

CAPÍTULO VIII

LA ARMADA NACIONAL Y LA AUTORIDAD MARÍTIMA EN COLOMBIA: HACIA UNA AUTORIDAD ACUÁTICA INTEGRAL*

SAMUEL RIVERA-PÁEZ¹

Introducción

La navegación, el comercio y la guerra por el control del mar se han desarrollado en forma paralela desde las civilizaciones antiguas hasta nuestros días. La legislación, las instituciones y las prácticas en relación a ellas, han ido evolucionando hasta configurar las Armadas, las autoridades marítimas y los sistemas de comercio que hoy día gobiernan parte de las actividades en el mar. En un momento de la historia, con la creación del Estado-Nación como articulador de la vida en comunidad, las estructuras administrativas comenzaron a ganar importancia, dándose la transición hacia la formalización del aparato gubernamental. A la par, el concepto de territorio marítimo comenzó a evolucionar hasta alcanzar su máximo desarrollo con la estructuración de la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar, donde se determinaron reglas claras por las que esos Estados podían hacer uso de los espacios en el mar (De las Carreras, 1999). La finalidad en el Estado Nación moderno

* Este capítulo es resultado del proyecto denominado “El Poder marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación en el posacuerdo” 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 “C”.

La correspondencia en relación con este capítulo debe dirigirse a Capitán de Navío (RA) Samuel Rivera-Páez, PhD. Dirección electrónica: riveras@esdegue.mil.co

1 Doctor en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana. Magister en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del programa Conjunto entre la Universidad de los Andes y la Universidad de Maryland, College Park, Estados Unidos. Docente-Investigador en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Oceanógrafo Físico y Profesional en Ciencias Navales de la Escuela Naval Almirante Padilla.

de la existencia del entramado institucional asociado al mar, termina siendo la de ejercer la autoridad teniendo como guía la apropiación del territorio marítimo y su uso para fines pacíficos de desarrollo sostenible.

En el ejercicio de la autoridad, entran en juego los tipos de configuración del Estado y la filosofía de su concepción. Para muchos efectos, la autoridad debe ser entendida como el eje facilitador para que se cumpla la voluntad colectiva. Para otros, la autoridad está ligada con el encauzamiento del orden para que se cumplan los marcos normativos institucionales. Es a la larga, esa tensión entre facilitación y coerción, la que determina los tipos de arreglos normativos e institucionales existentes y predominantes en las naciones de hoy (Hershovitz, 2011). Desde la navegación de los fenicios hasta nuestros días, ese desarrollo institucional, funcional y conceptual ha sufrido grandes cambios en occidente. Mientras que la guerra en el mar y la navegación se desarrollaron como parte del devenir de las naciones por conseguir mayor poder e influencia en el sistema internacional, el marco normativo de la autoridad en el mar se fue configurando, pasando de las magistraturas marítimas que dirimían las controversias sobre la aventura marítima en tiempos de Roma (Reddie, 1841), a figuras más complejas con cobertura a otros aspectos y actividades asociadas con el mar y las zonas costeras.

Dado que en muchos casos lo que primó era la relación comercial, la configuración que se desarrolló tuvo mucho más que ver con la evolución de las instituciones civiles que las militares. En otros casos, la comprensión del mar como elemento estratégico en lo político y en la proyección del territorio propio sobre otros Estados, contribuyó a que la mirada a estos temas se asociara a fines de seguridad y defensa, siendo los militares quienes asumieron el ejercicio de la autoridad en el mar. En contados casos, se alcanzó algo mixto, en donde primó una visión intermedia en la que lo civil y lo militar se combinaba en arreglos institucionales de tipo policial.

Hoy, las tendencias que se configuran en los Estados con mayor desarrollo en sus actividades marítimas, plantean que la autoridad marítima debe ejercer un efectivo control sobre los mares para salvaguardia de la vida humana, seguridad de la navegación, correcto desarrollo de la actividad económica (pesca y explotación de la plataforma continental) y tutela del ambiente marino, pero también es un actor primordial en la seguridad, local, nacional y global, el planeamiento y ordenamiento territorial marino y costero, y en la planeación y desarrollo de la

investigación científica en el mar. Al final, el tipo de visión y proyección de cada Estado, configura ese entramado institucional y las relaciones interinstitucionales de las entidades vinculadas a los temas del mar.

En el caso colombiano, la influencia del ordenamiento español es importante. Las instituciones asociadas al mar en el país tuvieron su desarrollo primario a partir de las ordenanzas navales españolas vigentes en la época de la independencia de las naciones latinoamericanas. Muchas de ellas, habían evolucionado de las *magistraturas de ciudad* y de los consulados del mar que tuvieron su origen en Barcelona (Reddie, 1841). Lamentablemente, se vieron abiertamente disminuidas en buena parte de la historia del siglo XIX y XX y tan solo hasta mediados del siglo XX con el concurso de la Armada Nacional (ARC), se logró que una institución se posicionará nuevamente con responsabilidades claras en el ejercicio de la autoridad en el mar (Román, 2000). Esta evolución dio origen a la Dirección General Marítima (DIMAR)² que en términos del Código del Comercio funge como Autoridad Marítima Nacional en la forma como se conoce hoy en día en el país.

La cantidad y variedad de las actividades y funciones desarrolladas por la institución, ponen a la DIMAR como punto de referencia de las actividades marítimas, y hacen de ella una ventanilla casi única en las relaciones entre los ciudadanos y el mar. DIMAR, desarrolla actividades especializadas, desde los puntos de vista administrativo y técnico-operativo, para que las funciones públicas estatales que tienen lugar en los espacios marítimos de interés nacional se cumplan, ejerciendo control, coordinación y facilitando lo necesario para promover el desarrollo marítimo.

Al indagar sobre el poder marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación en el pos acuerdo, es importante cuestionarse sobre el ejercicio de la autoridad en el mar y en ese contexto sobre la interacción entre la Armada Nacional y la Autoridad Marítima. Este capítulo, presenta los resultados de una investigación cualitativa, que involucró análisis documental de fuentes secundarias para comprender mejor el concepto de autoridad en el mar y su evolución en Colombia y entrevistas semi-estructuradas a veinte cinco oficiales de la Armada

2 Si bien el nombre original fue Dirección General Marítima y Portuaria, las reformas del sector puertos adelantada en la década de 1990, quito la segunda parte del nombre reduciéndolo a como se conoce hoy: Dirección General Marítima (DIMAR).

Nacional de diferentes rangos y especialidades, que tenían como elemento común haber trabajado en la Dimar o en el Cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional durante mínimo cinco años, ocupando cargos estratégicos para entender las dinámicas y desarrollos de ambas instituciones.

Utilizando *Teoría fundamentada* se analizó esta información, buscando que emergieran categorías que aportaran al conocimiento de los mecanismos de interacción entre ambas instituciones y con mirada prospectiva, analizar los retos y oportunidades que se presentan. Estas reflexiones resaltan la importancia, en Colombia, de profundizar en el conocimiento de la institucionalidad asociada al mar. Al contemplar la Constitución Nacional los espacios marítimos como territorio, es imperativo incorporar estos temas a las discusiones académicas y con ello, evaluar al ejercicio de la autoridad en estos espacios. Esto, contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad marítima nacional en la forma como lo plantea la nueva Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros 2017 al abordar los asuntos de gobernanza marino-costera (CCO, 2017). Dentro de las líneas de acción propuestas por la política, se destaca, “promover espacios y mecanismos (regionales, nacionales o internacionales) que permitan mejorar la gobernanza del territorio marino y costero”, así como “Fortalecer las capacidades (técnicas, financieras y operativas) de las instituciones a cargo de la gestión del territorio marino costero del país” (CCO, 2017, p. 90). Por último, también aporta para acabar con el mito de aquellos que señalan que el país vive de espaldas al mar.

1. SOBRE EL FIN DE LA AUTORIDAD, EL CONCEPTO DE AUTORIDAD MARÍTIMA Y SUS FORMAS DE ORGANIZACIÓN

Para comprender mejor el concepto de autoridad marítima, hay tres aristas que deben ser exploradas de manera integral. La primera, aborda las formas de ejercer la autoridad y su finalidad en un sistema institucional. La segunda, tiene que ver con la evolución histórica de la jurisdicción marítima desde la perspectiva del ejercicio de la autoridad propiamente dicha y la tercera, moviéndose hacia épocas recientes, el cómo se estructuran las autoridades marítimas modernas, nos permite intuir que forma de ejercicio de autoridad prevalece y cuál es el alcance jurisdiccional correspondiente.

Aun hablando de autoridades administrativas, tal como lo plantea Arendt (1954), el concepto de autoridad se ha hecho tan difuso que, en el mundo moderno, resulta al menos importante, entre muchas otras cosas, cuestionarse cuál es en sí, la finalidad de la autoridad.

En ese sentido, el debate teleológico sobre la autoridad plantea dos posturas definidas que no se contraponen del todo, pero que, si definen, en muchas formas, las acciones de los agentes estatales encargados del ejercicio de la autoridad en el mar. Muchos filósofos parten del supuesto que la autoridad consiste en el derecho a regular, en forma que los sujetos estén obligados a obedecer. Sin embargo, otros plantean que, por el contrario, más que imponer y controlar el cumplimiento, una autoridad se legitima en el acto de servir al sujeto para hacerlo entrar en razón de hacer lo que está establecido en la norma. Por ello, la persuasión juega un papel fundamental (Hershovitz, 2011). Otros más extremistas, consideran que la autoridad es una forma de aniquilar la iniciativa de la gente, limitando las posibilidades de acción y de autogestión, al trasladarle el deber moral de vivir en sociedad a la existencia de una ley que normalice los detalles de esa interacción social (Kropotkin, Sin Fecha). Es a partir de allí, que la coerción o la facilitación terminan siendo las formas como una institución estatal, plantea su relación con los miembros de la sociedad con los que interactúa. Mientras la coerción debe ser entendida como el ejercicio del poder derivado de una relación jerárquica preestablecida donde prima la subordinación del ordenamiento a la norma establecida por una jerarquía superior, la facilitación, parte del precepto de persuasión, igualdad y servicio, para el logro de objetivos comunes. En el caso del mar, la primera se materializa en la codificación y penalización de conductas empleando la fuerza como mecanismo predominante, mientras que la segunda se fundamenta en la búsqueda permanente de la cooperación para la solución de las divergencias y la coordinación como el mecanismo orientador.

La crisis de confianza y el evidente crecimiento de los conflictos entre actividades desarrolladas por agentes privados, hace que este debate adquiera mayor relevancia en temas del mar³. En la gran mayoría de países del mundo, la presión por promover polos de desarrollo económico en sectores no convencionales, ha hecho que el mar sea pensado como proveedor de recursos materiales e inmateriales para el desarrollo de la

3 Para entender mejor este debate, es conveniente repasar las teorías que discuten la finalidad del Estado y de la burocracia estatal, de forma tal que se pueda entender también el sentido de la

sociedad. De allí, que la entidad que vela por esa parte del territorio deba ejercer la autoridad, con claridad teleológica para no perjudicar el bien común, procurando, por el contrario, su desarrollo.

Teniendo claros los caminos que puede seguir el ejercicio de la autoridad, conviene repasar como se ha configurado históricamente ese concepto de autoridad en el mar. Al respecto, se puede afirmar que el concepto de autoridad marítima es la expresión moderna que se utiliza en los Estados-Nación para denominar a las *antiguas magistraturas especiales marítimas* contempladas en la administración romana.⁴ Ese tipo de autoridad, se desarrolló por la necesidad de solucionar las controversias que se suscitaban durante la aventura marítima asociada al transporte de mercancías por mar. Reddie (1841), al estudiar la evolución de la jurisdicción marítima, muestra claramente cómo se puede trazar hasta Cartago, algún tipo de desarrollo institucional encargado de ejercer la autoridad en tierra sobre las cosas que pasaban en los espacios marítimos y, en complemento, el desarrollo de ese poder naval que apoyaba esa jurisdicción. A este tipo de organización, se le asignaba la tutela de la disciplina de la navegación, de los navegantes y la administración y cuidado de los puertos (Reddie, 1841).

Por ello, existen evidencias que permiten señalar que los orígenes de las capitanías de puerto en tiempos modernos responden al desarrollo de esa institucionalidad y puede individualizarse en Europa en el siglo XI, cuando por diversas razones históricas, renacen nuevas esperanzas e ideales en occidente, logrando que resurjan en ciertas ciudades europeas el amor por hacerse a la mar (Reddie, 1841). Al frente de esta actitud se encuentran naturalmente las *Repúblicas Marítimas*;⁵ que impulsan a sus naves para que hagan rutas hacia lugares cada vez más lejanos, mientras en la patria se promulgan nuevas leyes del mar y se instituyen los magistrados que deben aplicarlas. Ejemplo de ello, es el derecho marítimo que va adaptándose poco a poco a las conquistas del vehículo nave, como uno de los principales instrumentos de riqueza, potencia y victoria de los Estados en formación. En consecuencia, las diversas

organización de esta última. Ese análisis sobrepasa el alcance de este capítulo.

4 El concepto de magistratura especial marítima se deriva del ordenamiento público romano, teniendo influencia hasta nuestros días.

5 Se entienden por Repúblicas Marítimas algunas ciudades costeras, predominantemente italianas, que lograron influencia en el Mar Mediterráneo en la edad media, a partir del siglo XI (Uribe, Rodríguez & Osorio, 2016)

prácticas y costumbres se recogen en un único cuerpo doctrinal. De este modo el derecho adquiere tal consistencia, que se confirma y pasa las fronteras del Estado para seguir la nave (De las Carreras, 1999). Este argumento hace que en ese continente surjan bajo diferentes nombres las *Magistraturas Especiales* que, muy pronto se consolidan con firmeza y pasan a convertirse más adelante en Capitanías de Puerto (Reddie, 1841).

En lo que corresponde a los países de América, la corona española transfirió a sus colonias la misma estructura administrativa que regía en la península. Las ordenanzas de Barcelona de 1258 y 1340 se constituyen en las bases normativas de lo que posteriormente pasaría a las colonias de ultramar (Reddie, 1841). Esta estructura administrativa se originó predominantemente con influencia romana, a partir del liderazgo de Barcelona como puerto de intercambio de mercancías con las ciudades italianas y holandesas de la época. A partir de esto, se da origen a la configuración de una Armada propia para defensa de sus intereses marítimos, mostrando claramente la conexión entre ambos temas. En la América colonial, las atribuciones y responsabilidades obraban inicialmente en la *recopilación de leyes de los Reinos de Indias*, promulgadas en 1680 por Carlos II y más precisamente, en las *Ordenanzas Generales* de 1793, dictadas por el rey Carlos IV (Román, 2000). En estas últimas, el título siete del tratado quinto reglamentaba la “policía general de los puertos y otros cualesquiera fondeaderos a cargo de los Capitanes de Puertos y las demás obligaciones de estos” (Reino de España, 1793). De hecho, se incluían funciones tales como, la habilitación de prácticos, inspección de las condiciones de seguridad de los buques, actuaciones sumariales por acaecimientos de la navegación, delitos y contravenciones, despacho de buques, control de navegantes y pasajeros, prohibición de arrojar basuras y escombros a las aguas, funcionamiento de la junta de sanidad, etc. (Reino de España, 1793). Es conveniente precisar que, en muchas de las naciones americanas, la independencia no produjo una ruptura explícita con el marco normativo español. Por el contrario, lo mantuvo vigente hasta que fue moldeándose a la realidad de cada país en particular (Bernal, 1989).

La simbiosis de comercio, poder naval, autoridad jurisdiccional fue adaptándose durante todos esos siglos a las transformaciones tecnológicas en la navegación y la forma de hacer los negocios. Mahan (1890) con sus teorías de poder marítimo presenta un claro ejemplo de la necesidad de lograr que, mientras una autoridad administrativa

ordena todos los temas de organización y formato de las actividades en el mar, otra parte de la organización estatal, o la misma, debe ejercer la autoridad en los espacios marítimos, verificando el cumplimiento de la ley a través de operaciones in situ. En el caso norteamericano, esto se da en la interacción entre el Cuerpo de Guardacostas como organización que cumple con la función de Policía Marítima, pero a la vez contribuye a la autoridad marítima y la organización de las actividades en los puertos de ese país.

Entrado el siglo XX, al generalizarse el transporte marítimo como el modo predominante en la movilización de cargas y personas, el foco de atención de esa estructura administrativa también mutó, preocupándose ahora más por la seguridad de la vida humana en el mar y la preservación del medio marino, que por dirimir las controversias comerciales, que ya contaban con una jurisdicción especial (Guzman, 2002).

En muchos países, se creó esa jurisdicción marítima que aborda los temas comerciales, pero sobretodo, los problemas asociados a esa aventura marítima que sigue aún, estando llena de riesgos e incertidumbre. Cabe mencionar que los eventos de seguridad en la navegación acontecidos durante ese siglo y las especificidades técnicas de las diferentes actividades realizadas en el mar, dio incluso para que en épocas recientes se contemplará una organización en el sistema internacional que atendiera esos temas de interés para las naciones del mundo. La Organización Marítima Internacional (OMI), responde a esas necesidades en el marco de las Naciones Unidas, constituyéndose en el órgano natural de interacción de las autoridades marítimas de los diferentes países del mundo. En el marco de esa interacción, la OMI ha establecido la obligatoriedad para que todos los países miembros del convenio, se sometan a una auditoria de cumplimiento de los acuerdos establecidos al interior de la organización. Esto, genera otros debates locales sobre cuál debe ser el alcance en cuanto a temas de cobertura de las autoridades marítimas modernas y su configuración.

Respecto a los temas de cobertura, hoy en día las tendencias que se observan en los Estados con mayor desarrollo en sus actividades marítimas, plantean que la autoridad marítima debe ejercer un efectivo control sobre los mares para salvaguardar la vida humana, la seguridad de la navegación, el correcto desarrollo de la actividad económica (pesca y explotación de la plataforma continental, entre otras) y la tutela del ambiente marino, pero también es un actor primordial en la seguridad

y protección física del sector, el planeamiento y ordenamiento territorial marino y costero; y desarrollo de la investigación científica en el mar. De igual forma, se comienza a configurar otra tendencia relacionada con la comprensión de los asuntos acuáticos de una forma integral, de forma que adicional a los temas del mar, se incluyen asuntos fluviales y lacustres.

La individualización de la autoridad queda relegada a la constitución de un entramado institucional diverso que abarca múltiples funciones y atiende diversos temas de política pública. Ese sistema de administración marítima, igual debe ser, orientado por alguna institución en particular que lidere este esfuerzo. Desde la perspectiva territorial, los ríos, lagos y canales interiores, comparten las complejidades técnicas de la actividad que se desarrolla en el mar. Los asuntos técnicos antes mencionados son muy semejantes en cualquier escenario acuático y por ende, concebir una autoridad acuática integral, significa ahorrar esfuerzos y recursos para la administración pública.

Finalmente, habiendo explorado el concepto de autoridad marítima, resulta de interés indagar sobre los tipos de autoridad que existen en diferentes partes del mundo. Esto, significa hacer un ejercicio comparativo que aporta en la visión prospectiva que se quiera tener del problema en el país. Comprendiendo siempre, que no porque el modelo funcione en otro país, va a ser el adecuado para el contexto y realidad colombiana. Cada país, debe construir sus instituciones de acuerdo al desarrollo de su bloque histórico y su contexto actual. Un ejemplo de la problemática para definir lo anterior, está claramente expuesto en Frutos y Antequera (2017) quienes se refieren al caso español para describir la complejidad y actualidad del tema.

Se puede decir que existen al menos cuatro tipos de configuración entre las autoridades marítimas del mundo. La primera es una configuración netamente civil, donde las labores administrativas están a cargo de alguna institución localizada en los ministerios o secretarías de Estado que tienen que ver con temas comerciales o de transporte y las actividades de control en el mar, los efectúa una organización policial o militar, dependiendo de la zona que se estime cubrir (ejemplo: Australia).

Un segundo modelo, en el que el ejercicio de la autoridad es netamente policial y por ende todas las actividades administrativas y coercitivas las ejecuta una sola organización de carácter policivo (ejemplo: las prefecturas navales de Uruguay y Argentina). El tercer modelo con

enfoque principal en la seguridad y la defensa, se puede denominar militar ya que le otorga la competencia de la autoridad marítima a los militares en cabeza de la Armada del país (ejemplo: Chile). Finalmente, un cuarto modelo que puede denominarse híbrido, que combina la disciplina de la organización militar y una configuración administrativa civil, enmarcada dentro del ministerio o secretaría de defensa respectivo (ejemplo: Colombia). A excepción del segundo modelo, todos los demás contemplan una organización que involucra a varias entidades, entre las que se destacan la Armada y la institución que hace las veces de autoridad marítima. Ambas, trabajan de la mano y de una u otra forma abarcan el control y la promoción de la mayoría de actividades que se desarrollan en el mar.

En cuanto al alcance, es al menos curioso observar como muchos países latinoamericanos han hecho en época reciente, la conversión a abarcar temas de ríos y lagos e incorporarlos dentro de las competencias de una autoridad acuática integral. La conveniencia de dar ese paso en Colombia, debe ser motivo de reflexión y evaluación. Hechos recientes, ocurridos en diversos ríos y embalses del país, que pueden ser fácilmente relacionados con la debilidad de la autoridad fluvial,⁶ parecieran indicar que el camino correcto es desarrollar dicha integración.

2. LA AUTORIDAD MARÍTIMA EN COLOMBIA

En general es poco lo que se ha escrito desde la perspectiva académica sobre la autoridad marítima en Colombia. Buscando desarrollar un ejercicio de reflexión sobre el tema, este aparte busca hacer un recorrido por el establecimiento y desarrollo del concepto de autoridad marítima en el país. Por ello, adicional al enfoque histórico, también hace una reflexión organizacional, que permite ambientar la relación entre la autoridad marítima y el componente naval en el país.

Desde la perspectiva histórica, como registra Román (2000) y Bernal (1989), el agrupamiento de funciones establecido por las ordenanzas generales de 1793, permaneció al producirse la independencia de España, a través del tiempo con ligeras variaciones. El vicepresidente Francisco de Paula Santander, fue el encargado de tomar la defensa de los intereses

6 El deterioro de la autoridad en los ríos colombianos es el resultado de procesos administrativos de reestructuración del sector transporte que fueron deteriorando las capacidades de acción de la autoridad fluvial en el país.

marítimos de la República en formación. Hasta agosto de 1821, cuando se presentó el Congreso de Cúcuta, el gobierno continuó aceptando la legislación española relacionada con el comercio marítimo. A partir de esa fecha, se decretaron algunas modificaciones que tuvieron que ver con aspectos propios de la administración marítima y de la actividad en el mar propiamente dicho.

En 1823, se presentó una propuesta al Congreso en el que se buscaba reorganizar las capitanías de puerto existentes, convirtiéndolas en las entidades supremas en su área de jurisdicción con funciones de señalización marítima, suministro de prácticos, responsables de la seguridad marítima, sanidad portuaria, entre otras. Se reconocía con ello que, si bien la situación no era caótica, sí se presentaba un desorden que afectaba el control sobre las radas, bahías y fondeaderos del país, donde se cobraban distintos derechos. En la época, los capitanes de puerto aún se regían por las ordenanzas españolas (Román, 2000). Con el fracaso de la propuesta mencionada y enmarcado dentro de una crisis fiscal apremiante y un desorden que afectó la gobernabilidad en la época, todos los aspectos relacionados con la administración de la marina mercante cayeron en un segundo plano, sin embargo, el comercio exterior colombiano se fue consolidando como la primera fuente de ingresos fiscales, a través de los derechos de aduana.

Por ello, con el fin de controlar el impacto sobre los costos del transporte por mar, en 1826 el gobierno reduce varias de las tasas que cobraban los capitanes de puerto, convirtiendo su actividad en algo poco apetecible para los funcionarios de la época (República de Colombia, 1840, p. 516). Román (2000) destaca que, en el presupuesto de 1833, aún se asignaba presupuesto para las capitanías de puerto de Cartagena, Panamá, Santa Marta, Riohacha, Portobelo y Candelaria. De hecho, relata cómo, de acuerdo a los registros existentes, entre esta fecha y 1870 las capitanías de puerto se convirtieron en inspecciones de puerto, inspecciones de Aduana y Marina y nuevamente en capitanías de puerto entre 1860 y 1870. En 1845, el presidente Tomas Cipriano de Mosquera ordenó la destitución de los capitanes de puerto que estaban adscritos a la Secretaría de Guerra y Marina, siendo sustituidos por empleados de la jefatura de Resguardos de Aduanas, quienes asumieron una función genérica de “administración particular de puertos” (Román, 2000, p. 341). Sin embargo, se conoce que esos funcionarios de la administración de puertos, por una doble condición particular, figuraban en ocasiones

con sueldos como civiles y en otras con sueldo militar, siendo muchas veces, como militares encargados, también de los resguardos de aduanas existentes (Guzman, 2002). Para 1870, existían controles de este tipo en el Atrato (en Matuntungo a partir de 1834), Buenaventura (en Isla Cascajal a partir de 1843), Cartagena, Chagres (1839), Panamá (1839), Portobelo (1830), Sabanilla, Barranquilla, Santa Marta y Tumaco (1836).

Tal como lo señala Bernal (1989), el denominado Código de Comercio Marítimo de 1870, modificado en 1873 (Estados Unidos de Colombia, 1873) se constituye en la primera referencia normativa que aborda de manera exclusiva asuntos relacionados con el transporte de mercancías por mar y las diferentes fuentes de controversia que este puede ocasionar. Paradójicamente, salvo exiguas apariciones, el tema de la autoridad en el mar, nunca es abordado como tal. Caso contrario sucede ese mismo año con la expedición del Código Fiscal (Congreso de Colombia, 1873; Guzman, 2002). En este marco normativo, se definieron responsabilidades en cabeza de los jefes de los resguardos de Aduanas, sobre aspectos marítimos, náuticos y técnicos que solo hasta 1952 con la creación de la Dirección de Marina Mercante fueron, en la norma, trasladados a las capitanías de puerto ahora en el organigrama de la Armada Nacional, que se re-crearon en ese año.

Entre 1873 y 1952 suceden varios intentos por normatizar los asuntos marítimos y definir responsabilidades específicas en actores estatales de manera particular. En materia de autoridad, en 1931, con la emisión de la Ley 79⁷ (Congreso de Colombia, 1931), se reafirma la condición de autoridad de la Dirección de Aduanas. En complemento, a comienzo del siglo XX (1900-1928), la naciente actividad cafetera, generó la necesidad de contar con una marina propia que transportará a menor precio y en condiciones más favorables la carga que comenzaba a aumentar. Por eso, mediante la Ley 95 de 1931, se consideró la creación de una Marina mercante nacional. Esta norma, contempló en su Artículo primero, la autorización explícita para que el Gobierno nacional en concurso con la Federación de Cafeteros, fomentara, “por medio de contratos, la formación, organización y desarrollo de una compañía nacional de marina mercante”. De igual forma, se incluyó en el Artículo duodécimo la creación de una sección o departamento de marina independiente, dirigida por Oficiales Navales colombianos (Congreso de Colombia, 1931).

7 Ley Orgánica de Aduanas.

Hemos de recordar, que hasta la fecha no existía la Armada Nacional en la forma como se conoce hoy. Fue solo hasta el conflicto con Perú, que se creó la nueva fuerza y comenzó a articularse su organización. Por eso, de acuerdo a las referencias disponibles, la implementación de estas disposiciones fue muy limitado. Con la adquisición de buques mercantes en 1944 y la creación de la Flota Mercante Grancolombiana en 1946, la dinámica de la actividad cambió considerablemente. Por eso, en 1951 se determinó que la Armada tendría entre sus funciones, el reconocimiento, clasificación y registro de las embarcaciones y contaría con facultades para estructurar en su dependencia central y en las bases navales, la sección de marina mercante colombiana que permitiera garantizar la idoneidad de la gente de mar (Congreso de Colombia, 1951). Esto, de cierta forma, significaba la transferencia de las funciones de autoridad en el mar de la Dirección de Aduanas a la Armada Nacional y el viraje del campo de acción centrado exclusivamente en el comercio exterior a los temas marítimos más generales.

En la práctica, fue hasta 1968 cuando se realizó la transferencia de las funciones y de la infraestructura existente de los resguardos de aduanas a la Armada. Mediante el Decreto 495 de ese año se establecieron los requisitos, funciones y atribuciones de los funcionarios y el número de ellos, que debían trabajar en cada Capitanía de Puerto (Presidencia de la República de Colombia, 1968). Para la época, la fuerza naval se había consolidado como fuerza militar con la participación de sus unidades en la Guerra de Corea y sus oficiales habían adquirido conocimientos y experiencia en intercambios académicos ofrecidos por países de alto desarrollo marítimo como Italia y Gran Bretaña. Por eso, no es de extrañar que fuera considerada como la mejor opción para adquirir este tipo de responsabilidades.

La década de los 70s, del siglo XX, marca un hito en muchos aspectos en lo que a la definición de autoridad en el mar se refiere. Cabe recordar, que en 1968 se dio un impulso importante a los temas del mar con la inclusión a nivel constitucional del “mar territorial y la Plataforma Continental de conformidad con tratados o convenios internacionales aprobados por el Congreso, o con la Ley colombiana en ausencia de los mismos” (Pulecio, 1984). Entre 1970 y 1974, el Gobierno Nacional, a través de la Cancillería, comenzó a hablar del Mar Patrimonial (lo que hoy se conoce como Zona Económica Exclusiva) y promovió en 1971, con

la expedición del Código de Comercio y con la *creación*⁸ de la Dirección General Marítima y Portuaria, el fortalecimiento de la institucionalidad del nivel central.

El código reemplazó al *Código de Comercio Marítimo y Terrestre*, estableciendo en el Artículo 1430 que, “la Autoridad Marítima Nacional estará constituida por la Dirección de Marina Mercante y sus diferentes dependencias”. Esto se complementó con la modificación de esa Dirección a través del Decreto Ley 2349 de 1971, creando la Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR) que la sustituía y le daba un amplio espectro de cobertura en actividades que iban más allá de la actividad de transporte marítimo. Por primera vez, se hace mención explícita a la dependencia de esta organización al Ministerio de Defensa Nacional, pero especificando que la relación sería a través de la Armada Nacional. Algo curioso al respecto y que en parte demuestra lo que ha sido la relación entre ambas instituciones es el hecho que, en el bloque de normas publicadas de manera paralela a este decreto, no se contemplaba ningún tipo de autonomía a esta Dirección. De hecho, ni es mencionada entre los órganos adscritos o agregados al ministerio y mucho menos, se contempla en la composición de la Armada, como tal. Como lo veremos más adelante, esta falta de comprensión en relación con esta institución ha sido recurrente en los funcionarios del ministerio y por qué no, en muchos oficiales de la institución.

Durante esta misma década se dan dos hitos, igualmente importantes en lo concerniente a esta investigación. El primero, se configura el territorio marítimo de manera sistematizada. El segundo, se crea el Cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional.⁹ Con la Ley 10 de 1978 y los acuerdos de límites marítimos, firmados durante este periodo, Colombia define su territorio marítimo empleando los términos que utiliza el derecho del mar moderno. El país se plantea ejercer derechos de soberanía sobre las aguas adyacentes al continente hasta las 200 millas náuticas. Esto resulta clave en el desarrollo de la autoridad ya que hace manifiesta la postura del Estado colombiano respecto a la jurisdicción sobre la cual ejercerá el imperio de sus leyes. Es por ello,

8 Más que creación se debe hablar de reorganización de la Dirección de Marina Mercante

9 Se especifica “de la Armada Nacional” ya que para la época venían funcionando las unidades de guardacostas de la Aduana Nacional desde su creación en abril 8 de 1826. En la práctica, este cuerpo operó de manera independiente hasta 1991 cuando, mediante un acuerdo interinstitucional, la Armada asumió el control de la actividad de Guardacostas en total extensión.

que, con un paquete de decretos, el Gobierno Nacional reglamenta la mencionada Ley.¹⁰ Entre estos, se destaca el Decreto 1874 de 1979 (República de Colombia, 1979) que crea el Cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional. Ese cambio, significa que el Estado colombiano a partir de ese momento, visualiza de manera integral los temas de la autoridad coercitiva que ejecuta operaciones en el mar. Como ya se había mencionado, si bien la función de Policía Marítima aparecía en decretos anteriores, es con esta norma que se le da vida realmente a la institución que pueda ejercerla. Desde ese momento y hasta hoy, como lo corrobora el parágrafo 4 del Artículo 160 del Código Nacional de Policía de Colombia puesto en vigencia en 2017,¹¹ el Cuerpo de guardacostas de la ARC, ejerce las funciones policivas en el mar.¹²

Todo esto, condujo a varias reflexiones que arrojaron al final la reestructuración de la DIMAR con el Decreto 2324 de 1984 (Presidencia de la República de Colombia, 1984). Esta reestructuración le dio mayor autonomía financiera y operacional, amplió el espectro de actividades en las que debía participar y definió nuevas responsabilidades particulares. A partir de este momento, comenzó un proceso de fortalecimiento del ejercicio de la autoridad en el mar y los espacios costeros que arroja como resultado el estado actual del sector marítimo nacional. Desde 1984 hasta la fecha, se han presentado cambios en el marco normativo con la expedición de nuevos decretos que han tratado de aclarar temas pendientes, reorganizar aspectos de la función pública, reducir trámites o compilar la legislación existente. Entre los más importantes, en 1991, considerándose la necesidad de privatizar los puertos se dio paso a la

10 La Resolución No. 1371 del 24 de octubre de 1978, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores designó la comisión encargada de proponer al Gobierno nacional la reglamentación de la Ley 10 de 1978. Conformaron esta comisión, dos (2) funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, dos (2) funcionarios del Ministerio de Agricultura, Dos (2) señores Almirantes de la Armada Nacional y un (1) funcionario del Departamento de Planeación Nacional.

11 “En las aguas jurisdiccionales colombianas la actividad de Policía será ejercida por el cuerpo de guardacostas de la Armada Nacional; excepcionalmente podrá hacerlo la Policía Nacional, previa coordinación con la Armada Nacional. En la interfase buque-puerto ejercerán concurrentemente las diferentes autoridades de acuerdo a sus competencias” (Congreso de Colombia, 2016).

12 Si bien en la norma se creó el Cuerpo de Guardacostas y se definieron sus funciones y alcance, sólo hasta 1992 con la activación del Comando de Guardacostas del Caribe y la asignación de unidades de la Armada para el cumplimiento de esta función, se comenzó a dar cumplimiento a lo planteado en la norma. Desde la fecha del decreto hasta la activación, fueron las unidades grises de la Armada las que ejercieron el control de las actividades en los espacios marítimos nacionales.

expedición de la ley 1 de 1991, trasladándose las funciones que tenía la institución al Ministerio de Transporte, en lo que se relaciona con las concesiones para instalaciones de terminales portuarios. Hoy, la Dimar actúa como la Autoridad marítima nacional, ejecutando la política del gobierno en materia marítima. Ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la Zona Económica Exclusiva incluyendo: aguas interiores marítimas, sistemas marinos y fluviomarinos, mar territorial, zona contigua, lecho, subsuelo marino y aguas suprayacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, islas, islotes y cayos. Por esta razón, cuenta con una sede central en Bogotá; trece capitanías de puerto en los principales puertos marítimos y cuatro en puertos fluviales fronterizos del país; dos centros de investigación y tres oficinas de señalización marítima.

A partir de acciones y productos tangibles e intangibles, como la cartografía náutica, la investigación científica en espacios marinos y costeros, el control del tráfico marítimo, el servicio de pronóstico de mar y de tiempo, la certificación de gentes de mar y el registro de naves, entre otros, se materializa su objeto principal encaminado a dirigir, coordinar y controlar las actividades marítimas para la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país (Presidencia de la República de Colombia, 1984).

En el desarrollo de ese ejercicio de la autoridad, sus funcionarios establecen relaciones directas o indirectas con los demás sectores del Estado, incluyendo los diferentes niveles de la organización territorial, como son municipios y departamentos, y en el ámbito nacional, ministerios y organismos descentralizados. También, mantiene una estrecha interacción con la empresa privada relacionada con las actividades marítimas contempladas en la norma. Esto, incluye temas de pesca, medio ambiente, seguridad, transporte marítimo, turismo, comercio exterior, salud y servicios marítimos tales como: agenciamiento marítimo, practicaje, buceo, mantenimiento y reparación de buques y artefactos navales, entre otros. Por ello, los clientes de la Dimar cobijan una amplia gama de personas y culturas, yendo desde el aprendiz que ayuda en un bote de pesca hasta el inversionista de un proyecto de explotación de hidrocarburos en el mar. Esto, refleja la vocación de facilitación, que permite afirmar que, la Dimar, en comunión con la Armada Nacional, hace un ejercicio de la autoridad que trasciende de diversos modos un enfoque, netamente, coercitivo.

3. RELACIÓN ENTRE EL PODER NAVAL Y LA AUTORIDAD MARÍTIMA EN COLOMBIA

En esta sección, se presentan los resultados más significativos derivados de un ejercicio de investigación que incluyó veinticinco entrevistas semi-estructuradas a oficiales navales de diferente antigüedad y experiencia, que tuvieran como mínimo cinco años de experiencia en la Dirección General Marítima y/o el Cuerpo de Guardacostas de la ARC. Para ello, en la muestra se incluyeron oficiales que se desempeñaron como: Director General Marítimo (03), Secretario Ejecutivo de la Comisión Colombiana del Océano (02), Representante de Colombia ante la Organización Marítima Internacional (02), Capitán de Puerto (12), Comandante de Grupo o Estación de Guardacostas (03), Director de Centro de Investigación (02), Subdirector o Jefe de División de DIMAR (03). Las preguntas elaboradas como insumo inicial estuvieron encaminadas a conocer más sobre el ejercicio de la autoridad en el mar y la relación entre la Armada Nacional y la autoridad marítima. Una vez recolectada la información se organizó y analizó empleando *Teoría Fundamentada* con el fin de establecer categorías de información y relación entre las mismas.

Como se puede derivar de la contextualización hecha en las secciones anteriores, dos de los temas más recurrentes en las entrevistas realizadas tienen que ver con la preocupación sobre la calidad del ejercicio de la autoridad en los espacios acuáticos nacionales y en complemento a esto, la relación entre la autoridad administrativa (Dimar) y la autoridad policiva (Guardacostas de la ARC) en términos organizacionales y operacionales. Junto a estos dos temas, surgen otros de menor incidencia, pero que se derivan de la relación entre ambas instituciones. Entre estos se destacan, la importancia de la relación, tanto para la Dimar como para la ARC, para el presente y para la visión de futuro; algunos aspectos organizacionales relacionados con el alcance (las funciones) que debe cumplir cada una, incluyendo la dependencia orgánica ideal; la tensión entre lo militar y lo civil de la autoridad marítima y su nivel de autonomía.

La calidad del ejercicio de la autoridad en el mar.

Un elemento común en prácticamente todas las entrevistas, tiene que ver con la preocupación sobre la calidad del ejercicio actual de la autoridad en el mar.¹³ La complejidad y aumento de las actividades legales

13 Al menos 22 de los encuestados hicieron manifiesta su preocupación por la calidad del ejercicio de la autoridad en el mar y los impactos negativos que está teniendo sobre el desarrollo marítimo.

e ilegales en el entorno marítimo, han ocasionado que las capacidades reducidas con las que cuenta la ARC y la DIMAR se queden cortas para poder ejercer un control efectivo del territorio marítimo. Las reducidas capacidades operacionales, materializadas en falta de unidades a flote, personal técnico especializado, capacidad de cobertura, entre otras, se complementan con la falta del marco normativo adecuado a las realidades del sector marítimo actual. Se reconoce en general, que ambas instituciones han hecho ingentes esfuerzos por mejorar esa situación. La ARC, ha comenzado un proceso de construcción de buques con mano de obra nacional con el fin de cerrar la brecha existente. La DIMAR, por su parte está encaminada a cerrar la brecha de la interacción con sus usuarios principales y cubrir los vacíos normativos que limitan tanto su accionar, como el de la autoridad policiva en el mar. A la par, ambas instituciones han incluido en sus planes de desarrollo acciones para mejorar el vínculo y estrechar relaciones con el fin de proyectar mejoras en un futuro cercano. Sin embargo, los retos derivados de la extensión del territorio marítimo nacional, las condiciones diferenciadas de cada una de las cuencas oceánicas (Caribe y Pacífico) y los acontecimientos políticos y económicos recientes, demandan cada vez mayores esfuerzos administrativos y operacionales, de altísima especialización técnica. Asimismo, requiere del compromiso de todas las esferas de poder del Estado con el fin de lograr un accionar integral y sólido en estas nuevas temáticas.

Un asunto que resulta crucial en este proceso, es la problemática multidimensional del tráfico por mar de sustancias ilegales. El mal llamado narcotráfico, adicional a todos los daños morales y sociales que ha ocasionado a la sociedad colombiana, también ha originado múltiples distorsiones en la forma en que las autoridades nacionales se relacionan con aquellos que se dedican al mundo marítimo. Lamentablemente, sectores tan importantes como: construcción naval, pesca, transporte marítimo, marinas recreativas, yates y veleros, actividades subacuáticas y puertos, se han visto afectados, de una u otra forma, por la acción de quienes se dedican a este tipo de delito.

Es también una realidad, que el tráfico de estupefacientes se desarrolla principalmente por vía marítima y que es en el mar, donde se presenta la mejor ocasión para ocasionar mayor impacto en las ganancias de la cadena productiva asociada a este delito. En tal sentido, tanto la ARC como la Dimar, destinan buena parte de sus esfuerzos, a ejercer

controles que permitan minimizar los riesgos asociados a esta actividad, ocasionando que otras actividades, de acción, promoción, incentivo, socialización o desarrollo queden de cierta forma relegadas.

La importancia de la relación entre la Armada Nacional y la Dimar.

Adicional a la evolución histórica presentada en la tercera sección de este capítulo, la manifestación más visible de la estrecha vinculación entre ambas instituciones es que aproximadamente el 50% del personal que conforma la DIMAR es personal uniformado (oficiales y suboficiales) perteneciente a la Armada Nacional. Este vínculo de personal, contribuye para que políticas, procedimientos, rutinas y formas de interpretar la organización sean similares. Como lo expresaba un señor Almirante:

No se deben entender la Armada Nacional, la Dirección General Marítima y la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (Cotecmar) como entidades distintas. Son, en la práctica, la misma organización desarrollando acciones que resultan complementarias. El desarrollo naval y marítimo nacional depende de la sinergia de todos los componentes.¹⁴

Esta estrecha relación, también se observa de manera clara en la forma como están dispuestos algunos de los medios con los que opera la Dimar, en particular los buques oceanográficos que desarrollan y promueven la investigación científica marítima. Desde la década de 1980, la Armada Nacional adquirió dos buques oceanográficos: el ARC Malpelo y el ARC Providencia y los puso al servicio de la investigación marina en Colombia. Una vez, la Dimar asumió los Centros de Investigaciones de la institución, también adquirió el control sobre estas plataformas de superficie y continúa con ese control hasta hoy. Sin embargo, considerando su condición de buques de Estado, es la ARC, la entidad que programa y desarrolla los planes de mantenimiento mayor que requieren estas unidades, para no perder sus capacidades operacionales. Este no es el único tema de interés al respecto.

En la mayoría de las entrevistas hechas, se hizo mención a la reciente creación del Programa de Exploración a la Antártida, como muestra fehaciente de esa interacción. Si bien este programa fue por muchos años una aspiración de la Dimar, fue el apoyo, financiamiento y visión de los

¹⁴ Entrevista desarrollada el 23 de agosto de 2017 a un señor Contralmirante de la Armada Nacional quien ejerció como Director de Centro de Investigación Oceanográfica y Secretario de la Comisión Colombiana del Océano.

oficiales de la ARC, los que permitieron su materialización. Hoy el país se prepara para la III expedición a ese continente.

Finalmente, aunque, por su relevancia, merece un aparte específico, la importancia de la relación entre ambas instituciones, está estrechamente vinculada al hecho que mientras una (la Dimar) es la autoridad administrativa que ejerce varias de las funciones y obligaciones como Estado de abanderamiento y Estado Rector del Puerto, en la otra (ARC) uno de sus componentes (Guardacostas) ejerce las funciones como Policía en las aguas jurisdiccionales colombianas. Esta complementariedad es única y requiere de personal altamente capacitado, que conozca las normas y los procedimientos, para que la labor de ambas instituciones no recaiga exclusivamente en una aproximación coercitiva, sino de facilitación.

En esto último, pareciera también haber convergencia en las opiniones de los oficiales entrevistados. Si bien la relación es estrecha, existe la percepción de ser una *relación incomprendida*. De una parte, emerge una situación particular con relación al tipo de oficial o suboficial que debe ser trasladado por parte de la ARC a la Dimar. Como se reconoce hasta ahora, el oficial que ha tripulado la Dimar ha sido predominantemente aquel que ha estudiado como carrera profesional complementaria, la oceanografía física.¹⁵ En el caso de los suboficiales, no se presenta tan marcado este aspecto. Esto es visto como una limitante ya que, por una parte, la oceanografía es tan solo una pequeña parte del universo marítimo, pero más importante, no es la disciplina que aporta los conocimientos adecuados para el entorno de acción de la autoridad en el mar.

Por ello, a la par de esta situación, también emerge con vehemencia la necesidad de desarrollar una especialidad al interior de la armada, que tenga asociación a los temas marítimos, dándose muchas veces como ejemplo el caso chileno y la especialidad de oficial marítimo. Al indagar sobre el porqué después de tantos años no se ha dado esta implementación, se asocia este hecho a la facilidad de contar con uniformados con capacidad de desempeñarse indistintamente en cualquier componente, lo que, si bien no se puede considerar una limitación, tampoco es una buena práctica.

15 Los oficiales de la Armada Nacional, aprovechando la condición de Universidad que tiene la Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”, tienen la oportunidad de obtener un título universitario complementario al título como militar.

La Dimar y la función de Policía Marítima.

Retomando el tema sobre la función de Policía Marítima, es en este asunto donde se presenta una clara ruptura en dos corrientes de pensamiento respecto a la relación de ambas instituciones. Mientras un grupo, rescata la necesidad de integrar ambas instituciones bajo la tutela de la autoridad marítima, aduciendo, por ejemplo, “que no hay claridad en entender que Guardacostas es el brazo operativo de la DIMAR”,¹⁶ otro grupo de oficiales considera que, si bien la relación funcional es evidente, la relación de dependencia no lo es tanto y por lo tanto, la condición que ambas organizaciones sean independientes, es más una ventaja que una desventaja. Un aspecto que pareciera inclinar la balanza, es el reconocimiento tácito por parte de buena parte de los entrevistados que al final “las relaciones entre un componente y el otro, en todos los niveles, están determinadas por las personas que ocupan los cargos, siendo más una relación de carácter interpersonal que institucional”.¹⁷ Por ello, se convierte en un tema coyuntural y circunstancial. Cuando existe una buena relación entre el Capitán de Puerto y el Comandante de Guardacostas a nivel local, las cosas van a marchar mejor que cuando no las hay.

En esta relación es más evidente el efecto que tiene el narcotráfico en el día a día de las operaciones. Toda vez que, a los uniformados, los resultados operacionales les afectan su carrera profesional, se ha generado cierta jerarquización de estos. Para los cargos de Guardacostas, la jerarquía superior son los resultados contra este tipo de delito. Las incautaciones de sustancias prohibidas e ilegales en el mar son quizás uno de los mejores resultados que un comandante puede exhibir en su hoja de vida. A esto se le debe agregar que, al haber recursos escasos, principalmente en el rubro de combustibles, la optimización de este recurso demanda que las decisiones sean tomadas de manera sesgada hacia la creencia de lo que es mejor para el país o para la institución. Por ello, como lo señalaba un oficial que se desempeñó como comandante de estación,

16 Entrevista desarrollada el 7 de septiembre de 2017 a un señor Vicealmirante de la Armada Nacional de la reserva Activa de la ARC, quien ejerció como Director General Marítimo y Segundo Comandante de la Armada Nacional.

17 Entrevista desarrollada el 16 de julio de 2017 a un señor Capitán de Navío de la Reserva Activa de la ARC quien ejerció como Capitán de Puerto por más de 10 años en diferentes puertos del Pacífico y el Caribe.

A la hora de evaluar entre atender una interdicción de una lancha go-fast con narcóticos o verificar una violación a normas de marina mercante o emprender una búsqueda en el mar, la decisión esta muchas veces predeterminada por las circunstancias y por las órdenes del mando superior. Si uno sólo tiene una lancha o una tripulación disponible, se debe atender aquel blanco operacional que dé mayores beneficios estratégicos. En este momento, es ineludiblemente interceptar la lancha.¹⁸

Esta situación genera una falsa competencia entre los impactos administrativos y operacionales derivados de diversas actividades o sectores. La importancia de prestar el servicio de seguridad marítima en aguas jurisdiccionales es tan importante como el de controlar el crimen que utiliza el mar y sus recursos como medio. Al final, hay dos aspectos claves en esta discusión. Primero, es que la Dimar cobra una tasa por seguridad marítima a todos los buques que ingresan a aguas colombianas y que por ello, es determinante para el país contar con la capacidad de apoyar a cualquiera que se encuentre en desgracia en el mar. Segundo, el crimen por mar, busca todos los medios posibles para aprovechar la complejidad del mundo marítimo y tiene efectos estratégicos en las relaciones exteriores y en la configuración cultural y social del país. Ante ambos temas, la limitación en número de unidades o en la cantidad y posición de estaciones de guardacostas, son determinantes para la percepción de seguridad en el mar.

La Armada en relación con las funciones y el carácter de la Dimar.

Hoy, la Dimar cumple una serie de funciones que desbordan su capacidad operacional y técnica de muchas formas. De otra parte, al ser *tripulada* en una gran proporción por personal militar de la ARC, tiene un carácter predominantemente militar en su relacionamiento con la comunidad. Estos dos aspectos, son propios del desarrollo histórico, pero también de las políticas públicas asociadas a los temas del mar. ¿Cómo afecta estos temas la relación de DIMAR con la ARC? ¿Cómo se podría mejorar? En este tema se presenta igualmente una divergencia de posturas importantes que permite identificar tres categorías de debate. La primera, considera que no es necesario modificar el carácter institucional sino por el contrario profundizar la relación de dependencia institucional entre la ARC y la DIMAR. Esto es, que vuelva al modelo

¹⁸ Entrevista desarrollada el 21 de septiembre de 2017 a un señor Capitán de Corbeta, quién se ha desempeñado como Comandante de Estación de Guardacostas y Capitán de Puerto por cinco años.

planteado en el Decreto 2324 de 1984 según el cual la institución es una dependencia del Ministerio de Defensa, agregada a la ARC. En este sentido, se plantea no quitarle funciones a DIMAR, sino distribuirlas al interior de la institución.

La premisa básica como lo expone el Comandante de la Armada Nacional, es que, “cualquier cosa que se haga en función de separar las instituciones, tiende a dividir y debilitar la autoridad”.¹⁹ La segunda es que se deben repensar los alcances de DIMAR para mejorar su capacidad operacional. Esto se asocia con lograr que la entidad cambie su vocación militar por una vocación civil, profundizando el componente técnico, sobre el funcional. Una tercera postura, es continuar con el modelo actual, manteniendo la autonomía de DIMAR, pero también su carácter militar y enfocarse en fortalecer las capacidades administrativas, técnicas y operativas en todos los sectores. Como se mencionó, DIMAR viene haciendo esfuerzos importantes en el marco de un nuevo modelo de gestión, centrado en la preocupación por disminuir cualquier aspecto que pueda ocasionar burocracia o corrupción. Pero también repensando su interacción con el usuario final y la situación real del marco normativo, nacional e internacional, del sector marítimo nacional.

El análisis de las opciones, el diagnóstico propuesto por los entrevistados y la realidad de la función pública en el país, pareciera indicar que el camino más adecuado es el de incorporar dentro de la ARC a la autoridad marítima y todos sus campos de acción, haciendo ajustes que optimicen su capacidad de operación. Por una parte, este modelo permite que la relación entre los encargados de la autoridad administrativa y la autoridad policiva, pase de ser interpersonal a institucional, fortaleciendo, como ya lo vimos, a ambas instituciones.

De otra parte, permite también pensar en cambios estructurales en la organización de ambas instituciones de cara al pos acuerdo. Estos cambios incluirían la posibilidad de centrar la atención de la autoridad marítima en temas relacionados con el transporte marítimo, la seguridad de la vida humana en el mar y la protección del medio marino, trasladando las funciones de investigación oceanográfica y el servicio hidrográfico a alguna otra dependencia de la ARC. Esta visión integral de la organización, está en perfecta armonía con los nuevos conceptos

19 Cátedra Colombia del señor Almirante Comandante de la Armada Nacional, llevada a cabo en la Escuela Superior de Guerra el 06 de octubre de 2017.

de seguridad humana, propuestos por Organización de Naciones Unidas (ONU), y de seguridad multidimensional, propuesta por la Organización de Estados Americanos (OEA).

Adicionalmente, mantener el carácter militar de la organización, en contravía de los opositores a este modelo, pareciera ser el mejor camino para contrarrestar los efectos de la burocracia y la corrupción que afectan transversalmente a la función pública en Colombia. La formación moral de los oficiales, suboficiales y personal no uniformado de la ARC ha sido prenda de garantía para el funcionamiento y buen nombre de la DIMAR, esto no ha de cambiar. A diferencia, se puede evidenciar que la autoridad fluvial e inclusive la autoridad aeronáutica, han sufrido de los efectos de politizar la autoridad, al llevarla a la esfera de la función pública civil del país. Evidentemente, una de las mayores objeciones a este modelo es el carácter militar de la entidad. Pero esto, en un país con limitaciones estructurales en su sector público, como lo es Colombia debe verse como una oportunidad. La curva de aprendizaje ha sido de más de 50 años desde cuando se recibieron en la práctica las capitanías de puerto y esa experiencia y conocimiento experto, no es fácilmente reemplazable, en el caso de un proceso de politización de la entidad. El personal de la ARC que ha tenido la responsabilidad de cumplir esta misión, ha demostrado con creces que lo ha hecho bien y no hay motivo para pensar que eso vaya a cambiar, por el contrario, todo parecería mostrar que tiende a mejorar. Con ello, se daría cabida a fortalecer también la capacidad para cumplir los compromisos internacionales que, en materia marítima, ha firmado el Estado colombiano y ampliar la capacidad de promover el desarrollo del sector marítimo en el país. Si bien, como ya se mencionó, cada modelo funciona para el contexto de cada país, este ya está en práctica en otras naciones de características similares a las de Colombia y es exitoso. En particular, Chile, Ecuador o Perú son muestra de ello.

4. REFLEXIONES FINALES

Como resulta evidente, agotar un tema de la complejidad del tema de la autoridad en el mar y su ejercicio, revisando la relación entre la ARC y la DIMAR, no es posible ni en un capítulo de un libro, ni en una sola investigación sobre el tema. Al concluir esta etapa de la investigación, quedan más preguntas de las que había cuando se inició la investigación. ¿Si bien el modelo parece claro, cómo debe ser esa implementación?, ¿Cómo enfrentar un entorno marítimo cambiante,

para que la planificación en los espacios acuáticos logre el balance entre conservación y desarrollo?, ¿cómo evaluar la administración de la zona costera en este modelo? o ¿cómo, bajo la premisa de que, solo se puede defender lo que se conoce, lograr la apropiación real del alto gobierno de su papel en la consolidación de un modelo de gestión que permita desarrollar los intereses marítimos del país en toda su extensión?

Igualmente, a modo de reflexión final, es conveniente revisar el alcance real de la autoridad en los ríos, lagunas y embalses incluyendo esa temática en la discusión sobre el modelo futuro de la autoridad marítima y su relación con la ARC. Lamentablemente, en el mismo periodo que se realizaba esta investigación, se presentó un accidente grave en el embalse de Guatapé, ocasionando la muerte de nueve personas. Este accidente, evidencia la problemática que aqueja al sector fluvial, producto de la constante reestructuración del Ministerio de Transporte que funge como autoridad fluvial. En las dos últimas décadas, el peso, tamaño y capacidad de la autoridad fluvial fue perdiendo protagonismo al interior de ese ministerio hasta llegar a ser lo que es hoy. Una entidad con muy poca presencia en el territorio y sin capacidad real de gestión.

Por ello, considerando que si bien hay algunas diferencias, el modo acuático es uno solo, surge la pregunta de si no es momento para que la autoridad que rige ese ambiente de operación se unifique y se optimice la capacidad técnica y operacional, sumando capacidades. El transporte que emplea el agua como medio, sea marítimo, fluvial o lacustre, se basa en principios muy similares, que abarca también la similitud de los riesgos de operar en el medio acuático. Siendo así, ante situaciones de crisis fiscal, el deber institucional es optimizar ese tipo de autoridad. Si a esto se le suma, que en la actualidad el país no cuenta como una autoridad portuaria como tal, se podría poner sobre la mesa la posibilidad que la Dimar, bajo el amparo de la ARC asumiera el rol de Autoridad de los Espacios Acuáticos y de la Zona Costera Nacional, lo que incluiría ambos temas de manera integral.

Referencias Bibliográficas

Arendt, H. (1954). *What is Authority?*

Bernal, R. (1989). *Código de Comercio colombiano*. Recuperado el 26 de Julio de 2017, de [archivos.juridicas.unam.mx: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/640/6.pdf](http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/640/6.pdf)

Betancourt, Van Hemmen, Greco & Kenyon LLC. (s.f.). *The Barcelona Maritime Code of 1258*. Recuperado el 27 de Julio de 2017, de Admiralty & Maritime Law Guide. Historical Documents: <http://www.admiraltylawguide.com/documents/barcelona1258.html>

Congreso de Colombia. (4 de Diciembre de 1873). *Codigo Fiscal*. Codigo Fiscal de Colombia. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Congreso de Colombia.

Congreso de Colombia. (1931). *Ley 79 de 1931*. Recuperado el 27 de Julio de 2017, de Sistema Único de Información Normativa: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1624878>

Congreso de Colombia. (13 de Julio de 1931). *Ley 95 de 1931*. Recuperado el 27 de Julio de 2017, de Sistema Único de Información Normativa: www.suin-juriscol.gov.co

Congreso de Colombia. (1951). *Decreto 120 de 1951*. Recuperado el 27 de Julio de 2017, de Sistema Único de Información Normativa: www.suin-juriscol.gov.co

Congreso de Colombia. (29 de Julio de 2016). *Ley 1801 de 2016*. Recuperado el 23 de Agosto de 2017, de Policia Nacional de Colombia: www.policia.gov.co

De las Carreras, A. (1999). Recuperado el 12 de Abril de 2017, de El derecho del mar en tiempos de paz: <http://200.16.86.50/digital/34/revistas/pi/delascarreras56.pdf>

- Estados Unidos de Colombia. (11 de Marzo de 1873). *Código de Comercio de 1873*. Recuperado el 26 de julio de 2017, de babel.hathitrust.org: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=hvd.32044058862202;view=lup;seq=5>
- Frutos, I., & Antequera, G. (2017). *La Administración Marítima, alcance y dimensiones*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Guzman, J. (2002). *La Jurisdicción Marítima en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hershovitz, S. (Marzo de 2011). *The Role of Authority*. Philosophers' Imprint, 11(7), 1-19.
- Kropotkin, P. (Sin Fecha). *La ley y la autoridad*. En P. Kropotkin, *La ley y la autoridad*.
- Mahan, A. T. (1890). *El interés de Estados Unidos de América en el poderío marítimo*. Presente y futuro. (A. Amézquita, Trad.) Bogotá, Colombia: Editorial Unibiblos.
- Presidencia de la República de Colombia. (12 de Diciembre de 1968). *Decreto 495 de 1968*. Diario Oficial. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Diario Oficial.
- Presidencia de la República de Colombia. (23 de Junio de 1984). *Decreto Ley 2324 de 1984*. Diario Oficial. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Diario Oficial.
- Pulecio, G. (1984). *Colombia y su Organización Marítima Nacional (2 Edición ed.)*. Bogotá, Colombia: Ediciones Tercer Mundo.
- Reddie, J. (14 de January de 1841). *An historical view of the law of maritime commerce*. Edinburgh, Edinburgh, Reino Unido.
- Reino de España. (1793). *Ordenanzas Generales*. Madrid: Reino de España.
- República de Colombia. (1840). *Cuerpo de leyes de la República de Colombia 1821-1827*. Recuperado el 26 de Junio de 2017, de Play.google.com: <https://play.google.com/books/reader?id=2SVFAAAAYAAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=en&pg=GBS.PR1>

República de Colombia. (1979). *Decreto 1874 de 1979*. Recuperado el 26 de Julio de 2017, de Sistema Único de Información Normativa.

Román, E. (2000). *Análisis Histórico del Desarrollo Marítimo Colombiano*. Cartagena: Centro Editorial Fondo Rotatorio ARC.

Uribe, S., Rodriguez, M., & Osorio, L. (2016). *Estrategia Marítima, Evolución y Prospectiva*. (S. Uribe, Ed.) Bogota: Ediciones Escuela Superior de Guerra.