas de Barranquilla, (17,2 %) e Impuestos y Aduanas de Santa Marta (15,5 %)” (Quintero, Cortázar, & Ramírez, 2018)

60 Y, a mediano plazo, en cabeza de nuevos astilleros de naturaleza privada.

61 Cotecmar también adquirirá la capacidad de construir y reparar buques de guerra, oceanográficos, hidrográficos y rompehielos para las expediciones a la Antártida en cualquier época del año, lo que lo convierte en referente internacional de la industria naval, sin limitarse a la construcción de buques mercantes.

estratégico fundamental para un Estado” puesto que genera conocimiento, empleo y progreso económico a un país,; ya que este se especializa en una industria de alto nivel tecnológico y complejidad que es muy valorada a nivel internacional, se pagarían enormes beneficios económicos al sector económico y al Estado que controle dicha industria (ej. China, Corea del Sur, Japón, Suecia, Noruega, Dinamarca, entre otros). Así mismo, se lograría la capacitación y empleo de la “gente de mar”, para que se desempeñe tanto en el negocio naviero como en la industria naval y demás sectores económicos relacionados con el ámbito marítimo.

Casos de uso de las marinas mercantes en conflictos internacionales

Si bien la guerra se define como el enfrentamiento armado entre Estados, y esta se desarrolla en diferentes escenarios que incluyen el marítimo, el objetivo es vencer al enemigo y hacer prevalecer la posición política en el teatro de la guerra, neutralizando o destruyendo el poder naval adversario y los elementos que coadyuvan a su propósito bélico, la destrucción o apropiación de la marina mercante, la inutilización de sus puertos para los fines de las operaciones navales o de apoyo, el veto al comercio y las líneas de comunicaciones; así mismo, se busca la obstrucción o prohibición de las actividades que le conduzcan a su derrota relacionadas con los intereses marítimos que les genere algún dominio en el mar.

Los medios usados en la guerra no pueden ser ilimitados y, por tanto, se dispone de normatividad, tratados y convenios internacionales como mecanismos civilizados y menos cruentos en la realidad de la guerra y, más específicamente, de la guerra en el mar; por tanto, es de considerar entre varios documentos al Manual de San Remo sobre el Derecho Internacional aplicable a los Conflictos Armados en el Mar (CICR, 1994), allí se ponen en consideración temas tan sensibles como los relacionados con las marinas mercantes en tiempos de guerra, el derecho de presa y su aplicación a las embarcaciones de comercio adversario y de carácter privado, dedicadas a la navegación comercial o a eventos de contrabando durante el conflicto.

Como aplicación de casos, cabe traer a consideración el uso de las marinas mercantes estadounidenses y aliadas en las guerras mundiales, cuyo objetivo primordial era el apoyo logístico y de transporte militar al esfuerzo de la guerra; más recientemente, se presenta el conflicto por las islas Malvinas o Falkland en 1982.

Los británicos, a partir de 1967, dispusieron en su política de defensa que no operarían lejos de sus bases de apoyo o en una operación de proyección, y que solamente estarían en la órbita estratégica y operacional de la OTAN donde sobresalía la capacidad submarina nuclear a costa de portaviones, unidades de superficie, auxiliares y de apoyo que, en su mayoría, fueron vendidos. Pero enfrentados al conflicto en 1982, los británicos debieron recomponer una capacidad para proyectar una fuerza naval a 8.000 millas y enfrentarla a fuerzas cuya proyección y apoyo era tan solo de 350 millas; se hizo necesario que la Armada británica recurriera al empleo de su Marina Mercante mediante normas e instituciones propias para requerir los barcos. La Real Armada Británica dispuso de 49 buques mercantes, con un total de 826 959 TDW⁶², para múltiples propósitos (transporte de tropas, de aviones, de combustibles, reparaciones y salvamento, apoyo logístico, apoyo sanitario, etc.) (Fernández-Vega, 1992), para lo cual fueron debidamente adecuados y sin los cuales no hubiese sido posible el éxito de la operación. Argentina, por su parte y con una menor planificación, según Vásquez Rivarola en Infobae (2019), contó con “...más de

62 TDW: Tonelaje de peso muerto, TPM o DWT (acrónimo del término en inglés Dead Weight Tonnage), es la suma de las masas que transporta un buque; incluye cargamento, su combustible y provisiones, agua, tripulación, pasajeros, equipajes, etc.

700 hombres y un puñado de mujeres que tripularon una treintena de buques mercantes y pesqueros, que sin armamento ni entrenamiento bélico protagonizaron incontables misiones tácticas y logísticas durante el conflicto de 1982”, o el caso del mercante Elma Río de la Plata, comandado por el Capitán de la marina mercante, Carlos Benchetrit, egresado de la Escuela Náutica Argentina, quien actuó en actividades de inteligencia (LaNación, 1999).

La situación estratégica de la marina de los Estados Unidos no estuvo ajena a preocupaciones respecto a la Marina Mercante, toda vez que, entre los años 70 y 90, se mostró una disminución de mercantes nacionales (578 a 367) debido a la competencia, altos costos constructivos y de operación; además, la orientación de la actividad naviera estaba en el transporte multimodal con barcos portacontenedores. En el año 1984, se reconoció el problema relacionado con el transporte y carga militar, por tanto, se aseguraron presupuestalmente medios orgánicos al asignarlas al Military Sealift Command (MSC), quien respaldara la movilidad estratégica militar con 133 embarcaciones para diversos propósitos (reserva de empleo inmediato, buques preposicionados, transporte para unidades blindadas, tropas de infantería de marina y sanitarias). En agosto de 1990, se dio inicio a la operación Tormenta del Desierto por la cual se deberían trasladar cerca de 200 000 tropas y miles de toneladas de material de soporte, hecho realizado mediante el MSC, barcos mercantes de bandera americana y un 22 % de barcos de bandera extranjera arrendados (Fernández-Vega, 1992).

La Marina Mercante en un conflicto internacional: caso colombiano

Antes de estructurar la estrategia que involucre a la flota naviera mercante como recurso central en un eventual escenario de guerra o confrontación bélica internacional, hay que plantear dicho escenario de manera que la estrategia sugerida se ajuste a situaciones posibles y reales, por lo que se planteará un posible escenario de guerra internacional, en este caso, con Nicaragua.

El pasado 19 de noviembre de 2012, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) falló sobre el caso del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En el fallo, si bien se reconoció la soberanía de Colombia sobre los cayos de Albuquerque, del Este Sudeste, Roncador, Serrana, Quitasueño, Serranilla y Bajonuevo, el tribunal también anunció que extensas zonas de las aguas⁶³ que rodean a los cayos de Quitasueño y Serrana ahora corresponden a Nicaragua. Al margen de que esta decisión tuviera diferentes repercusiones en los dos países, las medidas que ambos Estados tomaron respecto a esta no se hicieron esperar. Según Padilla en 2013, el comandante del Ejército Nicaragüense, Julio César Avilés, anunció la modernización de sus Fuerzas Armadas para enfrentar *“la evolución de las amenazas nacionales”* y porque, según él, *“hay una necesidad real de adquirir material bélico⁶⁴ para custodiar esos nuevos y reivindicados mares, por lo que se requiere de nuevos medios navales para asegurar la soberanía de Nicaragua en estas aguas”*.

63 76 000 kilómetros cuadrados.

64 Managua creó un centro de entrenamiento provisto de clases computarizadas que lleva el nombre del famoso mariscal de la antigua URSS, Gueorgui Zhúkov, y pretende ayudar a los militares nicaragüenses a “dominar el complejo material de guerra”, según informó La Voz de Rusia y confirmó el general Avilés: “Hemos visitado diferentes astilleros donde se fabrican medios navales para conocer el tipo de medios que necesitamos”. Cuatro navíos de US\$45 millones, con cañones de 76 milímetros y cañones con misiles teledirigidos serían las primeras adquisiciones. (Padilla, 2013)

En respuesta a estas claras provocaciones, Padilla (2013) comenta que el Estado colombiano, a través de la Armada, reforzó los patrullajes con fragatas y submarinos recién modernizados con sistemas de armas, radares, sonares y misiles de tecnología de punta. También con aviones nuevos OPV apoyados por estadounidenses E-3 Awac y Orion P-3. Ante la antigüedad de los K-fir y Mirage, aviones no tripulados en proceso de adquisición pueden entrar en juego.

Estas dinámicas de persuasión y provocación entre ambos Estados se han mantenido y han pasado por momentos de mayor y menor tensión, sin que ello implique una inminente confrontación militar; sin embargo, es fundamental que el Estado colombiano esté preparado ante un conflicto bélico, apelando así a lo dicho por el escritor romano Vegecio «*Si quieres la paz, prepara la guerra*».

Así pues, en dado caso que se inicie un conflicto bélico por la soberanía del espacio marítimo e insular ubicado en el mar Caribe al noroccidente de Colombia, será imperativo que el Estado colombiano emplee todos los medios navales y militares necesarios para defender su soberanía, integridad, paz, seguridad, bienestar e intereses, y los de su población.

Hacia una estrategia de la flota naviera mercante en tiempos de guerra o conflicto internacional

El papel estratégico de una Marina Mercante no solo se evidencia en un escenario pacífico, las navieras mercantes también desempeñan un papel fundamental en escenarios de guerra o confrontación bélica internacional. A continuación, se observará el papel estratégico que una naviera colombiana desempeñaría en un hipotético conflicto bélico.

En primer lugar, si estallase una guerra internacional, esta tendría como teatro de operaciones el mar Caribe. Colombia estaría en una relativa desventaja en cuanto a apoyo logístico frente a Nicaragua puesto que el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina está a tan solo 197 km del país centroamericano y a 775 km de la costa noroccidental colombiana, por lo que se podría presentar una invasión relámpago por parte del país centroamericano sobre el archipiélago. En este caso, sería necesario que Colombia se prepare para evitar cualquier intento de invasión o agresión a personal militar o civil colombiano; para ello serían muy útiles los buques mercantes colombianos pues apoyarían, en principio, el soporte y abastecimiento de la zona insular y a lo largo del teatro de la guerra, lo que le permitiría la sostenibilidad y alcance operacional.

Si Colombia hace circular sus buques mercantes por todos los puertos de Centroamérica, mediante servicios de línea o “tramp”⁶⁵ y previo al inicio del enfrentamiento bélico, para afianzar los lazos comerciales (y diplomáticos) con los países de la región e intensificar el servicio que prestan los buques mercantes como enclaves de las Líneas de Comunicación Marítima (explicado anteriormente), haría ver cualquier agresión contra la flota mercante colombiana o contra Colombia como un acto de guerra injustificado a los ojos de la mayoría de los Estados de la región, inclusive, algunos de ellos se unirían a la lucha de Colombia en contra de la invasión nicaragüense. En este caso, la flota naviera mercante colombiana cumpliría un papel estratégico de carácter diplomático para repeler, evitar y condenar una acción bélica por parte de Nicaragua en contra de Colombia y su población.

En segundo lugar, el papel estratégico que desempeñaría la flota mercante colombiana en una guerra contra Nicaragua sería el de un elemento de inteligencia militar, en el que los buques mercantes colombianos servirían como informantes, para las Fuerzas Militares

65 *Servicios navieros de línea, significa que tienen un circuito fijo de puertos y Servicios servicios “Tramp”, son buques que no están adscritos a ninguna ruta en particular (Medina, 2012, p.73).*

colombianas, de los movimientos de unidades navales y aeronaves nicaragüenses, alertarían de maniobras extrañas o inusuales del Ejército nicaragüense para, así, evitar una posible invasión; si esta se presentara, avisaría con antelación para que las Fuerzas Militares colombianas puedan repeler la invasión con éxito. Esta acción tendría un amplio margen de éxito porque los buques mercantes, al no ser buques militares y por ende no ser objetivo militar, estarían a salvo de cualquier ataque adversario. Entonces, dichos buques serían excelentes “espías” e informantes del Ejército colombiano en el marco de una guerra internacional.

Finalmente, los buques mercantes cumplirían el papel de apoyo logístico principal a las Fuerzas Militares colombianas y a la población civil del archipiélago, en un proceso de abastecimiento o flujo continuo, lo cual permitiría contener y repeler una invasión foránea. Los buques transportarían personal militar, médico y de defensa civil para apoyar a la población del archipiélago; así mismo, aprovisionarían a las fuerzas de armamento y las municiones provenientes de las costas colombianas, así como a la población civil la abastecerían de alimentos y medicamentos requeridos durante el conflicto bélico, puesto que, al ser esta área zona de guerra, se restringirá el paso de bienes desde y hacia el archipiélago. Es importante tener en cuenta que esta acción estratégica tendría éxito siempre y cuando los buques mercantes realicen la ruta de abastecimiento desde los puertos colombianos hacia San Andrés debidamente escoltados, para conservar la supervivencia logística y evitar un ataque adversario a los buques de apoyo logístico, con ello se conserva el dominio de las Líneas de Comunicación Marítimas, replicando así la exitosa experiencia del Ejército británico en la guerra de las Malvinas⁶⁶, mencionada previamente.

Conclusiones

Por lo visto a lo largo del ensayo, se pudo constatar la importancia y valor estratégico-logístico que tiene una Marina Mercante para un Estado tanto en escenarios de paz como de guerra internacional; en el caso específico de Colombia, la figura de una flota mercante recobra aún más importancia por su ubicación geográfica privilegiada, las posibilidades en términos socioeconómicos, de comercio e industria que generaría el tener una Marina Mercante, y su enorme valor estratégico si se presentara un eventual enfrentamiento bélico con Nicaragua.

Es por ello que, a través de este ensayo, se busca aportar un grano de arena a la conciencia marítima nacional, la importancia de posar los ojos en el mar, dejar de lado la mentalidad

66 “Se recurrió a 40 barcos mercantes con capacidad de 500.000 gtn rumbo al Atlántico Sur, que complementó a la Real Flota Auxiliar de Gran Bretaña –RFA–. Sin este refuerzo hubiese sido imposible satisfacer los requerimientos logísticos.” (Hermelo, 2007, p. 255)

Según Hermelo en 2007, el aporte de los buques mercantes de la RFA fue vital porque la flota militar no podía operar sin ellos. Mantuvo entre 22 y 27 barcos en la zona, integrada por tripulación civil especializada en reabastecimientos en el mar. Su insignia era la “Bandera azul”. La RFA reabasteció de combustible, agua y armamento (munición) a buques y aeronaves. La mayoría permitía la operación con helicópteros en sus plataformas (una o dos por barco).

Es posible que, para evitar daños, los barcos logísticos se hayan mantenido alejados durante el conflicto y fuera del alcance de la aviación de ataque argentina; además, en el caso de la Armada, el blanco buscado fueron los dos portaaviones. Sin embargo, cuando los mercantes estuvieron al alcance, se experimentaron las siguientes pérdidas, algunas de peso como el Atlantic Conveyor que afectó el desplazamiento de la 5ª Brigada por la pérdida de 3 helicópteros Chinooks y 5 Wessex. (Hermelo, 2007, p. 257)

mediterránea que siempre ha caracterizado a los gobiernos desde la época de las colonias, y empezar a pensar en que la Economía Azul⁶⁷ es la respuesta para el progreso nacional ya que, a partir de esta, se fomentará el conocimiento tecnológico y científico de los océanos, se promoverá su cuidado y explotación sostenible, se crearán ofertas laborales en el sector marítimo para que las gentes de mar satisfagan la necesidad de progreso en el sector; la población empezará a ver como su poder adquisitivo crece gracias a estar involucrada en las múltiples actividades económicas que se desarrollan en el mar, en este caso particular, el transporte marítimo comercial a través de una Marina Mercante propia y la construcción de buques mercantes, oceanográficos, de guerra y de turismo, como una externalidad positiva de tener una naviera activa y competitiva a nivel internacional.

Como reflexión final, hay que decir que, a través de este ensayo, se hace un llamado vehemente y de urgencia para que los círculos de decisión política del Estado colombiano estructuren lo más pronto posible un proyecto que involucre a una Marina Mercante como elemento central de una estrategia nacional, que procure por el progreso tecnológico, científico, industrial y socioeconómico, aspectos que se verán beneficiados por el proyecto de dicha marina, proyecto que, por demás, podría revivir los éxitos de la desaparecida Flota Mercante Grancolombiana, la cual en sus primeros años supo entregar importantes beneficios económicos, laborales, geopolíticos y geoeconómicos a los Estados aportantes, en tanto fue un elemento que posicionó al sector marítimo colombiano, ecuatoriano y venezolano como referente a nivel mundial.

Para cerrar, quisiera finalizar este ensayo con una cita del Almirante Ruso Serguéi Gorshkov, que recuerda el papel esencial del poderío naval -sea este militar o civil- para un Estado, "Solamente aquellos Estados con Poderío Naval efectivo pueden obtener beneficios económicos de los recursos del mar", máxima que debe recordar y aplicar Colombia si quiere dar un salto hacia el progreso socioeconómico y adquirir preponderancia en el escenario marítimo regional y global.

Referencias bibliográficas

- Alor, M. (2009). Importancia Estratégica de la Ingeniería Naval para el Fortalecimiento del Poder Marítimo del Perú. Escuela Superior de Guerra Naval, 36-51.
- Bazurto, E. (2000). Análisis histórico del desarrollo marítimo colombiano. Cartagena de Indias: Fondo Rotatorio de la Armada Nacional.
- CICR, (1994). Manual de San Remo sobre el Derecho Internacional aplicable a los Conflictos Armados en el Mar, recuperado de : <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/san-remo-manual-1994-5tdlql.htm>
- Comisión Colombiana del Océano. (2017). Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros. Bogotá D. C.: Comisión Colombiana del Océano.
- Fernández-Vega. (1992) Marina Mercante y operaciones navales, Revista Marina (Chile), Recuperado de : <https://revistamarina.cl/revistas/1992/1/fernandez.pdf>
- Hermelo, R. (2007). El Conflicto del Atlántico Sur y la Logística Británica. Primera Parte. Boletín del Centro Naval n.º 817, pp. 251-260. LaNación (1999) Espía a la fuerza,

67 La Economía Azul es un modelo de desarrollo económico que integra el desarrollo terrestre y marítimo, teniendo en cuenta la capacidad de resistencia de los recursos naturales y el ambiente.

- La Nación, Opinión, junio 13 de 1999, Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/espia-a-la-fuerza-nid209885>
- Medina. (2012), El Puerto, ISBN 958-33-9353-3, Editorial Linotipia Martínez, Bogotá D. C., Colombia.
- Morales, F. (mayo 2019). Los héroes sin armas de Malvinas: dos ataques que revelan el sacrificio y la entrega de la Marina Mercante argentina en la guerra, Infobae, Recuperado de: <https://www.infobae.com/sociedad/2019/05/10/los-heroes-sin-armas-de-malvinas-dos-ataques-que-revelan-el-sacrificio-y-la-entrega-de-la-marina-mercante-argentina-en-la-guerra/>
- Naciones Unidas. (2017). Informe sobre el tránsito marítimo. Nueva York & Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCATAD-
- Padilla, N. (2013). Jugando a la guerra con Nicaragua. El Espectador. El Mundo. Recuperado el 17 de Octubre de 2018 en, <https://www.elespectador.com/noticias/elmundo/jugando-guerra-nicaragua-articulo-439163>
- Quintero, J. R., Cortázar, A. M., & Ramírez, Y. A. (2018). Transporte marítimo internacional: aspectos operativos y comercio, logística portuaria, aspectos jurídicos y comerciales, prospectiva para Colombia. Journal de Ciencia e Ingeniería, 18-31.
- Uribe, S. (2016). Estrategia Marítima, Evolución y Prospectiva. Bogotá D. C.: Escuela Superior de Guerra.