

Capítulo 4

La libertad de la navegación y las relaciones internacionales: una perspectiva colombiana*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602083.04>

Pablo Andrés Moreno Rodríguez
Juan Ricardo Rozo Obregón

Armada de Colombia

Samuel Rivera-Páez

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Un debate fundamental de las relaciones internacionales en materia de asuntos marítimos está ligado a la jurisdicción que posee un Estado costero sobre el mar que lo colinda. En el centro de este debate se encuentra la diferencia fundamental entre dos principios legales: *mare clausum* y *mare liberum*. A través de un análisis particular del concepto desarrollado principalmente por los Estados Unidos y sus operaciones de libertad a la navegación (Fonop por su sigla en inglés), se logra comprender algunas dinámicas de la seguridad marítima del Gran Caribe y el uso que las potencias marítimas dan a su *poder naval*, para ganar influencia geopolítica. Por esta razón, se completa este análisis con la presentación de propuestas de la aplicabilidad para Colombia del uso del *mare liberum* y las Fonop. Según los resultados, adoptar el concepto de *mare liberum* en la cultura estratégica del pensamiento naval colombiano puede permitir desarrollar operaciones más allá de la "zona económica exclusiva" y hacer más evidentes los intereses de Colombia en esta región.

Palabras clave: Geopolítica, libertad de la navegación, mar Caribe, *Mare Clausum*, seguridad marítima integral.

* Este capítulo presenta los resultados colaborativos dos proyectos de investigación: 1) "El poder marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación" del grupo de investigación "Masa Crítica" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por Minciencias y con código de registro COL0123247, y 2) "Análisis de la adopción del principio legal de *mare liberum* en la estrategia marítima colombiana" presentada como trabajo de grado en el marco de la Especialización en Política y Estrategia Marítima de la Escuela Naval Almirante Padilla – Curso de Comando 91 en el año 2019, del grupo de investigación "Poseidón" de la Escuela Naval Almirante Padilla, categorizado en A por Minciencias y con código de registro COL0166941. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Pablo Andrés Moreno Rodríguez

Capitán de Corbeta y magíster en Conflicto, Seguridad y Desarrollo de King's College London. Armada de Colombia.

Juan Ricardo Rozo Obregón

Vicealmirante de la Armada de Colombia y magíster en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Profesional en Ciencias de la Administración de la Escuela Naval Almirante Padilla.

Samuel Rivera-Páez

Capitán de Navío (R) y doctor (*cum laude*) en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor titular y líder del Grupo de Investigación "Masa Crítica", adscrito a la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

Citación APA: Rozo Obregón, J. R., Moreno Rodríguez, P. A. & Rivera-Páez, S. (2022). La libertad de la navegación y las relaciones internacionales: una perspectiva colombiana. En S. Rivera-Páez & J. R. Espinel Bermúdez (Eds.), *Asuntos marítimos y relaciones internacionales* (pp. 109-142). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602083.04>

ASUNTOS MARÍTIMOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

ISBN impreso: 978-628-7602-07-6

ISBN digital: 978-628-7602-08-3

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602083>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

El 1.º de julio del 2017, el buque de la marina norteamericana USS Stethem (DDG-63) navegó a menos de 12 mn de la isla Tritón, perteneciente al archipiélago de las islas Paracelso, en el mar del Sur de China (MSC), ocasionando el envío de buques de guerra y cazabombarderos por parte del Gobierno chino para repeler lo que ellos denominaron “una grave provocación” de los Estados Unidos (BBC, 2017). Este incidente internacional es quizá el más importante de los que se han presentado en épocas recientes en la región, pero no el único. El Gobierno chino ha recurrido a las protestas diplomáticas ante el Gobierno norteamericano por otros eventos sucedidos en la región durante los últimos años. El 24 de mayo del 2017, el USS Dewey (DDG-105) había transitado a menos de 12 millas náuticas del arrecife Mischief, islote que forma parte del archipiélago de las Spratly, y el 10 de agosto, el USS John S. McCain (DDG-56) ingresó al mar territorial de las islas Nansham, pertenecientes al archipiélago de las Spratly. Estos eventos, que hasta la fecha no habían ocasionado el despliegue militar de la contraparte, se constituyen en asuntos de seguridad nacional que afecta a todas las naciones con intereses en el mar.

Un debate fundamental de las relaciones internacionales relacionadas con el mar trata sobre cuál debe ser la calidad y la extensión de la jurisdicción que posee un Estado costero sobre el mar que lo colinda (Kraska, 2011, p. 21). En el centro de este debate, se encuentra la diferencia fundamental entre dos principios legales que ya fueron abordados en el capítulo 1: *mare clausum* y *mare liberum*. El *mare clausum*, o mar cerrado, conlleva a la territorialización del mar (Booth, 1985), en la que el Estado busca ejercer soberanía plena sobre lo que considera “sus aguas” y, por ende, las fronteras marítimas se entienden de manera similar a las fronteras terrestres. Por su parte, el *mare liberum* se basa en defender la libertad de navegación y en restringir el ejercicio de soberanía del Estado únicamente al mar territorial

y a las naves que llevan su bandera. *Mare clausum* y *mare liberum* pueden entenderse como dos ideologías de la ley del mar en conflicto, instrumentos políticos de los Estados marítimos (Booth, 1985, p. 17).

Los Estados poderosos ven *mare liberum* como una expresión de su libertad, permitiéndoles usar los mares para perseguir sus intereses, teniendo como límites solo su voluntad y capacidad. Para los débiles, al contrario, ha sido una doctrina que permitió que les hicieran cosas poco agradables, un medio para la opresión (Booth, 1985, p. 13). El conflicto entre ambas doctrinas puede entenderse como la disputa histórica entre naciones que desean ejercer un monopolio comercial y aquellas que desean disfrutar del libre mercado (Kraska, 2011, p. 34), el cual sentó las bases del derecho internacional marítimo hasta el día de hoy.

En la actualidad, la tendencia generalizada de los Estados es ceñirse al *mare clausum*, con la notable excepción de que los Estados Unidos de América (EE. UU.) mantiene una adherencia estricta al *mare liberum*, bajo el discurso de defender el derecho de libertad de navegación de toda la comunidad internacional. Esta adherencia es un imperativo estratégico para los EE. UU., ya que, como potencia marítima, requiere tener un alcance global con su flota para mantener la capacidad de proyección de poder a través de operaciones expedicionarias (Kraska, 2011, p. 18). Por ello, ha desarrollado el programa de Operaciones de Libertad de la Navegación (programa FON, por sus siglas en inglés), el cual responde a una política estatal de retar a todas aquellas naciones que realicen reclamaciones de territorio en el mar, que restrinjan de alguna manera los derechos y las libertades que ese país considera deben tener los miembros de la comunidad internacional.

Situaciones regionales como la descrita en el MSC y la similitud con escenarios regionales del Gran Caribe llevan a pensar en el comportamiento que deben tener Colombia en el mar, si quiere cumplir sus objetivos estratégicos. Por un lado, los recientes cambios en la política exterior colombiana reflejan el deseo de “multiplicar la presencia diplomática en el exterior y profundizar las relaciones bilaterales, presentando al país como puente y articulador en la región” (Galeano et al., 2019, p. 68). Por el otro lado, a través de la Política Nacional de los Océanos y Espacios Costeros (PNOEC) y el Conpes 3990, se estableció como política de Estado el convertirse en Potencia Bioceánica (PBO) (Comisión Colombiana del Océano, 2018; Conpes, 2020). Esto permite deducir que ese impulso diplomático debe darse a través del mar y del poder naval colombiano, buscando convertir a Colombia en un actor geopolítico relevante en la región.

Surge, entonces, el interés de determinar de qué nuevas maneras puede Colombia utilizar su poder naval para convertirse en un actor geopolítico relevante.

¿Aportaría la adopción de *mare liberum* al cumplimiento de este objetivo nacional? Este capítulo argumenta que la adopción de *mare liberum* en la cultura estratégica de la Armada Nacional permitirá desarrollar operaciones en el Gran Caribe más allá de su zona económica exclusiva. Para llegar a estos resultados, la investigación utilizó un método descriptivo-analítico, en el cual se revisaron tanto documentos oficiales nacionales e internacionales como producción académica relacionada con los temas de estudio. La revisión permitió comprender las dinámicas de seguridad marítima del Gran Caribe y el uso que las potencias marítimas dan a su poder naval para ganar influencia geopolítica. El análisis posterior llevó a las propuestas de aplicabilidad para Colombia, las cuales serán discutidas con más detalle en la etapa final del documento.

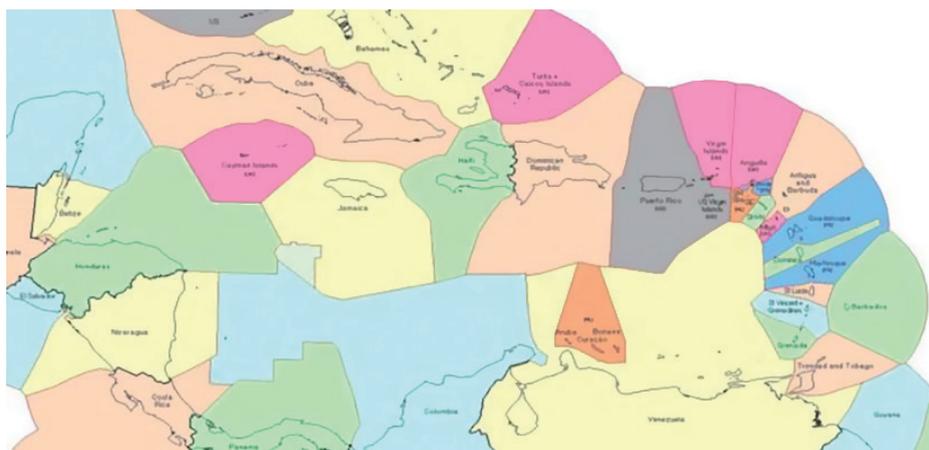
Bajo esa idea, el capítulo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección, se describen las dinámicas geopolíticas y de seguridad del Gran Caribe, haciendo énfasis en las acciones que Colombia puede desarrollar allí. Posteriormente, se presenta un análisis del programa de Libertad de Navegación de los EE. UU. y su aplicación en la región, dirigido a exponer la factibilidad de desarrollar un programa similar en Colombia. El artículo finaliza con las conclusiones y recomendaciones producto de la investigación desarrollada.

Geopolítica del Gran Caribe en materia de seguridad marítima

El Gran Caribe es expresión de la mayor complejidad del mundo actual (Ceceña et al., 2010, p. 66). En esta región confluyen 26 países, entre insulares y continentales, más las dependencias insulares pertenecientes a los EE. UU., Francia, Reino Unido y Holanda, en los que habitan 280 millones de personas (World Bank, 2017). La gran constante del Caribe es su diversidad, identificada como una de las grandes riquezas y potencialidades de la región (Rojas, 2019, p. 84). La geografía del Caribe (figura 1) permite determinar dos de las características principales de este espacio geográfico: su condición de mar semi-cerrado, y la gran cantidad de fronteras marítimas existentes. Ambas características generan complicaciones geopolíticas. Un mar semicerrado se caracteriza por la existencia de puntos de confluencia que limitan el tránsito de entrada y salida a unos espacios muy limitados, y porque las costas de los países que rodean este mar se encuentran a una distancia entre sí menor a 400 MN (Conv., 1982, art. 122). La distancia entre costas lleva a los países

a tener que acordar entre ellos los límites de su ZEE, iniciando pujas de intereses entre los involucrados. Las particularidades de las ZEE del Caribe lleva a identificar a la región como “el espacio marítimo más afectado por el cerramiento de espacio internacional en el mundo” (Sanguin, 1997, p. 56).

Figura 1. Países del gran caribe y sus ZEE



Fuente: McTorpey (2018).

En el Caribe se pueden identificar los siguientes puntos de confluencia: el paso de La Mona, el paso de Sotavento, el canal de Yucatán y el canal de Panamá. Estos permiten la comunicación con los mercados de Europa, EE. UU. y Asia a través del océano Atlántico, el golfo de México y el océano Pacífico, respectivamente. La importancia geoestratégica de los puntos de confluencia le ofrece al país que los controle una ventaja considerable y, al tiempo, una vulnerabilidad que debe proteger, en especial por la densidad de tráfico marítimo (figura 2). El acceso a recursos que ofrecen los países del Caribe, sumado a la conexión con otros cuerpos de agua (en especial el océano Pacífico, a través del canal de Panamá), le confieren al Gran Caribe una posición geoestratégica como zona de tránsito que desde el siglo XVI lo ha hecho objeto de disputa entre las potencias (Santana, 2007; Stavridis, 2018). Esta posición como punto de intersección es donde reside la importancia geopolítica del Gran Caribe (Rojas, 2019, p. 89).

Figura 2. Densidad del tráfico marítimo y puntos de confluencia en el gran caribe



Fuente: Ship Traffic (2018).

Rojas (2019, p. 89) identifica los países que son los principales actores geopolíticos en el Gran Caribe. De los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, tres poseen territorios en la región (EE. UU., Reino Unido y Francia). Asimismo, destaca la importancia de México, Colombia, y Venezuela como los países más grandes de la región.

Por influencia, trayectoria y capacidad, EE. UU. es el principal actor geopolítico del Gran Caribe. Desde el siglo XIX, reconoció la importancia geopolítica de la región, cuando Mahan recomendó aumentar la influencia en el golfo de México y en la cuenca del Caribe a través del uso de fuerzas navales, el control de islas estratégicamente ubicadas, y la construcción del canal de Panamá (Martínez, 2014, p. 6). En la actualidad, los EE. UU. lideran asuntos de seguridad cooperativa en el Gran Caribe, a través de la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (U.S. State Department, 2019), cuyo esfuerzo principal es la continuación de la guerra contra las drogas, en coordinación con los países de la región (Martínez, 2014, p. 10).

Sin embargo, se enfrenta a la creciente influencia regional de Rusia y China, la enemistad de los Gobiernos de la *Troika de la Tiranía* (Venezuela, Nicaragua, y Cuba), y la violencia criminal centroamericana, y la posible disputa por petróleo frente a las costas de Guyana (Fauriol, 2019). Para enfrentar estos retos los EE. UU. reactivó en el 2008 la IV flota naval, la cual sirve como principal exponente del poder naval estadounidense en la región (Sánchez, 2016). Las acciones de los EE. UU. en el Gran Caribe son posibles por las acciones militares que le garantizan el

ejercicio del control del mar. Más allá de contar con posición, este ejercicio requiere asegurar el acceso a la región de sus fuerzas navales a través de una defensa a ultranza del concepto de *mare liberum*, traducido en la libertad de navegación codificada en la Convemar.

Rusia y China vienen ejerciendo influencia en la región a través de medios militares y económicos, marcando el regreso de *great power politics* a América Latina (McKibben, 2015). El objetivo de ambos es hacerle contrapeso a la influencia de EE. UU. en la región para disminuir su posición como potencia hegemónica en el hemisferio. Ambos países han encontrado que el Caribe, y en especial Venezuela (Ruehl, 2019), es un escenario propicio para ello gracias a las dificultades económicas de la región. China ha sabido aprovechar esto para ganar influencia a través de apoyos al desarrollo de infraestructura (Hornby, 2019) y préstamos para inversión estatal (Kempe, 2019). Rusia demuestra su apoyo al régimen venezolano a través de la presencia de su poder aéreo (Kurmanaev, 2019) y naval (Trevithick, 2019) en la región.

Colombia ha mantenido su política de apoyo cuasi incondicional a los EE. UU. (conocida como *respice pollum*), la cual desde 1913 domina el pensamiento diplomático colombiano (Torres del Río, 2015, p. 27). Pero, gracias a la coyuntura que se presentó por el acuerdo de paz con las FARC, ha ampliado sus objetivos de política exterior. Colombia ha logrado desecuritizar la agenda nacional e internacional (Pastrana & Gehring, 2017, p. 50), buscando fortalecer relaciones con países latinoamericanos para asumir un rol de liderazgo. Aun así, el principal problema en la agenda de seguridad es el narcotráfico, en lo cual concuerda con los EE. UU. Colombia es un aliado clave para los EE. UU. en la región, y de esta alianza depende el desarrollo exitoso de su política exterior para el Caribe (Fauriol, 2019).

El declive de Venezuela producto de su crisis interna (Cara, 2019), ha generado un vacío de poder que Colombia puede llenar. Asimismo, la crisis venezolana ha dificultado la consecución de objetivos geopolíticos por parte de Rusia y China, quienes se han visto obligados a defender la posición del Gobierno venezolano solo para intentar recuperar sus inversiones económicas (Hess, 2019). La complejidad geopolítica de la región ofrece oportunidades que Colombia puede explotar para aumentar su influencia, gracias a la inexistencia de un rival con capacidad en la región y los intereses que se tienen en común con los EE. UU. En definitiva, Colombia se encuentra dando los pasos iniciales para convertirse en país líder de la región Caribe. La posición de liderazgo emergente se alinea con el objetivo principal de la PNOEC. Aprovechar las oportunidades que la situación geopolítica

le ofrece, solo es posible con una estrategia marítima definida y la voluntad política necesaria para ejecutarla; ambas características de una PMO. La naturaleza marítima de la región lleva a que ese liderazgo impacte directamente la seguridad marítima.

Seguridad marítima en el Gran Caribe: panorama actual y opciones para Colombia

Klein (2011) define la seguridad marítima como la protección del territorio, infraestructura, economía, medio ambiente y sociedad de ciertos actos perjudiciales que ocurran en el mar. La ONU identificó siete amenazas específicas a la seguridad marítima: 1) piratería y robo en el mar, 2) actos terroristas, 3) tráfico de armas, incluyendo de destrucción masiva, 4) narcotráfico, 5) tráfico ilegal de personas, 6) pesca ilegal, y 7) contaminación intencional (Secretario General ONU, 2008). Es sobre estos conceptos de amenazas a la seguridad marítima que trabajan la ONU, sus organismos subsidiarios y los Estados miembro. El Gran Caribe sufre de distintas amenazas a la seguridad marítima. En la actualidad las principales son los ataques contra embarcaciones comerciales, la deficiente seguridad en puertos, el aumento en narcotráfico, y los desórdenes civiles en ciudades portuarias que afectan el libre tránsito de bienes (Clark, 2018).

El robo armado y la piratería, en aguas venezolanas en particular, ha sido identificado como el riesgo con mayor tendencia de crecimiento, pudiendo generar efectos negativos en Guyana y Trinidad y Tobago (Southern, 2019). Esto ha afectado tanto a embarcaciones mayores (tablas 1 y 2), como menores. Los datos seleccionados, recopilados por el *International Maritime Bureau de la ICC* (tablas 1 y 2) y que obedecen a reportes de estos delitos contra buques mercantes, muestran que en la práctica la totalidad de incidentes se desarrollaron contra buques fondeados en MT, principalmente en las zonas de fondeo de Cartagena en Colombia, y de los puertos petroleros José Antonio Anzoátegui y Puerto La Cruz en Venezuela. Esto hace que correspondan a robo en el mar, dificultando la acción de Estados distintos al Costero sobre ellos. En cuanto a la afectación a embarcaciones menores, esto obedece a la crisis que vive Venezuela e impacta las actividades comerciales/pesqueras de Trinidad y Tobago en el golfo de Paria. Estos "piratas" no solo se dedican al robo contra embarcaciones menores y de pesca, sino que están relacionados directamente con otras organizaciones narcotraficantes y en complicidad con algunos organismos estatales (Insight Crime, Unidad Investigativa de Venezuela, 2019). Este último fenómeno se encuentra subreportado en la región,

quizá por el desconocimiento de los mecanismos supranacionales para este fin, la debilidad estatal en los territorios afectados, y la desconfianza de las víctimas frente a los organismos de seguridad existentes.

Tabla 1. Ataques e intentos de ataques a embarcaciones en el mar por país, 2015-2019

| PAÍS | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019* | TOTAL |
|-----------|------|------|------|------|-------|-------|
| Colombia | 5 | 4 | 6 | 1 | 1 | 19 |
| Guyana | - | 2 | 1 | 2 | - | 6 |
| Venezuela | 1 | 5 | 12 | 11 | 4 | 34 |

Fuente: elaboración propia según datos del International Chamber of Commerce – Commercial Crime Services (2018, 2019).

Tabla 2. Ataques a embarcaciones en el mar por país y tipo de buque, 2015-2019

| PAÍS | TIPO DE BUQUE | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019* | TOTAL |
|-----------|------------------|------|------|------|------|-------|-------|
| Colombia | Tanquero | 1 | 1 | 1 | 1 | - | 4 |
| | De contenedores | - | - | - | - | 1 | 1 |
| | Pesquero | - | - | - | - | - | 0 |
| | Quimiquero | - | - | 3 | - | - | 3 |
| | Gasero LPG | - | 1 | 2 | - | - | 3 |
| | Carga General | 2 | 2 | 1 | - | - | 5 |
| Guyana | Tanquero | - | - | - | - | - | 0 |
| | De Contenedores | - | 1 | - | 1 | - | 2 |
| | Pesquero | - | - | - | - | - | 0 |
| | Quimiquero | - | - | - | - | - | 0 |
| | Gasero LPG | - | - | - | - | - | 0 |
| | Carga General | - | - | - | 1 | - | 1 |
| | De Investigación | - | - | 1 | - | - | 1 |
| Venezuela | Tanquero | - | 1 | 4 | 7 | 3 | 15 |
| | De Contenedores | - | - | - | - | - | 0 |
| | Pesquero | - | - | - | - | - | 0 |
| | Quimiquero | - | - | 3 | 1 | - | 4 |
| | Gasero LPG | - | 2 | 2 | - | - | 4 |
| | Carga General | 1 | 2 | 3 | - | - | 6 |

Fuente: elaboración propia con base en datos del International Chamber of Commerce – Commercial Crime Services (2015-2019).

Para enfrentar las amenazas a la seguridad marítima, es indispensable el uso del poder naval. Las condiciones geográficas del Gran Caribe y las pocas capacidades navales de los Estados del Caribe hacen que se requiera operar en la ZEE de otros Estados; esta área tiene sus propias dinámicas en aspectos de seguridad.

Colombia, a través de la Armada Nacional ha realizado operaciones navales (distintas a ejercicios navales) por fuera de su ZEE. En los últimos años unidades navales han participado en cuatro expediciones del Programa Antártico Colombiano (Colombia, 2018), en las operaciones contra piratería *Atalanta* y *Ocean Shield* lideradas por la OTAN y Unión Europea (Alonso, 2019), y en operaciones contra el narcotráfico enmarcadas dentro de las campañas navales Orión (Díaz, 2018). Estos últimos dos casos fueron de operaciones de seguridad marítima para atacar, de manera colaborativa, dos amenazas específicas (piratería y narcotráfico) que afectan a todo el sistema internacional. Solo las operaciones Anfitrite y Alnilam (desarrolladas en Orión I y II) se llevaron a cabo en el Gran Caribe. En ellas, unidades navales colombianas navegaron en ZEE de otros países en cumplimiento de la misión ordenada bajo coordinación del Centro de Fusión de Inteligencia Internacional, conformado por personal de los países participantes (Díaz, 2018, p. 17). Al ser enmarcadas dentro de una campaña naval combinada, las operaciones navales colombianas en ZEE extranjeras contaban con conocimiento y autorización previa de los Gobiernos involucrados, e incluso con presencia de personal militar a bordo de las unidades colombianas. El alto nivel de cooperación regional en estas operaciones no permitió que surgieran discusiones sobre el desarrollo de operaciones de seguridad marítima en ZEE de otro Estado.

Lo anterior muestra cómo Colombia ha utilizado sus fuerzas navales para desarrollar operaciones de seguridad marítima en ZEE extranjeras, de manera colaborativa en pro de intereses inclusivos. Los esfuerzos cooperativos han sido identificados como claves para una lucha efectiva contra la piratería y el robo en el mar (Klein, 2011, p. 121). Esta colaboración es fundamental para combatir amenazas a la seguridad marítima, particularmente en la región, a través de cooperación e inteligencia integrada, centros de fusión, y operaciones combinadas (Pelcastre, 2018). Este precedente es útil para poder realizar otro tipo de operaciones encaminadas a aumentar la influencia regional, requisito indispensable para ser PMO. La participación internacional de las FF.MM. en operaciones ordenadas por el Consejo de Seguridad de la ONU le ha dado a Colombia herramientas de influencia para desarrollar su política exterior (Alonso, 2019). El rol de la Armada fue vital para el éxito de la misión asignada.

La Armada Nacional ya empezó a adquirir experiencia en labores antipiratería, por lo que puede contribuir a enfrentar esta amenaza recurrente en aguas del Caribe Oriental. Por lo tanto, existe la oportunidad de asumir el liderazgo regional en la lucha contra esta amenaza y contribuir al restablecimiento del buen orden en el mar. Las características de las amenazas a la seguridad marítima presentes en el Gran Caribe obligan a que se replanteen los esquemas de cooperación existentes, buscando que estos permitan acción decisiva por parte de terceros Estados en ZEE y, principalmente, en MT:

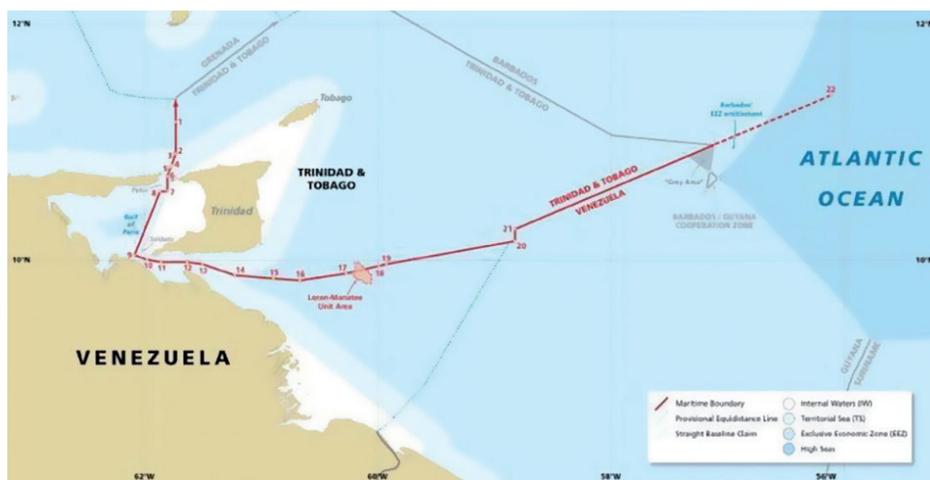
El principal desarrollo en relación a mejorar las capacidades para hacer cumplir la ley en el mar territorial ha sido a través de la cesión voluntaria de la soberanía del Estado ribereño permitiéndole a otros Estados poder ejecutar acciones para cumplir la ley en dicho espacio marítimo. Esta modificación se ha considerado necesaria para responder a la realidad práctica de que no todos los Estados tienen suficientes recursos disponibles para enfrentarse a ciertas amenazas a la seguridad marítima, especialmente el narcotráfico y la piratería. (Klein, 2011, p. 144)

Surge para Colombia la oportunidad para aumentar su influencia geopolítica en el Caribe a través del uso del poder naval en el Caribe Oriental a través de operaciones antipiratería y narcotráfico bajo un modelo de cooperación similar al existente. El modelo de cooperación puede adaptarse al desarrollado para atacar la piratería en Somalia, muy exitoso para combatir esta amenaza (Kraska & Wilson, 2009; Southern, 2019). La cooperación puede enfocarse en los Estados de Guyana y de Trinidad y Tobago. Crear una relación más estrecha con estos dos países es de importancia estratégica, ya que permitiría obtener una posición ventajosa en uno de los puntos de confluencia del Caribe y contribuiría a ganar sus votos a las iniciativas presentadas por Colombia en los organismos regionales.

Trinidad y Tobago es un Estado archipelágico (Dec. 24, 1986) con líneas de base recta trazadas en el aviso 206 de 1988 (Oficina de Asuntos Legales de la ONU, 2004, pp. 29-31). Esta condición hace que el área de mayor interés para operaciones contra piratería, dentro del golfo de Paria (figura 3), corresponda a aguas archipelágicas donde Trinidad y Tobago tiene ejercicio pleno de soberanía. Lo anterior obligaría a que las operaciones se desarrollen en la ZEE al norte y al este de las islas en colaboración estrecha con las autoridades, siendo el modelo de las operaciones Alnilam de la campaña naval Orión una opción viable. Sin embargo, se puede hacer presencia en el costado occidental de Trinidad a través de visitas

portuarias con unidades de guerra dentro del marco de visitas oficiales, o a cooperación en entrenamiento y dotación como el modelo de cooperación triangular USCAP (Tickner, 2016, p. 19). Cualquier actividad militar colombiana en el golfo de Paria requeriría una cesión de soberanía por parte de Trinidad y Tobago. Esto podría lograrse a largo plazo a través de un esfuerzo diplomático fuerte e integral.

Figura 3. Límites marítimos entre Venezuela y Trinidad y Tobago (selección)



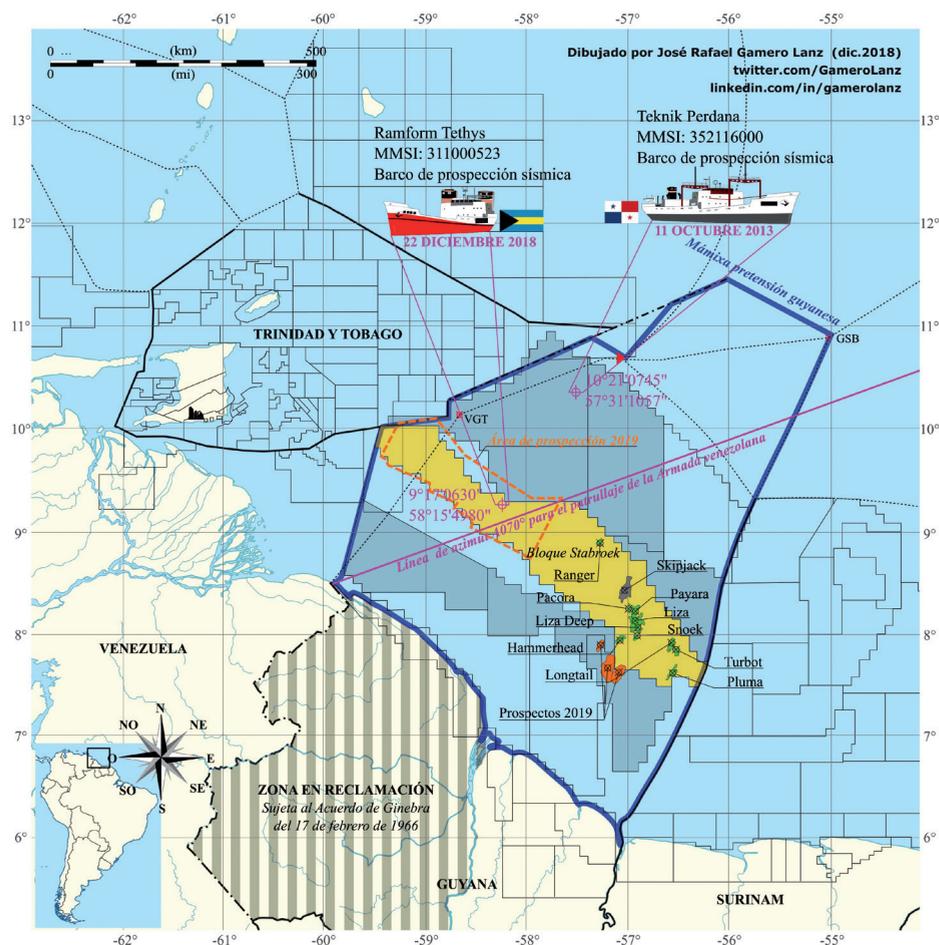
Fuente: International Mapping (2019).

Guyana es un caso especial debido al diferendo marítimo que tiene con Venezuela por el sector del Esequibo, el cual cuenta con yacimientos petroleros estimados en 5,5 billones de barriles de crudo acuerdo últimas exploraciones (ExxonMobil, 2019). La zona ha visto reciente actividad naval venezolana contra los intereses guyaneses. En diciembre del 2018, la Armada de Venezuela detuvo las actividades de exploración sísmica de la motonave *Ramform Tethys*, buque noruego al servicio de ExxonMobil (Krauss, 2018), interceptándola en aguas en disputa entre ambos países mientras exploraba el bloque Stabroek (figura 4). Esta acción fue apoyada tanto por el Gobierno como por los partidos de oposición en Venezuela (Zerpa & Vásquez, 2018).

Esta acción atentó contra la seguridad y el buen orden en el mar; fue una interdicción ilegal que detuvo una actividad económica autorizada por Guyana en su ZEE. Asimismo, Venezuela pudo desarrollar esta acción debido a que Guyana no cuenta con medios navales para defender sus derechos soberanos (Moreno, 2018).

Guyana podría ver en Colombia un aliado capaz de hacerle contrapeso geopolítico a las pretensiones territoriales venezolanas. Por lo tanto, la Armada Nacional debe estar preparada para actuar en el futuro en caso de que el Gobierno decida apoyar diplomáticamente a Guyana en su reclamo territorial sobre el Esequibo.

Figura 4. Zona del esequibo en disputa y ubicación de incidentes con buques exploradores



Fuente: Gamero (2018).

La amenaza a la seguridad marítima regional que requiere mayor atención por parte de Colombia es la pretensión territorial de Nicaragua sobre las aguas del Caribe occidental. Los fallos de la Corte Internacional de Justicia que han ayudado

esta pretensión son uno de los principales fenómenos geopolíticos que afectan a Colombia en la actualidad (Rojas, 2019). La posición colombiana se ha mantenido en que con el fallo se encontraba en juego una cuestión de "interés vital nacional, la seguridad del Caribe occidental" (Compte Rendu [CR] 2012/13). Las acciones de Nicaragua al este del meridiano 82°W son producto de una política de Estado que buscaba provocar y desafiar a Colombia luego del desconocimiento del tratado Esguerra-Bárceñas en 1980 (Londoño, 2015, p. 211). Esta amenaza a la seguridad del Caribe ha sido enfrentada por los EE. UU. a través de su programa de Libertad de Navegación. Colombia puede aprender mucho de este programa, por lo que a continuación se detalla como este funciona y que lecciones se han aprendido.

Mare liberum aplicado: el programa de Libertad de Navegación de los Estados Unidos

El principio de *mare liberum* es el pilar de la seguridad marítima en el mundo moderno, debido a la importancia de desarrollar operaciones navales en las ZEE de otros países, llevando a que las potencias marítimas lo defiendan a ultranza. Desde el fin de la Guerra Fría, los EE. UU. se convirtieron en la potencia naval indiscutible del mundo. Por lo tanto, son el país que más tiene qué perder si se restringen sus derechos y libertades en el mar, ya que el derecho legal de proyectar su fuerza a través del mar es vital para su seguridad nacional (Roach & Smith, 2012, pp. 8-9). Esto ha hecho que defiendan el concepto de *mare liberum* desde las negociaciones de la Convemar/82 (Kraska, 2011) e incluso antes de estas.

Aun antes de que tomaran importancia las teorías del poder marítimo, expuestas por el almirante Mahan a finales del siglo XIX, ese país ya había peleado la primera guerra berberisca (1801- 1805) y la guerra de 1812, buscando con ello libertad a la navegación y al comercio en alta mar. Ya entrado el siglo XX, la participación en las guerras mundiales tuvo su origen, en cierta forma, en la situación presentada con la acción de submarinos alemanes que alteraban el comercio internacional y restringían la libre navegación (Aceves, 1996). Hoy en día, las amenazas a la libre navegación son más de carácter político que militar. De forma cercana a lo planteado por Mahan (1865), el mar se convierte en elemento vital para los países que quieren ser potencia global. La economía, la explotación de recursos vivos y no vivos, las oportunidades de investigación, el comercio internacional depende de las vías que comunican los puertos por el mar. Y esa comunicación solo es libre, si no se restringen de ninguna forma los derechos que tienen los actores del sistema internacional, sobre el mar como espacio común.

La defensa de *mare liberum* es “una batalla que los EE. UU. no puede permitirse perder” (Stires, 2019). Por ello, son el principal defensor de *mare liberum* en el mundo debido a la naturaleza global de sus intereses políticos, económicos y estratégicos (Gudev, 2018). Para ello, utilizan argumentos basados tanto en el Liberalismo como en el Realismo. Tanto Etzioni (2016) como Stires (2019) explican la importancia que los EE. UU. le dan a *mare liberum*, ya que al facilitar el comercio y el acceso a los mercados mundiales se convierte en principio fundamental del orden internacional (argumento liberal), y porque permite el uso de su poder naval para proyectar su poderío militar a cualquier lugar del mundo (argumento realista). Acorde con la ideología liberal, las leyes de los EE. UU. están dirigidas a facilitar el tránsito por sus aguas y puertos de buques mercantes de bandera extranjera, eximiéndolos de requerimientos que atenten contra el ejercicio de libertad de navegación en su ZEE y limitando su jurisdicción sobre asuntos ambientales a los necesarios para ingresar a sus puertos (Kraska, 2011). Desde el realismo, es imperativo para el ejercicio de la diplomacia naval de los EE. UU. poder realizar actividades militares en ZEE de otros Estados.

En materia de seguridad, desde las negociaciones de la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, los representantes norteamericanos ya avizoraban que los reclamos excesivos de países en el marco de la naciente legislación sobre los derechos en el mar, se podía constituir en una amenaza a los intereses nacionales norteamericanos y por ende a su seguridad nacional (Aceves, 1996; Galdorisi, 1995). De allí, surgió la idea de hacer demostraciones para *mostrar la bandera* mediante una flota naval que evidenciará aquellos reclamos a la ley internacional con los que Estados Unidos no estaba de acuerdo. De hecho, en 1979, un memorando del comandante de la Flota del Atlántico (Aceves, 1996) establecía que “a futuro, habrá ejercicios, tránsitos y sobrevuelos planeados con unidades naval y de la fuerza aérea con el propósito de defender los derechos de los Estados Unidos en contra de reclamos excesivos”. Las protestas se presentarían ante:

Todas las reclamaciones de los mares territoriales superiores a doce millas náuticas y las reclamaciones seleccionadas entre tres y doce millas náuticas, especialmente las que se superponen a un estrecho internacional. Todas las reclamaciones que inhiben la navegación a través de las aguas que los Estados Unidos consideran un corredor de alta mar. Todas las reclamaciones que requieren notificación anticipada para buques de guerra, o que restringen el tránsito de buque de guerra en cualquier forma. Normas para el “paso inocente” a través de los mares territoriales que son sustancialmente diferentes

de las disposiciones establecidas. Afirmaciones de jurisdicción más allá del mar territorial. Todas las reclamaciones de los Estados archipelágicos. Ciertas reclamaciones de base y de bahía o agua históricas, caso por caso, especialmente las de Argentina, Uruguay, Libia, Filipinas, y Birmania. (pp. 281-282)

Aunque Estados Unidos sigue sin ser signatario de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) de 1982, apoya firmemente todas las partes de la Convención relativas a la navegación en y sobre la alta mar, el paso inocente por los mares territoriales y los derechos de tránsito por los estrechos internacionales. De hecho, el 10 de marzo de 1983, el presidente Ronald Reagan, mediante un pronunciamiento sobre la política del océano de esa nación, anunciaba a su país y al mundo la postura oficial norteamericana frente a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar firmada en Jamaica el 10 de diciembre de 1982. Como primer punto reafirmaba la no intención del Gobierno norteamericano en firmar el tratado internacional, por considerar que iba en contra de los intereses de las naciones industrializadas y no aportaba a las aspiraciones de las naciones en desarrollo.

En particular, anunció tres decisiones que definían la postura de los Estados Unidos frente al tema. La primera, tenía que ver con el balance de intereses en el reconocimiento de los derechos y libertades de los diferentes países costeros o no. La segunda reclamaba, palabras textuales, que los Estados Unidos ejercerán y afirmarán sus derechos y libertades de navegación y sobrevuelo internacional de manera compatible con el equilibrio de intereses reflejado en la convención. No obstante, los Estados Unidos no aceptarán actos unilaterales de otros Estados destinados a restringir los derechos y libertades de la comunidad internacional en materia de navegación y sobrevuelo y otros usos conexos en alta mar¹ (Reagan, 1983). Y la tercera, la proclamación de la zona económica exclusiva norteamericana, haciendo expresa la voluntad de su Gobierno de ejercer derechos soberanos sobre los recursos vivos y no vivos en las 200 millas náuticas que no eran plataforma continental. De igual forma, reconoció los derechos y libertades que tendrían los demás Estados en esa zona en todos los aspectos que no se relacionarán con esos recursos.

A partir de la segunda premisa —la libertad de navegación—, desde 1979 los Estados Unidos han aceptado esta responsabilidad como un elemento de su política nacional, y el Departamento de Defensa lleva a cabo un programa activo de operaciones de defensa denominado Operaciones de Libertad a la Navegación (FON,

¹ Traducción de los autores.

por sus siglas en inglés). El programa FON ha hecho hincapié en las disposiciones de navegación de la Convemar/82, promoviendo el reconocimiento del interés nacional norteamericano de proteger los derechos marítimos en todo el mundo. El programa FON opera en una triple vía, que incluye además de acciones diplomáticas y acciones operacionales de las unidades navales estadounidenses, consultas bilaterales y multilaterales con otros Gobiernos en un esfuerzo por promover la estabilidad marítima y la coherencia con el derecho internacional, subrayando la necesidad y la obligación de todos los Estados a adherirse a las normas y prácticas consuetudinarias del derecho internacional reflejadas en esa convención (Freund, 2017).

La lógica inmersa en este programa (DoD Oceans Policy Advisor, 1992) es que cuando los diferentes países que conforman el sistema internacional dan muestras de aceptar tácitamente las proclamas excesivas hechas por otros Estados, sin forzar sus derechos frente a la libertad a la navegación y el sobrevuelo internacional, con el tiempo, esas reclamaciones o restricciones pueden ser consideradas aceptadas y, por lo tanto, incluidas como parte del derecho consuetudinario. En consecuencia, "incumbe a las naciones marítimas, como los Estados Unidos, protestar por vía diplomática todas las reclamaciones excesivas de las naciones costeras o insulares y ejercer sus derechos de navegación y sobrevuelo ante tales reclamaciones"² (DoD Oceans Policy Advisor, 1992). Y llegado el caso, retar de facto esas presunciones expresando su no aceptación de forma abierta.

Después de emitido el documento de política marítima mencionado al inicio de este aparte, el mismo presidente Reagan, mediante una directiva presidencial, precisó los motivos por los que se protegerían los intereses de los Estados Unidos:

- Reclamos de bahías histórica o aguas históricas que no son reconocidas por los Estados Unidos.
- Denuncias de líneas de base recta del mar territorial continental que no se hayan diseñado de conformidad con la Convención del mar de 1982.
- Las reclamaciones de los mares territoriales que exceden las tres millas, pero no superan doce millas de anchura, que contienen requisitos especiales para entrada o superposición a estrechos utilizados para la navegación internacional.
- Los mares territoriales que reclaman más de doce millas.
- Otras reclamaciones de jurisdicción sobre áreas marítimas de más de doce millas, como zonas económicas exclusivas o zonas de seguridad, que pretenden restringir las libertades en alta mar no relacionadas con los recursos.

² Traducción de los autores.

- Reclamaciones archipelágicas que no están en conformidad con la Convención del Mar (Aceves, 1996).

Por ello, los EE. UU. han desarrollado Fonop para disputar reclamos excesivos de Estados sin importar si las relaciones con ellos son amigables o abiertamente hostiles, ya que consideran importante prevenir el surgimiento de precedentes legales que atenten contra el *mare liberum* (Etzioni, 2016; Gudev, 2018, p. 44). La figura 5 presenta el mapa donde se registran todas las naciones que han sido retadas por los Estados Unidos a partir del programa entre 1991 y 2020. Como se puede observar, el programa FON ha efectuado operaciones en aguas de 64 países entre 1991 y 2020. Los aspectos comunes que han originado las operaciones tienen que ver con pretensiones excesivas frente a las líneas de base recta desde las cuales se determinan los espacios marítimos, la implementación de zonas de seguridad, restricciones al derecho de paso inocente, el reclamo de más de 12 millas de mar territorial, limitaciones a las maniobras militares en zona económica exclusiva, reclamos de aguas como espacios históricos, entre otros. En cuanto a los países que han sido susceptibles de operaciones de este tipo, Filipinas (23 años), Irán (24), Maldivas (22), Cambodia (20), India (19), Omán (20) y China (19) son las naciones que más han sido retadas por el programa. En la región latinoamericana, Ecuador (14), Nicaragua (8), Perú (6), Venezuela (9) y Brasil (6), Argentina (5) y República Dominicana y El Salvador (4) son las de mayor frecuencia.

Figura 5. Países en los que se realizaron FONOP por Estados Unidos entre 1991 y 2020



Fuente: elaboración propia en Mapchart.net a partir de informes de la US Navy y el Departamento de Estado.

Resulta, por lo menos curioso, observar la forma como se concentran las operaciones en ciertas regiones y ante ciertos actores de la política internacional; como van adquiriendo notoriedad países que por sus posturas ideológicas o políticas retan de alguna forma la hegemonía de los Estados Unidos en el mundo. Sin embargo, la investigación de O'Hara (2016) corrobora empíricamente que el factor fundamental para el desarrollo de Fonop es la existencia de un reclamo marítimo excesivo, y que no se ve influenciado por el nivel de riqueza o poderío militar del Estado al que le realizan la operación, ni por la existencia de tratados bilaterales, ni el tipo de gobierno del Estado. Un elemento adicional de análisis es que la implementación de este programa recibió algunas críticas tanto de funcionarios al interior del Gobierno norteamericano, como de Gobiernos extranjeros, que consideraban que iba en contra de los principios del derecho internacional.

En particular, "los ministros de relaciones exteriores de Chile, Colombia, Ecuador y Perú declararon que sus países no estaban de acuerdo con las manifestaciones del programa FON, el cual pareciera estar basado en intenciones agresivas" (Aceves, 1996). De hecho, se puede aducir que una preocupación que surge al respecto es qué tanto los actores considerados pequeños en el sistema internacional, puedan hacer frente a este tipo de retos o amenazas. Hasta donde, la acción unilateral de los Estados Unidos es una reivindicación del derecho internacional o una amenaza a la seguridad nacional del Estado ribereño.

El comportamiento adecuado del buque de guerra es clave para el éxito de una Fonop. Las acciones realizadas por el buque de guerra deben ser acordes a la posición que el Estado asume respecto al régimen de navegación que aplica en el área marítima donde se encuentra. Comportamientos equivocados se han presentado en el pasado: la Fonop realizada en el 2015 por el *USS Lassen* no cumplió el objetivo ordenado pues este solo realizó un tránsito dentro de las 12 millas náuticas de una isla artificial china en el arrecife Subi, lo cual fue interpretado como paso inocente (Choi, 2015). Sin embargo, y a pesar del procedimiento táctico incorrecto, ayudó a generar apoyo entre los países de la región para futuras Fonop y cooperación mutua (Wagner, 2016).

El desarrollo de Fonop trae consigo riesgos para los buques involucrados. En septiembre del 2018, el *USS Decatur* fue casi colisionado por el destructor chino *Lanzhou* mientras realizaba una Fonop en las islas Spratly (Panda, 2018). Los EE. UU. defendieron la acción de su buque basándose en la aplicación de las reglas del camino (Werner, 2018), mientras que China declaró que la Fonop Pamericana era "una amenaza a su soberanía y seguridad", y que el *Lanzhou* realizó "procedimientos

de identificación y verificación acordes con la ley” (Ru, 2018). Los riesgos descritos no siempre se materializan.

Los EE. UU. han buscado apoyo de otros Estados para realizar Fonop en el mar del Sur de China. En agosto del 2018, el Reino Unido realizó una Fonop con el buque *HMS Albion* en el área de las islas Paracel, a la cual China reaccionó alegando que su soberanía había sido violada por el buque británico (Kelly, 2018). A esto respondió la Royal Navy aclarando el tipo de Fonop realizada: el *Albion* nunca pasó a menos de 12 MN de las islas Paracel ocupadas por China, pero sí disputó el trazado ilegal de líneas de base recta y el reclamo chino de aguas archipelágicas (Jones, 2018). Más recientemente, los EE. UU. han hecho saber a Australia que les interesa se involucren en el desarrollo de Fonop en el mar del Sur de China (Marex, 2018). La posición de los analistas de defensa australianos es cautelosa, pues se interesan en mantener una influencia geopolítica en la región (Goldrick, 2015) pero les preocupa el escalamiento innecesario de tensiones internacionales (Bisley, 2016) y el uso de este tema como herramienta electoral (Henry, 2019). Para construir la confianza mutua necesaria para el apoyo internacional, se requiere compartir y difundir información con transparencia antes de realizar una Fonop (Wagner, 2016).

La responsabilidad que genera el desarrollar Fonop obliga a que estas continúen hasta que se cumpla el objetivo estratégico de hacer que el Estado Costero se retracte de su reclamo marítimo excesivo. Interrumpir la continuidad de estas operaciones hace que disminuya notablemente la credibilidad del Estado que las realiza, afectando su capacidad de influencia y liderazgo regional (Choong, 2018). Asimismo, puede ser interpretado por los Estados vecinos como una señal de debilidad manifiesta o falta de voluntad política (Le Mière, 2014). Los Estados deben cuidar que el desarrollo de estas operaciones no se convierta en un fin en sí mismo, sino que estas deben ser siempre una herramienta al servicio de la política exterior que contribuya a una estrategia con objetivos claros.

Desarrollar un programa de Fonop desarticulado del elemento diplomático generaría tensiones innecesarias entre los Estados involucrados. Goldrick (2018) argumenta que, más allá de la defensa de libertad de navegación como pilar del orden mundial liberal, el asunto realmente importante para los EE. UU. es el dominio militar del mar en el sudeste de Asia. Los EE. UU. deben continuar defendiendo la libertad de navegación, en especial en áreas en disputa (Tangredi, 2012, p. 84). Esto se mantiene en línea con los fundamentos realistas del FON Program y con la necesidad de los EE. UU. de mantener una capacidad de influencia en áreas estratégicas del mundo a través del uso de sus fuerzas navales.

Aunque el esfuerzo principal del FON Program hoy se encuentra en el mar del Sur de China, también se desarrolla en el resto del mundo. En el Gran Caribe los EE. UU. se oponen a reclamos marítimos de Nicaragua y Venezuela (U.S. Defense Department, 2014), entre otros. En ambos casos aplicaron herramientas diplomáticas y militares a través del FON Program. La tabla 3 detalla los reclamos marítimos de los países mencionados y las acciones de los EE. UU.

Tabla 3. Reclamos marítimos excesivos de Nicaragua y Venezuela vs. acciones de EE. UU.

| PAÍS | FECHA | RECLAMO MARÍTIMO | ACCIÓN EE.UU. | OBSERVACIÓN |
|-----------|------------------------------|---|--|---|
| Nicaragua | Dic/1979 | Decreto 205 de 1979 – reclamando soberanía sobre la plataforma continental y todo lo que en ella se encontrara. | Protesta diplomática en 1982 y 1985. Fonop de 1982 a 1991, 1993, 1998 y 1999. | Decretos anulados por la Ley 420 de Áreas Marítimas del 2002 |
| | Oct/1983 | Decreto – declarando zona de seguridad de 25 MN, requiriendo aviso previo de 15 días para tránsito de buques de guerra. | Fonop en 1991, 1992 y 1993 | |
| | Ago/2013 | Decreto 33 del 2013 estableciendo LBR en el Caribe | Protesta diplomática en el 2014. Fonop en el 2014 y el 2015. | Ver Anexo A para las coordenadas y el mapa. |
| Venezuela | Jul/1968 | Decreto Presidencial estableciendo LBR a lo largo de la boca del río Orinoco. | Protesta diplomática en 1989. | |
| | 2000 | Reclamo de golfo de Venezuela como bahía histórica. | Protesta diplomática en el 2000. | Fuerzas venezolanas se opusieron a presencia de buques y sobrevuelos de EE. UU. en el golfo de Venezuela y en su ZEE. |
| | 2000 2007 2011 2014 | Reclamo de permiso para tránsito y desarrollo de operaciones militares en ZEE | Protesta diplomática en el 2000, 2007, 2011 y 2014. Fonop en el 2014, 2016, 2017, 2018. | |

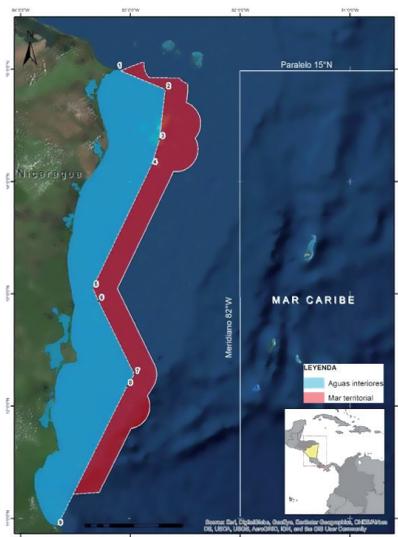
Fuente: elaboración propia a partir de O'Hara (2016), U.S. Defense Department (2014) y DoD Oceans Policy Advisor (2019).

Colombia puede planear y desarrollar Fonop para enfrentar los reclamos marítimos excesivos de Nicaragua, para defender el derecho de la comunidad internacional a la libertad de navegación en el Caribe occidental. Planear una Fonop requiere que se identifique plenamente la extensión del reclamo marítimo excesivo, el cual fue determinado por el siguiente procedimiento:

- Dibujar las áreas marítimas reclamadas por Nicaragua acuerdo el Decreto 33 del 2013.
- Dibujar las áreas marítimas a las que Nicaragua tiene derecho de acuerdo con su configuración geográfica y el Derecho del Mar.
- Superponer las áreas anteriores para hallar la intersección de ambas. Esta intersección da como resultado el área de reclamo marítimo excesivo de Nicaragua; es decir, el área que Nicaragua considera aguas interiores o el MT pero que, según el Derecho del Mar, no cumplen las características geográficas para serlo.

Las áreas marítimas reclamadas por Nicaragua se encuentran dibujadas en la figura 7. Allí se observa que, en efecto, el trazado de las líneas de base (LB) atenta contra el artículo 7 del Derecho del Mar Convemar/82, ya que 1) la costa no es altamente dentada, y 2) no hay una franja de islas en la vecindad inmediata de la costa que dificulte la delimitación del MT. Siguiendo lo escrito el Decreto 33 del 2013, se calculó que Nicaragua reclama 22.052 kilómetros cuadrados de aguas interiores y 11.512 kilómetros cuadrados del MT en el mar Caribe.

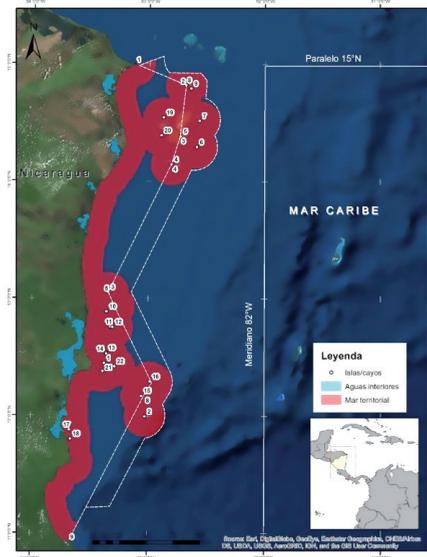
Figura 7. Áreas marítimas de Nicaragua según el Decreto 33 del 2013



Fuente: Echeverry-Hernández (2019).

La figura 8 muestra las áreas marítimas bajo soberanía de Nicaragua según su geografía y a las normas codificadas en el Derecho del Mar. Al proyectar 12 millas náuticas desde las líneas base de la costa oriental de Nicaragua y de sus islas, se obtiene un área de 20.177 kilómetros cuadrados del MT. Se contemplan como aguas interiores las lagunas de Bismuna, Páhara, Wohutna, de Perlas, y Bluefields, comprendiendo un área de 1070 kilómetros cuadrados. El trazado de las líneas de base recta se mantiene en esta figura para efectos de comparación.

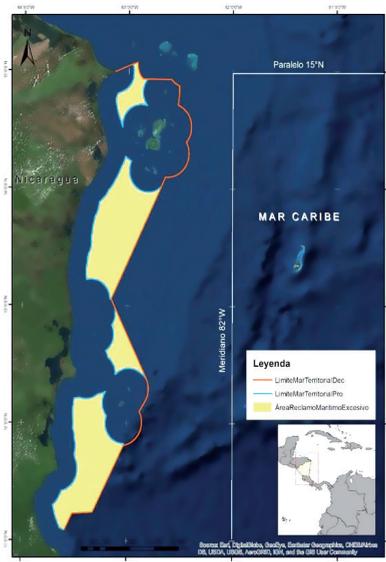
Figura 8. Áreas marítimas de Nicaragua: Acuerdo proyección de líneas base



Fuente: Echeverry-Hernández (2019).

En la figura 9 se visualiza la intersección de las dos áreas anteriores, la que permite determinar que Nicaragua tiene un reclamo marítimo excesivo en el que busca apropiarse de 10.719 kilómetros cuadrados de aguas internacionales. Este reclamo marítimo excesivo atenta contra el ejercicio de la libertad de navegación, derecho de toda la comunidad internacional.

Figura 9. Área de reclamo marítimo excesivo de Nicaragua en el caribe occidental



Fuente: Echeverry-Hernández (2019).

Las áreas de reclamo marítimo excesivo (amarillo) son de interés operacional pues es allí donde se deben desarrollar Fonop. Dentro de esta área las unidades navales deben ejercer su derecho a la libre navegación, actuando como lo harían al navegar en la ZEE de cualquier otro país sin atentar contra los derechos soberanos de Nicaragua. Para que no sea confundido con paso inocente, la unidad que realice la Fonop debe hacer maniobras militares como lanzamiento de aeronaves o botes, o ejercicios navales que no involucren uso de armamento. En caso de efectuar paso inocente, la unidad que realice la Fonop debe tener cuidado de no cometer ninguna de las acciones que la Convemar considera como perjudiciales para la paz, buen orden y seguridad del Estado Costero (Conv. 1982, art. 19). Vale recordar que definir si un paso es o no inocente es siempre materia de controversia entre el Estado Costero y el Estado que abandera al buque que realiza el paso (Klein, 2011).

Existen facilitadores y obstáculos para el desarrollo de Fonop en el Caribe occidental para enfrentarse a los reclamos marítimos excesivos de Nicaragua. Por un lado, la posición relativa de las bases navales de Colombia frente a las áreas de reclamo marítimo excesivo permite que las Fonop puedan realizarse sin depender del apoyo logístico de otro país. Asimismo, el interés de los EE.

UU. en ser apoyados por otros Estados en su FON Program da cabida a que Colombia reciba apoyo diplomático, e incluso militar, si decide realizar Fonop contra Nicaragua. Por el otro lado, el fortalecimiento de las fronteras psicolegales en el Caribe occidental luego del fallo de la CIJ del 2012, y la “novedad” de este tipo de acciones en la región dificultarían el desarrollo de Fonop de manera rutinaria. Sin embargo, de estos obstáculos surge una oportunidad: realizar una Fonop generaría tal impacto político y diplomático que se vuelve la herramienta perfecta para generar una crisis en la región. Además, se cuenta con la ventaja de que la defensa de la libertad de navegación no tiene nada que ver con las demandas impuestas por Nicaragua contra Colombia en curso en la CIJ. Por lo tanto, el margen de maniobra político de Colombia no se vería limitado por tener que asumir una posición frente a las decisiones de la CIJ.

Conclusiones

La diplomacia naval se mantiene como una herramienta importante de la política exterior debido a su efectividad, flexibilidad, relación costo-beneficio favorable, y a que ofrece una gran variedad de opciones distintas a la guerra (Le Mière, 2014, p. 81). Para desarrollar actividades de diplomacia naval se requiere realizar actividades militares en ZEE de otros Estados con el objetivo de defender los intereses inclusivos de la comunidad internacional y los intereses exclusivos del Estado en el mar. La Armada Nacional puede realizar operaciones más allá de la ZEE colombiana, lo que le permite servir de manera más efectiva como instrumento para convertir a Colombia en PMO, ya que es más allá de sus fronteras donde las unidades navales pueden ejercer su influencia como herramientas de la política exterior.

El desarrollar operaciones en la ZEE de otros Estados y operaciones de libertad de navegación son un ejemplo de la labor de diplomacia naval que puede desarrollar la Armada Nacional para contribuir a la defensa de los intereses nacionales y al cumplimiento del objetivo nacional de convertir a Colombia en una potencia media oceánica. Para hacer un uso efectivo de la diplomacia naval debe adoptarse el principio de *mare liberum* como fundamento de la estrategia marítima colombiana. El peso geopolítico con el que cuenta Colombia, junto con la relación amigable que tiene con EE. UU. y la crisis de Venezuela, hacen que sea el Estado llamado a liderar los esfuerzos de lucha contra las amenazas a la seguridad internacional en el Caribe. Esta misma situación le brinda a Colombia

la oportunidad de perseguir sus objetivos nacionales de manera más asertiva, viéndose como un actor geopolítico relevante en la región.

Si Colombia quiere ser la potencia media oceánica del Caribe, es imperativo que defienda la capacidad de realizar actividades militares en la ZEE de otros Estados. Como lo demuestra el ejemplo de los EE. UU. en el mar del Sur de China, debe hacerlo a través de la coordinación de acciones diplomáticas y militares, y buscando el apoyo de los países de la región. La ventaja relativa de fuerzas con que cuenta Colombia en la región frente a los demás países del Caribe le permite desarrollar actividades en la ZEE de otro Estado sin contar con el riesgo de que otros Estados hagan lo mismo en ZEE colombiana.

El uso de Fonop es un primer paso para generar un cambio en la cultura operacional de la Armada Nacional, permitiendo que la influencia que pueda tenerse sea mayor sin tener que aumentar el número de plataformas con que se cuenta. Las Fonop son una herramienta útil, ya que representan un escalamiento del uso de la fuerza sin llegar a ser una agresión. Esto las convierte en un instrumento importante para ser utilizado durante una crisis, o incluso para iniciarla si así lo requiere el mando político. De tal manera que, estrechar las relaciones con los EE. UU. alrededor de la defensa del *mare liberum* acabaría con el monopolio de la guerra contra las rogas en la cooperación EE. UU. –Colombia, abriendo nuevas posibilidades de colaboración, acceso a recursos y construcción de capacidades.

La poca experiencia en la región con este tipo de operaciones navales demanda que sean estudiadas a fondo, capitalizando las lecciones aprendidas por el FON Program en toda su existencia. Deben estudiarse más a fondo las Fonop y determinar la viabilidad de su inclusión en la doctrina de operaciones navales de la Armada Nacional. Igualmente, y previendo que se utilice de nuevo esta acción contra Colombia, deben diseñarse planes y procedimientos para contrarrestarlas.

El éxito de las Fonop depende en gran medida de la articulación correcta de la Armada Nacional con la Cancillería, por lo que debe analizarse cómo implementar estrategias que permitan conectar a los mandos medios y altos de ambas instituciones a lo largo de la carrera. Opciones como intercambios profesionales, comisiones a bordo de buques en desarrollo de operaciones internacionales, o el establecimiento de oficinas conjuntas para análisis de asuntos marítimos son posibles alternativas.

Referencias

- Aceves, W. J. (1996). The freedom of navigation program: A study of the relationship between law and politics. *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.*, 19, 259-326
- Alonso, D. (2019). Cooperación y proyección internacional: rol de las armadas. *Fuerzas Armadas*, (246), 32-35.
- BBC News. (2017, 3 de julio). Barcos de guerra y cazabombarderos: la respuesta de Pekín ante una "grave provocación" de un destructor de Estados Unidos en el mar de la China Meridional. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40476324>
- Bisley, N. (2016, 4 de febrero). *We should think carefully about an Australian Fonop in the South China Sea*. The Interpreter. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/we-should-think-carefully-about-australian-fonop-south-china-sea>
- Booth, K. (1985). *Law, force and diplomacy at sea*. Allen and Unwin.
- Cara, R. (2019, 24 de enero). Venezuela: The rise and fall of a petrostate. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/backgrounder/venezuela-crisis>
- Ceceña, A., Barrios, D., Yedra, R., & Inclán, D. (2010). *El Gran Caribe: umbral de la geopolítica mundial*. Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.
- Choi, T. (2015, 23 de noviembre). *Why the US Navy's first South China Sea fonop wasn't a fonop*. Center for International Maritime Security. <http://cimsec.org/why-the-us-navys-first-south-china-sea-fonop-wasnt-a-fonop/19681>
- Choong, W. (2018, 23 de octubre). Why the US Navy should press on with its South China Sea missions. *International Institute for Strategic Studies*. <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/10/us-navy-south-china-sea-missions>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (2020). *Colombia, potencia bioceánica sostenible 2030*. Departamento Nacional de Planeación.
- Clark, X. (2018, 29 de mayo). South America: Rising concerns over maritime security. *Control Risks*: <https://www.controlrisks.com/our-thinking/insights/newsletters/maritime-newsletter-may-2018/south-america-rising-concerns-over-maritime-security>
- Colombia. (2018). IP 21: Avances del Programa Antártico Colombiano. XLI Antarctic Treaty Consultative Meeting. *Secretariat of the Antarctic Treaty*. https://documents.ats.aq/ATCM41/ip/ATCM41_ip021_s.doc
- Comisión Colombiana del Océano. (2018). *Política nacional de los océanos y espacios costeros*. Comisión Colombiana del Océano.
- Convención del Mar [Conv.]. (1982). Convención del Mar.
- CR 2012/13. (2012). Segunda ronda: intervención de James Crawford. En *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*.
- Díaz, Á. E. (2018). Sinergia regional en la lucha contra el narcotráfico en el mar - campaña naval "Orión II". *Revista CIMCON*, 6, 8-23. <http://cimcon.armada.mil.co/sites/default/files/Revista%20CIMCON%20VI%20Edici%C3%B3n%20FINAL.pdf>

- DoD Oceans Policy Advisor. (2019). *DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports*. Under Secretary of Defense for Policy. <https://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/>
- Echeverry-Hernández, P. (2019). *Cartografía del Caribe occidental*. (Escala 1:2.000.000). ArcGIS 10.6.
- Etzioni, A. (2016). Freedom of Navigation Assertions: The United States and the world's policeman. *Armed Forces and Society*, 42(3), 501-517.
- ExxonMobil. (2019, 10 de mayo). Guyana project overview. *ExxonMobil*. <https://corporate.exxonmobil.com/en/locations/guyana/guyana-project-overview#drillingActivity-InTheStabroekBlock>
- Fauriol, G. (2019, 29 de enero). Is it time for a Caribbean basin initiative 2.0? *Center for Strategic and International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/it-time-caribbean-basin-initiative-20>
- Freund, E. (2017, junio). *Freedom of navigation in the South China Sea: A practical guide*. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard. <https://www.belfercenter.org/publication/freedom-navigation-south-china-sea-practical-guide>
- Galdorisi, G. (1995). The United Nations Convention on the Law of the Sea: A national security perspective. *American Journal of International Law*, 89(1), 208-213.
- Galeano, H., Badillo, R., & Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el periodo 2002-2018. *Oasis*, (29), 57-79.
- Gamero, J. (2018, 23 de diciembre). *Actualización del conflicto geopolítico en la Guyana Esequiba*. [Mapa]. <https://twitter.com/GameroLanz/status/1076802569798909953/photo/1>
- Goldrick, J. (2015, 29 de octubre). Why Australia must send its Navy to assert the freedom to operate in the South China Sea. *The Interpreter*. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/why-australia-must-send-its-navy-assert-freedom-operate-south-china-sea>
- Goldrick, J. (2018, 9 de octubre). Freedom of navigation operations aren't all about the South China Sea. *The Strategist: Australian Strategic Policy Institute*. <https://www.aspstrategist.org.au/freedom-of-navigation-operations-arent-all-about-the-south-china-sea/>
- Gudev, P. (2018). Freedom of navigation: Past, present and future 1918-2018. En P. Demidov & A. Tsetov (Eds.), *Woodrow Wilson's Fourteen Points: 100 years on: Rethinking the liberal world order* (pp. 40-46). Center for Strategic Research.
- Henry, I. (2019, 14 de mayo). Australia struggles for clarity on the South China Sea. *The Interpreter*. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/australia-struggles-clarity-south-china-sea>
- Hess, M. (2019). *Russia in Venezuela: Geopolitical boon or economic misadventure?* Foreign Policy Research Institute. <https://www.fpri.org/article/2019/01/russia-in-venezuela-geopolitical-boon-or-economic-misadventure/>

- Hornby, L. (2019, 13 de marzo). China offers to help fix Venezuela's power grid. *The Financial Times*. <https://www.ft.com/content/d9a97a2e-459e-11e9-b168-96a37d002cd3>
- Ineter. (2018). Mapa de espacios marítimos de Nicaragua en el Caribe. *Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales*. https://ineter.gob.ni/mapa/pub/nicaragua/Espacios_Maritimos_Nicaragua.png
- Insight Crime, Unidad Investigativa de Venezuela. (2019, 21 de enero). "Piratas del Caribe" despejan ruta de la droga entre Venezuela y Trinidad. *Insight Crime, Investigación y Análisis de Crimen Organizado*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/piratas-del-caribe-despejan-ruta-de-la-droga-entre-venezuela-y-trinidad/>
- International Chamber of Commerce – Commercial Crime Services. (2015). *Piracy and armed robbery against ships: Annual 2015 Report*. International Maritime Bureau. <https://maritimecyprus.files.wordpress.com/2016/02/2015-annual-imb-piracy-report.pdf>
- International Chamber of Commerce – Commercial Crime Services. (2016). *Piracy and armed robbery against ships: Annual 2016 report*. International Maritime Bureau. <http://www.nepia.com/media/558888/2016-Annual-IMB-Piracy-Report.pdf>
- International Chamber of Commerce – Commercial Crime Services. (2017). *Piracy and armed robbery against ships: Annual report 2017*. International Maritime Bureau. <https://www.icc-ccs.org/reports/2017-Annual-IMB-Piracy-Report.pdf>
- International Chamber of Commerce – Commercial Crime Services. (2018). *Piracy and Armed robbery against ships: Annual 2018 report*. International Maritime Bureau. https://www.iccccs.org/reports/2018_Annual_IMB_Piracy_Report.pdf
- International Chamber of Commerce – Commercial Crime Services. (2019). *Piracy and armed robbery against ships: First quarter 2019 report*. International Maritime Bureau. https://www.icc-ccs.org/reports/2019Q1_IMB_PiracyReport.pdf
- International Mapping. (2019). Maritime Boundaries Trinidad and Tobago-Venezuela. *Sovereign Limits*. <https://sovereignlimits.com/boundaries/trinidad-tobago-venezuela>
- Jones, P. (2018, 28 de noviembre). Global naval partnerships: UK and Australian perspectives [Conferencia]. International Institute for Strategic Studies, Londres, Reino Unido.
- Kelly, T. (2018, 5 de septiembre). Exclusive: British Navy warship sails near South China Sea islands, angering Beijing. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-britain-china-southchinasea-exclusive/exclusive-british-navy-warship-sails-near-beijing-claimed-south-china-sea-islands-sources-idUSKCN1LM017>
- Kempe, F. (2019, 2 de febrero). Venezuela and Great Power Competition. *Atlantic Council*. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/venezuela-and-great-power-competition>
- Klein, N. (2011). *Maritime security and the Law of the Sea*. Oxford University Press.
- Kraska, J. (2011). *Maritime power and the law of the sea: Expeditionary operations in world politics*. Oxford University Press.

- Kraska, J., & Wilson, B. (2009). The pirates of the Gulf of Aden: The coalition is the strategy. *Stanford Journal of International Law*, 45, 241-285.
- Krauss, C. (2018, 23 de diciembre). Venezuela Navy interrupts oil exploration off Guyana. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/12/23/business/guyana-oil-venezuela-navy.html>
- Kurmanae, A. (2019, 25 de marzo). 2 Russian military planes land in Venezuela, exacerbating political tension. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/03/25/world/americas/russian-planes-caracas.html>
- Le Mière, C. (2014). *Maritime diplomacy in the 21st century: Drivers and challenges*. Routledge.
- Londoño, J. C. (2015). *Colombia en el laberinto del Caribe*. Universidad del Rosario.
- Marex. (2018, 24 de febrero). Trump would love Australia to join freedom of navigation operations. *Maritime Executive*. <https://www.maritime-executive.com/article/trump-would-love-australia-to-join-freedom-of-navigation-operations>
- Martínez, C. (2014). El Gran Caribe en la geopolítica de los Estados Unidos. En J. L. Ramos (Ed.), *El Gran Caribe en Contexto* (pp. 5-34). Universidad del Norte.
- McKibben, C. (2015, 17 de febrero). Great power politics at play in Latin America? *Council on Hemispheric Affairs*. <http://www.coha.org/great-power-politics-at-play-in-latin-america/>
- McTorpey. (2018). *Nations of the Caribbean*. <https://i.redd.it/kctoxhl97uw01.png>
- Ministry of the Attorney General and Legal Affairs. (1986, 11 de noviembre). Archipelagic waters and exclusive economic zone act [Decreto 24 de 1986]. https://rgd.legalaffairs.gov.tt/laws2/Alphabetical_List/lawspdfs/51.06.pdf
- Moreno, P. (2018). *Análisis del caso "Ramform Tethys": disputa entre Venezuela y Guyana*. [Documento de Trabajo]. Escuela Naval de Cadetes "Almirante Padilla".
- Oficina de Asuntos Legales, Oficina de las Naciones Unidas. (2004). *Law of the Sea - Bulletin 55*. Naciones Unidas.
- O'Hara, M. (2016). *The Navy as a political instrument: Freedom of navigation operations 1958-2013* [Tesis de doctorado]. Columbia University.
- Panda, A. (2018, 5 de noviembre). New video shows moment of near-collision between US and Chinese Warship in South China Sea. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2018/11/new-video-shows-moment-of-near-collision-between-us-and-chinese-warship-in-south-china-sea/>
- Pastrana, E., & Gehring, H. (2017). *La política exterior colombiana de cara al posconflicto*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Pelcastre, J. (2018, 13 de junio). Colombia cierra vías marítimas al narcotráfico internacional. *Diálogo: Revista Militar Digital*. <https://dialogo-americas.com/es/articles/colombia-closes-sea-routes-international-narcotrafficking>

- Presidente de Nicaragua. (2013, 27 de agosto). Líneas de Base recta de los espacios marítimos de la República de Nicaragua en el mar Caribe. [Decreto 33 de 2013]. DO: 161. <https://www.lagaceta.gob.ni/2013/08/161/>
- Reagan, R. (1983, 10 de marzo). Statement on United States Oceans Policy [Discurso]. Washington, D.C.
- Roach, J. A., & Smith, R. (2012). *Excessive maritime claims*. Koninklijke Brill NV.
- Rojas, D. (2019). Geopolítica marítima del Caribe. En S. Rivera-Páez (Ed.), *Intereses de Colombia en el mar: reflexiones y propuestas para la construcción de país marítimo* (pp. 79-110). Escuela Superior de Guerra.
- Ru, S. (2018, 2 de octubre). Ministry of National Defense Addresses US Navy vessel entering South China Sea. *China Daily*. <http://www.chinadaily.com.cn/a/201810/02/WS5bb2e37ca310eff303280897.html>
- Ruehl, J. (2019, 19 de febrero). Great Power Politics Comes to Venezuela. *Geopolitical Monitor*. <https://www.geopoliticalmonitor.com/great-power-politics-comes-to-venezuela/>
- Sánchez, A. (2016, 21 de marzo). The uses of the U.S. Navy's fourth fleet. *Center for International Maritime Security*. <http://cimsec.org/opinion-uses-u-s-navys-fourth-fleet/23415>
- Sanguin, A. (1997). Geopolitical scenarios, from the mare liberum to the mare clausum: The high sea and the case of the Mediterranean basin. *Geoadria*, 2, 51-62.
- Santana, J. (2007). Repensando el Caribe: valoraciones sobre el Gran Caribe hispano. *Clío América*, 303-333.
- Saumeth, E. (2019, 21 de febrero). Nicaragua actualiza su mapa según el fallo de La Haya pese a Colombia. *Infodefensa*. <https://www.infodefensa.com/latam/2019/02/21/noticia-nicaragua-actualiza-segun-fallo.html>
- Secretario General de la ONU. (2008). *Oceans and the law of the sea: Report of the Secretary General*. [Documento ONU A/63/63]. Organización de las Naciones Unidas.
- Ship Traffic. (2018). *Caribbean sea ship traffic density map*. <http://www.shiptraffic.net/2001/04/caribbean-sea-ship-traffic.html>
- Southern, N. P. (2019, 19 de marzo). New pirates of the Caribbean: Growing instability in Venezuela. *Global Risk Insights*. <https://globalriskinsights.com/2019/03/pirates-caribbean-venezuela-piracy/>
- Stavridis, J. (2018). *Sea power: The history and geopolitics of the world's oceans*. Penguin Books.
- Stires, H. (2019). Why we defend free seas. *Proceedings*, 145(5). www.usni.org/magazines/proceedings/2019/why-we-defend-free-seas
- Tangredi, S. (2012). The maritime commons and military power. En S. Jasper (Ed.), *Conflict and cooperation in the global commons: A comprehensive approach to international security* (pp. 71-87). Georgetown University Press.

- Tickner, A. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Torres del Río, C. (2015). *Colombia siglo XX: desde la guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe* (2.a ed.). Pontificia Universidad Javeriana.
- Trevithick, J. (2019, 18 de junio). Russia's most modern warship and its escorts have entered the Caribbean Sea. *The Warzone*. <https://www.thedrive.com/the-warzone/28591/russias-most-modern-warship-and-its-escorts-have-entered-the-caribbean-sea>
- U.S. Defense Department. (2014). *Maritime claims reference manual*. En DoD Representative for Ocean Policy Affairs (Ed.). U.S. Navy Judge Advocate General Corps: https://www.jag.navy.mil/organization/code_10_mcrm.htm
- U.S. State Department. (2019). Caribbean basin security initiative. *U.S. Department of State - Regional Topics*: <https://www.state.gov/p/wha/rt/cbsi/>
- Wagner, B. (2016). Lessons from Lassen: Plotting a proper course for freedom of navigation operations in the South China Sea. *Journal of East Asia and International Law*, 9(1), 137-166.
- Werner, B. (2018, 1.º de octubre). Destroyer USS Decatur has close encounter with Chinese warship. *USNI News*. <https://news.usni.org/2018/10/01/37006>
- World Bank. (2017). Data bank: World development indicators. *World Bank*. <https://data-bank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=LCN>
- Zerpa, F., & Vásquez, A. (2018, 27 de diciembre). Venezuela Unites (for once) Around Guyana Territorial Dispute. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-27/venezuela-unites-for-once-around-guyana-territorial-dispute>