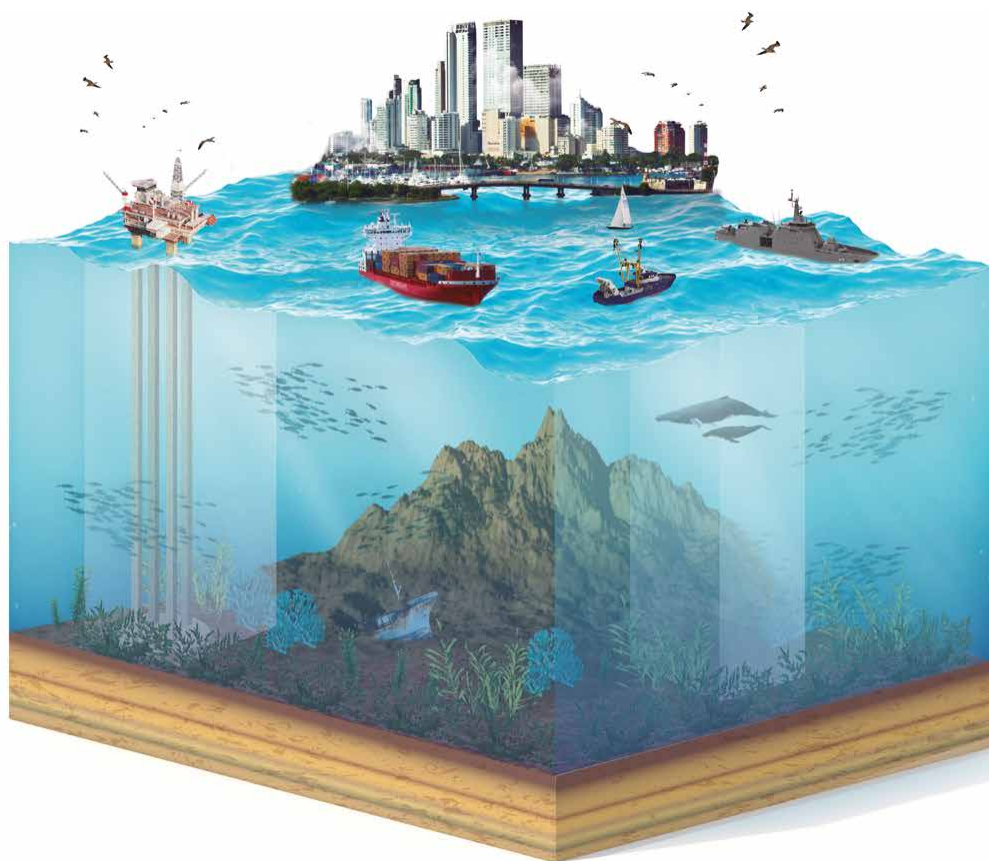

INTERESES DE COLOMBIA EN EL MAR

REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA LA
CONSTRUCCIÓN DE PAÍS MARÍTIMO



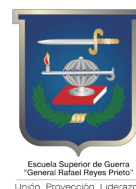
SAMUEL RIVERA-PÁEZ
(Editor)

INTERESES DE COLOMBIA EN EL MAR

REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA LA
CONSTRUCCIÓN DE PAÍS MARÍTIMO



Samuel Rivera-Páez
(Editor)



Catalogación en la publicación - Biblioteca Nacional de Colombia

Intereses de Colombia en el mar: reflexiones y propuestas para la construcción de país marítimo / autores, Daniel Alfonso Rojas Sánchez... [et al.]; editor, Samuel Rivera-Páez. -- 1a. ed. -- Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2018.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-958-56528-7-3

ISBNe: 978-958-56528-8-0

1. Zonas marinas – Colombia 2. Aguas jurisdiccionales – Colombia 3. Plataforma continental - Colombia I. Rojas Sánchez, Daniel Alfonso II. Rivera Páez, Samuel, ed.

CDD: 333.916409861 ed. 23

CO-BoBN- a1037176

EDITOR

SAMUEL RIVERA-PÁEZ

AUTORES

DANIEL ALFONSO ROJAS SÁNCHEZ
HÉCTOR MAURICIO RODRÍGUEZ RUIZ
SERGIO URIBE CÁCERES
LUIS H. OSORIO DUSSÁN
PAOLA MARCELA IREGUI PARRA
NATALIA PÉREZ AMAYA
WILLIAM PEDROZA NIETO
GIOVANNY VEGA-BARBOSA
HERMANN LEÓN RINCÓN
JULIO MONROY SILVERA
CÉSAR GRISALES LÓPEZ
NATALÍ DELGADO OROZCO
OSCAR MEDINA MORA
SAMUEL RIVERA-PÁEZ

2018
LIBRO RESULTADO DE INVESTIGACIÓN

© Escuela Superior de Guerra
Departamento Armada
Carrera 11 No. 102-50
Bogotá, D.C., Colombia
ISBN: 978-958-56528-7-3
ISBNe: 978-958-56528-8-0

© Samuel Rivera-Páez
(Editor)
© Daniel Alfonso Rojas Sánchez
Héctor Mauricio Rodríguez Ruiz
Sergio Uribe Cáceres
Luis H. Osorio Dussán
Paola Marcela Iregui Parra
Natalia Pérez Amaya
William Pedroza Nieto
Giovanny Vega-Barbosa
Hermann León Rincón
Julio Monroy Silvera
César Grisales López
Natalí Delgado Orozco
Oscar Medina Mora
Samuel Rivera-Páez
(Autores)

Jefe Departamento Armada:
CN Felipe Gómez Fajardo

Revisión de Pares:

1er. Concepto Evaluación:
30 de agosto de 2018

2do. Concepto Evaluación
03 septiembre de 2018

Corrección de Estilo:
Blanca Huertas Acero

Diseño, diagramación e impresión:
Fenix Media Group S.A.S.

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni parcial, ni totalmente; al igual que no puede ser registrada en o transmitida por sistemas de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Esta obra es resultado del proyecto de investigación denominado “El Poder Marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación”, del Departamento Armada de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Hace parte del Grupo “Masa Crítica”, identificado con código COL123-247 en Colciencias y categorizado en “C”. Cuenta con la colaboración de investigadores externos invitados a colaborar en el proyecto editorial provenientes de la Universidad del Rosario, el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH), la Comisión Colombiana del Océano (CCO) y de expertos independientes con amplia experiencia internacional.

Las ideas, opiniones, conclusiones y recomendaciones son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de la Armada Nacional, ni de la Escuela Superior de Guerra. En caso de observaciones, recomendaciones o comentarios favor dirigirse al correo electrónico: samuel.rivera@esdegue.edu.co

TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO.....	11
PRESENTACIÓN.....	15

CAPÍTULO I

GENEALOGÍA DE LOS INTERESES MARÍTIMOS

SAMUEL RIVERA-PÁEZ	
SERGIO URIBE CÁCERES	
HÉCTOR MAURICIO RODRÍGUEZ RUIZ	21

CAPÍTULO II

EL PODER MARÍTIMO COMO SOPORTE A LA ECONOMÍA NACIONAL

LUIS H. OSORIO DUSSÁN.....	43
----------------------------	----

CAPÍTULO III

GEOPOLÍTICA MARÍTIMA DEL CARIBE

DANIEL ALFONSO ROJAS SÁNCHEZ	79
------------------------------------	----

CAPÍTULO IV

EL DERECHO DEL MAR Y SU RELACIÓN CON EL PODER MARÍTIMO

SERGIO URIBE CÁCERES	
WILLIAM PEDROZA NIETO	111

CAPÍTULO V

PLANIFICACIÓN ESPACIAL EN EL TERRITORIO MARINO RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO

SAMUEL RIVERA-PÁEZ 139

CAPÍTULO VI

PLATAFORMA CONTINENTAL EXTENDIDA EN EL CARIBE COLOMBIANO: ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS INCENTIVOS FRENTE A LA DECISIÓN DE DELIMITAR

GIOVANNY VEGA-BARBOSA 173

CAPÍTULO VII

LA PROTECCIÓN DEL SEAFLOWER COMO MATERIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS AL PATRIMONIO HISTÓRICO Y CULTURAL Y AL MEDIOAMBIENTE SANO

PAOLA MARCELA IREGUI PARRA

NATALIA PÉREZ AMAYA 201

CAPÍTULO VIII

GOBERNANZA PORTUARIA EN COLOMBIA: ANTECEDENTES Y PROPUESTAS

OSCAR MEDINA MORA

SAMUEL RIVERA-PÁEZ 229

CAPÍTULO IX

LA EDUCACIÓN MARÍTIMA: PASO TRASCENDENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE OCEÁNICO

NATALÍ DELGADO OROZCO 259

CAPÍTULO X
PATRIMONIO CULTURAL SUMERGIDO

JULIO MONROY SILVERA

CÉSAR GRISALES LÓPEZ

HERMANN LEÓN RINCÓN 285

PRÓLOGO

Después de muchos años en los que la agenda terrestre ha estado en el primer nivel de importancia a nivel nacional, el territorio marítimo comienza a adquirir relevancia y el país se enfrenta a múltiples retos para consolidar el país marítimo deseado. Hoy, cuando se habla de globalización, de cambios culturales, de desarrollo tecnológico, de cambio climático, de amenazas transnacionales, de objetivos sostenibles del milenio y de tantos otros retos para la humanidad, es importante reconocer la oportunidad que tenemos todos, a través de la educación en asuntos marítimos, la construcción de conciencia marítima, la investigación científica en el mar y el uso pacífico de sus recursos, de ejercer la verdadera soberanía en las aguas jurisdiccionales de nuestros países para el beneficio de nuestras sociedades. En el ámbito nacional, la reestructuración del aparato estatal, el déficit fiscal, la crisis de las instituciones, los mecanismos de participación ciudadana, la rapidez en los flujos de la información y la coordinación interinstitucional afectan más que nunca las acciones del Estado para consolidar una presencia efectiva en el mar.

Por ello, la Escuela Superior de Guerra quiere sumarse a la necesidad de reforzar el conocimiento sobre los diversos temas marítimos que afectan local, regional y en el ámbito nacional a la sociedad. El libro *Intereses de Colombia en el Mar: reflexiones y propuestas para la construcción de País Marítimo* es un esfuerzo más para contribuir en la producción y divulgación de conocimiento en asuntos estratégicos para el beneficio del país. Por ello, esperamos que esta publicación desarrollada con la participación de varios investigadores de la Institución y de algunas de las universidades y centros de pensamiento con las que la Escuela trabaja activamente, sirva como promotor de reflexión para conocer e intercambiar experiencias sobre las oportunidades y retos que se ciernen sobre los intereses de Colombia en el territorio marítimo.

La Universidad, como el articulador natural de los sistemas de ciencia y tecnología y de educación superior es actor fundamental en ese proceso. Mediante la implementación de programas de educación que aporten al conocimiento del mar y promuevan el desarrollo de la investigación necesaria para entenderlo e incorporarlo al desarrollo social, económico, político y cultural de nuestros países, podremos entender mejor el sistema terrestre y lograr mayor seguridad, bienestar y desarrollo para nuestras comunidades. Conscientes de ese reto, a partir del primer semestre del 2018, se incorporaron en todos los programas de posgrado que ofrece la Escuela Superior de Guerra, una asignatura en Oceanopolítica. Esta, tiene por finalidad permitir que la comunidad académica que la conforma pueda desarrollar una inmersión en el apasionante mundo del mar contribuyendo a mejorar su entendimiento.

Reconocer que a pesar de ser un país con costas en dos mares Colombia es un país que mira al mar, pero no se reconoce en él, es el motor de iniciación para estudiar profundamente estos temas de forma tal que se pueda escribir sobre ellos y por ende ir creando historia y tradición. Por ello, usted encontrará en este libro, reflexiones y propuestas, que abordan diversos temas de gran interés para la Nación, buscando con ello promover discusiones académicas y prácticas con las comunidades interesadas y afectadas. Se trata de dar difusión sobre aspectos relacionados con el espacio marítimo nacional, buscando desarrollar en la población, mayor sensibilidad frente a las oportunidades y potencialidades de desarrollo que el mar ofrece a los habitantes de este país. Es claro que este libro no está destinado para una comunidad académica alejada del mundo real. Trata de llegar a todos los rincones de la patria donde haya un ciudadano contribuyendo a valorar el vínculo natural que todos los seres humanos tenemos con el Mar.

De igual forma, al comprender que el mar y sus recursos son considerados bienes de uso público y por ende, patrimonio común de todos los colombianos, busca promover la comprensión tanto en las organizaciones del Estado como en los privados y en la sociedad civil, que los asuntos marítimos, como parte de ese colectivo nacional, deben ser discutidos y sometidos a consensos que fortalezcan la identidad, a través de la prevención de riesgos, el aprovechamiento sostenible, la riqueza paisajística y la unidad cultural. Como ejemplo, la prevención del riesgo sea natural, económico o cultural permite a la población entender situaciones propias

de su entorno. Cómo lograr prevención contra Tsunamis en Tumaco si no se conoce su origen, su desarrollo y sus efectos; cómo entender que el incumplimiento del Código de Pesca Responsable puede acarrear problemas de disminución del recurso si se desconoce la forma correcta de desarrollar la actividad o; cómo lograr que no se ocupen más espacios en zona costera que destruyan el paisaje si no se comprende su efecto a mediano y largo plazo, son ejemplos de lo que se debe trabajar de manera integrada entre todos los ciudadanos colombianos.

Los *Intereses marítimos* se materializan a través de las actividades marítimas que desarrolla una nación para aprovechar económica, social y políticamente sus espacios oceánicos y costeros. Para que esto se pueda llevar a cabo, se requiere de autoridades consolidadas que las dirijan, coordinen y controlen, estimulando el desarrollo marítimo nacional, que a la postre va a significar fortalecer el *Poder Marítimo* de la Nación. Como bien lo señalan los autores de los diferentes capítulos, son muchos los retos en materia de Geopolítica, Derecho del Mar y Marítimo, Planificación del Espacio Marino, Educación, Gobernanza Portuaria, Patrimonio Cultural Sumergido y Soberanía Nacional entre otros, y son muchas las acciones que se deben emprender para afrontarlos.

El fortalecimiento de las acciones que el País desarrolle en el marco de las figuras como Estado de Bandera, Estado Rector del Puerto y Estado Ribereño, significa que Colombia se torne más representativo en el ámbito regional y su influencia trascienda para beneficios políticos, sociales y económicos para la sociedad. De ser así, es prioritario también volcar los esfuerzos para darle un marco de seguridad integral a todas las actividades que realizan las instituciones en pro de la seguridad y el desarrollo marítimo nacional. La institucionalidad, debe garantizar al inversionista que su participación en el negocio marítimo sea estable y rentable; que la seguridad marítima y portuaria, brinde mayor competitividad a nuestra industria a través de la efectividad de los puertos; que la seguridad ambiental, fomente la protección de las especies vivas, preservando el medio ambiente marino para un aprovechamiento sostenible de los recursos y que la seguridad social, permita que nuestros marinos tengan condiciones laborales y sociales adecuadas. Todo esto, potencializará las capacidades existentes, pero también potencializará al sector marítimo nacional.

La historia ha demostrado que las naciones que no se preocuparon por sus espacios marinos terminaron sucumbiendo ante el poder de los

que aprendieron a movilizarse por el mar, obteniendo sus beneficios. También, que el mar es el medio por el que se mueven las cargas y los intercambios de ideas desde la antigüedad hasta nuestros días. Ante esto, Colombia tienen grandes retos ante las pretensiones de países vecinos por obtener espacios que hoy están bajo jurisdicción del país. Pero también, retos que se derivan de la necesidad de cumplir los objetivos trazados por la *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros* (PNOEC) en el 2017 y por la reciente Estrategia Marítima para una Colombia Azul, promulgada por el Comando de la Armada Nacional. Esperamos que las reflexiones y propuestas acá consignadas, contribuyan en esas realizaciones, sin olvidar nunca que el principio fundamental que da origen a esas materializaciones es que la población interesada conozca sobre los temas que se debaten y participen en darle viabilidad a las opciones. Sólo de esta forma, podremos de verdad, construir el verdadero *Poder Marítimo* Nacional.

Mayor General **Francisco Javier Cruz Ricci**

Director de la Escuela Superior de Guerra

“General Rafael Reyes Prieto”

PRESENTACIÓN

Al revisar la Constitución Nacional, se puede decir que la incorporación del territorio marítimo como parte del territorio nacional, representa un anhelo de los constituyentes en integrar ese amplio espacio marítimo al desarrollo del País. Sin embargo, al revisar con detalle el texto de la Carta Política, se debe realizar un ejercicio de abstracción para establecer como Intereses Marítimos algunos de los elementos consagrados de manera genérica en ella. Es peculiar observar que en todo el texto la palabra mar, tan sólo se encuentra en el artículo 101 que habla sobre el territorio y la palabra marítimo, tan sólo, se emplea en el artículo 360 al hablar de las regalías a las que tienen derecho los municipios costeros donde exista puerto marítimo por donde se exporten recursos naturales no renovables. De allí, la importancia que adquiere la formulación de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC) al definir con total claridad los trece intereses que Colombia considera esenciales en el Mar. Acogiéndose a la doctrina naval y partiendo de una visión derivada de las ideas del Almirante Mahan, se consideran los Intereses Marítimos como “los bienes y atributos del mar que un Estado considera útil y conveniente aprovechar y proteger (CCO, 2017). Esto, involucra aspectos relacionados con la seguridad de los espacios marítimos y de los derechos sobre estos espacios, el empleo seguro de las líneas de comunicación marítimas, el aprovechamiento de los litorales y áreas marinas, la seguridad de la vida humana en el mar y la proyección del Estado en la comunidad internacional. Para ello, es vital contar con capacidades y medios navales y aéreos de vigilancia y control suficientes para dar cobertura a la totalidad del territorio marítimo nacional.

Esta obra construida de manera colectiva entre los investigadores involucrados en el proyecto de investigación “El Poder Marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación” del Departamento Armada de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y un grupo de investigadores de otras instituciones, como la Universidad

del Rosario, el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH), la Comisión Colombiana del Océano (CCO) y algunos expertos independientes con amplia experiencia nacional e internacional, busca contribuir a la construcción de país marítimo mediante la discusión integral de temas relacionados con este espacio de gran interés para el desarrollo de la Nación. La pretensión de esta investigación asociada a la línea de investigación en Geopolítica, Estrategia y Nuevas Amenazas del grupo “Masa Crítica”, ha sido desde su inicio, formular reflexiones y propuestas que aborden diversos temas relacionados con los intereses de Colombia en el Mar y cuestionen a los lectores para que recuerden siempre una premisa fundamental en esta materia: ¿Cuál es su relación con el mar y cuál es la relación del mar con ellos?

En el primer capítulo, los autores, investigadores todos del Departamento Armada de la Escuela Superior de Guerra, se encargan de hacer una revisión del discurso asociado al poder marítimo y en particular a la idea de materializar unos beneficios económicos, sociales, políticos y militares al hacer uso del mar. Para ello, recorren algunos de los momentos que han construido los conceptos clásicos del pensamiento estratégico en asuntos marítimos y revisan, también, como se han construido modelos conceptuales asociados a la idea de identificar esos elementos claves para usar el mar. A partir de esto, tratan de articular cuáles han sido los discursos entorno a los intereses marítimos de Colombia en diferentes etapas de su historia. Con esto, queda en evidencia la necesidad de integrar los diferentes sectores, bajo una institucionalidad que logre un punto de equilibrio en la disputa entre los conflictos que surgen por utilizar el mar y los mecanismos de cooperación que permiten hacerlo de una manera sostenible.

En el segundo capítulo el Capitán de Navío de la Reserva Activa Luis Hernando Osorio, investigador del Departamento Armada, hace una revisión sobre las relaciones entre la economía y los intereses marítimos nacionales. Para ello, describe con un alto nivel de detalle los elementos básicos que atan al mar con la economía como promotora del desarrollo y como dinamizadora en la sociedad en la búsqueda de proporcionar seguridad, bienestar a su población y sentar las bases de la producción nacional. Después, profundiza en las posibilidades que surgen de esa interacción en el caso colombiano.

El tercer capítulo aborda una temática muy importante para el momento histórico que vive el país. El Capitán de Navío de la Reserva

Activa Daniel Rojas, investigador del Centro Regional de Estudios Estratégicos (CREES) discute diferentes aspectos que articulan y configuran la geopolítica marítima del Caribe. Para ello, revisa algunos antecedentes históricos y haciendo uso de la Geopolítica Crítica reflexiona sobre algunos de los asuntos que hoy son motivo de debate en la región y que determinan la postura estratégica que Colombia debería asumir frente a sus intereses en el mar Caribe.

En el capítulo cuatro el Capitán de Navío de la Reserva Activa Sergio Uribe y el Capitán de Navío William Pedroza, desarrollan un análisis de la relación entre poder marítimo y el marco legal desde la perspectiva internacional. Los oficiales muestran las aproximaciones del derecho internacional que afectan la evolución de los intereses de Colombia en el mar. Complementan este análisis, con la visión que desde la oceanopolítica permite construir una institucionalidad y un uso del mar de manera integral.

En el quinto capítulo, el suscrito se centra en el estudio sobre el Interés Marítimo del ordenamiento marino-costero, con énfasis en la parte marina del territorio oceánico. El enfoque se centra en detectar los retos y las oportunidades a los que se enfrenta la sociedad colombiana para desarrollar la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros 2017, en este sentido. Esto, incluye el análisis de tres casos emblemáticos que tienen que ver con la problemática de ordenamiento en las aguas oceánicas y la propuesta de implementar el Catastro Marino colombiano como mecanismo de solución práctica a la problemática mencionada.

En el capítulo sexto, Giovanni Vega-Barbosa, investigador independiente, aborda la problemática asociada a la delimitación de la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas desde la costa nicaragüense en la controversia presentada por Nicaragua en contra de Colombia ante la Corte Internacional de Justicia y los incentivos que invitan a la Corte a llevar a cabo el ejercicio de delimitación planteado por Nicaragua. Estos incentivos se conjugan con las dinámicas de competencia entre las cortes y tribunales internacionales, haciendo previsible un gran interés en la tarea de delimitación solicitada. Sin perjuicio de lo anterior, el autor sostiene que estos incentivos son aparentes y no necesariamente favorables a los intereses de política pública del máximo órgano judicial de las Naciones Unidas y, por ende, su posición, como experto, es que el propósito de la Corte de posicionarse como un foro idóneo para la delimitación de la plataforma

continental más allá de las 200 millas náuticas no está inexorablemente asociado al trazado de una frontera en ese caso.

En el séptimo capítulo, Paola Iregui y Natalia Pérez, investigadoras de la Universidad del Rosario trabajan sobre la necesidad de protección de la Reserva Marina del Seaflower, ubicada en el archipiélago de San Andrés como mecanismo para materializar los derechos al medioambiente sano y al patrimonio histórico, natural y cultural de la Nación contemplados en la normatividad nacional. En esto, se pone en evidencia las tensiones entre protección y explotación económica en la región y se hacen algunas reflexiones al respecto. Se considera de gran importancia ya que aborda la acción popular, que llevó a la sentencia del 15 de diciembre del 2016, dentro del proceso 2011-00011 proferida por el Consejo de Estado que limito la exploración y explotación de las actividades económicas.

La importancia de los puertos en el sistema económico colombiano es la motivación expuesta en el octavo capítulo para revisar el modelo portuario colombiano desde una perspectiva institucional. Para ello, en asocio con Óscar Medina, un reconocido experto en este tema, trabajamos asuntos sobre modelos de regulación pública y privada y efectuamos una reflexión sobre aspectos relacionados con la gobernanza del sector desde la perspectiva de la autoridad como elemento crucial en el funcionamiento del sistema y en la operación de las terminales. Lo anterior, se complementa con algunas reflexiones, pensando hacia el futuro, en diálogo con las líneas de acción propuestas por la PNOEC 2017 para el desarrollo y fortalecimiento de los puertos y la infraestructura portuaria, pero también en asuntos propios de la configuración y operación de una Autoridad Portuaria efectiva e integral.

En el noveno capítulo, Natalí Delgado, asesora de la Comisión Colombiana del Océano en asuntos de educación marítima, presenta los resultados de una investigación que trato de identificar las debilidades en el sistema de educación superior en el plano nacional, revisando las temáticas marítimas abordadas en los aspectos económico, social y ambiental. La revisión incluyó el estudio sobre los requerimientos laborales desde las actividades económicas y las instituciones u organizaciones público/privadas, involucradas con el sector marítimo nacional. Se evaluaron un total de 448 entidades y la totalidad de los programas académicos, con algún enfoque marítimo, incluidos en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES).

En el décimo capítulo, los autores, funcionarios todos de la Dirección General Marítima, abordan la discusión sobre el patrimonio cultural sumergido en Colombia como interés marítimo nacional. Para ello, en una primera parte, realizaron la descripción sobre cómo la ciencia ha explorado los océanos para hallar los sitios arqueológicos en los fondos marinos. Posteriormente, en una segunda parte, realizan el análisis de la evolución normativa a nivel internacional y el contexto específico para Colombia. De interés particular resulta la revisión de los marcos normativos con la Constituciones Políticas de 1886 y 1991 y la comparación de estos frente a la Convención de la Unesco para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001.

Resulta evidente, pero se debe mencionar, que no se logran trabajar todos los temas que se constituyen hoy día en interés del país en el mar, lo que genera oportunidades para ampliar la oferta de los temas a discutir. Por ello, es la intención de los autores e investigadores que participamos en este proyecto que este texto se convierta en otra oportunidad para que académicos y expertos en asuntos marítimos se vinculen al trabajo que se viene desarrollando desde el Departamento Armada de la Escuela Superior de Guerra en temas marítimos.

Las acciones que se deben desarrollar para atender los retos que se ciernen sobre la sociedad colombiana para garantizar la seguridad integral marítima, la seguridad alimentaria, la seguridad ambiental, la seguridad jurídica o la seguridad energética, entre otras, exigen que los temas marítimos comiencen a ser tratados en escenarios diversos, involucrando discusiones que van desde el orden nacional hasta el orden local y desde lo científico hasta lo social. Los asuntos estratégicos relacionados con el mar no son nuevos, pero el momento histórico que vive el país, demanda que el conocimiento y los debates institucionales, salgan de las entidades públicas y de las aulas universitarias y se trasladen al mundo real, donde miles de familias habitan y viven del mar y sus espacios costeros, aportando con ello a la verdadera construcción del país marítimo que muchos hemos anhelado.

Capitán de Navío (RA) **Samuel Rivera-Páez**
Docente Investigador Escuela Superior de Guerra
Bogotá, D.C., noviembre 18 de 2018

CAPÍTULO I

GENEALOGÍA DE LOS INTERESES MARÍTIMOS¹

SAMUEL RIVERA-PÁEZ*

SERGIO URIBE CÁCERES**

HÉCTOR MAURICIO RODRÍGUEZ RUIZ***

1. INTRODUCCIÓN

“Mahan era un realista. Como la mayoría de los estrategas marítimos, creía que la política internacional era básicamente una lucha sobre quién obtiene qué, cuándo y cómo”. De esta forma, inicia el primer capítulo de su libro sobre *Poder Marítimo* Geoffrey Till (2007), uno de los principales estrategas marítimos contemporáneos. Till, invita a asumir el *continuum* entre competencia y cooperación como el eje denominador de las relaciones

1 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 con relación a este capítulo debe dirigirse a Capitán de Navío (RA) Samuel Rivera-Páez, PhD. Correo electrónico: samuel.rivera@esdegue.edu.co

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

** Capitán de Navío de la Reserva Activa. Doctor en Derecho Internacional (Summa Cum Laude) de la Universidad Alfonso X El Sabio (Madrid, España). Magister en Seguridad y Defensa Nacionales y Docente-Investigador (Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”). Ingeniero Naval y Profesional en Ciencias Navales (Escuela Naval Almirante Padilla). Correo electrónico: sergio.uribe@usa.net

*** Magister en Relaciones y Negocios Internacionales (Universidad Militar Nueva Granada). Docente-Investigador (Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”). Ingeniero Naval y Profesional en Ciencias Navales (Escuela Naval Almirante Padilla).

entre las naciones del mundo y elemento esencial para comprender el discurso que propone sobre Poder Marítimo. Ese discurso, además de cuestionar algunos asuntos lingüísticos derivados del significado de las palabras que componen el concepto en sí mismo, dificultando su definición, se centra en la necesidad de comprenderlo como “una forma de poder que se deriva de los atributos² del mar mismo” (Till G., 2007). Si bien en ediciones posteriores la narrativa de las relaciones internacionales cambia para darle mayor énfasis al asunto de la globalización (Till G., 2009) y al impacto de costo-efectividad (Till G., 2013) para enfatizar la importancia del estudio de los temas marítimos en el siglo XXI, se mantiene su convicción que el éxito de los países tiene que ver con la relación particular que cada sociedad establece con los atributos antes referidos.

En contraste, el Almirante argentino Segundo Storni en su texto referente de 1916, afirmaba categóricamente que:

Estudiando [sic] detenidamente desde el punto de vista militar el problema de proteger nuestro comercio marítimo, yo no encuentro más que una solución: la solidaridad y mutuo apoyo de las naciones de América. Pero no sobre la base de que una de ellas o un grupo de ellas se encargue de la defensa y de mantener el tráfico, sino de que todas y cada una concurren en los límites de sus recursos y posición y en la esfera de su soberanía y legítima salvaguardia (Storni, 2009).

Esta postura evidentemente liberal del Almirante Storni propende más por la cooperación entre las naciones a la hora de enfrentarse a los retos que significa el mar como territorio proveedor de recursos para el desarrollo de las mismas. El multilateralismo y la visión multidimensional de los Intereses Marítimos de una nación significan, entonces, una aproximación totalmente diferente a la sugerida por Mahan y por otros pensadores marítimos que propendían por la visión imperial de las relaciones de las naciones en el mar.

Evidentemente, con la firma y posterior desarrollo de la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar en Jamaica en 1982 (en adelante Convemar/82), este contraste se hace más evidente. De una parte, la configuración de unos territorios donde la soberanía se ejerce de manera

2 Till (2007) señala como atributos del mar: (i) El mar como recursos; (ii) El mar como medio de transporte e intercambio; (iii) El mar como medio de información y de difusión de ideas y (iv) El mar como medio de dominio.

absoluta o parcial y la generación de unos esquemas de derechos particulares contrastan con posturas que propenden por la cooperación y la solidaridad para el cuidado de los mares. Al final, el resultado es desalentador. Grandes islas de plástico en la mitad del mar; flotas de pesqueros amparados en la libertad de la navegación circulando y operando en aguas muy lejos de sus aguas soberanas arrasando con los bancos de peces en el mundo; incidentes limítrofes e incremento de las disputas jurídicas por espacios marinos; construcción de islas artificiales para gravitar sobre ecosistemas estratégicos; graves incidentes con medios de transporte y dificultades para la planeación de los espacios; aumento desmedido de actividades productivas y por ende mayor presión sobre ecosistemas frágiles, son tan solo algunas manifestaciones de las necesidades que se requiere enfrentar a futuro en el mundo marino y marítimo de hoy.

Es por ello, que el estudio de los intereses de Colombia en el mar pasa indeclinablemente por la revisión de lo que significan los conceptos de Poder Marítimo e Intereses Marítimos desde la perspectiva crítica del discurso y su influencia en las acciones que se apoderan de la vida en el mundo real. En ese sentido, al menos dos aspectos resultan fundamentales en ese análisis, la traductibilidad y la distribución del poder entre las naciones. Respecto al primero, el hecho que la mayoría de conceptualizaciones sobre el mundo marítimo hayan sido hechas en idioma inglés o alemán, genera un problema de comprensión lingüística que afecta la transmisión integral de los conceptos desarrollados. Las disputas que el mismo Till (2007) enuncia, se presentan en el idioma inglés sobre el significado de los términos utilizados por los precursores de las teorías, se vuelven exponenciales cuando la traducción de términos trata de acomodar los conceptos al español. La segunda, está asociada directamente con la forma de entender las relaciones internacionales y sus escuelas teóricas. Cómo cada país interpreta su forma de interactuar con el mundo en el marco de ese *continuum* entre cooperación y competencia y cómo lo traduce hacia su política en el mar.

Así, partiendo de esas premisas, este capítulo se basa en el uso de la genealogía como herramienta para identificar las estructuras de poder que han dominado el discurso creado en torno al Poder Marítimo y a los intereses de Colombia en el mar. Para ello, busca dar respuesta a los interrogantes sobre la forma como se han configurado los significados respecto a esos conceptos y cómo se han utilizado para el diseño de políticas

por parte de las naciones. Para ello, en un primer aparte, se discute el concepto de genealogía como método de análisis. La segunda parte del documento busca identificar de dónde surge el concepto de Intereses Marítimos y cómo se materializan diversas fórmulas conceptuales para hablar de Poder Marítimo. La tercera sección del capítulo se centra en revisar un poco el desarrollo de estos conceptos en la realidad colombiana y cierra el capítulo con algunas reflexiones sobre el presente y futuro que puede tener el discurso sobre estos temas en el país.

Los autores consideran que este tema es de interés ya que permite clarificar conceptos e introducir debates en cuanto a un elemento clave de la política nacional en temas marinos y costeros: la forma como se construyen los sistemas coherentes de conocimiento, objetos y sujetos acerca de discursos provistos de un lenguaje particular sobre las prioridades en el espacio oceánico y el cómo se trasladan al mundo real materializando los beneficios que el mar y las actividades que en él se realizan, le pueden proveer a la sociedad. Con esto, se busca cooperar en la construcción del país marítimo.

2. LA GENEALOGÍA COMO MÉTODO DE ANÁLISIS

La crítica frecuente al historicismo respecto a su papel en la construcción del devenir de los pueblos basándose en una noción de progreso como proceso dirigido hacia un fin específico, justificando la realidad existente, llevó a varios autores de la talla de Nietzsche y Foucault a criticar el papel de este, en la construcción de ese *ser de las cosas y los tiempos* (Vidal, 2003). De esta manera, se cuestiona las condiciones y las circunstancias de donde surgen y cómo se desarrollan los valores y las estructuras de conocimiento y de acción en el mundo real. Para Nietzsche, en la fuente, donde surgieron las cosas, los conceptos, las ideas, debía residir algo de una *importancia inapreciable* que permitía comprender las interpretaciones de los actos y juicios humanos sobre el tema en cuestión. En otras palabras,

A partir de la Genealogía de la moral, va a quedar establecido que todo concepto, institución, sentimiento, ... tiene una historia, y que ésta consiste en una lucha de interpretaciones. De esta forma, el historiador no podrá buscar un pasado que muestre lo sucedido, sino sólo [sic] una “raíz” o “substrato” del que ha surgido un entramado de relaciones. La genealogía será, pues, la historia de estas interpretaciones en lucha y apunta (o denuncia), en último término, la vaciedad de las mismas (Vidal, 2003, p. 10).

Foucault de cierta forma reconceptualiza las nociones de arqueología y de genealogía propuesta por Nietzsche y propone que:

el punto central de su investigación es averiguar qué es el presente, rescatar la cuestión de la actualidad. Para lo cual se hace un recorte de la realidad como problemática: ¿Cómo ella es posible? ¿Cómo se fundamenta? ¿Qué es lo que la legitima? (Concalvez, 1999)

Esa mirada crítica para rescatar el presente de las ataduras del pasado y dilucidar las complejas relaciones de las interpretaciones, Foucault la plantea pensando siempre en tres dimensiones específicas: (i) la relación de nosotros con lo que se considera es la verdad (el conocimiento); (ii) la ontología histórica con relación al poder (actuación sobre otros) y (iii) una ontología histórica con relación a la ética (constitución como agentes morales). Esas dimensiones constituyen los tres ejes de la genealogía: el eje de la verdad, el de la praxis [sic] del poder y la relación ética (Rodríguez, 2004).

Los trabajos de Foucault han sido útiles para comprender mejor los estudios en política internacional. En particular, el estudio de los mecanismos por medio de los cuales se han reglado las relaciones de poder ocupa un espacio especial en el análisis de las relaciones sociales. En ese sentido, la *biopolítica* y la *gobernabilidad* se constituyen en conceptos que contribuyen al análisis de las relaciones internacionales y los contextos de poder, revisando en particular, lo que va de la teoría a la práctica (Guerra-Barón, 2017).

También, indagar sobre los contenidos de los debates y las discusiones; las instituciones y los individuos que los representan o que los critican; las afirmaciones que prevalecen o se eliminan; sobre lo que se considera válido o no, entre otros, significa estudiar los temas hoy, no como el resultado de la conjunción lineal de una serie de acontecimientos, sino como la materialización de relaciones de poder que se van articulando hasta construir el presente. En otras palabras, “en su concepción de la historia Foucault no intenta tanto hacer aparecer la verdad de nuestro pasado sino el pasado de nuestras verdades” (Concalvez, 1999). Por ello, el uso de la genealogía como herramienta de análisis implica, revisar la actualidad y de allí, revisar cómo se ha construido el conocimiento, las prácticas y los razonamientos éticos de lo correcto e incorrecto en el campo de acción a estudiar.

3. LOS INTERESES MARÍTIMOS COMO DISCURSO

El concepto de Intereses Marítimos en la actualidad juega un papel fundamental en la definición de las políticas nacionales en asuntos marítimos y costeros. En el mundo, el enfoque que se le da a los temas marítimos tiende a ser sectorial. De hecho, el arreglo institucional en muchos países del mundo, así lo evidencia. En consecuencia, dependiendo la importancia o nivel de aporte que hace cada sector al desarrollo económico, el tema se hace más o menos representativo y esta parte del territorio, adquiere o pierde valor. Es justo decir, que tan solo hasta hace muy poco tiempo, el concepto de territorio marítimo, comenzó a adquirir su propio sentido y su discusión se volvió relevante. A partir de la aprobación, por parte de la gran mayoría de países, de la Convemar/82, la apropiación de los espacios oceánicos, en forma de territorio, se hizo más evidente. A la par, el desarrollo científico y tecnológico, permitió que las naciones comenzarán a tener mayor interés en los recursos que podían usufructuar de estos territorios.

De hecho, al sobreponerse los intereses territoriales, algunos países han entrado en disputas para conseguir ampliar su territorio y sus posibilidades comerciales y económicas. Hoy en día son relevantes las disputas entre China, Vietnam, Brunei y Filipinas en el mar del Sur de China, las diferencias entre Dinamarca, Reino Unido, Islandia e Irlanda por las aguas adyacentes al banco de Rockall en el océano Atlántico y, para no ir muy lejos, los reclamos de Nicaragua en el Caribe occidental. Pero, también son reconocidos los intentos de algunas naciones por ampliar la cantidad de figuras incluidas en el Derecho del Mar, para buscar esos beneficios. Es el caso de Chile que reclama derechos de propiedad a través de una figura que denomina el *mar presencial*, sobre los recursos de un territorio cercano a los 22 millones de kilómetros cuadrados (un espacio más grande que toda Suramérica junta).³ Esta realidad actual, hace que algunos analistas se atrevan a afirmar que a partir de las disputas por el mar se configuran escenarios reales de conflicto donde la paz mundial se encuentra en peligro (Till, 2011; Stavridis, 2017). Por ello, es igualmente importante señalar que a partir de estas controversias, comienzan a darse algunos virajes lingüísticos por parte de países como China que, comienzan

3 Vale la pena recordar, que fueron precisamente Chile, Perú y Ecuador con el posterior apoyo de Colombia, quienes propusieron e impulsaron durante las negociaciones de la Convemar/82, la creación de la zona económica exclusiva como mar patrimonial. Lo que significa que los Estados costeros son los únicos que tienen la posibilidad de desarrollar exploración y explotación económica e investigación marina.

a incluir en la discusión sobre los intereses, la discusión sobre los derechos en el mar derivados de la aplicación de las normas internacionales.

Como lo sugiere Anand (1983) al referirse al origen y desarrollo de la ley moderna para el mar, el discurso sobre los *Intereses marítimos* se construye sobre las bases legales y morales de los principios, creencias y prácticas europeas. En ellas, es indiscutible reconocer el aporte de múltiples autores de ese continente, quienes a partir de sus posturas teóricas fueron delimitando cómo los diferentes Estados se podían relacionar, o en la práctica se relacionaban, con el mar. En particular, la historia le reconoce un papel especial a Hugo Grocio quien con su tratado sobre la libertad de los mares (*Mare Liberum*) en 1609 ponía en evidencia que la disputa por la libertad a la navegación de todos los navegantes tenía un trasfondo económico y religioso que se derivaba del tráfico comercial en el océano Índico y de las disputas entre católicos y protestantes en la Europa de esa época (Anand, 1983; De las Carreras, 1999).

El aumento simbólico de la jurisdicción marítima es, en buena medida, el motor que ha ido formando el discurso asociado a la controversia entre *Mare Liberum* y *Mare Clausum*.⁴ Durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX, el recuento histórico que buscaba describir cómo las potencias marítimas y continentales lograban construir su poder y sostenerlo y cuál modelo debía prevalecer, es la base de la que comienzan a surgir fórmulas conceptuales para explicar los elementos fundamentales con el fin de lograr ser una potencia en el mar. Inevitablemente, se ha de hacer mención del Almirante Mahan como un punto focal para esta evolución (Mahan A.T., 1890). El conjunto de sus ideas con relación a lo que se conoce en español como *Poder Marítimo*⁵ hace parte del canon de las teorías geopolíticas en su etapa inicial. El foco de atención, entonces, era tratar de brindar ideas a los gobernantes de los Estados Unidos para llevar a su nación a convertirse en la potencia que es hoy. Su condición de oficial naval conlleva a que sus planteamientos giraran entorno al papel de las marinas en la materialización de estos esfuerzos nacionales. Mahan hace parte de esa etapa de la historia que Hobsbawm (2009) denomina como *La era del imperio* y que se constituye en la era en que el modelo

4 Una descripción completa de esta discusión puede encontrarse en Theutenberg (1984).

5 Algunas de las críticas que se hacen a Mahan como teórico radican precisamente en su dificultad para definir con claridad el concepto de *Poder Marítimo*. En inglés el concepto de Sea Power puede tener varias acepciones, convirtiéndolo en vago y ambiguo.

burgués, liberal, moderno, colonial e imperial, se va forjando al punto de lograr la consolidación del capitalismo, como modelo predominante. De allí, que el intercambio comercial que potencialice el sistema resulta de gran importancia. De allí, también, la importancia del océano como vía de comunicación e intercambio de ideas. Es la conexión entre los imperios y sus colonias; es la circulación de bienes que potencialice los mecanismos de producción. Por esto, como lo presenta el modelo de Mahan, surge la importancia de controlar el mar para materializar “el uso del mar para lograr la ventaja nacional” (Mahan A.T., 1890). En tal virtud, el interés de los Estados debe residir en potencializar los llamados elementos de poder propuestos por el almirante: (i) la posición geográfica; (ii) la conformación física del territorio, (iii) la extensión del territorio; (iv) el tamaño y carácter de la población dedicada a los asuntos marítimos; (v) el carácter de la gente y (vi) el carácter del gobierno.

Los temas marítimos se visualizan de manera integral incorporando todos los frentes. Dixon (1917) por ejemplo en una de las reflexiones más exitosas de la época cuestiona a la sociedad británica, enunciando:

Deje de pensar en el Poder Naval de Gran Bretaña en términos de acorazados y cruceros y empiezas a entenderlo. Piénselo más bien en términos de rutas comerciales y de navegación, de barcos y astilleros, de bahías y puertos ocupados, de una línea costera profundamente abrupta, de 7.000 millas de longitud; de grandes ríos que desembocan en amplios estuarios... No muchos de nosotros lo sabemos, pero somos hijos del mar y vivimos por él. Somos sus cautivos y amos, encarcelados por él y obligándolo a satisfacer nuestras necesidades (Dixon, 1917, p. 10).

Como es observable desde Mahan, se comienzan a producir modelos de entrada y salida⁶ tomando como fuentes los elementos y como salida la concepción de *Poder Marítimo*. Till, por ejemplo, emplea como fuentes a: (i) la comunidad marítima; (ii) los recursos naturales; (iii) el estilo de gobierno y (iv) la geografía y los combina con unos elementos adicionales tales como: (i) los buques mercantes; (ii) las bases y (iii) los instrumentos de lucha en el mar. Algo muy parecido a lo expuesto por Mahan, con las respectivas adaptaciones a la vida contemporánea (Till G., 2007).

6 Hace referencia a lo que en inglés se conoce como *Input/Output models*

Sakhuja (2003) discute varios modelos entre los que además del propuesto por el profesor Till, también figuran los indicados por los profesores John King Gamble y Harold Kearsley. El primero, plantea que las entradas: (i) el área terrestre; (ii) la longitud de la costa; (iii) el área de zona económica exclusiva; (iv) los recursos pesqueros; (v) la localización geográfica y (vi) los recursos petroleros costa afuera, son mediadas por, (i) el sistema de valores; (ii) la estructura burocrática y (iii) los procesos de toma de decisión gubernamentales para producir el *Poder Marítimo*, como salida, que se materializa en: (i) población; (ii) Producto Interno Bruto Marítimo; (iii) número de buques; (iv) astilleros; (v) capturas de peces y (vi) tratados marítimos. El segundo, se centra en tres dominios (i) el físico, (ii) el económico y (iii) el político que se clasifican en dos categorías: una subjetiva y otra objetiva, dando cabida a que un mismo elemento pueda estar en varios dominios al mismo tiempo. Como ejemplo, muestra que los bancos de peces pueden estar en el dominio físico pero hacen parte también del dominio económico o político según sean los aportes que le brinden al Estado.

Incluso Sakhuja (2003) se aventura a proponer un nuevo modelo basado en el cálculo objetivo propuesto por Clay S. Cline para determinar el poder de las naciones. Bajo este lineamiento y haciendo una adaptación al modelo, sugiere que la percepción de Poder Marítimo (Pmp) es el resultado de la interacción entre (i) los factores geográficos (G), (ii) las capacidades económicas (E); (iii) las capacidades militares (M) y (iv) las capacidades tecnológicas (T) por un lado que se combinan con (v) el propósito estratégico del Poder Marítimo (S) y (vi) la relevancia que le otorgue el liderazgo nacional (W), proponiendo la ecuación:

$$\text{Pmp} = (G + E + M + T)(S + W)$$

Ahora bien, siendo así, es observable que las escuelas norteamericana y británica no emplean el concepto de *Interés Marítimo* propiamente dicho. Todos los modelos anteriores, se fundamentan en la relación del mar con la materialización de los intereses u objetivos nacionales. Pareciera ser que el concepto de *Interés Marítimo* se trabaja en la literatura suramericana. En primera instancia, el libro del Almirante Storni de 1916 sobre los intereses argentinos en el mar (Storni, 2009) y posteriormente una corriente de pensamiento chilena, originada en su Academia de Guerra Naval, que promueven el uso de un modelo donde el Poder Marítimo (PM) es el resultado de la combinación entre los *Intereses marítimos* (IM) la conciencia

marítima (CM) y el Poder Naval (PN) (Solís, 1997; Valenzuela, 2011) son los referentes que existen en la literatura al respecto. Es evidente, que este modelo, se divulgó ampliamente en los países latinoamericanos influyendo el pensamiento naval estratégico en tiempos relativamente recientes. De allí, la reconocida ecuación conceptual que se conoce en la doctrina actual colombiana:

$$PM = IM * PN \text{ (donde } * \text{ representa la CM)}$$

Un rápido recuento de lo antes expuesto permite advertir varios asuntos de interés al momento de analizar el discurso global sobre los *Intereses marítimos*. Lo primero, es que el origen del concepto de *Interés Marítimo* surge a la par del debate respecto de si los Estados pueden ejercer o no soberanía sobre un territorio particular en el mar. Se evidencia que cualquier modelo que se tome, termina incluyendo dos elementos claves. Uno, es la existencia de factores geográficos, económicos, morales y políticos que son determinantes y dos, lograr hacer uso del mar en beneficio de los Estados. Al final, se han de entender los *Intereses marítimos* como “los elementos tangibles e intangibles al hombre, que sirvan para la explotación del mar y sus recursos, así como también las actividades que tienen directa o indirectamente relación con él” (Sánchez R. , 2004).

En segunda instancia, se resalta que hay una situación particular que se deriva del idioma en el que se ha producido la construcción del conocimiento y del lenguaje sobre el tema. Si como lo sugiere Till (2007), incluso en el idioma inglés, idioma de origen de algunas de estas discusiones, se presentan cuestionamientos sobre los conceptos básicos de la disciplina, es fácil esperar que al traducir a otros idiomas, esa dificultad crece, requiriendo de mayores esfuerzos para encontrar equivalencias. Como lo describe un estudio comparado sobre políticas hacia el mar, realizado por el Instituto Universitario Naval argentino, en las discusiones sobre el mar se emplean diversas denominaciones, conceptos y enfoques que, aún significando diferentes cosas, terminan siendo uniformes al hablar sobre los temas en cuestión. El concepto de *Intereses marítimos*, se mezcla entonces con los idearios de objetivos marítimos o áreas temáticas de interés (Bargas, Caplan, Del Sar, Elizondo, Larocca, & Schiaffi, 2012).

Un tercer aspecto clave, es el papel que juega el Estado y su política exterior en la configuración del enfoque con el que se asumen estos intereses en el mar, frente a otros Estados y frente a los sectores

productivos interesados en su explotación. El *continuum* que se da entre la cooperación y la competencia, determina el lugar teórico y práctico en el que se para cada Estado frente a los temas en el mar. En su mayoría, es claro que muchos de los modelos promueven la aproximación realista que termina afectando la sostenibilidad de los recursos naturales y la calidad del ambiente del medio marino. Esta aproximación, supera con creces la reducida mirada mercantilista del uso del mar y se desarrolla con especial importancia después de la firma de la Convemar/82. La emergencia de disputas y controversias por espacios marinos pareciera ser una evidencia de dicha transformación.

Un cuarto asunto, que es parte de los debates en torno al concepto de *Intereses marítimos*, es sobre cómo debe interpretarse el papel del componente militar en el marco de esta discusión. Mientras que para Mahan y algunos de sus seguidores, el componente militar, conocido como Poder Naval en el modelo conceptual chileno, es el soporte esencial para materializar los beneficios provenientes del mar, visiones alternas, consideran que si bien son un elemento fundamental del concepto de *Poder Marítimo* en sí mismos, estas capacidades deben crearse y por ende, deben ser interpretadas como un *Interés Marítimo* más.

4. EL DISCURSO SOBRE LOS INTERESES MARÍTIMOS EN COLOMBIA

En Colombia el discurso sobre los *Intereses marítimos* ha sido construido predominantemente en el entorno naval militar, como complemento a la formación en cultura estratégica y solo hasta hace muy poco tiempo comienza a permear las esferas civiles del Estado y la empresa privada que poco a poco se han ido apropiando del lenguaje utilizado por oficiales de la Armada Nacional. Hoy, gracias al liderazgo de la Comisión Colombiana del Océano (en adelante CCO) en el diseño, implementación y socialización de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros 2017 (en adelante PNOEC 2017) el lenguaje que incluye el concepto de *Interés Marítimo* se hace corriente para todos los funcionarios de las entidades que conforman la comisión. La PNOEC 2017 define los *Intereses marítimos Nacionales* como “las aspiraciones del Estado relacionadas con el conjunto de beneficios de carácter político, económico, social, ambiental y militar que puede ofrecer el aprovechamiento y uso del mar en todas las actividades relacionadas con el territorio marítimo nacional” (Comisión Colombiana del Océano, 2017, p. 65).

De acuerdo con esa definición, la PNOEC 2017 establece que los *Intereses marítimos* Nacionales (IMN) del Estado colombiano son:

1. Soberanía e integridad del territorio marítimo nacional
2. Conciencia, Apropiación Territorial y Cultura Marítima
3. Recursos Ambientales Marino-Costeros
4. Educación Marítima
5. Investigación Científica, Tecnológica y de Innovación
6. Poder Naval
7. Seguridad Integral Marítima
8. Ordenamiento Marino-Costero
9. Transporte y Comercio Marítimo
10. Turismo Marítimo y Recreación
11. Industria Naval y Marítima
12. Minería Marina y Submarina
13. Pesca y Acuicultura

Esto marca una evolución frente a la primera versión de la PNOEC emitida en 2007 cuando se contemplaban como *Intereses marítimos Nacionales*: (i) salvaguardar la soberanía e integridad del territorio marítimo nacional; (ii) establecer un ordenamiento marino-costero; (iii) preservar el ambiente marino-costero y aprovechar de manera sostenible sus recursos naturales, promoviendo el desarrollo socioeconómico nacional; (iv) fomentar el reconocimiento de la cultura marítima nacional, promoviendo la educación en temas del mar y (v) desarrollar investigación científica, tecnológica y de innovación en la región marina y costera del país.

La CCO y la PNOEC se constituyen, en parte, en la materialización de los esfuerzos de la Armada Nacional para fomentar la creación de la conciencia marítima nacional en concordancia con el modelo de conocimientos y prácticas asumidos en la institución. Desde la década de 1990s, se comenzó a utilizar de manera sistémica el modelo conceptual según el cual el *Poder Marítimo* es igual a la interacción entre Poder Naval e *Intereses marítimos* mediados por la Conciencia Marítima y su difusión se dio en los cursos de ley en las diferentes Escuelas de formación de la institución (Román, 2007).

De manera evidente este es el final de un camino que ha recorrido diferentes momentos. En este orden de ideas, siguiendo la lógica del comercio exterior como fuente primaria de recursos y posibilidades para las sociedades, durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, el *Interés Marítimo* esencial era el libre comercio entre Colombia y sus aliados. Los códigos de comercio, los tratados de libre comercio dominaron la agenda en temas del mar en medio de un periodo de gran olvido de la institucionalidad asentada en Bogotá para usufructuar de forma seria el mar (Román, 2000). Hacia mediados del siglo XX, con el impulso dado a la Armada Nacional y a la flota mercante se materializan dos tipos de interés muy particulares: por un lado, se construyen las capacidades operacionales de la flota naval, que, con su participación en la Guerra de Corea, contribuye al posicionamiento del país dentro de las Fuerzas aliadas en medio de la Guerra Fría. Por el otro, se consolida la existencia de una flota de buques mercantes, que durante buena parte del siglo se dedicó al transporte de la principal carga producida por el país: el café.

Con el gobierno del presidente Lleras Restrepo y posteriormente, con el gobierno del presidente López Michelsen, los intereses parecieran centrarse en los aspectos políticos e institucionales del mar. Por una parte, Colombia participa activamente, junto a sus socios estratégicos del Pacífico sudeste en las discusiones sobre la normatividad internacional. Por otra parte, se negocian prácticamente todos los tratados limítrofes que configuran a la final el territorio marítimo nacional y que le permiten al país hacer presencia significativa en buena parte del Caribe y del Pacífico sudeste (Pulecio, 1984). Estos esfuerzos, se complementan con la creación y fortalecimiento de instituciones y autoridades que desde un comienzo han trabajado en estructurar mecanismos de gobernanza marítima que le permitan al país aprovechar el beneficio de contar con aguas en dos cuencas tan disímiles como son las del Caribe y el Pacífico.⁷ Igual, vale la pena señalar que durante esta etapa de la historia el lenguaje no incluye el uso sistematizado del concepto de *Interés Marítimo*. A lo largo de la literatura lo que se observa es cómo el mar se percibe como fuente de recursos y de

7 Como se cuestiona por parte de algunas personas, lo que en general se ve como una gran ventaja —ser bioceánico— se puede constituir también en la peor pesadilla ya que significa hacer esfuerzos duales y diferenciados según el ambiente de operación. Contar con dos flotas navales, tener autoridades regionales según el sector del país, implementar programas diferenciales según las condiciones geográficas de cada región. Todo ello, significa, asignar mayores recursos presupuestales y de personal para atender todas las obligaciones.

oportunidades de desarrollo que fomente el crecimiento económico en el país (Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas, 1984). Sin embargo, sí es importante resaltar que los acuerdos de límites de Colombia son una apuesta por la cooperación entre naciones. Entre los acuerdos alcanzados, se utilizan de manera reiterada figuras asociativas, en las que el país comparte derechos con las naciones vecinas. Es el caso de las zonas especiales con Ecuador, República Dominicana y Jamaica.

Un poco más reciente, aparecen algunas manifestaciones relacionadas con la perspectiva geopolítica de cada una de las regiones marítimas nacionales. La discusión sobre el papel que deben cumplir el mar Caribe y el océano Pacífico en la construcción de la Colombia futura, pero también el papel que debe cumplir el país en los entornos políticos regionales.

En el entretanto, a partir de la Constitución de 1991, el país aboga por un cuidado sustantivo del medioambiente marino. Esto conlleva a que se desarrollen varios documentos en los que se hace manifiesta una tensión entre el desarrollo económico y la conservación. Se ha de reconocer que, a partir del trabajo hecho por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras - Invemar como parte del Ministerio del Medio Ambiente, la protección ambiental ocupa un lugar especial en la agenda estratégica nacional. A partir de allí, se amplían las zonas de reserva, se elaboran estudios específicos de conservación y valoración y se prioriza la conservación a la actividad económica. De hecho, las altas Cortes producen algunos fallos en este sentido limitando las posibilidades de exploración y explotación en algunas regiones de la jurisdicción marítima nacional.

El fallo de la Corte Internacional de Justicia en la controversia con Nicaragua por aguas en la región de San Andrés y Providencia pone de nuevo en la agenda la preocupación territorial, promoviendo que el interés de proteger la integridad del territorio adquiera importancia, desarrollándose acciones concretas de protección que promueven el desarrollo de la industria naval y de vigilancia costera. En paralelo, Colombia comienza a participar activamente en la exploración del territorio antártico, enviando buques para realizar investigación científica y el hallazgo de recursos minero-energéticos en las aguas aledañas a la costa Caribe, generan un interés marcado por la explotación de hidrocarburos costa afuera que aún está por desarrollarse.

Hoy, otro tema que comienza a despertar gran interés es el relacionado con el turismo en general. Actividades relacionadas con el turismo de sol y playa, con el mercado náutico y con la explotación comercial de las riquezas derivadas de la biodiversidad, son parte de la agenda y del discurso de los funcionarios públicos en procura de buscar nuevas formas de desarrollo económico para el País. Sin embargo, de manera paradójica, es la sobreexplotación de esos recursos la que también lleva a imponer limitaciones para su uso afectando el resultado final.

En otros campos, el interés nacional por hacer uso del mar no es tan evidente. A pesar del éxito de la privatización de los puertos, al otorgar concesiones que los administren, la carencia de una autoridad portuaria refleja la confusión conceptual sobre este tipo de escenarios. Igualmente, la poca oferta académica en temas relacionados con el mar y la hegemonía que han tenido los temas ambientales en materia de investigación científica parecieran mostrar también las limitaciones para ver en el mar una fuente de recursos que explotados adecuadamente pueden dar sostén a muchas comunidades asentadas en las costas del país. A pesar de ello, es menester reconocer que en los asuntos de la educación y la cultura comienza a haber una movilización interesante. Algunas instituciones comienzan a trabajar en el diseño e implementación de programas que contribuyen en la formación de profesionales en temas asociados al mar y sus actividades. Incluso hoy, el país cuenta con un Doctorado interinstitucional que integra a diversas universidades y organizaciones públicas y privadas.

Finalmente, los problemas asociados a la pesca han llevado a prácticamente colapsar esta actividad en el país. Por una parte, la inestabilidad institucional derivada del frecuente cambio de reglas de juego producto del cambio de las entidades encargadas del tema, la poca capacidad institucional y el uso, en algunos casos de los buques pesqueros, por parte de organizaciones criminales dedicadas a la comercialización y transporte de narcóticos, han impuesto fuertes restricciones al desarrollo de esta actividad, que en muchas partes del mundo es motor del desarrollo nacional.

5. REFLEXIONES FINALES

Resulta evidente que el mar cada vez juega un papel más importante en la forma como los países configuran sus intereses nacionales. Hoy, además de la necesidad de proteger las líneas de comunicación marítimas por las que se mueve el comercio internacional, también adquieren importancia

numerosas actividades que se desarrollan en el mar y que son fuentes de gran cantidad de recursos para los diferentes países del mundo. Hoy, el mar se constituye en otro escenario de disputa entre grandes potencias que tratan de ejercer control sobre las aguas que le puedan brindar algún tipo de beneficio social, económico, político o militar. China e India han retomado las enseñanzas del Almirante Mahan sobre los mecanismos a implementar para fortalecer el *Poder Marítimo* y poco a poco comienzan a disputar el poder hegemónico a otras naciones que han ejercido el control sobre los mares del mundo. Pero al mismo tiempo, han hecho uso de visiones contemporáneas de lo que significa Poder Marítimo, y han puesto gran interés en la construcción y desguace de naves, el mejoramiento en la efectividad portuaria, la explotación de recursos costa afuera, y sobre todo el desarrollo científico y tecnológico para usufructuar los recursos marinos. Todo esto, resulta fundamental para avizorar el futuro de Colombia en cuanto a sus intereses en el mar.

En contraste a estos aspectos estratégicos, el mar también ha comenzado a ser empleado por numerosas organizaciones al margen de la ley que configuran escenarios de amenaza de diversos tipos a la seguridad de las naciones. El transporte por vía marítima de drogas ilícitas, migrantes irregulares, contrabando, entre otros, afecta la tranquilidad de los pueblos y evidencia los problemas a la seguridad integral marítima. El fortalecimiento de la institucionalidad que logre controlar estos fenómenos contribuirá de manera positiva para impactar en estas actividades. Colombia no ha sido ajena a estos fenómenos y ha debido aprender en el camino, acumulando una experiencia clave para situaciones que se repiten en otras naciones del mundo.

En la línea de discusión de este capítulo, es claro que con lo acá expuesto se evidencia que el país, poco a poco ha salido de su letargo hacia el mar y comienza a vivir una movilización hacia los temas marítimos. Evidentemente, el liderazgo institucional sigue en cabeza de la Armada Nacional, la Comisión Colombiana del Océano y la Dirección General Marítima, que como entidades del Estado han puesto en la discusión estos temas estratégicos para el país, hasta el punto de lograr que hayan sido incluidos en la propuesta de Plan de Desarrollo (2018-2022) presentada para aprobación por parte del gobierno del presidente Duque. Parece claro que, un aspecto fundamental para promocionar el desarrollo de los intereses marítimos está en la necesidad de volver a trabajar en el fortalecimiento

de la institucionalidad, para de esta forma contribuir al control y a la promoción de las actividades que desarrollen la faceta marítima del país. Pero también, está la necesidad de continuar con el fomento necesario para la industria naval de forma que se convierta en un sector estratégico en la formación de valor y de capacidades operativas para la Fuerza Naval y la imperiosa necesidad de hacer mayor énfasis en el proceso de formación de identidad marítima como mecanismo para materializar impactos en los intereses del país en el mar.

Particularmente, se trata de entender la educación como el interés fundamental y como una herramienta fundamental para el fortalecimiento de este proceso de formación de la identidad marítima que permita la valorización del patrimonio marítimo. Por ello, consideramos que se puede trabajar en tres dimensiones culturales: La primera de ellas, la personal, la segunda la que se enfoque en la educación de los niños y jóvenes de forma tal que se resalte el mar como elemento significativo de nuestra cultura y civilización, y la tercera la visualización de la identidad marítima como un asunto público nacional que interese a los sectores estatal y privado e integre los esfuerzos que ambos realizan.

¿Por qué plantear que la primera preocupación debe ser personal? La primera contribución a la sociedad o comunidad en la que uno se encuentre trabajando debe ser reforzar el conocimiento personal sobre los diversos temas marítimos que afectan local, regional y en el ámbito nacional. En el caso del mar, como promueve la iniciativa *Ocean Literacy*, es comprenderse desde “la influencia del mar en uno y, desde la influencia de uno en el mar”. El territorio marítimo es construido por cada uno de nosotros como actores territoriales, en una dinámica interactiva que incluye la mediación de signos, símbolos e historias que convergen. Por ello, hasta las poblaciones asentadas en las zonas más altas de las montañas y alejadas del mar, tienen algún tipo de vínculo con lo que pasa en el territorio marítimo de su nación, e incluso, así no sea una nación costera en los territorios marítimos comunes a toda la humanidad.

La segunda dimensión donde se puede aportar es en el rol educativo, a través de la difusión de todos los aspectos relacionados con el espacio marítimo nacional, ya mencionados, buscando desarrollar en la población, a través de actividades académicas, una mayor sensibilidad frente a las oportunidades y potencialidades de desarrollo que el mar ofrece a los habitantes de este país. Organizar en las diferentes poblaciones, charlas,

conferencias, seminarios en colegios y universidades que aporten en ese intercambio de información que ayude a la generación de identidad. En otras palabras, aprovechando que en muchas regiones de nuestro país todavía se emplea la tradición oral, es deber de todos los interesados en temas marítimos generar tertulias donde se hable sobre el mar buscando a su vez ir poco a poco recuperando esos elementos de cultura que nos lleven a entender cuál es nuestro vínculo natural con él.

Finalmente, respecto a la tercera dimensión, busca que todos desarrollemos comportamientos más responsables hacia el territorio y sus recursos. Es que la educación, de cierta forma, desarrolle un concepto de ciudadanía marítima, que promulgue los derechos y deberes de cada uno frente al territorio en el mar. Pero, también, que involucre el territorio marítimo como parte del proceso, haciendo educación desde él y en él. ¡Esa dimensión simbólica está aún por ser construida! Por ello, un buen proceso de educación marítima, será aquel que logre, de cierta forma, hacer que todos los colombianos, sin importar lo cerca o lejos que estén del mar, se sientan identificados con él y lo incorporen a su patrimonio personal (Ome, 2008).

En últimas, son muchos temas que se deben debatir para construir ese sentido propio que como colombianos deseamos en relación con lo que el mar significa para nosotros como nación, desarrollando nuestro propio discurso sobre lo que queremos sean los intereses de Colombia en el mar.

REFERENCIAS

- Anand, R. P. (1983). *Origin and development of the law of the sea*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Bargas, I., Caplan, S. G., Del Sar, E., Elizondo, S., Larocca, G. J., & Schiaffi, B. A. (2012). *Políticas hacia el mar: estudio comparado orientado al caso argentino*. Buenos Aires: Instituto Universitario Naval.
- Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas. (1984). *Administración de los Recursos Marítimos y Costeros en Colombia: Una Evaluación*. Cartagena: CIOH.
- Comisión Colombiana del Océano. (2017). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros PNOEC*. Bogotá: Comisión Colombiana del Océano.
- Concalvez, L. (1999). *La metodología genealógica y arqueológica de Michel Foucault en la investigación en psicología social*. En *Arqueología del cuerpo ensayo para una clínica de la multiplicidad* (págs. 167-176).
- 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>*
- Dixon, W. M. (1917). *The Fleets Behind the Fleet*. New York: George H. Doran Company.
- Guerra-Barón, A. (2017). Biopower and International Relations. En M. (. Balikov, *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford University Press.
- Hobsbawm, E. (2009). *La era del imperio 1875-1914*. Buenos Aires: Crítica.

- 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.
- Ome, A. T. (2008). *Constructing the Notion of the Maritime Cultural Heritage in the Colombian Territory: Tools for the Protection and Conservation of Fresh and Salt Aquatic Surroundings*. United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs. New York: United Nations.
- Pulecio, G. (1984). *Colombia y su Organización Marítima Nacional* (2 Edición ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones Tercer Mundo.
- Rodríguez, R. M. (2004). *Foucault y la Genealogía de los Sexos*. Antropos Editorial.
- Román, E. (2000). *Análisis Histórico del Desarrollo Marítimo Colombiano*. Cartagena: Centro Editorial Fondo Rotatorio ARC.
- _____. (2007). *Cuaderno de Bitácora de la Historia Marítima Colombiana*. Bogotá: Rasgo & Color.
- Sánchez, R. (2004). *Ecuador y los Intereses marítimos*. Quito: Dirección General de Intereses marítimos.
- Sakhuja, V. (2003). *A comparative study of maritime power of India and China in 1990s*. Obtenido de Jawaharlal Nehru University: <http://opac.jnu.ac.in:8000/theses/TH10342.pdf>
- Solís, E. (1997). *Manual de Estrategia*. Valparaíso: Academia de Guerra Naval.
- Stavridis, J. (2017). *Sea Power: The History and Geopolitics of the World's Oceans*. New York: Penguin.
- Storni, S. (2009). *Intereses argentinos en el mar*. Buenos Aires: Armada Argentina.
- Theutenberg, J. (1984). *Mare Clausum et Mare Liberum*. Art. 481-492.
- Till, G. (2007). *El Poder Marítimo: una guía para el siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

- _____. (2009). *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. New York: Routledge.
- _____. (23 de Enero de 2011). *South China Sea: just waiting for the breeze?* Obtenido de East Sea Studies : <http://nghiencuubiendong.vn>
- _____. (2013). *Seapower: A guide for the twenty-first century*. London: Routledge.
- Valenzuela, R. (2011). La Academia de Guerra Naval, creadora del pensamiento marítimo nacional. *Revista Marítima*, 540-549.
- Vidal, F. (2003). La Genealogía como método y el uso genealógico de la historia. *A Parte Rei. Revista de Filosofía*, 1-13.

CAPÍTULO II

EL PODER MARÍTIMO COMO SOPORTE A LA ECONOMÍA NACIONAL¹

LUIS H. OSORIO DUSSÁN*

El Poder Marítimo es la capacidad de usar el mar. Ello puede resultar sumamente beneficioso para un Estado en términos económicos, a través de la protección de los elementos de la economía, y de la proyección o amenaza de la fuerza contra sus oponentes.

(Calm UK John Richard Hill, citado por Eri Solís Oyarzún)

1. INTRODUCCIÓN

Colombia es un país rico en recursos renovables y no renovables, presenta ingentes bondades y ventajas competitivas otorgadas por su ubicación geoestratégica en la zona ecuatorial, bañada por dos océanos y una exuberante red fluvial, campos, montañas, selvas, corales, manglares que conforman múltiples ecosistemas. Cerca de la mitad del territorio nacional colombiano corresponde a superficie marítima² donde sus

1 Este capítulo es resultado del proyecto de investigación denominado “El Poder Marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación”, del Departamento Armada de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Hace parte del Grupo “Masa Crítica”, identificado con código COL123-247 en Colciencias y categorizado en “C”.

* Capitán de Navío de la Reserva Activa. Economista, Especialista en Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión, Magister en Seguridad y Defensa Nacionales, Docente-Investigador en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Correo electrónico: luis.osorio@esdegue.edu.co.

2 El territorio nacional colombiano está en el nordeste suramericano, en la zona tórrida e intertropical, tiene una superficie total de 2.070.408 km² siendo la superficie marítima del mar Caribe y océano Pacífico colombianos de 928.660 km² (44,8%).

recursos naturales actuales y potenciales son significativos para el futuro generacional. No obstante, la región insular y marítima del Caribe representa un patrimonio estratégico vital que ha sido afectado por el fallo que profirió la Corte internacional de Justicia en noviembre de 2012 que cuestiona la soberanía colombiana sobre cerca de 75.000 kilómetros cuadrados de espacio marítimo. No siendo suficiente lo anterior, Nicaragua insiste con demandas que materializan amenazas reales a la integridad territorial, en la medida que en ese espacio subyacen importantes recursos naturales que se constituyen en activos estratégicos.

Al igual que los océanos del planeta, el espacio azul colombiano también es objeto de otras nuevas amenazas globales (Mejía & Ardila, 2017) causadas por el hombre y la naturaleza (factores de desestabilización). Es competencia del Estado e instituciones pertinentes, entre ellas la Armada Nacional, mitigar los riesgos y las amenazas, siendo menester dar estricto cumplimiento a convenios, tratados, acuerdos internacionales y normas constitucionales en materia de protección y seguridad del espacio marítimo y también siguiendo la naturaleza organizacional, propender por el cuidado, protección y seguridad de los mares, ríos y espacios costeros.

Le corresponde a quienes constituyen el *Poder Marítimo* nacional afrontar los riesgos en beneficio y protección de la riqueza marina y así permitir que su aporte beneficie de manera sostenible al desarrollo económico nacional. Al seguir ciertos apartes de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (en adelante PNOEC), las oportunidades y dinámicas comerciales, industriales y científicas del mar Caribe y la cuenca del Pacífico se constituyen como ejes de desarrollo estratégicos para el país (CCO, 2017) donde se proyectan nuevos enfoques de trabajo como los derivados de la *Economía Azul* (Pauli, 2011) y las acciones necesarias para garantizar la seguridad integral marítima. Por fortuna, en los últimos tiempos se ha visto un constructo de conciencia marítima al vislumbrar las ingentes problemáticas que se ciernen en torno a su soberanía y también ante las oportunidades allí presentes que apalancarían el desarrollo económico nacional. En este escrito se presenta una divulgación del conocimiento sobre la necesidad que tiene el Estado en proteger los recursos económicos teniendo como base la importancia que presenta la economía como promotora del desarrollo y como elemento dinamizador en la sociedad para proporcionar seguridad, bienestar a su población sentando las bases de la producción nacional.

Por tal motivo, se evidencia la paradoja entre la riqueza natural y la pobreza social en los litorales colombianos, la falta de protección a los espacios marítimos, costeros, insulares y fluviales y por último, se describen los *Intereses Marítimos Nacionales* en el contexto de la protección a la economía por parte del Poder Marítimo.

2. PARADOJA DE LA RIQUEZA EN LOS LITORALES COLOMBIANOS: SECTORES Y FACTORES DE LA ECONOMÍA

2.1. Caracterización de las regiones Caribe y Pacífico en el contexto nacional

El Banco Mundial registró para Colombia una producción nacional³ (2016) correspondiente a un país en vía de desarrollo con potencialidades, pero con sensibles carencias y altos índices de pobreza, pese a las grandes oportunidades y riquezas de sus gentes y territorios, lo cual resulta ser una paradoja. Los extensos territorios marítimos son depositarios de recursos naturales de potencial riqueza nacional, además según el Departamento Nacional de Estadísticas (Dane) los departamentos costeros e insulares del Caribe y Pacífico colombianos aportan más de la cuarta parte al total del PIB nacional⁴, sin embargo estas regiones tienen la población con los mayores índices de pobreza del país (Dane, 2017, p. 25); para 2016 las tasas de incidencia de pobreza multidimensional- IPM más altas se presentaron en las regiones Pacífico y Caribe, la primera con 33,2% y la segunda con 26,4%., cuando el promedio nacional registró un 17,8%.

Toda sociedad se soporta en una base económica activada por el trabajo del hombre quien produce los bienes y servicios para el consumo, de hecho, en retribución a su trabajo percibe un salario que le permite superar

3 El Banco Mundial reúne las cifras de crecimiento del PIB, donde el valor mundial de la producción estimada en 2016 fue de US \$ 75,554 billones, el de América Latina y el Caribe de US \$ 5,201 billones, China registró US \$ 11,199 billones, Estados Unidos US \$ 18,569 billones, México US\$ 1,046 billones, Brasil US\$ 1,796 billones, Argentina US \$ 545 mil millones mientras *que Colombia registró un valor de US \$ 282,4 mil millones*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDPMKTP:CD>

4 El Departamento Nacional de Estadística (Dane) en el Boletín técnico (2 junio 2017) de las Cuentas Departamentales de Colombia PIB 2016 da cuenta que la participación porcentual de los Departamentos costeros e insulares (excluido Antioquia) es del 26,5% del PIB, (Crecimiento nacional 2016 fue del 2% respecto año anterior). Para 2017 se estima que la participación de aporte sea el 28,5% <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/>

las necesidades básicas, ahorrar e invertir, dicho ingreso *per cápita* también lo ubica en un nivel adecuado y relativo dentro de la escala de pobreza-riqueza reflejado en las unidades de consumo, regiones y países. Los factores de producción representan aquellos recursos escasos que una unidad económica (empresa o persona) utiliza para crear y producir otros bienes y servicios; la capacidad humana anima y conduce el *trabajo* de las unidades económicas, quien organiza y ejecuta la producción, la población ocupada se vale de riquezas y elementos que la misma naturaleza provee, los *recursos naturales* (suelos cultivables, bosques, yacimientos minerales, recursos hídricos, etc.) que con *el capital* (máquinas, equipos, fábricas, bodegas, herramientas, transporte, etc.) y la capacidad tecnológica permiten el mayor aprovechamiento de las materias primas y fuentes de energía para generar producción; nuevos medios productivos y nuevas tendencias en materia de tecnología de la información consideran como otros factores *el entorno tecnológico y la capacidad empresarial*, elementos complementarios a la combinación de los factores con que se busca mayor eficiencia en la producción y por ende la obtención de mayor utilidad empresarial. Cada factor es generador de una contraprestación o retorno; el trabajo genera un salario, la tierra una renta y el capital ganancias o beneficios (Banrepública, 2015).

De este modo y siguiendo un estudio sobre el mercado laboral en Colombia durante el año 2016 el Dane dio cuenta que el desempleo ha oscilado entre 8,5 y 12% en la última década; en las principales ciudades de la región Caribe la tasa de informalidad⁵ durante 2015 estuvo entre el 55 y 65% mientras que en la región Pacífico mostró en sus principales ciudades la informalidad entre 48 y 60%, a nivel nacional el estimado fue de un 49%; así mismo, las cifras al finalizar 2016 según se muestra en la (Tabla 1), dan cuenta que el alto subempleo, la desocupación y la baja remuneración regional *per cápita* es un desincentivo al desarrollo y progreso regional pese al aporte de riqueza que da a la nación. La informalidad en Colombia evidencia la incapacidad del sector formal de generar suficientes empleos y quienes participan en ella tienen la finalidad primordial de crear sus

departamentales/B_2005/Bol_dptal_2016preliminar.pdf

5 La economía informal corresponde a las actividades productivas fuera de la norma, sin control estatal (contable, fiscal, sanitario, etc.); en Colombia se refleja en el servicio doméstico no declarado, en la venta ambulante de mercancía (gran parte de contrabando o ilícita). La economía informal o irregular forma parte de la economía subterránea e ilegal como la facturación falsa, el tráfico de drogas, microtráfico, venta de muebles y utensilios hurtados, el tráfico de armas, la prostitución, el blanqueo de capitales, entre varios.

empleos y derivar ingresos, y pese a considerarse una situación ocasional en el mercado laboral su presencia en las últimas décadas es evidencia de un problema de carácter estructural.

Tabla 1. Situación socioeconómica comparada por Regiones (2016)

Variables	Región Caribe	Región Pacífico	Bogotá D.C.
Población Total (en millón.)	10,6	8,4	8,1
Población ocupada (en millón.)	4,5	3,9	4,0
Subempleo (en millón.)	2,3	2,3	1,0
Desocupación (en miles)	412	445	500
Participación población con edad para trabajar (%)	77	80	82
Participación Subempleo (%)	27,5	34,2	22,7
PIB Regional (En miles de millones de COL\$)	129.056	116.585	221.756
Participación PIB en Nacional (%)	15	13,5	25,7
PIB por habitante año (En millones de COL\$ - rango)*	8,2 - 8,7	7,3 - 13,3	27,7

*San Andrés y Providencia presenta un ingreso per cápita anual de COL\$ 17,4 millones.

Nota. Elaboración propia con base en Cuentas departamentales y la Gran Encuesta Integrada de Hogares presentadas por el Dane 2016 En :<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales> y <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/por-regiones>

Desde otro ángulo, Colombia ocupa el puesto 61 en el Índice General de Competitividad Global – IGC (Consejo Nacional de Competitividad, 2017, p.14) presentando grandes retos en materia institucional, salud y educación, (El primer país en Latinoamérica es Chile y ocupa el puesto 33); la falta de incentivos al desarrollo e innovación, la inequidad en los sistemas de protección y la segmentación del mercado laboral ha traído consigo salarios y beneficios diferenciales. La riqueza de los recursos naturales en las regiones litorales colombianas es ilimitada, infortunadamente en lo económico ha estado restringida a la producción extractiva de recursos mineros, agropecuarios, pesqueros y forestales no solo para el consumo doméstico sino para la exportación en bruto hacia los países desarrollados quienes transforman esa materia prima, producen bienes de capital y finales generando valor agregado y obteniendo mayores ganancias, bienes finales que paradójicamente luego retornan para consumo a nuestro flujo económico (Arias, 2012, p.71).

La apertura económica, la globalización, los tratados comerciales entre varios aspectos, ha obligado que se presente un viraje en las políticas públicas respecto a las decisiones de inversión privada orientada a un esfuerzo desde el interior del país hacia las costas y vías fluviales, fortaleciendo las vías de comunicación y los puertos, de igual modo el capital doméstico y foráneo han buscado establecer su actividad empresarial en las costas donde la movilidad, el flujo de las materias primas y los productos terminados tienen un menor costo logístico especialmente en las relaciones del comercio exterior. En los tres últimos lustros el país ha avanzado significativamente en el desarrollo de obras de infraestructura (proyectos de vías, puertos aéreos, fluviales y marítimos), para hacer del país más competitivo; en 2016 ocupó el puesto 15 en infraestructura dentro de la región de Latinoamérica (ALC), según el Índice de Desempeño Logístico (Consejo Privado de Competitividad), se prevé que al finalizar el desarrollo de las autopistas y conexiones viales (llamadas 4G, con inversión de COL\$ 70 billones – equivalente a USD 23.000 millones) el país ocupará el tercer puesto a la par con México, Brasil o Chile (Dinero, 2017).

La pesca es un recurso importante para la comunidad litoral, no obstante los recursos de pesca y acuicultura que podrían ser significativos no lo son⁶, que pese a la extensión marítima solo aporta un 0,17% de PIB, con alrededor de 1,43 millones de personas vinculadas a actividades relacionadas empero el 78% devenga menos de un salario mínimo legal (alrededor de USD 2.950 anual o USD 8,2 diarios) (Minagricultura, 2015, p.22), la pesca representó cerca de 70.000 toneladas/año en 2013 y 48.000 en 2014, siendo el 90% captura marina, la mayoría en el océano Pacífico y solo el 5% en el Caribe, adicionalmente la acuicultura representó 88.000 toneladas/año cifra que se ha ido incrementando anualmente (Ocde, 2016, p.10), cabe anotar que según la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - Aunap y FAO Colombia importa un 52% más de lo que exporta y consume en promedio 4,73 kilos-año de pescado (España 38 kg., Japón 54 kg. y en ALC Argentina 18 kg.) (Min agricultura, 2015, p.24).

6 Colombia ocupa el puesto 81 en pesca y 72 en acuicultura sobre 229 países (FAO, 2012), no solo por el limitado desarrollo del sector sino por condiciones bioecológicas y geográficas. Así, comparando con Perú que produce 4,5 millones de toneladas – Colombia captura solo el

2.2. Riqueza económica y pobreza social: una visión hacia los litorales

Según el Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund – WWF) en el informe “Reviviendo la economía del océano: la necesidad de actuar (2015)”, elaborado en colaboración con el Instituto de Cambio Global de la Universidad de Queensland y The Boston Consulting Group (BCG), se determina que el valor estimado de los principales activos de los océanos es de USD 24 billones en sus activos claves, además de 2,5 billones anuales de producción (correspondería a la séptima economía mundial, la primera es Estados Unidos con USD 18 billones, la de Colombia es USD 282 mil millones), no obstante, la perspectiva económica de los océanos, también hace referencia a las amenazas que se ciernen sobre ellos llevándolos a un colapso ecológico en la medida en que los recursos y riquezas se sigan degradando rápidamente; además el informe adiciona que dos terceras partes del valor anual está en función de la salud de los ecosistemas, de donde depende la supervivencia de millones de pobladores globales; la presencia de las amenazas como la inadecuada explotación pesquera, la destrucción de ecosistemas, manglares y corales, el aumento de la población humana y la contaminación en todas sus formas, evidencian la importancia de la salud de los mares con relación a la economía oceánica convirtiéndose en máxima prioridad global y de los Estados (WWF, 2015). Muy acertadamente la PNOEC en el propósito de conducir al país hacia una Potencia Media Oceánica asocia elementos tales como la posición oceánica y marítima, la voluntad política de *Poder Marítimo* y el desarrollo de los Intereses marítimos Nacionales (IMN); y para instrumentalizar dicho propósito de manera cuantitativa y comparada, considera otras variables como el Índice de Salud de los Océanos, el Índice de Desarrollo Humano y el Índice ElCano (Colombia ocupa el puesto 43 entre 90 países, donde se incluyen las dimensiones Económica, Militar y Blanda) (CCO, 2017, p.67); estas variables tienen una cercana relación con el informe previo de la WWF.

Dentro de los 17 objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, el primero se refiere a poner *fin a la pobreza mundial* y el décimo cuarto *conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible*. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe de 2014 da a conocer que 1.200 millones (16,5%) de personas en el mundo viven con USD 1,25

5% del resultado en Perú. Recuperado de: http://aunap.gov.co/wp-content/uploads/2016/05/Pesca_en_cifras.pdf, p.2

dólares o menos al día y casi 1.500 millones (20,8%) de personas de 91 países en desarrollo están al borde de la pobreza.

En Colombia de una población de 48 millones el 20.2% se encuentra dentro del índice de pobreza extrema (PNUD, 2015). La región Caribe con 10.6 millones de habitantes es decir el 21.5% de la población nacional, con índice de pobreza- IPM de 31,2%, pero con 2.3 millones en estado de “pobreza extrema”, 4.5 millones de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), aunque el indicador se ha reducido en los últimos veinte años de 63,6% al 33,4% (2015) debido al avance de la producción en la región, pero aún el reto a superar es mayor. (Aguilera & otros, 2017, p.11). La participación de la producción en la región Caribe en 2016 en el sector terciario o de servicios (48,8%) superó al sector industrial (26,2%) y al sector primario o extractivo (15,1%) (Aguilera et al., 2017, p.39), la dinámica en la educación, salud, servicios empresariales, comercio y hoteles, la industria y construcción, así como la extracción minera han sido los principales aportantes a las cifras. La región de la costa Pacífica con 8,9 millones de habitantes cerca del 17,2 % nacional, con un índice de pobreza IPM del 33,8% (sin incluir Valle del Cauca) supera la media nacional (Nacional 20,2% y Bogotá 4,7%), la mayoría de privaciones sociales de la región son más altas que las prevalecientes en el orden nacional (educación, calidad de empleo, salud, déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda y servicios públicos)(Galvis, Moyano & Alba, 2016, p.24); presenta un índice de analfabetismo del 11.9%, mortalidad infantil del 34.6% en subregión litoral y 13.7% en subregión andina, municipios hasta con 99 por ciento de pobreza extrema rural, el ingreso promedio es 37% menos que el nacional, la ruralidad, la difícil geografía y clima, y la debilidad institucional son retos que afronta la política pública para romper el esquema de las “trampas de la pobreza” (p.2) en la región, lo cual influye de modo negativo en el desempeño socioeconómico, en el uso de los recursos naturales y en la seguridad. La región presenta un importante contraste entre los municipios de litoral y los municipios andinos.

Para el Caribe y Pacífico la presencia de empresas productivas son sinónimo de las tendencias hacia un mejor panorama de mejoramiento en muchos indicadores negativos presentados. Para el año 2014 mediante un inventario de las empresas establecidas en la región Caribe se presentaron cerca de 445 empresas cuyas ventas ascendieron a los COL\$ 81,6 billones, con activos de COL\$ 263.000 millones y utilidades cercanas a los COL\$

624.000 millones; en igual forma la región Pacífico estaba representada por cerca de 517 empresas, cuyas ventas fueron de COL\$ 70,5 billones, con activos estimados a COL\$160.000 millones y utilidades que llegaron a los COL\$ 3,2 billones (Dinero, 2015).

En las últimas dos décadas la región Caribe colombiana redujo la pobreza monetaria de dos a un tercio de la población, para 2015 las cifras siguen siendo altas (23%) y diferenciales en los departamentos presentando un gran reto frente a los indicadores de desarrollo humano (Kalmanovich, 2017), no obstante la región Caribe ha tenido resultados positivos en el periodo, el crecimiento promedio anual de la producción regional (3.7%) ha superado el promedio nacional (3.4%), gracias al aprovechamiento de su ubicación estratégica, de contar con una amplia zona portuaria, una variedad de los productos de exportación diferentes al petróleo, además de las ventajas que otorga la cadena petroquímica y la entrada en operación de la refinería más moderna de ALC (Refinería de Cartagena -Reficar); igualmente, cabe destacar la producción en la minería, el desarrollo de la construcción, la reactivación del turismo y la capacidad logística y portuaria (transita más del 60% de la carga contenerizada nacional), a ello se suma la presencia del principal astillero colombiano y los nuevos descubrimientos gasíferos *offshore* en el Caribe, con reservas probadas de 4,4 terapias cúbicas de gas natural, lo que le garantiza un abastecimiento hasta el 2027 (Dinero, 2017). Si bien es cierto, el impulso económico en la región, sus resultados proceden de las ciudades principales o proyectos específicos como la industria petroquímica en Cartagena, el turismo en San Andrés y Providencia, los servicios portuarios en Santa Marta y Cartagena, los proyectos mineros en la Guajira y Cesar o de Ecopetrol en *offshore* de gas, entre otros, y no de manera ecuánime, hay una la desigualdad a nivel de los departamentos y municipios especialmente los de mayor presencia rural cuyas inversiones e ingresos institucionales son menores.

La región Pacífica presenta ingentes oportunidades, aunque de manera diferencial respecto a la región Caribe debido a consideraciones geográficas, demográficas, ecológicas y económicas. Las riquezas del Pacífico colombiano se han visto bajo la óptica de las potencialidades y oportunidades convirtiéndose en una larga espera para mostrar resultados presentes, la riqueza de la región Pacífica colombiana contempla una de las mayores expensas en biodiversidad del planeta y la WWF considera que es uno de los 17 sitios prioritarios para la conservación en el mundo, la región

representa al país como una visión geoestratégica hacia grandes economías globales (China, Japón, etc.), además de la Alianza Pacífico⁷, su proyección al APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico)⁸, al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico – PBEC ya que Colombia pertenece a las 20 economías sobre la cuenca del Pacífico, finalmente adquiere relevancia en el futuro del Tratado Transpacífico -TTP ante la ausencia de los EE.UU. y la posible incorporación de China, lo cual permitiría aprovechar las ventajas comparativas locales y los encadenamientos productivos. Por su parte, teniendo en cuenta que la región solo cuenta con conectividad vial pavimentada al mar en las vías Cali-Buenaventura y Pasto-Tumaco, se utilizan en mayor medida las comunicaciones fluvial y marítima que confluyen en la mayoría de los casos al área de Buenaventura que pasa a ser despensa, fuente de insumos y materiales, centro administrativo, concentrador de servicios de provisión pública orientada hacia la ciudad de Cali, y esas consideraciones en menor medida se aprecian en el municipio de Quibdó orientada hacia el departamento de Antioquia; el Pacífico cuenta con una gran riqueza natural y de biodiversidad, con gran variedad de riqueza ecológica, hidrográfica, minera y forestal. La heterogeneidad de la región del Pacífico colombiano ha dado como resultado una falta de articulación de políticas, integración de las comunidades y equidad en el desarrollo y distribución de rentas, sumado a la limitación de inversiones, los bajos niveles de representatividad y gestión de proyectos comunitarios, el bajo acceso a la educación, el narcotráfico como resultado a la falta de control estatal y la dinámica de violencia y costos de oportunidad que de esto deriva. La integración de las comunidades permite potenciar el progreso regional, se adelanta en la medida en que los aspectos técnicos y de inversión pública y privada (APPs) sean factibles.

La potencialidad en el progreso de las regiones y del país procede de modo importante en el desarrollo de los proyectos del plan estratégico en el

7 La Alianza del Pacífico es un mecanismo de integración regional conformado por Colombia, Chile, México y Perú, constituido en abril de 2011 y formalizado el 6 de junio de 2012. Presenta en conjunto un PIB (nominal) Puesto 8º mundial, con USD 2 23 billones y perca pita de USD; 10 703 USD. Recuperado de : <https://alianzapacifico.net/>

8 Algunas cifras que respaldan la importancia de la APEC: La extensión territorial de sus miembros equivale al 32% de la superficie terrestre, su población representa el 40% de la población mundial de la cual el 20% se ubica en China y Hong Kong (2700 millones de habitantes), sus economías representan aproximadamente el 55% del PIB mundial, el crecimiento PIB (2000-10) oscila entre 6,6% y 10,5, mientras el PIB mundial en el mismo periodo 1,5 y 4,1%. Recuperado de <https://www.icesi.edu.co/icecomex/images/stories/pdfs/luis%20javier%20escalante.pdf>

sector del transporte del país cuyo objetivo es el Plan Maestro de Transporte Intermodal⁹ (PMTI) 2015-2035, orientado a organizar de forma eficiente el crecimiento del país, mediante una red de infraestructura para conectar a todas las regiones, busca conectar con la red de infraestructura a todo el territorio nacional en el lapso de dos décadas que deberá finalizarse en el 2035. Los beneficios implícitos que trae el Plan Maestro radican en el apoyo al Comercio Exterior, impulso al Desarrollo Regional e Integración territorial, aumentaría la presencia del Estado en todo el país, se tiene previsto destinar COL\$70 billones (USD 23.300 millones), para sacar adelante un gran número de proyectos, portuarios, aeroportuarios, ferroviarios y viales, como las Autopistas 4G. El PMTI en cifras contempla 101 proyectos de Red Básica que representan más de 12.500 km, 52 proyectos de la Red de Integración que equivalen a casi 7.000 km, 5 vías intervenidas de Red Férrea, para más de 1.600 km, 8 ríos intervenidos de la Red Fluvial por más de 5.000 km, 31 intervenciones adicionales en aeropuertos y obras de dragado para el desarrollo de puertos. La red de infraestructura que conectará las 18 principales ciudades-regiones del país, promueven las conexiones intermodales con las fronteras y los puertos del Caribe y el Pacífico.

La multimodalidad es una necesidad global que dinamiza los flujos de bienes primarios o finales en el escenario marítimo del comercio internacional, la disposición de carga, las rutas comerciales, la disminución de tiempos y costos son determinantes para el desarrollo e impacto en los países cuyas ventajas comparativas de ubicación y capacidad participan en el ingente negocio del comercio internacional y estratégicamente en el dominio de las rutas y espacios potencialmente ricos en recursos según los intereses de cada nación. La interconexión vial del país y las regiones confluyen en un proceso de integración y acceso a las oportunidades sociales, económicas y de seguridad, teniendo como base las grandes potencialidades de brinda la condición bioceánica y geoestratégica nacional, donde el desarrollo de las regiones litorales tiene la posibilidad de superar los retos impuestos por las difíciles condiciones socioeconómicas.

9 El Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) “es un propósito del Estado colombiano para organizar en forma eficiente y estratégica el crecimiento del país, mediante de una red de infraestructura que logre conectar a las ciudades, las regiones, las fronteras y los puertos, priorizando los proyectos que mayor impacto tendrán para la economía nacional”. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/301691372_Plan_Maestro_de_Transporte_Intermodal_Colombia_2016

2.3. Hacia una Economía Azul en Colombia

La ciencia económica encontró un modelo para generar iniciativas y proyectos desde una perspectiva sostenible, no obstante al referir la *Economía Azul* se ha pensado que es una actividad directa e inmediata con la economía alrededor de los océanos y los espacios acuíferos pero tal consideración tiene una mayor trascendencia; el belga Gunter Pauli quien propuso dicho modelo, apoyado por el Gobierno japonés, fundó la Zero Emissions Research Initiative en la United Nations University – Zeri en Tokio (1994), cuyo objeto ha sido crear una red global de intercambio de ideas científicas e innovadoras para dar soluciones sostenibles inspiradas en la naturaleza en torno a los problemas de nuestra sociedad y lo realizan enmarcados en modelos macroeconómicos y de negocios que respondan a las necesidades básicas de la sociedad y con recursos localmente disponibles (Banrepública, 2015). Sin embargo, el chileno Adolfo Alvial en su presentación “Economía Azul: una revisión en el marco de nuevas tendencias en Economía”, hace referencia a las crisis multidimensionales de la economía y previo a mostrar la *Economía Azul* de Pauli expone la “Estrategia del océano azul” cuyos principios del océano azul radican en la creación de nuevos espacios de consumo, centrarse en la idea de lo global y no en los números, ir más allá de la demanda existente y asegurar la viabilidad comercial del océano azul (Alviar, 2015).

En Colombia se trabaja desde 1995 el modelo de *Economía Azul* en el programa liderado por el Centro Nacional de Investigación de Café de la Federación Nacional de Cafeteros, con proyectos constructivos de la guadua o bambú apoyados por la Cámara de Comercio de Manizales y proyectos de autosuficiencia de agua, alimentos y energía en el Centro experimental las Gaviotas; adicionalmente con la realización en mayo de 2017 del Tercer Congreso Internacional en Biodiversidad con presencia de Gunter Pauli, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, consideró importante generar conciencia en Colombia sobre la relación entre los mares y la agricultura, “de la conexión que existe entre lo que hacemos en tierra y cómo afecta o protege al mar” (Semana Sostenible, 2017).

La *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros* proyectada al 2030 en un aparte menciona que:

“...procurará el fomento de los *Intereses marítimos* Nacionales, la apropiación y reconocimiento del territorio marítimo, el

aprovechamiento sostenible de los recursos, la conservación del ambiente, el ordenamiento y gobernanza del territorio, la vigilancia y control permanente de los espacios jurisdiccionales, y el crecimiento y competitividad de los sectores que desarrollan actividades marítimas, salvaguardando el recurso para las generaciones actuales y futuras, incrementando la calidad de vida de los pobladores de las zonas costeras y promoviendo el desarrollo nacional”. El nuevo planteamiento contempla la participación multilateral y conceptos tales como “*Economía Azul*” y la “Seguridad Integral Marítima” (CCO, 2017, p.13).

Llevar los modelos a la práctica en Colombia sea en actividades del mar u otros escenarios exige una educación significativa tanto para el productor como para el consumidor de bienes y servicios, de hecho, el mismo Pauli determina que los conceptos de aplicación radican en, primero determinar (análisis y planeamiento – del autor) que el negocio sea plenamente sostenible y totalmente respetuoso del medioambiente, segundo término propone una observación detenida de la naturaleza (análisis comparado – del autor) que es totalmente eficiente y se debe replicar y, tercero dar el máximo aprovechamiento (optimización y aplicación – del autor) de los recursos que están disponibles, para satisfacer la demanda, especialmente de artículos básicos del ser humano. A renglón seguido Pauli propone para la economía colombiana invertir más en los sectores de la minería y agricultura ya que los modelos actuales están lejos de ser verdaderamente sostenibles y así evitar incurrir en mayores costos que afectan la naturaleza y de esa manera dichos “sectores puedan convivir exitosamente y de manera provechosa, minimizando el impacto sobre los ecosistemas y las comunidades” (Portafolio, 2013).

3. SEGURIDAD Y PROTECCIÓN A LOS ESPACIOS MARÍTIMOS, COSTEROS, INSULARES Y FLUVIALES

3.1. La gestión y sujeción sobre los océanos

Cada Estado ribereño o costero ejerce la jurisdicción y protección sobre su territorio marítimo e insular conforme al derecho consuetudinario internacional, a la normativa convencional propia e internacional, y heredada del concepto *uti possidetis juris* (Gálvez, 2004), sin embargo, algunos Estados en la historia no siempre han guardado coherencia en los asuntos marítimos y más bien conforme a sus propios intereses y

al ejercicio del *Poder Marítimo* han maniobrado para lograr el dominio o ejercicio jurisdiccional.

En el contexto de la seguridad y protección de los espacios marítimos se han evidenciado dos características desde los orígenes de la civilización a la actualidad; primera, los espacios marítimos como medios de supervivencia, comercio y comunicaciones, y segunda los espacios marítimos como un horizonte de proyección (histórica y geopolítica), de desarrollo (exploración y explotación) y de sostenibilidad (control territorial, medioambiente y seguridad). No obstante, en la evolución de la humanidad el tránsito hacia la contemporaneidad también ha estado inmerso en crisis, amenazas, disputas, conflictos y guerras, así como la ocurrencia de catástrofes naturales e inestabilidades, por ello las múltiples dimensiones de seguridad son foco de atención por parte de los Estados y en la senda del progreso no solamente debe orientar su atención en la educación y la salud a la vanguardia de las necesidades humanas, sino también a las políticas de Seguridad y Defensa que en palabras de las Naciones Unidas “se llevan adelante para preservar la vida, la libertad de los habitantes, la integridad territorial y la protección de los recursos naturales” (Naciones Unidas, 2017).

Los océanos y los mares abarcan más del 70% de la superficie global, son fuente alimentaria, de materias primas y minerales, de recursos energéticos renovables, regulador climático, productor de la mayor parte del oxígeno con el que contamos en la atmósfera (más que los bosques y selvas terrestres), aportan riqueza y desarrollo económico, son generadores de recursos alimentarios y laborales en la pesca, la industria, el comercio, el turismo, la ciencia y el transporte marítimo (moviliza el 90% carga mundial); estas bondades conllevan a que cerca del 40% de la población mundial viva en los litorales (de Andrés y Barragán, 2016, p.66) y desde esa perspectiva los elementos demográficos y de urbanización por las actividades que desarrollan generan una presión importante sobre los litorales, sin abordar las sensibilidades que se podrían ejercer en la competencia geopolítica y estratégica por los mares.

Ante las circunstancias descritas previamente y la importancia indiscutible de los mares y océanos para la humanidad están presentes varias organizaciones, tratados, convenios y normatividad para el ejercicio y buenas prácticas de los Estados como, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar), la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio

Ambiente (PNUMA), el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los Buques, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco); la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental y la Organización Marítima Internacional (OMI) entre varias, cuya cooperación es determinante para regular la seguridad, protección, desarrollo sostenible respecto al impacto ambiental, social y económico que el uso los recursos marítimos está generando a nivel global y doméstico.

3.2. La afectación del océano frente al desarrollo

La presión humana sobre los océanos va aumentando significativamente, el 40% de la población mundial, esto es 3.000 millones de personas, viven a menos de 60 Km. de la costa, (De Andrés y Barragán, 2016, p.66), el Departamento de Asuntos económicos de Naciones Unidas menciona que es la mitad de la población y esa proporción podría elevarse a las tres cuartas partes para el año 2020, además que muchos de los pobres del mundo están hacinados en las zonas costeras (Naciones Unidas, 2016). Actualmente, hay cerca de 2.200 millones de seres son pobres o están al borde de la pobreza en el mundo (PNDU, 2014), esto es un 29% de la población; hipotéticamente, cerca de 870 millones de pobres habitan en los litorales en el mundo. Salvador García refería que los recursos que aportan los océanos están en peligro de desaparecer, y los tres principales peligros están en la sobrepesca, la acidificación del mar y los plásticos, basuras y desperdicios de procesos industriales y mineros arrojados (García, 2017).

Los océanos contribuyen a mitigar la pobreza ya que han son fuente de supervivencia alimentaria y de actividades relacionadas cuando estas se desarrollan de manera sostenible, son fronteras económicas por la ingente riqueza para impulsar el desarrollo en las industrias de transportes, pesca, energía y tecnologías entre varias; las industrias marítimas generan producción y ocupación más aún cuando la economía marítima crece a la par con el aumento de la población mundial (OECD, 2016); sin embargo, genera presión sobre los litorales, más aún cuando los conglomerados que habitan en los litorales, estuarios o cerca a fuentes hídricas se encuentran en situación de pobreza, que en la mayoría de los casos carecen de servicios públicos, sistemas de tratamiento de aguas servidas, residuales y emisarios

submarinos, además es limitada la recolección adecuada de basuras y residuos sólidos que infortunadamente en un alto porcentaje terminará en el agua contaminando los litorales; sin infraestructura de recolección de la basura, los desechos se arrojan a ríos, canales o en las mismas calles, resultando un caos sanitario.

Adicionalmente, la influencia en el medioambiente procedente de sectores industriales y urbanos debido a las emisiones antropogénicas de carbono que son asimiladas por los océanos provocando su acidificación, aumento en la temperatura y niveles que a su vez hacen variar las corrientes causando pérdida en la biodiversidad y hábitat de especies nativas, cambio en patrones de migración y aumento en los fenómenos meteorológicos. Así que el apetecido desarrollo con valor cero, no existe en las condiciones actuales, adicionalmente la salud de los océanos se agrava, escrito anteriormente, por la contaminación que recibe del continente vía fluvial o directamente. La contaminación sobre los océanos ha existido siempre a través de la historia pero en los últimos tres siglos la industrialización ha generado la degradación de manera exponencial, especialmente la que proveniente de las zonas costeras a medida que han aumentado los vertidos industriales, la escorrentía procedente del agro y de los plásticos (entre 4,8 y 12,7 millones de toneladas de residuos plásticos terminan en los océanos del mundo cada año, en micro y macro polímeros).

Casi se podría generalizar que las grandes poblaciones ubicadas en los litorales, en las riberas de los ríos y lagos, especialmente polos de desarrollo en China, Indonesia, Nueva Zelanda, EE.UU, Suiza, India, México entre otros países, tienen métodos diferenciales de disposición de residuos; centros industriales que no contemplan mecanismos de reciclaje en China o casos contrarios como en Japón, Noruega e Irlanda con altos índices de reciclaje, sistemas de incineración que contaminan el aire como en Singapur o aspectos culturales como en Yakarta (ciudad que más crece en el mundo) que arrojan basura a los ríos, ciudades pobres como Bombay y Puerto Príncipe cuya disposición única de residuos es el espacio público, pero que finalmente grandes cantidades de residuos son vertidas a los mares (Alder Ben, 2016).

3.3. Las amenazas sobre el espacio azul colombiano

La producción nacional es la generadora de la riqueza necesaria y soporte de las naciones, de ahí la importancia de proteger los activos económicos de las amenazas actuales o nuevas amenazas que son inherentes

a todos los espacios y territorios de los cuales no están exentos los espacios marítimo, costero, insular y fluvial que por demás presentan características propias y sensibles en temas ambientales y geoestratégicos, requiriendo la mayor atención en materia de seguridad y protección en sus activos naturales actuales y potenciales. La evolución de la conflictividad, de las nuevas amenazas o efectos de desestabilización demandan de múltiples acciones en materia de seguridad multidimensional (OEA, 2008), un concepto que no desdibuja lo tradicional de la amenaza en el sentido de proteger las fronteras y las instituciones mediante las capacidades militares y las estrategias de Estado sino que para el caso que nos atañe las complementa; es la evolución de un concepto que nació al final de la Guerra Fría y en el contexto de la globalización, la OEA la ha definido como “...*el nuevo concepto de seguridad hemisférica amplía la definición tradicional de defensa de la seguridad de los Estados, a partir de la incorporación de las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales*”(OEA, 2003).

Las nuevas amenazas que se manifiestan con la presencia del terrorismo, el tráfico de drogas, la exclusión social, los riesgos a la salud, la trata de personas, ataques a la seguridad cibernética, los desastres naturales y las armas de destrucción masiva, disputa de espacios marítimos por parte de nuevos poderes emergentes, diferendos limítrofes, la presencia de fenómenos intermésticos (Bobeá, 2011) y la asimetría de las nuevas amenazas, que suelen ser afrontados por el Estado mediante la integración de medios diplomáticos, jurídicos y de defensa.

La protección del espacio azul le atañe al *Poder Marítimo*, instituciones y organizaciones relacionadas para afrontar los desafíos y retos que las amenazas conllevan. El espacio marítimo colombiano ha sido infortunadamente afectado en su soberanía e integridad por la debilidad política, diplomática y jurídica; por el mal uso en las líneas de comunicación marítima con la presencia del contrabando, narcotráfico y tráfico ilícito y por el manejo indebido de los espacios marítimos y costeros desde el punto de vista de ordenamiento costero y ambiental, la inadecuada explotación de los recursos del mar, entre varios.

Con relación al espacio insular colombiano, amenazado en sus áreas marítimas por el expansionismo jurídico nicaragüense, está representado en el Caribe por el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuya presencia histórica avalada por la Corte Internacional

de Justicia en 2012, se encuentra a una distancia de la costa Caribe continental alrededor de 720 kilómetros y le permite generar al país entre otras variables la presencia colombiana en el 33% del mar Caribe, fortaleza que debe ser objeto permanente e inamovible de revisión y seguimiento en la agenda de todos los poderes e instituciones del Estado y un minucioso control por parte de los organismos de la Defensa Nacional.

En el *Artículo 2* de la Constitución Política (López, 2004) se incluyó entre los fines del Estado: “[...] defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial [...]”, la defensa y protección ante las amenazas potenciales, entre ellas, las amenazas a las áreas marítimas.

Con la promulgación de la *Ley 10 de 1978* se dictan normas relativas al Mar Territorial, la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental, entre otras, permitiendo tener una legislación nacional y propia, además presenta algunos conceptos de las convenciones sobre el Derecho del Mar. Colombia participó en la reuniones que dio origen al Tratado Internacional de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar), en la I Conferencia en Ginebra el país hace parte en las convenciones relativas a la Plataforma continental, la Pesca y conservación de los recursos vivos en alta mar; con relación a la Convención de Jamaica de 1982 el país firmó pero hasta el momento no ha ratificado la Convemar (Dimar, 2016), el *Artículo 101* de la Constitución Política de Colombia de 1991, capítulo 4 “Del Territorio” reza: “también son parte de Colombia, el Subsuelo, el Mar Territorial, la Zona Contigua, la Plataforma Continental, la Zona Económica Exclusiva”, lo importante de este Artículo es que refiere la Zona Contigua que no menciona la *Ley 10 de 1978*; también se emitió la *Ley 1436 de 1984* fijando las Líneas de base rectas, a partir de las cuales se miden las áreas marítimas consagradas en el Derecho del Mar.

La seguridad marítima involucra diversas facetas que unidas a la trascendencia mundial, histórica, variada y compleja del sector a originado que se implementen varios convenios y tratados internacionales. En primera instancia, se deben resaltar los desarrollados por la Organización Marítima Internacional – OMI. Entre ellos, el Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974 (Solás); el Convenio Internacional de prevención por Contaminación de los Buques de 1973 y su Protocolo de 1978 (Marpol); el Convenio que define el Reglamento Internacional para prevenir Abordajes de 1972; el Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia de Gente de Mar de 1978; el Convenio

Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos de 1979; el Código Marítimo Internacional de Mercancías Peligrosas (IMDG) y Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima. Todos ellos, involucran alguna mención sobre seguridad en el mar (UNODC, 2005).

En iguales circunstancias la Seguridad Marítima referida a la seguridad de la operación en la navegación cuyo propósito es evitar que se produzcan accidentes en el mar, proteger la vida humana y el medioambiente y, de manera similar surge el concepto de Protección Marítima referida a la seguridad contra ataques terroristas o contra actos malintencionados de terceros que pretendan atentar contra las naves y las instalaciones portuarias (Guzmán, Seguridad en el mar, p.16), conceptos que se condensan a nivel nacional bajo los parámetros presentados en la Seguridad Marítima Integral (Dimar, 2013), liderada por la Dirección General Marítima. En esta instancia cabe anotar el fortalecimiento que adelanta la Autoridad Marítima con la propuesta de la Estrategia de Seguridad Marítima Integral donde incluye conceptos relativos a la Seguridad física y náutica, Seguridad marítima y portuaria, Seguridad jurídica y Protección del medio marino, que son las bases para la propuesta de modelos de Desarrollo Marítimo, para ser operacionalizadas en “...las actividades *offshore*, la gestión costera y fluvial, que se convierten en polos de desarrollo para la nación” (Comisión Colombiana del Océano, 2016, p.55).

4. LA PROTECCIÓN A LA ECONOMÍA Y LOS INTERESES MARÍTIMOS

4.1. Interacción de la economía y el desarrollo con el Poder Marítimo¹⁰

La presencia del océano ha sido vital en el desarrollo económico de las grandes civilizaciones en la historia, que ubicadas en riveras y litorales fomentaron el agro, la siderurgia, las artesanías, la construcción de

10 La Armada de Chile define Poder Marítimo como la capacidad de crear, desarrollar, explotar y defender los Intereses marítimos de un país, tanto en la paz como en la guerra. En el más amplio de los sentidos, es poder o influencia, política, económica y militar ejercida a través de una habilidad para usar el mar en beneficio propio. Es decir, corresponde a la influencia que, en virtud de ese poder, puede ejercer un país, en o desde el mar, en los acontecimientos que afectan sus intereses, donde quiera que estos se encuentren. Recuperado de: La Doctrina Marítima, el Poder Marítimo Nacional, p. 47, promulgado en 2009 por el Comandante en Jefe de la Armada, Almirante Rodolfo Codina Díaz.

embarcaciones y el comercio, generando el avance económico y político. La influencia (o poder) marítima ha permitido que las sociedades se apropien del uso del mar (crear, desarrollar, explotar y defender) como un instrumento para el desarrollo de sus intereses, entre ellos los económicos. Además, el uso del océano ha sido de vital importancia en cuanto a que ha sido utilizado (de facto) como una herramienta estratégica de las principales potencias mundiales en los escenarios propios o externos.

El pensador Alfred Thayer Mahan (1890) argumentaba que “el Poder Marítimo es la base vital del poderío de un Estado...” y que el Poder Marítimo y el desarrollo económico estaban profundamente relacionados, siendo necesario proteger el comercio y proyectar el poder a través del mar para asegurar tal vitalidad. (Díaz, Rodríguez & Uribe, 2016, p.42). La elaborada tesis del Ciclo Marítimo Virtuoso – CMV de Geoffrey Till (2007) que trata del mantenimiento del comercio marítimo y la explotación de los recursos marítimos, protegidos por las Fuerzas Navales para garantizar la supremacía marítima (p.42), permite afirmar sobre la importancia de los elementos económicos (recursos, comercio, etc.) por lo cual son objeto de protección dentro de los intereses del Estado.

El británico Richard Hill afirmaba que “...el *Poder Marítimo* es la capacidad de usar el mar, ello puede resultar fuertemente favorable para un Estado en representaciones económicas, a través del resguardo de los elementos de la economía...” (Bonilla & Carrillo, 2015).

El ejercicio del *Poder Marítimo*, no procede de la normatividad ni la dialéctica, corresponde a la capacidad para influir, controlar, y decidir realmente sobre todos los aspectos relacionados con el espacio marítimo y los intereses del Estado, manifestándose en presencia, acciones reales y legales, Seguridad y Defensa y, estructuras y sistemas. Los elementos del *Poder Marítimo* “son los *Intereses marítimos* que le otorgan la sustancia y el Poder Naval que los defienden” (p.53).

4.2. De los Intereses Nacionales a los Intereses Marítimos

Los Estados protegen la economía como un activo vital y de supervivencia ya que representa la energía que da sustento y proporciona medios a los demás poderes, sin embargo la connotación usualmente alude a modelos económicos (mercado libre, planificado, mixto, etc.), a decisiones de la hacienda pública (proteccionismo o apertura económica)

o a indicadores propios de la economía doméstica (crecimiento, empleo, inflación, etc.); pero el caso que nos atañe, la protección a la economía hace referencia a la prevención, custodia, control, seguridad y defensa de la infraestructura, capital instalado, recursos naturales, activos productivos y actividades marítimas que generen riqueza a la economía, correspondiendo a los más altos intereses de la Nación.

La Constitución Política (CPN) en el Título XII dispone de manera específica de cuarenta y un artículos (41) para proteger y limitar los alcances de la economía nacional, haciendo que el papel del Estado en materia económica sea integral y distributivo al garantizar a los ciudadanos empleo, educación, salud, la protección social y servicios públicos, pero a la vez dispone de límites en cuanto al alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural y esto lo evidencia al proteger los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo y el patrimonio arqueológico; pero además lo evidencia mediante su capacidad de intervención cuando se trata “...*de la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados*” “...*con el fin de, “...conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano*” (art. 334 CPN); obliga al Estado y los ciudadanos a proteger una larga lista de derechos individuales de carácter fundamental, económico y social, así como la protección a “...*los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica*” (art.88 CPN) (López, 2004).

En el constructo de las acciones y obligaciones institucionales la promulgación del Plan de Nacional de Desarrollo Nacional en adelante PND (art. 339 CPN) que se lleva a cabo como una política de cada gobierno, lo que debería corresponder a una política de Estado y que entre los años 2015 y 2018 se rige bajo los parámetros de la *Ley 1753 de 2015* bajo el lema “Todos por un nuevo país”; en su contenido contempla en el *Artículo 4* algunas estrategias regionales prioritarias con relación a la gestión territorial y a la promoción para el desarrollo, incorporando estrategias transversales para la región Caribe como la prosperidad, equidad y no pobreza extrema, y para la región Pacífico como el desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental. En

otro sentido el mismo PND a través de su objetivo de Seguridad, Justicia y Democracia para la construcción de Paz, permite al Ministerio de Defensa Nacional (MDN) desarrollar la Política de Defensa y Seguridad (2015-18), cuyo objetivo general reza:

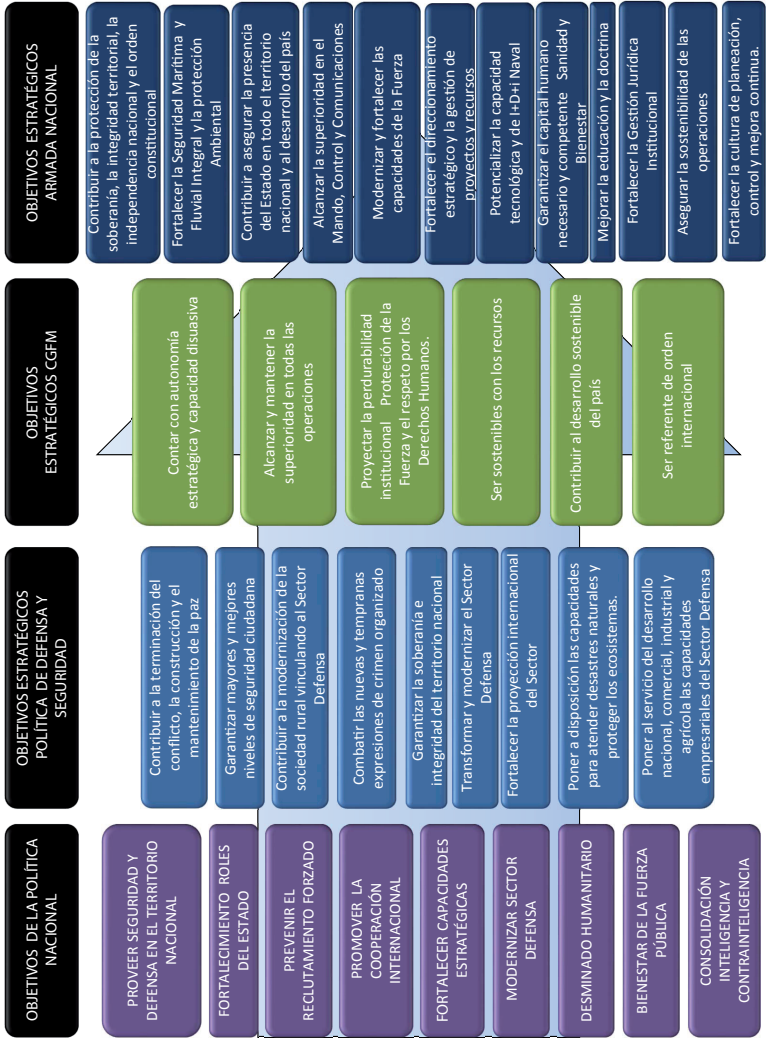
Coadyuvar a la terminación del conflicto armado, la consolidación de la paz, el desarrollo socioeconómico, la defensa de los intereses nacionales y el mejoramiento de la seguridad pública y ciudadana, mediante el mantenimiento de una Fuerza Pública moderna, fortalecida, motivada y operativa (Mindefensa, 2016, pp.15-16).

En el mismo sentido, el Poder Naval, materializado en la Armada Nacional ha establecido el Plan Estratégico 2015-18, con base en parámetros del nivel superior (PND, PNOEC, Políticas de Defensa y Seguridad 2015-18 del MDN, Plan Estratégico Militar de Comando General FF.MM), que se conectan con la proyección institucional en el marco del Plan de Desarrollo 2030, para articular y derivar los objetivos para el logro de los intereses nacionales respecto al entorno de responsabilidad (*Figura No. 1*). Los objetivos estratégicos de la Armada Nacional de Colombia han permitido diseñar estrategias y materializarlas con líneas de acción y métodos que trascienden entre otros lugares a las regiones Caribe y Pacífico que atañen a su órbita jurisdiccional, para apoyar y complementar la inasequible tarea del sector público y privado para satisfacer las necesidades básicas de las comunidades donde los resultados corresponden a un reto en materia de seguridad y bienestar social y económico como móviles de los intereses nacionales y elementos clave de la prosperidad nacional, según lo determina de manera explícita la CPN en su *Artículo 2*.

Los Intereses Nacionales (IN) establecidos de manera implícita o explícitamente en la Constitución Política Nacional, como los intereses vitales o aquellos ligados a la existencia misma de la Nación colombiana son:

“... i) La supervivencia de Colombia como una nación libre y soberana, que garantice la integridad territorial, la seguridad de sus habitantes y preserve los valores fundamentales, la identidad cultural y la biodiversidad del País, ii.) Una economía sana y creciente que asegure el bienestar de la población, iii.) La estabilidad interna, que permita la libertad política, la protección y defensa de los Derechos Humanos y garantice la vigencia de las instituciones democráticas, iv.) Una política exterior orientada hacia la integración regional y mundial” (Uribe, 2017).

Figura 1. Alineación de Objetivos Estratégicos 2015-2018 para la Armada Nacional.



Fuente: Tomada de Plan Estratégico Naval 2015-18 – Armada Nacional de Colombia (2016)

La Política Nacional del Océano y espacios Costeros (PNOEC), diseñada en el seno de la Comisión Colombiana del Océano contempla dentro de los principios: la unidad territorial de los espacios oceánicos y costeros como parte integral del Estado; el interés del Estado desde la visión del desarrollo de las potencialidades de los océanos; el equilibrio entre el desarrollo económico y la sostenibilidad de sus recursos; la multisectorialidad desde el punto de vista de la participación de sectores y disciplinas y, la participación comunitaria; con base en ello se promueve el desarrollo sostenible del océano y los espacios costeros así como los *Intereses marítimos* de la Nación (IMN).

Los Intereses marítimos Nacionales (IMN) del Estado colombiano corresponden a: 1. Soberanía e integridad del territorio marítimo nacional, 2. Conciencia, Apropiación Territorial y Cultura Marítima, 3. Recursos Ambientales Marino-Costeros, 4. Educación Marítima, 5. Investigación Científica, Tecnológica y de Innovación, 6. Poder Naval, 7. Seguridad Integral Marítima, 8. Ordenamiento Marino-Costero, 9. Transporte y Comercio Marítimo, 10. Turismo Marítimo y Recreación, 11. Industria Naval y Marítima, 12. Minería Marina y Submarina, 13. Pesca y Acuicultura. (CCO, 2017, p.65).

Si bien la importancia de cada uno de los IN es igual, ante la orientación descrita y elaborada respecto a la protección de la economía, se alinean con los Intereses marítimos Nacionales (IMN), considerando la flexibilidad conforme a las circunstancias políticas, socioeconómicas o de seguridad del momento. Los IMN son transversales a los IN, no obstante, se proponen los IMN más relevantes dentro del nivel de los IN. (*Tabla 2*)

Presentar una escala de importancia y atención de los IN propios con la propuesta de Donald Nuechterlein (Intereses Vitales, de supervivencia, importantes y periféricos) (Nuechterlein, s/f) es orientador mas no definitivo, ya que la realidad de cada Estado presenta factores disímiles que determina el nivel de intensidad de los IN y de allí su toma de posición para garantizarlos; sin embargo la protección de cada uno de los intereses de una Nación propios corresponde a una tarea integral de todas las instancias y poderes del Estado, cobra especial interés en este caso particular cuando se hace referencia a la protección de los IMN por parte del Estado mediante el Poder Naval Armada Nacional componente del Poder Marítimo, cuya ingente tarea representa la acción de una Potencia Oceánica.

Tabla 2. Intereses Nacionales e Intereses marítimos (PNOEC)

Escala	Vital	Supervivencia	Importante	Periférico
INTERESES MARÍTIMOS NACIONALES	Supervivencia de Colombia como una nación libre y soberana	Economía sana y creciente que asegure el bienestar de la población	Estabilidad interna, que permita la libertad política, protección y defensa de los DDHH y garantice la vigencia de instituciones democráticas	Una política exterior orientada hacia la integración regional y mundial
	Soberanía e integridad del territorio marítimo nacional			
			Conciencia, Apropiación Territorial y Cultura Marítima	
	Recursos Ambientales Marino- Costeros			
		Educación Marítima		
		Investigación Científica, Tecnológica y de Innovación		
	Poder Naval			
		Seguridad Integral Marítima		
				Ordenamiento Marino-Costero
				Transporte y Comercio Marítimo
				Turismo Marítimo y Recreación (Periférico)
		Industria Naval y Marítima		
		Minería Marina y Submarina		
		Pesca y Acuicultura		

Nota. Elaboración propia con base en los Intereses Nacionales consolidados por (Uribe et al., 2017) los *Intereses marítimos* incorporados en la PNOEC y la escala de IN que presenta D. Nuechterlein.

El IN “Supervivencia de Colombia como una nación libre y soberana”, alinea el IMN de Soberanía e integridad del territorio marítimo nacional en el sentido de ser la más loable, difícil e imperiosa tarea que trasciende en todos los centros del poder nacional para mantener incólume el legítimo y soberano espacio marítimo en el Caribe y Pacífico a la luz del *Artículo 101* de la CPN, con la posibilidad de ampliarlo en áreas limítrofes aún no definidas, además generar la conciencia política y jurídica respecto a las demandas que se ciernen como amenazas por parte de países limítrofes del Caribe. La economía del futuro en los mares depende de las acciones de gobernanza marítima bajo el cobijo constitucional, la *Ley 10 de 1978*, los *Decretos 1946 de 2013 y 1119 de 2014* (Zona contigua integral) y normas derivadas, sin dejar de atender de modo especial lo atiente a tratados y convenios en materia del fortalecimiento de la Autoridad Marítima en beneficio del desarrollo marítimo.

El IMN Recursos Ambientales Marino-Costeros, se alinea con el primer IN en razón de la importancia que reviste el mar para el país bioceánico, los ecosistemas y la biodiversidad marina contrastan con la sensibilidad de las mismas, exigen un alto grado de coordinación, cooperación, manejo y protección con la autoridades como el Ministerio del Medio Ambiente (MADS), Parques Nacionales, las Corporaciones autónomas regionales (CARs), Ideam e Invemar, entre otros, ante la necesidad de conservar los recursos y ecosistemas para el bienestar y desarrollo a futuro (sostenimiento de los procesos naturales y socio-económicos), la biodiversidad marina exige estrategias e investigación para el manejo pesquero por parte de las autoridades ambientales y administradoras de recursos pesqueros (AUNAP), y adicionalmente, se obra en materia de la calidad ambiental y, seguimiento y gestión relacionada con el cambio climático.

Con relación al IMN Poder Naval, es imperativa la presencia de la Fuerza Naval preparada, entrenada y disponible para enfrentar las potenciales situaciones de crisis, conflicto o guerra, con capacidades para responder a las múltiples amenazas y en diversos escenarios, haciendo énfasis a los dispuesto en el *Artículo 217 CPN*, pero especial contribución se materializa en la Estrategia Naval evidenciados en los vértices de la Estrategia Pentagonal, donde contempla los roles del Desarrollo marítimo y fluvial, protección del medioambiente, de Defensa y Seguridad Nacional y Seguridad Marítima y Fluvial, cuyas responsabilidades comparten con la Autoridad Marítima.

El IN de “Propender por una economía sana para asegurar el bienestar de la población”, comprende el INM de la Educación marítima, en el deber de transformar y potenciar el conocimiento pertinente en todos los niveles formativos. Adicionalmente a través del INM de la Investigación Científica, Tecnológica y de Innovación, profundizar y tecnificar sobre los procesos naturales y antropogénicos y en todas las áreas del saber trascendiendo a lo social, económico y jurídico.

El INM Seguridad Integral Marítima, orientado a gestionar y mitigar los riesgos antrópicos y naturales que provienen de la actividad marítima, los cuales tienen influencia en aspectos económicos, como el tráfico de buques, la protección de la infraestructura portuaria, la seguridad de las personas, bienes y actividades en espacio marítimo, fluvial y costero, la protección marítima de las amenazas a los buques e instalaciones portuarias, la preservación del ambiente marino dentro de los criterios de sostenibilidad y conservación, la seguridad operacional o de navegación segura, así como mitigar los impactos físicos en instalaciones y buques, de la contaminación al medio marino por hidrocarburos o sustancias nocivas, colisiones, encallamientos, incendios a bordo de buques.

El IMN Industria Naval y Marítima, lo representa el desarrollo de la ciencia y tecnología, y la capacidad de astilleros como activo estratégico nacional, que coadyuva significativamente a creación de la estructura del Poder Naval, y orientado desarrollar el programa Plataforma Estratégica de Superficie (PES), así como la obtención de “capacidades empresariales y tecnológicas orientadas al diseño, construcción, mantenimiento, reparación, modernización y desmantelamiento de buques y artefactos navales” (CCO, 2017, p.34).

El IMN Minería Marina y Submarina representa un importante patrimonio para las generaciones venideras orientadas al “crecimiento económico, generación de empleo, aumento en las exportaciones, convergencia y desarrollo regional, se requiere del abastecimiento de hidrocarburos, ampliando la cobertura de energía eléctrica y gas natural” (CCO, 2017, p.86); es imprescindible en principio la protección del espacio territorial marítimo para asegurar la exploración, explotación y producción de recursos minerales, petrolíferos y de gas *offshore* que está en la agenda estratégica energética mundial y, con los hallazgos recientes de gas y petróleo significa un potencial económico invaluable para el Caribe y Pacífico colombiano, contando además con el desarrollo de la

infraestructura industrial de refinerías y petroquímica; adicionalmente se debe contar con el potencial sumergido aún sin explorar como los campos de nódulos polimetálicos y otros aún de difícil extracción.

El IMN Pesca y Acuicultura, es potencialmente favorable, pese a la alta biodiversidad hay bajo volumen, para la industria pesquera de captura radica en fortalecer la investigación, la capacitación de pescadores, apoyar la reconversión de la flota, lograr la disminución de los costos de la actividad y desarrollar inversión privada ya que son escasas las industrias del ramo; otros elementos clave son el desafío para la sostenibilidad del sector, control de pesca ilegal extranjera, la sobrepesca y la contaminación, para potenciar la actividad frente a las oportunidades que brinda el espacio marítimo para el desarrollo y crecimiento económico en las costas. (CCO, 2017, P.36)

El IN “Estabilidad interna que permita la libertad política, protección y defensa de los DDHH y garantice la vigencia de instituciones democráticas”; contempla en esta propuesta alinear el IMN Conciencia, Apropiación Territorial y Cultura Marítima; aunque no reviste la importancia de otros intereses, si la trascendencia y la prioridad en su acción permanente ya que se centra en el hombre colombiano y su actitud frente al mar. A pesar de la condición bioceánica a través de la historia no se ha logrado tener una conciencia colectiva marítima que permita identificar las capacidades y limitaciones del territorio marítimo y costero y el valor actual y potencial de los océanos; por lo tanto, es preciso promover, generar y fortalecer la conciencia y apropiación territorial marítima, en principio mediante la promoción de programas académicos orientados al mar a todo nivel de la educación, formación y especialización, que permita crear las condiciones en todos los habitantes, sectores e instituciones para incorporar planes y programas y políticas estatales, “asegurando su atención, protección, reglamentación y promoción, con el propósito de mejorar de manera decisiva la calidad de vida de los habitantes” (Comisión Colombiana del Océano, 2016, p.32). Se colige que estos elementos de manera integral, coordinada y complementaria, permitirán que en el desarrollo económico y de bienestar en las costas Caribe y Pacífico, un desarrollo sostenible que permita superar los márgenes de pobreza y potenciar la riqueza de manera sostenible.

CONCLUSIONES

Existe una paradoja socioeconómica en las regiones Caribe y Pacífico colombianas debido a que le genera al Estado cerca de la cuarta parte de

la producción (PIB) no obstante, no se ve compensado en la renta regional ni en los ingresos per cápita de sus habitantes, a esta condición se agrega el deterioro histórico y paulatino de los indicadores sociales que les ha impedido salir de la trampa de la pobreza. Tal situación ha afectado de manera paulatina el desarrollo económico sostenible de las comunidades litorales.

La limitada de inversión pública y privada de infraestructura en las regiones Caribe y Pacífico en años anteriores, así como las condiciones geográficas, culturales, ambientales y de seguridad ha impedido que cerca del 38% de la población colombiana que habita las regiones tengan un desarrollo económico adecuado. Si bien el propósito global (PNUD) ha sido la disminución de la pobreza mundial, en el país (y más acentuado en los litorales) ha sido más lenta que en países los asiáticos o de ALC.

Las potencialidades y oportunidades de riqueza y recursos en las regiones litorales son opuestas al desarrollo humano de las comunidades, generando un alto costo de oportunidad en cuanto a riqueza regional, desarrollo económico marítimo y bienestar social en los litorales. Con la reciente implementación de megaproyectos de infraestructura de vías 4G y puertos se prevén a futuro resultados positivos en materia de empleo e inversión en las regiones Caribe y Pacífico.

Colombia afronta amenazas de naturaleza multidimensional, muchas de ellas en el entorno del espacio marítimo y costero, donde se ha afectado la integridad territorial (diferendos marítimos), seguridad humana (pobreza y seguridad), protección a los recursos naturales (desastres naturales, explotación inadecuada de recursos y contaminación), que son mitigados de manera integral y coordinada permitiendo controlar los citados fenómenos mediante la aplicación legal y mecanismos coercitivos de seguridad e instituciones del Estado y el Poder Marítimo.

La economía nacional es el motor de los demás poderes del Estado, por tal motivo es considerada como un interés nacional desde la óptica constitucional, de igual manera los elementos, variables y resultados en materia de desarrollo económico como la producción nacional, los sectores de la economía, los factores de producción, el empleo, pobreza, bienestar y desarrollo entre varios, están en la órbita de los intereses de la nación y sus resultados en las regiones Caribe y Pacífico, representan un reto a la institucionalidad.

Los Intereses marítimos al igual que los intereses nacionales corresponden a las aspiraciones del Estado que se relacionan con el aprovechamiento y uso del espacio marítimo y todas las actividades afines, cada uno de los Intereses marítimos trasciende en el desarrollo actual y potencial de la economía. El Poder Marítimo y el desarrollo económico están relacionados debido a la necesidad de proteger dichos intereses.

En la medida que las actividades de Puertos, Marina Mercante, Industria Naval, Pesca, Turismo, Hidrocarburos *Offshore*, entre otras se desarrollen de manera sostenible, el desarrollo económico proporciona la renta que detenga la trampa de la pobreza en las regiones Caribe y Pacífico a mediano plazo. La educación y cultura marítima es un elemento transversal y prioritario en la aplicación a los demás Intereses marítimos que lograría el fortalecimiento de la conciencia marítima nacional.

Colombia afronta amenazas de naturaleza multidimensional, muchas de ellas en el entorno del espacio marítimo y costero, donde se ha afectado la integridad territorial (diferendos marítimos), seguridad humana (pobreza y seguridad), protección a los recursos naturales (desastres naturales, explotación inadecuada de recursos y contaminación), que son mitigados de manera integral y coordinada permitiendo controlar los citados fenómenos mediante la aplicación legal y mecanismos coercitivos de seguridad e instituciones del Estado y el Poder Marítimo.

REFERENCIAS

- Aguilera, Reyna, Orozco, Yabrudy&Barcos (2017), *Evolución socioeconómica de la región Caribe colombiana entre 1997 y 2017, Documento de Trabajo del Centro de Estudios Económicos Regionales*, Banco de la República, No. 258, Cartagena. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtseru-258.pdf
- Alder, Ben. (29 octubre 2016) ¿Qué ciudad es la que genera más basura en el mundo?, *ElDiario.es*, Recuperado de: http://www.eldiario.es/theguardian/ciudad-genera-basura-mundo_0_574293331.html
- Alviar, M. (abril de 2015), *Economía Azul, Una revisión en el marco de nuevas tendencias en Economía*, [diapositivas de PowerPoint]. pp 29-30. Recuperado de: <http://www.bioeconomia.mincyt.gob.ar/wp-content/uploads/2014/12/1.-Econom%C3%ADa-azul-A.-Alvial.pdf>
- Arias, A. (2012). *“La Nueva economía colombiana”*. Bogotá, DC. Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda. P,71.
- Banrepública (2015). *Factores de producción*. Recuperado de: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/factores_de_producci3n
- _____. (2015) *La Economía Azul Gunter Pauli*, Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/agua/la-economia-azul>
- Bobeá, Lilian, (junio de 2011), *La dimensión intermística de una decisión pragmática*, *Redsal*. Recuperado de: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-bobeá-jun-2011.pdf>
- Bonilla & Carrillo (4 abril 2015), *El Poder Marítimo como instrumento geopolítico para alcanzar el poder en el siglo XXI*, en *Vox Politicon*, Recuperado de: <https://voxpolitikon.wordpress.com/2015/04/04/>

el-poder-maritimo-como-instrumento-geopolitico-para-alcanzar-el-poder-en-el-siglo-xxi/

CCO (2017), *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros*, Comisión Colombiana del Océano, Editorial, Secretaría General, Bogotá.

Comisión Colombiana del Océano (2016), *Hacia una Potencia Océánica*, Secretaría Ejecutiva Comisión Colombiana del Océano, Bogotá, p.55

Concejo Nacional de Competitividad. (2017), *Informe Nacional de Competitividad 2016-2017*, recuperado de: https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/11/CPC_Libro_Web_2016-2017.pdf

Concejo Privado de Competitividad (2017), *Desempeño Logístico: Infraestructura, Transporte y Logística: Informe Nacional de Competitividad 2016-2017*, recuperado de: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2016-2017/desempeno-logistico-infraestructura-transporte-y-logistica/>

DANE (2016), “*Boletín técnico Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016*”. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_16.pdf

De Andrés, M., & Barragán, J. M. (2016). Desarrollo Urbano en el Litoral a Escala Mundial. Método de Estudio para su Cuantificación. *Revista de Estudios Andaluces*, 33(1), 66.

Díaz, Uribe&Rodríguez, (2016), *Estrategia Marítima, evolución y prospectiva*, Ed. Esdegue, Bogotá

DIMAR. (2016), *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982)*, Recuperado de: <https://www.dimar.mil.co/content/convencion-de-las-naciones-unidas-sobre-el-derecho-de-mar-1982-Convemar-no-parte-0>

DIMAR (2013), *La Dirección General Marítima lidera fortalecimiento de la Seguridad Marítima Integral*, Recuperado de: www.dimar.mil.co/content/la-direccion-general-maritima-lidera-fortalecimiento-de-la-seguridad-maritima-integral

Dinero, (30 marzo 2017). *Más allá de Odebrecht: ¿Cómo van los proyectos de infraestructura?* Recuperado de: <http://www.dinero.com/edicion->

impresa/informe-especial/articulo/infraestructura-avance-de-los-proyectos-de-vias-en-colombia/243431

Dinero (6 octubre 2015), *Las empresas más grandes del país por regiones*, Recuperado de: <http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/las-empresas-mas-grandes-del-pais-regiones-2015/209423>

Dinero (5 marzo 2017), *Colombia hace en el Caribe el mayor hallazgo de gas en los últimos 28 años*, Recuperado de : <http://www.dinero.com/empresas/articulo/Ecopetrol-confirma-su-tercer-hallazgo-de-gas-offshore/244853>

Galvis, Moyano&Alba (2016) *La persistencia de la pobreza en el Pacífico colombiano y sus factores asociados*, Documentos de trabajo sobre economía Regional, Banco de la República, No. 238, Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_238.pdf

Gálves, A (2004) *El Utis Possidetis Juris y la Corte Internacional (CIJ)*. Uninorte, Recuperado de: http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/21/6_EL%20UTI%20POSSIDETIS%20JURIS_DERECHO_No%2021.pdf

García, S. (11 julio 2017), *Los tres peligros que amenazan a los océanos*, El Financiero.com.mx, Fuente Deutsche Welle, Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/los-tres-peligros-que-amenazan-a-los-oceanos.html>

Guzmán, Jose Vicente. Algunas implicaciones legales de los códigos IGS y PBIB1 [en línea]: *REVISTA e – Mercatoria Volumen 6, Número 2 (2007)* En línea en: Disponible en: <https://www.revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/download/2059/1846>

Kalmanovich, S. (27 agosto 2017), *La prosperidad de la región Caribe*, Opinión Diario El Espectador, Recuperado de: www.elespectador.com/opinion/la-prosperidad-de-la-region-caribe-columna-710165

López, J. O. (2004). *Constitución política de Colombia*. Plaza y Janes Editores Colombia SA.

Mejía & Ardila, (2017), *Las nuevas amenazas*, Ponencia “Retos del Derecho Internacional con relación a las Amenazas a la Seguridad y la Defensa del

PhD Mejía Azuero Jean Carlo, presentada en el Simposio Internacional de Seguridad y Defensa CREES- ESDEGUE, junio 13-16 de 2017 las Amenazas a la Seguridad, Bogotá.

Minagricultura (2015), *Colombia, cifra en pesca 2014*, pp 3-25), Recuperado de: http://aunap.gov.co/wp-content/uploads/2016/05/Pesca_en_cifras.pdf

Mindefensa (junio 2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad, 2016 – 2018, Guía de Planeamiento Estratégico*, Bogotá. Pp.15-16

Naciones Unidas (2016), Programa 21, Departamento de Asuntos económicos y sociales, Capítulo 17 Protección de los Océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos. Recuperado de : <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter17.htm>

_____. (2017). Mantenimiento de la paz, Recuperado de : <http://www.un.org/es/sections/what-we-do/maintain-international-peace-and-security/index.html>

Neuchterlein, Donald (s/f), *La planificación de estrategias*, New Port, Naval War College Press.

OECD, (2016), “*Fisheries and Aquaculture in Colombia*”, p.6, Recuperado de: https://www.oecd.org/tad/fisheries/Fisheries_Colombia_SPA_rev.pdf

OECD, (27 Apr 2016), *The Ocean Economy in 2030*. Recuperado de : <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/edffb800-es/index.html?itemId=/content/summary/edffb800-es&mimeType=text/html>

OEA, (2008) *Seguridad Multidimensional*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/temas/seguridad_multidimensional.asp

Organización de las Naciones Unidas, (octubre de 2003), *Declaración sobre seguridad de las Américas, México*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

Patrimonio Natural (s/f), *Problemática ambiental de los mares costeros*, Recuperado de <http://mediomarinero.almediam.org/node/170>

Pauli, G. (2011). *La Economía Azul*. Tusquets Editores, Buenos Aires.

Portafolio (13 agosto 2013), *Economía Azul: formar para la sostenibilidad del mundo*, Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/economia-azul-formar-sostenibilidad-mundo-74852>

PNUD, (2015). *Colombia en breve*, Recuperado de: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/countryinfo/>

Semana, Sostenible. (mayo 24 de 2017), *La Economía Azul se toma Bogotá*, Recuperado de: <http://sostenibilidad.semana.com/negocios-verdes/articulo/la-economia-azul-se-toma-bogota/37896>

UNODC (2005), Recuperado de: https://www.unodc.org/tldb/es/2005_Protocol2Convention_Maritime%20Navigation.html

Uribe, S. (2017), *El Estado y el Mar*, Escuela Superior de Guerra – Departamento Armada, Ed. Esdegue, Bogotá.

WWF. (23 abril 2015), *El océano representa la séptima economía mundial*, Recuperado de: <https://www.wwf.es/?34340/El-ocano-representa-la-sptima-economia-mundial>

CAPÍTULO III

GEOPOLÍTICA MARÍTIMA DEL CARIBE¹

DANIEL ALFONSO ROJAS SÁNCHEZ*

1. INTRODUCCIÓN

La velocidad con la que se están presentando los cambios en el ambiente geopolítico del Caribe, obligan a cuestionarse sobre cuál debe ser el papel de Colombia en este nuevo entorno, eminentemente marítimo y en qué forma ha de preservar sus intereses. Esto, significa analizar los *Intereses marítimos* colombianos, a la luz de la geopolítica caribeña, estableciendo las fortalezas, las vulnerabilidades, los riesgos y las oportunidades. Para ello, esta investigación se centró en identificar objetivos y establecer la posición geopolítica en la región, a partir de la visión colombiana como Potencia Media Oceánica consignada en la Política Nacional del Océano (CCO, 2017) y la actitud que le corresponde.

La geopolítica del Caribe es una compleja fusión de factores históricos, geográficos, políticos, sociológicos y comerciales que hacen de esta parte de las Américas un lugar sin duda singular y complejo. El Caribe fue la llave de la conquista española y el candado que cerró el paso al avance de las otras potencias europeas al Nuevo Mundo durante la colonia; y por ende, también el mar de la disputa de las potencias occidentales. Y

¹ Este capítulo es resultado del proyecto de investigación denominado “Geeconomía”, del Centro de Estudios Estratégicos para la Seguridad Hemisférica (CREES) de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Hace parte del Grupo “Masa Crítica”, identificado con código COL123-247 en Colciencias y categorizado en “C”.

* Magister en Shipping Management (Universidad Marítima Mundial - Malmö, Suecia). Investigador del Centro de Estudios Estratégicos para la Seguridad Hemisférica (CREES) de la Escuela Superior de Guerra, Docente Universidad de la Salle, Ingeniero Electrónico y Profesional en Ciencias Navales (Escuela Naval Almirante Padilla).

finalmente, el escenario que marcó el declive de España y el surgimiento de los Estados Unidos como gran potencia apenas iniciando el siglo XX (O'Connor Fagon, 1973). Desde el punto de vista global, la conformación moderna de su estructura geopolítica es el reflejo de la lucha sin cuartel de la Guerra Fría, del subsecuente fin del colonialismo y de la victoria de la alianza trans-atlanista (Norteamérica y Europa occidental) sobre el bloque soviético (Bergeron, 2001).

Por otra parte, el Caribe no ha sido ajeno al surgimiento de las nuevas amenazas transnacionales representadas en la criminalidad organizada y el terrorismo (Bustillo & Velloso, 2015). Es tanto así, que Cottee (2016) sugiere que la región comienza a ser un escenario sugestivo para el desarrollo de grupos radicales islámicos, dada su cercanía a los Estados Unidos. Estos movimientos se estarían gestando en respuesta a la amenaza cultural de occidente y a las milenarias pugnas entre el judeo-cristianismo y el islam, acrecentadas por las intervenciones occidentales en el Medio Oriente (Cottee, 2016).

A nivel regional, la inestabilidad política, económica y social presentes en Latinoamérica han sido otro factor de mucho peso en la configuración geopolítica del Gran Caribe (Bradt, 2000). Además, la construcción, el uso y la reciente ampliación del Canal de Panamá han incrementado la importancia del Caribe como una región de confluencia marítima.² El canal, su historia y su valía en las Américas y en particular para Colombia son otro factor de configuración geopolítica.

Así mismo, se deben tener en cuenta las nuevas aproximaciones que los Estados Unidos tienen sobre el Caribe, tanto las hechas por la administración de Obama, como las del presidente Trump quien al implementar una política exterior neo-aislacionista, lo que crea son las condiciones para que otras potencias extra-continetales, en especial China, refuercen su influencia en la región.

Del desarrollo y la discusión de los argumentos antes presentados, se debería deducir que las condiciones geopolíticas actuales no son favorables a los intereses colombianos. En especial las que se desprenden de los fallos de la Corte Internacional de Justicia, lo que lleva a la paradoja de que en

2 Since its expansion, the Panama Canal has recaptured four container ship services from the Suez Canal and enhance its importance as a choke point (Bazan, 2017)

su momento de mayor fortaleza militar, es también en el que el Estado colombiano se ve amenazado con perder con las vías judiciales y de las negociaciones la más grande porción de su territorio desde la separación de Panamá.

El capítulo inicia con una descripción del marco teórico, en donde se hace una aproximación a la definición de geopolítica que se usa en el documento. A continuación, se procede con una descripción de la geopolítica caribeña desde su punto de vista geográfico e histórico, para luego pasar al estudio de los fenómenos que se ciernen actualmente en la región. En la última parte, se efectúa un análisis de cuál debe ser la posición geopolítica de Colombia en el Caribe. De lo que se desprende, que esta región es un complejo entretelado de factores geográficos, históricos, políticos y culturales, los cuales deben ser entendidos por Colombia y sus dirigentes para llegar a ser una Potencia Media Oceánica. Este estudio encuentra, que este territorio marítimo es una zona llena de oportunidades para el fomento de los intereses colombianos, entre los que sobresalen, la Industria de la Construcción Naval; el Turismo Marítimo en especial el que se refiere a los yates y botes de recreo; la Investigación Científica en apoyo a los Estados isla caribeños, y en el acrecimiento del transporte y el comercio oceánico dentro de la región.

2. SOBRE LA GEOPOLÍTICA COMO REFERENCIA CONCEPTUAL

Para comenzar, es necesario explorar algunas de las teorías geopolíticas actuales, y de allí adoptar una definición que pueda ser aplicada en el análisis del escenario Caribe, y así acercarnos a un entendimiento de los fenómenos que en este espacio suceden, así como su trascendencia y su repercusión.

El estudio y la definición de la geopolítica han sido fuentes de polémicas y discusiones desde que Rudolf Kjellen acuñó esta expresión en 1900, influenciado por las ideas del biólogo alemán Frederik Ratzel, quien insistía en las similitudes entre el estudio de organizaciones vivientes en desarrollo y el Estado. Por su parte, el concepto de espacio vital, tal como lo sugiere Scholvil (2016), jugó un papel muy importante en la historia del siglo XX, al ser empleado por Karl Haushofer a partir de las teorías de Kjellen y Ratzel como base de la política expansionista alemana previa a las dos grandes guerras mundiales.

Así mismo, el pensamiento geopolítico anglosajón planteó algunas nuevas aproximaciones a la geopolítica, que a diferencia de las darwinistas o utilitaristas propias de la escuela alemana, buscaban, más bien, entender las consecuencias de las acciones políticas en un área de interés, con base en su localización y en sus consideraciones geográficas. En este sentido, las teorías del pivote estratégico de la historia de Halford Mackinder, del Rimland de Nicolas Spykman, junto con las del Poder Marítimo de Alfred Mahan cobraron vigencia (Scholvin, 2016).

Por su parte, ya en el siglo XXI la geopolítica es vista como el ejercicio del poder o la influencia de un actor o unos actores en un área geográfica determinada en beneficio de sus propios intereses (Osterud, 1998). Es más, Rose (1998) afirma que la geopolítica tiene una relación directa con las capacidades particulares de cada Estado y su impacto en su política Internacional. Incluso, respecto a los efectos de la globalización en la Geopolítica, se sostiene que ambas se complementan, dado que globalización denota interdependencia y Geopolítica, poder, lógica a la que obedecen las relaciones internacionales contemporáneas (Osterud, 1998). Desde otro punto de vista, Mann (1997) sostiene que la globalización sí ha traído cambios significativos para la geopolítica, por ejemplo el debilitamiento de la geopolítica fuerte (*hard geopolitics*), en la que prevalece el poder militar, en beneficio de una geopolítica suave (*soft geopolitics*) en la que prima la ayuda internacional, que tanto de forma directa o a través de instituciones financieras internacionales, como Fondo Monetario Internacional, afectan a los países más débiles.

Por su parte, para Brzezinski (1994), el análisis y el consecuente entendimiento de la geopolítica contemporánea está caracterizado por descontrol y desinterés; lo que se evidencia, primero es que no existe un consenso internacional suficientemente fuerte que permita enfrentar efectivamente los más graves problemas geopolíticos tales como la proliferación de armas de destrucción masiva y los conflictos étnicos, culturales y religiosos; y segundo, porque el ritmo en que va la historia está muy por encima de la capacidad humana para asimilarla y entenderla. En efecto, la tesis de Brzezinski se centra en que ningún país puede defender sus intereses y a sus ciudadanos efectivamente sin la ayuda de otros. (Ikenberry, 2004).

También, se asegura que la geopolítica contemporánea debe entenderse como el análisis de las relaciones internacionales de un Estado y de su

comportamiento interno conforme a las características geográficas del área donde actúa. Para explicar esto Scholvin (2016), recurre a tres corrientes que abordan la geopolítica en el siglo XXI. La primera, cuyo exponente es Colin Gray, quien aborda el tema desde el punto de vista histórico-geográfico, diciendo que el comportamiento de un Estado está moldeado por su historia y que la historia de un país está ampliamente influenciada por su contorno geográfico, aunque reconoce que hay otros factores que lo complementan. En Segundo termino, Jakub Geygiel, para quien la validez de la influencia geográfica en el comportamiento del Estado no se discute, siempre y cuando se observe, se entienda y se actúe de acuerdo con la realidad objetiva que enfrenta, y que como esa realidad objetiva cambia con el tiempo, el comportamiento del ente político también cambia. Y por último Saul Cohen, quien sostiene que la geopolítica también señala el comportamiento interno del Estado con la teoría del Ecúmene, la cual identifica tres espacios de acción política, la ecúmene o espacio poblado y de gran actividad económica, los espacios en desarrollo y por último, los espacios vacíos o de poco desarrollo.

De lo anteriormente dicho se infiere que, aunque hay diferencias conceptuales y por lo tanto se hace difícil llegar a una única definición de geopolítica, también hay coincidencias. Por ejemplo, la mayor parte de los académicos considerados acuerdan que la geopolítica está estrechamente relacionada con el estudio del poder o la influencia y su aplicación en las relaciones internacionales respecto a áreas geográficas particulares, con el fin de preservar u obtener un objetivo que esté de acuerdo con sus intereses nacionales. Además, que la seguridad de un actor político y la defensa de sus intereses es cada vez menos posible si se actúa en solitario, lo que indica que la máxima probabilidad de obtener los resultados deseados es actuar en complejos o asociaciones de países (Buzan, 1998). Y, dado que el área de estudio es la región Caribe insular, los actores, sus relaciones, sus acciones, el ejercicio del poder o la influencia y los intereses en juego deben identificarse y analizarse en este contexto.

En síntesis, del análisis de las definiciones de geopolítica, se acogerá la definición de geopolítica que afirma que esta es la rama de las ciencias sociales y políticas que estudia la aplicación eficiente de todas las herramientas disponibles de un actor político (generalmente el Estado), tanto en sus relaciones internacionales como en sus políticas internas, con el propósito de maximizar la utilidad de un área geográfica determinada.

Por otra parte, que la utilidad del área geográfica en mención tiene que ver con sus recursos naturales, su posición y su realidad objetiva presente, que en nuestro caso es el Caribe Insular.

3. EL ÁREA GEOGRÁFICA: DESCRIPCIÓN GEOPOLÍTICA DEL CARIBE

Es un hecho que la importancia del Caribe subyace de su posición geográfica como una zona de confluencia de las líneas de comunicación marítimas y como un puente oceánico entre las Américas. El Caribe ha sido, además, una zona vital para la seguridad de los Estados Unidos en la cual este país ha ejercido casi exclusivamente su influencia desde los inicios del siglo XX (Korybko, 2017). Ciertamente, para entender su importancia hay que definir primero qué es el Caribe. De hecho, esta precisión ha sido objeto de malentendidos y discordias, que en su mayoría van más allá de lo geográfico a lo político. Para algunos actores, el Caribe es simplemente el mar Caribe y sus islas. Para otros, es el entorno de integración histórico y cultural de las Antillas y las Guayanas. Definiciones más amplias abarcan a Centroamérica, y otras consideran un Gran Caribe conformado por todos los países ribereños, lo que incluiría a Venezuela, Colombia y México (Boersner, 1996). Lo anterior, asemejaría al Caribe a un gran lago interior que une a las Américas, creando una región diversa en culturas, lenguas y etnias.

Precisamente, la diversidad caribeña constituye una de sus más grandes riquezas y potencialidades, aunque también uno de sus retos más importantes. En la región se han encontrado desde la Conquista, europeos, africanos e indígenas caribes, y en épocas más recientes grupos provenientes del Asia, en especial de indios, chinos y personas del Oriente Medio (Griffith, 1998).

Geográficamente, el Caribe está compuesto por centenares de islas agrupadas por su tamaño en las Antillas mayores³, donde se encuentran las islas de Cuba, Jamaica, la española – Haití y República Dominicana –, y Puerto Rico; las Antillas menores dentro de las que se encuentran veinte estados soberanos y algunos territorios de ultramar.⁴ Estas islas, están

3 De acuerdo con Korybko (2017), también se incluye a las Islas Caimán.

4 Dependientes de otros Estados, específicamente de la Gran Bretaña, Francia, Holanda y los Estados Unidos.

divididas por tres cadenas conocidas como las Islas de Barlovento⁵, las Islas de Sotavento⁶ y las Islas atlánticas, llamadas así por su localización en el borde sur entre el mar Caribe y el océano Atlántico que corresponden a Trinidad, Tobago⁷, y Barbados (Korybko, 2017). Otra característica geográfica que no se debe olvidar, es que la comunicación entre el Caribe y el océano Atlántico, el Pacífico y El golfo de México se hace a través de unos pasos donde se estrangulan las líneas de comunicación marítima, estos pasos son el Canal de Yucatán⁸, el paso de la Mona⁹, el Paso de Sotavento y el Canal de Panamá.¹⁰

En su totalidad, en el Caribe insular hay 31 Estados¹¹, 19 de ellos angloparlantes, 5 francófonos, 4 de habla holandesa y solo 3 hispanoparlantes. Sin embargo, de sus cerca de 40 millones de habitantes, la suma de los puertorriqueños, dominicanos y cubanos llega cerca a los 34 millones, lo que en términos porcentuales es más del 74%. Además, en la ribera sur y occidental el mar de las Antillas está delimitado, con la excepción de Belice, por países hispanohablantes. En efecto, la influencia latinoamericana en el Caribe es notable y viceversa. Ciertamente, el Caribe ha sido la principal vía de comunicación y de unión entre Suramérica, Mesoamérica y Norteamérica (Terdam, 2011).

La historia del Caribe está influenciada por el desarrollo y evolución de las plantaciones de caña y por la interacción de los grupos sociales involucrados en este proceso, entre los que se cuentan los comerciantes de azúcar, los dueños de las plantaciones, los mayoriales y los peones blancos, y los esclavos traídos de África. Moya Pons (2007), aborda diversos estudios que revelan similitudes estructurales entre las sociedades y las economías caribeñas, a pesar de las grandes diferencias políticas encontradas.

5 Anguila (UK), Antigua y Barbuda, Dominica, Guadalupe (FR), Montserrat (UK), Saba (ND), San Kitts and Nevis, Saint Eustatius (ND), Saint Barthélemy (FR), San Martin (FR/ND) and Virgin Islands (UK/US). También las llamadas Antillas (no islas) de Barlovento entre las que están Aruba, Bonaire y Curazao (ND)

6 Granada, Martinica (FR), Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

7 Estas dos islas forman el Estado independiente de Trinidad y Tobago.

8 El paso entre el Caribe y el golfo de México, vital en el comercio de crudo entre Suramérica y los Estados Unidos.

9 El Paso de la Mona, junto con el de Sotavento son vitales para el comercio entre la costa este de los EE.UU. con Suramérica y los países de la cuenca Pacífica, especialmente con China.

10 El punto más sensible y significativo para toda la región.

11 La mayor parte de ellos señalados como Islas – Estado, SIDS del inglés Single Island Developing States.

Moya (2007), también sugiere que en las plantaciones de caña y la producción de azúcar está una de las causas más relevantes para explicar la colonización, la guerra entre las metrópolis y las migraciones forzadas del África. Esta misma razón, mostraría la relevancia que tuvo la emancipación de los esclavos en el cambio drástico ocurrido en la estructura política, económica y social de la mayor parte de las islas y que duro años en ser asimilada.

Después, la inestabilidad de los precios de los productos básicos, entre ellos los del azúcar (Bradt, 2000), llevó a la región a periodos más o menos largos de depresión y crisis económica. Para Moya, el declive de la industria azucarera en las economías de las Antillas británicas y francesas dio como resultado el surgimiento de una industria azucarera fuerte en los países del Caribe hispano, especialmente en los siglos XIX y XX, lo que coincidió con su independencia de España. Estos cambios políticos y económicos originaron variaciones demográficas y sociales en la región, que terminaron con las similitudes de antaño, y que se acentuaron con la gran depresión económica de los años treinta (2007, p. 278), y los movimientos de descolonización llevados a cabo después de la Segunda Guerra Mundial. En todo caso, el azúcar y las plantaciones dejaron de ser la primera actividad económica hacia la década de los 60s del siglo XX, siendo remplazadas por el turismo (Phillips, 2014, p. 31).

En suma, es tan importante históricamente el Caribe, que fue la llave de la Conquista y en candado de la Colonia. También el mar de la disputa de las potencias occidentales y el testigo del declive de España y del surgimiento de la gran potencia norteamericana. Desde el punto de vista global, la conformación moderna de su estructura geopolítica es el reflejo de la lucha sin cuartel de la Guerra Fría, del subsecuente fin del colonialismo y de la victoria del la alianza trans-atlanista (Norteamérica y Europa) sobre el bloque soviético.

Ahora bien, puede señalarse que hasta 1990 los principales actores geopolíticos de la región eran los Estados Unidos y Canadá, dada su cercanía con las excolonias británicas caribeñas. También, los países europeos con posiciones en la región, es decir Gran Bretaña, Francia y Holanda; así como Rusia dada su cercanía con Cuba, y algunos países sudamericanos entre los que se cuentan Brasil, México, Venezuela y Colombia. Después de 1990, aparecieron otros actores provenientes del Pacífico occidental, especialmente China, y se fortaleció el protagonismo

latinoamericano, identificándose tres tendencias, por un lado, Venezuela y Cuba, por el otro México y Colombia y por último los países más fuertes del Caricom (Boersner, 1996, p. 11).

En este contexto, cabe destacar que el activismo venezolano no inició con el Gobierno chavista. Ya en los sesenta, Venezuela tenía una política definida de influencia sobre la región derivada de su fortaleza económica producto del pujante negocio petrolero. Influencia, que lo llevó a convertirse en una tercera opción en la disputa geopolítica que por entonces sostenían Estados Unidos y Cuba (Boersner, 1996, p. 1). Hacia los ochenta, la economía venezolana se debilitó, lo que los obligó a buscar un socio geopolítico en la región que se concretó con el pacto de San José de 1980, en el cual México y Venezuela se comprometían a proveer cooperación y ayuda a los países de la cuenca, específicamente suministrando crudo a precios preferenciales. Unos años más tarde, la alianza se amplió para incluir a Colombia en lo que se llamó el grupo de los tres (G3) que fue por algunos años el actor más influyente de la región (p. 5). Pero la llegada del Socialismo del siglo XXI a Venezuela cambió sus prioridades estratégicas, lo que hizo que este país abandonara al G3, para constituir con Cuba y otros países de la región el ALBA y a establecer en el 2005 a Petrocaribe como principal instrumento de influencia regional.

A propósito del ALBA, las organizaciones de integración regional son también actores de gran influencia. En el Caribe existen formalmente seis organismos de integración, que se diferencian en sus alcances, sus intereses y su orientación política. El primero, la Organización de Estados Americanos (OEA), que incluye a todos los Estados del continente a excepción de Cuba que fue expulsado en 1962, debido a la instauración del comunismo en la isla. De esta organización se afirma que está ampliamente dominada por los Estados Unidos y que sirve como un organismo de control sobre Latinoamérica. El segundo, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que parece un intento de neutralizar la influencia norteamericana en los consensos regionales, pero que los países caribeños ven como una organización en donde los grandes países latinoamericanos ejercen su poder e influencia. El tercero, la Asociación de Estados Caribeños (AEC) incluye a todos los Estados que conforman al gran Caribe y cuya predominancia está en las naciones más grandes especialmente en México y Colombia dada la situación venezolana (Korybko, 2017).

En un intento de aislar a los Estados latinoamericanos, se creó el cuarto organismo, la Comunidad del Caribe¹² (Caricom), que incluye además de todas las islas independientes del Caribe a Guyana y Surinam, pero excluye a Cuba y a República Dominicana. Esta organización tiene como objetivo realzar la identidad caribeña de las excolonias británicas aumentando su estatura geopolítica con la creación de una zona de libre comercio y potenciar el acuerdo económico firmado con los Estados Unidos (Economic Partnership Agreement). Además, el Caricom también estableció un acuerdo militar de seguridad con los EE.UU., en este caso para enfrentar los desastres naturales, el tráfico de drogas y cualquier otra forma de criminalidad organizada. La quinta, es la llamada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) creada en Venezuela para promocionar el Socialismo del siglo XXI y cuyo medio de influencia era el petróleo venezolano a través de Petrocaribe; y, aunque en principio fue muy exitoso, dado el declive económico venezolano en la actualidad su capacidad es muy limitada. Y por último, la Organización del Caribe Oeste (Organization of Easter States (OEC)) una asociación que con objetivos más limitados y realistas ha sido exitoso específicamente en la integración económica y financiera, tiene un respaldo importante por parte de los Estados Unidos a través de un mecanismo denominado RSS (Regional Security System), Sistema de Seguridad Regional (Korybko, 2017).

Desde el punto de vista de los recursos naturales, la producción del Caribe es marginal. Azúcar, café, tabaco, bananas, algodón, frutos del mar, aceite de coco, y solo en algunos Estados extracción minera, destacándose la producción de Bauxita en Jamaica, de crudo en Trinidad y Tobago (Sánchez & Wilsmeir, 2009). Como se dijo antes, el turismo además de los servicios financieros son la principal fuente de ingreso para estos países.¹³ De lo que resulta, que el principal activo del Caribe es, sin lugar a duda, su posición.

En efecto, su posición geoespacial es crucial en el comercio mundial y se constituye en un polo de atracción. La importancia del Caribe se hace evidente si se considera que es a través de él que se conectan el océano Atlántico con el Pacífico por medio del Canal de Panamá, lo que configura uno de los puntos de estrangulamiento de las líneas marítimas del comercio

12 Básicamente, está configurado por los territorios británicos que conformaban las "West Indies" más Haití.

13 Acuerdo con CIA FACTBOOK 2012.

mundial. De hecho, tal como lo afirma Avram (2012), el libre acceso a estos puntos de estrangulamiento es fundamental para la estabilidad global, lo cual es una responsabilidad de todos los Estados ribereños. Es tal el alcance de este aspecto, que la presencia de actores extra regionales es creciente, especialmente de China que hace años está en los terminales marítimos panameños, tanto en el Pacífico como en el Caribe (Waller, *PC answers on Panama Canal*, 1999).

Pero su ubicación también trae algunas desventajas, especialmente con el paso de huracanes. Hoy se sabe que la mayor parte de las Antillas menores y mayores se encuentran dentro del llamado “Hurricane belt” o cinturón (de paso) de huracanes, con excepción de las islas ubicadas hacia la costa suramericana, es decir Aruba, Bonaire, Curacao, Trinidad y Tobago, Granada y San Vicente y las granadinas (Longshore, 2008). En efecto, la temporada de huracanes que va de julio a noviembre suele dejar en las islas caribeñas su huella de destrucción y muerte.

En todo, se puede concluir que la importancia geopolítica del Caribe reside primordialmente en su posición como punto de intersección de los océanos, puente entre las Américas y área de seguridad para los Estados Unidos. Al mismo tiempo, por la constante presencia de actores globales, verbigracia EE.UU., Gran Bretaña, Francia, China y Rusia, que son los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, más los actores regionales y locales, dentro de los que se cuentan entre Brasil, México, Colombia y Venezuela entre otros también importantes. Y, finalmente, no debe pasarse por alto su importancia política consistente en un potencial de 31 votos, lo que constituye a la región en una fuerza decisiva dentro de los organismos internacionales.

Desde el punto de vista marítimo, dado el carácter insular de la región, la importancia de las líneas de comunicación marítima es superlativa. Todo llega al Caribe por mar. Las importaciones, como es apenas evidente, superan en mucho a las exportaciones, en especial las de productos manufacturados y combustibles¹⁴ que se usan para consumo local y para el funcionamiento de la industria turística. Sobre las exportaciones, aparte de las relacionadas con la extracción minera, las agrícolas son cada vez más diversas e importantes, aunque sus cantidades aún no son suficientes para atraer a los grandes navieros (Sánchez & Wilsmeir, 2009).

14 Con excepción de Trinidad y Tobago.

Desde el punto de vista recreacional y turístico, las actividades marítimas giran alrededor de los yates y las marinas. Los clientes, son en su mayoría personas acaudaladas de Norteamérica y Europa que tienen en cada isla una opción diferente dada la cantidad de marinas y botes a su disposición. En un amplio estudio sobre este negocio en el Caribe, Phillips (2014) asegura que esta actividad está influenciada por tres variables. La primera los precios de los tiquetes aéreos, debido a que la mayor parte de navegantes llega por avión; la segunda, la temporada de huracanes; y, tercero el estado de la economía mundial y su afectación en el poder adquisitivo de los clientes.

4. FENÓMENOS QUE ENMARCAN LA GEOPOLÍTICA CARIBEÑA

Debido a que en el Caribe se viene consolidando como una zona vital y de fuerte competencia política y económica, en donde se reflejan los reajustes del entorno internacional y su repercusión en cada país de la región, en este apartado se muestran los hechos geopolíticos de interés en el entorno marítimo, en especial para Colombia, para que de ellos se puedan identificar a los actores, sus relaciones y sus motivaciones, en una región evidentemente compleja, caracterizada por su vulnerabilidad e inestabilidad (Griffith, 1998, p. 1).

4.1. La ampliación del Canal de Panamá y el anuncio de proyectos de infraestructura bioceánicos

La ampliación del Canal de Panamá es uno de los proyectos más grandes y ambiciosos emprendidos en las Américas en el último siglo. Su importancia desborda la transformación económica que espera Panamá afectando a todo el continente y generando alcances geopolíticos globales. De acuerdo con Finn (2009), se espera que hacia el año 2025 por las 50 millas que unen el océano Pacífico con el mar Caribe el tonelaje transportado hoy se duplique (p. 48). De hecho, las perspectivas y los pronósticos sobre las cantidades de carga que han empezado a transitar por la región son tan considerables que todas las ciudades-puerto en el Caribe y la costa este de los Estados Unidos, desde Cartagena hasta Nueva York, están ampliando sus instalaciones y haciendo planes para sacar el máximo provecho de los inmensos flujos comerciales que se avecinan (p. 50).

Estos nuevos flujos de carga llegarán a la región transportados por buques cada vez más grandes acordes con las nuevas dimensiones del Canal, dando paso a los nuevos Panamax¹⁵ (New Panamax) que serán por lo menos tres veces más grandes que los antiguos. Es tal el tamaño de los nuevos buques, que no todos los puertos circunvecinos podrán recibirlos debido a limitaciones geográficas, naturales o de infraestructura. De hecho, lo que se espera es la creación de grandes nodos logísticos (*hubs*) de transbordo donde los contenedores se descargan y transbordan a buques más pequeños (*feeders*) que alcancen los demás puertos. Lo evidente es que el negocio tiende a ser mucho más competitivo, y por lo tanto las inversiones mucho más grandes, lo que desde ya origina una competencia implacable por las fuentes de financiación que en últimas son las que van a hacer la diferencia, y en este tema China tiene mucho que decir (Finn, p. 50).

Precisamente sobre China, Waller (1999) muestra que la política internacional del gigante asiático pasa por la expansión marítima global y su control – no militar – de los puntos de estrangulamiento del comercio marítimo (p. 22). Lo que permite inferir que su interés no está solo en financiar proyectos regionales para construir puertos, sino también en la necesidad de controlar los nodos logísticos que se construirán en la región.

Una muestra de lo anterior está en el revuelo que causó el anuncio del 2014 del presidente nicaragüense Daniel Ortega con relación a la iniciación de la construcción de un nuevo canal interoceánico.¹⁶ Lo que se informó, es que ese país en alianza con una compañía china, presidida por un misterioso multimillonario de nombre Wang Jing, daría inicio a las obras de nuevo canal a finales de ese año. La impresión generalizada daba cuenta de lo improbable que era pensar que China no estuviera detrás de esta millonaria inversión (Oppenheimer, 2017).

Otro ejemplo está en Jamaica. Se sabe que las inversiones chinas en la isla son reales y son millonarias, especialmente en el sector portuario y de infraestructura logística, en desarrollo de lo que en la isla se conoce como *The strategic engagement with China* (Lawrence, 2014), que hace al gobierno de Kingston cada vez más dependiente del capital asiático.

15 Acrónimo con el que se conocen los buques cuyas dimensiones son las máximas permitidas para cruzar por el Canal de Panamá.

16 De acuerdo con Oppenheimer (2017), el proyecto está paralizado indefinidamente y al parecer se convertirá tan solo en un sueño.

Otros jugadores geopolíticos también están interesados. Para Rusia, por ejemplo, la ampliación del canal de Panamá y la posibilidad de la construcción del canal nicaragüense son una gran oportunidad, tal como lo mostró la visita del presidente ruso, Vladimir Putin, a la región Caribe durante el 2014. Lo que parece quedar claro es que las intenciones rusas están lejos de ser tan solo un jugador geopolítico importante en el ámbito euroasiático; Rusia aspira a jugar globalmente y para ello está dispuesto a ejercer su poder e influencia en Latinoamérica y el Caribe, ámbitos de natural preponderancia de Estados Unidos (Trenin, 2014).

A su vez, actores geopolíticos regionales también han mostrado interés en la ampliación del paso interoceánico. Brasil, por ejemplo, sería de los grandes beneficiarios, pues es uno de los grandes abastecedores de China en el mercado del acero (Flitton, 2014). Lo mismo sucede con el petróleo venezolano y con el carbón colombiano.

Otro país que también tiene intereses en el área es Chile. Para este país suramericano asegurar la conexión de sus rutas marítimas a través del Caribe con Europa y la costa este de los Estados Unidos es vital. Es un hecho que en Jamaica la diplomacia chilena se mueve con determinación. Para ilustrar su dinamismo, baste decir que pilotos militares chilenos apoyan a las Fuerzas de Defensa Jamaicanas (JDF) con instrucción y entrenamiento. Y como si lo anterior fuera poco, Chile y Jamaica firmaron durante el segundo semestre del 2014 un Acuerdo Técnico de Defensa que le permite a las JDF recibir entrenamiento en operaciones de paz (Jamaicaobserver, 2014).

4.2. La volatilidad de los precios del petróleo y el declive de la influencia venezolana y el regreso de los Estados Unidos a la escena

Que la influencia geopolítica venezolana en la región Caribe se ha derivado de sus abundantes reservas petroleras no necesita demostración, lo que entre otras cosas significa que entre más escaso y caro esté el petróleo mayor importancia tendrá el país sudamericano en la región, de manera que la baja que presentaron los precios internacionales entre el 2014 y el 2017 sin duda afectaron al gobierno de Caracas disminuyendo su margen de acción en el plano internacional (Jessop D. , 2017). Como era de esperarse, los países caribeños beneficiarios de las generosas ayudas venezolanas a través de Petrocaribe tenían claro que más temprano que tarde la situación

económica del país sudamericano sería inviable, lo que marcó una merma en la influencia de Caracas en la región y un viraje hacia la órbita de influencia de los Estados Unidos (Wingnall, 2014), que se mantuvo intacta durante la presidencia de Barak Obama. Con los precios del crudo en picada y con un dólar al alza debido al repunte de la economía norteamericana, Estados Unidos puso a prueba un nuevo modelo de acercamiento hacia la región, primero con las nuevas políticas hacia Cuba, y segundo lanzando un programa de sustitución de los combustibles derivados del petróleo por otros más baratos y disponibles como el gas natural en la generación de electricidad y en el transporte (Fox, 2015). Sin embargo, durante el primer año de la presidencia de Donald Trump, las relaciones entre el Caribe y Estados Unidos se han desmejorado hasta tal punto que pronunciamientos oficiales de los países de Caricom han mostrado su desacuerdo con el lenguaje y las actitudes del presidente norteamericano, en especial con su ligereza en el lenguaje al referirse a algunos de sus miembros como fue el caso de Haití (Myers, 2018).

4.3. Los efectos de los fallos de la Corte Internacional de Justicia en los límites marítimos regionales

El fallo de la Corte Internacional de Justicia de noviembre de 2012 que modifica a favor de Nicaragua sus límites marítimos con Colombia ha tenido un gran efecto en la geopolítica regional. Primero porque abre las puertas a nuevas demandas nicaragüenses, por ejemplo, la que pretende una extensión a su plataforma continental extendida (CJI, 2014) y segundo porque da pie a reclamaciones de terceros países, especialmente a Costa Rica, Panamá y Jamaica, que buscan reconfigurar sus límites en beneficio propio. Una muestra de lo anterior, es la decisión de Kingston de proponer una revisión de los límites marítimos entre ambos países, lo que se evidencia en la nota diplomática No 149/703/202 del mes de marzo de 2014, en la que la Cancillería jamaquina notifica a la colombiana que los límites entre ambos países deben revisarse debido a que el tratado de límites entre ambos países de 1993 no consideró el hecho de que Jamaica es un Estado archipelágico, por lo que las líneas de base recta usadas no serían las correctas. Jamaica lo que sugirió fue iniciar una serie de conversaciones para llegar a un nuevo acuerdo. Por su puesto, esta nueva postura jamaicana es una clara maniobra para sacar ventaja del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

4.4. La formalización del Foro China – CELAC

Con la reunión que sostuvieron los Cancilleres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) con el Gobierno chino en Beijing el 8 y 9 de enero de 2015, se dio inicio a una nueva etapa de la relación de China con las Américas. En esta reunión se sentaron las bases para la creación del Foro China – CELAC que se formalizó en Beijing ese mismo año. Sin duda, este instrumento le permitirá a Beijing ejercer mayor influencia en el desarrollo económico y comercial de la región, aprovechar la importancia estratégica del Caribe y asegurar su presencia en los mercados de la región, apuntalar las líneas de comunicación marítima para sus mercados con las costa este de Estados Unidos y los de Europa través del Canal de Panamá (Jessop D. , 2015).

Este acercamiento entre China y la CELAC plantea unas nuevas dinámicas geopolíticas que reflejan el gran optimismo con que la región ve a China y el nuevo papel mundial con que China se ve así misma. En un área que como ya se ha dicho antes ha sido de tradicional influencia de los Estados Unidos, la mayor presencia de un Estado de la estatura de China con cada vez mayor influencia y un poder económico creciente no puede sino originar nuevos antagonismos y fricciones.

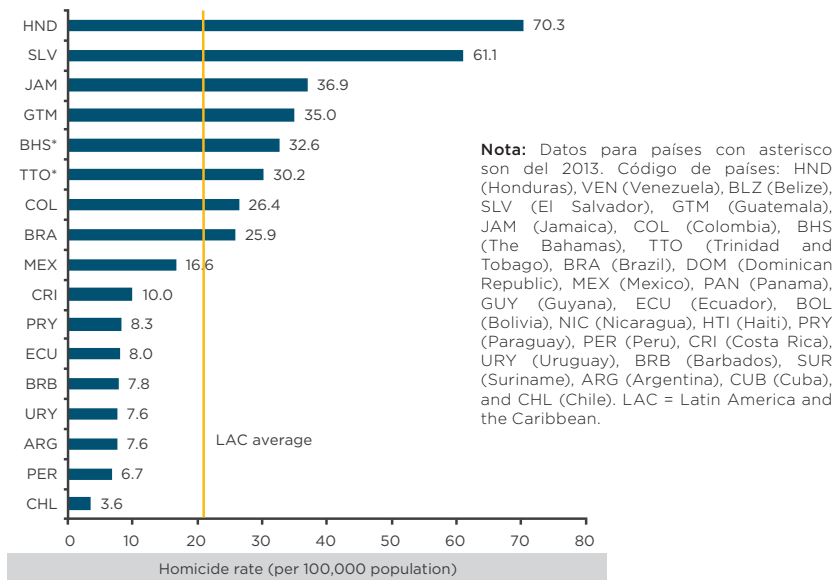
4.5. La criminalidad organizada transnacional

La Región Caribe reúne las condiciones necesarias para que la criminalidad transnacional se mantenga y se multiplique. Lo primero, debido a que la región es profundamente vulnerable como consecuencia de una institucionalidad débil que facilita que prolifere la corrupción y la pobreza. Segundo, porque no se ha avanzado mucho en el camino hacia la integración regional debido a la falta de propósitos comunes e identidad política que permitan enfrentar el fenómeno al unísono; y, tercero, por su posición geográfica (Bradt, 2000).

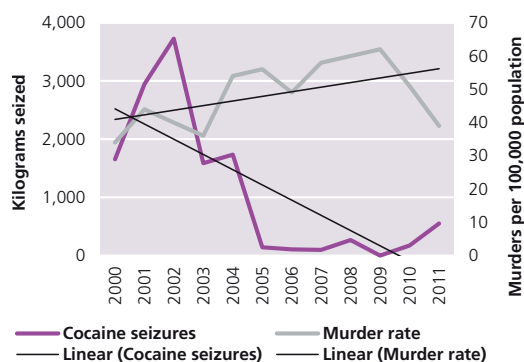
Los casos de homicidios en la región son, en promedio, los más altos del mundo y entre ellos, algunos Estados centroamericanos como Honduras y Salvador, junto con los caribeños Jamaica, las Bahamas y Trinidad y Tobago se encuentran en un poco honroso primer lugar. De acuerdo con el reporte sobre los costos del Crimen y la Violencia en Latinoamérica y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo, la cantidad de homicidios está directamente relacionada con las acciones del crimen transnacional (Jaitman, 2017).

En la región, la actividad criminal ha tenido como eje a las pandillas (“gangs”) que actúan como vasos comunicantes para la criminalidad transnacional afectando la seguridad caribeña. En la mayor parte de las islas, en los ochenta la violencia entre pandillas estuvo asociada a los partidos políticos; en efecto, en sus áreas de influencia las pandillas garantizaban el triunfo de un político, quien una vez en el poder les aseguraba que sus negocios criminales funcionarían “sin intervenciones” del Estado (Wilks, Morris, Walker, Pedercini & Qu, 2007, p. 3); con la llegada del narcotráfico en la década de los noventa, el Caribe se convirtió en un importante lugar de paso de los cargamentos provenientes de Sudamérica, con esto la naturaleza criminal de las pandillas se narcotizó. Sin embargo, sería simplista afirmar que el narcotráfico es la única causa. El caso de Jamaica es muy descriptivo como se muestra en la (Figura 1), donde se nota una relación inversa entre la cantidad de muertes violentas y los decomisos de cocaína. Lo anterior se debería a que una vez que Jamaica decidió enfrentar este fenómeno criminal, los narcotraficantes decidieron cambiar de rutas y las bandas locales cambiaron a otras modalidades de crimen con más dosis de violencia, entre ellas la extorsión y el robo a mano armada (UNODC, 2012).

Gráfica 1. Asesinatos por cada 100 mil habitantes en los países de Latinoamérica y el Caribe, 2014



Fuente: Jaitman (2017 p. 30)

Figura 1. Tasas de homicidios versus decomisos de cocaína en Jamaica, 2000 - 2011

Fuente: UNODC (2012, p. 66).

Hoy el tráfico ilícito dejó de ser solo de drogas y se ha subespecializado en otro tipo de mercancías ilícitas que incluyen armas, municiones, explosivos y la trata de personas. También en redes de apoyo a terrorismo. Este último, atizado con el radicalismo islámico en respuesta a la amenaza cultural de occidente y a las milenarias pugnas entre el judeo-cristianismo y el islam, atizadas por las intervenciones occidentales en el medio oriente. De acuerdo con Wilks et al. (2007) esta forma de ganarse la vida entre los caribeños está fomentada por elementos como la pobreza, el desempleo, falta de oportunidades, baja educación, presiones demográficas, y la percepción de ganancias fáciles y abundantes (p. 15).

4.6. Los efectos de calentamiento global y el cambio climático

El Caribe insular es un área especialmente expuesta y vulnerable a los desastres naturales, particularmente en la temporada de huracanes. Y, aunque no hay un consenso generalizado, parecería que el incremento en la frecuencia e intensidad de los huracanes, así como su letalidad están que positivamente correlacionados al calentamiento global y al cambio climático. Como era de esperarse, el efecto de estos eventos climáticos es especialmente álgido sobre la infraestructura caribeña, particularmente sobre los puertos marítimo y lo aeropuertos que son los que posibilitan los intercambios comerciales y el flujo de personas (ECLAC, 2011).

Además, de los problemas de financiación para reconstrucción de esta infraestructura, esta se necesita para mejorar los sistemas de información y recolección de datos a niveles locales y mejorar en todo la

cooperación y colaboración regional para enfrentar los daños colaterales (Phillips, *Climate change impacts on coastal transport infrastructure in the Caribbean*, 2017).

En suma, la ampliación de Canal de Panamá, el renovado interés de los Estados Unidos en la región, la creciente presencia China, los fallos de la Corte Internacional de Justicia de La Haya y el Cambio Climático son los fenómenos que moldean la geopolítica regional, creando amenazas y oportunidades para las naciones ribereñas y obligándolas, en el especial caso colombiano, a asumir una actitud que esté acorde con sus intereses y con su visión de país. Es claro que si Colombia busca ser reconocido como una potencia media regional, su actitud, presencia e influencia en el Caribe deben cambiar.

5. POSICIÓN GEOPOLÍTICA COLOMBIANA EN EL CARIBE

En un escenario geopolítico tan complejo, la posición del Estado colombiano debe caracterizarse por su determinación y respeto a las normas internacionales. En lo primero, determinación para establecer claramente los objetivos que se deriven de sus intereses nacionales, y segundo, respeto por la institucionalidad internacional y los compromisos adquiridos. Lo anterior quiere decir que el país debe ante todo tener una posición geopolítica clara, firme y defendible. Respecto al primer punto, es decir que sea clara, significa que sea entendida, pero sobre todo que no sea ambigua; por su parte, que sea firme indica que no se trance, y que sea defendible quiere decir que se pueda justificar. Lo que se propone, se focaliza en dos objetivos, el primero en presentar el concepto orientador de la geopolítica colombiana e identificar los *Intereses marítimos* Nacionales; y el segundo, en determinar una actitud acorde con los objetivos derivados de los intereses, para preservarlos y fomentarlos en el escenario marítimo del Caribe, lo que en suma nos da la posición geopolítica del país.

5.1. En búsqueda de la posición geopolítica

Es evidente que en el país se necesita llegar a acuerdos básicos para establecer metas y prioridades. Es decir, establecer una posición geopolítica clara. Para esto, el primer paso es resumir en una afirmación que en términos amplios, aunque flexibles, exprese un concepto que sirva de orientador a todos los niveles de decisión dentro del Estado.

Una vez la conceptualización geopolítica esté clara y entendida, asumir una actitud acorde. De forma que la conceptualización y la actitud se convierten, entonces, en la posición geopolítica buscada. Actitud geopolítica significa tener la voluntad para ejercer el poder o la influencia que sean necesarias y cuando haya menester, para cumplir con los objetivos nacionales. Por tanto, lo que se persigue es que Colombia, además de crear la capacidad, tenga la voluntad para emplearla. En otras palabras, que el país deje de ser, tan solo, relativamente importante por su posición y sus recursos naturales, sino que también lo sea por su habilidad de moldear el teatro geopolítico para beneficio de sus intereses. Esto es lo que Brzezinski llamaría dejar de ser un pivote a la voluntad de los otros actores y pasar a ser un jugador geopolítico influyente. Y, es que de acuerdo con Soltau (2012),

Colombia tiene las particularidades iniciales (para convertirse en jugador estratégico): el tamaño del territorio, la cantidad de habitantes, la ubicación y las características geográficas, la senda militar y política, la capacidad de recibir responsabilidades internacionales y globales, entre otras. (Soltau, 2012, p. 62).

No es difícil estar de acuerdo con él, más cuando señala que para llegar a ser un actor importante es necesario desarrollar una infraestructura adecuada que comunique al país y mejore su comercio. También, en que hay que trabajar en la gestión del conocimiento para avanzar en el desarrollo técnico y científico. De igual manera, en que se debe propender por una educación competitiva e internacional y que estas, junto con el fortalecimiento de las capacidades militares son condiciones necesarias para lograr ser un jugador geopolítico activo. Pero también lo son, primero, establecer propósitos comunes, que logren el consenso nacional. Segundo, evitar que las condiciones del postconflicto lleven al país a un aislamiento monotemático. Y tercero, se deben aprovechar las ventajas comparativas que tiene Colombia con los otros países, en especial su índice de conectividad con los servicios *liner*¹⁷, experiencia en el enfrentamiento y contención de amenazas asimétricas y en la producción de ciertas clases de bienes y servicios escasos en otros países de la región.

Por consiguiente, en el escenario marítimo, lo anteriormente expuesto debe articularse con la Política Nacional del Océano y de los

17 Las publicaciones "Review of Maritime Transport" 2016 y 2017, de la UNCTAD, le dan un destacado puesto al país debido a su proximidad al canal de Panamá y como consecuencia de su ampliación.

Espacios Costeros (CCO, 2017). Adicionalmente, siendo así, el concepto geopolítico de Colombia en el Caribe debería construirse con base en el anhelo de que el país se convierta en una potencia media oceánica (PMO). Llegar a ser una PMO, significa tener la capacidad de proyección en los escenarios marítimos internacionales en defensa de los *Intereses marítimos* del país (p. 63).

Tabla 1. Concepto geopolítico colombiano

Concepto Geopolítico colombiano en el mar Caribe:
Actuar como Potencia Media Oceánica (PMO) de alcance regional, capaz de influir de manera decisiva en el escenario Caribe, con el fin de defender y fomentar los Intereses marítimos del país.

5.2. Análisis de los Intereses marítimos Nacionales, su defensa y su racionalidad

La identificación de los Intereses Nacionales Marítimos se hace con base en el documento expedido por la Comisión Colombiana de Océano (CCO), titulado Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros PNOEC. Lo que la CCO identifica como intereses se resume a continuación así:

Tabla 2. Intereses marítimos nacionales

Intereses marítimos colombianos	
Intereses marítimos (CCO, 2017)	• Soberanía e integridad territorial • Apropiación territorial y cultura marítima • Recursos ambientales y marino-costeros • Educación marítima • Investigación científica, tecnológica y de innovación • Poder Naval¹⁸ • Seguridad integral marítima • Ordenamiento marino-costero • Transporte y comercio marítimo • Turismo marítimo y recreación • Industria Naval y marítima • Minería marina y submarina • Pesca y Acuicultura

¹⁸ Establecer que el Poder Naval (PN), es parte de los Intereses Marítimos (II.MM.), no es coherente con la definición aceptada de Poder Marítimo (PM) en la Armada colombiana, en donde se entiende que $PM = PN * II.MM.$, aceptar lo propuesto por la CCO llevaría al contrasentido de decir que $PM = II.MM.$

Los intereses resaltados con negrilla, son aquellos que con acciones concretas podrían proyectarse en el escenario Caribe. Entre ellos se destacan, los relacionados con la defensa de la soberanía territorial; la investigación científica, tecnológica y de innovación; el Poder Naval; la seguridad marítima integral; el transporte y el comercio marítimo; el turismo marítimo y recreación, y la industria naval y marítima. Con relación a estos intereses, en la (*Tabla 3*) se identifican las fortalezas y las debilidades que moldearían la actitud geopolítica en la región. Así mismo, de ella se desprenden las amenazas y las oportunidades a los que tiene que hacer frente Colombia. Dentro de las amenazas, se destaca la relacionada con la reconfiguración de los límites marítimos en el Caribe occidental, lo que es un gran desafío para la integridad territorial colombiana.¹⁹ El segundo, la presencia de actores geopolíticos globales, cuyos intereses no están claros. Tercero, la dependencia regional en las multinacionales del transporte oceánico. Cuarto, la criminalidad organizada transnacional y su influencia regional. Y, por último, más que una amenaza, se trata de una debilidad, y es la lejanía con que los Estados del Caricom perciben a los países latinoamericanos.

Por su parte, respecto a las oportunidades, la primera, a través de la Alianza del Pacífico²⁰, ampliando el mercado, convirtiéndose en un actor de influencia a través de la cooperación sur-sur. Segundo, con el uso de la experiencia colombiana en el combate a la criminalidad organizada en beneficio de los Estados caribeños. Tercero, con la capacidad de la Industria naval colombiana, en particular con Cotecmar, se pueden brindar importantes apoyos a los países del Caricom. Cuarto, dado su alto índice de interconectividad oceánica, los puertos colombianos pueden ser la base para la mejora de la conexión marítima de las islas-Estado del Caribe (SIDS) con los mercados internacionales. Quinto, en lo que corresponde a la investigación, tecnología e innovación, los adelantos colombianos podrían ser útiles en el levantamiento de información focalizada en el estudio de la afectación del calentamiento global y el cambio climático en las islas. Por último, dada la localización de los puertos y las marinas nacionales por fuera del cinturón de paso, Colombia podría ser un foco de atracción para los navegantes y sus botes, en especial en la temporada de huracanes.

19 Por fuera del alcance de este documento.

20 Dos de los países miembros de la Alianza del Pacífico tienen costas en el mar Caribe.

De las amenazas antes mencionadas, se desprenden riesgos que son definidos, de acuerdo con Thomas Norman (2010), como la probabilidad de ocurrencia de un evento no deseado que afecte un bien nacional, en este caso ese bien puede ser un interés (por ejemplo el territorio colombiano), considerando la gravedad de sus efectos sobre la integralidad de la nación. Es así como la reconfiguración de los límites en el Caribe se constituye en un riesgo, cuya probabilidad es muy alta debido a los fallos de la CIJ. También, los riesgos sobre los intereses comerciales del país al depender de las grandes compañías internacionales del transporte marítimo, dada la gran propensión del comercio internacional colombiano a depender del transporte marítimo (Shipping Intensity) (Lun, Lai, & Chang T, 2010). Otros, como la creciente criminalidad internacional, más que riesgos representan una oportunidad, debido a la experiencia colombiana en el combate de estos fenómenos. Por su parte, la presencia de actores extraregionales es a su vez una oportunidad de colaboración internacional en el Caribe, pero también un riesgo a no tener claros los intereses de estos actores, y parte de la actitud geopolítica colombiana tiene que pasar por el análisis constante de sus acciones par actuar en consecuencia. Lo que tiene que quedar claro, es que cualquier objetivo geopolítico colombiano pasa por la aproximación a las islas estado del Caribe con el fin de usar las herramientas a su alcance para acrecentar su estatura geopolítica en la región. Con base en lo antes expuesto, y al análisis DOFA que se sintetiza en la (Tabla 3), se hace una aproximación a los objetivos geopolíticos en Caribe, que se desarrollan en el próximo apartado.

5.3. El establecimiento de los objetivos geopolíticos

La actitud geopolítica nacional en el campo oceánico debe orientarse al cumplimiento de unos objetivos específicos, los cuales se derivan de la naturaleza de los riesgos y las oportunidades sobre los Intereses marítimos. En otras palabras, una potencia media regional oceánica, debe ser capaz de influir y modelar la geopolítica regional con el fin de defender sus intereses.

Por lo tanto, si hay un riesgo sobre la *soberanía nacional*, el objetivo es neutralizarlo. De modo que, si los fallos de la CIJ causan inestabilidad geopolítica, el objetivo debe ser mantener el estatus quo. Es decir, conservar la soberanía con la presencia activa de la Armada, sumada a una ofensiva diplomática y jurídica hasta que se resuelva el tema.

Tabla 3. Intereses marítimos: riesgos y oportunidades ²¹

Vulnerabilidades	Riesgos
• Situación geopolítica adversa después el fallo de la CIJ noviembre de 2012. • Una diplomacia sin orientación geopolítica definida hacia el Caribe. • La atención del país en el postconflicto • La situación de la economía colombiana • Desconocimiento de la región, su cultura y sus lenguas. • La presencia constante de grupos criminales organizados. • La ausencia de una Marina Mercante.	• Contra la soberanía nacional: la reconfiguración de la frontera marítima en el Caribe occidental. • Contra el Transporte y el comercio marítimo: el oligopolio en servicio del transporte marítimo, especialmente en la modalidad “Liner” • Contra la seguridad marítima integral: la creciente criminalidad regional • Contra todos los intereses: la creciente influencia de actores globales en la región • Contra el transporte y el comercio marítimo: la competencia de otros puertos regionales • Contra todos los intereses: la posible actitud apática de los gobiernos de los SIDS.
Fortalezas; elementos de poder e influencia	Oportunidades
• La Fuerza Pública • La Alianza del Pacífico • Capacidad de producción industrial • Cotecmar y la industria de la construcción Naval. • Localización fuera del cinturón de paso de huracanes. • Cercanías al Canal de Panamá, índice de conectividad. • Sistema portuario • Capital humano capacitado	• Todos los intereses: extender el alcance y la influencia de la Alianza del Pacífico al contexto Caribe • Seguridad Integral: el uso de la experiencia militar y policial como herramienta geopolítica de influencia en los países de la región contra el crimen transnacional organizado. • Investigación científica, tecnológica y de innovación: llegar a la región con tecnología y capacidad industria náutica. • Turismo y recreación: servir de refugio a los botes de recreo en la temporada de huracanes. • Transporte y el comercio marítimo: La utilización de los puertos colombianos como nodos (hub), para las naves alimentadoras (feeders) que surten a las islas caribeñas, en especial a las más pequeñas. • Apoyar en el levantamiento de datos sobre el cambio climático y el calentamiento global a nivel local en algunos SIDS.

²¹ Resultado de evaluar la vulnerabilidad, la probabilidad de ocurrencia.

En el caso de los riesgos que afectan *la seguridad marítima integral* con la creciente actividad de la criminalidad organizada a nivel regional o por la presencia de actores globales extra-regionales con intereses difusos, el objetivo se focaliza a establecer complejos de seguridad, tomando un rol activo y protagonista.

Con respecto al papel cada vez más dominante de las megacompañías navieras, lo que representa un riesgo para el interés *transporte y el comercio internacional*, el objetivo debe ser disminuir las vulnerabilidades y las posibles consecuencias, a través de la participación en todas las organizaciones que discuten el tema, un ejemplo claro es en la Organización Marítima Internacional (OMI) o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Por su parte, en el caso de las oportunidades, estas también generan objetivos. Por ejemplo, si se genera la oportunidad de extender el alcance y la influencia de la Alianza del Pacífico al contexto Caribe, el objetivo es entrar en el mercado regional y ganar una participación importante. Lo que es especialmente interesante en el caso de los botes de recreo, afectando el interés *Turismo marítimo y recreación*, donde el objetivo se concentra en crear las condiciones para que un porcentaje considerable de estas naves usen las marinas colombianas, especialmente durante la temporada de huracanes.

Lo mismo, sucede con la *Investigación científica, tecnológica y la innovación*, la oportunidad está en apoyar a las islas con el levantamiento de datos sobre el calentamiento global y el cambio climático para poder enfrentar el fenómeno, luego el objetivo, podría ser, hacer presencia en las SIDS a través de la investigación científica. En el interés Industria Naval y marítima sucede lo mismo, luego el objetivo sería incursionar en la región con tecnología y capacidad industrial en apoyo al desarrollo insular.

Por último, desde el punto de vista de las líneas de comunicación marítimas con el interés *Transporte y comercio marítimo*, el objetivo es establecer un comercio internacional estable entre los puertos colombianos de transbordo y las islas caribeñas a través de compañías navieras colombianas; para lo cual se necesita, como se dijo antes, trabajar incansablemente para adaptar la legislación y la normatividad nacional a la del cambiante mundo marítimo.

5.4. Actitud geopolítica colombiana

Precisamente, la actitud geopolítica debe ser consecuente con las definiciones aceptadas de geopolítica para este documento y coherentes con la visión adoptada. En el primer caso, se fijó a la geopolítica como “el ejercicio del poder o la influencia de un actor político en un área determinada en beneficio de sus intereses.” Luego, teniendo claros los intereses, la *actitud* se refiere a las acciones que se toman a partir de las capacidades nacionales para defenderlos y fomentarlos. En segundo lugar, la visión geopolítica está determinada como el “Actuar como Potencia Media Oceánica (PMO) de alcance regional, capaz de influir de manera decisiva en el escenario Caribe, con el fin de defender y fomentar los Intereses marítimos del país.” Lo que también define las acciones respecto a sus capacidades, a sus intereses, que son los marítimos, y al área de atención que está plenamente delimitada como el Caribe, y que precisa de su *actitud* como la de una Potencia Media Oceánica.

Ahora bien, de acuerdo con la CCO (2017), una PMO está relacionada cuantitativamente con cuatro índices. El primero, el índice de salud de los océanos, el segundo el índice de desarrollo humano, el tercero el índice El Cano y, el quinto, el índice de interconectividad de la UNCTAD. De hecho, la actitud proactiva del estado para mejorar estos índices se puede relacionar positivamente con el aumento del poder e influencia. Por ejemplo, el índice del El Cano mide la proyección exterior y su posicionamiento internacional de un estado en función a su capacidad económica, militar²² y también de su poder blando, es decir a la capacidad de brindar ayuda internacional, de su educación, cultura, el cuidado medioambiental, la ciencia y la tecnología entre otros. Lo que indica, que al mejorarse este índice aumenta la influencia colombiana en el Caribe.

Cabe anotar que, el índice de Desarrollo Humano complementa al de El Cano respecto a la formación de capital humano, un talento humano más capaz, significa mayores probabilidades de éxito. Aunque, es necesario notar que ninguno de los dos índices fue construido para el sector marítimo; por su parte, el índice de Conectividad Marítimo indica qué tan bien están ubicados los puertos nacionales con relación a las principales líneas de comunicación del transporte marítimo y la calidad de

22 Si el índice El Cano es útil para medir el nivel colombiano como PMO, y este tiene en cuenta al poder militar como una capacidad, siendo el PN parte del poder militar, debería pensarse mejor la catalogación de PN como un interés, pues se entiende más como una capacidad.

su infraestructura. En el caso colombiano, este índice es alto debido a su proximidad al canal de Panamá y a las inversiones que el sector privado ha hecho en las instalaciones portuarias, que son de hecho la única variable que lo pueden mejorar.

En consecuencia, la actitud geopolítica colombiana debe ser la de una Potencia Media Oceánica que persiste de manera activa en el cumplimiento de los objetivos derivados de sus intereses; y, que, además, se esfuerza integralmente por el mejoramiento de los índices cuantitativos que se han tomado como referencia para medir su influencia y desempeño, lo que sumado a su conceptualización como Potencia Media Oceánica de alcance regional configuran su posición geopolítica.

6. CONCLUSIONES

Después de haber desarrollado los argumentos discutidos en este capítulo, se puede concluir, que el Caribe es una intrincada fusión de factores geográficos, históricos, políticos y culturales que hacen de esta parte de las Américas un lugar singular y complejo.

También, que el análisis geopolítico de la región se hizo con base a la definición de geopolítica que indica que es el estudio de la aplicación de las herramientas de poder e influencia de un actor político, en un área geográfica, tanto en sus relaciones internacionales, como en sus asuntos internos con el propósito de maximizar sus beneficios y sus intereses.

Sobre su importancia, se puede concluir que reside primordialmente en su posición como punto de intersección de los océanos, puente entre las Américas y área de seguridad para los Estados Unidos. Al mismo tiempo, por la constante presencia de actores globales y regionales, y por importancia política en el escenario internacional, consistente en un potencial de más de treinta votos muchos de los cuales pertenecen las islas-estado, más conocidas como *SIDS* (del inglés *Small Islands Developing States*).

Desde el punto de vista marítimo, dado el carácter insular de la región, la importancia de las líneas de comunicación marítima es superlativa. Lo que genera oportunidades para el desarrollo de los Intereses marítimos colombianos en la región.

Y por último, la actitud geopolítica colombiana debe focalizarse a ser la de una Potencia Media Oceánica que persiste de manera activa en el

cumplimiento de los objetivos derivados de sus intereses; y, que, además, se esfuerza integralmente por el mejoramiento de los índices cuantitativos que se han tomado como referencia para medir su influencia y desempeño, lo que sumado a su conceptualización como Potencia Media Oceánica de alcance regional configuran su posición geopolítica.

En esto, el desarrollo de elementos que potencien la comunicación marítima comercial con el Caricom, la participación en el turismo con base en botes de recreo, la investigación científica, tecnológica y la innovación, y la industria marítima son oportunidades para incursionar en la región y podrían convertirse en herramientas de influencia y de posicionamiento geopolítico.

REFERENCIAS

- Avran, C. (2012). *Choke points - the geopolitical importance for the global era*. Retrieved from Search.proquest.com: <http://search.proquest.com.ezproxy6.ndu.edu/docview/1326754950?accountid=12686>
- Bazan, O. (2017). Panama Canal: one year on. *Container Shipping & Trade Review*, V5 Issue 2. p. 22-24
- Boersner, D. (1996). *Relaciones internacionales de Latinoamérica, breve historia*. Caracas: Nueva Soledad.
- Brzezinski, Z. (1994). *Out of control: global turmoil on the eve of 21th century*. New York: Touchstone.
- Buzan, B. (1998). *Security: A new framework of analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- CCO (2017, marzo). Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros PNOEC. Retrieved from [cco.gov.co](http://www.cco.gov.co/pnoec.html): <http://www.cco.gov.co/pnoec.html>
- CJI, I. (2014, Octubre). *Press Release-Unofficial (No 2014/29)*. Retrieved from [cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Desarrollo-Fronterizo/comunicado_de_prensa_del_03_de_octubre_de_2014.pdf): http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Desarrollo-Fronterizo/comunicado_de_prensa_del_03_de_octubre_de_2014.pdf
- ECLAC. (2011, December 8). *The economies of climate change in the Caribbean*. Retrieved from [cepal.org](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/45412/LCARL.346.pdf): <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/45412/LCARL.346.pdf>
- Finn, K. (2009). Widening the Panama Canal. *New Orleans Magazine* 43, 48-48, 50.
- Flitton, D. (2014, September 7). *A chinese-built Nicaragua Canal could change the balance of economic power*. Retrieved from [SMH.com.au](http://www.smh.com.au):

- <http://www.smh.com.au/comment/achinesebuilt-nicaraguan-canal-could-change-the-balance-of-economicpower-20140906-10ctu.html>
- Fox, B. (2015, January 24). *US works to ease Caribbean dependence on Venezuelan oil*. Retrieved from Theledger.com: <http://www.theledger.com/article/20150124/NEWS/150129615>
- Griffith, I. (1998). Caribbean geopolitics and geonarcotics: New dynamics, same old dilemma. *Naval College Review*, 51, 2, 47-67.
- Ikenberry, J. (2004, Marzo 30). *New York, N.Y.* Retrieved from Brzezinski Offers His Vision As an Alternative on Security: <https://search-proquest-com.nduezproxy.idm.oclc.org/docview/92925906/pageviewPDF/1063A77F76464D01PQ/1?accountid=12686>
- Jamaicaobserver. (2014, October 23). *Jamiaca, Chile sign pact for humanitarian peace keeping training*. Retrieved from jamaicaobserver.com: http://www.jamaicaobserver.com/news/Jamaica--Chile-sign-pact-for-humanitarian--peace-keeping-training_17787494
- Jessop, D. (2015, January 15). *China seeks a greater role in the Americas*. Retrieved from dominicantoday.com: <http://dominantoday.com/dr/opinion/2015/1/16/53934/China-seeks-a-greaterrole-in-the-Americas>
- Korybko, A. (2017, July 24). *21st-Century geopolitics of the Caribbean*. Retrieved from geopolitica.ru: <https://www.geopolitica.ru/en/article/21st-century-geopolitics-caribbean>
- Lawrence, P. (2014, June 02). *Jamaicans must learn Mandarin*. Retrieved from Jamaica-gleaner.com: <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20140602/letters/letters5.html>
- Longshore, D. (2008). *Encyclopedia of hurricanes, typhones ad cyclones*. New York: Library of Congress.
- Mann, M. (1997). Has globalization ended the rise of the nation- state? *Review of International Political Economy*, 472 - 496.
- Moya Pons, F. (2007). *History of the Caribbean: Plantations, Trade, and War in the Atlantic World Princeton*. Princeton: Marcus Weiner Publishers,.
- Myers, N. (2018, January 23). *The Caribbean region responds to Trump's Haiti comment*. Retrieved from <http://www.travelweekly.com/Caribbean->

Travel/Insights/The-Caribbean-region-responds-to-Trumps-Haiti-comment

- Oppenheimer, A. (2017, July 05). *Four years later, Nicaragua's \$40 billion interoceanic canal remains a pipe dream*. Retrieved from Miamiherald.com: <http://www.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/andres-oppenheimer/article159689339.html>
- Osterud, O. (1998). Uses and Abuses Of Geopolitics. *Journal of Peace Research*, 191 - 199.
- Phillips, W. (2014, February). *Towards diversification of tourist sector: a recreational demand study of yachting and marina services in the Caribbean*. Retrieved from ECLAC Studies and perspectives: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36618/S20131129_en.pdf;jsessionid=BFDEB7FC712BCE5E375D0139EC69897A?sequence=1
- Phillips, W. (2017, June 01). *Climate change impacts on coastal transport infrastructure in the Caribbean*. Retrieved from unctad.org: http://unctad.org/meetings/en/Presentation/dtl_sids2014_s2_d1_ReginaASARIOTIS.pdf
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 144 - 172.
- Sánchez, R., & Wilmsmeier, G. (2009, June). Maritime sector and ports in the Caribbean: Case of the CARICOM countries. Retrieved from Unctad.org: http://unctad.org/meetings/en/Contribution/cimem7_2014_C2_Martime_CARICOM_en.pdf
- Scholvin, S. (2016). Geopolitics an Overview of concepts and examples from international relationships. *Institute of Economic and Cultural Geography, University of Hanover*, 1-25.
- Terdam, M. (2011, November 7). *Radical Islam in the Caribbean Basin: A Local Problem or a Global Threat?* Retrieved from eprism.org: http://www.eprism.org/images/PRISM_no_4_vol_5_-_The_Caribbeans_-_Nov07.pdf
- Trenin, D. (2014, July 15). *Putin's Latin America trip to show Russia is more than just regional power*. Retrieved from TheGuardian.com: <http://www.theguardian.com/world/2014/jul/15/putin-latin-america-russiapower>

- Waller, M. (1999). PC answers on Panama Canal. *Insighth on the news*, 15, 22- 25.
- Wilks, J., Morris, H., Walker, T., Pedercini, M., & Qu, W. (2007). *A Dynamic analysis of organized crime in Jamaica*. Retrieved from Planning Institute of Jamaica & Millennium Institute.
- Wingnall, M. (2014, October 19). *Paulwell say Jamaica still safe with Petrocaribe*. Retrieved from jamaicaobserver.com: http://www.jamaicaobserver.com/columns/Paulwell-says-Jamaica-is-still-safe-with-PetroCaribe_17767172

CAPÍTULO IV

EL DERECHO DEL MAR Y SU RELACIÓN CON EL PODER MARÍTIMO¹

SERGIO URIBE CÁCERES*
WILLIAM PEDROZA NIETO**

Cualquiera que sea la amplitud de la globalidad, al final primarán los intereses nacionales.

Almirante Jorge Martínez Busch (1936-2011).

1. INTRODUCCIÓN

Colombia tiene una larga tradición legislativa sobre el Derecho del Mar, participando activamente en las discusiones internacionales que contribuyeron a su formulación. Sin embargo, ese bagaje jurídico se ha quedado en instancias intelectuales y académicas superiores y no ha sido de conocimiento e interés del ciudadano común, lo que ha generado una negativa señal que se aprecia como una de las causas que ha dilatado largamente el fortalecimiento de una conciencia marítima nacional.

1 Este capítulo es resultado del proyecto de investigación denominado “El Poder Marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación”, del Departamento Armada de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Hace parte del Grupo “Masa Crítica”, identificado con código COL123-247 en Colciencias y categorizado en “C”.

* Capitán de Navío de la Reserva Activa. Doctor en Derecho Internacional (Summa Cum Laude) de la Universidad Alfonso X El Sabio (Madrid, España). Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales y Docente-Investigador (Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”). Ingeniero Naval y Profesional en Ciencias Navales (Escuela Naval Almirante Padilla). Correo electrónico: sergio.uribe@usa.net.

** Capitán de Navío. Internacionalista con Máster en Auditorías ambientales y énfasis en Ciencias y Tecnologías del Mar. Especialista en Derecho Ambiental y Especialista en Educación.

Organismos internacionales como la Organización Marítima Internacional (OMI) y convenios internacionales como los por ella emitidos o la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar) son la materia a dilucidar en el presente capítulo.² Son ejemplos de espacios que desarrollan y a la vez facilitan el cumplimiento de la normativa actual del Derecho del Mar. Conocerlos permitirá entrar en el análisis de su relación con los conceptos de *Poder Marítimo*, los cuales, como el mismo desarrollo del Derecho de Mar, parten del unilateralismo como premisa de su formulación y evolución tanto teóricas como empíricas. Usualmente, basados en un desarrollo doctrinario que se supedita a las circunstancias específicas de cada nación o región en particular.

La cuestión entonces es si el Derecho del Mar se amplía y adapta a partir de las nuevas tesis propuestas por los países que las consideran necesarias para su desarrollo –como lo plantea en el caso del estudio de la Oceanopolítica, por ejemplo– o si es la normativa jurídica la que, formulando y estableciendo nuevas nociones territoriales, regula anticipadamente la interacción de los países en el área y sector marítimos, según se vaya requiriendo. Aquí se considera como acertada la primera proposición. Es decir, que el Derecho del Mar nació y se extendió a partir de las exigencias propias de una comunidad internacional que sufrió profundos cambios en lo económico, político, tecnológico, social y militar.

Mientras los océanos fueron espacios insondables por lo inaccesibles no existió el requerimiento de dividirlos ni de reglamentarlos, al no haber posibilidades reales de utilizar el mar y menos de explotarlo. Los nuevos medios de navegación cada vez más grandes, más rápidos, más rentables y con mayor autonomía –desde las balsas de remos a los inmensos buques portacontenedores actuales– en unión a la tecnología moderna puesta al servicio de la explotación de los recursos marinos, originaron:

la necesidad de dotar de una reglamentación jurídica a los fondos marinos, hasta entonces en condición de *vacuum iuris*, (lo que) constituyó el puntal para una puesta en tela de juicio del conjunto de problemas del Derecho del Mar (Gómez, 2016, p. 29).

2 Otras organizaciones con un alcance más restringido forman parte igualmente del entramado actual que regula, controla y protege el mar y su entorno; se citan aquí las principales: la Organización Hidrográfica Internacional (OHI); la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI); la Asociación Internacional de Señalización Marítima (AISM); y la Asociación Mundial de Infraestructura del Transporte Acuático (PIANC).

De este modo, la ‘doctrina del mar libre’ (*Mare Liberum*) de Hugo Grocio (Till, 2007, p. 453) sucumbió ante la realidad del avance de principios como el de soberanía, hacia la ocupación del nuevo territorio marítimo reclamado por las naciones con costas y mares adyacentes. El examen de estos aspectos y de la interrelación que obligatoriamente se genera entre ellos, alimentará la labor de construcción del presente capítulo.

2. LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (CONVEMAR)

También conocida como la ‘Constitución de los Océanos’ o la ‘Ley del Mar’, la Convemar fue aprobada en Montego Bay, Jamaica, el 30 de abril de 1982. Se requirieron nueve años y 11 sesiones de trabajo desde el inicio de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, llevada a cabo en Caracas en diciembre de 1973, hasta su firma definitiva por 119 naciones en diciembre de 1982.

La Convemar, que se “constituye como un hito en legislación marítima como el mayor esfuerzo encaminado a regular normativamente la territorialización y aprovechamiento de los mares” (Devia & Ortega & Barón, 2015, p. 109), fue el resultado de un proceso continuado que inició con la I Conferencia realizada en Ginebra, Suiza, en el año de 1958, que “logró la aprobación de cuatro tratados que regulan amplia y satisfactoriamente la mayor parte de dichas cuestiones. (...) La Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua; la Convención sobre Alta Mar; la Convención sobre Plataforma Continental; y la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar” (Uribe, & Caicedo, 1963, p. 5). Aunque los anteriores conceptos fueron recogidos por la Convemar, las citadas Convenciones siguen estando vigentes para aquellos países que no la han suscrito o ratificado.

Los esfuerzos por promulgar una legislación relativa a los mares – fundada en las transformaciones tecnológicas y económicas que comenzaban a condicionar el uso y explotación del mar y por ende la relación del hombre con los océanos– continuaron en 1960 con la realización de la II Conferencia; posteriormente con una Declaración de principios para regular los fondos marinos y oceánicos en 1970 y culminaron con la citación de la III Conferencia ese mismo año. Esta se dio a partir del año 1973 y culminó en 1982 con la aprobación y suscripción de la Convención, que “entró en vigor el 16 de noviembre de 1994 un año después de convertirse

Guyana en el 60o Estado en adherirse” (Division for Oceans Affairs and the Law of the Seas - UN, 1998).

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar es un extenso y completo texto de 230 páginas, 17 partes, 320 Artículos y 9 anexos técnicos, que “representa un hito para la codificación y el desarrollo progresivo tanto del Derecho del Mar como del Derecho Internacional Público en general” (García, 2005, p. 27). Por considerarlo pertinente para los efectos del propósito de este capítulo, al ser la materia prima que sustenta el Derecho del Mar actual, en la (Tabla 1) se listan los temas correspondientes a las diez y siete partes de la Convención:

Tabla 1. Organización temática Convención del Derecho del Mar

PARTE I. Introducción.	PARTE X. Derecho de acceso al mar y desde el mar de los Estados sin litoral y libertad de tránsito.
PARTE II. El Mar Territorial y La Zona Contigua.	PARTE XI. La zona.
PARTE III. Estrechos utilizados para la navegación internacional.	PARTE XII. Protección y preservación del medio marino.
PARTE IV. Estados archipelágicos.	PARTE XIII. Investigación científica marina.
PARTE V. Zona Económica Exclusiva.	PARTE XIV. Desarrollo y transmisión de tecnología marina.
PARTE VI. Plataforma Continental.	PARTE XV. Solución de controversias.
PARTE VII. Alta Mar.	PARTE XVI. Disposiciones generales.
PARTE VIII. Régimen de las islas.	PARTE XVII. Disposiciones finales.
PARTE IX. Mares cerrados o semicerrados.	

Fuente: Tomada de Organización de las Naciones Unidas (1982).

Como se observa, partiendo de este compendio de temas reunidos y desarrollados por los delegatarios, negociadores de la Convención del Mar, es factible coincidir con la apreciación general expuesta por Tommy T.B. Kohh, presidente de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en sus declaraciones finales:

El 10 de diciembre de 1982 establecimos un nuevo hito en la historia del derecho. Por primera vez en los anales del derecho

internacional [sic] una Convención fue firmada por 119 países el mismo día en que fue abierta a la firma. No solo el número de signatarios constituye un hecho notable; es igualmente importante que la Convención haya sido firmada por Estados pertenecientes a todas las regiones del mundo, de Norte a Sur y de Este a Oeste, por Estados ribereños, Estados sin litoral y Estados en situación geográfica desventajosa (Kohh, 1982, p. 1).

Ratificada por 168 naciones –la última de ellas Azerbaiján el 16 de junio de 2016– (Division for Oceans Affairs and the Law of the Seas - UN, 2017) la Convemar es el resultado del más importante esfuerzo de la sociedad internacional para alcanzar, por medio de un acuerdo multilateral, un gran avance en uno de los asuntos centrales de los últimos tiempos relacionados con el desarrollo del Derecho Internacional: el instrumento jurídico idóneo para regular las actividades en el mar.

Queda así evidenciado que es la Convención una excelente muestra de hasta dónde se puede llegar en la aplicación del principio de cooperación internacional en materia de acuerdos, cuando los Estados están:

Inspirados por el deseo de solucionar con espíritu de comprensión y cooperación mutuas todas las cuestiones relativas al Derecho del Mar y conscientes del significado histórico de esta Convención como contribución importante al mantenimiento de la paz y la justicia y al progreso para todos los pueblos del mundo (Organización de las Naciones Unidas, 1982).

Sin duda, es este un precedente no desestimable en tiempos en que el mar es un componente innegable de la geopolítica global.

3. EL ESTADO COLOMBIANO Y EL DERECHO DEL MAR

La tradición de Colombia en cuanto a legislación marítima data de muchos años. Desde el siglo XIX –cuando el país aún se conocía como los Estados Unidos de Colombia– se comenzó a promulgar reglamentación con relación a sus mares y costas. El *Decreto 6 de noviembre 8 de 1866*, rezaba así: “Artículo 1.- Declárese como perteneciente al territorio colombiano, y sujeto a su jurisdicción, todo el mar que baña sus costas, desde las más altas mareas hasta una legua marina³ de las mismas costas” (Palomo de Herrera, 1979,

3 1 legua marina equivale a 5.555 metros = 3 millas náuticas. El mar territorial actual tiene una anchura de 12 millas náuticas.

p. 4). Unos años más tarde, a principios del siglo XX, el Estado colombiano promulgó la *Ley 58 de noviembre 3 de 1914*, que a la letra decía:

Artículo 1º. *La República se reserva el derecho de pesca en los mares territoriales. Constituye arbitrio-rentístico del Estado la pesca de la ballena, del cachalote y demás cetáceos, la del bacalao y del coral, de las conchas, de las esponjas, del ámbar y las perlas. La pesca de otras especies submarinas es libre pero sujeta a la reglamentación legal (p. 5).*

Otros países también incorporaron a su legislación interna los conceptos posteriormente definidos por la Convemar aún antes de haberla ratificado. Es el caso de España, que aprobó la Convención en enero de 1997 (Division for Oceans Affairs and the Law of the Seas - UN, 2017), pero incluyó en el régimen jurídico de los espacios marinos españoles el concepto de mar territorial veinte años antes:

Actualmente, nuestro ordenamiento jurídico las ha extendido hasta las 12 millas y ha sido la primera vez que una ley española ha designado ese espacio como mar territorial. Nos referimos a la Ley 10/1.977, de 4 de enero, sobre el mar territorial y sus playas (Almazán, Lacleta & Estepa, 2007, p. 98).

En 1919 se expidió en Colombia la *Ley 120*, sobre la explotación y protección de hidrocarburos, que se considera como un claro antecedente de las futuras teorías sobre plataforma continental. Decía su *Artículo 38*:

La Nación se reserva el derecho de explotar los yacimientos que se encuentran bajo las aguas del mar territorial, de los lagos y ríos navegables. En tal virtud para que pueda verificarse la explotación de sus yacimientos, será preciso que se apruebe por el Congreso los tratados que la autoricen (Palomo de Herrera, 1979, p. 7).

En el año de 1923 el Estado colombiano promulgó el más importante precedente de la legislación colombiana sobre el Derecho del Mar. La *Ley 14* de ese año disponía en su *Artículo 17*:

Para los efectos del *Artículo 38* de la *Ley 120 de 1919*, sobre yacimientos o depósitos de hidrocarburos, y la *Ley 96 de 1922*, sobre pesca en los mares de la República, se entiende por mar territorial una zona de 12 millas marinas en torno de las costas del dominio continental e insular de la República” (p. 9).

Es un hecho significativo para este análisis poder resaltar que, mucho tiempo atrás, antes de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el

Derecho del Mar de 1958, ya en Colombia se estuviera legislando sobre el mar territorial, la exploración y explotación de los recursos marinos y los derechos de pesca, conceptos regulados a nivel internacional muchos años después.⁴

Sobre la importancia que el Estado colombiano le otorgaba al mar, aseveraba en el año 1973 el Ministro de Relaciones Exteriores, Alfredo Vásquez Carrizosa: “El mar constituye la tercera dimensión del poder del Estado. Al lado de la Tierra y del Espacio Aéreo, el Mar proporciona una distinta capacidad del poder, mucho más en el sentido económico que en el bélico” (Vásquez, 1973, p. 4).

Es propicia la cita para comentar que Colombia se ha caracterizado por tener una reducida élite intelectual, tanto en el mundo de las Relaciones Internacionales como en el ámbito académico, que ha discurrido sobre el mar y participado activamente en las discusiones internacionales sobre la evolución y construcción del nuevo Derecho del Mar.

Sin embargo, es factible concluir que ese pensamiento no se ha transmitido a nivel popular, quedándose los libros y demás productos de esos análisis en los anaqueles de las bibliotecas de las universidades y de los ministerios relacionados. Afirmaba a este respecto, por la misma época del citado Vásquez Carrizosa, el vicealmirante Eduardo Meléndez Ramírez:

Se debe continuar despertando inquietudes para que los colombianos se interesen por saber qué es el mar, cuáles son las Convenciones y Tratados que reglamentan su uso, cuáles sus derechos y deberes y cómo se utilizan las capacidades industriales y posibilidades comerciales de este elemento que guarda y oculta las riquezas de la naturaleza en cantidad muchas veces superior a la de la tierra (Meléndez, 1973, p. VI).

El Estado colombiano participó de manera acuciosa en las tres conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el Derecho del Mar de 1958, 1960 y 1972-1983:

Colombia, con una histórica tradición de apoyo a la construcción de las diferentes formas del Derecho Internacional y de actor relevante de los procesos institucionales internacionales, participó

⁴ Para un estudio completo sobre la regulación internacional del mar, se recomienda consultar los dos tomos que conforman el Tratado de Derecho del Mar de la Universidad del Rosario de Bogotá, Colombia. Obra publicada por la editorial Tirant lo Blanch en el año 2016.

activamente en cada una de las tres Conferencias, y en el proceso de la configuración de las Convenciones como producto, incluida la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982” (Devia & Ortega & Barón, 2015, p. 110).

Pese a esto, el Estado no ha ratificado la Convemar por algunas razones que se discutirán a continuación.⁵

Se considera como el más importante de los motivos por los cuales en Colombia no se ha tomado la decisión de ratificar o no la Convención la falta de resolución del Estado para hacerlo. Por lo que ello implica la inexistencia de estudios serios, desde los diversos sectores, vale decir, el gubernamental, el académico, el político, pasando por el científico y económico. Revisados el Plan Estratégico Sectorial e Institucional 2015-2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano no se encontró una sola mención a la Convemar. Examinando así mismo los Planes de Acción de esa entidad entre los años 2011 y 2016 solo se hallaron los siguientes planeamientos:

Tabla 2. Plan de Acción 2011 - Ministerio de Relaciones Exteriores

No.	ESTRATEGIA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	RECURSOS REQUERIDOS	FECHA DE INICIO	FECHA DE FIN	NOMBRE DEL INDICADOR
15	2.3	Impulsar una discusión al interior del Gobierno sobre la conveniencia o no de la ratificación de la CONVEMAR.	Dirección de soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo. Coordinación de Asuntos Marítimos y Aéreos.	Recurso humano, tecnológico y financiero.	1-feb-11	31-dic-11	Número de reuniones gestionadas, preparadas o con acompañamiento.

Tomada de Ministerio de Relaciones Exteriores (2011).

5 Al igual que Colombia, 13 Estados más firmaron pero no han ratificado la Convemar: Afganistán, Bután, Burundi, Camboya, República Centro Africana, República de Corea, El Salvador, Etiopía, Irán, Libia, Liechtenstein, Ruanda y Emiratos Árabes Unidos. Los siguientes 16 Estados no la han firmado: Andorra, Eritrea, Vaticano, Israel, Kazakstán, Kyrgyzstan, Perú, San Marino, Sudan del Sur, Siria, Tayikistán, Turquía, Turkmenistán, Estados Unidos, Uzbekistán y Venezuela. (Division for Oceans Affairs and the Law of the Seas. *Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements*. Last updated: 03 Feb. 2017. Ob. Cit.).

Tabla 3. Plan de Acción 2012 - Ministerio de Relaciones Exteriores

Nº.	ESTRATEGIA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	RECURSOS REQUERIDOS	FECHA DE INICIO	FECHA DE FIN	NOMBRE DEL INDICADOR
73	2.3	Promover la reactivación de la Comisión Nacional de Asuntos Antárticos y propender por impulsar una discusión al interior del Gobierno sobre la conveniencia o no de la ratificación de la Convemar. A su vez promover la continuación del proyecto de actualización de coordenadas geográficas en los territorios insulares colombianos.	Dirección de soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo. Coordinación de Asuntos Marítimos, Aéreos y Regionales Fronterizos.	Recurso Humano, Tecnológico y Financiero.	1-ene-12	31-dic-12	PRR (Porcentaje de reuniones realizadas) = RE (número de reuniones ejecutadas) *100 / RP (número de reuniones programadas)

Tomada de Ministerio de Relaciones Exteriores (2012).

Lo que estas menciones evidencian es que no existe un definitivo interés institucional para trabajar este tema. De otro lado, dejando aparte las diferentes razones que se tengan para tomar un camino de inacción, no se aprecia mayor impedimento en llevar a cabo una discusión desde lo teórico y desde lo académico para dilucidar la conveniencia o no de ratificar la Convemar. Después de todo, cualquier conclusión al respecto no obligaría en manera alguna a los entes decisores del Gobierno, sino más bien proporcionaría argumentos para orientar su proceder sobre la materia.

Unido con lo anterior se aduce para la no ratificación de la Convención por Colombia la indefinición de las disputas limítrofes marítimas con Nicaragua y Venezuela; en ese sentido, es necesario invocar una declaración del Gobierno nacional acerca de la decisión de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, el 17 de marzo de 2016, en el marco del diferendo marítimo entre Colombia y Nicaragua, realizada por el presidente de la República Juan Manuel Santos:

Por otra parte, en su segunda demanda, Nicaragua solicitó extender su plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas, hasta llegar a las proximidades de nuestra propia costa continental en el Caribe. Esta es una pretensión que ya había planteado antes a la Corte, y que este tribunal había negado en su fallo del año 2012. Es decir, ese tema ya era cosa juzgada.

Con base en esto, Colombia se opuso de manera tajante a esta pretensión nicaragüense, pues la Corte NO podía volver a conocer de un tema sobre el cual ya había fallado. No obstante, el tribunal internacional –en un empate pocas veces visto en la Corte– se declaró competente para tramitar esta demanda.

En este pronunciamiento –que es de forma– la Corte de La Haya ha incurrido en unas contradicciones de fondo: Primero, no respetó su propia sentencia del año 2012. Segundo, desconoció su Estatuto, que le indica que no puede reabrir un caso ya cerrado. Y tercero, pretende aplicar a Colombia un tratado del que NO hacemos parte, como es la Convención del Mar (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

No obstante, lo expresado por el presidente Santos, la CIJ en el párrafo 118⁶ del fallo sobre la disputa marítima entre Colombia y Nicaragua, del 19 de noviembre de 2012, había resuelto su posición afirmando que, aunque Colombia no pertenece a la Convemar, la Corte entraba a decidir sobre la Plataforma Continental entre las dos naciones por ser esta parte del Derecho Internacional Consuetudinario. Los investigadores colombianos Cadena y Devia conceptúan al respecto lo siguiente:

Los autores consideran con base en diversas entrevistas realizadas a diplomáticos y juristas, que una de las razones fundamentales por las que no se ratificó la Convemar fue el temor de brindar una fuente de derecho objetivo a posteriores reclamaciones marítimas de Estados vecinos, como Nicaragua y Venezuela. Si esto es cierto, la estrategia fracasó: el Fallo de la CIJ reconoce que Colombia no ha

6 “The Court notes that Colombia is not a State party to UNCLOS and that, therefore, the law applicable in the case is customary international law. The Court considers that the definition of the continental shelf set out in Article 76, paragraph 1, of UNCLOS forms part of customary international law. At this stage, in view of the fact that the Court’s task is limited to the examination of whether it is in a position to carry out a continental shelf delimitation as requested by Nicaragua, it does not need to decide whether other provisions of Article 76 of UNCLOS form part of customary international law”. (International Court of Justice. *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*. Judgment, p. 43.

ratificado la Convemar pero que no por ello se sustrae de la misma, ya que la Convención es una norma de costumbre internacional (Cadena & Devia, 2012, pp. 218 y 219).

Con Venezuela la situación tiene un cariz diferente, debido a que este país no firmó la Convención del Mar por tener reservas sobre los Artículos concernientes al mar territorial, zona económica, plataforma continental y régimen de islas. El Estado venezolano ha mantenido un enfoque invariable respecto de buscar una salida a los litigios de delimitación marítima únicamente a través de acuerdos directos entre las partes. No aceptan fallos de tribunales internacionales, laudos arbitrales, ni participación de terceros países, pues los venezolanos se han sentido lesionados por anteriores decisiones arbitrales sobre límites con Colombia. En especial la del laudo arbitral español de 1891, que definió la demarcación fronteriza terrestre entre las dos naciones.

Con base en lo anterior, a partir de la instalación en 1990 de la Comisión de Negociación Limítrofe, Colombia y Venezuela decidieron de común acuerdo solucionar sus diferendos limítrofes a través de una negociación directa entre los dos países:

El conflicto limítrofe con Venezuela relativo a la península de La Guajira o espacios marítimos comunes entre esa zona del territorio de ambos países, es un conflicto que no es susceptible de interponerse ante la Corte Internacional de Justicia, debido a un acuerdo en que las partes se arreglarán personalmente, sin hacerlo contencioso ante una jurisdicción (Cadena & Patiño, 2015, p. 71).

Basados en el análisis previo, se concluye que Colombia debe iniciar prontamente una discusión en los ámbitos gubernamental y académico que permita esclarecer la conveniencia o no de ratificar la Convemar.

Por otra parte, no se concibe que un país marítimo como Colombia se aparte de una discusión seria para definir la ratificación o no del instrumento internacional más importante que regula los océanos, lo que ha de significar el ineludible compromiso de ponerse a tono, tanto desde lo institucional hasta lo legal, para su aplicación y buena ejecución, no sin antes revisar los asuntos que puedan ser contrarios a los intereses soberanos de la Nación.

Algunos autores estiman que Colombia debe adherirse a la Convención por dos razones principales: una, que así no pertenezca

formalmente a ella, ya le es aplicada coercitivamente al país por la autoridad de las instancias judiciales correspondientes “a través del Principio del Derecho Consuetudinario” (Salom, 1997, p. 21).

Y dos, que solo le quedaría al país aprovechar las oportunidades, el respaldo internacional y los beneficios que se desprenden de ser parte de la mayor comunidad de naciones en torno a lo marítimo, generando “una oportunidad de desarrollo económico incuestionable” (p. 21).

4. LA ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL (OMI)

El mar ocupa el 70% de la superficie terrestre como un espacio que ha unido a la humanidad durante siglos. La regulación sobre su uso se hizo fundamental en la época moderna por la gran cantidad de buques que lo surcan de manera continua, de un sitio a otro del planeta. Dos aspectos que se consideran básicos para la navegación requirieron entonces de un convenio entre las naciones para asegurar su cumplimiento: la seguridad en la navegación y la prevención de la contaminación de los océanos. Es imperativo que este tipo de medidas se tomen por un acuerdo internacional y no por decisiones unilaterales de los Estados, según su conveniencia o necesidad. Por esta razón nació la Organización Marítima Internacional (OMI).

La OMI es un organismo especializado de las Naciones Unidas, creado en la Conferencia Marítima de 1948 en Ginebra, Suiza. Inició labores en 1958 una vez cumplidas las formalidades para la entrada en vigor de su convenio constitutivo, para ocuparse exclusivamente de los asuntos marítimos y en particular del fomento de la seguridad de la navegación y de la prevención de la contaminación del mar ocasionada por los buques. Actualmente cuenta con 171 Estados miembros (Ramírez, 2016, p. 25).

Colombia es miembro desde 1974 mediante la aprobación de la Ley 6 de ese año, y cuenta con un representante permanente en la Organización. Participa activamente a través de la Autoridad Marítima Nacional, Dimar, en las asambleas generales de la organización cada dos años, en el consejo anual y en los diferentes comités y subcomités que realizan periódicamente “los 172 países miembros y tres asociados” (Organización Marítima Internacional, 2017).

Las áreas primordiales de trabajo de la OMI las desarrolla por medio de sus comités en temas sensibles para la navegación y la salud

de los mares como la seguridad marítima⁷; la protección del medio marino; comunicaciones y búsqueda y salvamento; transporte de carga y contenedores; y prevención y lucha contra la contaminación, entre los más importantes. Esta labor ha fomentado “la adopción de unos 50 convenios y protocolos, así como de más de 1.000 códigos y recomendaciones sobre seguridad y protección marítimas, prevención de la contaminación y otras cuestiones conexas” (Organización Marítima Internacional, 2013).

Entre los principales convenios adoptados por los Estados miembros de la OMI y los cuales Colombia ha ratificado, están: “El Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar - STCW; *Ley aprobatoria en Colombia No. 35 de 1981*; el Convenio internacional para facilitar el tráfico marítimo internacional de 1965 ENMENDADO - FAL, ley aprobatoria en Colombia: *Ley 17 de 1991*; el Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización por derrames de hidrocarburos - FONDO, ley aprobatoria en Colombia: *Ley 523 de 1999*; el Convenio internacional sobre responsabilidad civil por derrames de hidrocarburos - CLC, la *Ley aprobatoria del CLC de 1969* con el Protocolo de 1976 fue la número 55 de 1989, por su parte la *Ley 523 de 1999*, aprobó el Protocolo de 1992 al CLC/69; el Convenio internacional para prevenir la contaminación por buques de 1973 y su protocolo de 1978 - MARPOL, ley aprobatoria en Colombia, *Ley 12 de 1981*; el Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos - OPRC, *Ley aprobatoria No. 885 del 2004*; el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimo de 1979 - SAR, la *Ley 10 de 1986* es la aprobatoria del Convenio, sin embargo el depósito del instrumento ante la OMI se hizo el 10 de julio de 2001 y su entrada en vigor se dio el 9 de agosto de ese mismo año; el Convenio internacional sobre la seguridad de la vida humana en el mar - SOLAS, ley aprobatoria en Colombia No. 8 de 1986; el Convenio internacional sobre arqueo de buques de 1969 - TONNAGE, *Ley aprobatoria en Colombia No. 5 de 1974*; el Convenio sobre reglamento internacional para prevenir los abordajes - COLREG, ley aprobatoria en Colombia No. 3 de 1981 y el Convenio constitutivo y acuerdo de explotación de la organización internacional de telecomunicaciones marítimas por satélite de 1976 - INMARSAT, ley aprobatoria No. 8 de

7 El Comité de Seguridad Marítima se ocupa de la seguridad de la navegación, así como de aspectos concernientes a la protección marítima, la piratería y los robos a mano armada perpetrados contra los buques.

1986; el Convenio internacional sobre líneas de carga - LL, *Ley aprobatoria en Colombia No. 3 de 1987*” (Pedroza, 2017, pp. 88 y ss.).

Con relación a la materia de este capítulo la OMI, como rector de las normas técnicas a nivel mundial, supervisa el cumplimiento de los convenios internacionales ratificados por los países miembros. Su labor es crear un ambiente de seguridad y de protección de los buques y sus tripulaciones, al mismo tiempo que asegura la preparación de las gentes de mar en el uso y cuidado del medio marino.

5. LA OMI Y LA CONVEMAR

Para entender la relación entre la Convención y la OMI, se parte de las premisas establecidas por la misma Organización a partir de un estudio elaborado por su Secretaría. “Entre 1973 y 1982 la Secretaría de la OMI (antes OCMI) participó activamente en la labor de la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar con miras a garantizar que los instrumentos de la OMI respondieran a los principios básicos que fundamentan la Convemar. Se ha evitado una duplicación de los esfuerzos y posibles conflictos entre la labor de la OMI y la de la Conferencia mediante la inclusión de disposiciones en varios convenios de la OMI en las que se establece de manera expresa que su texto no limitaba en modo alguno ni la codificación ni el desarrollo del Derecho del Mar por parte de la Conferencia ni cualquier reclamación presente o futura u opinión jurídica de un Estado con relación al Derecho del Mar y la naturaleza y alcance de la jurisdicción de los Estados ribereños y de abanderamiento.

Tras la adopción de la Convemar en 1982, la Secretaría de la OMI mantuvo consultas con la Oficina del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar, y posteriormente con la DOALOS, con relación a diversos aspectos que vinculan la labor de la OMI a la Convención. Incluso antes de la entrada en vigor de la Convención en 1994, se habían incluido referencias expresas o implícitas a sus disposiciones en varios tratados de la OMI e instrumentos de otro tipo. Si bien la OMI se menciona específicamente por su nombre en solo uno de los Artículos de la Convemar (*Artículo 2 del Anexo VIII*), ésta se reconoce implícitamente en la Convención como “la organización internacional competente” respecto a la adopción de reglas y estándares internacionales sobre el transporte marítimo en las esferas de la seguridad marítima, la eficacia de la navegación y la prevención y el control de la contaminación del mar ocasionadas por

los buques y por vertimientos. En estos casos, la expresión “organización internacional competente”, cuando se utiliza en singular en la Convemar, se refiere exclusivamente a la OMI, teniendo en cuenta su mandato mundial en tanto que organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas, fundado mediante el Convenio constitutivo de la Organización Marítima Internacional (Convenio constitutivo de la OMI).

El Convenio constitutivo de la OMI se adoptó por la Conferencia Marítima de las Naciones Unidas celebrada en Ginebra el 6 de marzo de 1948 (el nombre inicial de “Organización Consultiva Marítima Intergubernamental” se modificó mediante las resoluciones A.358 (IX) y A.371(X), adoptadas en 1975 y 1977, respectivamente). Muchas disposiciones de la Convención hacen referencia al mandato de distintas organizaciones respecto de una misma cuestión. En algunos casos, las actividades descritas en estas disposiciones requieren la colaboración de la OMI con otras organizaciones” (Pedroza, 2017, p. 8).

Finalmente, teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se abordará lo relacionado con el ejercicio en Colombia de la jurisdicción marítima bajo las figuras de Estado Ribereño, Estado Rector de Puerto y Estado de Abanderamiento, lo cual está ligado a la implementación de los convenios internacionales emanados de la Organización Marítima Internacional. La aplicación específica de los convenios materializa las mencionadas figuras, lo cual es ejecutado por la Armada Nacional y la Dirección General Marítima como entidades nacionales garantes del cumplimiento de esas responsabilidades internacionales; de la misma manera, son las normas nacionales como la *Ley 10 de 1978*, las leyes que ratifican los Convenios de la OMI, entre otras disposiciones, quienes a la luz de lo consagrado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, dan forma a su específica implementación.

5.1. Estado Ribereño

Según lo establece la OMI en su documento “Consecuencias de la Convención de Las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar para la Organización Marítima Internacional”, sobre el cual se basará este aparte, la Convemar establece un marco ejecutivo para los instrumentos de la OMI al estipular en qué medida los Estados ribereños pueden interferir de forma legítima en los buques extranjeros para garantizar el cumplimiento de las reglas y normas de la OMI.

Por tanto, y en lo que respecta a las facultades de los Estados ribereños para dar cumplimiento a las normas de la OMI, es necesario tener presente que, en el mar territorial, el Estado ribereño puede aplicar, ajustado al Derecho Internacional, leyes y reglamentos relativos al paso inocente, determinados en la Convención, además de normas en lo que respecta a la seguridad de la navegación y a la reglamentación del tráfico marítimo. Es necesario aclarar, que no deben aplicarse medidas relacionadas con el proyecto, construcción, dotación ni equipamiento de buques extranjeros, a menos que sean reglas o normas internacionales generalmente aceptadas. La adopción de los convenios de la OMI y su consiguiente incorporación a la legislación nacional permite a los Estados ribereños exigir que los buques extranjeros que ejerzan el derecho de paso inocente por su mar territorial se ajusten a las reglas de esos convenios, incluso si el Estado de abanderamiento del buque no es Parte del instrumento pertinente. En consecuencia, los buques extranjeros que ejercen el derecho de paso inocente deben dar cumplimiento a las leyes y reglamentos que adopten los Estados ribereños incluidos los relativos a la soberanía, la seguridad de la navegación, el tráfico marítimo, la prevención, reducción y control de la contaminación, la protección de sus recursos, entre otros; así mismo, y a fin de proteger los intereses de los Estados ribereños, la Convención impone a los buques extranjeros la obligación de cumplir los reglamentos, procedimientos y prácticas internacionales de seguridad en el mar generalmente aceptadas, incluido el Reglamento internacional para prevenir los abordajes.

Las disposiciones anteriores, también se aplicarán cuando se trate de buques que navegan por las vías marítimas archipelágicas o ejercen el paso en tránsito por los estrechos.

De conformidad con el *Artículo 58* de la Convemar, las disposiciones relativas al régimen de la alta mar se aplican en principio también a la zona económica exclusiva, lo que significa que los Estados ribereños pueden adoptar medidas jurisdiccionales relacionadas con la implantación de medidas de organización del tráfico marítimo en esta zona marítima.

5.2. Estado Rector del Puerto

Por excelencia, son los convenios de la OMI los que regulan la jurisdicción del Estado Rector del Puerto y la medida en que esta debe ejercerse. Es de destacar, tal como lo menciona la OMI (OMI, 2014), que, en el contexto de la implementación de sus instrumentos, la jurisdicción

por el Estado Rector del Puerto es un concepto de naturaleza esencialmente correctiva que está encaminado a corregir la redundancia, a corregir casos de incumplimiento o de ineficacia en las responsabilidades en el marco de la figura del Estado de abanderamiento, cuando los buques extranjeros se encuentren voluntariamente en puerto.

Tal como lo determina la OMI, el ejercicio de la jurisdicción por el Estado Rector del Puerto está consagrado en los principales convenios de la OMI sobre seguridad marítima, a saber: el Convenio de líneas de carga de 1966, el Convenio de arqueo de buques de 1969, el Convenio SOLAS 1974 y el Convenio de formación y Titulación para la gente de mar de 1978.

Los anteriores instrumentos, menciona la OMI, contemplan el derecho del Estado Rector del Puerto a verificar el contenido de los certificados expedidos por el Estado de abanderamiento que dan fe del cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad; facultan además al Estado Rector del Puerto a inspeccionar el buque si los certificados no están en regla o si existen motivos para considerar que las condiciones del buque o de su equipo no corresponden en aspectos fundamentales con los pormenores que figuran en los certificados o no se ha efectuado el debido mantenimiento. El Convenio SOLAS, por ejemplo, prevé que el Estado Rector del Puerto compruebe las prescripciones operacionales cuando existan motivos para considerar que el capitán o la tripulación no están familiarizados con procedimientos de seguridad esenciales de a bordo, o con los procedimientos establecidos en el sistema de gestión de la seguridad de los buques. De igual manera el Convenio de formación determina el control de títulos por parte de las autoridades de los Estados rectores de puerto que sean Parte del Convenio, con el propósito de garantizar que la gente de mar que preste servicios a bordo tenga la competencia establecida. La *Resolución de la Asamblea de la OMI A.1052 (27)*, “Procedimientos para la supervisión por el Estado Rector del Puerto”, recoge una serie exhaustiva de directrices sobre inspecciones en el ámbito de la supervisión por el Estado Rector del Puerto, a su vez que determina las infracciones y los procedimientos de detención de buques, los cuales se aplicarán a los buques regidos por el Convenio SOLAS, el Convenio de líneas de carga, el Convenio de formación, el Convenio de arqueo, el Convenio Marpol y el Convenio internacional sobre el control de los sistemas anti-incrustantes perjudiciales en los buques, AFS.

En términos generales, el ejercicio de la figura de Estado Rector de Puerto se materializa cuando un Estado Ribereño ejerce permanentemente un efectivo control sobre los buques llegan a sus puertos, en aras de proteger el medio marino, sus recursos vivos y no vivos, sus canales navegables, la seguridad de sus propias embarcaciones, entre otros. Ese control es realizado en Colombia por la Dirección General Marítima como Autoridad Marítima Nacional, a través de un cuerpo de inspectores expertos, quienes además se apoyan internacionalmente en el intercambio de información y otras herramientas establecidas en el Acuerdo Latinoamericano sobre Control de Buques por el Estado Rector de Puerto de 1992, adoptado por Colombia.

5.3. Estado de Abanderamiento

Las principales obligaciones impuestas al Estado de abanderamiento se recogen en el *Artículo 94* de la Convemar, el cual determina los deberes del Estado del pabellón y claramente define que “todo Estado ejercerá de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre los buques que enarbolan su pabellón”, por lo que es necesario mantener un registro de buques en el que figuren los nombres y características de los que enarbolan su pabellón, sobre los cuales el Estado ejercerá su jurisdicción de conformidad con su derecho interno así como sobre el Capitán, oficiales y tripulación.

Lo anterior implica tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad en el mar en lo que respecta a la construcción, el equipo y las condiciones de navegabilidad de los buques, su dotación, las condiciones de trabajo y la capacitación de las tripulaciones, la utilización de señales, el mantenimiento de comunicaciones y la prevención de abordajes.

Por tanto, cada buque deberá ser examinado por un inspector calificado, verificando que lleve a bordo las cartas, las publicaciones náuticas y el equipo e instrumentos de navegación que sean apropiados para la seguridad de su navegación; así mismo, se verificará que el buque esté a cargo de un capitán y de oficiales debidamente calificados, en particular en lo que se refiere a experiencia marinera, navegación, comunicaciones y maquinaria naval, y que la competencia y el número de los tripulantes sean los apropiados para el tipo, el tamaño, las máquinas y el equipo del buque, así como que conozcan plenamente y cumplan los reglamentos internacionales aplicables a la seguridad de la vida en el mar, la prevención de abordajes, la prevención, reducción y control de la contaminación marina y el mantenimiento de comunicaciones por radio.

Si un Estado diferente al del pabellón considera bajo argumentos que no se han ejercido la jurisdicción y el control apropiados con relación a un buque de otro Estado, podrá comunicar los hechos al Estado del pabellón, quien al recibir dicha comunicación, investigará el caso y, de ser procedente, tomará todas las medidas necesarias para corregir la situación.

La Convención exige que los Estados de abanderamiento adopten las medidas necesarias para garantizar la seguridad en el mar de conformidad con “los reglamentos, procedimientos y prácticas internacionales generalmente aceptados”. Según la OMI, los siguientes convenios emitidos por esa Organización pueden considerarse generalmente reconocidos habida cuenta de su grado de aceptación a nivel mundial: Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974 (Convenio SOLAS 1974); Protocolo de 1988 relativo al Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974 (Protocolo de 1988 relativo al Convenio SOLAS); Convenio internacional sobre líneas de carga, 1966, (Convenio de líneas de carga 1966); Protocolo de 1988 relativo al Convenio internacional sobre líneas de carga, 1966 (Protocolo de líneas de carga de 1988); Convenio internacional sobre arqueo de buques, 1969 (Convenio de arqueo 1969); Convenio sobre el Reglamento internacional para prevenir los abordajes, 1972 (Reglamento de abordajes 1972); Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar, 1978 (Convenio de formación 1978); y el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, 1979, (Convenio SAR).

La *Resolución de la Asamblea A.914 (22)* brinda orientaciones sobre las medidas que se deben adoptar para seguir fortaleciendo la implantación del Estado de abanderamiento.

Se ha reforzado la implantación de las disposiciones de la OMI relativas a la seguridad y prevención de la contaminación mediante la incorporación en el Convenio SOLAS del Código Internacional de Gestión de la Seguridad (Código IGS), en virtud del cual las compañías que explotan los buques están sujetas a un sistema de gestión de la seguridad controlado por la Administración del Estado de abanderamiento.

Es importante además anotar que las obligaciones básicas del Estado de abanderamiento en la esfera de la seguridad de la navegación están contempladas en la Parte VII de la Convemar, que trata de la alta mar, en donde con arreglo a esta parte el cumplimiento de las reglas internacionales

sobre seguridad depende principalmente del ejercicio de la jurisdicción del Estado de abanderamiento, con independencia del lugar por donde navegue el buque (Pedroza, 2017, pp. 70-75).

6. EL DERECHO DEL MAR Y LA OCEANOPOLÍTICA

Con relación al desarrollo de los conceptos del *Poder Marítimo* y de sus elementos constitutivos –los *Intereses marítimos* y el Poder Naval– las teorías clásicas han comenzado a complementarse con nuevas disciplinas como la que se examinará a continuación: la Oceanopolítica. El Derecho Internacional del Mar nació como respuesta natural de la comunidad mundial al cambio progresivo que se dio respecto del uso y aprovechamiento de los océanos. La Oceanopolítica, a su vez, se desarrolló de esa misma forma, cuando los pensadores marítimos chilenos comenzaron a adaptar la normativa existente a una necesidad vital de la nación chilena en cuanto a su entorno marítimo.

Como se ha venido examinando en este capítulo, la regulación jurídica del mar comenzó a enunciarse formalmente a nivel internacional desde mediados del siglo pasado, hasta llegar a su culmen con la puesta en vigor de la Convemar en el año 1994. Debido al aumento en las reclamaciones y las situaciones conflictivas entre los Estados por los recursos pesqueros en aguas adyacentes y en mar abierto y a las expectativas por la riqueza a descubrir del subsuelo marino, la doctrina de la libertad de los mares empezó a verse anticuada y hacerse prácticamente obsoleta.

La presión generada por estas tensiones originó en los Estados Unidos la conocida ‘Proclama Truman’ sobre la plataforma continental –promulgada el 28 de septiembre de 1945 con el número 2667– mediante la cual “el presidente de Estados Unidos Harry S. Truman, expresó al mundo su decisión de poner bajo ‘la jurisdicción y control’ nacional, los recursos del subsuelo y del lecho marino de la plataforma continental bajo la alta mar próxima a sus costas” (Salom, 2004, p. 28).

Complementa la anterior una segunda proclama, la 2668 de la misma fecha, por la cual los Estados Unidos se reservan el derecho de establecer “zonas de conservación en ciertas áreas de alta mar contiguas a las costas de los Estados Unidos cuando las actividades pesqueras han sido desarrolladas y mantenidas o pueden serlo en el futuro de una escala substancial” (Zárate, 2001, p. 64).

Otras naciones como Argentina, Chile, Perú, Indonesia o Filipinas siguieron el ejemplo norteamericano proclamando sus derechos de soberanía sobre el mar territorial, la plataforma continental o zonas de 200 millas náuticas al estilo de la zona económica exclusiva, para esas fechas aún en ciernes su aceptación a nivel internacional. El principal motivador de los diferentes reclamos seguía siendo el control de los recursos pesqueros, así como el acceso soberano a las riquezas del suelo y subsuelo marinos de las respectivas naciones reclamantes.

Vino después de manera paulatina el recorrido del camino ya estudiado previamente en este capítulo, con la realización de las tres Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la firma y posterior ratificación de la Convención del Mar. (Martínez & Vega, 2016, pp. 94-104).

Los principios fundamentales del Derecho del Mar tienen que ver con la libertad de la alta mar la utilización pacífica del océano; la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón de un buque en alta mar; la soberanía del Estado sobre sus aguas jurisdiccionales o nacionales; la libertad de paso en tránsito; y la protección del Medio Marino (Organización de las Naciones Unidas, 1982). Y como se estudiará a continuación, no se contraponen con los conceptos básicos de la Oceanopolítica; pues estos últimos son en su esencia un desarrollo de los preceptos del Derecho del Mar que fueron incluidos, respetando la norma internacional, en el orden jurídico del ámbito oceánico de la nación chilena.

6.1. Evolución de los principales conceptos teóricos de la Oceanopolítica

La evolución del pensamiento estratégico marítimo mundial tuvo un avance trascendental con el surgimiento de los conceptos de la Oceanopolítica. En la última década del siglo XX, cien años después de que el Almirante Alfred T. Mahan sentara sus bases, el contralmirante chileno Jorge Martínez Bush expandió las teorías existentes hacia ámbitos de estudio y aplicación que permitieron valorar el océano más allá de los conceptos comúnmente aceptados en el mundo de lo marítimo.

Con la publicación de su libro, *Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo*, en marzo de 1993, Martínez Busch expuso las principales nociones de esta nueva disciplina que modificó de manera sustancial el entendimiento de las relaciones espaciales del Estado con su entorno

geográfico. En otras palabras, una visión esencialmente desde lo marítimo y no únicamente desde la tradicional terrestre. Así lo precisa el almirante Martínez cuando afirma que “A la Geopolítica clásica, la respuesta es la Oceanopolítica, propia del hemisferio austral. Y al igual que su similar, ella es esencialmente dinámica y sujeta en sus acciones a los vaivenes del Poder Nacional” (Martínez Busch, 1993, p. 212). Martínez Busch en su obra definió los diez principios generales de la Oceanopolítica, con el propósito fundamental de lograr que la gestión política del Estado apreciara la influencia del mar en provecho de la nación chilena, a saber:

- 1) Actitud oceanopolítica colectiva
- 2) Territorio oceánico.
- 3) Nivel de desarrollo previo.
- 4) Sensibilidad con el ciclo vital del Estado.
- 5) Acción y ocupación en cuatro niveles.
- 6) Una división jurídica y codificación de las actividades.
- 7) Medio no renovable, posible de descomponerse y degradarse
- 8) Código ecológico nacional.
- 9) Adaptar la administración del Estado.
- 10) Centrarse en la educación (p. 216).

Principios estos que, adaptados a la realidad colombiana y enunciados conforme a los marcos jurídicos nacional e internacional examinados, podrían ser la base de una estrategia marítima para Colombia. De cualquier forma, como se puede comprobar en un examen de estos conceptos, ninguno confronta de manera directa ni la jurisdicción colombiana ni los preceptos del Derecho del Mar.

Es más, se consideran aquí un complemento de las nociones desarrolladas en la Convemar, una afortunada extensión que permite usufructuar –de manera sostenible– las posibilidades que le brinda el entorno marítimo a las naciones que se deciden a ponerlos en práctica.

6.2. Fundamentos y evolución teórica

Entendida como la disciplina que estudia la relación que tienen los Estados con el mar –en contraste con la geopolítica que examina esa relación con la tierra– la Oceanopolítica trata el mar desde una visión nueva, innovadora y productiva. Así, el contexto geográfico que le da el mar a un Estado tendrá una perentoria influencia en las trascendentales decisiones que sobre el futuro de una nación tome su alta dirigencia política (Duvauchelle, 1996).

Debe entonces el conductor político entender y valorar la influencia del mar en el ciclo vital del Estado para orientar las principales decisiones

estratégicas de la nación hacia una realidad oceánica, en la que el mar que la circunda sea visto no como un recurso sino como un sistema. Como un fin y no como un medio. Por consiguiente, la finalidad última de la Oceanopolítica es la de ser utilizada como una herramienta estratégica que facilite la consecución de los objetivos nacionales del Estado, de tal forma que, fundamentado en su Poder Marítimo, se logre un potenciamiento sustancial en el desarrollo de la nación.

Las principales diferencias entre los fundamentos de la Geopolítica y la evolución teórica de la Oceanopolítica están dadas por la respectiva relación de la posición geográfica de los Estados con la tierra y con el mar. De esta forma se resumen en la (*Tabla 4*).

Tabla 4. Diferencias entre la Geopolítica y la Oceanopolítica

GEOPOLÍTICA	OCEANOPOLÍTICA
• Énfasis en la tierra.	• Énfasis en los océanos.
• Incidencia de la geografía en la política internacional de los Estados.	• Igual incidencia, pero desde un enfoque marítimo.
• Zona corazón terrestre ubicada en Europa-Asia-EE.UU.	• Territorio continental es un territorio frontera del espacio oceánico.
• Visión del hemisferio norte aplicada al globo terráqueo.	• Origen en visión del hemisferio austral que se extiende a todo el planeta.
• Surge primero.	• Nueva disciplina, susceptible de evolución.
• Océano como vía de comunicación y transporte.	• El océano como espacio de desarrollo.

Fuente: Tomada de Duvauchelle Organización (1996).

La relación Estado-mar desde un ámbito oceanopolítico ha sido poco estudiada y consecuentemente muy poco aplicada o ignorada. Solo aquellos países de clara vocación marítima han entendido y empleado el océano en toda su amplísima dimensión. Es más, han incrementado el acervo teórico existente adicionando a las viejas, que no obsoletas, hipótesis, nuevo material de discusión que ha enriquecido la dialéctica sobre el *Poder Marítimo*, su entorno y sus posibilidades.

Como ya se mencionó previamente con el caso del almirante Jorge Martínez Busch, Chile es uno de esos países que ha marcado la pauta empujando el conocimiento y el análisis sobre los océanos cada vez

más hacia adelante. Afirma Martínez Busch al respecto en su obra: “La apreciación Oceanopolítica nace de la necesidad de consignar qué acciones se pueden efectuar para que el espacio oceánico que está frente a nuestras costas sea efectivamente un espacio de desarrollo para el Estado de Chile” (Martínez Busch, 1993, p. 212).

7. CONCLUSIÓN

A manera de cierre del presente capítulo y después de realizarse un amplio examen del marco jurídico internacional con relación al Poder Marítimo, se concluye que la comunidad de naciones efectuó un gran trabajo conjunto de muchos años que culminó en la construcción y ratificación de un admirable aparato jurídico sobre el océano: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Que, junto a la OMI y demás convenios relacionados con el mar y su entorno, conforman un acervo apropiado de herramientas que regulan y facilitan el uso y el aprovechamiento del mar.

Y que con el desarrollo de nuevas disciplinas como la Oceanopolítica, continúa expandiéndose el bagaje teórico que permitirá a futuro integrar nuevas normas y conceptos que coadyuvarán al manejo, protección y explotación sostenible de los espacios oceánicos jurisdiccionales.

REFERENCIAS

- Almazán, J. & Lacleta, J. & Estepa, M. (2007). *El régimen jurídico de los espacios marinos en Derecho Español e Internacional*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.
- Cadena, W. & Devia, C. (2012). *Colombia y la territorialización de sus mares. Conflictos limítrofes y la Convención de Derecho del Mar*. Bogotá: Revista Prolegómenos. Derechos y Valores, Vol. 15, No. 30.
- Cadena, W. & Patiño, A. (2015). *La Convención del Mar y el conflicto Nicaragua-Colombia sobre el archipiélago de San Andrés*. Bogotá: Revista Republicana, No. 15.
- Devia, C. & Ortega, D. & Barón, E. (2015). *Colombia y la Tercera Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: un análisis desde la sociedad internacional*. Bogotá: Revista Republicana, No. 13.
- Division for Oceans Affairs and the Law of the Seas (UN). (1998) *The United Nations Convention on the Law of the Sea. (A historical perspective)*. Official Website. Originally prepared for the International Year of the Ocean, 1998. Recuperado el 17 de agosto de 2016 de: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm #HistoricalPerspective. (Traducción libre del autor).
- _____. (2017). *Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements*. Official Website. Last updated: 03 February 2017. Recuperado el 17 de febrero de 2017 de http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm.
- Duvauchelle, M. Contralmirante. (1996). *La Geopolítica y la Oceanopolítica*. Santiago de Chile: Revista de Marina. No. 6.

- García, M. (2005). *El Tribunal Internacional del Derecho del Mar: origen, organización y competencia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Gómez-Robledo, A. (2016) En *Tratado de Derecho del Mar*. Prólogo. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Kohh, T. (1982). *Declaraciones finales*. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Montego Bay, Jamaica. Recuperado el 15 de noviembre de 2016 de: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/koh_spanish.pdf.
- Martínez Busch, J. (1993). Almirante. *Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Martínez, J. & Vega, G. (2016). *Tratado de Derecho del Mar*. Universidad del Rosario. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- Meléndez, E. Vicealmirante. (1973). *Hacia una Conciencia Marítima*. Prólogo. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Plan de Acción 2011*. Bogotá. Recuperado el 13 de noviembre de 2016 de <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Direcci%C3%B3n%20de%20Soberanía%20Territorial%20V2.pdf>.
- _____. (2012). *Plan de Acción 2012*. Bogotá. Recuperado el 13 de noviembre de 2016 de <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Plan%20de%20acción%20MRE%20y%20FR%20V1.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas - ONU. (1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. Montego Bay, Jamaica.
- Organización Marítima Internacional - OMI. (2017). *Estados miembros*. Página Web oficial. Recuperado el 13 de enero de 2017 de <http://www.imo.org/es/About/Membership/Paginas/Default.aspx>.
- _____. (2013). *Qué es*. Folleto informativo. Londres.
- Palomo de Herrera, K. (1979). *La legislación colombiana frente al Derecho del Mar*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano. Tesis de grado.

- Pedroza, W. (2017). *Apuntes de Derecho del Mar para Tripulantes de la Armada Colombiana*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Declaración del presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, sobre decisiones de la Corte Internacional de Justicia de La Haya*. Discursos. Bogotá. Recuperado el 22 de agosto de 2016 de <http://es.presidencia.gov.co/discursos/Declaracion-del-Presidente-de-Colombia-Juan-Manuel-Santos-sobre-decisiones-de-la-Corte-Internacional-de-Justicia-de-La-Haya>.
- Ramírez, J. (2016). *Insuficiencia Normativa sobre Remoción de Restos de Naufragios en Colombia*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Derecho..
- Salom, N. (1997). *Foro sobre la conveniencia de ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá.
- _____. (2004). *Pasado y presente del Derecho del Mar*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- Till, G. (2007). *Poder Marítimo, una guía para el siglo XXI*. Buenos Aires: 1a. Ed. Instituto de Publicaciones Navales.
- Uribe, J. & Caicedo, J. (1963). *Informe de los Embajadores a la Conferencia sobre el Derecho del Mar - Ginebra, 1958*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Vásquez, A. (1973). *La Doctrina colombiana del Mar Territorial y los criterios de América Latina*. En *Hacia una Conciencia Marítima*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Zárate, L. (2001). *Colombia y el Derecho del Mar*. Bogotá: Editorial Leyer.

CAPÍTULO V

PLANIFICACIÓN ESPACIAL EN EL TERRITORIO MARINO: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO¹

SAMUEL RIVERA-PÁEZ*

1. INTRODUCCIÓN

Las dinámicas económicas, demográficas y sociales que viven la mayoría de los países producto entre otros, del crecimiento desmedido de la población, los procesos de urbanización y la ampliación de las brechas de poder, acrecienta las presiones sobre las zonas costeras y las aguas jurisdiccionales de los Estados costeros. Tan solo hasta hace muy poco tiempo, los espacios oceánicos comenzaron a adquirir el sentido de territorio y su discusión se volvió relevante. A partir de la aprobación, por parte de la gran mayoría de países, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Jamaica en 1982 (en adelante Convemar/82), la apropiación de esos espacios, en forma de territorio, se

1 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”. Una versión preliminar fue presentada y publicada en las Memorias del Seminario Internacional sobre Intereses marítimos, contribuyendo a la Economía Azul; evento llevado a cabo en Bogotá en noviembre de 2017. La correspondencia con relación a este capítulo debe dirigirse a Capitán de Navío (RA) Samuel Rivera-Páez, PhD. Correo electrónico: samuel.rivera@esdegue.edu.co

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

hizo más evidente. A la par, el desarrollo científico y tecnológico, permitió que las naciones comenzaran a tener mayor interés en los recursos que podían usufructuar de ellos. Hoy en día son famosas las disputas entre China, Vietnam, Brunei y Filipinas en el mar del Sur de China, las diferencias entre Dinamarca, Reino Unido, Islandia e Irlanda por las aguas adyacentes al Banco Rockall en el océano Atlántico y, para no ir muy lejos, los reclamos de Nicaragua en el Caribe occidental. Pero, también son reconocidos los intentos de algunas naciones por ampliar la cantidad de figuras incluidas en el Derecho del Mar, para buscar esos beneficios. Es el caso de Chile que reclama derechos de propiedad a través de una figura que denomina el mar presencial, cuya tesis fue desarrollada y propuesta por el Almirante Jorge Martínez Busch (1993), en su libro “Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo”, sobre los recursos de un territorio cercano a los 22 millones de kilómetros cuadrados (un espacio más grande que toda Suramérica junta)² o de Ecuador que en su plan de desarrollo actual incluye la aspiración de lograr soberanía sobre la integralidad del territorio que separa el continente del archipiélago de las islas Galápagos (República del Ecuador, 2017).

Esta evolución en la configuración de los territorios marítimos nacionales ha traído consigo, entre otras cosas, que cada vez sean más las actividades que se desarrollan en el ambiente marino. Este incremento en las actividades trae también, al menos, dos aspectos importantes. Por un lado, el incremento de los conflictos de usos derivados de la ocupación *privada*³ de estos espacios. Por el otro, impactos ambientales que pueden llegar a ser catastróficos para la supervivencia de ecosistemas marinos estratégicos (Binns, Rajabifard, Collier, & Williamson, 2003; Suárez, Rodríguez, & Sacchetti, 2010; Till, 2013). A partir de este fenómeno, se han planteado diferentes soluciones que se guían por enfoques diversos. Bajo un enfoque, que se puede denominar de competencia, se plantea la configuración de cierto tipo de jerarquía de usos, que toma como referencia el aporte

2 Vale la pena recordar, que fueron precisamente Chile, Perú y Ecuador con el posterior apoyo de Colombia, quienes propusieron e impulsaron durante las negociaciones de la Convemar/82, la creación de la zona económica exclusiva como mar patrimonial. Lo que significa que los Estados costeros son los únicos que tienen la posibilidad de desarrollar exploración y explotación económica e investigación marina.

3 El término privado está más relacionado con la asignación de esquemas de derechos de propiedad desde la perspectiva económica, siguiendo lógicas de este tipo. Los espacios en el mar de cierta forma comienzan a ser rivales y exclusivos, cuando se trata de asignación de ciertos usos como campos eólicos para la generación de energía o la explotación de hidrocarburos.

económico, que provee la actividad, al desarrollo y progreso de la Nación. Estas, también, se caracterizan por tener un enfoque sectorial aislado, en el que cada sector promueve sus propias iniciativas y desarrolla su propia estructura institucional y operativa. En contraste, y en forma paralela, se han configurado soluciones sistémicas que buscan soluciones integrales e incluyentes. Estas, normalmente basadas en mecanismos cooperativos, propenden por la articulación de los intereses de actores públicos y privados, pensando en brindar protección al medio marino de una explotación excesiva. Como lo señalan, Suárez, Rodríguez, & Sacchetti (2010), es reconocer que “dado el creciente desarrollo de las actividades marítimas (intensificación de usos tradicionales y nuevos recursos), el gobierno de lo oceánico discurre entre lo inédito y la inercia propia de la amplia tradición de los usos convencionales”.

Colombia es el único país de Suramérica con costas en los dos océanos, principales medios de comercio a nivel internacional, con una interesante cantidad y variedad de recursos minero-energéticos y de flora y fauna marina, que se configuran como posibles promotores de desarrollo a través de la generación de empleos, la generación de dividendos económicos y la diversificación de la economía. De allí, que la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros en su versión 2017, haya considerado que el *Ordenamiento Marino-Costero* es un *Interés Marítimo Nacional*. Para materializar esta aspiración del Estado, la política parte de cinco principios básicos que orientan su implementación: (i) la unidad territorial que resalta la integralidad del territorio “articulada a los procesos participativos y descentralizados de planeación, ordenamiento y gestión integral del territorio”; (ii) el interés del Estado por “continuar desarrollando las potencialidades que ofrece el océano, la plataforma continental, islas, islotes, cayos, morros, bajos y bancos”; (iii) el equilibrio entre desarrollo económico y sostenibilidad; (iv) el enfoque multisectorial, interinstitucional y multidisciplinario y (v) la participación comunitaria que:

a partir del carácter democrático, participativo y pluralista del Estado Colombiano, reconoce y fomenta la participación activa de toda la ciudadanía en la planificación, uso y conservación de sus espacios oceánicos y costeros, mediante un plan racional y sostenible de aprovechamiento de sus recursos (Comisión Colombiana del Océano, 2017, pp. 71-73).

Por ello, igualmente define como objetivo específico:

Establecer un ordenamiento marino-costero que permita compatibilizar las distintas visiones, políticas, planes, programas y acciones sobre el territorio, buscando un desarrollo espacial armónico e integrado en el marco de la gobernanza, que brinde bienestar y genere condiciones de seguridad a las poblaciones costeras (Comisión Colombiana del Océano, 2017, p. 76).

Cabe resaltar que, respecto al ordenamiento territorial en Colombia, la carta política de 1991 no contempló de manera expresa el ordenamiento del territorio marino y costero. El espíritu del ordenamiento territorial en Colombia ha sido y es de enfoque continental como se desprende de la lectura de la *Ley 388 de 1997* relacionada con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del 2011. El territorio marino-costero alberga un sinnúmero de oportunidades, pero también es el epicentro de algunos de los principales problemas del país, como la ocupación ilegal y las construcciones indebidas en los bienes de uso público, la contaminación marina, la pérdida de capital natural asociados al cambio climático global y la erosión costera, entre otros. Dos sectores en particular, el ambiental y el turístico, han desarrollado cierto tipo de ordenamiento a partir del establecimiento de reglas de procedimiento y criterios para reglamentar restricción de ciertas actividades. El primero, a través de las Unidades Ambientales Costeras (UAC) y el segundo, a partir de la Norma Técnica NTS-TS 001-2 de 2011 que estableció la división de las playas para uso turístico.

Tomando todo lo anterior en cuenta, este capítulo se centra en el estudio sobre el Interés Marítimo del ordenamiento marino-costero, con énfasis en la parte marina del territorio oceánico. A través de una investigación cualitativa, busca dar respuesta a la pregunta sobre ¿cuáles son los retos y oportunidades a los que se enfrenta la sociedad colombiana para desarrollar la PNOEC 2017 en lo que a ordenamiento espacial del territorio marino se refiere? Con ello, se busca aportar con conocimiento especializado en la construcción de herramientas analíticas que faciliten la implementación de este proceso que es de vital importancia para el país. Para lograrlo, reconociendo que la discusión sobre la planificación espacial del territorio marino no ha sido abordada con profundidad en el país, se efectuó una revisión de literatura, que incluyó, políticas públicas, planes de ordenamiento, situaciones conflictivas, artículos de prensa tanto de

Colombia como de otras regiones del mundo para definir con claridad los alcances del concepto y su aplicabilidad. Igualmente, se analizaron tres casos emblemáticos que tienen que ver con la problemática de ordenamiento en las aguas oceánicas y se estudió el concepto de Catastro Marino como mecanismo de solución práctica a la problemática mencionada.

Como resultado principal de esta investigación se concluyó que existe una apremiante necesidad de fortalecer la institucionalidad relacionada con la planificación espacial del territorio marino. Se recomienda, igualmente, que esa función la asuma la Dirección General Marítima, como Autoridad Marítima Nacional con el apoyo de la Armada Nacional y la contribución de las demás entidades del orden nacional y regional comprometidas y que se implemente a través del Catastro Marino una herramienta de información geográfica que permita la articulación de todas las entidades y sectores interesados.

2. SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL DEL TERRITORIO MARÍTIMO

Por lo examinado y siguiendo una visión estrecha, el territorio marino puede definirse como el espacio geográfico conformado por las aguas territoriales, las zonas económicas exclusivas y las plataformas continentales bajo la jurisdicción de un país en el que este ejerce soberanía. Una visión más amplia, implica ir más allá de la jurisdicción nacional, para incluir las áreas de alta mar donde los países de forma individual pueden desarrollarse al hacer uso de sus derechos de exploración y explotación, así como las regiones polares donde operan con bases de investigación.

En complemento a esto, es imprescindible comprender también que, al hablar de territorio marino, debemos hacer una abstracción espacial. A diferencia del territorio terrestre que se piensa bidimensional, el territorio marino debe ser pensado de forma volumétrica. Adicional a la superficie del mar, también se deben considerar la columna de agua, los fondos marinos, el subsuelo y la columna de aire que se localiza sobre esta. En todos estos escenarios, se desarrollan importantes interacciones naturales, sociales, económicas, políticas y simbólicas. A todas estas interacciones espaciales, se les debe incluir la dimensión temporal que se asocia a la limitación en el tiempo de las licencias, concesiones, entre otras, por medio de las cuales los Estados otorgan derechos de uso, exploración, aprovechamiento y demás alternativas.

Otro aspecto que resulta interesante comprender es que, al referirse a la planificación del territorio marino, producto del ordenamiento legal internacional, las competencias de los Estados no son iguales en todos los espacios oceánicos contemplados en la Convemar/82. Mientras que, en aguas interiores y mar territorial, el Estado tiene el imperio de gestionar todos los espacios como parte integral de su territorio, en la zona económica exclusiva, tan solo tendría las competencias para hacerlo desde el control de las actividades económicas. De hecho, vale la pena mencionar que países como Estados Unidos, han retado, a través de las llamadas operaciones de libertad a la navegación, la intención de otras naciones de establecer normas de ordenamiento en estos espacios que vayan más allá de lo acordado en la firma de la convención.⁴

Hoy, las discusiones en materia de planificación de estos espacios van más allá de la gestión que se centra en la planificación de los espacios de interacción entre dos ambientes físicos muy particulares: el océano y la franja costera. Los debates sobre los usos y su ordenamiento han capturado la atención de los gobiernos, la academia, algunas organizaciones no gubernamentales y, sobre todo, los empresarios privados interesados en explotar recursos en esta abundante porción de la tierra. A partir de allí, se configura un escenario ideal de comunión entre las políticas públicas, la ciencia y la industria para articularse y trabajar conjuntamente para prevenir el deterioro de los espacios oceánicos.

La Comisión Oceanográfica Intergubernamental define la Planificación Espacial Marina⁵ (MSP por su sigla en inglés) como “un proceso público de análisis y asignación de la distribución espacial y temporal de las actividades humanas en áreas marinas para lograr objetivos ecológicos, económicos y sociales que generalmente se especifican a través de un proceso político” (Unesco, 2016). En otras palabras, la entiende como

4 Con el desarrollo de operaciones de libertad a la navegación (FONOP), desde 1979, el gobierno de los Estados Unidos viene retando a todas aquellas naciones que se extralimitan, en términos de la Convención del Mar, en imponer restricciones al resto de actores del sistema internacional. Es el caso de Brasil, por ejemplo, quién ha pretendido reglamentar el acceso y ejecución de operaciones a buques de guerra de otras naciones en su ZEE. Esta medida, que puede ser entendida como de ordenamiento espacial en la medida que regula el uso para la seguridad y la defensa, no está contemplada en la Convención y limita el derecho a la libre navegación.

5 En este documento se emplearán de manera indiscriminada los conceptos de *ordenamiento territorial en aguas marinas* y *planificación espacial marina*. Esto obedece a que ambos términos propenden por el mismo resultado, la gestión integral de los espacios localizados en aguas marinas.

[...] una forma práctica de crear y establecer una organización más racional del uso del espacio marino y las interacciones entre sus usos, para equilibrar las demandas de desarrollo con la necesidad de proteger los ecosistemas marinos, y así lograr beneficios sociales y económicos de una manera abierta y planificada (Unesco, 2016).

En ese sentido, considera que es un proceso continuo e iterativo que promueve el aprendizaje a lo largo del tiempo a través de la ejecución de diez etapas, no lineales, que interactúan entre sí a través de procesos dinámicos que acomodan los cambios que se van observando y que permiten que el proceso evolucione en el tiempo. Estos diez pasos específicos por seguir según Unesco son: (i) establecer la autoridad; (ii) obtener el apoyo financiero; (iii) organizar el proceso de planificación espacial marina; (iv) involucrar a los interesados; (v) analizar las condiciones existentes; (vi) analizar las condiciones futuras; (vii) desarrollar el plan; (viii) implementar el plan; (ix) evaluar el rendimiento del plan; y (x) adaptar el proceso.

Es por ello, que los principios rectores del ordenamiento espacial marítimo son (i) el principio de precaución, (ii) la administración espacial con enfoque ecosistémico y (iii) la minimización de los impactos negativos acumulativos. El ordenamiento debe pensarse de manera amplia, incluyendo a las regiones motivo de análisis, pero comprendiendo las realidades nacionales de las problemáticas asociadas al mar. Como lo señala Olsen et al. (2014):

ya que la planificación espacial marina, por definición, es multisectorial, un número potencialmente elevado de administradores, tomadores de decisión y políticos están involucrados, cada uno acostumbrado a operar por su cuenta (es decir, dentro de sectores específicos). La planificación espacial marina exitosa significa lograr que todos estos actores se comuniquen y trabajen juntos de manera integrada. Por lo tanto, la integración significa cruzar fronteras a nivel profesional, físico, institucional o administrativo. Para desarrollar las medidas apropiadas en un entorno de MSP integrado (ecosistema), se requiere la integración de preocupaciones e intereses en todos los sectores (integración horizontal) y entre los niveles gubernamentales o entre el gobierno y las partes interesadas (integración vertical). La integración es fundamental para la planificación espacial marina y especialmente importante para resolver proactivamente los conflictos espaciales (Olsen, et al., 2014).

Múltiples debates se derivan de este contexto. En particular, se dan en cuanto a la escala (multiescalar) y a los actores involucrados (agentes múltiples). Por ejemplo, en la negociación del tratado de biodiversidad de la Alta Mar, una discusión a escala planetaria, las discusiones están centradas en quienes tienen derechos de explotación de la biodiversidad, cuál es el alcance de estos y donde pueden desarrollar esos derechos. Los gobiernos, defienden dos posturas contrapuestas, que se han venido desarrollando desde la edad media hasta nuestros días. Mientras los países con mayor capacidad tecnológica defienden la libertad de los mares (*Mare Liberum*) pensando en usufructuar de manera unilateral los recursos, la mayoría de los países no desarrollados promueven que el aprovechamiento siga una lógica de *uso común* de los beneficios, aplicando la premisa que, si la Alta Mar es de todos, los beneficios que se deriven de ella, también lo son (algo que se puede asociar al *Mare Clausum* o mar cerrado).

Por otro lado, otro ejemplo que muestra aristas del problema tiene que ver con las medidas de seguridad que muchos países han tratado de establecer alrededor de las plataformas de exploración costa afuera (*off-shore* por su denominación en inglés) para prevenir accesos no autorizados que puedan poner en riesgo la operación. Mientras, los países costeros son autónomos de establecer sistemas de separación de tráfico o zonas de exclusión con miras a proteger la infraestructura de explotación minero-energética en el mar territorial, no lo son para hacerlo en la zona económica exclusiva, donde los beneficios de la libre navegación parecieran imponerse. Vale la pena recordar que, para mayo de 2016, las tecnologías de explotación costa afuera permitieron alcanzar los 2900 metros de profundidad en plataformas localizadas a más de 200 millas de la costa, en campos (bloques) de varias decenas de millas cuadradas de extensión.

El tema es de tal relevancia que ya muchos países han desarrollado políticas en torno a estos asuntos. En casos como la Unión Europea⁶, la emisión de políticas que abarcan la escala regional adquiere peso en la interacción entre las naciones, comprendiendo que el océano es uno y por lo tanto se debe procurar “un planeamiento coordinado, integrado y transfronterizo”. Al interior de las naciones, las discusiones se centran en cómo establecer los mecanismos pertinentes de gobernanza marítima que permita esas interacciones horizontales –entre actividades y usos–

6 Mediante la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea se establece el marco para la ordenación del espacio marino.

y verticales –entre niveles de descentralización y desconcentración administrativa- antes mencionadas.

A nivel de actividades y usos se reconoce que al menos las siguientes deben ser tenidas en cuenta al momento de implementar políticas y desarrollar planes de ordenamiento espacial en el mar:

- las zonas de acuicultura,
- las zonas de pesca,
- las zonas de fondeo,
- áreas destinadas a arrecifes artificiales,
- las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables,
- las rutas de transporte marítimo y los flujos de tráfico,
- las zonas de entrenamiento militar,
- los lugares de conservación de la naturaleza y de las especies y las zonas protegidas,
- las zonas de extracción de materias primas,
- la investigación científica,
- los tendidos de cables y de tuberías submarinos,
- el turismo,
- el patrimonio cultural sumergido.

Al considerarlas se deben igualmente tener presente al menos dos grandes bloques de conflictos:

- a. Conflictos entre los usos humanos (conflictos usuario-usuario), por ejemplo, entre el transporte marítimo y parques eólicos marinos; y
- b. Conflictos entre los usos humanos y el medioambiente marino (conflictos del entorno del usuario), por ejemplo, entre el desarrollo de petróleo y gas en alta mar y las áreas de alimentación de mamíferos marinos. (Unesco, 2016)

Por su parte, en la discusión sobre las interacciones administrativas entre entidades territoriales, el factor clave es determinar el nivel de

descentralización que debe operar al planificar los espacios en el mar. En la mayoría de las naciones se ha ido imponiendo la tesis que los planes que se desarrollen sobre estos espacios, por su condición ambiental, deben ser atendidos por entidades de la escala nacional, con mucha interacción con los entes regionales y locales. Incluso como lo plantean Suárez, Rodríguez, & Sacchetti (2010) en naciones muy avanzadas en sus procesos de descentralización administrativa y de participación de la sociedad civil, como es el caso de Canadá, hay reticencia a entregar a las entidades territoriales la competencia y por el contrario mantenerla en el nivel nacional. La descentralización se ha de entender en estos casos como una devolución del poder de administrar económicamente y gestionar integralmente los recursos oceánicos, así como devolver la vida cívica en la materia (Suárez, Rodríguez, & Sacchetti, 2010). Esto de cierta forma, ha generado un modelo de *descentralización selectiva*, según el cual, el Gobierno central *cede* o *entrega* ciertas competencias parciales en materias específicas a las autoridades locales o regionales, particularmente, en lo que se refiere a pesca y explotación minera aguas afuera.

Por último, pero no menos importante, se debe reconocer que más allá del enfoque de la geografía física espacial cuantitativa que ha estudiado el mar y las costas apoyada en las ciencias exactas que guardan relación directa con las ciencias que se desprenden de ella como la oceanografía, hidrografía, meteorología marina, cartografía, biología marina, química marina y geofísica marina, es fundamental incorporar elementos de la geografía histórica, cultural y humanista, que busca incorporar en el diálogo al ser humano, sus preferencias y sus actividades. Pero también, la problematización de las identidades nacionales con el concomitante surgimiento de conocimiento e identidad indígena, afrodescendientes y campesinos y la problematización de la vida, con relación a la crisis de la biodiversidad, el cambio climático y el incremento del ritmo de la devastación ambiental por las industrias extractivas.

Como lo describe Bozzano (2000) para ordenar un territorio y que estos sean posibles, es necesario poner a dialogar al gobierno, al sector económico representado por los industriales, a la sociedad y a la academia, como una mesa de cuatro patas, en la cual se soporta el tema ambiental. Para que los territorios *vividos* y *pensados* desde el conocimiento científico sean *visibles* y *posibles*, es oportuno aprender a escuchar al otro, entenderlo e interpretarlo, reconociendo entre las tendencias probables aquellas más

deseables y sustentables. Cualquiera sea el proyecto, minúsculo, mediano o mayúsculo, estaremos así en mejores condiciones de reconocer en cada caso los procesos, los lugares y los actores partícipes de un juego perpetuo entre conocimiento, realidad y transformación. Por ello, hay que tener en cuenta el sujeto en construcción, el territorio en construcción, ambos en construcción perpetua y a su lado, contar con *inteligencia territorial* y su transformación. Para finalmente, tener claro que el éxito de cualquier plan de ordenamiento es que los proyectos sean co-construidos y co-ejecutados (Bozzano, 2013).

En buena medida todo esto surge de la necesidad de comprender el mar como un territorio político, que tiene que ver con las relaciones de poder que ejercen los estados en ese bien que es público y que es común; es decir no tiene dueño. Pero también como un territorio de acción, que tiene que ver con ética de la conservación de los ecosistemas, las metas socioeconómicas, los estilos de manejo activo participativo y de solución de problemas y una fuerte base científica. ¿Qué significa todo esto?

3. EL MAR COMO TERRITORIO POLÍTICO

Al considerar cuáles son los elementos constitutivos del Estado-nación en su versión moderna, el territorio juega un papel importante, ya que es en este, donde la población que forma el cuerpo de la nación establece sus normas y relaciones sociales para desarrollarse como sociedad. Es en este espacio geográfico, donde se materializan las relaciones normativas que le permiten a una organización política (Gobierno) ejecutar políticas y ejercer soberanía. Es bajo estas condiciones, que el resto de los Estados del mundo interactúan con él, en el marco del sistema internacional. Luego el territorio, tiene un componente político que determina de muchas formas los dispositivos y mecanismos que emplea el poder hegemónico y emergente para posicionar a los miembros de la comunidad de países en el mundo, y por ende a sus pobladores.

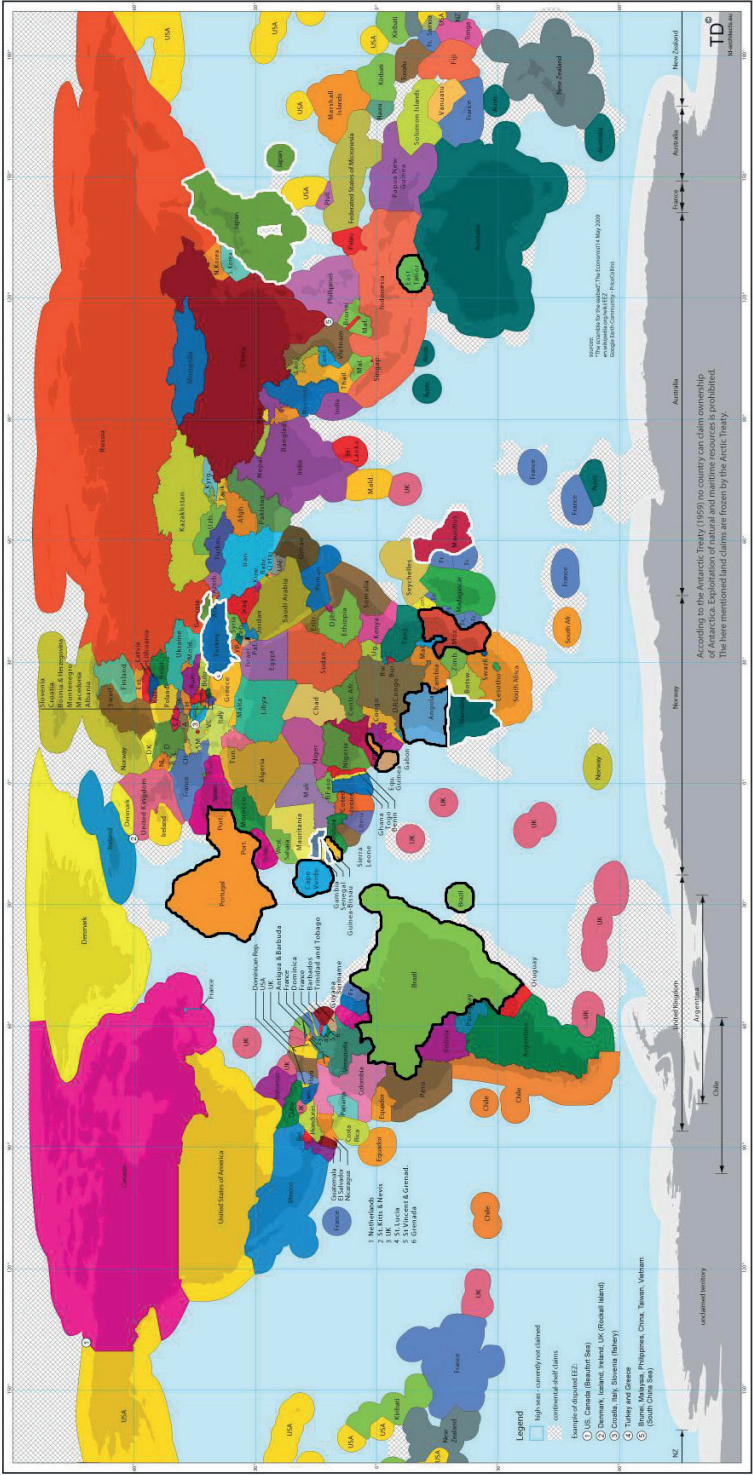
En tal sentido, como lo señala Sanguin (1981), el Derecho del Mar se constituye en un referente de las “decisiones relacionadas con la naturaleza y con la extensión del control ejercido en el entorno marítimo”. Y por ende su estudio, debe hacerse a partir de tres elementos con un significado importante en sentido de la geografía política: (i) la distribución espacial del control sobre el medio marino, (ii) las bases territoriales para establecer ese control y (iii) el impacto de dicho control sobre la utilización de los recursos del mar (Sanguin, 1981). Un Estado costero, tiene unas condiciones muy

particulares, a uno que no lo es, ante este Derecho Internacional. Derivado del Derecho del Mar moderno puede reclamar *propiedad* sobre los espacios adyacentes a sus costas y por ende reclamar los derechos de explotación comercial y económica. No es un asunto de poca monta. Los acuerdos alcanzados a partir de la Convemar/82, en materia de espacios marinos, son de gran importancia para todas las naciones del mundo. A partir de ese momento, el reclamo de los derechos sobre las aguas interiores, los mares territoriales, las zonas contiguas y las zonas económicas exclusivas, sirvieron para la reconfiguración de los mapas del mundo. El (*Mapa 1*), es un ejemplo sencillo sobre la reconfiguración territorial a partir de la Zona Económica Exclusiva (ZEE). Como se evidencia en esta, la condición de *soberanía exclusiva* en esa zona que sugiere la convención, hace que los países se interesen en incorporarla en su descripción geográfica. De otro lado, siendo así, países como Francia pasan a tener un poco más de 12 millones de kilómetros cuadrados de ZEE alrededor del mundo y tienen más *territorio* que grandes potencias netamente terrestres.

Cada accidente geográfico localizado en la costa o en las aguas jurisdiccionales juega algún papel en la configuración de ese territorio marítimo. Las prominencias en la costa sirven para trazar las líneas de base recta que permiten definir cuáles aguas son interiores y marcar desde donde medir, de manera más sencilla, el inicio de las 12 millas náuticas que delimitan el mar territorial, las 24 millas que delimitan la zona contigua y las 200 millas que enmarcan la zona económica exclusiva. Por su parte, las islas, de acuerdo con el régimen establecido en la Convemar/82, según sus características de habitabilidad y sostenibilidad económica, generan derechos sobre extensos espacios oceánicos. Por último, la configuración del fondo en la plataforma continental define la extensión de los derechos que cada nación puede denunciar como propios. Esta extensión puede ir hasta las 200 millas de zona económica exclusiva o hasta las 350 millas de la plataforma continental extendida. Al final, todos ellos, en la interacción con los espacios oceánicos de otras naciones, terminan configurando las fronteras marítimas entre las naciones. Por ellos, Colombia tiene fronteras en el mar con nueve países.⁷

7 Colombia tiene fronteras marítimas definidas con Panamá, Ecuador, Honduras, Costa Rica, Jamaica, República Dominicana y Haití y pendientes por delimitar con Venezuela y Nicaragua. Un resumen de estos acuerdos puede consultarse en el libro de “El océano en las ciencias naturales y sociales” publicado por la CCO en 2001.

Mapa 1. Mapa Político del Mundo incluyendo zonas económicas exclusivas



Tomado de <https://imgur.com/5bOH1VB>

Como lo sugiere la definición amplia de territorio marítimo, allí no terminan las cosas. Los países costeros como Colombia, o sin costa, como Bolivia, también tienen derechos sobre recursos que hay en la Alta Mar y en la Zona. Dos figuras del Derecho Internacional que sirven para caracterizar esas aguas y fondos que nadie reclama como propios, sino que son patrimonio de todos.

Al respecto, vale la pena mencionar que aun cuando Colombia no ha ratificado la Convemar/82, desde 1968, cuando se adelantó una reforma constitucional liderada por el presidente Carlos Lleras Restrepo, el territorio colombiano incluye el mar territorial y la plataforma continental. Con la expedición de la *Ley 10 de 1978* se legisló sobre estos espacios marinos, incluyendo incluso la zona económica exclusiva, luego con el *Decreto 1436 de 1984* se marcaron las líneas de base recta del Caribe y del Pacífico, lo que dio lugar a la conformación de las aguas interiores. La Constitución del 1991 reafirmó esta postura nacional, elevando al rango constitucional la zona contigua y la zona económica exclusiva. Respecto al departamento archipiélago se San Andrés, Providencia y Santa Catalina con los *Decretos 1946 de 2013 y 1119 de 2014* se ordenó trazar las líneas de base recta para este territorio insular de Colombia. Pero también, se debe señalar que la no ratificación de este instrumento internacional no ha sido obstrucción para que, el país haya sido progresista en el desarrollo de figuras de cooperación e interdependencia a la hora de negociar sus tratados limítrofes. Colombia cuenta con tres zonas *especiales* en sus acuerdos con República Dominicana, Jamaica y Ecuador. Por esta razón, ninguno de estos temas debe ser ajeno a los procesos de ordenamiento, en cualquiera de sus niveles.

Es por todo esto, que el mar es un escenario donde se disputa, ejerce y compite el poder entre las naciones del mundo. Como lo señalan muchos de los pensadores clásicos de la estrategia marítima como el Almirante Mahan (1890) o revisionistas contemporáneos como Geoffrey Till (2013), el dominio del mar ha significado un anhelo de los países, ya que mediante ese dominio no solo se controla el comercio, sino se establecen las reglas de uso y aprovechamiento de esos espacios.

4. EL MAR COMO TERRITORIO DE ACCIÓN

Como escenario de acción social y económica, el territorio define las relaciones que se materializan en prácticas, realidades y lógicas de actuación. En otras palabras, la territorialización de un espacio “es la

forma en que el espacio geográfico es habitado, socializado y humanizado” (Corbetta, 2009). En el caso del territorio marítimo, esto es incluso más complejo que en la tierra. El hecho de que ninguno de nosotros, ni siquiera las poblaciones costeras, habiten en el mar, hace que este territorio se piense desde la tierra. Esa cultura desde la tierra muchas veces hace que se diluyan las responsabilidades sobre el contexto territorial, haciendo más complejas las interacciones con él.

Como lo señala Báez (2015) citando a Montañez, desde la perspectiva de la acción, las lógicas de producción de territorio:

[...] se inscriben y desarrollan en tres casos particulares. El primero de ellos hace referencia a la **dinámica de la organización social y productiva**, dinámica que implica la generación y transformación de espacios geográficos y su consolidación como territorios especializados, y su contraparte: los territorios marginados de dichos procesos. En segundo lugar, nos presenta una lógica que guarda una estrecha relación con la primera y es la **oferta y demanda ambiental**. Por último, ubica a **los sistemas culturales y el consumo social** como dinámicas productoras de territorio. Lógicas que acarrear la evolución de los territorios, que implica procesos de creación, acumulación y cambio de los objetos artificiales y naturales de la superficie (Báez, 2015, p. 143, negrilla fuera del texto).

Al amparo de esas tres lógicas de producción de territorialidad es que se ha construido el territorio marino en las diferentes naciones. Por una parte, la política ha jugado un papel importante en la definición de los espacios oceánicos como parte integral del territorio. Una vez configurados estos, es conveniente comprender también, que, respecto a la dinámica social y productiva, se constituye un espacio que, aun cuando pareciese amplio, está lleno de casos de conflicto de intereses y usos. Como ya se mencionó, el control sobre el territorio también será el control sobre sus usos. Y en ese control surge una forma de configuración del territorio.

Desde finales de los 90, está en boga alrededor del mundo la creación y desarrollo de catastros marinos. Estos son, sistemas de integración de información sobre usos y actividades en los espacios oceánicos para procesos de toma de decisión, en materia de regulación y coordinación de usos. Grant (1999) propone entenderlos como “un sistema que permite registrar los límites de los derechos e *Intereses marítimos*, gestionarlos espacialmente y definirlos físicamente con relación a los límites de otros

derechos e intereses vecinos o subyacentes”. Entre muchos otros propósitos en el proceso de planeamiento, el catastro marino incluye contextualización visual del entorno, análisis espacial y representaciones cartográficas. La idea de este tipo de catastro se deriva de su contraparte en tierra, que está definido por la Federación Internacional de Agrimensores (FIG por su sigla en inglés) como:

[...] un sistema de información territorial actualizado y basado en parcelas que contiene un registro de los intereses en la tierra (por ejemplo, derechos, restricciones y responsabilidades), que generalmente incluye una descripción geométrica de las parcelas vinculadas a otros registros que describen la naturaleza de los intereses, la propiedad o el control de esos intereses, y a menudo el valor de la parcela y sus mejoras” (Federación Internacional de Agrimensores, 1995)⁸

Diferentes países, como Estados Unidos, Japón, Australia, Canadá, Polonia, Cuba, Ghana, para solo nombrar algunos, han desarrollado estas herramientas para conocer mejor su territorio y así poder tomar mejores decisiones. Aunque, debe causar por lo menos algo de curiosidad que sean liderados, en muchas partes, por la autoridad encargada de la industria minero-energética, también causa esperanza que cada vez haya más clamor para que sean asumidos por los *Servicios Hidrográficos y Oceanográficos* de las naciones, ya que, con ello, se ha procurado, “llenar de datos el entorno marítimo”.

El primero de los sistemas de datos organizados con finalidad de planeación espacial es el de Estados Unidos. Fue implementado en 1998 cubriendo los Estados de Carolina del Norte, Carolina del Sur, Georgia y Florida. El entonces Sistema de Información para la Planificación del Océano (OPIS por su sigla en inglés), se transformó en el Catastro Marino de Estado Unidos a partir de la implementación de un acuerdo entre la Administración Oceánica y Atmosférica Nacional (NOAA por su sigla en inglés) y la Oficina de Administración de Energía Oceánica (BOEM por su sigla en inglés) en 2005. Si bien su función principal es proveer soporte técnico para apoyar los proyectos de energía renovable sobre la plataforma continental, también provee referencias geoespaciales necesarias para el planeamiento espacial incluidas en la Política Nacional

⁸ De manera evidente, al hablar del Catastro Marino el concepto de propiedad debe revisarse, ya que difiere de país a país, predominando la categoría de bien público en la mayoría

del Océano norteamericana. De hecho, más de 27 entidades hacen parte del programa, el cual interactúa también con otras iniciativas nacionales y regionales enfocadas a la administración de usos en zona marina (National Oceanic and Atmospheric Administration, 2018).

El proyecto canadiense, implementado a partir de 2001, dentro del Departamento de Geodesia e Ingeniería Geomántica de la Universidad de New Brunswick con la prioridad de demarcar el territorio oceánico a partir de los límites de la plataforma continental, tenía como objetivos principales:

- Identificar y evaluar los requisitos de información de límites para una buena gobernanza oceánica.
- Investigar la incertidumbre de los datos espaciales y su impacto en la integración de datos y la delimitación de los límites.
- Desarrollar y mejorar herramientas de visualización de prototipos para la delimitación de límites marinos (Ng'ang'a, Nichols, Sutherland, & Cockburn, 2001).

Para ello, implementó tres estudios pilotos que involucraban un área protegida, un espacio de límite marino y una zona de la plataforma continental canadiense. A partir de estos pilotos, se desarrolló el modelo conceptual requerido para la gobernanza oceánica, incluyendo un nuevo proyecto para preparar un reclamo territorial ante las Naciones Unidas para ampliar la plataforma continental canadiense.

En el caso japonés, a partir del primer plan derivado de la política marítima en 2008, se dio paso al *sistema de búsqueda de meta-data*, enfocado a encontrar en el ecosistema de entidades públicas y privadas, información sobre temas marítimos (Fujita, 2016). Hoy, el *Catastro Marítimo Japonés*, cuenta con más de cien ítems disponibles sobre información de:

- Actividades sociales (Volumen de tráfico, sitios históricos, tesoros naturales, áreas de pesca, zonas de ejercicio militar, etc.);
- Información sobre infraestructura (Cables submarinos, tubería submarina, luces a la navegación, etc.);
- Información del medio marino (Obstrucciones, área de avistamiento de aves, zonas costeras sensibles, etc.) e
- Información oceanográfica (Batimetría, temperatura, salinidad, etc.) (Fujita, 2016).

El concepto fundamental detrás de todo esto es el de infraestructura de datos espaciales en el mar. Esta iniciativa liderada por la Organización Hidrográfica Internacional (En adelante OHI) promueve la administración integrada de los datos, la información y los servicios relacionados con el espacio oceánico y el intercambio de datos geoespaciales, facilitando su uso. Esto incluye las actividades, las relaciones, los procesos y las entidades físicas involucradas en el uso de estos espacios. Desarrollar infraestructura de datos espaciales significa también generar estándares y políticas para la *data*, la *metadata* y la calidad de los datos digitales, distribuidos en varios repositorios de datos y administrados por diferentes organizaciones (Organización Hidrográfica Internacional, 2011). Para la OHI, las capacidades del sistema van más allá de lo expuesto en el Catastro japonés, incluyendo incluso, manejo de crisis, tales como derrames de petróleo, y mapeo para la administración del riesgo.

Como es de esperarse, el montaje de este tipo de sistemas es altamente demandante en recursos tecnológicos, de personal y financieros. Pero también, de altísima voluntad de cooperación entre las entidades participantes ya que el desarrollo de políticas de aproximación interagencial muchas veces es compleja en el sector público de muchos países alrededor del mundo. Por eso, la lógica que sean los servicios hidrográficos y oceanográficos los que asuman este reto, parte de la necesidad de comprender que los datos y la información recopilados para la producción de cartas náuticas y el apoyo a la seguridad de la navegación también son importantes para muchos otros aspectos de la ciencia y la gestión del medio marino. En general, son estas entidades quienes han desarrollado la infraestructura de datos espaciales en el mar. Obviamente, este tipo de capacidades requieren personal especializado, alta tecnología y decisión política para sostener los costos asociados a su mantenimiento y operación. Las experiencias de los países con democracias más consolidadas parecieran mostrar que los beneficios, son mucho más significativos que los costos que se deben asumir al respecto.

5. EL CASO COLOMBIANO

La Política Nacional del Océanos y de los Espacios Costeros (PNOEC) en su versión 2017 (Comisión Colombiana del Océano, 2017), plantea la visión que Colombia se constituya en una Potencia Media Oceánica (PMO) con:

[...] elevadas capacidades de Poder Marítimo nacional para la gestión integral del territorio, asegurándole la capacidad de proyección y participación decisiva en los escenarios internacionales; todo ello con el propósito de incrementar el bienestar de su población, aumentar el desarrollo sostenible y afianzar su capacidad de influencia regional. (Comisión Colombiana del Océano, 2017, p. 63)

Para ello, la concepción territorial de los espacios oceánicos, costeros e insulares, así como la apropiación de estos territorios por parte de la población colombiana, resultan trascendentales. En consecuencia, el ordenamiento marino-costero se considera uno de los *Intereses marítimos* que persigue el Estado colombiano para buscar beneficios para el conjunto de la sociedad (Comisión Colombiana del Océano, 2017, p. 65), pero a la vez, la planificación espacial marina se constituye en un reto del sistema de ordenamiento territorial colombiano. De hecho, como bien lo señala Chávez (2012), vale la pena recordar que este sistema, aún se encuentra en deuda con el ordenamiento de la zona costera y no contempla siquiera el planeamiento en las aguas jurisdiccionales. El territorio marítimo de Colombia se extiende hasta los casi 800 kilómetros aguas adentro en el océano Pacífico, a las profundidades de la Reserva de Biosfera Seaflower en el archipiélago de San Andrés y Providencia y a los confines de la Antártica, ampliando su territorio en 928.660 km². Lo que corresponde al 44% del territorio total de Colombia. Una vasta zona que hasta el momento no ha sido incluida en los debates que sobre el tema se dan en el país (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

En Colombia, el ordenamiento del territorio ha sido circunscrito al continente, se han expedido leyes y políticas públicas que no tienen aplicación al territorio marino y costero, lo que ha implicado que el Estado en sus diferentes escalas (nacional, regional y local) no pueda ejercer soberanía, ni pueda administrarlo y controlarlo de modo eficiente y eficaz en beneficio de todos los colombianos. Esto, implica la inexistencia de una autoridad administrativa que cumpla esas funciones determinantes para la apropiación y organización del territorio. La Carta Política de 1991 no contempló de manera expresa el ordenamiento del territorio marino y costero, pero en el *Artículo 285* otorga la posibilidad de elaborar un ordenamiento de esta clase al establecer que: “fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del estado”. Es claro que hasta hoy ni la *Ley 338 de 1997* de desarrollo territorial, ni la *Ley 1454 de 2011* de ordenamiento territorial

establecen elementos particulares para el ordenamiento de los territorios marinos. Tan solo se mencionan las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medioambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras como determinantes de los planes de ordenamiento territorial.

Por considerarlo clave para esta discusión, es necesario hacer, por lo menos, un comentario sobre la condición jurídica en Colombia de las aguas marinas (incluyendo la columna de agua), el suelo y el subsuelo de los fondos del mar y el espacio aéreo sobre la superficie del mar. Al respecto, puede afirmarse, que, sin lugar a duda, las condiciones y características de estos elementos, los hace muy diferente a cualquier bien, costero o continental. Son a razón de la norma, bienes de uso público, sobre los cuales el Estado, en su nivel Nacional, salvo disposición contraria ejerce su jurisdicción.

Para mayor claridad, desde el punto de vista legal los bienes pueden clasificarse (Mayor, 1999), entre otros:

- En razón de su naturaleza: en Corporales e Incorporales
- En razón de las personas a quienes pertenecen: Inapropiables, Apropiables y bienes que no son de objeto de dominio privado.
- En razón de su enajenabilidad: Bienes Comerciales y no comerciales.

Aunque existen otras clasificaciones, considerando aquella que nos interesa que es en razón de las personas a quienes pertenecen, los bienes apropiables son del dominio privado, si pueden ser adquiridos por los particulares o bienes del dominio público (los cuales se clasifican en bienes de uso público y bienes fiscales). En cuanto al dominio privado, este se encuentra sometido al régimen que regula las relaciones entre particulares. Los bienes privados pueden ser individuales o colectivos, de acuerdo con lo consagrado en los Artículos 58 y 329 constitucionales, mientras que el dominio público es el definido como el conjunto de bienes que la administración destina al uso directo de la comunidad o que los utiliza para servir a la sociedad, tal como se establece en los Artículos 63, 82, 102 y 332 de la Carta Política. En cuanto a los de uso público, a continuación, se describen de forma general:

Bienes Fiscales o Bienes Patrimoniales: En general los bienes del Estado son aquellos cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes y respecto a los cuales, el Estado se comporta como titular del derecho

de dominio a la manera de un propietario particular. Su régimen es igual al de los particulares y también se denominan fiscales. Se definen en el Artículo 674 del Código Civil como aquellos bienes “cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes”. Los bienes fiscales, también llamados patrimoniales del Estado o de sus entes territoriales, se destinan a la prestación de servicios públicos.

Bienes de Uso Público: Son aquellos que siendo de dominio público pueden ser usados por todos los habitantes como un servicio público o para el fomento de la riqueza nacional. El derecho al aprovechamiento de los bienes de uso público encuentra su regulación legal en disposiciones que son el resultado de la obligación constitucional de velar por la protección del espacio público, que los incluye.

El *Artículo 63* de la Constitución Nacional otorga a los bienes de uso público como efecto jurídico el carácter de *imprescriptibles*, porque son bienes no susceptibles de usurpación. De *inalienables*, esto es, son bienes que se encuentran fuera del comercio ya que no pueden ser materia de actos jurídicos que impliquen tradición o pérdida de la finalidad del bien. Debe aclararse que a este concepto no se opone la posibilidad que tiene el Estado de regular y permitir formas de utilización de estos bienes, por cuanto existen usos “especiales” o “diferenciales”.

Hoy, son varias autoridades administrativas que tienen influencia en el ordenamiento del territorio marítimo nacional. La Dirección General Marítima es la encargada de otorgar concesiones sobre las aguas marinas; el Ministerio del Medio Ambiente, responde por las autorizaciones de índole ambiental y por el subsistema de áreas marinas protegidas; la Agencia Nacional de Hidrocarburos, se encarga de la asignación de bloques de exploración y explotación minero-energética, mientras que la Agencia Nacional de Minería es la delegada para adjudicar las concesiones mineras en aguas marinas; el Ministerio de Defensa define las zonas de ejercicios militares y de Seguridad Nacional; el Ministerio de Cultura delimita las zonas de exploración de patrimonio cultural sumergido y la Autoridad nacional de acuicultura y pesca, vela por el ordenamiento, administración, control, regulación, aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros y de la acuicultura en el territorio nacional.

A pesar de que la Constitución, al referirse a la función administrativa, estipula que este tipo de autoridades “deben coordinar sus actuaciones para

el adecuado cumplimiento de los fines del Estado” (Corte Constitucional, 2017), la verdad es que esa cooperación es exigua. De hecho, el diagnóstico sobre gobernanza marítima, incluido en la PNOEC 2017, señala que,

Se puede inferir que, el país requiere de la actuación coordinada de la institucionalidad para desarrollar y materializar la gobernanza en materia de gestión del territorio marino costero; especialmente en aspectos como la erosión costera, la adaptación al cambio climático o por eventos extremos, la explotación minera, la pesca, la planificación espacial marina, la gestión costera, entre otras, que vigoricen la institucionalidad y den claridad de los roles que deben cumplir los diferentes actores que confluyen en la zona costera (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

Al revisar diferentes eventos se puede afirmar que, las entidades que ejercen funciones y competencias en el medio marino y costero y que lo *territorializan* para ejercer su función administrativa y/o de control, lo hacen de manera desarticulada y sectorizada, a veces de manera contradictoria. Como ejemplos, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), sin ser autoridad entrega en el mar, bloques petroleros sin coordinar con otras entidades. Un ejemplo de ello es la primera ronda nacional e internacional de oferta de bloques petroleros, en ella se ofrecieron bloques en el territorio marino sin que ninguna otra entidad estuviera debidamente informada. Igualmente, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció las Unidades Ambientales Costeras (UAC) sin coordinar, ni socializar con otras entidades la expedición del *Decreto 1120 de 2013* que ordena su creación, generando controversias y discrepancias que afectan la función pública. Por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Parque Nacionales Naturales (UAEPNN) crea, declara o modifica parques nacionales sin coordinar con las demás entidades del sector, generando impactos a las actividades que tienen connotaciones nacionales e incluso internacionales. Es el caso de la reciente ampliación del parque natural de Isla Malpelo, ampliado a coordenadas más allá de la zona especialmente sensible adoptada por OMI, afectando el tráfico marítimo. Finalmente, más recientemente la obligación que tiene el Ministerio de Cultura de declarar áreas arqueológicas protegidas en los territorios marinos, en atención a la ley de patrimonio cultural sumergido expedida en el 2013, se ha dado sin los elementos de una mínima coordinación interinstitucional.

Varios eventos donde se han materializado conflicto de usos, normas o actitudes con relación al mar sirven de antecedente para comprender el

estado de la planificación espacial en el territorio marítimo nacional. Tres casos nos permiten ilustrar diferentes escalas y aristas del problema⁹: (i) la exploración y explotación de hidrocarburos vs la conservación ambiental en el área general del archipiélago de San Andrés y Providencia; (ii) la expedición del plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Santa Marta, por parte del concejo de la ciudad, incluyendo espacios oceánicos de jurisdicción nacional (Chávez, 2012). (iii) la autorización de marinas en zonas residenciales de Cartagena por parte de la autoridad marítima nacional y la oposición de la alcaldía local.

El primero de estos tiene que ver con los dos bloques de conflictos explicados en la introducción. El que se da entre usos y entre los usos y el medioambiente. En marzo de 2017 el Consejo de Estado colombiano, aplicando el principio de precaución, ordenó la suspensión de la adjudicación hecha por la ANI a Repsol Exploration Colombia, Ecopetrol y YPF SA, para adelantar exploración minero-energética en la zona general del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Lo anterior basado en la designación hecha por Unesco en 2000, de estos espacios marinos como reserva de biosfera. El fallo busca proteger la zona de Seaflower y prohibir en esos espacios exploración y explotación de recursos minero-energéticos por considerarlos de alto impacto para la sostenibilidad de los ecosistemas. Los accionantes, incluso han llevado el caso ante la Corte Interamericana de Justicia, buscando proteger la zona declarada como reserva de biosfera de terceros países que disputan el control sobre estos espacios marinos.

En mayo de 2000, el concejo municipal de Santa Marta aprobó el plan de ordenamiento territorial “JATE MATUNA” 2000-2009 incluyendo entre las zonas susceptibles de ordenamiento, el mar territorial y la zona económica exclusiva. Lo anterior, va en contravía de los principios definidos en las *Leyes 388 de 1997* y *1454 de 2011*. Evidentemente, esta aprobación refleja la compleja situación en el proceso de descentralización administrativa que afecta el ordenamiento territorial en la Nación.

Finalmente, en febrero de 2017, se discutió en los medios de comunicación la discrepancia entre autoridades del orden nacional y

9 Por consideraciones de espacio, se enuncia el problema principal, pero no se aborda la explicación de cada caso en particular. Una descripción más detallada del primer caso se trata en el capítulo VII de este libro; sobre el segundo caso Chávez (2012) describe pormenores del mismo y sobre el tercero diversas fuentes de prensa dan fe de lo sucedido, quedando aún pendiente revisiones académicas más detalladas.

del orden municipal en la asignación de espacios marítimos para la construcción de una marina en el sector de Bocagrande al interior de la bahía de Cartagena. Las discusiones sobre la competencia para autorizar este tipo de usos en los espacios marinos muestran nuevamente algunos de los elementos ya mencionados sobre desarticulación administrativa en la gestión de los espacios acuáticos en el mar.

Todos estos casos evidencian la importancia de incorporar esta problemática a la agenda de las políticas públicas, de investigación científica y de debate académico para desarrollar, mecanismos de administración de los espacios marítimos. Una administración que debe considerar y evaluar los efectos económicos, ambientales, sociales, culturales y simbólicos de estas medidas con el fin de optimizar la acción del Estado y beneficiar a los usuarios del sector marítimo.

A modo de reflexión, con el *Conpes 3859*, el Gobierno colombiano, se ha propuesto reducir la deuda histórica con el ordenamiento de la información sobre predios en el país. Mediante este documento, se busca implementar una política para la adopción y puesta en marcha de un catastro multipropósito rural y urbano. Sin embargo, no es extraño observar que ni dentro de sus usos, ni objetivos, hay enunciado alguno hacia los espacios costeros y mucho menos al territorio marítimo. Pareciera ser que cualquier iniciativa que se adopte respecto al catastro del territorio marítimo colombiano, en los términos que lo han hecho países con mayor tradición al respecto, es mucho más integradora y amplia que la propuesta en este documento de política.

Considerando esto, ¿cómo debería ser la implementación del Catastro Marino colombiano? ¿Qué institución debe liderar el proceso? ¿Qué elementos se deberían tener en cuenta?

A modo de respuesta, tres reflexiones ameritan ser tenidas en cuenta para abordar estas preguntas. La primera, tiene que ver con la necesidad de hacer un abordaje multidimensional y multiescalar de esta problemática, apropiándose de perspectivas tales como la del *buen vivir* (Haidar & Berros, 2015). Segundo, la necesidad de seguir un procedimiento ordenado invita a revisar la Guía de Planeamiento Espacial de la COI (2009) como punto de partida sobre los pasos a seguir y, tercero, la necesidad de articular los esfuerzos interinstitucionales plantea la necesidad de implementar las recomendaciones de la OHI (2011) a las oficinas hidrográficas del mundo,

para el desarrollo de la infraestructura de datos espaciales necesaria. Todo esto, se constituye en referencias para proponer cuál entidad del Estado colombiano es la más apropiada para adelantar este proceso.

Con relación al primer aspecto, hoy más que nunca, es conveniente considerar la necesidad del cuidado de eso que el Papa Francisco I llamará *la Casa Común* (Papa Francisco I, 2015). Ese cuidado, demanda prácticas de gobernanza ambiental que trascienden los beneficios económicos del mercado promoviendo un desarrollo sostenible que sea la base de un buen vivir. Para ello, al menos dos elementos son esenciales. Por un lado, entender los múltiples significados sobre la naturaleza y por otro, comprender las complejas relaciones de “interdependencia y complementariedad de los derechos reconocidos a la naturaleza con relación a los derechos individuales y colectivos” (Haidar & Berros, 2015). Si bien, el debate del uso de recursos por parte de los diferentes países para lograr su desarrollo y de esta manera cerrar las brechas entre aquellos que haciendo uso de estos, lograron mejores niveles de vida y aquellos que no, no ha sido saldado, la situación ambiental del planeta, demanda nuevas formas de convivencia entre todos los seres vivos que lo habitamos. De allí, que cualquier proceso de planificación espacial en el mar, deberá comprender las diversas lógicas de apropiación que tienen tanto los Gobiernos, como los grandes empresarios, los pobladores de las zonas costeras, los habitantes de las grandes ciudades, y por que no, las diferentes especies no humanas de la tierra. Comprender, que la imposición de una zona de explotación de hidrocarburos en cierta zona del Pacífico colombiano puede afectar los patrones de migración de las ballenas jorobadas que transitan por la región, no es de poca monta. Puede significar, privilegiar unos usos sobre otros para contabilizar todos los bienes y servicios ambientales que una región o ecosistema nos pueden brindar. Vivir en “armonía con la naturaleza” puede significar hacer sacrificios de réditos económicos por la explotación de ciertos recursos, pero significa también que como sociedad asumimos una posición ética frente al cuidado del universo donde vivimos y convivimos con otros, aun cuando esos otros no sean de nuestra propia especie. Esto, que puede sonar romántico ante la necesidad de solucionar los profundos problemas sociales que una sociedad como la colombiana atraviesa, significa replantearse como sociedad el concepto de sostenibilidad y ser coherentes con el trabajo que Colombia lideró al interior de ONU-Hábitat para la formulación de los llamados, *Objetivos Sostenibles del Milenio*.

En lo que respecta al segundo aspecto, la Guía de Planeamiento Espacial de la COI (2009), sugiere como primer paso la identificación de las necesidades y el establecimiento de la autoridad competente. La guía sugiere dos necesidades básicas a considerar: el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental. Igualmente, hace dos importantes recomendaciones. Una, sobre la necesidad de anticiparse a los conflictos potenciales que se deriven en el largo plazo de las decisiones tomadas. Esto, con el fin de evitar que ciertos problemas o decisiones de hoy se vuelvan mayores problemas en el futuro. La otra, la importancia del apoyo político para la implementación de estos mecanismos de ordenamiento espacial y para ello, la necesidad de evidenciar los problemas que orientan la necesidad. Sin, ello, podrá haber dificultades en conseguir el apoyo necesario. Como ya se mencionó antes, para el caso colombiano, los problemas y necesidades parecieran estar bien definidos, siendo los conflictos por usos, la desarticulación institucional y los daños ambientales actuales y potenciales, los más apremiantes.

Como una segunda tarea, la guía plantea la importancia de establecer una autoridad apropiada que adelante este tipo de planeación. En este sentido, hay, entre otros, tres caminos a seguir: (i) desarrollar una institucionalidad completamente nueva (Ej. El Reino Unido, Australia); (ii) adaptar o reinterpretar legislación actual, modificándola para proveer los requisitos básicos del planeamiento espacial en el mar (Ej. Holanda, Noruega) y; (iii) adicionar funciones a instituciones o modificar procesos ya establecidos en la legislación. En el primer caso, crear algo nuevo, permite empezar de cero, clarificando asuntos de jurisdicción y liderazgo institucional. Sin embargo, los costos asociados al tiempo y flexibilidad del procedimiento pueden originar que se torne inviable, no logrando el apoyo político requerido. En el segundo y tercer caso, los problemas están asociados más a la forma de implementar los cambios o adiciones sugeridas. El tiempo que tome los cambios, la generación de mecanismos de interacción, la especificidad del alcance de los planes y los principios que guíen esa implementación, podrán contribuir al éxito de los cambios propuestos. Esto, conduce a un segundo núcleo problemático. ¿Debe ser una autoridad centralizada la que oriente los caminos de la planeación? o ¿debe ser una alianza entre las instituciones la que lo haga? En este sentido adicional a los dos ejes planteados por las preguntas, una aproximación mixta se constituye en la tercera opción.¹⁰

10 Para más información sobre ejemplos, se puede revisar la Guía de Planeación de la COI (2009).

Para el caso colombiano, se puede afirmar que hay suficiente evidencia para pensar que la opción más viable es la de la modificación y adición que la de crear una institucionalidad nueva. La legislación existente es amplia y da cabida a modificaciones y adaptaciones para la implementación de un Sistema de Planeación Espacial Marina. Por un lado, el nivel de política e interacción interagencial tiene en la Comisión Colombiana del Océano una instancia invaluable para ese propósito. En el nivel de la acción, la existencia de una Autoridad Marítima Nacional que tiene dentro de sus funciones, responsabilidades en la dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, incluyendo la asignación de concesiones en bienes de uso público en zona marina y costera, permite inferir que sea en esta institución donde quede la responsabilidad principal de la planeación. En últimas, esta es la única institución operativa que tiene presencia en todas las regiones del territorio, a través de sus capitanías de puerto, centros de investigación y regionales de señalización. Adicional, es reconocida por la comunidad nacional e internacional como el Servicio Hidrográfico y Cartográfico Nacional.

Ahora bien, se debe reconocer que la Dimar no es la única institución que ha desarrollado tecnología en el sector. Al igual que Dimar, la ANH, el Ministerio del Medio Ambiente y la ANLA han hecho avances en la georreferenciación de información en el territorio marino-costero nacional. Lo que permite construir sistemas más robustos de información. En tal sentido, la propuesta en lo que respecta a la operativización del sistema, que emerge de esta investigación, tiene similitud a la existente en Alemania y que la guía de la COI referencia abiertamente. Un sistema donde la Autoridad Marítima, a través del Servicio Hidrográfico se encarga de diseñar y mapear los planes de manejo espacial en los espacios oceánicos, previa interacción con las demás instituciones del sector y en una segunda etapa cada institución presenta sus observaciones y comentarios, los cuales se resuelven de manera coordinada en mesas de trabajo interagencial.

Finalmente, como se ha evidenciado, la articulación interinstitucional, demanda también de implementar sistemas de datos robustos que provean de información a todo el sistema. Para ello, se ha sugerido seguir las recomendaciones de la OHI (2011) para la implementación de la infraestructura de datos en la dimensión marina. En particular, las guías sobre elementos de facilitación en lo que se refiere a estándares, tecnología y *metadata* resultan de especial interés. Hoy, existen estándares

internacionales para la información geográfica. En este sentido, estándares que faciliten la modelación y transporte de datos resulta un imperativo. Las capacidades en infraestructura tecnológica resultan claves para la visualización, transformación y descarga de información, pero también para tener la habilidad de trabajar con diversos sistemas geodésicos y transformar los datos entre esos sistemas. Por último, el desarrollo de *datos* sobre los *datos* describiendo las características de los *paquetes* de datos, provee los mecanismos para la búsqueda y recuperación de datos, que permiten saber para que pueden ser utilizados.

El Servicio Hidrográfico Nacional está en la capacidad de proveer esa base de referencia geográfica necesaria para la implementación del Catastro Marino colombiano. Como lo señala la misma institución:

Desde la década de los años setenta, Dimar realiza esta labor en forma sistemática y organizada, dando inicio a la elaboración de las cartas náuticas de papel en forma tradicional, lo cual permitió la proyección y reconocimiento del SHN de Colombia. A la fecha, ésta ha experimentado cambios importantes en cuanto al manejo, organización de la información y, principalmente, en lo que se referente a la presentación e integración de los datos, como consecuencia los avances tecnológicos en los sistemas de navegación y posicionamiento.

Con la aparición de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), el SHN colombiano incrementa el promedio anual de producción de cartas náuticas, abriendo a la vez el futuro de la cartografía electrónica, nuevo elemento cartográfico que en la actualidad se utiliza masivamente en la navegación. Ésta se produce con base en los estándares internacionales, definidos por la Organización Hidrográfica Internacional (OHI) y aceptados por la comunidad hidrográfica internacional. (Dirección General Marítima, 2017)

Todo lo anterior, se constituye en un gran reto institucional. Para su implementación, todas las instituciones involucradas deberán desarrollar la intención de trabajar mancomunadamente en el logro de un Sistema Integrado de Planificación Espacial Marina. Esto implica el desarrollo de las competencias y conocimientos necesarios para su desarrollo; la identificación de los datos existentes y los requerimientos tecnológicos para su integración; la creación de la metadata; la captura de datos en formato digital; el desarrollo del ambiente y de la arquitectura técnica

para la implementación; generar disponibilidad de los datos para consulta; y desarrollar los mecanismos de monitoreo y control necesarios para mantener actualizada y disponible la información.

Como se puede observar, no es una tarea fácil; postergar la planeación espacial marina puede ser altamente costoso para el país. Los impactos de largo plazo por usos indeseables o perjudiciales del territorio; el deterioro ambiental por desconocimiento de las relaciones ecológicas existentes y la degradación social resultante de la poca interacción interinstitucional deben ser razones suficientes para trabajar en su implementación, de forma tal que de manera integrada determinemos un futuro de cuidado de nuestro patrimonio común, el mar.

6. A MODO DE CIERRE

Como queda claro, la planificación del territorio marítimo es un tema que cada vez va tomando más fuerza en diferentes países alrededor del mundo. Por ello, es conveniente revisar algunos casos y extraer buenas prácticas que contribuyan a definir líneas de acción con relación al tema en Colombia. Lamentablemente, como bien lo señala Chávez (2012):

[...] el ordenamiento territorial en el país, se ha basado en áreas continentales (terrestres) con desconocimiento de otros elementos del territorio como es el mar territorial y de los bienes que de él hacen parte... No se visualizó lo marítimo desde el principio, como un elemento importante del territorio (Chávez, 2012, p. 75).

De igual modo, la interacción entre instituciones es débil y afecta la actuación integral del Estado en el territorio, requiriéndose acciones que promuevan la creación de mecanismos de gobernanza que logren el equilibrio entre usos, actividades y medioambiente.

El *Catastro del Territorio Marítimo*¹¹ es un excelente ejemplo de una solución sistémica que mediante integración de información sobre usos y actividades en el territorio marítimo permita mejorar los procesos de toma de decisión, en materia de regulación y coordinación de usos y podría contribuir de manera pragmática y tangible a la solución de algunos de los

11 Se propone esta denominación, alejándose un poco de la denominación internacional predominante (en inglés), que la ha denominado Catastro Marino. Se busca con ello, fortalecer los elementos de gobernanza del territorio, planteada en la PNOEC 2017, ajustándose más a hablar de territorio marítimo que de territorio marino.

problemas existentes. Como se pudo evidenciar, ninguna de las políticas actuales lo considera dentro de las líneas de acción propuestas. En este sentido, la asignación y centralización de responsabilidades en cabeza de la Autoridad Marítima Nacional y el fortalecimiento del Servicio Hidrográfico Nacional juega un papel fundamental para el desarrollo futuro de la planificación espacial marina en el país. Dimar y el CIOH han demostrado las capacidades técnicas y profesionales para poder cumplir con ese compromiso.

Finalmente, así como se han desarrollado políticas de ordenamiento territorial terrestre, es necesario “elaborar una política pública de ordenamiento integrado del territorio marítimo y costero, con el fin de que estos territorios sean integrados a través de los diferentes instrumentos de gestión al ordenamiento territorial de Colombia. Sin ello, será muy complejo lograr una verdadera gobernanza del territorio marítimo nacional.

REFERENCIAS

- Báez, C. I. (Julio de 2015). La enseñanza del territorio en medio de la educación para el mercado. *Educación y desarrollo social*, 9(2), 136-151.
- Binns, A., Rajabifard, A., Collier, P., & Williamson, I. (2003). Issues in defining the concept of a Marine Cadastre for Australia. Melbourne, Australia.
- Bozzano, H. (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- _____. (2013). Geografía e Inteligencia Territorial. Geo-graefin, geo-explanans, geo-transformare. *Revista Geográfica Digital*, 1-24.
- Chávez, C. A. (2012). Elementos del territorio marítimo-costero: sus instrumentos de gestión y administración territorial bases para una política pública de ordenamiento territorial. *Trabajo de Investigación para optar al título de Magister en Ordenamiento Urbano Regional*. Bogotá.
- Comisión Colombiana del Océano. (2017). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros PNOEC*. Bogotá: Comisión Colombiana del Océano.
- Comisión Oceanográfica Intergubernamental. (2009). *Marine Spatial Planning. A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management*. Paris: Comisión Oceanográfica Intergubernamental .
- Corbetta, S. (2009). Territorio y Educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas. En N. López, *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina* (págs. 263-304). Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

- Corte Constitucional. (2 de 12 de 2017). *Corte Constitucional*. Obtenido de Constitución Política de Colombia: www.corteconstitucional.gov.co
- Dirección General Marítima. (2 de 12 de 2017). *Servicio Hidrográfico Nacional - Antecedentes*. Obtenido de Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas : www.cioh.org.co
- Elden, S. (2013). The Significance of Territory. *Geographica Helvetica*, 68, 65-68.
- Federación Internacional de Agrimensores. (1995). *FIG Statement on the Cadastre*. Camberra: International Federation of Surveyors.
- Fujita, M. (26 de Enero de 2016). Integration of marine spatial data in Japan: "Japan's Marine Cadastre". Tokio.
- Gottmann, J. (1973). *The Significance of Territory*. Charlottesville, VA: University of Virginia Press.
- Haidar, V., & Berros, M. V. (2015). Hacia un abordaje multidimensional y multiescalar de la cuestión ecológica: la perspectiva del buen vivir. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 111-134.
- Mahan, A. T. (1890). *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. Londres: Smapson, Low, and Marston.
- Martínez, J. (1993). *Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (2012). *Bases conceptuales para la formulación del ordenamiento territorial departamental en el marco de la LOOT/Ley 1454 de 2011*. Bogotá: Mnisterio de Vivienda.
- National Oceanic and Atmospheric Administration. (28 de 1 de 2018). *About us*. Obtenido de Marine Cadastre: www.marinecadastre.gov
- Ng'ang'a, S., Nichols, S., Sutherland, M., & Cockburn, S. (2-5 de Octubre de 2001). Toward a Multidimensional Marine Cadastre in Support of Good Ocean Governance – New Spatial Information Management Tools and their role in Natural Resource Management. Nairobi.
- Olsen, E., Fluharty, D., Hoel, A. H., Hostens, K., Maes, F., & Pecceu, E. (Octubre de 2014). Integration at the round table: Marine Spatial Planning in Multi-Stakeholder setting. *PLOS one*, 9(10), e109964.

- Organización Hidrográfica Internacional. (2 de 2011). *Organización Hidrográfica Internacional*. Obtenido de Spatial Data Infrastructure "The Marine Dimension": www.iho.int
- Papa Francisco I. (24 de 5 de 2015). *Vaticano*. Obtenido de Encyclical Letter Laudato Si': w2.vatican.va
- República del Ecuador. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Toda una vida. Quito: Consejo Nacional de Planificación.
- Sanguin, A.-L. (1981). *Geografía Política*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Suárez, J. L., Rodríguez, J. C., & Sacchetti, E. (2010). Canadá y el gobierno de los océanos: el espacio marítimo en un Estado descentralizado. *Scripta Nova*, XIV (310).
- Till, G. (2013). *Seapower: A guide for the twenty-first century*. London: Routledge.

CAPÍTULO VI

**PLATAFORMA CONTINENTAL EXTENDIDA EN EL CARIBE
COLOMBIANO.**

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS INCENTIVOS FRENTE A LA
DECISIÓN DE DELIMITAR**

GIOVANNY VEGA-BARBOSA*

*Competition allows ideas to flourish, and the battle
of ideas is a hallmark of our emerging international
judicial system*

Philippe Sands

1. INTRODUCCIÓN

La historia del reclamo nicaragüense más allá de las 200 millas náuticas se remonta al primer litigio entre los dos Estados ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Con relación a esta pretensión, mediante *fallo de 19 noviembre de 2012*, la CIJ señaló:

129. Sin embargo, dado que en el presente caso Nicaragua no ha establecido que posee un margen continental que se extiende lo suficientemente lejos como para que se superponga con la titularidad colombiana a una plataforma continental de 200 millas, medidas desde la costa continental de Colombia, la Corte no está en capacidad de delimitar la frontera de plataforma continental

* Máster en Derecho Internacional Público de University College London. En su trayectoria profesional se ha desempeñado como: Coordinador del Grupo Consultivo y Director (E) de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia); Asesor de la Dirección de Defensa Internacional (Agencia Nacional de Defensa Jurídica de Colombia). También ha fungido como profesor titular de la cátedra de Derecho Internacional Público (Universidad del Rosario) y (Universidad Nacional de Colombia). Correo electrónico: giovanny.vega-barbosa17@ucl.ac.uk.

entre Nicaragua y Colombia solicitada por Nicaragua, incluso si utilizara la formulación genérica propuesta por ella (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2012).

La anterior decisión encuentra sustento en el párrafo 126 previo, en el cual la CIJ manifestó que, cuando un Estado parte de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar) hace un reclamo sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas, debe ajustarse al procedimiento previsto en el *Artículo 76* de ese instrumento (Organización de Naciones Unidas, 1994). En particular, la CIJ precisó que la reclamación debía ser revisada por la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (“CLCS” por su sigla en inglés), incluso cuando el alegato se efectúa con relación a áreas marinas bajo titularidad de un Estado no parte de la Convemar como Colombia. Por cuanto la reclamación no había sido revisada por la CLCS, la Corte consideró que no existía prueba sobre las titularidades marítimas de Nicaragua más allá de las 200 millas náuticas y, por ende, no podía acceder al ejercicio de delimitación solicitado.

Sin perjuicio de lo anterior, el reclamo de Nicaragua sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas se presentó nuevamente mediante una demanda del 16 de septiembre de 2013 (CIJ, 2016). Este caso se encuentra incluido en la lista general de la CIJ como la “Cuestión de la delimitación de la plataforma continental entre Nicaragua y Colombia más allá de las 200 millas náuticas desde la costa nicaragüense” (“caso de la delimitación más allá de las 200 millas náuticas” o “caso *sub examine*”). La demanda nicaragüense se escribió en los siguientes términos:

Nicaragua le pide a la Corte que juzgue y declare:

PRIMERO: El curso preciso de la frontera marítima entre Nicaragua y Colombia en las áreas de plataforma continental que le corresponden a cada uno más allá de las fronteras fijadas por la Corte en su sentencia de 19 de noviembre de 2012 (CIJ, 2016, p. 1).

En respuesta a esta segunda demanda, Colombia alegó que la decisión del 19 de noviembre de 2012 constituía *res judicata* frente al reclamo de derechos extendidos. Mediante decisión del 17 de marzo de 2016, la CIJ determinó que el asunto de la delimitación más allá de las 200 millas náuticas no había sido resuelto en ese fallo (CIJ, 2016). Con especial importancia para el presente escrito, la CIJ también señaló que aunque Nicaragua continuaba sin agotar el procedimiento ante la CLCS, el

ejercicio de delimitación a cargo de un tribunal internacional no dependía del ejercicio de delineación del margen continental a cargo de aquella y del Estado reclamante (CIJ, 2016). Bajo esta consideración, la CIJ decidió que el reclamo era admisible y podía analizarse en el fondo del asunto.

Mediante un comunicado de prensa, Colombia informó a la opinión pública que, en su escrito de Contra-memoria ante la CIJ, presentó “argumentos científicos, jurídicos e institucionales indicando las razones por las cuales esta no puede proceder a una delimitación como lo pretende Nicaragua” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2017). En un comentario en el diario “El Espectador”, el autor señaló que la posición colombiana podría estar dirigida a demostrar que el planteamiento nicaragüense no tiene precedentes en la práctica internacional y, al pretender que se opongan títulos jurídicos diferentes sobre la plataforma continental, constituye un imposible conceptual (Vega-Barbosa, 2017). Colombia encontraría apoyo para su posición en la jurisprudencia previa de la CIJ en el caso de la *Plataforma Continental* (Libia/Malta), en donde se señaló que no puede existir una zona económica exclusiva (“ZEE”) sin una correlativa plataforma continental. Este es precisamente el resultado al que conduciría la solicitud de delimitación nicaragüense (CIJ, 1985). Puede interpretarse entonces que, una primera parte de los argumentos de Colombia en el fondo estarán dirigidos a demostrarle a la CIJ que, pese a tener jurisdicción, no debería ejercerla.

El propósito del autor en este escrito es demostrar que, a la luz de diversos incentivos, a la CIJ le asiste un interés en el complejo ejercicio de delimitación planteado por Nicaragua. La noción de “incentivos” no es arbitraria en el presente trabajo. Por el contrario, se construye a partir de un análisis objetivo de las dinámicas de competencia que caracterizan la relación entre las Cortes internacionales y que además dinamizan y contribuyen al perfeccionamiento de sus pronunciamientos (Sands, 2016). Sin embargo, el autor sostiene que estos incentivos son aparentes y no necesariamente favorables a los intereses de política pública del máximo órgano judicial de las Naciones Unidas; su postura es que el propósito de la CIJ de posicionarse como un foro idóneo para la delimitación de la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas no está inexorablemente asociado al trazado de una frontera en el presente caso. El cumplimiento de ese propósito exige ante todo una decisión rigurosa y respetuosa de los principios básicos del Derecho del Mar, aun si esta conduce a un fallo de no delimitación. El autor sugiere

entonces que el verdadero incentivo generado por la disputa *sub examine* reside en la oportunidad que le otorga a la CIJ para desprenderse de su rol de aprendiz frente a los tribunales Convemar (CIJ, 2012; CIJ, 2017). En efecto, a partir de la distinción y la clarificación, la disputa entre Nicaragua y Colombia abre una puerta de oportunidad para que la CIJ construya por fin una jurisprudencia propia que le devuelva su histórico rol de liderazgo en el ámbito de la delimitación marítima.

Bajo este entendido, el presente trabajo se divide en tres partes principales. La primera, describe los presupuestos conceptuales y empíricos que respaldan la afirmación del autor según la cual, las Cortes internacionales responden a incentivos y a estímulos derivados de la competencia con otras Cortes y tribunales internacionales. La segunda, muestra el caso de la delimitación marítima como una instancia que permite corroborar que entre las Cortes internacionales existen dinámicas de competencia. La tercera, describe los incentivos aparentes que motivan el ejercicio de jurisdicción en el caso de la cuestión de la delimitación más allá de las 200 millas náuticas entre Nicaragua y Colombia. En la tercera parte el autor sostiene que, más allá de los incentivos aparentes, la ausencia de certeza frente a la existencia de titularidades convergentes más allá de las 200 millas náuticas es la circunstancia preponderante que debe inspirar la aproximación de la CIJ en el fondo del caso. De igual manera, sugiere que la distinción razonada del caso concreto, una herramienta hasta ahora inaplicada, le permitirá a la CIJ avanzar la jurisprudencia internacional en la materia, al tiempo que abre una puerta de oportunidad para consolidar su posición en el ámbito de la delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas. Finalmente, se presentan las conclusiones pertinentes.

2. LOS INCENTIVOS Y LAS DINÁMICAS DE COMPETENCIA EN LAS CORTES Y TRIBUNALES INTERNACIONALES

Mientras que las cuestiones de jurisdicción generan interrogantes frente al poder de la Corte o tribunal para conocer del asunto y emitir una decisión, las de admisibilidad normalmente se presentan en la forma de un alegato según el cual, aunque una determinada Corte o tribunal tiene jurisdicción, existen razones por las cuáles no se debería proceder a examinar el caso en los méritos.¹ Según lo explicó Rosenne, para resolver

1 “Las objeciones de admisibilidad normalmente toman la forma de un alegato según el cual, aun si la Corte tiene jurisdicción y los hechos manifestados por el demandante se consideran correctos,

sobre la admisibilidad una Corte o tribunal deberá analizar todas y cada una de las circunstancias del caso concreto para verificar que no existen factores que desaconsejen el ejercicio de su jurisdicción (Shabtai, 2008). En palabras de Shany, la fase de admisibilidad “afianza la habilidad de las Cortes para alcanzar sus objetivos de política pública, entre los que se incluye el incremento de su efectividad” (Shany, 2013). Lo anterior significa que el pasado del 17 de marzo de 2016, además de emitir un pronunciamiento formal frente a la admisión del reclamo nicaragüense más allá de las 200 millas náuticas, la CIJ reveló que el caso *sub examine* es instrumental en sus metas y propósitos de política pública.

Según se señaló en la introducción, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia informó que en su Contra-memoria presentó “argumentos científicos, jurídicos e institucionales indicando las razones por las cuales esta no puede proceder a una delimitación como lo pretende Nicaragua” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2017). Por cuanto la CIJ ya estableció su jurisdicción sobre la materia del asunto, es posible prever que Colombia presentará argumentos de inadmisibilidad dirigidos a desmotivar el ejercicio efectivo de la tarea de delimitación.

El planteamiento colombiano nos invita a reflexionar sobre las razones por las cuales la CIJ debería o no debería ejercer su jurisdicción. Esta reflexión exige consultar cuáles son los incentivos y motivaciones, sobre todo de índole institucional, que podría tener la CIJ para emprender la tarea de delimitación. La segunda y tercera parte del presente escrito contiene la aproximación del autor frente a esos incentivos, mientras que esta primera sección busca establecer una base objetiva que respalde la tesis sobre la incidencia de esos incentivos y motivaciones en la toma de decisiones por parte de los tribunales internacionales.

La noción de “incentivos” no es arbitraria en el presente trabajo. Por el contrario, se construye a partir de las dinámicas de competencia que en la actualidad dinamizan el trabajo de las Cortes o tribunales internacionales. Este punto fue expuesto célebremente por el profesor Philippe Sands en su ponencia en la reunión anual de la Sociedad Europea de Derecho

existen sin embargo, razones por la cuales la Corte no debe proceder al examen de los méritos [sic] del caso.” [“Objections to admissibility normally take the form of an assertion that, even if the Court has jurisdiction and the facts stated by the applicant State are assumed to be correct, nonetheless there are reasons why the Court should not proceed to an examination of the merits.”] (CIJ, 2003).

Internacional del año 2015. Por su relevancia en el presente trabajo, se transcribe a continuación el fragmento pertinente:

Existirán interrogantes sobre el arbitraje o sobre las cortes [sic], *ad hoc* o permanentes, preocupaciones sobre la fragmentación y la competencia y sobre si estas características son buenas o malas.

Un potencial litigante internacional ahora dispone de un rango de opciones, y eso es algo bueno. La competencia ha ofrecido opciones en la toma de decisiones - por cuál de las varias posibilidades judiciales o arbitrales debería optar un demandante - es una pregunta que se informa, en gran parte, por la especulación del derecho y la conciencia pública (Sands, 2016, p. 890).²

El discurso del profesor Sands sugiere una postura optimista frente a los alegatos de fragmentación en el Derecho Internacional. Esta posición, creciente en la doctrina, sugiere que la fragmentación tiene efectos positivos. Uno de esos efectos positivos es la competencia, que a su turno se valora favorablemente por permitir que las ideas florezcan y que el Derecho Internacional evolucione y se refine. En la precitada ponencia, el profesor Sands se refirió, de la siguiente forma, a los resultados positivos de la competencia en el ámbito de la delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas:

Uno sospecha que el hecho de que el [Tribunal Internacional del Derecho del Mar] se convirtiera en la primera corte [sic] internacional en delimitar una frontera marítima más allá de las 200 millas náuticas de una costa tuvo al menos algo que ver con el deseo de darse una ventaja contra su competidor en La Haya, el cual, hasta fecha reciente, se había abstenido de hacer esa delimitación. La competencia permite que las ideas florezcan, y la batalla por las ideas es una marca distintiva de nuestro emergente sistema judicial internacional (Sands, 2016, p. 890).³

2 ["There will be questions about arbitration or courts, *ad hoc* or permanent, concerns about fragmentation and competition and whether these features are a good or bad thing.

A prospective international litigant now has a range of choices, and that is a good thing. Competition has offered choice in decision making – which of several judicial or arbitral possibilities might a claimant opt for – is a question informed, in large part, by speculation of the law and public consciousness.”] (Sands, 2016, p. 890)

3 ["One suspects that the fact that ITLOS became the first international court to delimit a maritime boundary 200 miles beyond a coast had at least something to do with the desire to give itself an advantage against its Hague competitor, which has, until now at least, refrained from making such a delimitation. Competition allows ideas to flourish, and the battle of ideas

Una posición similar es expuesta por Pauwelyn (2004), quien señala que a través de la competencia es probable que la mejor interpretación de las normas salga a la luz. En su opinión, lo que deben evitarse son las instancias de fragmentación que conllevan a la creación y mantenimiento de “islas” autocontenidas en el Derecho Internacional. Otra faceta de la competencia es la deferencia, la cual ha sido relevante y se ha materializado en aquellos casos en donde las circunstancias del caso sugieren que el asunto debería ser resuelto por otro tribunal internacional con competencia sobre el asunto (Crawford & Nevill, 2012). Este aspecto no será abordado en el presente escrito, por cuanto lo que la práctica revela en el ámbito de la delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas es una proyección inequívoca hacia la primacía.

Ahora bien, la práctica también sugiere que los usuarios de los sistemas de adjudicación internacional son conscientes de esas dinámicas de competencia, así como de sus efectos en la generación de opciones frente a la solución de controversias. A manera de ejemplo, en el ámbito de la delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas, el eminente profesor Vaughan Lowe formuló el siguiente interrogante ante la CIJ, en el marco de las rondas orales del caso *sub examine*:

Entonces uno se pregunta lo que un potencial demandante ante la Corte debe presentar para que el mérito de su caso sea oído. Esta es una importante pregunta, que la Corte sin lugar a dudas desea responder para el beneficio de los Estados que deben escoger un foro para la delimitación marítima en el futuro. (subrayado fuera de texto) (CIJ, 2016).⁴

Las anteriores consideraciones han puesto de presente que la competencia tiene efectos positivos en el ámbito de la adjudicación internacional porque permite que afloren nuevas ideas. Las consideraciones de los profesores Sands y Lowe presuponen además que esas dinámicas de competencia se presentan en el ámbito de la delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas y que se generan a partir de motivaciones que incluyen el interés por la aproximación primigenia a campos

is a hallmark of our emerging international judicial system.”] (Sands, 2016, p. 890)

4 [“So one wonders what a potential applicant before the Court does have to produce in order to have the merits of its case heard. That is an important question, which the Court will no doubt wish to answer for the benefit of States choosing a forum for maritime delimitation in the future.”] (CIJ, 2016).

inexplorados de alta complejidad. Sin perjuicio de lo anterior, el autor considera necesario aportar la evidencia empírica que soporta y antecede las posiciones expuestas por los profesores Sands y Lowe. Como podrá verse, entre la CIJ y los tribunales *Convemar* es identificable una verdadera competencia por asumir un rol protagónico en la resolución de los nuevos casos de delimitación marítima.

3. LA DELIMITACIÓN MARÍTIMA MÁS ALLÁ DE LAS 200 MILLAS NÁUTICAS COMO INSTANCIA DE CORROBORACIÓN

En primer lugar, debe señalarse que existe acuerdo en la doctrina frente a la importancia de la jurisprudencia de la CIJ en el campo de la delimitación marítima dentro de las 200 millas náuticas (Sepúlveda, 2012; Kwiatkowska, 1997; Kwiatkowska, 1998). Aunque no corresponde al objeto de este estudio abordar los principales aportes de la CIJ en esta rama del Derecho del Mar (Vega-Barbosa & Martínez, 2016), basta con destacar que entre estas contribuciones se encuentran: (i) la división de las zonas de pesquerías (hoy ZEE) y la plataforma continental a partir de una línea única de delimitación (CIJ, 1984); (ii) la clarificación del efecto de las islas en la tarea de delimitación (Cottier, 2015); y (iii) el desarrollo de una metodología tripartita de delimitación (CIJ, 2009). Sin embargo, el nuevo Derecho del Mar (Dupuy & Vignes, 1991) trajo consigo el reconocimiento según el cual:

[...] la plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental (Organización de Naciones Unidas, 1994).⁵

Lo anterior incluso más allá de las 200 millas náuticas. Frente a este nuevo derecho, el rol de liderazgo y activismo de la CIJ ha cedido ante una actitud cautelosa y de reserva frente a los nuevos retos.

Resulta relevante recordar que el *Artículo 76* de la *Convemar* no solo reconoce derechos sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas, sino que consagra las fórmulas conforme a las cuales deberá lograrse el establecimiento del borde exterior del margen continental

5 *Convemar*, 1833 UNTS 3. Artículo 76 (1).

(párrafo 4). De una parte, el inciso i) literal a) del párrafo 4 permite demostrar la existencia de derechos extendidos a partir de la sedimentación (“fórmula Gardiner”).⁶ De otra parte, el inciso ii) establece una metodología en función de la distancia respecto al pie del talud (“fórmula Hedberg”).⁷ Las fórmulas Gardiner y Hedberg son de aplicación alternativa pues su propósito es maximizar la extensión de la titularidad estatal (Smith & Taft, 2000). La Convemar también prevé los limitantes a la línea que fija el punto exterior del margen continental (párrafos 5, 6 y 7). Finalmente, se consagra un procedimiento para la delineación del punto exterior del margen continental (inciso 8). En este último caso, lo que la Convemar exige es que la evidencia obtenida conforme a las fórmulas y limitantes previstos entre los párrafos 4 y 7 sea remitida ante un órgano exclusivamente técnico y científico denominado la CLCS. Una vez analizada la evidencia técnica presentada, la CLCS emitirá una recomendación (Jensen, 2014). El numeral 8 del Artículo 76 de la Convemar dispone con claridad que “*los límites de la plataforma que determine un Estado ribereño tomando como base tales recomendaciones serán definitivos y obligatorios*”.

El reconocimiento de derechos sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas también trajo consigo la posibilidad de que se presentaran eventos de superposición de derechos marítimos en esas áreas (Huang & Xuexia, 2014). En un artículo emblemático en el *American Journal of International Law*, el profesor Colson señaló que de manera previa al Artículo 76 de la Convemar, era imposible para un juez o árbitro determinar los hechos relevantes a la prolongación natural del Estado (Colson, 2003). Incluso, se mostró entusiasta y optimista frente a la nueva institucionalidad creada por la Convemar y señaló que “cuando la [CLCS] haya terminado su trabajo, los hechos relevantes al borde exterior del margen continental serán trazados tan claramente como una línea costera en una carta náutica” (Colson, 2003, p. 102).⁸

6 “i) Una línea trazada, de conformidad con el párrafo 7, con relación a los puntos fijos más alejados en cada uno de los cuales el espesor de las rocas sedimentarias sea por lo menos el 1% de la distancia más corta entre ese punto y el pie del talud continental”

7 “ii) Una línea trazada, de conformidad con el párrafo 7, en relación con [sic] puntos fijos situados a no más de 60 millas marinas del pie del talud continental”.

8 “[when the [CLCS] has done its work, the facts relevant to the outer continental shelf will be drawn as clearly as a coastline on a nautical chart.”] (Colson, 2003).

Pese al optimismo del profesor Colson, en la práctica la jurisdicción de los tribunales se activó para la resolución de controversias marítimas más allá de las 200 millas náuticas sin que la CLCS hubiera emitido la recomendación a la que hace referencia el Artículo 76 (8) de la Convemar. Como se observa a continuación, por casi una década estuvo vigente en la CIJ una posición según la cual, la inexistencia de una recomendación por parte de la CLCS hacía inadmisibile el reclamo de delimitación de la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas. También podrá observarse que, como lo explicó el profesor Sands, la reticencia de la CIJ fue aprovechada por los tribunales Convemar para emitir dos decisiones trascendentales que constituirían el punto de entrada al que aquí llamaremos el “novísimo” derecho de la delimitación marítima.

La primera decisión relevante en este contexto fue emitida por la CIJ en el marco de la Controversia Territorial y Marítima entre Nicaragua y Honduras en el Mar Caribe (CIJ, 2007). Aunque no constituyó un elemento esencial de la decisión sino más bien un obiter asociado al curso de la línea de delimitación, la CIJ señaló que “cualquier pretensión de derechos sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas debe estar acorde con el artículo 76 [sic] de Convemar [sic] y ser revisada por la [CLCS] establecida allí” (CIJ, 2007). La doctrina de ese momento calificó la decisión como un reconocimiento sobre la íntima relación entre la función de delineación del borde exterior – a cargo del Estado y en colaboración con la CLCS – y la función de delimitación a cargo de los órganos de adjudicación internacional (Kunoy, 2010).

En el año 2012, el ITLOS y la CIJ conocieron de pretensiones más allá de las 200 millas náuticas en ausencia de una recomendación por parte de la CLCS y, por ende, en instancias de incertidumbre frente a la ubicación exacta del borde exterior de la plataforma continental (Vega-Barbosa, 2016). En el caso de la CIJ, el reclamo fue presentado por Nicaragua en el marco de la *Controversia Territorial y Marítima* contra de Colombia (CIJ, 2012a). En su escrito de Réplica, Nicaragua le pidió a la CIJ que delimitara la plataforma continental entre las costas opuestas continentales de los dos Estados. Dentro del contexto geográfico relevante, esas costas se encuentran ubicadas a una distancia de más de 500 millas náuticas. En este sentido, por cuanto Nicaragua únicamente había presentado ante la CLCS información preliminar que, según ella misma admitió, era insuficiente para cumplir con las exigencias técnicas, la CIJ decidió que no

podía acceder al reclamo nicaragüense (CIJ, 2012a, p. 624). En particular, la CIJ reafirmó su pronunciamiento en el caso Nicaragua c. Honduras, haciendo algunas aclaraciones que resultaban necesarias a la luz del estatus de Colombia vis-a-vis la Convemar (CIJ, 2012a, pp. 668-669).

Ocho meses antes, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (“ITLOS” por su sigla en inglés) había emitido una decisión formalmente contraria en el marco de la *Controversia relativa a la delimitación marítima entre Bangladesh y Myanmar en la Bahía de Bengala (Bangladesh/Myanmar)* (CIJ, 2012). Como en los casos en el mar Caribe occidental, la CLCS no había emitido una recomendación final con relación al borde exterior de la plataforma continental de Bangladesh y Myanmar. Sin embargo, tras comprobar (i) que desde la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar se había reconocido que los márgenes continentales en la bahía de Bengala se extendían más allá de las 200 millas náuticas; (ii) que ambos Estados habían presentado reclamaciones finales ante la CLCS que reflejaban instancias de convergencia más allá de las 200 millas náuticas; (iii) y al no poder verificar una incertidumbre científica significativa frente a la extensión de los márgenes continentales, el ITLOS decidió proceder a la delimitación. En la delimitación más allá de las 200 millas náuticas el ITLOS aplicó el método de equidistancia/circunstancias relevantes que había utilizado para la delimitación de los espacios marítimos dentro de las 200 millas náuticas. El 7 de julio de 2014, un tribunal arbitral constituido bajo el Anexo VII de la Convemar llegó a conclusiones idénticas con relación al *Arbitraje sobre la Frontera Marítima entre la República Popular de Bangladesh y la República de India* (CIJ, 2014).

Según se anticipó en la introducción de este capítulo, el 16 de septiembre de 2013 Nicaragua presentó ante la CIJ la demanda de delimitación marítima en el caso *sub examine*. El 14 de agosto de 2014, Colombia se opuso al reclamo mediante la radicación de excepciones preliminares. Mediante una de esas excepciones, Colombia le solicitó a la CIJ declarar la inadmisibilidad de la demanda de delimitación más allá de las 200 millas náuticas. Aunque Nicaragua ya había presentado una reclamación final ante la CLCS, aquella aún no había obtenido una recomendación por parte de esta (CIJ, 2016, p. 174). Así las cosas, para el momento en que la CIJ debió decidir sobre las excepciones preliminares, esta era plenamente consciente de la existencia de una posición favorable a la delimitación más allá de las 200 millas náuticas por parte de los tribunales Convemar. Fue en este contexto en el que el

profesor Lowe formuló su pregunta sobre las expectativas de los potenciales litigantes de cara a la futura elección de un foro de delimitación. Fue también en este contexto en el que la CIJ decidiría a favor de la admisibilidad de la pretensión de derechos extendidos de Nicaragua, aun cuando para ese momento su reclamación no había sido revisada por la CLCS y, por lo tanto, aún no se había emitido la respectiva recomendación. En sintonía con lo decidido por los tribunales Convemar en la bahía de Bengala, pero en contra de lo resuelto por ella misma en el año 2012, la CIJ consideró suficiente que Nicaragua ya hubiese presentado una reclamación final ante la CLCS (CIJ, 2016).

En su reciente artículo en el *Ocean Development and International Law Journal*, el autor señaló que el *fallo de 17 de marzo de 2016* trasplantó de forma incompleta el enfoque de los tribunales Convemar frente a la admisibilidad de pretensiones de delimitación más allá de las 200 millas náuticas en ausencia de una recomendación de la CLCS (Vega-Barbosa, 2018). En particular, sobresale que la CIJ hubiese declarado admisible el reclamo de Nicaragua sin haber analizado la configuración de las circunstancias especiales que le permitieron a los tribunales Convemar aproximarse a la tarea de delimitación en ausencia de certeza sobre la ubicación del borde exterior de los márgenes continentales. Esta situación podría explicar las fuertes críticas que el pronunciamiento generó al interior de la CIJ.⁹

Para los efectos del presente escrito, lo relevante de la decisión de 17 de marzo de 2016 es que refleja un interés inequívoco de la CIJ por mostrarse receptiva frente a los reclamos de delimitación más allá de las 200 millas náuticas. Por cuanto la carga de trabajo de la CLCS hace altamente probable que los reclamos no cuenten con una recomendación que los respalde y les dé el carácter de definitivos y obligatorios, la nueva posición de la CIJ les ha otorgado a los posibles litigantes un nuevo foro para la resolución de sus controversias de delimitación marítima. Así lo demuestra la decisión del pasado 2 de febrero de 2017 en el caso de la Delimitación en el Océano Índico (Somalia v. Kenia) (CIJ, 2017a). En este caso, la CIJ rechazó el argumento de Kenia sobre la necesaria relación entre las funciones de la CLCS y los tribunales a cargo de la delimitación. Como consecuencia, el caso Somalia c. Kenia le permitirá a la CIJ trazar por primera vez una línea de delimitación más allá de las 200 millas náuticas

9 Question of the delimitation beyond 200 nm case [Joint Diss. Op.], Para.56.

entre costas adyacentes. Paradójicamente, la importancia de la decisión de la CIJ se vio matizada como consecuencia de la decisión del ITLOS del pasado 23 de septiembre de 2017 en el caso de la *Controversia relativa a la delimitación marítima entre Gana y Costa de Marfil en el Océano Atlántico* (Gana/Costa de Marfil). En este caso, por primera vez, la delimitación más allá de las 200 millas náuticas contó con una recomendación final de la CLCS con relación al borde exterior del margen continental de uno de los Estados (CIJ, 2017).

Las consideraciones precedentes contienen insumos objetivos que permiten colegir y corroborar que los tribunales internacionales compiten por la consolidación como foros confiables y atractivos para la delimitación marítima. Así mismo, es posible concluir que esa competencia constituye un factor de motivación para abrir su jurisdicción a casos de alta complejidad.

4. SOBRE LOS INCENTIVOS APARENTES EN EL CASO DE LA CUESTIÓN DE LA DELIMITACIÓN MARÍTIMA ENTRE NICARAGUA Y COLOMBIA

La disputa en el caso de la cuestión de la delimitación más allá de las 200 millas náuticas reviste una especial complejidad y es única por cuatro razones principales, a saber: (i) versa sobre un escenario de delimitación más allá de las 200 millas náuticas entre Estados con costas opuestas en ausencia de (a) certeza científica sobre la extensión de los márgenes continentales o (b) acuerdo entre las partes frente a la convergencia de las titularidades; (ii) enfrenta a un Estado parte y un Estado no parte de la Convemar en un conflicto de delimitación que hasta la fecha solo ha tenido como contraparte a Estados vinculados por el precitado tratado; (iii) enfrenta títulos independientes sobre la plataforma continental; (iv) se tramita con posterioridad a una delimitación marítima ya completada dentro de las 200 millas náuticas.

Las anteriores situaciones, todas y cada una de ellas, distinguen la controversia entre Nicaragua y Colombia de los casos previamente resueltos por los tribunales Convemar en la bahía de Bengala y en el océano Atlántico. A continuación se analizan y sustentan, dentro de los límites de espacio propios del presente escrito, los factores de distinción que hacen del caso de la delimitación más allá de las 200 millas náuticas un caso único y un factor intrínseco de estímulo a favor del ejercicio de la tarea solicitada por Nicaragua.

4.1. Primer caso de delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas en sede de adjudicación entre Estados con costas opuestas

En la actualidad se han emitido tres decisiones finales en el ámbito de la delimitación más allá de las 200 millas náuticas, todas ellas por parte de tribunales establecidos de conformidad con la Parte XV de la Convemar y todas ellas con relación a escenarios de delimitación entre costas adyacentes. Según se anticipó en la parte anterior, el primer fallo de delimitación de la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas fue emitido por el ITLOS en el caso *Bangladesh/Myanmar* (CIJ, 2012). Posteriormente, un tribunal arbitral constituido conforme al Anexo VII de la Convemar resolvió el *Arbitraje sobre la Frontera Marítima entre la República Popular de Bangladesh y la República de India* (CIJ, 2014). La instancia más reciente está dada por la decisión del ITLOS en la *Controversia relativa a la delimitación marítima entre Ghana y Costa de Marfil en el Océano Atlántico* (Ghana/Costa de Marfil).

Una vez declarada la admisibilidad del reclamo nicaragüense, la CIJ tiene la oportunidad de aproximarse, por primera vez en el campo de la adjudicación internacional, a un escenario de delimitación más allá de las 200 millas náuticas entre costas opuestas. Un interrogante que podría resolver la CIJ por primera vez es si la misma metodología de delimitación debe aplicarse tanto a las áreas marinas delimitadas dentro de las 200 millas náuticas como a las áreas marinas más allá de las 200 millas náuticas. La jurisprudencia emitida hasta la fecha parece coincidir en que la plataforma continental es una sola y, por lo tanto, el método de delimitación no debe variar dentro o más allá de las 200 millas náuticas. Así se señaló en los dos casos de la bahía de Bengala (CIJ, 2012; CIJ, 2014) y así se expresó recientemente por parte del ITLOS en el caso entre Ghana y Costa de Marfil (CIJ, 2017). En este sentido, si la CIJ decidiera delimitar en el caso *sub examine*, debería emitir un pronunciamiento de confirmación, de afirmación matizada, o de abandono de la jurisprudencia previa.

Sin perjuicio de lo anterior, el escenario de delimitación más allá de las 200 millas náuticas en el mar Caribe occidental genera preocupaciones sobre el efecto de la delimitación en los derechos de terceros Estados. A la fecha no se conoce la extensión ni proyección del reclamo nicaragüense. Sin embargo, en la *Controversia Territorial y Marítima* (Nicaragua c. Colombia), la particular configuración geográfica del mar Caribe occidental generó

que varios Estados formularan solicitudes de intervención al considerar que sus derechos podrían resultar afectados (Sarmiento, 2012). Si las precitadas preocupaciones se generaron en el marco de una delimitación dentro de las 200 millas náuticas, resulta razonable anticipar que esos interrogantes se presentarán de forma exacerbada con relación a una pretensión de delimitación más allá de las 200 millas náuticas.

En estos términos, pese al eventual interés de los terceros Estados de la región en la línea de delimitación, la posibilidad de aclarar el Derecho Internacional aplicable a la delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas entre costas opuestas, cuestión aún no resuelta en la jurisprudencia internacional, se traduce en un factor aparente de motivación a favor del ejercicio propuesto por Nicaragua.

4.2. El primer caso de delimitación de la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas entre un Estado parte de Convemar y un Estado no parte

El caso *sub examine* constituye la primera instancia de delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas entre un Estado parte y un Estado no parte de la Convemar. Ahora bien, debe señalarse que, en su *fallo de 19 de noviembre de 2012* en el caso de la *Controversia Territorial Marítima* (Nicaragua c. Colombia), la CIJ ya emitió pronunciamientos de altísima relevancia con relación a la aplicación del *Artículo 76* de la Convemar a Estados que no han ratificado o adherido a ese instrumento. En primer lugar, la CIJ tomó nota del reconocimiento de Colombia frente al carácter consuetudinario de la definición de plataforma continental en el *Artículo 76 (1)* de la Convemar (CIJ, 2012a, p. 624). En segundo lugar, la CIJ indicó que el procedimiento previsto en el *Artículo 76 (8)* hace parte del objeto y fin de la Convemar. Por esta razón, en el párrafo 126 del *fallo de 19 de noviembre de 2012* la CIJ concluyó que Nicaragua estaba obligada a agotar el procedimiento incluso en sus relaciones con Estados no parte (CIJ, 2012a, p. 624). Adicionalmente, en el *fallo de 17 de marzo de 2016*, la CIJ concluyó que la presentación de una reclamación ante la CLCS, conforme al procedimiento previsto en el *Artículo 76* de la Convemar, podía ser oponible a un Estado no Convemar a efectos de declarar la admisibilidad de una pretensión de delimitación marítima (CIJ, 2016, p. 32). Aunque en el caso concreto Colombia ha invocado el procedimiento ante la CLCS a efectos de contener la reclamación nicaragüense (CIJ,

2016), lo cierto es que las decisiones emitidas hasta la fecha con relación al derecho aplicable han generado controversia al interior mismo de la CIJ y, por supuesto, del Estado colombiano. En este sentido, un incentivo para el ejercicio efectivo de la tarea de delimitación podría derivar del interés de la CIJ en precisar el contenido de sus decisiones previas (CIJ, 2016).

4.3. El primer caso de delimitación entre la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas de un Estado y la plataforma continental dentro de las 200 millas náuticas de otro Estado

Entre los retos conceptuales distintivos del caso *sub examine* sobresale el interrogante sobre la viabilidad jurídica de acceder a la delimitación marítima cuando lo que se enfrentan son títulos independientes sobre la plataforma continental, esto es, la titularidad sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas de un Estado A (Nicaragua) contra la titularidad dentro de las 200 millas náuticas de un Estado B (Colombia).

A partir de la lectura de la argumentación histórica de las partes, es posible colegir que el escenario de delimitación planteado buscará enfrentar la plataforma continental extendida nicaragüense contra: (i) la costa continental colombiana dentro de las 200 millas náuticas; o (ii) la proyección oriental de las islas colombianas dentro de las 200 millas náuticas. Así se deriva de las declaraciones de Colombia, según las cuales, en el área reclamada por Nicaragua: [...] “no existen áreas marítimas más allá de las 200 millas náuticas”. Este alegato encontraría sustento, primero, en la ausencia de reclamaciones de los Estados de esta parte del mar Caribe ante la CLCS (CIJ, 2012a, p. 138) y, segundo, en las pretensiones expuestas por Oude Elferink, a favor de Nicaragua, durante las rondas orales del año 2015 en el caso *sub examine* (CIJ, 2016, p. 37).

Así las cosas, la CIJ deberá analizar con detenimiento si sus intereses de política pública se satisfacen de mejor forma con el establecimiento de una frontera marítima única, o a través de un fallo suficientemente razonado mediante el cual rechaza la pretensión de Nicaragua. En cualquiera de los dos casos, la Corte habría emitido un primer pronunciamiento internacional con relación a la cuestión de la delimitación más allá de las 200 millas náuticas entre costas opuestas y entre títulos independientes sobre la plataforma continental. En el evento en que la CIJ decida acceder a la delimitación propuesta por Nicaragua, la naturaleza propia de este ejercicio implicaría que al menos una parte de la ZEE de Colombia quedaría

despojada de su correspondiente plataforma continental. Una decisión tal exigiría entonces abordar la decisión previa en el caso de la Plataforma Continental (Libia/Malta). Allí la CIJ sostuvo que “[a]unque puede haber una plataforma continental en donde no existe una zona económica exclusiva, no puede existir una zona económica exclusiva sin una correspondiente plataforma continental” (CIJ, 1985, p. 13).

Otro aspecto relevante del caso Libia/Malta es el pronunciamiento según el cual, “en relación con [sic] áreas marinas ubicadas a menos de 200 millas náuticas, ningún rol deberá asignársele a los factores geológicos y geofísicos” (Magnússon, 2015). Aunque es claro que el área de delimitación entre Nicaragua y Colombia en el caso *sub examine* se extiende por más de 500 millas náuticas, el aparte precitado conserva su relevancia. Lo anterior, porque durante las rondas de argumentos orales de la *Controversia Territorial y Marítima*, el eminente tratadista James Crawford, como abogado de Colombia, hoy juez de la CIJ, señaló que la decisión en Libia/Malta debía entenderse aplicable a todos los casos en donde un Estado es capaz de reclamar una zona de 200 millas náuticas, y no únicamente a casos en donde las áreas en disputa se encuentran a menos de 200 millas náuticas (CIJ, 2012a, p. 34). En estos casos, todo Estado “*tiene un derecho a una plataforma continental de 200 millas náuticas congruente con su derecho a una ZEE de distancia similar, con independencia de la geomorfología del lecho marino subyacente*” (CIJ, 2012a, p. 34). Bajo este entendido, señaló que en el evento de presentarse un escenario de delimitación en el que la prolongación natural se adentre en la plataforma continental de otro Estado, según es definida por la extensión de la ZEE, esta última deberá tener prioridad (CIJ, 2012a, p. 34).

En este sentido, con independencia del incentivo que la CIJ decida favorecer, su decisión puede asegurarle un rol protagónico en el ámbito de la delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas, al avanzar en cualquier caso el entendimiento de la viabilidad de la delimitación cuando se enfrentan títulos independientes sobre la plataforma continental.

4.4. El primer caso de delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas con posterioridad a una decisión final y vinculante frente a la delimitación dentro de las 200 millas náuticas

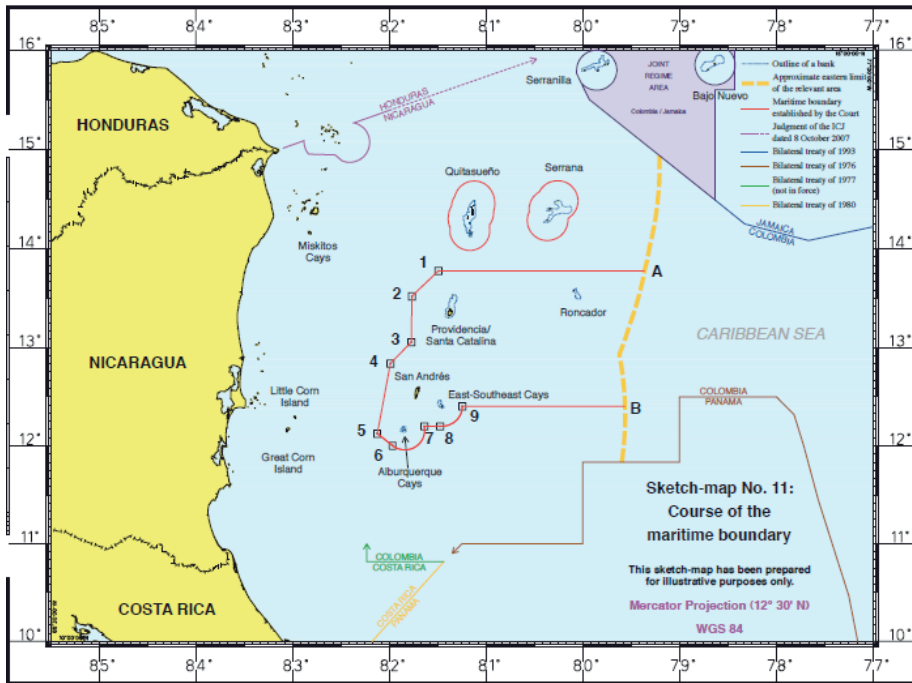
En el caso *Bangladesh/Myanmar* (CIJ, 2012), el ITLOS apeló a la metodología de equidistancia/circunstancias relevantes para trazar una línea única de frontera que dividió el mar territorial, la ZEE y la plataforma

continental dentro y más allá de las 200 millas, entre las costas adyacentes de *Bangladesh y Myanmar* (Anderson, 2012). El ITLOS señaló que la línea de delimitación seguiría el azimut utilizado con relación a la delimitación de la ZEE a lo largo de la plataforma continental extendida hasta que se alcanzara el área en que los derechos de terceros Estados resultasen afectados (CIJ, 2012, p. 4). Aunque el ITLOS rechazó en última medida los argumentos expuestos por Bangladesh con relación a la incidencia de los factores geológicos y geomorfológicos, reconoció que el efecto de corte generado por la concavidad de la costa se extendía más allá de las 200 millas náuticas. Por esta misma razón, la línea de delimitación se extendió en su forma ajustada. Por su parte, en el caso *Bangladesh/India*, tal y como ocurriese en *Bangladesh/Myanmar*, el método de delimitación aplicable a todos los espacios marítimos fue el de equidistancia/circunstancias relevantes. Sin embargo, en este caso se señaló expresamente que la línea se extendería hasta que esta se encontrara con la frontera marítima establecida en el caso *Bangladesh/Myanmar* (CIJ, 2014). Una situación similar ocurrió en el reciente caso en el entre Gana y Costa de Marfil, en donde el método equidistancia/circunstancias relevantes se aplicó al interior y más allá de las 200 millas náuticas (CIJ, 2017).

Esta situación sugiere que, en el marco de la delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas entre costas adyacentes, se ha establecido una jurisprudencia internacional constante y con posibilidades razonables de predictibilidad. Sin embargo, el escenario en el caso *sub examine* reviste complejidades sin precedente en los tres casos de delimitación abordados por los tribunales Convemar. En particular, sobresalen dos consideraciones que son al mismo tiempo consecuencia del litigio y del contexto geográfico del área de eventual delimitación. En primer lugar, la línea de delimitación trazada en el *fallo de 19 de noviembre de 2012* dista, en mucho, de la tradicional línea equidistante de delimitación. Según se observa en el (*Mapa 1*), (i) el plano de delimitación dentro de las 200 millas náuticas es consecuencia del enfrentamiento entre las titularidades generadas por la costa continental nicaragüense y las islas colombianas; (ii) involucra 2 paralelos que son consecuencia del ajuste de la línea media provisional a la luz de las circunstancias relevantes; (iii) contiene 2 arcos de círculo de 12 millas náuticas que corresponden a los enclaves de Serrana y QS32; (iv) exceptúa en el plano norte las proyecciones de Serranilla y Bajo Nuevo. En segundo lugar, en contraste con los casos resueltos por los tribunales Convemar, la construcción de la línea de delimitación dentro de las 200

millas náuticas no consultó la porción de mar correspondiente al área más allá de las 200 millas náuticas desde la costa nicaragüense. Lo anterior, porque para ese momento Nicaragua solo había presentado información preliminar ante la CLCS, la cual, según su propio reconocimiento, no cumplía las exigencias técnicas establecidas por la misma CLCS.

Mapa 1. Plano de delimitación dentro de las 200 millas náuticas entre Nicaragua y Colombia propuesto por la CIJ en 2012.



Fuente: CIJ, 2012

Ahora bien, en el fondo del caso *sub examine*, la CIJ podría considerar que: (i) las decisiones previas de los tribunales Convemar siguen siendo aplicables al actual escenario de delimitación, aunque con los necesarios ajustes; (ii) que la frontera definida en el año 2012 establece el punto de partida para la nueva delimitación, pero el método debe establecerse *de novo*. En cualquier caso, el autor considera que una circunstancia emerge como preponderante en todas las eventuales aristas de aproximación: no existe certeza con relación a la extensión de la plataforma continental nicaragüense más allá de las 200 millas náuticas y, por lo tanto, tampoco frente a la existencia de un escenario de delimitación. En este contexto, la CIJ deberá ponderar entre los incentivos aquí propuestos y decidir, a la

luz de las circunstancias relevantes, si debe o no llevar a cabo la tarea de delimitación reclamada por Nicaragua. La posición del autor es que, a través de la distinción razonada del caso *sub examine*, y no necesariamente ligado a un ejercicio efectivo de la tarea de delimitación, la CIJ podrá avanzar la jurisprudencia internacional en la materia y al tiempo consolidar su rol en el ámbito de la delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas.

5. LOS INCENTIVOS A LA LUZ DE LA CIRCUNSTANCIA PREPONDERANTE EN EL CASO *SUB EXAMINE*: LA VERDADERA OPORTUNIDAD PARA LA CIJ

Aunque con un estudio insuficiente en la doctrina internacional (Lando, 2017), el aspecto común a los casos *Bangladesh/Myanmar* y *Bangladesh/India* es el reconocimiento que desde la Tercera Conferencia del Derecho del Mar se hiciera sobre la extensión de los márgenes continentales en la Bahía de Bengala (CIJ, 2012, p. 4). En palabras del ITLOS, fue esta comprobación la que le permitió superar su dubitación para proceder a la delimitación más allá de las 200 millas náuticas en ausencia de una recomendación de la CLCS (CIJ, 2012, p. 4). En el caso *Bangladesh/India*, un incentivo adicional, inexistente en *Bangladesh/Myanmar*, fue el acuerdo entre las partes sobre la efectiva prolongación de los márgenes continentales más allá de las 200 millas náuticas, así como sobre su superposición (CIJ, 2014). En ambos casos, una circunstancia de alta relevancia fue la comprobación de que ambos Estados habían presentado reclamaciones finales ante la CLCS (CIJ, 2012). No puede olvidarse sin embargo que, como bien lo puso de presente la Jueza Donoghue en sus opiniones a los *Fallos de 19 de noviembre de 2012 y 17 de marzo de 2016*, la presentación de la reclamación ante la CLCS puede ser suficiente y la distinción entre delineación y delimitación puede acogerse, cuando la extensión de los márgenes continental y su convergencia más allá de las 200 millas náuticas no son objeto de disputa (CIJ, 2016).

La anterior clarificación resulta relevante a la luz del reciente fallo en el caso sobre la *Delimitación de la Frontera Marítima entre Gana y Costa de Marfil en el Océano Atlántico*. Aunque en este caso no existía acuerdo con relación a la extensión de la plataforma continental de Costa de Marfil más allá de las 200 millas náuticas hasta el área de convergencia con Ghana (CIJ, 2017, pp. 135-136), y aunque Costa de Marfil no había obtenido aun una recomendación de la CLCS, la Cámara Especial del ITLOS aceptó

proceder al ejercicio de delimitación tras señalar que “no tiene duda de que la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas existe para Costa de Marfil porque su situación geológica es idéntica que la de Gana, frente a la que existe una recomendación afirmativa de la CLCS” (CIJ, 2017, p. 138).

Contrario a lo anterior, el aspecto más relevante de la controversia entre Nicaragua y Colombia es la ausencia de certeza frente a la extensión de la plataforma continental del demandante más allá de las 200 millas náuticas y, por ende, frente a la existencia misma del escenario de delimitación planteado. Como ya vimos, en su decisión de 17 de marzo de 2016 en el caso *sub examine*, la CIJ modificó su posición de 19 de noviembre de 2012, y en lugar de exigir que la CLCS revisara la reclamación, declaró la admisibilidad del reclamo de Nicaragua al verificar que esta había presentado una reclamación final (CIJ, 2016). Sin embargo, como consecuencia de la argumentación de Colombia en su Contra-memoria, la CIJ deberá decidir si, a la luz de las especialísimas circunstancias del caso, es apropiado ejercer su jurisdicción.

En términos normativos, la CIJ deberá resolver por primera vez si en ausencia de una recomendación de la CLCS, acuerdo entre las partes o certeza frente a la existencia de reclamaciones convergentes más allá de las 200 millas náuticas, es en todo caso posible establecer una frontera definitiva en una delimitación entre costas opuestas. En opinión del autor, una respuesta negativa a este interrogante debería constituir un estímulo igualmente válido a los expuestos en la parte anterior de este capítulo, pues le permite a la CIJ afianzar su posición como foro confiable de delimitación en el ámbito de la delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas.

Si ante la ausencia de certeza sobre la prolongación efectiva de Nicaragua en la presunta área de delimitación la CIJ decidiera rechazar la solicitud nicaragüense, le correspondería a continuación proceder a exponer las razones por las que, en el caso concreto, este resultado es procedente. A partir de la denegación del pedido de delimitación más allá de las 200 millas náuticas, la CIJ crea para ella misma la oportunidad de abandonar la posición de aprendizaje que hasta la fecha ha caracterizado su relación con la jurisprudencia de los tribunales Convemar, y de esta forma proceder a la construcción de una jurisprudencia propia.

En primer lugar, un pronunciamiento en estos términos le permitiría a la CIJ aportar claridad frente al alcance de su decisión del 2 de febrero de 2017 en el caso de la *Delimitación Marítima en el Océano Índico*. En esta decisión, la CIJ señaló:

Sin embargo, una falta de certeza en relación con [sic] los límites exteriores de la plataforma continental, y por ende sobre la ubicación precisa del punto final de una determinada frontera en el área más allá de las 200 millas náuticas, no impide necesariamente que, en las circunstancias apropiadas, algunos de los dos Estados concernidos o la Corte lleven a cabo una delimitación de la frontera antes de que la CLCS haya emitido sus recomendaciones (CIJ, 2017a, p. 34).¹⁰ (Subrayado fuera de texto)

Una primera aproximación a las palabras “circunstancias apropiadas” exigiría en primer lugar un fallo integrador y sistémico para abordar las situaciones que en los casos Convemar hicieron posible el ejercicio de delimitación en ausencia de una recomendación de la CLCS. Una tal aproximación sería de buen recibo, dadas las ya mencionadas preocupaciones con relación a la creación de “islas” auto contenidas en el Derecho Internacional. Sin perjuicio de lo anterior, la CIJ debería explicar por qué en el presente caso, a diferencia de lo decidido previamente, la información suministrada por Nicaragua no resulta suficiente. A manera de ejemplo, este tipo de aproximación le permitiría a la CIJ formular un estándar propio frente al tipo de evidencia admisible y el grado de convencimiento requerido en los casos en donde no existe una recomendación de la CLCS (Liao, 2017). Así mismo, la CIJ podría analizar por primera vez si la delimitación más allá de las 200 millas náuticas entre costas opuestas y títulos de diferente naturaleza genera interrogantes diferenciales que afecten el estándar de convencimiento requerido.

Decidir lo contrario, esto es, que por alguna razón la CIJ debe delimitar en ausencia de certeza sobre la convergencia, aunque ciertamente controversial en el caso concreto, tendría como resultado que la jurisprudencia de la CIJ avance dentro de los límites temáticos propios de la también limitada jurisprudencia de los tribunales Convemar. En la

10 “[a] lack of certainty regarding the outer limits of the continental shelf, and thus the precise location of the endpoint of a given boundary in the area beyond 200 nautical miles, does not, however, necessarily prevent either the States concerned or the Court from undertaking the delimitation of the boundary in appropriate circumstances before the CLCS has made its recommendations.” (CIJ, 2017a, p. 34)

posición del autor, la existencia de escenarios contextuales similares ha tenido por consecuencia que la jurisprudencia de los tribunales Convemar, relevante para la comprensión inicial del Derecho Internacional aplicable a la delimitación marítima más allá de las 200 millas náuticas, sea repetitiva y monótona. De proceder a la delimitación, la CIJ muy seguramente intentaría legitimar su pronunciamiento a partir de una transposición *mutatis mutandis* de las consideraciones de los tribunales Convemar. Esto quiere decir que la CIJ perpetuaría su posición de aprendiz, en lugar de abrazar su histórico rol protagónico y de innovación en el ámbito de la delimitación marítima.

Así las cosas, en la posición del autor, la circunstancia preponderante del caso *sub examine* tiene la idoneidad de transmutar en el único incentivo que de manera consistente promueve los intereses de política pública de la CIJ. En este punto debe señalarse que, aunque una meta relevante para la CIJ en el corto plazo es la consolidación como un foro efectivo para la resolución de las nuevas disputas marítimas, las expectativas más relevantes de los usuarios con relación al máximo órgano judicial de las Naciones Unidas versan sobre la seguridad jurídica, la predictibilidad y el respeto a los límites inherentes a la función judicial internacional. Estas expectativas podrían verse seriamente comprometidas y defraudadas si la CIJ decidiera acceder a delimitar un escenario de delimitación frente al cual no existe certeza y que por lo tanto, es a la vez hipotético (Kunoy, 2010) y reversible.

Sumado a lo anterior, el autor considera que una decisión semejante no generaría costos excesivos con relación a los intereses de la CIJ en el novísimo Derecho Internacional de la delimitación marítima. Lo anterior, porque la CIJ ya ha asegurado su jurisdicción en el caso de la *Delimitación Marítima en el Océano Índico*, el cual exige una delimitación dentro y más allá de las 200 millas náuticas.

CONCLUSIÓN

El caso de la cuestión de la delimitación más allá de las 200 millas náuticas entre Nicaragua y Colombia es sin lugar a dudas el más complejo de los que hasta la fecha se han tramitado ante un tribunal o Corte internacional. Es sin duda alguna, una fuente de estímulos positivos en la competencia actual por la consolidación de los foros idóneos para la resolución de las nuevas controversias de delimitación. En cualquier caso, todos los incentivos parecen aparentes cuando se constata que, como

realidad indefectible, no existe certeza sobre el escenario de delimitación planteado por el demandante. Esta situación no implica por sí misma que el caso *sub examine* no constituya una herramienta idónea en los propósitos de la CIJ de recuperar su rol protagónico en el ámbito de la delimitación marítima, ahora más allá de las 200 millas náuticas. Lo que sugiere es que, en este caso la aproximación al liderazgo deberá consultar las expectativas más importantes de los usuarios del máximo órgano judicial de las Naciones Unidas. Una tal aproximación soporta y justifica una decisión de no delimitación. Como pudo demostrarse, esta decisión es idónea para la creación de una jurisprudencia propia e independiente de las limitaciones temáticas de la jurisprudencia previa de los tribunales Covemar. Así las cosas, en el caso *sub examine* el florecimiento de las ideas y la evolución del Derecho Internacional se gestan a través del ejercicio de una competencia respetuosa de las reglas de juego.

REFERENCIAS

- Anderson, D. H. (2012). Delimitation of the Maritime Boundary in the Bay of Bengal (*Bangladesh/Myanmar*). *American Journal of International Law*, 817-824.
- CIJ. (1984). *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area*. La Haya: Corte Internacional de Justicia.
- _____. (1985). *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta) Judgment*. Judgments, Corte Internacional de Justicia.
- _____. (2003). *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*. Corte Internacional de Justicia. La Haya: CIJ.
- _____. (2007). *Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)*. La Haya: CIJ.
- _____. (2009). *Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*. La Haya: Corte Internacional de Justicia.
- _____. (2012). *Delimitation of the maritime boundary in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar) Judgment*. Corte Internacional de Justicia. La Haya: Corte Internacional de Justicia.
- _____. (2012a). *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment. La Haya: Corte Internacional de Justicia.
- _____. (2014). *Maritime Boundary Arbitration between the People's Republic of Bangladesh and the Republic of India*. Corte Internacional de Justicia. CIJ.
- _____. (2016). *Question of the delimitation of the continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia) Preliminary Objections*. La Haya: Corte Internacional de Justicia.

- _____. (2017). *Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Ghana and Côte D'Ivoire in the Atlantic Ocean*. Corte Internacional de Justicia. CIJ.
- _____. (2017a). *Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenia), Preliminary Objections*. La Haya: Corte Internacional de Justicia.
- Colson, D. A. (2003). The Delimitation of the Outer Continental Shelf Between Neighboring States. *American Journal of International Law*, 91-107.
- Cottier, T. (2015). *Equitable principles of maritime boundary delimitation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crawford, J., & Nevill, P. (2012). Relations between International Courts and Tribunals: The 'Regime Problem'. In M. Young, *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davenport, T. (2013). The China-Japan Dispute Over Entitlement in the East China Sea: Legal Issues and Prospects for Resolution. In C. H.-S. Schofield, *The limits of maritime jurisdiction* (p. 306). Martinus Nijhoff Publishers.
- Dupuy, R. J., & Vignes, D. (1991). *A handbook on the new law of the sea*. Hingham: Martinus Nijhoff Publishers.
- Huang, Y., & Xuexia, L. (2014). Natural Prolongation and Delimitation of the Continental Shelf Beyond 200 nm: Implications of the Bangladesh/ Myanmar Case. *Asian Journal of International Law*, 281-307.
- Jensen, Ø. (2014). The Commission on the Limits of the Continental Shelf: An Administrative, Scientific, or Judicial Institution? *Ocean Development & International Law*, 171-185.
- Kunoy, B. (2010). The Admissibility of a Plea to an International Adjudicative Forum to Delimit the Outer Continental Shelf Prior to the Adoption of Final Recommendations by the Commission on the Limits of the Continental Shelf. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 25, 237-270.

- Kwiatkowska, B. (1997). Equitable maritime boundary delimitation, as exemplified in the work of the International Court of Justice during the presidency of Sir Robert Yewdall Jennings and beyond. *Ocean Development & International Law*, 91-145.
- Kwiatkowska, B. (1998). ICJ-The International Court of Justice and Equitable Maritime Boundary Delimitation. *Environmental Policy and Law*, 261-266.
- Lando, M. (2017). Delimiting the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles at the International Court of Justice: The Nicaragua v. Colombia Cases. *Chinese Journal of International Law*, 137-173.
- Liao, X. (2017). Evaluation of Scientific Evidence by International Courts and Tribunals in the Continental Shelf Delimitation Cases. *Ocean Development & International Law*, 136-157.
- Magnússon, B. M. (2015). *The continental shelf beyond 200 nautical miles: delineation, delimitation and dispute settlement*. Leiden: Brill Nijhoff.
- McDorman, T. L. (2012). The Continental Shelf Regime in the Law of the Sea Convention: A Reflection on the First Thirty Years. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 743-751.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2012, noviembre 19). *Traducción Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia) Reports 2012*. Retrieved from Cancillería de Colombia: www.cancilleria.gov.co
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017, Septiembre 28). *Comunicado de la Cancillería sobre avances en la defensa de Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya*. Retrieved from Presidencia de la República: es.presidencia.gov.co
- Organización de Naciones Unidas. (1994). *Treaty Series Volumen 1833*. Retrieved from Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: treaties.un.org
- Pauwelyn, J. (2004). Bridging fragmentation and unity: International law as a universe of inter-connected islands. *Michigan Journal of International Law*, 904-916.

- Sands, P. (2016, Noviembre 1). Reflections on International Judicialization. *European Journal of International Law*, 27(4), 885-900.
- Sarmiento, A. (2012). La Corte Internacional de Justicia y la intervención de terceros en cuestiones marítimas: A propósito de la decisión en las solicitudes de intervención de Costa Rica y Honduras en la Controversia territorial y marítima (Nicaragua vs. Colombia). *ACDI-Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 5, 123-151.
- Sepúlveda, B. (2012). The International Court of Justice and the Law of the Sea. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 3-25.
- Shabtai, R. (2008). International Courts and Tribunals, Jurisdiction and Admissibility of Inter-State Applications. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.
- Shany, Y. (2013). Jurisdiction and Admissibility. In K. A. Cesare Romano, *The Oxford Handbook of International Adjudication*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, R., & Taft, G. (2000). Legal aspects of the continental shelf. In P. & Cook, *Continental Shelf Limits: The Scientific and Legal Interface*. Oxford: Oxford University Press.
- Vega-Barbosa, G. (2016, Mayo 13). *The admissibility of a claim of Continental Shelf Rights beyond 200nm before an International Tribunal absent a recommendation by the CLCS*. Retrieved Mayo 2017, from www.ejiltalk.org
- Vega-Barbosa, G. (2017, Septiembre 28). La posible defensa jurídica de Colombia en La Haya. *El Espectador*, p. www.elespectador.com.
- Vega-Barbosa, G. (2018). The admissibility of outer continental shelf delimitation claims before the ICJ absent a recommendation by the CLCS. *Ocean Development and International Law*, 103-117.
- Vega-Barbosa, G., & Martínez, J. R. (2016). *Tratado de Derecho del Mar*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

CAPÍTULO VII

LA PROTECCIÓN DEL SEAFLOWER COMO MATERIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS AL PATRIMONIO HISTÓRICO Y CULTURAL Y AL MEDIOAMBIENTE SANO

PAOLA MARCELA IREGUI PARRA*

NATALIA PÉREZ AMAYA**

1. INTRODUCCIÓN

La Reserva marina del Seaflower, ubicada en el archipiélago de San Andrés, fue declarada por la Unesco, en el año 2000, como la Reserva de la Biosfera más grande y diversa del mundo. Esta categoría fue alcanzada tras los esfuerzos de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), el Departamento de San Andrés, el Ministerio de Ambiente de Colombia y su población, por proteger los derechos al medio ambiente sano y al patrimonio histórico, natural y cultural de la Nación.

Sin embargo, la declaratoria de protección ha sido insuficiente para la protección de sus ecosistemas ya que se ha visto amenazada por la intención de hacer prevalecer el desarrollo económico representado, por ejemplo, por la exploración y explotación de hidrocarburos y la

* Abogada con Maestría en Derecho Administrativo y estudiante del Doctorado en Derecho (Universidad del Rosario). Profesora de carrera académica y Supervisora del Grupo de Acciones Públicas (Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario). Correo electrónico: paola.iregui@urosario.edu.co.

* Abogada (Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario); candidata a Magister en Medio Ambiente y Desarrollo de la Facultad de Economía (Universidad Nacional de Colombia). Correo electrónico: natalia.perezam@urosario.edu.co

construcción de grandes obras de infraestructura, llegando a vulnerar los derechos al medioambiente sano y al patrimonio histórico, natural y cultural. Al tener en cuenta lo anterior, el propósito de este capítulo es revisar el contenido de estos derechos y las normas de las que se deriva la obligación de protección por parte del Estado. De este modo, se considera la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo la protección del Seaflower puede ser la materialización de los derechos al medioambiente sano y al patrimonio histórico, natural y cultural?

La metodología aplicada en este trabajo de investigación, parte de la revisión y análisis del marco normativo del Derecho al Medioambiente sano y al patrimonio histórico, natural y cultural de la nación, para así llegar a las obligaciones del Estado en materia de la protección de estos derechos. Posteriormente, con base en la experiencia legal clínica del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario y en el método de estudio de caso, se aterrizan los conceptos estudiados en la primera parte, al estudio del Seaflower como un escenario de materialización de la protección a los derechos trabajados.

2. EL MAR Y EL DERECHO AL PATRIMONIO HISTÓRICO Y CULTURAL

El concepto de patrimonio histórico y cultural de la Nación ha ido evolucionando a través de la historia, logrando constituirse como un elemento fundamental del Estado, que es el encargado de su protección. En Colombia, la Constitución Política de 1991 logró desarrollar un amplio margen de protección del patrimonio, estableciendo de forma clara que tanto las personas como el Estado, tienen responsabilidad frente a su cuidado. Al respecto, el *Artículo 8* Superior estableció que “*Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Con base en esto, se han desarrollado diversas normas que buscan garantizar de forma real y efectiva la protección de este patrimonio, reconociendo su importancia para la conservación tanto de la cultura como de los recursos naturales y la biodiversidad del país.

Como ejemplo, la *Ley 99 de 1993*, en su *Artículo 1* numeral 2, estableció que “*La biodiversidad, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma*

sostenible. De cara a la biodiversidad patrimonio nacional” (Congreso de la República de Colombia, 1993). Es precisamente este artículo el que sirve de base para abrir las puertas a la obligación del Estado de proteger los recursos naturales de la Nación, incluyendo la Reserva de la Biosfera del Seaflower.

Así mismo, a través de la Ley 165 de 1994 por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y del Decreto 205 de 1996, por medio del cual se promulga el Convenio en mención, se reconoció que la conservación de la biodiversidad era de interés de la humanidad, adquiriendo el Estado Colombiano obligaciones frente a la protección de esta. Dentro de estas obligaciones, se encontraban el establecimiento de un sistema de áreas protegidas que permitieran tomar medidas especiales para conservar la diversidad y el respeto y mantenimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades, tendientes a la conservación de la diversidad biológica¹.

De la misma manera, el Decreto 2372 de 2018, consagró que “[l]as distinciones internacionales tales como Sitios Ramsar, Reservas de Biosfera,

1 Dentro del Decreto 205 artículo 8, se consagra que el Estado “a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas; f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación; (...) i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes; j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente; k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas; l) Cuando se haya determinado, de conformidad con el artículo 7º, un efecto adverso importante para la diversidad biológica, reglamentará u ordenará los procesos y categorías de actividades pertinentes; y m) Cooperará en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación in situ a que se refieren los apartados a) y l) de este artículo, particularmente a países en desarrollo” (Presidencia de la República, 1996).

Aicas y Patrimonio de la Humanidad, entre otras, no son categorías de manejo de áreas protegidas, sino estrategias complementarias para la conservación de la diversidad biológica. Las autoridades encargadas de la designación de áreas protegidas deberán priorizar estos sitios atendiendo a la importancia internacional reconocida con la distinción, con el fin de adelantar acciones de conservación que podrán incluir su designación bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

Con esto, el Decreto establece la necesidad de protección de las áreas que hayan sido reconocidas como de especial relevancia a nivel internacional por su diversidad biológica, con lo que se hace evidente la necesidad de coordinar a nivel nacional las medidas tendientes a conservar estos ecosistemas. Lo anterior, surge de la obligación del Estado colombiano con el resto de la humanidad. A partir de allí, se configura un límite frente a la soberanía nacional.

Estas obligaciones para los Estados se dan por la importancia de la protección de la diversidad, pues el manejo adecuado y la conservación de los ecosistemas son un factor determinante para la protección de las riquezas naturales y culturales. Con esto, se reconoce también que, estos recursos hacen parte de la identidad de la nación y su población, siendo fundamental la protección de las prácticas de las comunidades tradicionales que buscan la conservación de la diversidad biológica, al tener una relación especial con el entorno y con los ecosistemas asociados al territorio que habitan.

Es precisamente bajo este argumento, que se hace necesario señalar que la biodiversidad de un país, puede llegar a ser patrimonio del mismo, pues el patrimonio cultural hace, precisamente, referencia a los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, así como por el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés, el cual, entre otros puede ser ecológico (Congreso de la República de Colombia, 1997), tal y como ocurre con la Reserva de la Biosfera del Seaflower.

En el mismo sentido, se debe destacar que las reservas de la biosfera son zonas donde se reconoce no sólo su importancia en términos ecosistémicos sino su importancia frente a la identidad cultural del territorio en el que se encuentran ubicadas, con lo que su protección busca impulsar la

integración de las poblaciones presentes con la naturaleza (Higgins, 2012). Igualmente, cabe resaltar que dentro de la protección del patrimonio también se puede hablar del patrimonio natural, entendido entre otras, como los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un (valor universal excepcional) desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural (Sánchez, 2003).

Es entonces evidente que la Reserva de la Biosfera del Seaflower hace parte no solamente del patrimonio histórico, cultural y natural de la Nación, sino también forma parte del patrimonio de la humanidad, con lo que el Estado Colombiano, tiene una responsabilidad fundamental frente a su protección y conservación, al encontrarse dentro de su territorio.

2.1. Mar como territorio y la función del Estado frente al mismo en ejercicio de su soberanía

En las teorías clásicas del Estado, diferentes tratadistas han hablado de sus elementos constitutivos, haciendo referencia a aquellos elementos necesarios y fundamentales para entender y reconocer su existencia. Al respecto, se habla de la población, el territorio y el poder público o autoridad, como elementos del Estado determinantes para su conformación, incluyendo el reconocimiento de la soberanía por otros Estados como un cuarto elemento contemporáneo.

Frente a estos elementos, se hace necesario traer a colación, debido a la función del Estado en el cuidado de la Reserva de la Biosfera del Seaflower, el territorio, siendo el elemento físico y material en el cual el Estado se ubica.

El territorio de un Estado se entiende como el espacio en el cual la población se encuentra asentada, por lo que es considerado el límite material de aplicación de la política y de ejercicio de la autoridad del gobierno. Lo que se traduce en que el territorio representa la circunscripción en cuyo interior se ejerce el poder del Estado (Naranjo Mesa, 2000).

Cabe resaltar que, en un principio, la visión de territorio acogía únicamente el suelo o superficie frente a la cual el Estado ejercía su soberanía, pero actualmente, el Estado y su territorio se entienden como un espacio tridimensional, por lo que no solo se extiende a lo largo y ancho, sino también en altura y profundidad, por lo que además del

suelo, el territorio se compone por subsuelo, espacio aéreo, mar territorial y plataforma continental (Naranjo Mesa, 2000).

De esta manera, se ha reconocido que cada Estado cuenta con autonomía y soberanía para manejar los componentes que lo conforman, por lo que se ha dejado atrás la concepción tradicional de que el suelo, era el espacio más importante y el único respecto del cual debía haber un manejo.

Al respecto, la III Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, logró definir de forma clara que los espacios marinos y submarinos se dividen en siete categorías, frente a las cuales varía el grado de dominio que sobre ellos ejerce el Estado o la comunidad internacional, siendo un factor determinante la cercanía del espacio al suelo del Estado.

En este punto, con el fin de explicar la importancia de las actuaciones del Estado en lo que respecta a la Reserva de la Biosfera del Seaflower, se hace menester resaltar cuatro conceptos fundamentales, acogidos en la Convención mencionada y gracias a los cuales surge la obligación de conservación y manejo de la reserva (Organización de las Naciones Unidas, 1982).

● **Mar territorial**

Respecto a la definición de Mar Territorial, la III Convención de las Naciones Unidas adoptó los mismos criterios que expresa la Convención de Ginebra, estableciendo en su *Artículo 2* el régimen jurídico del mar territorial de la siguiente manera

Régimen jurídico del mar territorial, del espacio aéreo situado sobre el mar territorial y de su lecho y subsuelo

3. La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores y, en el caso del Estado archipelágico, de sus aguas archipelágicas, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial.
4. Esta soberanía se extiende al espacio aéreo sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar.
5. La soberanía sobre el mar territorial se ejerce con arreglo a esta Convención y otras normas de derecho internacional.

Esta zona, denominada mar territorial es fijada en un límite que no exceda las 12 millas marinas, medidas a partir de líneas base que se acercan

al suelo del territorio, en lo referente a este espacio, la soberanía del Estado es absoluta.

- **Zona contigua**

Se puede definir como la zona adyacente al borde exterior del límite del mar territorial de 12 millas de ancho, donde el Estado ribereño podrá tomar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir las infracciones de sus leyes y los reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial, así como sancionar las infracciones de esas leyes y reglamentos cometidas en su territorio o en su mar territorial.

La jurisdicción del Estado en esta zona no es absoluta como en el mar territorial, pero aun así cuenta con todas las facultades para hacer cumplir sus leyes, por lo que ejerce soberanía sobre la misma.

- **Zona económica exclusiva**

La III Convención de las Naciones Unidas, en su *Artículo 55*, definió la Zona Económica Exclusiva como:

[...] un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, [sic] sujeta al régimen jurídico específico establecido en esta parte, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención

Es decir, que de acuerdo con la Convención, el Estado ribereño ejerce derechos soberanos sobre los recursos naturales o para su exploración y explotación, teniendo una especial relevancia en materia económica.

Los Estados dentro de esta zona tienen derechos exclusivos a efectos de control, regulación, explotación y preservación de los recursos orgánicos e inorgánicos, y de prevención y control de la contaminación, por lo que, dentro de esta zona, aunque alejada del suelo del Estado, se mantiene la obligación de preservación y protección de los recursos naturales.

- **Plataforma continental**

La Plataforma Continental en la III Convención ha sido definida como aquella que:

[...] comprende el subsuelo de las áreas marinas y submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas, contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial. En los casos que el borde exterior de margen continental no llegue a esa distancia.

Sobre el particular es importante anotar que, en la Convención de Ginebra de 1958, el concepto de Plataforma Continental estaba determinado por criterios de profundidad hasta los 200 metros de profundidad o más allá de esos 200 metros, hasta donde la profundidad permitiera la explotación de los recursos naturales de dicha zona por parte del Estado ribereño.

En esta zona, se permite por parte de los Estados la explotación de los recursos naturales, pero cabe resaltar que esta debe ser idealmente coordinada con las formas de protección de los recursos naturales y en el caso de Colombia, dónde las comunidades tienen una relación especial con los territorios, también con la protección al patrimonio.

Esta explicación, frente a cada uno de los componentes marinos del territorio es necesaria para entender con claridad que el Estado puede no sólo ejercer soberanía dentro de cada uno de estos, sino que, además, tiene la obligación de proteger los recursos que se encuentren en este espacio.

En consecuencia, si bien el Estado colombiano, tenía la posibilidad de manejar los recursos de la Reserva de la Biosfera del Seaflower, como parte del ejercicio de su soberanía, los límites de este manejo se encuentran justamente en la necesidad de protección de la diversidad de esta reserva, reconociendo su importancia tanto en un nivel ecológico, por sus recursos naturales, como a nivel cultural, por el arraigo de la comunidad raizal frente a esta porción de territorio, como se explicará en el siguiente acápite.

Para concluir, es necesario hacer hincapié en que la declaratoria de la Reserva de la Biosfera del Seaflower como patrimonio de la humanidad resalta la importancia de este ecosistema marino, lo cual tiene consecuencias más allá de las fronteras establecidas dentro del territorio, pues estas fronteras, más que libertad para actuar sobre el ecosistema, generan un compromiso para el Estado frente a la conservación de los recursos naturales y la identidad cultural asociada, siendo esto una responsabilidad con toda la humanidad.

2.2. Arraigo en el mar como parte del patrimonio cultural de la Nación

El archipiélago de San Andrés y Providencia alberga un grupo étnico minoritario denominado “raizal”. Mediante el *Decreto Presidencial 2762* de 1991, se le protegió su identidad cultural y con el fin de limitar el derecho de residencia en la isla se autorizó el control a la densidad poblacional y la preservación del ambiente y sus recursos naturales, siendo esto, un reconocimiento claro de la relación entre la comunidad raizal y el territorio en el que habita.

Cabe resaltar que los raizales descenden de colonizadores europeos (especialmente ingleses) y africanos (esclavos liberados y escapados de otras islas) que llegaron al archipiélago en los siglos XVII, XVIII y XIX. A su vez, los raizales tienen un dialecto, cultura y costumbres propias, habiendo habitado su territorio durante más de 300 años. Igualmente, son una comunidad con alta dependencia de los recursos naturales, ya que sus principales actividades económicas se basan en la pesca, la agricultura y la ganadería, por lo que su desarrollo y visión cultural están directamente ligadas al territorio que habitan.

En relación con la actividad de la pesca artesanal, esta ha estado ligada a la cultura y economía de los nativos raizales que la ejercían en conjunto con la agricultura para el sustento del hogar. El crecimiento acelerado de la población y el incremento del turismo hacia las islas presionó una mayor demanda de productos del mar, conllevando a que un mayor número de personas se dedicaran a la actividad. En la isla de San Andrés hay registrados 538 pescadores artesanales y en Providencia 202, los cuales operan con 120 y 58 embarcaciones, respectivamente (Gobernación, 2009).

Aunque el aporte de esta actividad al ingreso departamental no refleja su importancia (en 2010 la pesca representó el 2,1 % del PIB departamental), en realidad en el mar de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se encuentran algunas de las pesquerías más importantes de Colombia, razón por la cual se desarrolla una importante explotación comercial de especies marinas. El archipiélago aporta el 95% de la producción nacional asociada al Caracol Pala y el 85% de la producción de langosta espinosa, siendo esta última una de las especies marinas con mayor valor comercial en el Gran Caribe. (Sánchez Jabba, 2012)

Por otro lado, se hace importante destacar que, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

La ocupación de un territorio por parte de un pueblo o comunidad indígena no se restringe al núcleo de sus casas de habitación; por el contrario, el territorio incluye un área física conformada por un núcleo de casas, recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno, ligados en lo posible a su tradición cultural” (Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2007).

En esta misma medida, la relación entre el Pueblo Raizal y sus territorios no se limita a las aldeas o asentamientos específicos en territorio físico de las islas, pues *“el uso y ocupación territorial por los pueblos indígenas y tribales va más allá del establecimiento de aldeas específicas e incluye tierras que se utilizan para la agricultura, la caza, la pesca, la recolección, el transporte, la cultura y otros fines”* debido precisamente a que los derechos de los pueblos indígenas y tribales abarcan el territorio como un todo (Ortiz Roca, 2013).

Es por lo anterior, que la relación entre la comunidad raizal y la Reserva de la Biosfera del Seaflower, constituye parte del patrimonio cultural de la Nación, siendo deber del Estado colombiano proteger este patrimonio, pues al encontrarse la reserva dentro de su territorio y al ser esencial para el desarrollo de una de sus comunidades étnicas, es su obligación velar por mantener la diversidad y las condiciones ecosistémicas, que aseguren en consecuencia la conservación de la comunidad raizal.

Para hacerlo aún más claro, se deben mencionar factores que permitan evidenciar la importancia de la relación entre la comunidad étnica raizal y el mar del Archipiélago, siendo algunos de estos puntos, factores que también permiten la materialización y continuidad del patrimonio cultural:

- Sentido de pertenencia: el pueblo raizal lo expresa en el deseo de preservar el territorio y la identidad cultural. De igual forma en la vigencia de prácticas culturales que siguen muy arraigadas en la comunidad (lengua, cocina espiritualidad, oficios náuticos, música, etc.), y en el deseo de revivir las tradiciones que se han ido perdiendo pero que continúan teniendo gran importancia en la memoria colectiva (...)
- Organización social: no existe un número indiscriminado de organizaciones sociales que defiendan los intereses del pueblo

Raizal como sí ocurre en otras comunidades, por ejemplo, afrodescendientes. Ello se percibe como una fortaleza porque facilitaría la realización de acuerdos y la gestión del patrimonio cultural.

[...]

- Solidaridad: se considera que el pueblo raizal sigue manteniendo lazos de solidaridad fuertes que le permite un continuo reconocimiento y valoración de su etnia raizal y a su vez de quienes no son parte de esta etnia. Ello se refuerza con la capacidad de servir y con expresiones de respaldo cuando alguien está en momentos de dificultad.
- La espiritualidad y la religiosidad: se indica que el temor y respeto por un ser superior es una fortaleza dentro del pueblo Raizal porque les permite poner por encima valores superiores a los intereses particulares, y obrar en concordancia con la ética fijada desde tales creencias.

[...]

- Educación: la valoración de la educación como un bien inmaterial imprescindible para el pueblo Raizal lo ha llevado a través de varias generaciones, a buscar la movilidad social y el mejoramiento de sus condiciones colectivas a través de la formación educativa. Dentro de la comunidad se cuenta con profesionales de muchas áreas y desde la infancia se inculca la importancia de la escuela para la vida. (Organización de la Comunidad Raizal Con Residencia Fuera del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2016)

Estos factores, ligados fuertemente a la cultura raizal, permiten evidenciar la importancia de la conservación de la Reserva de la Biosfera del Seaflower, siendo esta parte fundamental de la identidad y tradición de esta comunidad, que por razones de subsistencia desarrolla actividades económicas como la pesca, la cual depende directamente de la correcta conservación de los recursos naturales.

Es por esto que la realización de actividades económicas a gran escala en la Reserva de la Biosfera del Seaflower vulneraba el derecho al patrimonio cultural de la comunidad raizal, además de atentar contra la seguridad alimentaria de la comunidad, pues las afectaciones a la diversidad de esta zona ocasionan un desplazamiento de la actividad pesquera tradicional

y diezman los recursos disponibles para la población raizal (Grupo de Investigación en Derecho y Política Ambiental de la Universidad Nacional De Colombia, 2017).

3. LA PROTECCIÓN AL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

El *Artículo 79* de la Constitución política, consagra el derecho al medio ambiente, y en la *Ley 472 de 1998* en su *Artículo 4*, literales a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias y c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio, se enmarca el rol de garante que debe asumir el Estado para dar efectivo cumplimiento a la protección del medio ambiente.

La Corte Constitucional ha señalado que:

Esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares” (Corte Constitucional, Sentencia T-760/ 2007).

En este sentido, se debe entender que el medio ambiente no solo es un derecho sino también un bien jurídico constitucionalmente protegido, cuya preservación debe procurarse no únicamente mediante acciones estatales, sino también mediante el concurso de todas las autoridades y el diseño de políticas públicas ajustadas a tal objetivo. Lo anterior, se ratifica en *sentencia C-431 de 2000*,

Este derecho constitucional al medio ambiente [sic] sano se define con un doble entendimiento. En este sentido, mientras por una

parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas - quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”.

De esta manera son claras las obligaciones que surgen para la protección del medio ambiente.

Por su parte, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro en 1992, pregona que a fin de alcanzar el desarrollo sostenible la protección del medio ambiente debe constituir parte importante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. Anota, además, que los Estados deben cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierra. En particular, dicha declaración establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos, permitiéndoles informarse sobre las decisiones de las autoridades y facilitándoles el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y recursos pertinentes. También resalta el papel del legislador en este campo, al señalar que los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre medio ambiente las cuales deben reflejar el contexto al que se aplican. Es claro entonces la lógica que el Derecho Internacional ha propuesto en materia de medioambiente.

Así, la Constitución, en armonía con los instrumentos internacionales mencionados, responde a la necesidad universal de preservación de los ecosistemas naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras, consagrando para el efecto un catálogo de disposiciones tendientes a la protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales del

país. Por un lado el ambiente como un derecho, ligado íntimamente con la vida, la salud y la integridad física de los asociados; y también como un deber, por cuanto exige de las autoridades y particulares acciones encaminadas a su protección.

Por el propósito de este capítulo es importante mencionar la tensión que puede existir entre la libertad de empresa y el desarrollo económico vs. la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

El crecimiento económico es uno de los factores fundamentales del bienestar de los seres humanos, de ahí la importancia que tiene su estudio tanto en el plano teórico científico como en su aplicación a las políticas de los países. El crecimiento económico se produce como consecuencia de un proceso de acumulación de capital entendido en sentido amplio (físico, natural, humano, intelectual y social) cuyo motor es el progreso tecnológico. La escasez de recursos naturales no renovables y la degradación del medioambiente suponen un drenaje de las tasas de crecimiento, por lo que resulta esencial estudiar las condiciones bajo las cuales se puede alcanzar un crecimiento sostenible. Este tipo de crecimiento exige que la actividad económica no reduzca la capacidad de las futuras generaciones para continuar el proceso, es decir que el bienestar social no sea decreciente en el tiempo (De Castro Lejarriega, 2009).

Hace casi medio siglo, en 1969, se adoptó, por la Asamblea General de Naciones Unidas, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social. El *Artículo 12* literal c) de esta Declaración se destaca “la protección y el mejoramiento del medio ambiente” como uno de los objetivos principales para lograr el progreso y el desarrollo en lo social. Al tomar en cuenta lo anterior, es necesario señalar la relación entre desarrollo y medio ambiente, ya que:

la idea que tiende a aceptarse en todo el mundo es que los problemas del medio ambiente son los problemas de desarrollo y que la meta del desarrollo sostenible debe ser la de conciliar el crecimiento económico para la población en general, presente y futura, con la renovabilidad de los recursos, proceso que implica cambios políticos, económicos, fiscales, industriales y de manejo de los recursos naturales, bióticos y energéticos (Aguilar Cavallo, 2017).

Así, la degradación y el deterioro ambiental, tales como la desertificación, la deforestación, la contaminación del agua y del aire, la amenaza a la biodiversidad, la extinción de especies, la destrucción de la capa de ozono, son solo algunos de los asuntos que requieren una atención inmediata y concertada con el objeto de asegurar la sustentabilidad del desarrollo (Contreras Nieto, 2001).

Un año después de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, el denominado Informe Brundtland de 1987, resaltó la estrecha relación entre la protección del medio ambiente y el desarrollo a través del desarrollo sostenible. Allí se afirmó que:

[...] el desarrollo sostenible persigue la consecución de tres objetivos esenciales: Ecológico: mantenimiento de los sistemas físicos y biológicos que sirven de soporte a la vida de los seres humanos. Económico: se traduce en la eficiencia en la utilización de los recursos y el funcionamiento racional del sistema económico. Sociocultural: distribución equitativa, y solidaridad inter e intrageneracional.

Finalmente, la Declaración Final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, y aprobada por consenso por 171 Estados participantes, que orientó el desarrollo como un derecho al desarrollo sostenible y que consolida la íntima conexión entre protección del medio ambiente y las necesidades derivadas del desarrollo (Boyle, 2004). Ahora bien, autores como Antonio Augusto Cançado han señalado que:

[...] el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación incluye el desarrollo dentro de la materia cubierta por éste [sic]. Cuando hablamos de desarrollo ello implica incorporar el concepto de sustentabilidad y, por extensión, de derecho al desarrollo. De esta manera, el desarrollo sustentable sería la conexión entre el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el derecho al desarrollo (Cançado Trindade, 1995)

Durante varios años, la Corte Constitucional, además de desarrollar los conceptos de “constitución ecológica”, desarrollo sostenible y derecho al medio ambiente, ha proferido sentencias, en las cuales analiza la tensión entre estos conceptos y otros derechos fundamentales, dentro de los cuales ha tenido que realizar ponderaciones para determinar cuál derecho prima sobre otro.

La Corte Constitucional en algunas providencias le ha dado prioridad al derecho al medio ambiente sobre la libertad de empresa y desarrollo económico. De esta forma, al revisar una acción de tutela en contra de Ecopetrol, señaló en sentencia T-574 del año 1996 que:

Cuando por consecuencia del modelo económico, se persigue el máximo de ganancia, de todas maneras la valoración de los activos de una empresa comercial no puede llegar a justificar la violación de los sistemas biofísicos porque esto atenta contra el desarrollo sostenible al cual tiene derecho toda la humanidad y en no pocas ocasiones, lleva a colapsos catastróficos que afectan la diversidad biológica. Esa diversidad de formas de vida es indispensable para la sobrevivencia de la biosfera y de la especie humana.

Sin embargo, en la sentencia en mención también se hace referencia a la importancia del desarrollo económico, en este caso se expresa la necesidad de la explotación petrolera, por lo que la Corte señala, aunque estos actos son necesarios se deben llevar a cabo de la manera más diligente y cuidadosa posible.

Al continuar con el análisis anterior, en la sentencia C-339 del año 2002 con ponencia del magistrado Jaime Araújo Rentería, la Corte Constitucional resolvió una acción pública de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos del Código de Minas. Allí, el Alto Tribunal realiza un extenso análisis de ponderación entre los beneficios económicos de la minería en Colombia y el derecho y deber de cuidar el medio ambiente en cabeza del Estado

Dentro de este contexto es necesario conciliar el grave impacto ambiental de la minería con la protección de la biodiversidad y el derecho a un medio ambiente sano, para que ni uno ni otro se vean sacrificados. Es aquí donde entra el concepto del **desarrollo sostenible** acogido en el *Artículo 80* de nuestra Constitución y definido por la jurisprudencia de la Corte como un desarrollo que “satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades.” (Corte Constitucional, 2002)

Finalmente, la Corte termina resolviendo que si bien la minería es una actividad necesaria que genera grandes ganancias y beneficios para la economía nacional, esta se debe realizar ejerciendo el mayor cuidado posible para mitigar los impactos en el medio ambiente.

Al tener claro lo anterior, en los distintos pronunciamiento e instrumento se reconoce que la libertad de empresa es uno de los derechos constitucionales consagrados en nuestra Carta Política. Este derecho sin embargo se encuentra regulado por una serie de limitaciones que buscan proteger otros fines protegidos por nuestra Constitución. Así, el desarrollo económico debe entenderse desde una doble dimensión, primero, como libertad y segundo, como función social y ecológica, por tanto, la libertad de empresa debe conciliarse con los valores y principios constitucionales de rango superior (Corte Constitucional, Sentencia T 375 de 1997). Es por ello, por lo que la Constitución ha impuesto tres límites claros a la libertad de empresa, a saber (i) la prevalencia del interés general (ii) las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado y (iii) los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

3.1. El mar Caribe y su protección: Aplicación del Principio de precaución

Tal como se estudió en la primera parte del capítulo, el mar es parte integral del territorio y por esto mismo la defensa y protección de este, está en cabeza del Estado. Los Estados caribeños de la Región del Gran Caribe, tienen una relación de dependencia de sus comunidades con los servicios que le ofrece el medio marino para el sustento del bienestar humano sociales (Breton, 2006, p. 35), pues esta región, al igual que muchas otras zonas costeras en todo el mundo, se caracteriza por la presencia de ecosistemas muy diversos y frágiles que dan lugar a numerosas actividades productivas alrededor de las cuales se desarrollan los asentamientos humanos y las comunidades.

De acuerdo con el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe (1986), la región se extiende por “el medio marino del golfo de México, el mar Caribe y las zonas adyacentes del océano Atlántico al sur de las 30’ millas de latitud norte y dentro de las 200 millas marinas de las costas atlánticas de los Estados a los que se hace referencia en el *Artículo 25* del Convenio”. El mar Caribe, al ser un mar cerrado o semi-cerrado², se caracteriza por la elevada sensibilidad de su biosfera, dada la poca movilidad que sus corrientes presentan, las cuales

2 Mar cerrado o semi-cerrado: “Cuerpo de agua rodeado por dos o más Estados Ribereños y comunicados al mar abierto por un estrecho. Esta constituido generalmente por mares territoriales o zonas económicas exclusivas de los mismos Estados”. (Espino, 1999)

se enroscan, agudizando los efectos de cualquier acción que se ocasione en sus aguas, pues aun cuando el daño se produzca en un Estado específico, se extenderá más allá de su jurisdicción y repercutirá negativamente en el resto de los Estados. Por lo anterior, es indispensable que la acción de todos los Estados que hacen parte de la zona se haga de forma sostenible y conjunta considerando a la región en su totalidad.

Existe un estrecho vínculo entre el equilibrio ecológico de la región del Gran Caribe y las condiciones de vida de las personas que habitan las costas e islas de la región y ante la posibilidad de extraer hidrocarburos o construir proyectos de infraestructura, por su magnitud y vocación, amenazan con poner en peligro el ecosistema marino y, consecuentemente, la calidad de vida, la integridad personal, el desarrollo económico, social, cultural y recreacional de los habitantes de las costas e islas de la región. En este sentido es importante poner en marcha el deber de precaución en asuntos ambientales, el cual surge como “consecuencia de la búsqueda de la protección del medio ambiente y la salud humana frente a ciertas actividades caracterizadas por la incertidumbre científica sobre sus posibles consecuencias” (González Arruti, 2015). Con base a él, se señalan las medidas preventivas que deben tener los Estados cuando realicen actos de explotación y/o exploración, a fin de proteger a los habitantes de otros Estados.

El principio de precaución está consagrado en diferentes instrumentos internacionales, como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en la cual se señala: Principio 15:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente

En la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se hace alusión al deber de precaución, al establecer en su *Artículo 206* la obligación de los Estados de evaluar los efectos que pueden traer las acciones que emprendan en el territorio de su jurisdicción:

Los Estados que tengan motivos razonables para creer que las actividades proyectadas bajo su jurisdicción o control pueden causar una contaminación considerable del medio marino u ocasionar

cambios importantes y perjudiciales en él, evaluarán, en la medida de lo posible, los efectos potenciales de esas actividades para el medio marino e informarán de los resultados de tales evaluaciones en la forma prevista en el *Artículo 205*.

Entonces el principio de precaución hace referencia a las medidas que se deben adoptar en casos donde no existe certeza científica sobre el impacto que pueda tener una actividad en el medio ambiente. Este principio a nivel internacional es considerado como un aspecto fundamental para la gestión ambiental que sustenta un verdadero desarrollo sostenible con responsabilidad intergeneracional, en razón que obliga a los estados a tomar las medidas apropiadas para prevenir el daño que pueda resultar de actividades que realice, específicamente en las que vaya a afectar el medio ambiente.

4. LA EXPERIENCIA DEL GRUPO DE ACCIONES PÚBLICAS COMO LA MATERIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS AL PATRIMONIO HISTÓRICO Y CULTURAL Y AL MEDIO AMBIENTE SANO

El Grupo de Acciones Públicas, GAP, es una clínica jurídica de interés público, adscrita al Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario, que trabaja por la defensa de los derechos humanos y el interés público. El trabajo del Grupo se realiza por medio de casos de la vida real en los cuales los estudiantes que son parte de la clínica actúan asumiendo el rol de abogados, materializando así sus conocimientos y experiencia adquirida durante la carrera. La misión del GAP es promover la responsabilidad social en el ejercicio de la profesión legal y, al mismo tiempo, aportar elementos para la construcción del balance social de la Universidad, para lo cual promueve el uso de los mecanismos de protección de los derechos humanos y el interés público, procurando el acceso a la justicia de comunidades en condición de vulnerabilidad y la atención de las necesidades jurídicas colectivas del entorno social en el que se desempeñan los estudiantes desde su rol de futuros abogados.

En cumplimiento de esta misión, se ha encontrado que la presentación de acciones constitucionales o hacerse parte en los procesos constitucionales, como también intervenir ante la Corte Constitucional o ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, son un escenario para el ejercicio de la participación ciudadana con el fin de hacer valer

derechos, proteger comunidades vulnerables y procurar la guarda de la Constitución. Al considerar lo anterior, en esta parte del capítulo se presentará la experiencia del Grupo de Acciones Públicas relacionada con la protección del Seaflower, mediante el ejercicio de la acción popular.

4.1. La defensa del derecho colectivo al medioambiente: acción popular Seaflower

El Grupo de Acciones Públicas (GAP) ha tenido desde hace varios años acercamiento con la población raizal y en general con la comunidad de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, instaurando o coadyuvando algunas acciones para la protección de los derechos colectivos. En esta oportunidad la amenaza al derecho colectivo al medioambiente surgió de la adjudicación a la firma Repsol Exploration Colombia S.A. en consorcio con YPF S.A. y Ecopetrol S.A por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos de dos bloques ubicados dentro de la Reserva de Biosfera Seaflower y su Área Marina Protegida. El GAP, coadyuvó a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el proceso de acción popular para lograr la protección efectiva de la Reserva de Biosfera.

La acción popular se encuentra consagrada en el *Artículo 88* de la Constitución política y tiene como finalidad, según el *Artículo 2* de la *Ley 472 de 1998* “evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza o la vulneración o agravio sobre los derechos colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”, es decir, la acción popular no solo es acción autónoma y principal, sino que está destinada a la protección y prevención de una eventual violación de los derechos colectivos.

En este sentido los argumentos del GAP, durante el proceso se pueden resumir de la siguiente forma

1. El deber estatal a conservar áreas de especial protección ecológica como lo es la reserva de la Biosfera Seaflower, sino también el deber de prevenir posibles factores de deterioro ambiental. Por este motivo el Estado no puede desconocer ni hacer caso omiso a su papel como responsable de la protección del medio ambiente.
2. El fundamento jurídico que surge del Derecho Internacional Ambiental, en particular de la Declaración de Estocolmo y la Declaración de Río, en las que se enfatiza en la planificación y uso racional de los

recursos naturales y en la necesidad de tener en cuenta la solidaridad internacional e intergeneracional.

3. En el caso en concreto, se verificaban todos los elementos necesarios para la aplicación del principio de precaución: (i) peligro para el medio ambiente (ii) peligro que no ha sido comprobado en términos absolutos, pero sí tiene un respaldo de evidencia (iii) que requiere de las autoridades la adopción de medidas encaminadas a la protección de los ecosistemas.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos contestó la demanda, señalando que la acción se debía desestimar porque se estaba realizando una petición antes de tiempo pues para poder iniciar las actividades de exploración y explotación en la zona, primero debían conferirse las licencias ambientales correspondientes, y estas aún no se habían solicitado por parte de las empresas. Además, argumentaron que la declaración de Reserva de Biosfera Seaflower no constituía en estricto sentido una medida restrictiva para desarrollar actividades económicas, pues el documento “Reserva de la Biosfera- La Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial” de la Unesco estableció que no necesariamente existen restricciones o impedimentos para desarrollar actividades económicas dentro de este tipo de reservas con reconocimiento internacional. Finalmente, argumenta que en la adjudicación de los derechos de exploración y explotación se excluyeron zonas restringidas por su naturaleza especial.

En el fallo de primera instancia, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ordenó a la Agencia Nacional de Hidrocarburos suspender el proceso iniciado para la exploración y explotación de petróleo que se pretendía desarrollar como resultado de la adjudicación de los bloques Cayos 1 y 5, en la zona objeto de protección, sentencia que fue apelada por las empresas petroleras. El caso se falló definitivamente por parte del Consejo de Estado, resolviendo dos grandes problemas jurídicos que se desarrollarán en detalle con los respectivos argumentos a continuación.

- a. **¿Resulta legítimo o no que –en aras de proteger los derechos colectivos ambientales amparados por el fallo impugnado frente a la Reserva de la Biosfera declarada por la Unesco – se prohíba o excluya el desarrollo de una actividad declarada de utilidad pública?**

En este punto los argumentos fueron:

- El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se constituye en reserva de la biosfera, y una característica propia es la aplicación de normas especiales encaminadas a facilitar el cumplimiento de los objetivos que justifican su declaración; sustrayéndose a sí estas zonas del régimen jurídico general.
 - Para el caso de las reservas ambientales, aplica una excepción al principio de libertad que prohíjan los recurrentes; pues “[] en las distintas áreas protegidas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas se prohíben todos los usos y actividades que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría”. En otras palabras: solo está permitido aquello que expresamente ha sido autorizado por las autoridades ambientales respectivas.
 - La demanda no se reduce a buscar la protección de zonas de arrecifes de corales, pastos marinos y manglares y de las especies de fauna y flora del complejo ecológico marino, sino que va más allá extendiéndose a la reserva de Seaflower como una universalidad protegida ya que reconoce que una vez que los individuos alcanzan un tamaño suficiente, se desplazan hacia los hábitats propicios para completar su ciclo de vida y es aquí dónde están sujetas al aprovechamiento como recurso hidrobiológico. Por esta razón se consideró la protección en el ámbito especial amplio.
 - En criterio de este Juez Constitucional, se evidencia la fragilidad y riqueza excepcional de la reserva del Seaflower, así como la amenaza que representa para esta zona y sus recursos, el desarrollo de la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos que se pretende.
- b. **¿Es aplicable el principio de precaución para imponer medidas restrictivas a otros derechos como la libertad de empresa y los adquiridos por el contrato?**
- Se afirma que resulta desacertado exigir certeza sobre los riesgos e implicaciones como condición para la aplicación del principio de precaución, toda vez que es justamente la incertidumbre sobre distintos aspectos riesgosos o nocivos de una actividad (sus efectos, las condiciones de tiempo, modo y lugar de su producción, etc.) lo

que cualifica el ámbito de aplicación de este principio y permite distinguirlo del principio de prevención;

- El principio de precaución tiene como característica habilitar la toma de decisiones en escenarios de incertidumbre ocasionado por la complejidad de la acción que se desarrolla en ámbitos técnicos y científicos. Es, entonces, un mecanismo que busca impedir la parálisis de las autoridades frente a la ausencia de certeza respecto de las eventuales consecuencias negativas de una actividad y,
- Frente a la aplicación del principio de precaución a una decisión contractual y no a una ambiental en estricto sentido, pese de ser cierto que este principio debe ser atendido por las autoridades ambientales y los particulares responsables de impedir la degradación del medio ambiente, también lo es que se trata de un principio constitucional; y que por lo tanto permea todas las decisiones de las autoridades públicas en los distintos campos de acción.

La sección primera del Consejo de Estado, en *sentencia del 15 de diciembre del 2016*, reconoció la importancia que reviste el archipiélago como reserva de biosfera, y dio prevalencia al *principio de precaución* para la conservación de las riquezas naturales en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano y con el fin de evitar daños graves e irreversibles al ecosistema marino.

En palabras del Consejo de Estado “*tanto desde el punto de vista de desarrollo sostenible y la solidaridad interregional, como de la solidaridad intergeneracional, no hay duda que la opción preferible es la de sacrificar las rentas que eventualmente podría generar la explotación de hidrocarburos en el Archipiélago, para en su lugar conservar la riqueza natural y cultural que aloja por causa del desarrollo*”; y que dada la fragilidad del Ecosistema protegido “*sugiere fuertemente extremar las medidas de protección a favor de su conservación, como principal forma de asegurar la transmisión efectiva a las futuras generaciones de este legado majestuoso que nos concedió la naturaleza*”.

La importancia del fallo para la protección del medio ambiente en el país. La decisión del Consejo de Estado, resulta especialmente importante debido a que reconoce y aplica el principio de precaución como ya se mencionó, pero además porque reconoce que la protección a la reserva

biosfera de Seaflower resulta más importante que los réditos económicos que se podrían percibir si se permitiera la explotación de hidrocarburos en ella. Esto resulta fundamental pues se está empezando a reconocer cada vez más en los estrados judiciales que se debe pensar en otras formas de desarrollo económico que no impliquen la destrucción del entorno o del medio ambiente.

4.2. Protección del patrimonio natural y cultural como argumento jurídico para la conservación de la Reserva de la Biosfera del Seaflower.

Para finalizar, se debe señalar igualmente que la visión de la Reserva de la Biosfera del Seaflower, como parte del patrimonio cultural y natural de la Nación, es un argumento fundamental para defender la protección de este ecosistema, pues la relación de la reserva con la comunidad raizal y la necesidad y obligación del Estado de proteger los recursos naturales, permiten evidenciar de forma clara e innegociable, el deber del Estado de no explotar y en consecuencia deteriorar la zona.

Vale la pena resaltar, que ésto está fuertemente ligado con la defensa del derecho colectivo al medio ambiente sano, pues la posibilidad de realizar labores de exploración y explotación de hidrocarburos en la Reserva de la Biosfera del Seaflower, violaba abiertamente el deber del Estado de mantener y proteger las áreas de especial protección ecológica, causando una vulneración al medio ambiente y generando en consecuencia, una vulneración directa a los derechos de la comunidad raizal, que necesitaban de esta reserva para desarrollarse en su cultura.

Estos dos derechos, altamente ligados, representan para el Estado una obligación de proteger la Reserva de la Biosfera del Seaflower, evitando el desarrollo de cualquier tipo de actividad económica de alto impacto, que pusiera en peligro el ecosistema, a la comunidad y la relación de esta última con el ambiente en el que se desarrolla.

CONCLUSIONES

La declaratoria de la UNESCO en el año 2000 del archipiélago como Reserva mundial de la Biosfera, por estar ahí ubicada la reserva de Biosfera insular marina más grande del mundo, es una muestra clara de la biodiversidad con la que cuenta Colombia, por esto, aunque esta declaración jurídicamente no impone una serie de medidas imperativas

para Colombia, si impregna de responsabilidad ambiental y moral al país, bajo el entendido de que se encuentra bajo nuestra protección uno de los ecosistemas más ricos, diversos y únicos en el mundo.

Adicionalmente, si se cuenta la importancia en términos culturales que tiene la reserva, que además de su gran diversidad, representa un pilar fundamental para el desarrollo de la comunidad étnica raizal, es claro el deber del Estado frente a su preservación, contrario a la política meramente económica que prevalecía antes del fallo de primera instancia del Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y del fallo de segunda instancia del Consejo de Estado.

Este tipo de decisiones sirven para generar conciencia sobre el debate que como sociedad debe darse sobre la forma en la que se desarrolla y sobre el concepto en general de desarrollo. Además, contrario a lo que podría pensarse a primera vista, este tipo de decisiones sirven para el desarrollo económico del país, pero un desarrollo basado en la sostenibilidad y la protección del medio ambiente, que en el largo plazo, resultará siendo mucho más benéfico para toda la sociedad colombiana. Tal vez por esto las empresas podrían no recibir con facilidad este tipo de decisiones, pero el mensaje de fondo no es que no está permitido el desarrollo, tan solo que no está permitido a cualquier precio.

Es por esto, que para concluir, se debe resaltar que la protección al medio ambiente y a la diversidad étnica y cultural es una materialización del Estado Social de Derecho, el cual, dentro de la carta magna logró incluir pilares fundamentales para el desarrollo de la visión como Estado, dentro de los que se encuentran el respeto por los derechos y las tradiciones, razón por la cual, tanto el Estado, como la sociedad, debe luchar por la protección de los recursos naturales y por el mantenimiento de la relación de estos con las comunidades, como parte del compromiso de construcción de Nación.

REFERENCIAS

- Aguilar Cavallo, G. (2017). «Las fuentes y el alcance del derecho al desarrollo y su indivisibilidad con el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación.» *Ius et Praxis* 23.1
- Asamblea Nacional Constituyente. «Constitución Política de Colombia.» Gaceta Constitucional No. 116, 20 de Julio de 1991.
- Boyle, A. (2004). «Derecho Internacional y desarrollo sustentable.» *Revista de Estudios Internacionales* (2004): 5 - 29.
- Breton, Y. (2006). *Manejo de recursos costeros en el Gran Caribe: resiliencia, adaptación y diversidad comunitaria*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Cançado Trindade, A. A. (1995). *“Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. N° Serie C No. 172, párr. 114. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 28 de Noviembre de 2007.
- Congreso de la República de Colombia. «Ley 165 de 1994.» *Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992*. 9 de Noviembre de 1994.
- _____. «Ley 397 de 1997.» *Por la cual se desarrollan los Art. 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan dependencias*. 07 de Agosto de 1997.

_____. «Ley 99 de 1993.» *Ley General Ambiental de Colombia*. Diario Oficial 41.146, 22 de Diciembre de 1993.

Contreras Nieto, M. Á. (2001). *El derecho al desarrollo como derecho humano*. Segunda. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

De Castro Lejarriega, L. M. «Crecimiento económico y medio ambiente.» *Economía y Medio Ambiente ICE 847* (2009): 93 - 110.

González Arruti, C. I. (2015). «El Derecho Internacional del medioambiente y el principio de precaución: una atención a los organismos vivos modificados (OVM).» *Dikaion*

Grupo de Investigación en Derecho y Política Ambiental de la Universidad Nacional De Colombia. *Amicus Curiae presentado a la Corte IDH en relación con solicitud de Opinión Consultiva relativa a la interpretación de los artículos 1.1, 4.1 y 5.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos Efectuada Por El Estado De Colombia*. Bogotá: 2017.

Higgins, Mary Lou. Seaflower, *Patrimonio Natural y Cultural de la Humanidad*. Bogotá: El Espectador, 2012.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Decreto 2372 de 1 de julio de 2010. Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: 2010.

Naranjo Mesa, V. (2000). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Parte Primera “Teoría del Estado”. Bogotá: Temis, 2000.

Organización de la Comunidad Raizal Con Residencia Fuera del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. «Saberes, conocimientos ancestrales y prácticas culturales raizales en su convivencia con el mar.» 2016. <<http://orfaraizal.org/wp-content/uploads/2017/10/plan-especial-salvaguardia.pdf>>.

Organización de las Naciones Unidas. «Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.» 10 de Diciembre de 1982.

- Ortiz Roca, F. (2013). «Los derechos del pueblo raizal del archipiélago más allá del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya.» *Cuadernos del Caribe* 16
- Sánchez Jabba A. (2012). *Manejo ambiental en Seaflower, Reserva de Biosfera en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Banco de la República - Economía Regional
- Sánchez, A. M. (2003). «Patrimonio cultural natural. Efectos jurídicos de su declaración.» *Estudios Socio-jurídicos*

CAPÍTULO VIII

GOBERNANZA PORTUARIA EN COLOMBIA: ANTECEDENTES Y PROPUESTAS¹

OSCAR MEDINA MORA*
SAMUEL RIVERA-PÁEZ**

1. INTRODUCCIÓN

Desde los fenicios² (Reddie, 1841) hasta nuestros días; desde Mahan³ (1890) hasta Till⁴ (2013), el comercio por vía marítima ha significado el gran interés de los pueblos, en especial los marítimos, y el eje central del estudio del Poder Marítimo en el mundo. El comercio internacional y el

1 Una versión resumida e informativa de este capítulo fue publicada en la Revista El Pórtico en septiembre de 2017. La correspondencia con relación a este documento debe dirigirse a Oscar Medina Mora. Dirección electrónica: oscarmedi@gmail.com

2 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

3 El Almirante Alfred Thayer Mahan se reconoce como el pensador estratégico que por excelencia evidenció la importancia del comercio en el desarrollo del Poder Marítimo y su influencia en la historia de la humanidad

4 Geoffrey Till es hoy día el pensador más reconocido en temas de estrategia marítima. Su obra gira entorno a la importancia del mar en las dinámicas de interacción de las sociedades con el mar en la era contemporánea, destacando, entre otros, el papel que tiene el comercio marítimo en el posicionamiento de las sociedades en el sistema internacional.

* Máster en Administración de Negocios (Universidad de los Andes); Investigador Independiente Empresa Multimodal. Especialista en Derecho Comercial (Universidad Externado de Colombia); Administrador Marítimo (Escuela Naval “Almirante Padilla”). Docente de cátedra de la Universidad Sergio Arboleda, UniAndes, Universidad del Norte y Universidad San Buenaventura.

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

intercambio con otras culturas son quizás dos de los factores que afectan de manera efectiva la prosperidad de una nación. El transporte por vía marítima en las economías nacionales juega un papel económico que no puede desconocerse. No en vano el padre de la economía expresó en su texto *La Riqueza de las Naciones*, publicado en 1776:

... [Sin el transporte por agua] puede haber poco o ningún comercio de cualquier tipo entre las partes distantes del mundo. ¿Qué bienes podía soportar las expensas de la tierra para el transporte entre Londres y Calcuta? Si hubiera algo tan precioso, como para ser capaz de soportar este gasto, ¿con lo que la seguridad iba a ser transportado por el territorio de tantas bárbaras naciones? Estas dos ciudades, sin embargo, realizan actualmente un muy comercio considerable entre sí.

La gran mayoría de países mueven buena parte de sus bienes de importación o exportación por esta vía, generando dinámicas locales que terminan afectando el sistema de producción y por lo tanto el producto interno bruto y la calidad de vida de los pueblos. No en vano, en 2016, más del 80% del total de cargas, expresadas en peso, en el globo se movilizaron por vía marítima (UNCTAD, 2017). Acuerdo a datos del sistema estadístico de comercio exterior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- Dian, durante el 2016 Colombia movilizó aproximadamente 176 millones de toneladas por un valor FOB⁵ aproximado de 74 mil millones de dólares. De este, el 96,37% del total de la carga movilizada, aproximadamente, 169 millones de toneladas, utilizó la vía marítima, 5 millones de toneladas (3,15%) la vía terrestre, 750 mil toneladas (0,43%) la vía aérea y 94 mil toneladas (0,05%) salió por instalaciones de transporte fija.⁶ Así, considerando el valor de las cargas, la vía marítima es igualmente determinante para la economía nacional. El 72,92% del valor total (54 mil millones de dólares aproximadamente) son movilizados por ese modo de transporte. Por vía aérea se movilizan el 14,7% (11 mil millones de USD), por vía terrestre el 12,25% (9 mil millones de USD) y por instalaciones fijas el 0,16% (115 millones de USD). De estos, 28.5 mil millones, tasados según

5 FOB indica que la responsabilidad del transporte de la carga recae en la contraparte, por lo tanto, los beneficios derivados de esta operación también serán para él. La palabra FOB, tanto en las exportaciones como en las importaciones indica el término ICOTERM del contrato de transporte marítimo.

6 De acuerdo con el sistema 11 toneladas fueron transportadas por correo y 5 toneladas por vías fluviales interiores.

el término de compraventa internacional costo seguro y flete - CIF por sus siglas en inglés, fueron importaciones y 25.5 mil millones exportaciones, en condiciones libre abordó- FOB. Por todo ello, el transporte y el comercio marítimo se constituyen de acuerdo con la *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros* (En adelante PNOEC 2017) como uno de los trece *Intereses marítimos* nacionales para Colombia (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

Las ciudades portuarias como enclaves económicos, industriales y centros de logística, juegan un papel fundamental en el desarrollo de ese intercambio mundial de mercancías. Son las ciudades portuarias, el lugar donde se ejecutan interacciones que potencializan la economía del país. En la mayoría de los casos, las condiciones geográficas naturales apropiadas para el acceso desde el mar; las operaciones de transferencia de mercancías y la seguridad misma de personas, naves y comercio, dieron lugar a asentamientos, que por las dinámicas propias del comercio comenzaron a crecer hasta convertirse en grandes ciudades en la costa con importante influencia en el comercio mundial. De allí, el origen y evolución de muchas de las ciudades mercantiles y marineras del mediterráneo que lograron prevalecer y tener la supremacía naval en el comercio en Europa en la edad media; que los ingleses hayan buscado tener el control de ciudades claves en el entramado del comercio con regiones lejanas en el océano Índico; que Estados Unidos hayan procurado el control de zonas portuarias claves para su expansión económica a finales del siglo XIX y comienzos del XX y que hoy países como China o India diseñen sus estrategias marítimas entorno al acceso a puertos estratégicos en regiones de proyección geopolítica para expandir sus relaciones comerciales (Kaplan, 2009; Till, 2013).⁷ Por ello, Friedman (2010) sostiene:

“Estados Unidos controla todos los océanos. Ninguna otra potencia en la historia había podido conseguirlo. Ese control no sólo [sic] es la base de su seguridad, sino también de su capacidad de moldear el sistema internacional. Nadie navega a ninguna parte por mar si los estadounidenses no lo aprueban, al fin y al cabo, mantener el control de los océanos del mundo es el objetivo geopolítico más importante”.

⁷ Como ejemplo, la China con su estrategia del Collar de Perlas, busca conectar su economía a través de puertos estratégicamente localizados en países del sureste asiático y de Asia central para tener mayor incidencia comercial y militar en el océano Índico.

Recientemente, por políticas de planeación estatal asociada a capacidades de infraestructura y facilidades de conectividad con otras regiones al interior de las naciones, se adaptaron lugares propicios con terminales portuarios, generando efectos similares. En otros casos, como el del terminal del puerto de La Unión en El Salvador, para mencionar solo un ejemplo, la planificación no revisó todos los aspectos mínimos, convirtiéndose en grandes *elefantes blancos* sin uso alguno.

La evolución de nuevos tipos de productos y sistemas de embalaje ha afectado las formas de transporte determinando la evolución de los tipos de buques que se emplean para el transporte de mercancías que circulan por los mares del mundo. A su vez, la evolución de los buques ha determinado las condiciones necesarias de operación en los canales de acceso, zonas de fondeo y dársenas de operación en las ciudades portuarias alrededor del mundo. Todo esto, al final, impone grandes cargas fiscales en los Estados para la operación de los puertos, exigiendo interactuar con otros actores en el negocio de los servicios portuarios para lograr, entre otras, mayor efectividad, reducción de tiempos de cargue y descargue y optimización financiera, para las partes involucradas en la aventura marítima.

Uno de los mecanismos para lograr esto, ha sido el desarrollo de políticas públicas donde el Estado se encarga del diseño y desarrollo de la infraestructura básica, gestionando recursos para modernizarla y optimizarla. De igual forma, se encarga de fomentar la inversión privada y la libre competencia para potencializar la competitividad nacional en un ambiente de negocios globalizado y altamente demandante en recursos financieros, técnicos y de personal. Para ello, se asignan los terminales portuarios bajo diferentes esquemas de derechos de propiedad, uso y usufructo, que van desde la proveeduría de infraestructura y superestructura para la operación de un tercero (ToolPort); el uso de concesiones portuarias, que sin transferir la propiedad de la infraestructura se permite la inversión, operación y mantenimiento privado (Land Lord) hasta la transferencia total de la propiedad de la infraestructura portuaria a privados.

A esto, se debe agregar que hoy día es común que los países busquen su inserción en los mercados de otras naciones a través de la firma de tratados de libre comercio o la conformación de bloques económicos regionales. Para ello, la eficiencia de los puertos juega un papel fundamental. El diagnóstico del desarrollo económico del sector contemplado en la PNOEC 2017, describe parcialmente la situación previa a la reforma portuaria llevada a

cabo en 1991 por el Gobierno Nacional y su desarrollo posterior. Se resalta, que “el país cuenta con aproximadamente 85 concesiones portuarias que incluyen los puertos marítimos y fluviales”. De igual manera, se relaciona la importancia de nuevos proyectos que involucran puertos de hidrocarburos, de cargue y descargue de graneles líquidos, de manejo de cruceros, de gas licuado, entre otros (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

Producto de la implementación de nuevas tecnologías orientadas a mejorar la productividad de las operaciones de cargue y descargue, así como la implementación de nuevos tipos de propulsiones y avances tecnológicos referidos a la metalurgia naval y los sistemas de navegación, desde hace tres décadas se ha venido produciendo una revolución en los sistemas de transporte marítimos, que tiene como protagonista al contenedor, que no siendo más que una unidad de embalaje reutilizable, potenció la especialización de los tráficos y en consecuencia de las naves y de las infraestructuras y superestructuras portuarias.

Como lo señala el informe sobre transporte marítimo de la UNCTAD (2017), una alta dinámica del sector representada en grandes exigencias de capital de inversión en escenarios de competencia dinámica e incertidumbre, aumentan las presiones sobre las concesiones existentes y los proyectos a implementar, orientados siempre a optimizar el sistema de transporte marítimo han traído como consecuencia una mayor exposición al riesgo en escenarios de alta volatilidad. Los buques de gran capacidad para el cargue de contenedores, han desplazado los buques medianos a rutas secundarias, cambiando las condiciones requeridas para la operación en las terminales portuarias de la región. Igual fenómeno sucede en los cargueros, tanqueros y demás tipos de barcos. No obstante, lo anterior, en los servicios de línea regular, que presentan itinerarios, frecuencias y rutas preestablecidas, la concentración del negocio del transporte marítimo en líneas marítimas con gran poder en el mercado y alta capacidad de negociación, a través de alianzas o consolidación empresarial, ha llevado a que la actividad portuaria se vea altamente afectada.

El diseño de nuevos objetivos en la comunidad internacional, tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, y las nuevas amenazas cibernéticas, imponen nuevos retos en materia de sostenibilidad, manejo ambiental, seguridad, e inclusión social generando cambios en las estructuras de costos presionando al alza los precios de los servicios y el costo de las inversiones a desarrollar. Entre el 2000 y el

2016 alrededor de \$68.8 billones de dólares fueron invertidos por el sector privado en cerca de 292 proyectos portuarios alrededor del mundo. La facilitación en la interacción entre el sector público y los privados ha sido clave para todo esto.

Este capítulo se centra en la revisión del modelo portuario colombiano desde una perspectiva institucional. De allí, que la pregunta clave de investigación sea ¿Cuál de las dos posibilidades de regulación debe prevalecer en el sector portuario nacional? En otras palabras, como se escribe en el título la pregunta ¿Mercado o Estado? se constituye en la pregunta clave en el desarrollo institucional de regulación, control e implementación del sector portuario nacional, y aunque no es materia de este documento, se deberá estudiar la construcción de instituciones globales de control del sistema de transporte marítimo mundial, que siendo uno de los escenarios con mayor reglamentación es tal vez el sector económico menos regulado y por ello hoy presenta retos con implicaciones globales. Igualmente, indaga en asuntos propios de la autoridad como elemento crucial en el funcionamiento del sistema y en la operación de las terminales. Para ello, en una primera parte se discuten algunos aspectos de la Teoría del Estado que permiten ampliar la mirada sobre el papel de este en un sector tan importante como el portuario. En un segundo aparte, se discuten aspectos de gobernanza portuaria, contemplando las bases teóricas que llevaron a la liberalización en muchos mercados, buscando ampliar su efectividad. En un tercer aparte, se revisa el caso colombiano, indicando algunas fortalezas y debilidades de la historia institucional reciente en el tema de puertos y finalmente se hacen algunas reflexiones finales, pensando hacia el futuro, en diálogo con las líneas de acción propuestas por la PNOEC 2017 para el desarrollo y fortalecimiento de los puertos y la infraestructura portuaria, pero también en asuntos propios de la configuración y operación de la Autoridad Portuaria.⁸

⁸ La PNOEC 2017 en el numeral 6.2.1. contempla como líneas de acción para el desarrollo y fortalecimiento de Puertos e Infraestructura portuaria: (i) Propender por un desarrollo sostenible de los puertos. (ii) Mejorar continuamente los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios marítimos y portuarios (Seguridad Integral Marítima) y (iii) Crear las condiciones de desarrollo en servicios, salud, vivienda y educación, y fortalecer la industria y el comercio en las zonas de influencia portuaria en aras del mejoramiento de la calidad de vida, de las poblaciones que se establecen alrededor de los terminales (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

2. SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

El ejercicio de la autoridad ha sido un tema de interés a lo largo de la historia de la humanidad. En medio de esa discusión ha estado siempre que tanta regulación o libertad se debe dar a los actores sociales para desarrollar sus actividades en la vida en comunidad. De hecho, hay que reconocer que el hombre, no es un ser ermitaño, lo que significa intuir, su necesidad de crear comunidades con fines de supervivencia y colaboración y fijar las reglas de juego para su cumplimiento. Se puede decir que, en una primera etapa, se formalizó una tradición histórica relacionada con el ejercicio de la autoridad por la fuerza, que generaba mecanismos hereditarios basados en las relaciones de sangre. Dichas dinastías para legitimar y hacer perdurar sus poderes se procuraron de fuerzas sobrehumanas sobre las cuales construían sus instituciones (Harari, 2014). La relación entre la autoridad en la comunidad y los dioses era el eje fundamental.

En medio del esplendor de Grecia, Platón analizaba cómo el hombre dentro de una comunidad, “polis”, tenían un papel específico y cómo, para él, quienes estaban en un nivel más cerca de la contemplación de las ideas, eran los llamados a ejercer la autoridad, rompiendo esa tradición de la fuerza. El ejercicio de la autoridad dentro de la comunidad debería ser meritocrático basado en el desarrollo de las virtudes y como los mecanismos para lograr esas *virtudes* eran la educación, la reflexión y el pensamiento, en consecuencia, el ejercicio de la autoridad debía descansar en una élite aristocrática. Es decir, el poder debía ser ejercido por los mejores (Platón, 2000).

Por su parte, la tradición judía, que dio origen al cristianismo y fue referente del islam, basaba el ejercicio del poder igualmente en la meritocracia, esta vez no derivada de la educación o la fuerza, sino del cumplimiento de una ley divina, de la obediencia a ella, que procuraba ungir de autoridad al “*hombre justo*” o *Tzadik*, que viene siendo un homólogo del concepto de santidad en el cristianismo y del “*saddiq*” en el islam. En parte este fue el origen, en el mundo occidental de los regímenes cristianos teocráticos hereditarios y autoritarios, los cuales, en épocas medievales, legitimaron el poder del más fuerte sobre la firme creencia en un Dios todopoderoso derivado de la tradición judía, antes exclusiva de una estirpe familiar descendiente de Abraham y, que, por efectos de su confluencia de la universalidad greco-romana y el cristianismo, se podía

ampliar a los gentiles o “*goyim*”. Estos controlaban todas las actividades en su región, comarca o reino. La agricultura, la cacería, los intercambios comerciales estaban regulados por esa autoridad ungida por los dioses, en consecuencia, por su virtud, generando los recursos para la supervivencia del régimen.

Ante la incompetencia de algunos de estos regímenes, su excesivo autoritarismo y la discusión en torno a los dogmas de fe sobre los que se fundaron, pensadores de la Ilustración plantearon diferentes teorías del origen y la necesidad del Estado. Si bien, el concepto de estructura administrativa que gestiona una comunidad y ejerce sobre ella autoridad, es tan antiguo, como la humanidad misma, se debe su denominación como *Estado*, al famoso diplomático, filósofo y escritor de origen italiano Nicolás Maquiavelo (1469-1527), quien en su obra *El Príncipe*, escrito en 1513 y publicado en forma póstuma en 1531, teorizó sobre la forma como esos *príncipes* debían gobernar sus dominios. Más o menos para la misma época, Thomas Hobbes (1651), para quien su preocupación orbitaba en encontrar la fórmula que permitiera hacer posible la vida en comunidad sin enfrentarse, ni causarse daños los unos a los otros⁹, consignaba que:

La libertad que cada hombre tiene de usar su propio poder, como él quiera para la preservación de su propia naturaleza, es decir, de su propia vida, y, por consiguiente, de hacer toda cosa que en su propio juicio y razón conciba como el medio más apto para ello.

Para Hobbes, el miedo es la fuerza socializadora, en razón a que el temor a la muerte nos hace renunciar a nuestros violentos deseos de predominio y someternos a la autoridad estatal. De Hobbes, se dice que es el padre del autoritarismo, y que sus teorías a la luz de la actualidad parecen anacrónicas y descontextualizadas, pero el ejercicio del Estado con base en *el pacto individual dio fundamento a teorías como la del Contrato Social* desarrollada por Rousseau (1762), compilando pensamientos liberales clásicos, que proclaman la individualidad del ser, su libertad y su igualdad. Presenta sus argumentos en contra de la fuerza como fuente del derecho y la autoridad y establece que es precisamente la fuerza la que tiende a destruir la igualdad, y entonces serán las instituciones socialmente acordadas (entidades y leyes) las que debe procurar mantenerla. Desarrolla

9 Para Hobbes, en un entorno caracterizado por frecuentes y constantes enfrentamientos entre príncipes de dinastías hereditarias, que arrasaban comunidades, el miedo era la base del pacto social.

todo un análisis y propuestas sobre el Estado eficiente, construido sobre la base de acuerdos de seres individuales, libres e iguales. Estos seres tendrán una doble posición, pues serán súbditos de un poder soberano que ellos mismos detentan en su calidad de ciudadanos.

Ante la omnipresencia del Estado teocrático autoritario y las constantes luchas de poder entre los herederos de las diferentes dinastías regentes y las mismas dinastías entre sí, John Locke, en 1685 redactó la Carta sobre la Tolerancia en la que establecía las diferencias entre las competencias de la esfera religiosa y la política, el Estado Laico. A diferencia de la teoría de Hobbes, para Locke la finalidad del Estado era garantizar el ejercicio de unos derechos naturales como la vida, la libertad y la propiedad, no con el miedo como motivación sino con la prosperidad como eje y legitimador de la autoridad y si el soberano no los respetase, el pueblo podría derrocarlo. A partir de allí, con el concurso de otros grandes pensadores como Emmanuel-Joseph Sieyès se determinó la importancia de la Constitución como Contrato Social y como base de la Soberanía Nacional, en desarrollo de las premisas de Hobbes y Rousseau.

Así las cosas, la libertad y Estado laico de Locke; la meritocracia platónica; la obediencia a la ley judeocristiana; el ejercicio de la autoridad de Hobbes; la tolerancia y el respeto de la idea ajena de Voltaire; la separación de poderes del Montesquieu; el Contrato Social de Rousseau, entre hombres libres e iguales; y el aporte de muchos pensadores de la ilustración dieron origen al Estado Moderno.

La declaración de independencia de los Estados Unidos (1776); la Revolución Francesa (1789); y la posterior saga de procesos independentistas a lo largo del siglo XIX, fue un gran laboratorio para implementar los conceptos del Estado-Nación, desde la perspectiva de la organización política interna, así como desde la relación entre las diferentes naciones con sus nuevas condiciones de autonomía y soberanía.

Afirmado este proceso de ensayo y error permanente en que las organizaciones sociales expresan sus tesis, generan sus antítesis y sintetizan avances y desarrollos se ha llegado al concepto moderno de Estado Nación, ya referido en la introducción como el conglomerado social, política y jurídicamente organizado y asentado en un territorio sometido a una autoridad que se ejerce a través de los propios organismos o instituciones cuya soberanía es reconocida por los demás Estados. Es decir, es la forma

de organización política dotada de poder soberano e independiente, que integra a la población de un territorio con la facultad de *regular la vida en sociedad* de sus ciudadanos y *relacionarse con los demás Estados*.

En forma paralela, Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823), Thomas Malthus (1766-1834), Karl Mark (1818-1883), Léon Walras (1834-1910), Alfred Marshall (1842-1924), Joseph Shumpeter (1883-1950), y muchos otros, teorizaban y opinaban sobre la forma y las estrategias para lograr la prosperidad de esos Estados Nacionales, sentando las bases de la ciencia económica moderna.

Adam Smith se cuestionó que debería hacer el soberano en busca de la prosperidad de su nación y después de un análisis de la esencia humana, respondió: Poco. Según su manera de ver las cosas, el hombre egoísta y racional, negociando entre iguales, buscaría el mejor provecho de la negociación y esa confrontación de intereses, conllevaría a la mejor asignación de los recursos. Así las cosas, las sumas de las negociaciones individuales generarían un mercado, en el cual la oferta y la demanda, configurarían el mejor criterio de determinación del precio. Su teoría que hoy constituye las bases de la microeconomía fue complementada desde la perspectiva macroeconómica por otro pensador judío, de origen portugués, pero igualmente asentado en la isla inglesa: David Ricardo. Él, entonces, planteó que tal aplicación de la libertad de decisión en lo micro aplicaba para el escenario macro del comercio internacional, esbozando la idea de la ventaja comparativa y bondad del comercio.

Terminado el siglo XVIII y con su fin, el inicio de la primera Revolución Industrial. La máquina de vapor, alimentada principalmente por carbón, la hiladora mecánica, el ferrocarril y otras aplicaciones de la ingeniería mecánica revolucionaron las sociedades. De sociedades provistas por artesanos en pequeñas comunidades, se pasó a la consolidación de grandes urbes o burgos, donde capitalistas que podían adquirir maquinarias y fundar las primeras industrias, necesitadas de obreros, que germinan de campesinos sin tierra y con necesidad de alimentar su prole. En este escenario, Karl Marx estudia el conflicto entre el obrero desposeído de toda riqueza que tiene en su “prole”, hijos, y el trabajo físico la única fuente de ingresos y el capitalista burgués, que dueño de los recursos de capital lo explota haciéndolo trabajar en exceso y apropiándose del valor que genera su trabajo, plusvalía. Es pues Marx, junto con su amigo y mecenas, Friedrich Engels, quien esboza una teoría sobre el rol

del Estado y la propiedad privada. En ella, a diferencia del Smith y los liberales clásicos, se sostiene que el hombre es solidario y el egoísmo es una ficción generada en la posibilidad de la propiedad privada, pero que, si ella se elimina, el hombre solidario dueño, por medio de la sociedad, de los factores productivos y participe igualitariamente del Estado como ciudadano y gestor, logrará mejor prosperidad, traducida en calidad de vida, eliminación de la explotación y distribución uniforme de la riqueza.

En ciernes la teoría Marxista, el final del siglo XIX trajo consigo una segunda revolución industrial. Esta, fundamentada en el petróleo, la luz eléctrica, las telecomunicaciones y la consolidación de la sociedad de consumo. Europa gozaba de un periodo de paz y progreso inédito en su larga historia que favoreció los avances científicos, técnicos, sociales y económicos y que fue conocido como la *“Belle Époque”*. Aunque la desigualdad y el conflicto estudiado por Marx y Engels se consolidaba, el progreso y el bienestar contaminaba de optimismo una sociedad que explotaba de creatividad y iniciaba a romper los paradigmas hasta ese momento reinantes.

De este lado del mundo, Estados Unidos, conjuraba el peligro de la desintegración con el liderazgo de Lincoln. Pero el estallido de la Primera Guerra Mundial pone fin a esa época soñada. Estados Unidos, lejos de las crueles y devastadoras batallas, recibe una ola de inmigrantes que huyen de la destrucción y que ávidos de cubrir sus necesidades, al igual que los campesinos sin tierra europeos, hacen su conversión a obreros industriales, ahora en el nuevo continente y con una casi ilimitada demanda que se originaba en las necesidades de cubrir la guerra y las sociedades que inmersa en ella no podían producir lo que requerían para vivir. Finalizada la Guerra, algunos Estados procuraron la implementación práctica de la teoría socialista, bien sea basada en el obrero industrial urbano o bien en el campesino rural. Iniciado el proceso de reconstrucción europea, el aparato productivo americano da señales de sobredimensionamiento, que, según la política liberal clásica, se autorregularía sin mayores traumatismos. Sin embargo, las premisas fundamentales de los liberales clásicos ya no hacían tanto sentido como en el momento de su promulgación. La imposibilidad de que las dinámicas del mercado autorregularan la sobreoferta y la especulación nacida de una lectura de los tiempos de prosperidad inmediatamente anteriores e inexplicablemente proyectados al futuro por inversionistas igualmente desregulados, generó la Gran Depresión de 1929.

Ante la opción de un mal logrado capitalismo clásico liberal y la ilusoria esperanza igualitaria de la propiedad común, surge el pensamiento Keynesiano. Según el economista de origen británico el Estado debe intervenir en la economía, así sea endeudándose. La inversión pública en infraestructura productiva generará en el corto plazo empleo, el empleo incrementará las rentas familiares y con ello a la demanda. La demanda, contrario al pensamiento clásico desmentido por la Gran Depresión en el cual la oferta crea su propia demanda o *Ley de Say*, generaría la necesidad de producir para ofertar y así se reactivaría la industria, con base en el consumo interno. Reactivado el aparato productivo, el Estado recuperaría las inversiones vía los impuestos y con el recaudo pagaría el endeudamiento y seguiría impulsando la economía. Terminada la Segunda Guerra Mundial, ante la pérdida de tanto capital acumulado, la desigualdad dio un respiro. Ante la necesidad de reconstrucción y la incorporación a la vida productiva de algunos inventos bélicos, la economía global vio un impulso sin precedentes guiado por la intervención estatal, ya sea moderada en el capitalismo keynesiano o radical en el Bloque Soviético. Sin embargo, en los años 70's y 80's, los sistemas de planificación estatal mostraban fatiga, la imposibilidad de reconocer el prestigio individual meritocrático frenaba sus posibilidades de desarrollo y las decisiones planificadas y centralizadas, daban origen a errores con impactos de gran alcance en las poblaciones fuera del acceso burocrático.

3. SOBRE LA NO INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

En noviembre de 1989, caía el muro de Berlín y con cada ladrillo que caía, se construía una nueva realidad. Esta, abrazaba dogmáticamente los postulados del profesor, de la Universidad de Chicago, Milton Friedman. Friedman, era un aguerrido defensor de la libertad individual, que en 1962 había publicado su obra clásica *Capitalism and Freedom*, en la que argumentaba que, para alcanzar estabilidad económica y crecimiento sostenible, era imprescindible la reducción de la influencia estatal. Para él, el Estado debía mantenerse en un segundo plano y limitarse a unas pocas funciones centrales, pues: “*La solución que el Gobierno tenga para un problema es, habitualmente, tan mala como el problema mismo*” (Lünchiller, 2010).

El profesor Friedman, había tenido poca resonancia en los primeros años de su vida, cuando las políticas de intervención estatal promulgadas

por Keynes, como fórmula de salvación de la crisis de 1929 eran la regla general. Pero, cuando estas dieron origen a enormes endeudamientos, desaceleración económica y altas tasas de inflación, se fue convirtiendo en el economista de la época. Su premio Nobel en 1976 le daba una legitimidad casi sagrada. Algunos de sus discípulos universitarios, fueron importantes colaboradores del régimen del General Pinochet, en Chile, y pusieron en práctica sus postulados teóricos, los cuales, paralelamente, fueron acogidos con entusiasmo por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, como jefes de Estado.

De otro lado, retomando las ideas liberales clásicas de Adam Smith y David Ricardo, sostenía que: *“Si la economía de libre mercado no fuera el sistema más eficiente, la querría de todas formas por los valores que representa: la libertad de elección, el desafío y el riesgo”*. En palabras de Thomas Buomberger, uno de sus más connotados biógrafos:

Friedman, convertido en el mascarón de proa del neoliberalismo, no solo postulaba la regulación del volumen monetario sino también una serie de medidas adicionales para mantener refrenado el Estado: privatizaciones, desregulación, reducción del presupuesto social, de salud y de educación.

Ideas que venía enarbolando desde hace tiempo el economista austriaco F. A. von Hayek. Y si Friedman era el mascarón de proa, el bauprés era el politólogo norteamericano de ascendencia japonesa Francis Fukuyama. Por esa época, el también profesor, publicaba su influyente libro *“El fin de la historia y el último hombre”* (Fukuyama, El fin de la historia y el último hombre, 1992) en el que extensa y sólidamente argumentaba como el proceso histórico hegeliano de tesis- antítesis y síntesis llegaba a su fin en lo político, económico y social con los estados naciones democráticos y liberales.

Como bien dice el adagio popular, es fácil ser historiador y un poco más complejo ser adivino, más en escenarios de una dinámica sin precedentes como los presentados en los años 90's. Como lo expresó Daniel Kahneman:

La idea que el futuro es impredecible es debilitada cada día por la facilidad con que explicamos el pasado. Nuestra tendencia a construir, y creernos, las narraciones del pasado, hace que nos resulte difícil aceptar los límites de nuestra capacidad predictiva” (Kahneman, 2012).

China, después de su fracaso comunista, se insertó al mundo desarrollado bajo un modelo estatizado que le apostó a la producción de bienes y servicios para el resto del mundo, bajo la premisa de que no importa el color del gato mientras cace ratones. Adicionalmente, la revolución industrial dio paso a la revolución tecnológica modificando los conceptos de tiempo y distancia, activando el intercambio global y la demanda de servicios de transporte en forma tal, que no había precedentes en la historia.

En 1999, la crisis del crédito en los países de economías emergentes como los Tigres Asiáticos prendía una primera luz de alerta sobre las políticas de desregulación lideradas por Friedman. Joseph Stiglitz, un ex vicepresidente y economista principal del Banco Mundial entre 1997 y 2000, iniciaba su carrera como principal crítico del modelo desregulado neoliberal. Con su obra *El Malestar de la Globalización* (Stiglitz, 2002), consideraba que los mercados financieros sin trabas ni controles estatales generaban inestabilidad política y se convirtió en el estandarte de los movimientos antiglobalización. Aunque, en estricto sentido, él no estaba en contra de esta, sino de las políticas de implementación que promulgaban una excesiva desregulación y la reducción del rol estatal.

En el mismo sentido, Fukuyama, el otrora líder ideológico de las políticas neoliberales, reflexionaba sobre el rol del Estado y la necesidad de las instituciones económicas estatales. En sus obras *Confianza* (Fukuyama, 1996) y *La Construcción del Estado* (Fukuyama, 2004), Fukuyama reivindicaba el papel del Estado en la construcción de la confianza, es decir, de los lazos no formulados, no escritos, entre los ciudadanos, que facilitan las transacciones, que fortalecen la creatividad individual y que justifican la acción colectiva. Afirmó que:

El asunto principal de la política global no girará en cómo recortar la estatalidad, sino en cómo construirla. (...) Un asunto central al que se enfrentan los países pobres y que imposibilitan su desarrollo económico reside en su nivel inadecuado del desarrollo institucional. No precisan grandes Estados, pero sí Estados fuertes y eficaces dentro del limitado alcance de las funciones estatales necesarias. (Fukuyama, 2004)

En la primera década del siglo XXI, la economía mundial se ve afectada por la peor crisis del sistema económico capitalista, la desregulación y el ninguneo del Estado, especialmente en el sector financiero

estadounidense, conllevó a la *financiarización* de la economía. Es decir, a la siniestra innovación de mercados derivados que, al no tener ninguna regulación estatal, aumentaron a niveles poco deseables e insostenibles el apalancamiento financiero del sector productivo y de los ciudadanos en general. Esto, afectó fuertemente la confianza y en consecuencia la demanda de bienes y servicios en las economías desarrolladas con un fuerte impacto en los volúmenes de intercambio comercial.

4. SOBRE LA GOBERNANZA PORTUARIA

Al hablar de gobernanza portuaria nos estamos refiriendo a los mecanismos de gobierno implementados por los Estados para administrar las relaciones entre las Autoridades portuarias, los administradores, los operadores de los puertos, sus usuarios y la población en general. Lo anterior, incluye entre otras, definir las actividades que se identifican como portuarias, las formas como se concibe el modelo de ejercicio de la autoridad del Estado, las interacciones entre instituciones y las reglas para la administración eficiente de las instalaciones.

A diferencia de lo que se pudiera pensar, las relaciones entre lo público y lo privado en términos de gobernanza portuaria no es nueva. Por ejemplo, en Grecia en temas marítimos y portuarios la aristocracia se encargaba de prestar un servicio social a la comunidad. En unos casos, construir puertos y administrarlos. En otros, como en el caso de la triarquía, construir trirremes, dotarlos y operarlos en el marco de los acuerdos comerciales firmados entre las ciudades griegas. También, desde Roma hasta nuestros días, se desarrolló lo que se conoce como la Doctrina del fideicomiso público (*Public Trust Doctrine*). A la luz de esta doctrina, ciertas áreas y recursos, como las zonas sumergidas y de bajamar, fueron declaradas comunes para todos y por lo tanto su propiedad se limitó al Estado como fideicomitente de esa confianza en lo público. A través de la Carta Magna fue incorporado a la legislación inglesa y posteriormente al *Common law*¹⁰ norteamericano. Por el lado español, el código de *Las Siete Partidas* en el siglo XIII lo incorporó a la legislación ibérica y la *Recopilación de leyes de los Reinos de los Indias*, la extendió a todo el imperio, prolongando su influencia hasta nuestros días (Lazarus, 1986). Los problemas han surgido en muchas

10 Aunque la traducción al español más utilizada es la de, derecho anglosajón, se mantiene el término en inglés de common law por considerar que da mayor precisión y amplitud al concepto.

partes cuando se anegan parte de estos terrenos para la construcción de puertos y esta se entrega a privados para su uso.

Hasta la década de 1980 las actividades portuarias estaban predominantemente conectadas con el rol económico de cada ciudad, la contenedorización hasta ahora estaba comenzando a masificarse y la mayoría de modelos de administración eran monopolios del Estado, que garantizaba altos niveles de empleo pero poca productividad. Los cambios tecnológicos y la ampliación de las actividades comerciales a nivel global presionaron en prácticamente todas las regiones del globo a desarrollar reformas en los modelos de administración portuaria. El Estado, en forma genérica mantuvo su papel de propietario de la tierra y delegó en los privados, primero algunas de las operaciones de los terminales y después de todo el puerto (Ferrari, Parola, & Tei, 2015). Latinoamérica y Colombia no fueron la excepción.

Brooks, Cullinane, & Pallis (2017), revisando la gobernanza portuaria y las reformas de puertos efectuadas en distintas partes del mundo, examinan 25 países enfocándose en los cambios en las políticas portuarias nacionales con respecto a la descentralización, la reforma normativa y los modelos de gobierno que han sido promovidos y se han ido imponiendo en las últimas décadas, ejerciendo una influencia significativa en la naturaleza de la gestión portuaria. El impacto que estas políticas han tenido en las estrategias portuarias y el desempeño portuario se analiza país por país, y cada contribución examina lo que sucedió en el pasado reciente dentro de su dominio geográfico particular.

Por su parte, Zhang, Geerlings, Makhoulfi, & Chen (2018) en un interesante ejercicio comparado sobre el funcionamiento de los puertos en 23 países del mundo, sugieren que los temas más importantes de estudio en lo que a la gobernanza del sector se refiere se centran en: (i) qué se gobierna, (ii) quién gobierna, (iii) cómo se gobierna y (iv) cuál es el propósito de ese gobierno. En particular, los modelos de gobernanza; la relación entre estos y el rendimiento de las terminales portuarias; la interacción entre instituciones; las reformas y los aspectos comunes en los procesos de reforma y las rutinas de la autoridad portuaria, son los temas que se abordan con más atención desde que en la década de 1990 comenzaron a presentarse grandes cambios en los métodos y modelos de administración. Una mirada clara a estos tópicos contribuye a la gestión de la política pública y a la solución de problemas que subyacen a los modelos, bien sea regulados o

desregulados por el Estado. Destacan la importancia de la gobernanza multinivel; la participación cada vez mayor de los niveles de gobierno nacional o regional; la posición central de las autoridades portuarias a nivel local en la gestión de las operaciones portuarias. Igualmente, identifican 12 grupos de actividades portuarias específicas dentro de cinco categorías en el gobierno del puerto, que van desde la administración de la tierra, hasta la operación de dragas y remolcadores, pasando por pilotos prácticos, seguridad portuaria, profundidad de canales, entre otros.

De otra parte, en lo que al transporte de carga se refiere, Cipoletta Tomassian y Sánchez R. J. (2010), analizaron los primeros impactos sobre el sector de transporte marítimo de la crisis global. El sector caracterizado por su excesiva desregulación y una asincronía cíclica entre la oferta y demanda presentaba una fatídica coincidencia de un ciclo expansivo de la capacidad de carga de las grandes compañías navieras con la caída de la demanda (Mouftier & Sánchez, 2016). La primera de las secuelas fue la caída de los precios, que inicialmente recibió un tratamiento de coyuntura, se inició por sacar del servicio algunos barcos con el fin de controlar la oferta (Flota Amarrada y Demoliciones). De igual manera, se ordenó la disminución de la velocidad (*Slow Steaming and Ultra Slow Steaming*) buscando reducir los ciclos y con ello, contraer la capacidad disponible de transporte en el mercado. Una falsa ilusión de haber pasado la tormenta dio origen a un repunte de los precios en 2010, pero no se estaba frente a una coyuntura sino a un problema estructural de la economía global. En ese ínterin, las grandes compañías navieras seguían recibiendo los megabarcos de contenedores v.g. MSC Oscar, CMA-CGM Marco Polo y los portacontenedores de la Clase Triple E de Maersk, que seguían incrementando la oferta sin que la demanda reaccionara, con la consecuente caída de los precios, de los ingresos operacionales y las presiones sobre nuevas condiciones de infraestructura portuaria. Obligados a hacer una reingeniería operativa y comercial de sus empresas y sus rutas, los grandes actores del sector dejaron las acciones de coyuntura e iniciaron acciones estratégicas de supervivencia, que incluía desde adquisiciones y fusiones, hasta entrar en procesos concordatarios que permitieran la reestructuración de sus obligaciones financieras y la cancelación de algunos compromisos.

Estas acciones conllevaron a una agrupación de actores en la oferta, muy bien documentada por Mouftier y Sánchez (2016) que en su artículo “*The puzzle of shipping alliances*”, pronosticaban que en abril de 2017 “se

espera que operen tres alianzas principales, The Alliance, Ocean Alliance y H2M, con una flota total de 15.862.743 TEU, representando al menos 76,6% del mercado operacional". Su expectativa fue superada por la realidad.

En materia de infraestructura portuaria, la brecha entre oferta y demanda, aunque tiene el mismo comportamiento originado en una asincronía cíclica de la oferta y la demanda, tiene sus propios tiempos. Para el caso colombiano, los proyectos portuarios en su mayoría de la órbita de la administración pública, aunque apoyados en las Asociaciones Público-Privadas APP, tienen otras dinámicas: "*Las cosas de Palacio, van despacio*". En este orden de ideas, mientras las navieras tenían presiones de todo orden, los terminales estaban en un mercado sobre demandado por estas. Ante este escenario, las compañías navieras directamente o por intermedio de filiales decidieron ser más activas en la inversión, el control, la gestión y la operación de terminales y simultáneamente los diferentes gobiernos avanzaban en sus planes de expansión portuaria en asocio con los grandes operadores globales. Importantes inversiones en el Callao por parte de Dubai Port World - DPW, y APM Terminals la filial portuaria de Maersk; la incursión en Buenaventura de la Autoridad Portuaria de Singapur- PSA y los filipinos de International Container Terminal Services Inc.- ICTSI; inversiones de ampliación y modernización de los puertos mejicanos; y pequeñas pero efectivas intervenciones en el Pacífico centroamericano están ampliando la capacidad instalada en la costa oeste de Latinoamérica. En el Caribe, la luz verde ambiental de los megaproyectos de APM en Costa Rica y las nuevas inversiones en Cartagena, Kingston y República Dominicana, ampliarán significativamente la oferta de servicios portuarios, en un momento en que la concentración de las grandes compañías navieras les da, a estas, una mejor posición de negociación frente a los operadores portuarios. La puesta al servicio en el segundo semestre de 2016 de las nuevas capacidades del Canal de Panamá, el interés chino por un tercer par de exclusas y la, aún no descartada, inversión china en Nicaragua, abren grandes interrogantes.

Uno de estos interrogantes es, como bien lo expresa el título de este escrito y las reflexiones de Stiglitz: ¿Mercado o Estado? Se ha comprobado en estos últimos años, que siempre será necesario el accionar colectivo, por parte del Estado y que los mercados también dependen de esto. Pero debemos preguntarnos; ¿dónde tiene sentido el accionar colectivo?; ¿dónde los mecanismos de mercado liberales y egoístas? y ¿cómo proceder?

5. SECTOR PORTUARIO EN COLOMBIA ¿MERCADO O ESTADO?

El informe final de un estudio contratado por la Fundación William H Donner, la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa-Dimar, el Pew Memorial Trust y la Administración Oceánica y Atmosférica Nacional de los Estados Unidos (NOAA por siglas en inglés) con el Woods Hole Institution en 1984 citando a Robayo (1983) destacaba que:

En la década de los 60, los puertos colombianos se encontraban entre los más productivos en Latinoamérica, pero la lenta tasa de crecimiento en la capacidad portuaria y la falta de un desarrollo significativo de la infraestructura han causado un impacto negativo en la productividad potencial nacional (Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas, 1984, p. 78)

Para la época del estudio, la Empresa Estatal Portuaria -Colpuertos y la Dimar se distribuían las responsabilidades administrativas de gobernanza portuaria. El Gobierno, a través de la primera de estas instituciones administraba, explotaba, conservaba y monitoreaba las actividades portuarias en los diferentes puertos de la República. La Dimar ejercía su jurisdicción como autoridad marítima y portuaria nacional. A pesar de existir “*17 muelles especializados de propiedad privada en Cartagena, 10 en Barranquilla y un número reducido en Tumaco*”, era evidente que el principal propietario y operador de los puertos en el país era el Gobierno Nacional. Desde 1959, con la creación de Colpuertos como ente autónomo y siguiendo los preceptos del Estado interventor, se había centralizado “*la prestación de servicios portuarios, tal como sucedió con la mayoría de los servicios públicos, teléfonos, acueductos, aseo y basuras, luz, combustibles, etc.*” (Medina, 2006). Si bien desde la independencia hasta nuestros días, los puertos nacionales siempre han sido considerados como bienes fiscales bajo la tutela del Gobierno Nacional, vale la pena mencionar, que no siempre las terminales portuarias habían estado bajo la administración de este. Por ejemplo, entre 1934 y 1947, derivado del contrato de construcción y concesión del puerto de Cartagena, la Frederick Snare Corporation, funcionaron como administradores, sin detrimento de la responsabilidad del cuerpo de Aduanas, el Resguardo y la Capitanía del puerto respectiva.¹¹

11 El Decreto 65 de 1934 fijó el reglamento para la administración del terminal marítimo de Cartagena y en su Artículo 1 definió que la Frederick Snare Corporation funcionaría como administradores del terminal (Presidencia de la República de Colombia, 1934). En 1947,

En el ambiente post-guerra fría de comienzos de la década de 1990, que menospreciaba el papel del Estado, idealizaba la libertad de decisión individual en todas las esferas del desarrollo social, se reunían en Bogotá, por orden de, tal vez, el presidente con mejor preparación profesional y universitaria y mayor visión global que ha tenido el país -Virgilio Barco-, un grupo de consultores con la tarea de plantear un nuevo modelo portuario para el país. Producto de este esmerado trabajo se presentó, ya en el Gobierno del presidente Cesar Gaviria, un proyecto de ley para transformar este sector. En la exposición de motivos del proyecto de *Ley 107 de 1990*, presentado el 31 de octubre de 1990, en la Secretaría General del Senado de la República, por los entonces ministros, Rudolf Hommes Rodríguez y Juan Felipe Gaviria, de Hacienda y Crédito Público y de Obras Públicas y Transporte, respectivamente, se plantearon como criterios básicos que el desarrollo portuario debería estar sujeto a decisiones de inversión privada determinadas por mecanismos de mercado, sin perjuicio de la planificación definida por las autoridades.

En este orden de ideas, el Gobierno Nacional se reservaba sus funciones de planificación, expidiendo criterios sobre las inversiones portuarias convenientes para el desarrollo económico y el bienestar general, debiéndose enfocar en la estructuración y construcción de mercados portuarios autosuficientes y regulados por mecanismos de mercado. De esta forma, se pretendía que avanzara gradualmente a una libertad tarifaria y se incrementara la eficiencia, gracias a la descentralización de las inversiones con el fin de permitir la modernización portuaria y la expansión de la capacidad instalada.

Inicialmente, el proyecto proponía la creación de una Dirección General de Puertos en el Ministerio de Obras Públicas, como dependencia de coordinación y vigilancia, sin que, por regla general, tuviera funciones ejecutoras. No corresponderían a ella, tampoco, decidir conflictos entre particulares. Pero en su trámite en el legislativo, los ponentes propusieron, por la “importancia excepcional” de la actividad portuaria, la creación de la Superintendencia General de Puertos, adscrita al mismo Ministerio. Dicha entidad, se separaba del, hasta ese momento, concepto tradicional de una Superintendencia v.g. la SuperFinanciera, que gozaba de enorme discrecionalidad para fijar reglas de conducta y al mismo tiempo vigilaba

mediante Decreto 2711 de agosto 13, se dictaron nuevas disposiciones para la administración y explotación del Terminal, pasando de la empresa antes mencionada al control por parte del Gobierno nacional (Presidencia de la República de Colombia, 1947).

su cumplimiento. En este caso la SuperPuertos, sería diseñada con el espíritu de crear reglas que permitieran una libertad sostenible pero que a su vez promoviera la conformación de mercados de servicios portuarios con una dinámica donde jugaban factores tales como, la competencia, la innovación y la eficiencia (Palacios, 2012).

Con este esquema basado en la participación de los inversionistas privados en escenarios de libertad de empresa y la promoción de la competencia, en enero de 1991 con la expedición de la *Ley 1 de 1991*, inició el proceso de renovación portuaria en Colombia. Su arranque no fue fácil. Los inversionistas privados veían con algún recelo la incertidumbre que generaba transferir hacia ellos todos los riesgos, en unos escenarios que eran inéditos y con un rol estatal que parecía ser el de espectador de primera fila en la arena de los gladiadores empresariales. Tres años duró el proceso de transferencia de las operaciones entre el Estado y los privados. Tan solo, hasta diciembre de 1993 algunos privados asumieron los riesgos de la gestión portuaria en los diferentes terminales. En paralelo, el país iniciaba un proceso, para algunos, tímido, y para otros, agresivo, de inserción en la economía global.

El impacto de la apertura China antes mencionado, permite aseverar hoy que, los diseñadores del nuevo sistema portuario nacional acertaron al pensar que actores privados, en libertad y asumiendo riesgos, podrían adaptarse más ágilmente a los nuevos escenarios globales. ¡No se equivocaron! aunque sus previsiones fueron sobrepasadas por la realidad en muchos sentidos. Como ejemplo, para el terminal de Manga en el puerto de Cartagena, el Estado estimó en 1992 que para las siguientes dos décadas requeriría inversiones no superiores a los 6 millones de dólares, el actor privado interesado sostenía que el monto debía ser de 18 millones y llegaron a un acuerdo de 11 millones. Sin embargo, la nueva dinámica del puerto los sobrepasó y unos pocos años de iniciada la operación privada del terminal, la inversión necesaria se calculaba en más 88 millones. A la fecha, supera los 200 millones.

El innovador modelo portuario colombiano fue evaluado por tirios y troyanos y todos coincidían en su éxito. Si bien había diferencias en la valoración de los costos y beneficios, lo unánime fue que estos daban una relación positiva para el conjunto de la sociedad. Los puertos colombianos y su estructura funcional basada en la asociación público-privada se volvieron referentes en la región y motivo de orgullo nacional. Sin embargo, la entidad estatal creada para tal fin no estuvo al nivel de

las expectativas, ni evolucionó con la misma agilidad que lo hicieron los privados en el mercado. Un manejo politiquero y la falta de capacidad y adaptación técnica caracterizaron la primera década de su funcionamiento. La Superintendencia se convirtió en una entidad marginal, lúgubre y decadente. Esto coincide con la revisión hecha por Fukuyama y otros autores sobre el papel del Estado en la gobernanza de diferentes sectores.

Así las cosas, el Gobierno Nacional, ya en el año 2000 decide hacer un ajuste en la estructura estatal, volviendo al espíritu de la institucionalidad diseñada para el sector portuario diez años antes. Crea una Comisión de Regulación del Transporte; amplía las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia a la totalidad del sector y reafirma, en cabeza del Ministerio de Transporte, las competencias reglamentarias y de planificación del sector, para lo cual al interior de ese ministerio se creó la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos. Con este nuevo marco institucional, las funciones de gestión contractual se fortalecieron, pero las competencias regulatorias, ante el posterior fracaso de esa primera, la Comisión de Regulación, se dejaron a la deriva. En materia de inspección, vigilancia y control, el remedio fue peor que la enfermedad. El sector institucional portuario degradado a una Superintendencia Delegada en materia portuaria continuó su proceso de decadencia. Ante la incontenible carga laboral que representaba la inspección y vigilancia del sector de transporte terrestre en el país y su infraestructura asociada, esta entidad no era diligente con los asuntos portuarios. Adicionalmente, se evidenciaba muy poca actitud para desarrollar capacidad técnica que atendiera las demandas del sector de puertos.

En 2003, la necesidad de fortalecer las Asociaciones Público-Privadas (En adelante APP) en el resto del sector de infraestructura llevó a la creación del Instituto Nacional de Concesiones (En adelante INCO). A esta entidad se trasladaron las funciones de gestión contractual del sector de puertos, quedándose el Ministerio de Transporte con las competencias en materia de planificación, reglamentación y regulación económica. Ante la politización del instituto en 2011, se decide reestructurarlo y volverlo una *Agencia*, con mucha más autonomía y capacidad técnica. Hoy, esta institución es ejemplo, por ese último aspecto, siendo referente a nivel regional. Sin embargo, las competencias regulatorias siguen sin tener doliente y la sombría Superintendencia Delegada de Puertos, continúa su triste proceso de marginalidad y decadencia.

En materia portuaria la *Ley 1 de 1991*, estableció que es función del Gobierno Nacional definir en los planes de expansión portuaria la conveniencia de hacer inversiones en nuevas instalaciones portuarias para facilitar el crecimiento del comercio exterior colombiano para reducir el impacto de los costos portuarios sobre la competitividad de los productos colombianos en los mercados internacionales y optimizar los precios al consumidor nacional. Ahora que el exceso de esas inversiones plantean un riesgo en la sostenibilidad del sistema, toda vez que la posición ventajosa del oligopolio naviero y la incursión de los mismos en la inversión y operación portuaria, limitan los mecanismos de mercado en las decisiones estratégicas, vale la pena preguntarse: ¿Qué tanto conviene que el rol del Estado sea más activo en el control de la viabilidad de los proyectos presentados por los inversionistas privados?; ¿Qué tanto delegar en la valoración de quien asume el riesgo?; ¿Qué capacidad técnica ha desarrollado el Estado para gestionar estos riesgos?; ¿Qué tanto afecta el devenir de los proyectos futuros y el desarrollo de los servicios portuarios actuales, la falta de una institucionalidad portuaria coordinada, técnicamente competente y que cuente con herramientas concretas y efectivas para el ejercicio de la autoridad?

6. SOBRE LA AUTORIDAD PORTUARIA EN COLOMBIA

Se puede afirmar sin razón a equivocarse que, si bien el modelo de administración de la actividad portuaria ha logrado los objetivos propuestos en la década de los 90s con las reformas implementadas, por el lado del ejercicio de la autoridad las cosas no muestran el mismo camino. Por el contrario, es viable decir que el país atraviesa por una crisis de autoridad, que afecta entre otras, la actividad portuaria. En la Exposición de Motivos de la *Ley 1 de 1991*, se recoge la historia de como la idea inicial de dicha Ley fue la creación de una Dirección Nacional de Puertos al interior del Ministerio, pero, por tener la misma unidad de materia, en Septiembre de 1990 en una de las discusiones al interior del Legislativo se decidió acumular dicho Proyecto de Ley con un proyecto en caminado a la creación de una Superintendencia General de Puertos, como ente de control de la actividad, próxima a abrirse a un sistema de mercado. Así se creó una entidad con todas las competencias ejecutivas en materia portuaria cuales son Planeación, Reglamentación Técnica, Regulación Económica, Inspección y Vigilancia y Ejecución por medio de Contratos de Concesión.

Un análisis de esas funciones hoy muestra la dispersión entre diversas entidades que a la postre trabajan de manera desorganizada y sin la articulación debida. Por un lado, la planificación del sector, esta en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y del Ministro de Transporte. La reglamentación técnica es elaborada por parte de los Viceministros de Infraestructura y Tránsito y Transporte. La regulación económica es coordinada por la Comisión de regulación sectorial. La ejecución de las políticas y de los contratos es desarrollada por los privados en casos de la APP y por el Invías en caso de obras públicas. Finalmente, las labores de Inspección, vigilancia y control esta en cabeza de la Superintendencia de Puertos y Transporte. ¿Qué pasó?

El modelo, como se ha escrito en el presente documento, fue necesario ajustarlo en el año 2000, especializando a la Superintendencia de Transporte en temas de inspección y vigilancia y las demás competencias trasladándolas al Ministerio de Transporte para lo cual se reestructuró en el ministerio, la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos (DGTMYP) cuya funciones era asesorar al Ministro en temas de Planeamiento, Reglamentación Técnica, Regulación económica y la gestión de los Contratos de Concesión Portuaria (Incluía la coordinación del recaudo de Contraprestaciones Portuarias con destino al Tesoro Nacional) y los de Obra Pública relacionados con el sector marítimo portuario.

En 2003, Cormagdalena reclama sus competencias sobre los terminales en los últimos 27 kilómetros del río Magdalena y el Gobierno decide crear una entidad encargada de los procesos de APPs, el INCO. Igualmente, a final de este año, se modifica la *Ley 1 de 1991*, dándole una destinación específica a las Contraprestaciones Portuarias y señalando al Invías como entidad recaudadora y ejecutora de las obras que antes contrataba el Ministerio por medio de la DGTMYP, antes mencionada.

En 2011, se decide reestructurar el INCO, dando origen a la ANI y al interior del Ministerio se eliminan las Direcciones “modales” y se crean los Viceministerios de Tránsito y Transporte y el de Infraestructura, con funciones de reglamentación técnica, que en materia portuaria poco han hecho.

En 2013, se crean la Unidad de Planeación de Infraestructura y Transporte UPIT, para apoyo a la función planificadora en cabeza del ministro y la Comisión de Regulación del Infraestructura y Transporte con

el fin de mejorar la regulación de los mercados relacionados con los servicios de infraestructura y transporte, igualmente en cabeza del Ministro. Sin que a la fecha se haya concretado su funcionamiento. Hay que recordar que en 2002 también se había creado la Comisión de Regulación que se decidió, erradamente, eliminar.

Este evolucionar institucional se ha venido decantando con el tiempo y los usuarios, que inicialmente se han quejado de la falta de una Autoridad Nacional Portuaria con la cual interactuar de manera activa y válida, que se caracterizará por definir el conducto regular de las comunicaciones y acciones, han aprendido cuales son las competencias de cada una de las entidades y a quien dirigirse en los temas específicos. Finalmente, como mencionaba un experto al hablar sobre la autoridad portuaria, un tema que puede verse como marginal, pero que no lo es, es que cuando alguien quiere contar con la presencia o cursar una invitación a la autoridad portuaria nacional de Colombia, la variedad de instituciones involucradas y la complejidad del sistema le impiden saber a quién contactar. Lo anterior, evidencia que si hace falta una persona que con poder y nivel de toma de decisiones procure una mejor armonía y coordinación interinstitucional que garantice la efectiva gobernanza portuaria.

En ese sentido, es importante plantear alternativas de solución que permitan aclarar el tema. Tres opciones que los autores consideran, al menos, viables, pertinentes y oportunas son: (i) otorgarle a un funcionario del Ministerio de Transporte con nivel ministerial la competencia de *coordinar las diferentes entidades competentes*, (ii) *siguiendo la filosofía del Decreto 2324 de 1984*, modificada con la *Ley 1 de 1991*, regresar la competencia como Autoridad Portuaria a la Dirección General Marítima y (iii) otorgarle la competencia como autoridad a un organismo supra ministerial que ejerza coordinación interinstitucional. De forma específica, se considera a la comisión Colombiana del Océano, como coordinadora de la *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros*. Por varias razones, de mantenerse el esquema actual de las funciones ejecutivas, ninguna es ideal!

Asignar la función de Autoridad Portuaria en un funcionario interactuando con entidades que no tienen la presencia regional, careciendo de capacidades de control efectiva sobre lo que sucede en el puerto, genera un problema de presencia de la autoridad. Esto podría ser solucionado a partir de la creación de comités locales operacionales de gestión portuaria

que podrían estar en cabeza del respectivo Capitán de Puerto, como autoridad portuaria regional. El único inconveniente de esto último es la dificultad que tiene para cualquier organización tener dos jefes directos.

Debido a la presencia regional efectiva que tiene, el reconocimiento por la trayectoria técnica, y dadas las amplias funciones que le otorga la ley, la Dirección General Marítima, a través de las Capitanías de Puerto se constituye en un actor importante dentro del sistema de puertos. Si a esto se suma que la ley le da competencias para atender los asuntos de la seguridad integral de los puertos y sus terminales en aplicación del código de Protección de Buques e Instalaciones Portuaria, que asumiera la Autoridad Portuaria sería un paso importante para la organización del orden nacional y local. Se aboliría el problema que el Capitán de Puerto tuviera dos jefes en temas específicos. Sin embargo, el hecho que todas las funciones ejecutivas, estén concentradas en cabeza de alguna entidad adscrita o perteneciente al Ministerio de Transporte, hace inviable pensar en esta solución en un corto plazo.

Finalmente, en el caso de la Comisión Colombiana del Océano, a pesar de ser una instancia válida para la interacción interinstitucional a través del comité técnico nacional de manejo integrado de zonas costeras, no tiene la capacidad, ni la vocación para constituirse en un organismo ejecutor de política, afectando su esencia como coordinador de la política nacional.

En este orden de ideas, la propuesta de corto plazo, que sugiere este análisis es posicionar a un asesor con capacidad técnica y vocación de permanencia, dependiente directamente del Ministro de Transporte que cumpla con esa función, sin crear más entidades, ni volver a barajar las instituciones que ya se están decantando. Que este asesor, con poderes delegados del Ministro actué como Autoridad Portuaria Nacional. En temas portuarios asista al Ministro en la Junta Asesora de la ANI y Cormagdalena, en la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte -CRITR; coordine temas con la Unidad de Planificación de Infraestructura y Transporte -UPIT; establezca canales de comunicación entre la SuperTransporte -SPT y la Dimar y la demás entidades; coordine la elaboración de Plan de Expansión Portuaria y armonice los temas ambientales, entre otras de las actividades que le corresponden a este tipo de Autoridad. Mejor dicho, que encause los temas portuarios a nombre del ministro, que por sus tantas obligaciones no puede priorizar dicho asunto.

Un cambio estructural de largo plazo podría incluir la revisión del modelo actual de asignación de funciones, aprovechando las capacidades ya instaladas en instituciones como la Dimar, optimizando la asignación de recursos y fortaleciendo el ejercicio de la autoridad en los puertos de la nación. Esto, entre otras, traería claridad entre lo que se puede considerar una actividad portuaria y una actividad marítima, eliminando los debates de competencias entre las diferentes entidades del Estado. Adicional, haría que los Comités Locales de Gestión Portuaria estuvieran integralmente bajo la tutela de una sola autoridad y articularia los esfuerzos del Capitán de Puerto que en adelante tendría la competencia en el puerto de manera integral.

REFERENCIAS

- Brooks, M. R., Cullinane, K. P., & Pallis, A. A. (2017). Revisiting port governance and port reform: A multi-country examination. *Research in Transportation Business & Management*, 1-10.
- Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas. (1984). *Administración de los Recursos Marítimos y Costeros en Colombia: Una Evaluación*. Cartagena: CIOH.
- Cipoletta, C. G., & Sánchez, R. J. (2010). *La industria del transporte marítimo y la crisis económicas*. Santiago de Chile: ECLAC.
- Comisión Colombiana del Océano. (2017). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros PNOEC*. Bogotá: Comisión Colombiana del Océano.
- Ferrari, C., Parola, F., & Tei, A. (2015). Governance models and port concessions in Europe: Commonalities, critical issues and policy perspectives. *Transport Policy*, 60-67.
- Fiedman, G. (2010) *Los próximos cien años*. ISBN 9789584224484. Ediciones Destino S.A. 2010
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta.
- _____. (1996). *Confianza: Las virtudes sociales y la construcción de la Prosperidad*. Editorial Atlantida.
- _____. (2004). *La Construcción del Estado*. Editorial Planeta.
- Harari, Y. N. (2014). Sapiens. *De animales a dioses: una breve historia de la humanidad*. Madrid: Debate.

- Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Editorial Debate.
- Kaplan, R. (2009). Center stage for the twenty-first century: power plays in the Indian Ocean. *Foreign Affairs*, 16-32.
- Lünchiller, R. (2010). *Los 12 economistas más importantes de la historia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Lazarus, R. J. (1986). Changing Conceptions of Property and Sovereignty in Natural Resources: Questioning the Public Trust Doctrine. *Iowa Law Review*, 631-716.
- 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.
- _____. (1890). *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. Londres: Smapson, Low, and Marston.
- Medina, O. (2006). *El Puerto*. Bogotá: Sepima Impresores.
- Mouftier, L., & Sánchez, R. J. (2016). The puzzle of shipping alliances. *PortEconomics*.
- Palacios, H. (2012). Prólogo: ¡Abrid Puertas! En O. F. Gutiérrez, *Derecho Portuario Colombiano*. Bogotá: CEFIDES-Javeriana-Ibañez.
- Platón. (2000). *La República*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Presidencia de la República de Colombia. (11 de 1 de 1934). Decreto 65 de 1934. *Reglamento para la administración del terminal marítimo de Cartagena*. Bogotá: Sistema único de Información Normativa.
- _____. (13 de 8 de 1947). Decreto 2711 de 1947. *Disposiciones para la administración y explotación del Terminal de Cartagena*. Bogotá: Sistema Único de Información Normativa.
- Reddie, J. (14 de January de 1841). *An historical view of the law of maritime commerce*. Edinburgh, Edinburgh, Reino Unido.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la Globalización*. Taurus.
- Till, G. (2013). *Seapower: A guide for the twenty-first century*. London: Routledge.

UNCTAD. (2017). *Review of Maritime Transport 2017*. Geneva: United Nations Publication.

Zhang, Q., Geerlings, H., Makhloufi, A. E., & Chen, S. (2018). Who governs and what is governed in port governance: A review study. *Transport Policy*, 51-60.

CAPÍTULO IX

LA EDUCACIÓN MARÍTIMA: PASO TRASCENDENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE OCEÁNICO

NATALÍ DELGADO OROZCO*

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, buena parte de las regiones que inician el proceso de pos-acuerdo corresponden con zonas rurales y varias de ellas son costeras con altos índices de pobreza. En este sentido, es importante incentivar la educación marítima para generar desarrollo económico en estas áreas y asumir el reto de convertir al mar en un actor transversal a todas las áreas del conocimiento para que sea contemplado como un componente importante en los proyectos y planes educativos institucionales en los ámbitos local, regional y nacional.

Al tomar en consideración que aproximadamente la mitad del territorio colombiano es marítimo y desarrollarlo de forma sostenible aportaría gran crecimiento económico, social y ambiental al país, la Comisión Colombiana del Océano (CCO) (2014), como institución que se encarga del asesoramiento en asuntos de mares y costas del país, ha emprendido la tarea de despertar conciencia marítima a través de estrategias educativas y culturales que permitan el conocimiento de las temáticas marinas y la importancia que reviste el mar en el desarrollo sostenible del país (Reina, 2013). En este sentido, se creó el Comité Técnico Nacional de Educación Marítima en donde se planteó este proyecto que tiene como objetivo el estudio de los aspectos económico, social y ambiental con el fin

* Profesional en Ciencias Políticas. Asesora en Educación Marítima de la Comisión Colombiana del Océano (CCO)

de consolidar una visión unificada del sector marítimo para determinar las problemáticas que no han permitido el desarrollo de todo su potencial y que pueden ser atendidas con estrategias en educación superior.

Colombia no ha generado progreso a partir del océano, o no lo ha hecho como se debe, pues no se han llevado los controles necesarios para optimizar el aprovechamiento de los recursos en las zonas costeras. Así mismo, la contratación del personal no se hace de forma rigurosa y la mayor parte de las entidades educativas no se han pronunciado con la implementación de contenidos con énfasis marítimos en sus programas académicos y las que lo hacen desisten después de un tiempo (Comisión Colombiana del Océano, 2014).

En este orden de ideas, la problemática central consiste en que todo este potencial o capacidad no ha sido desarrollado y explotado acorde con las capacidades, necesidades y retos del país en el siglo XXI, pues Colombia no ha avanzado en su territorio marítimo, debido a que no lo reconoce como parte fundamental para el crecimiento económico (Comisión Colombiana del Océano, 2014).

A pesar de todo el beneficio que el mar ofrece, la estructura organizacional marítima del país carece de instancias que integren las diversas entidades vinculadas a los sectores comunicacional, productivo, recreacional – turístico, urbano/borde costero, jurídico/políticas, educativo y político. En Colombia, simplemente se han establecido algunas agencias gubernamentales a cargo de diversas actividades y existen entre ellas algunos canales de coordinación establecidos legalmente. Las diferentes agencias por lo general actúan independientemente y no tienen una visión a seguir, por tanto, el desarrollo del poderío marítimo colombiano ha sido producto de decisiones circunstanciales, en lugar de un conjunto de políticas y objetivos planeados (Comisión Colombiana del Océano, 2006).

El país ha limitado la posibilidad de desarrollar de manera sostenible el sector marítimo, aunque algunos sectores que se desarrollan próximos a la ronda del mar aprovechan ciertos beneficios, no existe una apropiación del territorio marino en la mayoría de la población colombiana. Al interior del país los temas marítimos presentan poca relevancia y solo una minoría se interesa por adquirir conocimientos y desempeñarse en esta área (Mariño & Fernández, 2006).

Respecto a lo anterior, múltiples factores (déficit en la inversión, carencia de conocimiento en las regiones que limitan con el mar, descentralización de los procesos económicos, entre otros) han generado que los recursos provenientes de los mares no sean explotados en las cantidades adecuadas, es decir, que todo el potencial se está sub-explotando y a su vez ocasionando pérdidas de índole relevante tanto en el mercado al interior del país como en el exterior (Mariño & Fernández, 2006). De este modo, es evidente, que Colombia ha desconocido la importancia económica que el mar puede representar no solo en cuanto a servir de conexión con el mundo, mercado internacional, sino desde un punto de vista económico de explotación de los recursos vivos y minerales que posee (Mariño & Fernández, 2006).

De acuerdo con las investigaciones respecto a la subexplotación de recursos marinos son muy superficiales y no aportan lo suficiente a la elaboración de políticas claras que conduzcan a corregir los problemas evidentes en este aspecto de la economía (Mariño & Fernández, 2006).

El bajo nivel de investigación existente respecto a los recursos ha causado la subexplotación de los mismos. La carencia de centros de investigación relacionados con los recursos marinos ha hecho que por ejemplo no exista un inventario sobre los recursos vivos. Lo anterior se debe en gran parte, al bajo nivel tecnológico disponible para la investigación de recursos, causado por el exiguo porcentaje presupuestal destinado a este rubro. Se ignora así, que de la investigación y el conocimiento de los recursos marinos del país depende el trazado y elaboración de las políticas de explotación (Mariño & Fernández, 2006).

Esta situación se presenta en gran medida porque los programas académicos nacionales en el sector de Educación Superior carecen en cuanto a disponibilidad de programas, cursos, líneas de especialización o profundización en temas marítimos. Lo anterior, ha traído como consecuencia, que sean pocos los profesionales que tengan su énfasis en el sector marítimo. Tanto en la Educación Media como en la Educación Superior se debe incentivar a los estudiantes para formarse con cultura marítima y desarrollar investigaciones con enfoques en esta temática, lo que a su vez podría crear una apertura en el mercado laboral de Colombia que debe ser explorado, pues algunos subsectores están siendo ocupados con mano de obra extranjera.

En tal sentido, se hace pertinente proponer la implementación o inclusión de los temas marítimos en el nivel y modalidad del sistema de educación superior nacional, como la promoción de programas de formación técnica, tecnológica y profesional en temas oceánicos, impulsando así el desarrollo de competencias científicas relacionadas con el tema del mar. Lo anterior, permitiría la formación de profesionales que se encarguen de atender las temáticas marinas del país, con especializaciones en este sector. Estas acciones permitirían generar nuevos conocimientos para lograr un desarrollo sostenible en el océano.

2. METODOLOGÍA

En función de identificar las debilidades en el sistema de Educación Marítima Superior en el plano nacional, se llevó a cabo una revisión general de temáticas abordadas en los aspectos económico, social y ambiental. En cuanto al diagnóstico económico, se realizó un estudio sobre los requerimientos laborales desde las actividades económicas y las instituciones u organizaciones público privadas, involucradas con el sector en mención. Desde las actividades económicas se contemplaron: turismo, transporte marítimo, actividades pesqueras, industria naval, actividades portuarias, industria *offshore* y tecnología. Desde los establecimientos académicos, científicos y afines, se incluyen las instituciones científicas, ambientales, fundaciones, entidades del estado relacionadas con el sector marino costero y universidades.

Por su parte, se consolidó un directorio de las empresas e instituciones, del cual se tuvo en cuenta: razón social, localización, nivel educativo de los empleados y la demanda laboral considerada necesaria para ser desarrollada en el país y potenciar el sector en estudio. Así mismo, se consultó el Producto Interno Bruto (PIB), en función de comparar la importancia económica, que representan dichas actividades y entidades, en el país. El proceso de recopilación de información de cada uno de los componentes (económico, social y ambiental) se realizó por medio de fuentes primarias tales como contacto telefónico, oficios y visitas a las empresas de cada subsector, los cuales se describen a continuación:

Respecto a las instituciones académicas se evaluaron 144 universidades con programas académicos afines en ciencias del mar, 11 instituciones científicas, 26 instituciones ambientales, 12 fundaciones, 8 entidades estatales, 36 empresas en pesca; 14 empresas en puertos; 21 astilleros en

industria naval; 22 empresas nacionales y extranjeras en industria *offshore*; 26 empresas en turismo, 56 empresas de transporte marítimo y 72 empresas prestadoras de servicios marítimos, evaluando un total de 448 entidades que se encargan de desarrollar los sectores económicos, ambientales y sociales del país.

En el subsector de docencia, se efectuó la revisión de los programas académicos en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior – SNIES utilizando la base de datos del 2000 al 2013, con el fin de conocer los programas académicos que contienen algún enfoque en el sector marítimo, las universidades que los ofertan y su localización geográfica. El estudio se realizó con las carreras de ingenierías, ciencias naturales, turismo, ciencias agronómicas, administraciones; con técnicas, tecnologías, licenciaturas, ciencias navales, especializaciones y la formación específica en temática marítima que hace referencia a los programas ofertados por las escuelas navales e institutos avalados por la Dirección General Marítima –Dimar, para la formación de gente de mar. Del mismo modo, se realizó un reconocimiento de programas con énfasis marítimo, así como de programas espejos o amigos en el plano internacional. De esta identificación, se tomaron apartados como referencia para establecer la propuesta de contenidos generales en los programas académicos del país. Este proceso se efectuó con el fin de encontrar pares internacionales o centros a nivel internacional exitosos para comparar y generar los programas con énfasis marítimos para Colombia

En el subsector de pesca, se solicitó información a la Autoridad Nacional de Pesca – AUNAP acerca de las empresas que se encuentran realizando extracción del recurso pesquero y su localización geográfica. Con esta información se contactó telefónicamente a las entidades para conocer el nivel de educación de los empleados. Se consultaron entidades como: Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, la Secretaría de Agricultura y Pesca - Gobernación del archipiélago de San Andrés, Gobernación del Valle del Cauca, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), y EAT Asesorías pesqueras; sin embargo, para analizar el subcomponente, se tienen en cuenta las empresas que se encuentran realizando extracción del recurso pesquero.

En cuanto a puertos, se establecieron contactos telefónicos y se enviaron correos electrónicos a las asociaciones portuarias para solicitar información correspondiente al nivel de educación de los empleados. Se realizó una visita

a la Superintendencia de Puertos y Transporte y a la Dirección General Marítima (Dimar), entidades que proporcionaron la información necesaria. En este apartado se tomaron 14 empresas. Estas se incluyeron en las 10 zonas portuarias ubicadas en los departamentos de La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Antioquia, San Andrés isla, Valle del Cauca y Nariño, de las cuales 8 se encuentran en el Caribe. Cartagena, Barranquilla y Santa Marta cuentan con mayor capacidad de instalación. En el Pacífico se encuentran las zonas portuarias de Tumaco y la de Buenaventura, considerando esta última, como la más importante del país

El subsector defensa, por tener cobertura en todo el país, se tomó el nivel de educación de la Escuela Naval del Almirante Padilla y la Escuela Naval de Suboficiales que corresponden con las dos entidades formadoras de profesionales de la Armada Nacional.

En cuanto al subsector de industria naval, se tomó como referencia a la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial – Cotecmar, por ser la única empresa del país certificada en construcciones navales. También, se consultaron 20 empresas del listado que ofrece la Asociación de Armadores de Colombia -ARMCOL, las cuales operan particularmente en Cartagena, Barranquilla y Buenaventura.

En cuanto al subsector de industria *offshore*, se solicitó información a la Dirección General Marítima -Dimar acerca de las empresas nacionales y extranjeras que participan en la exploración de la industria. Se efectuó el estudio para 22 empresas, entre las que se destacan la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), Biodiversidad Marina en los bloques de exploración de hidrocarburos (Invemar - ANH), Coremar *Offshore*, C.I. International Fuels, Ocesa, Petrobras, Ecopetrol, Equion, Chevron, Pacific Rubiales Exploration & Production, Repsol Colombia, Cerrejón, Anadarko Petroleum Corporation, las cuales en su mayoría son empresas extranjeras.

En el subsector de turismo se realizó una visita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para recopilar información correspondiente con las empresas prestadoras del servicio con su localización geográfica. Se tuvo en cuenta: Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo (Anato), Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco), Procolombia, las cuales regulan y aportan al turismo a nivel nacional; así mismo los hoteles con mayor afluencia de visitantes en ciudades como:

Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Buenaventura y se consultó el manual de funciones y procedimientos, contacto vía telefónica, correo electrónico y oficios.

Respecto a los subsectores de empresas de transporte marítimo y empresas prestadoras de servicios marítimos, se solicitó información correspondiente con las empresas, la localización geográfica y un número de contacto a la Dimar, puesto que cuenta con el registro de las empresas prestadoras de este servicio desde lo internacional, como de cabotaje. La información se recolectó por fuentes primarias.

En el sector correspondiente con *tecnología*, se consultaron 11 empresas internacionales que comercializan sus productos en Colombia, ya que empresas con desarrollo tecnológico como radares, implementos para los buques, no se utilizan en el país (Baquero, Martínez, & Delgado, 2017).

Respecto a las *Instituciones científicas*, se contempló: el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invermar), Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico - John Von Neumann, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos - Alexander von Humboldt, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias, Corporación OSSO, Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH), Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Observatorio Ciencia y Tecnología. La información fue recolectada por fuentes primarias y por fuentes secundarias (Baquero, Martínez, & Delgado, 2017).

Así mismo, se identificaron 26 *Instituciones ambientales*, como: las Corporaciones Autónomas Regionales, Asociación para el estudio y la Conservación de las aves acuáticas en Colombia (Calidris), Corporación Ecoversa, Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Sistema Parques Nacionales Naturales de Colombia (SPNN), Red de Monitoreo de la Calidad de aguas marinas y costeras de Colombia (Redcam), Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aeronáutica), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Servicio Geológico Colombiano (SGC), Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD) y Aquabiósfera. Para identificar el nivel educativo de sus empleados, la información fue consultada por fuentes primarias y secundarias. El mismo procedimiento aplica para las 12

fundaciones relacionadas con el sector marino costero (Baquero, Martínez, & Delgado, 2017).

Referente a las entidades estatales, se incluyeron: Comisión Colombiana del Océano (CCO), Liga Marítima de Colombia - Asociación Colombiana de Ingenieros Navales (LIMCOL), la Dirección de Pesca y Acuicultura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, La Dirección de Asuntos Marinos Costeros y Recursos Acuáticos, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el de Relaciones Exteriores y minas y energía (Baquero, Martínez, & Delgado, 2017).

Se realizó el mismo procedimiento en los aspectos social y ambiental. En el social se efectuó la revisión a partir de la cuantificación y caracterización de las condiciones de vida de los colombianos incluyendo variables relacionadas con la vivienda (servicios públicos), personas (educación, salud, cuidado de los niños, gastos e ingresos, etc.) y hogares (tenencia de bienes). Para este estudio se cree pertinente evaluar la cobertura de los servicios públicos y nivel de educación. Esta información fue proporcionada por la Encuesta Nacional de Calidad de vida elaborada por el Departamento Nacional de Estadística y el Informe del estado de los ambientes marinos elaborado por Invemar en el año 2014.

En el ambiental se hizo un reconocimiento del estado de los recursos con información proporcionada por el área que evalúa el índice de la salud de los océanos en la Comisión Colombiana del Océano. Así mismo, se identificaron algunas problemáticas, a través de los impactos ambientales que se generan en la costa Caribe, litoral Pacífico y la isla de San Andrés y Providencia, a través del *“Análisis de Estado y Presiones a los Objetos de Conservación”*, de los planes de manejo de los parques nacionales naturales, que se localizan en dicha zona. En los planes de manejo, no solo se identifican los aspectos que generan impacto en el área del parque, sino que también se realiza una visión en contexto con el entorno, relacionando las actividades que intervienen y afectan los ecosistemas allí presentes.

Con base en la información recolectada en la revisión de los tres aspectos (económico, social y ambiental) se escogieron algunos programas académicos que se ofertan en el país. Estos programas se seleccionaron estratégicamente para que profesionales, que deseen terminar su carrera con un enfoque marítimo, lo puedan hacer. El objetivo de esta propuesta

consiste en ofrecer información a las instituciones para que se pueda establecer una interrelación entre las áreas del conocimiento de cada uno de los profesionales donde su trabajo conjunto promueva el desarrollo sostenible del océano.

Finalmente, se elaboró una propuesta de pregrado, conforme se estipula en el *Decreto reglamentario 1295 del 2010*. Para efectos prácticos del presente estudio, se tiene en cuenta algunos de dichos ítems (denominación, justificación, contenidos curriculares y el perfil ocupacional). Para el diseño de la malla curricular, son recomendados algunos cursos, los cuales se enfocan a las actividades económicas que se desarrollan en el territorio marino costero (industria naval, transporte marítimo, actividad pesquera, industria *offshore*, sector portuario) incluyendo algunos enfoques pertinentes con relación al componente ambiental (valoración económica ambiental, ecología y biología del recurso marino, contaminación marina). Desde lo social, no hay cursos específicos, sin embargo, está inmerso en algunos contenidos. Para cumplir con el contenido propuesto, se crean o se sugieren un total de 63 asignaturas (Baquero, Martínez, & Delgado, 2017).

3. ANÁLISIS ECONÓMICO

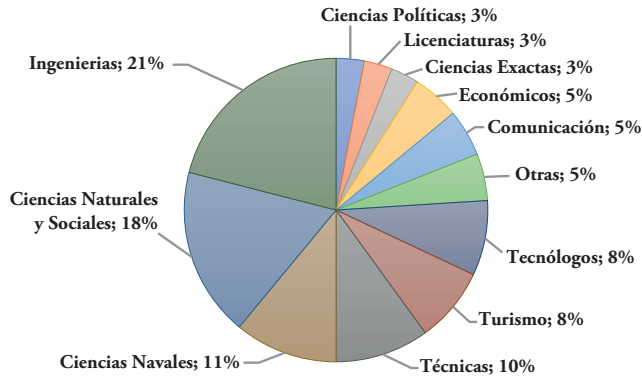
Del análisis económico se evidencia que la industria *offshore* y el sector puertos, son las actividades económicas, que más aportan a la economía del país; en menor escala, las actividades pesqueras y el transporte marítimo. Se demuestra así, la necesidad de desarrollar proyectos e incentivar la educación en programas de ciencias del mar y/o marítimas. Finalmente se realiza una tabla resumen de las problemáticas identificadas por subcomponente de la dimensión económica del presente estudio.

De acuerdo con la información encontrada en la revisión del aspecto económico, en cuanto a los requerimientos laborales del sector marítimo, por cada uno de los subsectores de pesca, puertos, defensa, industria naval, industria *offshore*, turismo, empresas prestadoras de servicios marítimos, empresas de transporte marítimo, universidades, instituciones científicas, instituciones ambientales, entidades estatales y fundaciones, se encontró que los programas académicos que presentan mayor demanda, en su orden, corresponden con:

- Ingenierías (Producción Acuícola, Agrícola, Agrónoma, Ambiental, Catastral y Geodesia, Civil, Sistemas, Eléctrica, Electrónica y

Telecomunicaciones, Minas, Forestal, Industrial, Mecánica, Metalurgia, Pesquera, Pecuaria, Química).

- Ciencias naturales y sociales (Acuicultura, Bioquímica, Botánica, Edafología, Meteorología, Pesquero, Agrología, Agronomía, Biología, Biología Marina, Ecología, Geografía, Geología, Hidrografía, Zoología, Zootecnia, Microbiología, Medicina Veterinaria, Derecho, Derecho Comercial y Derecho Internacional) especialmente por el desarrollo de la investigación.
- Ciencias navales y militares tales como: Meteorología, Oceanología, Oceanografía, especialización en Modelamiento Numérico de Variables Meteomarinas.
- Técnicos y tecnólogos. Se destacan Técnicos Mecánicos especialistas en área naval, Técnicos en Logística Portuaria y Pesquera, Tecnólogos Navales en Hidrografía y Oceanografía y control de tráfico marítimo. Los programas técnicos, fuera de los ofertados por las Escuelas Navales son: Técnica Profesional en Operación de Procesos Aduaneros y Técnico Profesional En Operaciones Portuarias, ofertados en Cartagena, Barranquilla, Pereira y Bogotá. Las tecnologías ofertadas a nivel nacional son: Tecnología en Desarrollo Ambiental y Sostenible (Barranquilla); Ecología y Manejo Ambiental (Cali); Manejo y Conservación de Suelos y Aguas (Cali); Acuicultura (Riohacha y Buenaventura); Gestión Naviera y Portuaria (Barranquilla, Cartagena y Sincelejo); Gestión Portuaria (Barranquilla), Logística Portuaria y del Transporte (Buenaventura) y Operación de Plantas Petroquímicas (Cartagena).
- Ciencias económicas que corresponden con administración de empresas, economía, contaduría pública, mercadeo, administración portuaria y logística internacional y comercio internacional.
- Programa académico de relaciones internacionales y ciencias políticas, específicamente en los subsectores de docencia, defensa, empresas prestadoras de servicios marítimos y empresas de transporte marítimo. Este programa va enfocado a mostrar los principales convenios que se han realizado con otros países para garantizar el comercio exterior.
- Licenciaturas en ciencias en educación familiar y social, biología y química, docencia agropecuaria, matemáticas, química, filosofía e idiomas, física, ciencias sociales, pedagogía, gestión del marketing.

Gráfica 1. Profesiones demandadas por el sector marítimo

Fuente: Elaboración propia

En cada uno de los subsectores estudiados se presentaron casos específicos. En el subsector pesca, se percibe la falta de tecnificación y conocimientos del periodo de veda de los recursos y lecturas de cartas marítimas, pues la mayor parte de la pesca se hace de forma artesanal por personas de los departamentos que solo cuentan con educación media. En el subsector puertos, se destaca que los profesionales han tenido que terminar sus estudios en el extranjero, pues el país no ofrece ni pregrados ni posgrados en esta área. En cuanto al subsector de industria *offshore*, se evidencia que son los profesionales del extranjero los que se encargan de desarrollar la industria, porque el país no cuenta con profesionales capacitados para ello, esto implica pérdidas económicas para Colombia, además de no cubrir con parte de la tasa de desempleo. En cuanto al subsector industria naval, únicamente una empresa en la región Caribe de Colombia cuenta con las capacidades para desarrollar la industria naval, lo cual sugiere que el país debe expandirse hacia la región del Pacífico y al archipiélago de San Andrés y Providencia.

De estos resultados obtenidos se puede concluir que la demanda profesional del país carece de formación marítima al no incluir programas académicos con énfasis marítimos y por lo tanto se forman profesionales sin las capacidades de desarrollar todas las potencialidades que presenta el océano. En la (Tabla 1), se presenta el diagnóstico del aspecto económico donde se establece la relación entre la problemática encontrada en cada subsector, con la estrategia educativa que se propone como solución para avanzar en el impulso de las áreas temáticas que se exponen en la *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros* (PNOEC), para lograr el desarrollo sostenible.

Tabla 1. Resultados del diagnóstico económico preliminar, estudio de mercado laboral

Subsector	Problemática – Sector Económico	Estrategias Educativas	Relación con la PNOEC
Instituciones científicas, ambientales y fundaciones	Gestión de Proyectos; Especialidades en: biodiversidad marina, biocomercio a partir de recursos hidrobiológicos, monitoreo de sistemas marino-costeros y su biodiversidad, acuicultura marina. Oceanología, con estudios de especialización en Modelamiento Numérico de Variables Metemarinas, Gestión de Zonas Costeras, Calidad Ambiental Marina, derecho marítimo, gobernanza y geopolítica costera y marina.	Actualización de contenidos en cursos existentes de Ingeniería Ambiental. Cursos de componente obligatorio en pregrado de Derecho.	Cultura, educación y ciencia marítimas
Turismo	Sobreexplotación de los recursos pesqueros y extracción de elementos de fauna y flora; Falta de sensibilización de los visitantes (contaminación por residuos sólidos, ampliación de senderos, compactación de suelos, ruido, extracción de material vegetal (entre otros); Pérdida de valores culturales.	Divulgación y publicidad de programas académicos como Ingeniería Pesquera e ingeniería acuícola.	Desarrollo Económico. Uso sostenible de la biodiversidad marina
Transporte Marítimo	No se cuenta con una marina mercante constituida, se debe reforzar el comercio exterior; relaciones internacionales, derecho comercial; administración portuaria y logística internacional.	Actualización de contenidos en cursos existentes de Relaciones Internacionales. Cursos de componente obligatorio en pregrado de Relaciones Internacionales. Cursos de posgrado en Ingeniería Civil y Mecánica.	Integridad y proyección del territorio marítimo. Desarrollo económico

Subsector	Problemática – Sector Económico	Estrategias Educativas	Relación con la PNOEC
Actividad Pesquera	Falta flota pesquera; así como personal con conocimientos, que contribuyan con el aprovechamiento adecuado del recurso pesquero; a su vez se carece de tecnificación en las prácticas de extracción. Carencia de oferta educativa en pesca, cartas marítimas y periodos de veda.	Elaboración de cursos cortos para aquellas personas que se dediquen a la pesca en los diferentes departamentos que presenten escasos recursos económicos.	Desarrollo económico
Industria Naval	Construcción de astilleros y embarcaciones.	Programas académicos en técnicos mecánicos especialistas en área naval. Cursos de posgrado en Ingeniería Civil y Mecánica.	Desarrollo económico
Sector Puertos	Diseño y construcción de puertos profundos y puertos secos.	Curso de componente obligatorio en pregrado de Ingeniería Civil. Cursos de posgrado en Ingeniería Civil.	Desarrollo económico. Integridad y proyección del territorio marítimo
Industria Offshore	Infraestructura, como: muelle de todo tipo de embarcaciones offshore, helipuertos, aprovisionamiento de combustible y agua, manejo de residuos sólidos y líquidos.	Cursos de posgrado en Ingeniería Civil y Mecánica. Actualización de contenidos en cursos existentes de Ingeniería Ambiental.	Desarrollo económico. Integridad y proyección del territorio marítimo

Subsector	Problemática – Sector Económico	Estrategias Educativas	Relación con la PNOEC
Sector Tecnología	Del sector tecnología, las 11 empresas contactadas, son internacionales, las cuales en su gran mayoría comercializan sus productos en Colombia.	Curso de componente obligatorio en pregrado de Administración de Empresas.	Integridad y proyección del territorio marítimo. Desarrollo Económico.
Entidades Estatales	Gestión en el desarrollo de políticas que promuevan el desarrollo sostenible del océano y modelos de ordenamiento marino costero y valoración económica.	Actualización de contenidos en cursos existentes de Ingeniería Ambiental. Curso de componente obligatorio en pregrado de derecho.	Fortalecimiento de la gobernanza marino-costera. Integridad y proyección del territorio marítimo

Elaboración propia con base en información explorada

4. ANÁLISIS AMBIENTAL

En el aspecto ambiental se hizo un reconocimiento del estado de los recursos con información proporcionada por el área que evalúa el índice de la salud de los océanos en la Comisión Colombiana del Océano. A continuación, se presentan los resultados que se obtuvieron en la revisión general de temáticas en el aspecto ambiental.

El Índice de Calidad de Aguas Marinas y Costeras (ICAM) muestra las condiciones naturales y el impacto antropogénico sobre el recurso hídrico marino en una escala de cinco clases de calidad definidas de 0 y 100. El ICAM contempla ocho variables o parámetros que corresponden con oxígeno disuelto, pH, nitratos, ortofosfatos, sólidos suspendidos, hidrocarburos disueltos y dispersos y coliformes termotolerantes que son integradas con ponderaciones en una ecuación de promedio geométrico ponderado. De este modo, se representan las variables en función de los valores de referencias de normas nacionales o internacionales para la preservación de la flora y fauna (Casas, 2014).

A partir del índice, se analiza que los departamentos de Antioquia, Chocó, Nariño y Valle del Cauca están definidos por tener el agua con muchas restricciones de uso, se observa que la mayoría de estos departamentos pertenecen a la región Pacífica, que como se evidencia en el aspecto social son los departamentos con mayor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas, además del bajo desarrollo y la pobreza. En cuanto a los departamentos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Atlántico, Bolívar, Cauca, Córdoba y La Guajira, el índice arroja que el agua conserva buenas condiciones y pocas restricciones de uso, en este caso la mayoría de los departamentos pertenecen a la región Caribe, que cuenta con plantas de tratamiento, mayor cobertura de servicios públicos y el sector económico se encuentra más desarrollado.

El estado de la calidad de agua marina en cada departamento, implica atraso en el aspecto económico, por tanto, es clave la formación de profesionales que atiendan esta problemática, como ingenieros ambientales en el tratamiento de aguas marinas y costeras e ingenieros civiles que diseñen plantas de tratamiento acordes con las necesidades requeridas por el sector marítimo.

Ahora bien, en cuanto a la erosión costera, se describen tres impactos nombrados por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras

(Invemar) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible: la pérdida de superficie, valor económico, social o ambiental, la destrucción de las defensas costeras naturales por los temporales y el deterioro de las obras de protección, estas últimas, favorecen el riesgo de inundación (Las empresas de transporte marítimo cumplen con la función de movilizar personas, mercancías en estado líquido o sólido, de un lugar geográfico a otro por el mar, es decir, que requieren de las construcciones navales, esta actividad se realiza de forma , s.f.).

En este sentido, se encuentra que la región Caribe presenta el 47% de su línea de costa erosionada, la región Pacífica 24% y la región Caribe Insular 31%, es decir, se representa en cada región el porcentaje de los riesgos mencionados con anterioridad, hechos que impiden el desarrollo integral del sector marítimo. Para mejorar esta situación, se debe plantear un curso en programas académicos como ingeniería ambiental, geología y topografía que estén en capacidad de realizar gestión costera, mitigar los factores naturales y prevenir los antropogénicos (Las empresas de transporte marítimo cumplen con la función de movilizar personas, mercancías en estado líquido o sólido, de un lugar geográfico a otro por el mar, es decir, que requieren de las construcciones navales, esta actividad se realiza de forma , s.f.).

En cuanto a las especies invasoras los impactos económicos se relacionan con daños en infraestructuras del sector marítimo, también afectan a los recursos pesqueros que se encuentran en la cima de la cadena alimenticia, es decir, se tienen repercusiones devastadoras en las actividades pesqueras de las regiones con presencia de especies invasoras. En el aspecto sanitario pueden ocasionar enfermedades graves en los seres humanos e incluso la muerte (Ucrós, 2015).

La región Caribe cuenta con el mayor porcentaje en presencia de especies invasoras, le siguen la región Pacífica y la región Caribe Insular, por tanto, es urgente que los profesionales de programas académicos tales como biología, biología marina, ecología de zonas costeras, oceanografía, ecología, generen investigación y posibles soluciones a esta problemática. Los corales representan grandes beneficios para los países. Por su integridad ecológica, estos pueden sostener una industria pesquera y alimentación de un país, sirven de hábitat para muchas especies marinas de consumo humano con gran importancia económica, proveen protección a las costas de la erosión y los embates de las olas, son fuente de recreación y estimulan el turismo (Fuerzas Militares de Colombia, 2010).

Al realizar un análisis de los diferentes informes emitidos por Parques Nacionales Naturales se destacan algunas de las problemáticas más relevantes de los ecosistemas marinos, representadas de la siguiente forma (Baquero, Martínez, & Delgado, 2017):

- Arrecifes de Coral: sobrepesca, pesca con artes y métodos inadecuados, extracción de material y especies de origen coralino, sedimentación, alta intensidad de uso turístico, vertimientos y disposición de residuos sólidos. Práctica subacuática inadecuada, contaminación por hidrocarburos y/o aceites, contaminación acústica.
- Bosque de Manglar: relleno, tala, vertimientos, alta intensidad de uso turístico, vertimientos, sedimentación, extracción de material, sobrepesca y métodos inadecuados de pesca, construcción de muelles y espolones, quemas, contaminación acústica praderas de fanerógamas: introducción de especies, algas tóxicas, práctica subacuática inadecuada, contaminación acústica.
- Lagunas Costeras: actividades náuticas (alta velocidad de embarcaciones, anclaje, carreteo), sedimentación, pesca, vertimientos, práctica subacuática inadecuada, contaminación por hidrocarburos y/o aceites
- Bosque Seco Tropical: disposición inadecuada de residuos sólidos, tala, ganadería, agricultura, quemas, contaminación acústica
- Litoral rocoso y arenoso: erosión, disposición de residuos sólidos, Extracción de material biológico y mineral, contaminación por hidrocarburos y/o aceites, contaminación acústica, colisión

El análisis anterior muestra el atraso que presenta el país en cuanto al desarrollo de los departamentos costeros, pues algunos de estos se constituyen como los más pobres del país. Es urgente la formación de profesionales que se encarguen de subsanar estas debilidades y se potencie el desarrollo económico del océano.

Las problemáticas encontradas se compararon con las áreas temáticas que la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros proponen desarrollar, por tanto, se escogieron los programas académicos pertinentes como estrategias de solución educativas y el análisis se realizó únicamente para esos programas. Las estrategias van encaminadas a la actualización de contenidos en cursos establecidos y creación de cursos con enfoques marítimos. En la (Tabla 2), se presentan las principales problemáticas

identificadas en el diagnóstico ambiental, la alternativa de solución y el área temática de la PNOEC.

5. ANÁLISIS SOCIAL

Finalmente, el diagnóstico social, se llevó a cabo con información recopilada del Ministerio de Salud y del Departamento Nacional de Estadística – Dane. En este diagnóstico se evaluaron los departamentos costeros del país que presentaron necesidades básicas insatisfechas, viviendas con déficit, cobertura de servicios públicos como alcantarillado, acueducto y aseo. Lo anterior, con el fin de conocer la relación existente entre las falencias de cada uno de los departamentos y su relación con las bajas tasas de alfabetismo en el país, para que a partir de ello se planteen cursos a los que puedan acceder aquellas personas de escasos recursos y se promueva el desarrollo económico del país. Es posible reconocer que la mayoría de los departamentos costeros se encuentran con necesidades básicas insatisfechas, déficit de vivienda, baja cobertura de servicios públicos, sin embargo, resaltan los departamentos de Chocó, La Guajira, Córdoba y Sucre, por lo que esta situación de pobreza también puede estar relacionada con el bajo desarrollo del recurso marítimo y debe ser tratado con estrategias educativas.

En cuanto a la cobertura de servicios públicos, es importante resaltar que ninguna de las tres regiones tiene un cubrimiento mayor al 60%, es decir, que las aguas residuales domésticas e industriales pueden llegar directamente al mar o al océano sin ningún tipo de tratamiento, esto a su vez refleja el retraso en el que se encuentran las regiones costeras del país.

En una visión general, es mayor el porcentaje de personas que no cuentan con ningún nivel educativo; tal es el ejemplo de la Guajira, que solo el 7% de la población cuentan con estudio en pregrado, tecnólogo o técnica, mientras que el 46% no cuenta con ningún nivel. Cabe destacar que los municipios costeros del departamento de Bolívar, el 10 % de la población, cuenta con estudios a nivel profesional, así como San Andrés Isla, el 13% son personas con nivel profesional de estudio, sigue Magdalena con el 6% de la población en este nivel de educación. A nivel de posgrado se destaca los municipios costeros del departamento del Atlántico, en el cual el 2% de su población cuentan con este tipo de nivel en educación contrario a los otros departamentos que cuentan con 1% y 0% (Dane, 2015).

En la (Tabla 3), se relacionan los vacíos encontrados con las estrategias educativas y su relación con la *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros* – PNOEC, con el fin de resaltar los temas marítimos que deben ser desarrollados de forma sostenible.

Tabla 2. Resultados del diagnóstico ambiental preliminar de las regiones costeras

Aspectos ambientales	Problemática Sector - Ambiental	Estrategias Educativas	Relación con la PNOEC
Erosión costera Disposición de los residuos	Gestión costera	Cursos de componente flexible en pregrado de Ingeniería Ambiental	Fortalecimiento de la gobernanza marino costera
Calidad del agua marina Sobrepesca Turismo	Protección y preservación del medio ambiente marino.		Desarrollo del medioambiente oceánico y costero.
Calidad del agua Disposición de los residuos	Prevención, mitigación y recuperación del medio ambiente marino por contaminación proveniente de los ríos del interior del país.	Actualización de contenidos en cursos existentes de Ingeniería Ambiental.	Fortalecimiento de la gobernanza marino costera
Eventos extremos	Adaptación al cambio climático		Fortalecimiento de la gobernanza marino costera
Especies invasoras Extracción de materiales	Valoración económica de los ecosistemas marinos del país.	Actualización de contenidos en cursos existentes de Economía.	Desarrollo Económico. Uso sostenible de la biodiversidad marina
Extracción de minerales e hidrocarburos	Generación de energía con fuentes renovables. Profesionales capacitados para adelantar evaluaciones ambientales, para el aprovechamiento del potencial mineralógico, hidrocarburífero y energético	Cursos de componente flexible en pregrado de Ingeniería Ambiental	Desarrollo económico. Integridad y proyección del territorio marítimo

Fuente: elaboración propia derivada del análisis de la información consultada.

Tabla 3. Resultados del diagnóstico social preliminar de las regiones costeras.

PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	ESTRATEGIAS EDUCATIVAS	Relación con la PNOEC
Se requieren profesionales con capacidades de generar desarrollo sostenible en el océano, para reducir el porcentaje de pobreza encontrado en algunos departamentos de las regiones costeras.	Actualización de contenidos en cursos existentes y creación de cursos con enfoques marítimos en Ingeniería Ambiental, Ingeniería Civil, Derecho, Economía, Ingeniería mecánica y promoción de programas académicos ya existentes	Importancia de una política del océano. Colombia como potencia media oceánica

Fuente: elaboración propia derivada del análisis de la información consultada.

6. PROPUESTAS

Al considerar todas las necesidades de los aspectos económico, social y ambiental para que la educación funcione como ente unificador y se logre el desarrollo sostenible de los mares, se proponen estrategias educativas las cuales hacen referencia a tres formas específicas de incluir contenidos con énfasis marítimo en la educación superior. Estas estrategias corresponden con: creación de cursos en pregrado y posgrado, que pueden ser de carácter flexible (cursos electivos), o, de carácter obligatorio que corresponde con información que todo profesional debe saber. La segunda estrategia hace referencia a la actualización en cursos existentes con la inclusión de contenidos con enfoques marítimos, la tercera, se encamina a la promoción de programas académicos ya existentes en el sector marítimo, con el fin de incentivar a los estudiantes a participar de ellos. La última estrategia consiste en crear nuevos programas académicos de pregrado en ciencias del mar que respondan a las necesidades del país.

Respecto a la creación de cursos en pregrado de carácter obligatorio, se encuentran los siguientes:

En Derecho se propone el curso de Derecho marítimo y cuestiones de actualidad en el Derecho del Mar, donde se plantean contenidos de valoración de la normativa marítima ya existente en Colombia y en el plano internacional, así como la creación de normativa para la protección de la reserva de la biosfera a partir de revisiones de las categorías internacionales para conocer qué se permite y qué no.

En Ingeniería Civil se debe incluir un curso sobre puertos en el que se promueva la tipología de puertos, planificación de la demanda y el tráfico, planificación estratégica, puertos comerciales, análisis de capacidad portuaria, puertos deportivos y construcción de puertos profundos.

En Administración de Empresas se propone la implementación del curso administración marítima en el que se evalúa la financiación naval, análisis de balances, estados financieros de empresas navieras, análisis de inversiones, valoración de empresas, suspensión de pagos y quiebra, macroeconomía, aplicación al sector marítimo, administración portuaria, administración oceánica y del medio ambiente y administración logística de buques.

En Relaciones Internacionales los cursos que se deberían implementar son: Derecho Comercial Internacional (transacción, transporte de mercancías, convenciones internacionales, delimitación de responsabilidades) y asuntos del mar y marítimos (política marítima comunitaria, seguro marítimo, reaseguro de transportes).

Frente a la creación de cursos de componente flexible se proponen los siguientes:

En Ingeniería Ambiental se plantearon tres cursos electivos, nombrados como: La protección y preservación del medio marino y el Derecho del Mar, impacto ambiental en la industria *offshore* de petróleo y gas y la gestión integrada de zonas costeras. El primer curso hace referencia a los dictámenes de la OMI sobre reclamaciones por contaminación marina y gestión de aguas de lastre. El segundo describe los impactos de las actividades humanas, herramientas de ordenamiento de territorio, cambio climático, oportunidades económicas, entre otras. El último propone la evaluación de impacto ambiental, estudio de las fases de los proyectos, determinantes y riesgos ambientales, principios y métodos de control y vigilancia.

En Relaciones internacionales se plantearon dos cursos electivos o de componente flexible, titulados “Desarrollo Ejecutivo en el Sector Marítimo y Seguridad Integral Marítima”. El primero hace referencia al papel de la dirección ejecutiva y los retos actuales en el sector marítimo mundial. El segundo propone ejercer el control del mar, realizar la interdicción marítima y proteger los recursos de la zona económica exclusiva y sus usos.

En Ingeniería Civil se proyecta un curso electivo en obras de protección costera. Este curso propone abordar temas sobre la importancia

de la costa y de los ambientes costeros, usos y tipos de la franja costera y las playas, tipos y funciones de estructuras de protección costera, proceso de planeación y diseño de estructuras de protección costera.

Referente a la estrategia educativa que corresponde con la actualización de contenidos con enfoques marítimos en cursos existentes de programas de pregrado se presentan los siguientes:

En Ingeniería Ambiental se propone la inclusión de contenidos marítimos en los siguientes cursos: gestión del riesgo (eventos extremos, incorporación de riesgos en el POT); climatología y meteorología (impactos sobre los fenómenos oceánicos, erosión costera, oportunidades económicas, adaptación); energías renovables (tecnologías limpias, combustibles alternativos, estudio de energías renovables); impacto ambiental (límites para la explotación de los recursos marinos no renovables, capacidad de los recursos); soluciones ambientales (interacción entre sistemas y procesos naturales, protección de bienes ambientales y naturales); hidrología y química del agua (procesos hidrológicos en el océano; procesos de intercambio de oxígeno con los océanos y ordenamiento del territorio marítimo); salud ambiental (medidas preventivas para clasificar y transporte de cargas que pueden generar riesgos) y tratamiento de aguas residuales (metodología del sistema de tratamiento de aguas marinas y costeras).

En Economía, los cursos existentes en los que se plantea la inclusión de contenidos marítimos corresponden con: economía ambiental (valoración económica de los ecosistemas marinos) y mercado de capitales y riesgos financieros (evaluación de inversiones en el transporte marítimo).

La estrategia educativa que corresponde con la creación de cursos para posgrado se realizó para los programas académicos que se describen a continuación:

Ingeniería Mecánica: Curso de posgrado en construcciones navales (construcción y mantenimiento de astilleros y embarcaciones (buques)).

Ingeniería Civil: Curso de posgrado en puertos secos (diseño y construcción de puertos secos, de acuerdo con las necesidades que presenta el país).

Ante la tercera estrategia educativa acerca de la promoción de programas académicos ya existentes en el sector marítimo, se propone

impulsar Ingeniería pesquera e Ingeniería acuícola, así mismo, las técnicas y tecnologías en ciencias del mar ofertadas por el Sistema Nacional de Aprendizaje (Sena) en Santa Marta y Buenaventura. Para promoverlas se deben elaborar cursos cortos que generen interés en la población a participar en estos programas, ya que algunas de las instituciones que ofrecen estas técnicas y tecnologías en el sector marítimo están cerrando sus programas por deserción estudiantil. Lo anterior, se traduce en un llamado de atención para que se propongan nuevas estrategias de difusión que incentive a los jóvenes a participar de ellos.

Finalmente, la última estrategia hace referencia a la creación de un nuevo programa académico de pregrado que incentive el desarrollo de los subsectores que le aportan mayor economía al país que corresponden con Industria Naval, Industria *Offshore* y puertos.

En función de aportar una solución al conjunto de problemáticas que se evidenciaron en el diagnóstico de los componentes económico, ambiental y social del sector marino costero, asociados con la poca oferta de los programas académicos para contribuir con el progreso del recurso marino donde los resultados muestran que no se está apuntando a la promoción del desarrollo sostenible del océano, se propone la creación de un programa en ciencias del mar y/o afines, que reúna dichas problemáticas, y contribuya con el sector marino costero del país. Conforme con lo establecido en la metodología del presente trabajo, la propuesta es: Ingeniería de mares y costas.

Con la ingeniería en mares y costas, como estrategia educativa, se busca afianzar los conocimientos con relación al desarrollo de las actividades económicas del sector y los componentes ambiental y social del ámbito marino costero; ofreciendo una estructura que contribuya con la organización del sector marino.

CONCLUSIONES

Así, atendiendo a la problemática central, que consiste en la falta de desarrollo y explotación del potencial que presenta el territorio marítimo de Colombia acorde con las capacidades, necesidades y retos del país en el siglo XXI, se debe trabajar sobre su reconocimiento para lograr un mejor desarrollo económico en el país. En este sentido la educación presenta un papel fundamental, pues debe incluir en la educación superior nacional

contenidos de temas marítimos, que a su vez, permitan formar a los profesionales con las capacidades para desarrollar las potencialidades que ofrece el océano.

Respecto a lo anterior, se planteó la actualización de los programas de pregrado correspondientes con ingeniería ambiental, economía, ingeniería civil, relaciones internacionales, derecho y administración de empresas, además se plantean cursos de posgrados para los programas académicos de ingeniería mecánica e ingeniería civil.

Al realizar el estudio en cada uno de los aspectos, económico, social y ambiental, se evidenció que el país demanda un alto porcentaje de profesionales con formación marítima. La falta de reconocimiento del territorio marítimo ha hecho que sean pocos los interesados en investigar y trabajar en este campo. En el aspecto social, este hecho, conlleva repercusiones, pues los departamentos costeros presentan altos índices de pobreza, porque no han explotado el recurso marítimo y si lo hacen, no es de forma adecuada, generando a su vez, impactos ambientales como los evaluados, retrasando el desarrollo del sector. Por otra parte, los profesionales que deberían estar en capacidad de atender esas problemáticas, en algunos casos, no cuentan con los conocimientos específicos para hacerlo. Por tanto, el océano no se ha aprovechado de forma sostenible. De manera que, considerando esta problemática, sería pertinente que el país comience a formar profesionales con enfoques marítimos y el interés no sea únicamente de pocas instituciones.

Finalmente, con este estudio, se puntualiza la importancia de incluir contenidos marítimos en algunos programas académicos de Educación Superior, mediante la implementación de cursos para los estudiantes con el fin de formar profesionales, técnicos o tecnólogos con énfasis marítimos. Se debe tener en cuenta que estas pautas corresponden con lineamientos generales que las universidades o las instituciones académicas tendrán de insumo o apoyo para su implementación. Para que este proyecto entre en acción se deben establecer planes de difusión en medios publicitarios para incentivar a los estudiantes y se debe fortalecer a las instituciones con invitaciones a eventos que traten temáticas sobre la importancia que reviste el mar para el desarrollo sostenible del país.

REFERENCIAS

- Baquero, J. F., Martínez, A. F., & Delgado, N. (2017). *Diagnóstico del sector Marítimo en sus componentes Social, Ambiental y Económico para el Diseño de Estrategias Académicas en Educación Superior, Encaminadas a Contribuir con la Promoción del Desarrollo Sostenible del Océano en Colombia*. Bogotá, D.C.: Comisión Colombiana del Océano.
- Casas, D. A. (2014). *Puertos Marítimos*. Bogotá, D.C.: DANE.
- Comisión Colombiana del Océano. (2006). *Historia del desarrollo marítimo en Colombia - Tomo II*. Bogotá, D.C.: Secretaría Ejecutiva CCO.
- Comisión Colombiana del Océano. (2014). *Política Nacional del Océano y de los espacios costeros*. Bogotá, D.C.: Secretaría Ejecutiva CCO.
- Dane. (2015). Encuesta de Calidad de Vida 2015. Bogotá: Dane.
- Dirección General Marítima. (2015). Las empresas de transporte marítimo cumplen con la función de movilizar personas, mercancías en estado líquido o sólido, de un lugar geográfico a otro por el mar, es decir, que requieren de las construcciones navales, esta actividad se realiza de forma . (s.f.). *Empresas de transporte marítimo*. (Dirección General Marítima) Recuperado el 28 de Noviembre de 2015, de <https://www.dimar.mil.co/content/empresas-transporte-mar%C3%ADtimo>
- Fuerzas Militares de Colombia. (2010). *Naturaleza jurídica y funciones de cometido estatal*. Bogotá, D.C.: Armada Nacional.
- Mariño, A. A., & Fernandez, D. J. (2006). *El mar: una opción de competitividad olvidada*. Bogotá, D.C.: Innovar.
- Reina, M. (2013). *Importancia de la alianza Pacífico para Colombia* . Bogotá, D.C.: Proexport .

Ucrós, C. (2015). *Importancia de la explotación offshore en Colombia*. Bogotá, D.C.: La República.

CAPÍTULO X

PATRIMONIO CULTURAL SUMERGIDO

JULIO MONROY SILVERA*
CÉSAR GRISALES LÓPEZ**
HERMANN LEÓN RINCÓN***

1. INTRODUCCIÓN

Desde los mismos orígenes de la navegación y los asentamientos humanos en las costas, el rescate de las posesiones perdidas en los océanos ha sido un tema controversial y que además ha generado grandes avances en casi todos los frentes de las ciencias: su exploración, localización, estudio, extracción, además de los aspectos legales, culturales y económicos atados a ellos, hacen del Patrimonio Cultural Sumergido un tema del más alto nivel de complejidad.

En el presente capítulo se realizan dos aproximaciones al tema de Patrimonio Cultural Sumergido: la primera, desde el contexto científico, donde se realiza una descripción general sobre cómo la humanidad realizó el recorrido desde la exploración de los océanos hasta el descubrimiento de sitios arqueológicos en los fondos marinos. La segunda, realiza un

* Capitán de Corbeta de la Armada República de Colombia. Oceanógrafo Físico, Especialista en Política y Estrategia Marítima y Docente de Cátedra (Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla). Jefe del Área de Oceanografía Operacional del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe (CIOH).

** Capitán de Corbeta de la Armada República de Colombia. Oceanógrafo Físico y Especialista en Política y Estrategia Marítima (Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla); Capitán de Puerto de San Andrés de Tumaco (Nariño).

*** Capitán de Navío de la Armada República de Colombia. Oceanógrafo Físico (Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla); Magister en Gobierno y Políticas Públicas (Universidad Externado de Colombia); Director del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe (CIOH).

breve análisis de la evolución normativa a nivel internacional y describe el contexto específico para Colombia en materia de Patrimonio Cultural Sumergido, los marcos normativos con la Constituciones Políticas de 1886 y 1991 y se realiza una comparación con la Convención de la Unesco para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001.

2. CONTEXTO CIENTÍFICO DE LA EXPLORACIÓN DE LOS FONDOS MARINOS

Los grandes hallazgos de naufragios antiguos y vestigios de civilizaciones sumergidas en los océanos han tenido su máximo esplendor a partir del siglo XX. Entre 1910 y 1990, la ciencia y tecnología para la exploración submarina avanzó de forma vertiginosa, lo que llevó a un conocimiento de los fondos marinos nunca sospechado en los 4000 años que precedieron.

Desde que existe la navegación se han conocido los riesgos asociados a esta actividad, por lo cual el conocimiento de las profundidades ha sido siempre una prioridad. Se tiene registro de que los remeros y bateleros egipcios de alrededores del año 2000 a.C. utilizaban varas largas y sus propios remos para realizar sondeos de los fondos por donde navegaban, siendo esta información determinante para el desarrollo de esa y otras civilizaciones que utilizaban el mar para sus fines comerciales. Podría decirse que desde las culturas de la antigüedad surgieron las bases de lo que conocemos ahora como *hidrografía*.

Pasaron muchos siglos y el único adelanto que tuvo la técnica de la vara en el agua fue el pasar a realizar sondeos con una cuerda y un peso en un extremo. Esta técnica de *línea y plomada* (*line and sinker* en inglés) tenía un mayor alcance que una vara o cualquier objeto rígido, y consistía en algo muy elemental: cuando el peso tocaba el fondo se medía toda la parte mojada de la cuerda. Esta técnica ayudó mucho a los navegantes hasta el siglo XIX y fue muy útil, por ejemplo, para conocer los riesgos en aguas poco profundas en las campañas colonizadoras del nuevo mundo (Dierssen y Theberge, 2014).

A pesar de los moderados progresos, la línea y la plomada de finales del siglo XIX ya contaba con uno de los primeros desarrollos tecnológicos en el campo del estudio de los fondos oceánicos, una modificación llamada *cuerda de piano*. Esta ya observaba un mecanismo de descenso y ascenso de

la línea, un material no orgánico y más rígido para la línea y un contador de longitud de línea soltada, lo que hacía más eficiente el trabajo. Este método fue utilizado en esa época para realizar las primeras cartas náuticas formales en el mundo, con las rutas comerciales transoceánicas más importantes y también con el interés del despliegue de cables telegráficos submarinos.

Pero la línea y plomada tenía la desventaja del gran error que incorporaba a la medición por cuenta de la deformación de la cuerda con la profundidad. A pesar de los avances en los materiales, ni siquiera la cuerda de piano podía evitar tener este error, asociado al movimiento continuo del barco a merced de las corrientes y el oleaje y de las corrientes submarinas que actuaban sobre la línea (Vilming, 1998).

Posterior al accidente del Titanic en 1912, creció el interés de las flotas comerciales por poder prever los peligros a la navegación por *icebergs* en el Atlántico Norte. Esto llevó a poner en práctica la hipótesis de que el sonido, del cual ya se conocía que se desplazaba más rápido en el agua, podía ser usado para medir distancias calculando de algún modo el tiempo de retorno de un eco. Fue así como en 1914, por parte de una iniciativa privada de la empresa que en la actualidad se conoce como Raytheon Inc. (uno de los actuales mayores fabricantes de equipos de navegación), se desarrolló un tipo de hidrófono alimentado por un generador eléctrico en un barco. Este hidrófono era básicamente un parlante de sonido, con un diafragma que vibraba ante el estímulo de la corriente eléctrica, produciendo un sonido con una frecuencia específica y del mismo modo, al recibir un eco, vibraba el diafragma pudiendo ser traducido a impulsos eléctricos (Monroy y Alvarado, 2016).

Al ser sometido a pruebas con grandes témpanos de hielo en el Atlántico Norte, el nuevo sistema pudo lograr la primera detección acústica de un objeto distante calculando el tiempo de viaje del sonido en el agua. Sumado a este gran logro, los investigadores se dieron cuenta accidentalmente de que recibían otros ecos adicionales provenientes del fondo oceánico. En este momento de la historia se descubrió que se podía dirigir este haz de sonido directamente hacia el fondo del mar y saber con mucha precisión cuál era la profundidad: había nacido *la ecosonda* (Dierssen y Theberge, 2014).

Con su origen, la ecosonda rápidamente reemplazó el anterior sistema de línea y plomada, siendo rectificadas los cálculos de profundidades y

la ubicación de los peligros a la navegación, dando inicio a una era de extensas exploraciones del fondo oceánico, en un principio llevados a cabo para salvaguardar a los barcos de los cambios de fondo y obstáculos que representasen peligros para la navegación. Paulatinamente, los estudios del lecho oceánico fueron develando nuevas características, como por ejemplo el primer monte submarino descubierto en 1933 frente a las costas de Estados Unidos en el océano Pacífico. Antes de este hallazgo, no se pensaba que el fondo marino tuviera mayores accidentes geomorfológicos en mar abierto. Esta geoforma submarina fue oficialmente nombrada *Monte Submarino Davidson* en 1936 en honor a George Davidson, su descubridor. Esta fue la primera característica subacuática en recibir la designación como “Monte Submarino” (NOAA, 2013).

Desde esta época, al parecer cada expedición traía consigo nuevos descubrimientos de características que estuvieron escondidas para la humanidad durante milenios. Las expediciones geológicas para extender cables submarinos en todos los océanos, mostraban en la mitad del océano Atlántico extrañas formas y elevaciones nunca antes vistas, hasta que en el año 1959 Bruce Heezen y Marie Tharp, entre otros investigadores, pusieron en evidencia una larga formación montañosa subacuática de una extraordinaria longitud que dividía la cuenca Atlántica en dos: hallaron que había relación de esta elevación con otras que también atravesaban completamente las demás cuencas, descubriendo las *dorsales oceánicas*. Fue así que se dio el más grande descubrimiento submarino de la historia, hallando los sitios precisos donde nacía la corteza superficial del planeta, lo cual confirmó la teoría de la deriva continental propuesta por Alfred Wegener en 1912 (Doel et al., 2006).

Los sistemas de ecosondas ya habían probado ser lo suficientemente efectivos para fines prácticos durante gran parte del siglo XX, lo cual tuvo un punto de gran impulso con la era de los microcircuitos y la computación. Fue así como en los años setentas nacieron los sistemas acústicos multihaz, con los cuales se puede adquirir el 100% de la información del fondo marino que se desee explorar. Estos sistemas incluyen no solo ecosondas multihaz, sino otros equipos especializados como el *sonar de barrido lateral* (Tyce, 1986).

Todo este avance en ciencia y tecnología aplicada a la exploración de los fondos marinos prontamente encontró otras aplicaciones durante el siglo XX. Al tener la capacidad de conocer datos de mayores profundidades, fue

posible encontrar artefactos y naufragios antiguos que fueron dados por perdidos en su momento. Un ejemplo tangible de esto es el hundimiento del galeón *Nuestra Señora de Atocha* ocurrido en 1622 frente a las costas de la Florida (EE.UU.), el cual fue hallado en 1985 después de una combinación de técnicas exploratorias que demoró alrededor de 16 años.

2.1. La arqueología submarina

Desde que existe la navegación, ha existido el salvataje o salvamento, consistente básicamente en la recuperación de bienes hundidos parcial o totalmente en los cuerpos de agua (ONU, 1989). El salvataje desde sus inicios estuvo limitado a aguas poco profundas, donde se dan las condiciones para hacer los objetos alcanzables para los humanos. Con el desarrollo del buceo autónomo en los años cincuenta, se pudo incrementar la capacidad de alcanzar bienes sumergidos en el mar, dando inicio a un nuevo espectro de trabajo para la arqueología: la arqueología submarina, aquella que busca entender los contextos históricos bajo el mar.

Para el arqueólogo, la mejor herramienta son sus manos y su vista, por lo que el buceo autónomo (aquel realizado por una persona con un tanque de aire) dio la facultad de llevar el estudio arqueológico a las profundidades. Sin embargo, la limitación de las profundidades y tiempos de buceo, así como la ausencia de luz en ciertas condiciones de turbidez y profundidad, puso en evidencia las limitaciones de la exploración de sitios arqueológicos en el mar.

Paralelamente a la lenta evolución de la arqueología submarina, se fueron desarrollando a un ritmo más acelerado diferentes herramientas de exploración oceanográfica como los *batiscafôs*, vehículos submarinos tripulados con los que se pudieron alcanzar profundidades increíbles, llegando a explorar el límite mismo de los fondos oceánicos (aproximadamente 11 km) en 1960 con el batiscafo “Trieste”.

Pese a los avances de las herramientas y métodos subacuáticos de la oceanografía en la segunda mitad del siglo XX, estos no parecían muy útiles para la arqueología, donde se acostumbra a la precisión en los procedimientos que buscan por encima de todo preservar sin daño todos los objetos a estudiar. En las décadas de los años setenta y ochenta, tuvieron lugar grandes avances en la *robótica submarina* con el diseño y construcción de los primeros vehículos remotamente operados (ROV, por

sus siglas en inglés) que permitieron realizar tareas cada vez más precisas en los fondos marinos, pudiendo controlar los sistemas de propulsión de los aparatos para mantenerlos estables a profundidad y el diseño de cámaras y brazos mecánicos con los que se pudiera dominar todo el entorno abisal. Fue así como en 1973 se dio una de las primeras uniones efectivas entre la oceanografía y la arqueología con el hallazgo de dos naves de guerra norteamericanas que fueron hundidas en el Lago Ontario durante la guerra de 1812, el *USS Hamilton* y el *USS Scourge* que más tarde seguirían siendo examinadas y documentadas incluso por el renombrado explorador Jacques Cousteau (*The City of Hamilton*, 2016). A partir de esta época se considera que dio inicio lo que algunos expertos llaman *arqueología oceanográfica*, en virtud de que para poder explorar contextos históricos en profundidad se hace necesario sortear con el entendimiento de la columna de agua y superar la separación entre el investigador y su objeto de estudio con el uso de instrumentos oceanográficos.

3. EL CONTEXTO JURÍDICO DEL PATRIMONIO CULTURAL SUMERGIDO

3.1. Antecedentes globales

Las primeras acciones específicas con miras a la conservación de Patrimonio Cultural Subacuático en tiempos modernos en el mundo se pueden rastrear hasta la década de 1960, en Australia. El Estado de Australia Occidental introdujo una primera legislación en 1964 con el *Museum Act Amendment Act*, que trataba específicamente sobre naufragios holandeses de los siglos XVII y XVIII; este fue seguido por el *Maritime Archaeology Act* de 1973 que extendía la protección a todos los barcos hundidos antes de 1900. Estas acciones, llevaron a que el Gobierno Central de Australia (Commonwealth) emitiera el Historic Shipwrecks Act en 1976 que incluía todo el territorio marítimo de Australia, incluyendo la isla Norfolk (Staniforth, Hunter, & Jateff, 2009). La razón por la cual se inició este proceso normativo en Australia tuvo que ver con la gran cantidad de naufragios de barcos de la Compañía Holandesa de las Indias Orientales de los siglos XVII y XVIII que frecuentemente se accidentaban frente a costas australianas en su ruta hacia Indonesia a través del Cabo de Buena Esperanza en dirección Este (Martín, 2015).

En 1989, Suráfrica y Reino Unido suscribieron un acuerdo para preservar el sitio del hundimiento del navío británico *Birkenhead*, el cual se hundió frente a las costas de Cabo Colony (Sudáfrica). Este era un barco del siglo XIX que zozobró el 26 de febrero de 1852 con 445 personas a bordo, quedando asentado a 1.500 m de profundidad (Martín, 2015). En este mismo sentido, otro acuerdo bilateral fue suscrito entre Estados Unidos de América y Francia el 3 de octubre de 1989 llamado *CSS Alabama Wreck Protection Agreement* con el cual se estableció una protección especial al naufragio del buque de guerra *Alabama* junto a todo su contenido, hundido por el *USS Kearsarge* en aguas francesas en 1864, durante la guerra civil norteamericana (Naval History & Heritage Command US Navy, 2013).

Así como los anteriormente mencionados, existen más instrumentos legales en el mundo, en su mayor parte bilaterales, que sirvieron de precursores para despertar el interés por el conocimiento y preservación del Patrimonio Cultural Sumergido. Todo impulsado por una creciente capacidad de detección de los naufragios con el desarrollo de herramientas acústicas y de investigación subacuática. En este aspecto, fue la Marina de los Estados Unidos quien jalonó el desarrollo de herramientas mucho más especializadas como el *sonar de barrido lateral*, dados varios incidentes como el hundimiento del submarino *Thresher* en 1963, donde las capacidades de poder realizar búsquedas en aguas profundas se convirtieron en una necesidad (Tyce, 1986).

A la par del creciente interés por la conservación de los bienes y barcos con sus contenidos que se encontraran en los fondos marinos, en el último tercio del siglo XX la arqueología también empezaba a migrar hacia los océanos, dado el interés cultural e histórico que representaban los nuevos descubrimientos que estaban quedando al alcance del hombre. En su desarrollo, los arqueólogos subacuáticos fueron moldeando una definición de Patrimonio Cultural Sumergido, que en términos generales los define el profesor Manuel Martín Bueno (2003) de la siguiente forma:

(...) los restos materiales del pasado, estructuras terrestres sumergidas por causas diversas, embarcaciones de todo tipo, objetos materiales aislados arrojados o perdidos en los fondos de mares, ríos o lagos, estructuras de ingeniería, obras portuarias, depósitos rituales en pozos sagrados como los cenotes, zonas de fondeo, astilleros y tantos otros que constituyen la base de estudio principal, junto con todos los elementos anexos que permiten su comprensión total. Todo

ello y su contexto, el medio en que reposan y las modificaciones y alteraciones del mismo, etc. constituye lo que en términos modernos entendemos como Patrimonio Cultural Sumergido.

A lo largo del tiempo, la definición de Patrimonio Cultural Subacuático, desde el punto de vista jurídico, ha sufrido un gran número de cambios, debido a diferentes intereses, inexactitudes y vacíos que han quedado. Si bien en la Convención de la Ley del Mar (Organización de las Naciones Unidas, 1982) en sus *Artículos 149* y *303* tratan someramente sobre lo que denomina “objetos arqueológicos e históricos hallados en el mar”, no se da una definición clara de su significado. Por esto, luego de la promulgación de la Convemar, el Consejo Europeo se pronunció sobre el asunto, recomendando buscar una definición de Patrimonio Cultural Subacuático que se extendiera a lo que incluye el patrimonio cultural en tierra para asegurar el no dejar fisuras y además realizar una convención europea que generara un régimen de preservación que incluyera objetos de más de 100 años de antigüedad (Forrest, 2002).

El hecho de simplemente hallar una definición en la que exista consenso mundial ha sido el primer obstáculo dentro de los esfuerzos internacionales para estandarizar el manejo del Patrimonio Cultural Subacuático. Esto es tan complejo porque tan solo los términos patrimonio, cultural y subacuático son individualmente susceptibles a varias interpretaciones que no hacen muy fácil su unión; particularmente, el término cultural es muy inclusivo y hace referencia a cada aspecto de la sociedad (Forrest, 2002). Según Cotrell (2009) una definición legal debe ser lo suficientemente *amplia* como para satisfacer a los Estados Parte, *específica* para ser clara en su visión y *estrecha* para dejar de lado las problemáticas históricas y regionales.

Pero los problemas relacionados con las especies náufragas no solo se centran en diferencias etimológicas o semánticas; existe también una irreconciliable diferencia entre la exploración de naufragios históricos con fines comerciales y aquella con fines arqueológicos. Para los arqueólogos, un naufragio comprende lo que denominan *el sitio*, que encierra todo el contexto que podría contener una información valiosa desde el punto de vista explicativo. Las personas dedicadas al salvamento comercial recuperan objetos con determinado valor desconociendo la importancia del sitio, el cual excluyen totalmente como parte de la entidad del Patrimonio Cultural Subacuático (Villegas, 2008).

A la exploración de especies náufragas con fines comerciales se le conoce en el derecho marítimo como operaciones de salvamento. Esta actividad no fue exenta de intentos de regulación y en 1989 fue adoptada la *Convención Internacional sobre Salvamento Marítimo*, en actualización a la Convención de Bruselas de 1910, bajo el liderazgo de la Organización Marítima Internacional. En esta Convención se unificaron varias reglas relacionadas con la asistencia y salvamento en el mar y se establecieron principalmente dos tipos de salvamento: el salvamento puro, cuando el servicio prestado por el salvador es de forma voluntaria, y el contrato de salvamento, cuando con la expresa autorización del propietario se acuerdan términos, obligaciones y recompensa por la operación de salvamento. Además, consuetudinariamente se ha consolidado la figura de “*no cure, no pay*” que significa que, si no se tiene éxito en la operación, no hay lugar a pago de una recompensa (Rengifo, 2009).

Sin embargo, el Convenio Internacional Sobre Salvamento Marítimo (1989) igualmente establece en su *Artículo 30* que todo Estado, en el momento en que se produzca la firma, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, podrá hacer reserva de su derecho a no aplicar las disposiciones del presente Convenio: (...) *d) cuando se trate de un bien marítimo de carácter cultural que presente un interés prehistórico, arqueológico o histórico y que se encuentre en el fondo del mar* (ONU, 1989), evidenciando que el Patrimonio Cultural Subacuático no es un tema desconocido por esa Convención pero que es derecho de cualquier Estado Parte el ejercer su autoridad sobre este tipo especial de operación de salvamento.

Uno de los casos más sonados, no solo por su importancia histórica sino por su relevancia en materia del Derecho Internacional es el del galeón español Nuestra Señora de Atocha. Este fue un buque de 550 toneladas de desplazamiento que se hundió a 10 millas náuticas de las costas de Florida, Estados Unidos, a causa de un huracán el 5 de septiembre de 1622. Este barco transportaba una importante carga conformada por lingotes y monedas de plata, oro, cobre, cañones de bronce y platería trabajada. Luego de 16 años de búsqueda en los cuales se encontraron algunos objetos pertenecientes al galeón, la empresa Treasure Salvors en 1985 dio con la ubicación precisa de los restos del Nuestra Señora de Atocha, recuperando del fondo del mar más de 300.000 objetos, tasados en aproximadamente mil millones de dólares (Ruiz, 2013). Luego del hallazgo, el Gobierno federal de los Estados Unidos reclamó titularidad sobre el naufragio, embargando

muchos de los objetos recuperados por la mencionada empresa. Luego de ocho años de acciones legales de lado y lado, la Corte Suprema de Estados Unidos de América falló a favor de Mel Fisher, representante legal de la empresa (Rengifo, 2009). En este caso los objetos fueron subastados en su gran mayoría, siendo curiosamente uno de los compradores el mismo Gobierno español, que no participó de las actuaciones judiciales en este caso.

De este modo, haciendo contraste con el episodio del galeón Nuestra Señora de Atocha, donde prevaleció el concepto de *law of finds* o el derecho que tiene el hallador sobre cualquier objeto encontrado abandonado en el mar (Ruiz, 2013), la comunidad arqueológica considera que la protección del Patrimonio Cultural Sumergido ya se encontraría en práctica con el simple hecho de permanecer todos los objetos y el sitio bajo el agua, sin disturbios, donde las condiciones naturales sirven de medio de preservación. Los expertos en la materia apuntan que los restos sufren un deterioro acelerado al momento del hundimiento, pero que una vez las condiciones se estabilizan unos años después, su conservación se ve favorecida por el ambiente regular e invariable del entorno (Portela, 2011).

Según el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), la conservación del Patrimonio Cultural Subacuático *in situ* debe ser considerada como alternativa primaria, promocionando el acceso al público, realizando investigación científica con el mínimo impacto, sin perturbación de los restos humanos y acompañado de la documentación adecuada (ICOMOS, 1996). Esta posición fue adoptada categóricamente por la Convención de la Unesco de 2001, en una búsqueda por enmendar la aplicación de la ley de salvataje (u otras reglas de almirantazgo) a la recuperación de naufragios históricos a la que se refiere la Convención sobre la Ley del Mar, lo cual puede considerarse una prohibición un poco fuera de la ley en la práctica del salvataje de bienes históricos (Bederman, 1999).

Lo expuesto anteriormente deja observar que todo lo que rodea al Patrimonio Cultural Subacuático tiene una gran importancia en los ámbitos histórico, arqueológico, cultural y económico (Novak, 2009), que ha motivado afanes de una regulación internacional proteccionista, pero que entran en conflicto con diversos intereses y hasta derechos tanto de los Estados ribereños, como de los Estados con intereses específicos en los naufragios históricos.

Es importante resaltar que los principios de conservación *in situ* y divulgación son más compatibles con naufragios ubicados en aguas someras, los cuales se pueden intervenir para su protección y divulgación. En aguas profundas, los sitios se enfrentan irremediablemente a ubicaciones inaccesibles a los seres humanos, convirtiéndose la exploración e intervención de ellos en una costosa actividad que demandaría inversiones mayúsculas en tecnología; igualmente, su protección podría ser ineficaz frente a amenazas naturales, corriendo el riesgo de su pérdida total si los sitios de naufragio no son intervenidos o rescatados.

3.2. Conceptos sobre Patrimonio Cultural Sumergido

De forma general, en la fundamentación teórica y legal del presente capítulo se hace uso de los términos *especies náufragas*, *Patrimonio Cultural Sumergido* y *Patrimonio Cultural Subacuático*. Estas expresiones tienen cada una un carácter jurídico independiente, dentro de un marco normativo que las contiene por aparte, aunque se refieran a un concepto práctico común.

En la Ley General de Cultura (Congreso de la República, 1997), se encuentra la definición genérica de especies náufragas la cual es la siguiente:

(...) las naves y su dotación, y demás bienes muebles yacentes dentro de éstas, [sic] o diseminados en el fondo del mar, que se encuentren en el suelo o subsuelo marinos de las aguas interiores, el mar territorial, la plataforma continental o zona económica exclusiva, cualquiera que sea su naturaleza o estado y la causa o época del hundimiento o naufragio. Los restos o partes de embarcaciones, dotaciones o bienes que se encuentren en circunstancias similares, también tienen el carácter de especies náufragas

La anterior descripción, encajaría más en el carácter de enunciación que en el de definición (García et al., 2003), por lo tanto, al hacer referencia a este concepto se está tratando una serie de situaciones o condiciones de hecho más que de un concepto o categoría jurídica. Esto hace que sea un término usado genéricamente para hacer alusión al Patrimonio Cultural Subacuático, pero también a otro tipo de naufragios.

Así, teniendo en cuenta lo anterior, la *Ley 1675 de 2013* (Congreso de Colombia, 2013) establece una definición más específica, sobre el término más preciso de Patrimonio Cultural Sumergido que describe de la siguiente manera:

(...) está integrado por todos aquellos bienes producto de la actividad humana, que sean representativos de la cultura que se encuentran permanentemente sumergidos en aguas internas, fluviales y lacustres, en el mar territorial, en la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental e insular, y otras áreas delimitadas por líneas de base. Hacen parte de este patrimonio los restos orgánicos e inorgánicos, los asentamientos, cementerios y toda evidencia física de grupos humanos desaparecidos, restos humanos, las especies náufragas constituidas por las naves o artefactos navales y su dotación, sus restos o partes, dotaciones o elementos yacentes dentro de estas, cualquiera que sea su naturaleza o estado, y cualquiera sea la causa de la inmersión, hundimiento, naufragio o echazón.

La *Ley 1675 de 2013*, realiza una clara definición en la cual se establece para el Estado un nuevo concepto de Patrimonio Cultural Sumergido, así como de los bienes que lo conforman, pero se debe tener en cuenta que existen diferencias con la Convención de la Unesco sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001, comenzando que la segunda se refiere a los rastros de existencia humana diferenciándose de la Ley en el término bienes, producto de la actividad humana. Esto y otros aspectos diferenciadores de los conceptos serán tratados más adelante en este capítulo.

El empleo del término Patrimonio Cultural Subacuático es quizá la definición y punto de discusión más argumentada dentro de la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático. La Unesco (2001), realiza la siguiente definición:

Por “patrimonio cultural subacuático” se entiende todos los rastros de existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico, que hayan estado bajo el agua, parcial o totalmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante 100 años, tales como:

- i) los sitios, estructuras, edificios, objetos y restos humanos, junto con su contexto arqueológico y natural;
- ii) los buques, aeronaves, otros medios de transporte o cualquier parte de ellos, su cargamento u otro contenido, junto con su contexto arqueológico y natural; y
- iii) los objetos de carácter prehistórico.

Esta descripción, difiere de la definición normal que la Unesco da en sus anteriores convenciones en cuestiones que tienen que ver con Patrimonio Cultural Terrestre, definiendo ampliamente el concepto y teniendo en cuenta el contexto en el cual el Patrimonio Cultural Subacuático se encuentra, en vez de enfocarse en los objetos que lo constituyen. La expresión “todos los rastros de existencia humana” debería incluir a todos los objetos que poseen alguna evidencia de humanidad en el pasado. El período de tiempo de 100 años es una medida arbitraria y basada más en el pragmatismo administrativo que en un significado arqueológico, cultural o histórico; con el problema de no dejar claro el momento desde el cual se cuenta este período de tiempo (Forrest, 2002).

Dentro del contexto del derecho marítimo, existe la figura denominada *inmunidad soberana* la cual es definida por la Convemar (Organización de las Naciones Unidas, 1982) como aquella excepción que se hace para la obligatoriedad de aplicación de las normas marítimas sobre los buques de guerra, naves auxiliares, otros buques o aeronaves pertenecientes a un Estado y que sean destinadas para un servicio público. El Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo (ONU, 1989) incluye esto en su *Artículo 4* al aclarar que no será aplicable a los buques de guerra ni a otros buques de propiedad del Estado, o utilizados por este, que gocen de inmunidad soberana en el momento de las operaciones de salvamento. Por supuesto, esta consideración hace pensar que todo lo que se considere como buque de Estado por una nación estará bajo el concepto de inmunidad soberana y podría entrar en conflicto con los conceptos previamente definidos de Patrimonio Cultural Subacuático en un sentido estricto.

3.3. La Convención de la Unesco sobre Patrimonio Cultural Subacuático

Del 15 de octubre al 3 de noviembre de 2001, se llevó a cabo en París (Francia), la 31ª Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), aprobando a su término el texto final de la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático. La Convención contó en ese momento con un total de 87 votos a favor, cuatro votos en contra y 14 abstenciones (donde se incluye a Colombia). Consta de 35 Artículos y un anexo explicativo con 14 numerales. Para un análisis más efectivo, se tomarán como ejes temáticos

los ilustrados en la (*Tabla 1*), con el ánimo de facilitar la comprensión de la totalidad de la Convención.

Tabla 1. Ejes temáticos para análisis de la Convención

Temática	Artículos
Definiciones y principios generales	1 y 2
Relación con otras normas internacionales y acuerdos multilaterales	3, 4, 6 y 13
Aplicación por áreas geográficas	7 a 12
Controles de Estados Parte	14 a 19 y 22
Ámbito formativo sobre Patrimonio Cultural Subacuático	20 y 21
Aspectos técnicos de la Convención	23 a 35

Fuente: Tomada de Grisales y Monroy (2017)

Los primeros dos Artículos sientan la base conceptual de toda la Convención. Ya se describió en la sección anterior la importante controversia que la definición de Patrimonio Cultural Subacuático trajo consigo, siendo el punto de partida para una accidentada aprobación de la Convención. Incluso fue una de las principales razones para su retardada implementación en el año 2012. En líneas generales, *Patrimonio Cultural Subacuático y naufragio* podrían ser considerados sinónimos, pero al mencionar (...) *todos los rasgos de existencia humana que tengan carácter cultural, histórico o arqueológico* (...), esta interpretación presenta dos problemas: por una parte, es muy incluyente al tener en cuenta no solo a los barcos sino a estructuras, paisajes prehistóricos, entre otros, dentro de la definición; por otro lado, es excluyente al considerar dentro de la definición solo algunos naufragios (Frigerio, 2013). En líneas generales, la Unesco considera naufragio no solo a los barcos sino también a las aeronaves.

Con referencia al enunciado (...) *que hayan estado bajo el agua...por lo menos durante 100 años* (...), muchos expertos en la materia concuerdan que es un marco demasiado amplio e instituido para una utilidad meramente administrativa. De acuerdo con Boesten (2002), una convención la cual exhorta a la protección sin imponer un deber para hacer efectiva esta protección carece de sentido ya que, mientras la intención es entendible, es socavada por la incapacidad de muchos Estados de cumplirla. Con esto quiere decir el autor que es difícil para la mayoría de los Estados el poder establecer con certeza la antigüedad de un sitio arqueológico sumergido, lo cual deshabilita el sentido de la definición.

De todos los principios rectores formulados (*Artículo 2*), tal vez el de mayor trascendencia y que inspira toda la Convención es del de la preservación in situ. Para la Unesco y los Estados Parte, la preservación del Patrimonio Cultural Subacuático en el sitio es la opción prioritaria antes de cualquier actuación sobre el mismo. Esta concepción sobre la protección va de acuerdo con los principios establecidos por la arqueología, bajo los cuales una excavación debe llevarse a cabo solo bajo dos circunstancias: cuando el sitio se encuentra en peligro o amenaza y para propósitos legítimos de investigación científica (Dromgoole, 2003).

Referente a la relación de la Convención con otras normas internacionales, el *Artículo 3* establece que en ningún sentido se menoscabará lo enunciado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 y el Artículo 4 trata de proteger el Patrimonio Cultural Subacuático de la puesta en práctica del Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo de 1989. Declara en el Artículo 6 que es respetuosa de los acuerdos multilaterales entre Estados en lo referente al Patrimonio Cultural Subacuático y con el *Artículo 13* reconoce que los buques y aeronaves que gocen de inmunidad soberana no están obligados al cumplimiento estricto de lo dispuesto en la Convención en cuanto a la comunicación de descubrimientos de Patrimonio Cultural Subacuático.

El tema técnico de fondo en la Convención sobre Protección del Patrimonio Cultural Subacuático es el que se refiere a las normas que establece dentro de los espacios marítimos creados a partir de la Convemar de 1982. En la *Tabla 2* encontramos las directrices esenciales de la Convención dentro del mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva.

Tabla 2. Directrices esenciales de la Convemar (1982) dentro del Mar Territorial, la Zona Contigua y Zona Económica Exclusiva

Área	Responsabilidad	Acción a tomar
<i>Aguas interiores, aguas archipelágicas y mar territorial</i>	<i>Estado ribereño</i>	<i>Informar a los Estado pabellón y/o con vínculo verificable que sean Parte de la Convención</i>
<i>Zona contigua</i>	<i>Estado ribereño</i>	<i>Igual que en el Aguas interiores, aguas archipelágicas y mar territorial</i>

Área	Responsabilidad	Acción a tomar
Zona económica exclusiva (ZEE) y plataforma continental (PC)	Todos los Estados Parte	Información • Informar a Unesco sobre descubrimientos de PCS en la ZEE • Unesco informa a todos los Estados Parte • Cualquier Estado Parte podrá solicitar ser informado de cualquier hallazgo en la ZEE de otro, si tiene vínculo verificable, para participar de las acciones de protección Protección • Derecho a prohibir o autorizar actividad dirigida a PCS en propia ZEE o PC • Consultar a los Estados Parte que hayan declarado interés sobre mejor manera de proteger el PCS • Coordinar consultas como “Estado Coordinador” o designar otro Estado Parte para esta tarea

Tomada de Grisales y Monroy (2017)

En la Convención se crea la figura de Estado Coordinador cuyas funciones son básicamente las siguientes:

1. Poner en práctica medidas de protección al Patrimonio Cultural Subacuático reportado, en coordinación con todos los Estados Parte interesados.
2. Expedir autorizaciones para las medidas acordadas.
3. Realizar las investigaciones preliminares necesarias e informar a Unesco y Estados Parte.
4. El Estado Coordinador actúa en representación de todos los Estados Parte sin intereses propios.

5. Para buques y aeronaves de Estado el Estado Coordinador acordará las medidas a tomar junto con el Estado de Pabellón.

Básicamente, es un Estado que, al ser idóneo en materia de Patrimonio Cultural Subacuático, puede ejercer labores de asesoría, coordinación y en algunos casos de influencia en decisiones sobre el hallazgo de dicho patrimonio. Sobre este punto, durante los debates para la aprobación de la Convención, algunos países propusieron que el Estado Coordinador debería ser siempre el Estado ribereño, sin embargo, hubo gran oposición por parte de Alemania, España, Noruega y Gran Bretaña, entre otros, que impidieron que la propuesta prosperara, a pesar de tener una buena lógica sobre todo geográfica (Novak, 2009). Esto además es altamente discriminatorio y plantea de nuevo la eterna discusión entre los Estados desarrollados y los Estados subdesarrollados y su capacidad de obtener transferencia de tecnología y aplicar el conocimiento con sus nacionales.

Los *Artículos 9 y 10* fueron vistos con preocupación por algunos Estados por parecer ampliar los derechos del Estado ribereño sobre la zona económica exclusiva y la plataforma continental, más allá de la explotación de recursos naturales. Principalmente, Estados como Grecia, con fuertes intereses en estas áreas, son los que han causado controversia, sin embargo, la Convención no desconoce lo dispuesto en el párrafo 2 del *Artículo 333* de la Convención sobre el Derecho del Mar que trata acerca de los derechos de los Estados en la ZEE (Portela, 2011). La pregunta crucial es ¿Qué mecanismo emplea la Convención para permitir o no actividades en la zona económica exclusiva? Esto se podría responder en el *Artículo 10*, numeral 2 que reza literalmente:

2. Un Estado Parte en cuya zona económica exclusiva o en cuya plataforma continental esté situado el Patrimonio Cultural Subacuático tiene derecho a prohibir o a autorizar cualquier actividad dirigida a este patrimonio para impedir cualquier intromisión en sus derechos soberanos o su jurisdicción reconocidos por el derecho internacional [sic], incluida la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Unesco, 2001).

Esta facultad de la norma le da al Estado Parte la base para autorizar o prohibir actividades en la zona económica exclusiva o plataforma continental basándose en la “amenaza” a sus derechos soberanos o su jurisdicción bajo el Derecho Internacional, incluyendo la Convención del Derecho del Mar. Con el ejercicio de un poco de imaginación, el potencial

expuesto por el *Artículo 10* de la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático se vuelve evidente (Dromgoole, 2003).

En la Convención se define como *Zona* a los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional (Unesco, 2001), definición traída de la Convención sobre Derecho del Mar, que se refiere a los fondos marinos internacionales. El régimen de protección para la *Zona* establecido por la Convención sobre Protección del Patrimonio Cultural Sumergido se resume en la (*Tabla 3*).

Las medidas tendientes a que los Estados Parte ejerzan control sobre el Patrimonio Cultural Subacuático se resumen en: control de tráfico de Patrimonio Cultural Subacuático, prohibición de uso del territorio nacional para actividades dirigidas a Patrimonio Cultural Subacuático que no estén conformes a la Convención, tomar medidas para que los nacionales no realicen actividades no acordes a la Convención; exhorto a elaboración de régimen sancionatorio nacional, procedimientos de incautación y disposición del Patrimonio Cultural Subacuático; y el compromiso de cooperación y uso compartido de información sobre Patrimonio Cultural Subacuático (*Artículos 14 a 19*).

En los *Artículos 20 y 21*, la Convención habla sobre la adopción de medidas para que se genere una conciencia sobre la relevancia del Patrimonio Cultural Subacuático en el público general y el incentivo a la formación en disciplinas relacionadas con la arqueología subacuática. Se establecen también una serie de disposiciones administrativas para volverla operativa. Se destaca, la limitación del espacio geográfico de aplicación (*Artículo 29*), según las cuales los Estados Parte pueden realizar una declaración motivada sobre algunas zonas de exclusión de aplicación de la Convención, que estén enmarcadas en sus aguas interiores, archipelágicas o mar territorial, pero de forma temporal y propendiendo por incluirlas lo más pronto posible al solucionar aquello que motivó a la exclusión.

Finalmente, como mecanismo de control externo, cabe resaltar la disposición de la Convención de la Unesco para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de que antes de iniciar cualquier actividad dirigida a este patrimonio se debe elaborar un *proyecto*, que debe tener un plan aprobado y autorizado por las autoridades delegadas internamente por cada Estado Parte, además de revisión de pares (Martín, 2015).

Tabla 3. Régimen de información y protección establecido en la Zona

<i>Estado Parte</i>	<i>Estado Coordinador</i>	<i>UNESCO</i>
<i>Información y notificación</i>		
• <i>Exigir a sus nacionales informar sobre descubrimientos o actividades dirigida al PCS</i> • <i>Notificar a Unesco y Autoridad Internacional de Fondos Marinos sobre descubrimientos o actividades que hayan sido informados</i>	<i>No aplica</i>	<i>Informar a todos los Estados Parte cualquier notificación sobre descubrimientos o actividades dirigidas a PCS reportados en la Zona</i>
<i>Protección</i>		
• <i>Pueden adoptar medidas de prevención de peligros para el PCS, incluso antes de consultas</i>	• <i>Poner en práctica las medidas de protección acordadas</i> • <i>Expedir autorizaciones conforme a las medidas de protección adoptadas</i> • <i>Realizar investigación preliminar dirigida al PCS si es necesario e informar los resultados a Unesco</i>	• <i>Invitar a los Estados Parte que hayan declarado interés verificable y a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos a consultas para establecer la mejor manera de proteger el PCS y para la designación del Estado Coordinador</i> • <i>Informar a los Estados Parte sobre los resultados de las investigaciones preliminares que adelantare el Estado Coordinador</i>

Tomada de Grisales y Monroy (2017)

3.4. Marco legal colombiano para el Patrimonio Cultural Sumergido

Colombia, desde hace más de un siglo y a partir de la Constitución de 1886, ha emitido diferentes normas referentes a las especies náufragas. Sus inicios datan desde el año de 1887, año en el cual promulgó el Código Civil mediante la *Ley 57* de ese año, en la que a través de sus *Artículos 710 y 711* menciona la forma de proceder ante el hallazgo de especies náufragas

y que será la autoridad colombiana competente quien se encargue de la gratificación de salvamento, y que se restituirán a los interesados mediante el abono de las expensas, sin gratificación de salvamento (Código Civil Colombiano, 1887).

Posteriormente, se generan una serie de normas las cuales, de acuerdo con el Congreso y Gobierno de turno, reaccionaban legislativamente según las necesidades de la época. Estas normas se encuentran condensadas en la (Tabla 4).

Tabla 4. Desarrollo legislativo asociado al Patrimonio Cultural Sumergido bajo el marco de la Constitución Política de 1886

NORMA	CONTENIDO
<i>Ley 14 de 1936</i>	Autorización del Congreso al Gobierno para adherirse al tratado sobre la protección de monumentos muebles de valor histórico, celebrado en el marco de la Séptima Conferencia de la Unión Panamericana. En el instrumento internacional se hace una enumeración de objetos de las épocas precolombina, colonial, de la emancipación y republicana, denominados <i>monumentos muebles</i> , que no pueden ser exportados de un Estado signatario a otro sino bajo determinadas condiciones y con un permiso oficial especial. También, establece que las personas que tengan tales objetos solo gozan de su usufructo, el cual es transmisible únicamente dentro del respectivo país.
<i>Ley 36 de 1936</i>	Aprobación del <i>Pacto Roerich</i> para la protección de las instituciones artísticas y científicas y los monumentos históricos, considerando neutrales a los museos y las instituciones dedicadas a la ciencia, arte, educación y a la conservación de los elementos de la cultura. Perseguía la adopción universal de una bandera para preservar con ella, en cualquiera época de peligro, los monumentos que constituyen el tesoro cultural de los pueblos.
<i>Decreto Legislativo 3183 de 1952</i>	Establecía que ciertas actividades como el sondeo y levantamiento de planos de las costas y bahías, requerían permiso del Comando de la Armada Nacional. Con este se autorizaron exploraciones submarinas para localizar embarcaciones hundidas que pudieran contener tesoros de valor comercial, histórico o científico, dándole un derecho exclusivo al concesionario del permiso para explotar comercialmente la embarcación hallada, siempre y cuando cumpliera con el deber de celebrar un contrato con la entidad gubernamental competente en la materia.

NORMA	CONTENIDO
<i>Ley 163 de 1959</i>	Dictaba medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y los monumentos nacionales de la Nación, fue el primer intento legislativo por sistematizar los criterios de protección del patrimonio cultural.
<i>Decreto 655 de 1968</i>	Normas sobre la explotación de especies náufragas en la plataforma continental submarina de la Nación. Hizo referencia a las diferentes modalidades de participación en el hallazgo submarino, estableciendo porcentajes de remuneración o recompensa para cada una de ellas. Adicionalmente, algunos objetos rescatados podían formar parte del patrimonio histórico y artístico de la Nación, este aspecto generaba una confusión con la <i>Ley 163 de 1959</i> . Finalmente, el decreto perdió vigencia con la expedición de nuevos decretos.
<i>Decreto Ley 2349 de 1971</i>	Creación de la Dirección General Marítima y Portuaria en reemplazo de la Dirección de Marina Mercante Colombiana. Así mismo, establece los porcentajes correspondientes de las antigüedades que se llegaron a rescatar, la participación de la Nación y la del contratista.
<i>Resoluciones No. 891 de 1981 y No. 148 de 1982 de la Dimar</i>	Definición de la noción de especie náufraga y los requisitos que se debían acompañar a la solicitud de permiso de exploración. <i>La Resolución 148 del 10 de marzo de 1982</i> de la Dimar modificó el <i>Manual de Procedimiento de las Capitanías de Puerto</i> . Se dan dos grandes cambios 1) se unificó el concepto de tesoro y antigüedad náufraga contradiciendo con ello conceptos de la Sala Civil del Consejo de Estado que separaba los conceptos de tesoro y bienes encontrados en el fondo del mar, reconociéndoles a estos últimos la calidad de mostrencos. 2) se incrementó el porcentaje de participación del Estado en los frutos del hallazgo.
<i>Decreto 12 de 1984</i>	Estableció que “(...) las especies náufragas que no fueren o hubieren sido rescatadas en los términos señalados en el Artículo 710 del Código Civil, se considerarán antigüedades náufragas, tendrán la naturaleza especial que se señala en el Artículo siguiente y pertenecen a la Nación”. Se delegó a la Dimar la función de conceder los permisos de exploración y al Ministerio de Defensa de la cual la primera era una entidad adscrita. También se dejó claro en la norma que “el otorgamiento de un permiso o concesión de exploración no generará derecho o privilegio alguno para el concesionario, con relación al eventual rescate de las antigüedades náufragas denunciadas”.

NORMA	CONTENIDO
<i>Decreto 29 de 1984</i>	Creación de la Comisión de Antigüedades Náufragas integrada por el Secretario General de la Presidencia de la República, quien la preside, el Secretario Jurídico de la misma, el director de la Dimar y tres delegados nombrados por el señor presidente. Las funciones de la Comisión eran las de prestar asesoría al Gobierno en todos los asuntos relacionados con antigüedades, dar concepto previo sobre los permisos de exploración, el método de los estudios arqueológicos o históricos para el rescate y la destinación de los objetos recuperados, y sugerir medidas de vigilancia y control de las exploraciones y rescates de las especies náufragas.
<i>Decreto Ley 2324 de 1984</i>	Se reorganizó la Dirección General Marítima y Portuaria – Dimar, dedicó su último título a las antigüedades náufragas, manteniendo en su <i>Artículo 189</i> la misma definición del <i>Decreto 12 de 1984</i> . El <i>Artículo 191</i> , sería declarado inexecutable por la sentencia C102 del 14 de marzo de 1994, por exceder las facultades extraordinarias, establecía el permiso de exploración y la denuncia, de manera similar al <i>Decreto 2349 de 1971</i> , con la adición de que el rescate se podía hacer mediante contrato o de manera directa por la Nación. Este Decreto no realizó un aporte significativo a la protección de las antigüedades náufragas, distinto al que se había realizado en el <i>Decreto 12 de 1984</i> .
<i>Ley 26 de 1986</i>	Por la cual se concedían autorizaciones al Gobierno Nacional para celebrar contratos administrativos de investigación histórica y de recuperación y/o conservación de antigüedades y valores náufragos. Así mismo estableció que, “ <i>Cuando se convenga que parte de las antigüedades o valores recuperados se darán al contratista como pago de la totalidad del contrato, no se exigirán registro presupuestal ni cláusula sobre sujeción de pagos a apropiaciones presupuestales</i> ”, permitiendo con esto el pago en especie, con bienes derivados del hallazgo, de incluso la totalidad del contrato. Dispuso además de manera relevante para el caso <i>sub examine</i> , que la exploración y la denuncia de hallazgos seguían rigiéndose por el <i>Decreto Ley 2324 de 1984</i> y modificó este, en el sentido de establecer que las antigüedades náufragas que fueran seleccionadas después de su rescate, como bienes de valor inestimable, eran las que tenían el carácter de patrimonio histórico conforme a la <i>Ley 163 de 1959</i> y se debían entregar inventariadas al Banco de la República o la Armada Nacional, según el caso, facultando al Gobierno para vender el resto. Los valores y dineros resultantes, debían ingresar al Presupuesto Nacional.

A partir de la Constitución Política de Colombia de 1991 se tienen en cuenta de forma más consciente por parte del Estado los temas culturales y de protección del patrimonio, diferenciándose de la Constitución de 1886 en estos temas, como se puede evidenciar en la (Tabla 5).

Tabla 5. Desarrollo legislativo asociado al Patrimonio Cultural Sumergido bajo el marco de la Constitución Política de 1991

NORMA	CONTENIDO
<i>Constitución Política de Colombia 1991</i>	En su <i>Artículo 63</i> , se hace referencia a los bienes de uso público y sus características de inalienables, imprescriptibles e inembargables. El <i>Artículo 70</i> habla de la promoción y el fomento de la cultura y el <i>Artículo 72</i> menciona que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado y que pertenece a la Nación, siendo inalienable, inembargable e imprescriptible.
<i>Ley 340 de 1996</i>	Por medio de la cual se aprueba la “Convención para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado”, el “Reglamento para la aplicación de la Convención”, y el “Protocolo para la Protección de los bienes Culturales en caso de Conflicto Armado”, firmados en La Haya el 14 de mayo de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).
<i>Ley 397 de 1997</i>	Mediante esta Ley, el Congreso de Colombia dicta normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Así mismo, en su <i>Artículo 9</i> , especifica cuál es el Patrimonio Cultural Sumergido de la nación e indica que la Dirección General Marítima (Dimar) obrará como organismo asesor del Gobierno en la materia.
<i>Ley 1185 de 2008</i>	Esta Ley introduce modificaciones a la <i>Ley 397 de 1997</i> , definiendo el alcance de las políticas estatales en materia de protección al patrimonio cultural y arqueológico de la nación, destinando para tal fin al Ministerio de la Cultura como el ente coordinador de las acciones estatales en la materia.
<i>Ley 1675 de 2013</i>	Reglamentó los <i>Artículos 63, 70 y 72</i> de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al patrimonio cultural sumergido. Esta ley tiene por objeto establecer las condiciones para proteger, visibilizar y recuperar el Patrimonio Cultural Sumergido, así como ejercer soberanía y generar conocimiento científico sobre el mismo.

NORMA	CONTENIDO
<i>Decreto 1698 de 2014</i>	Por medio del cual se reglamenta la <i>Ley 1675 de 2013</i> , dictando pautas para regular los procedimientos de exploración, intervención, aprovechamiento económico, conservación y curaduría del Patrimonio Cultural Sumergido.

Tomada de Corte Constitucional de Colombia (2014)

Como es apreciable, Colombia ha estado en sintonía sobre los aspectos regulatorios del Patrimonio Cultural Sumergido con el avance internacional en la temática. Sin embargo, el mantenerse al margen de la Convención de la Unesco de 2001 ha sido duramente criticado por los países signatarios de mayor influencia e intereses sobre las especies náufragas en todo el mundo. A pesar de esto, la regulación nacional es amplia y suficiente para cumplir con los principios rectores de la protección del Patrimonio Cultural Sumergido.

3.5. Desarrollo normativo nacional actual sobre el Patrimonio Cultural Sumergido

Con la Constitución Política Colombiana de 1991, el Estado colombiano buscó a través de los *Artículos 63, 70 y 72*, que la protección al patrimonio arqueológico y los bienes culturales de la Nación estuviesen en cabeza del Estado, bajo diferentes preceptos como son la obligación que se tiene como Estado y los particulares de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, además de darle carácter inalienable, imprescriptible e inembargable al patrimonio arqueológico.

Posteriormente, la *Ley 397 de 1997* impulsada por el Gobierno Nacional tuvo como objetivo el de “propiciar un marco jurídico coherente para que se hiciera efectivo el mandato constitucional y que le permitiera a la cultura, como derecho social, proyectarse en el desarrollo nacional”. Pero aun en esta ley surgían tropiezos respecto a la interpretación, pues se quería proteger a las denominadas especies náufragas, las que inicialmente fuesen tratadas como antigüedades náufragas. Así, tratando de armonizar el sentido de la disposición, podría pensarse que existen objetos que, aun cuando carezcan de valor histórico o arqueológico, pueden tener un valor cultural (Ochoa, 2006).

La *Ley 397 de 1997* ha sido objeto de muchas críticas, especialmente en su *Artículo 9*, el cual fue sujeto de dos demandas por inconstitucionalidad respecto de aspectos comerciales. En la primera de ellas, una de las líneas del primer párrafo de ese Artículo fue declarado parcialmente exequible mediante *sentencia C-474 de 2003*; mientras que, en la segunda demanda, otra de las líneas del mismo párrafo fue declarado inexecutable (*sentencia C-668 de 2005*).

Posteriormente, fue promulgada la *Ley 1185 de 2008* que básicamente la conforman modificaciones a la *Ley 397 de 1997*, mediante la cual se definió el alcance de las políticas del Estado respecto a la protección del Patrimonio Cultural y Arqueológico de la Nación y se crea el Ministerio de la Cultura, que actuará como ente coordinador de todas las acciones estatales al respecto. Además, mediante el *Decreto 763 de 2009* se reglamentaron parcialmente las leyes *814 de 2003* y *397 de 1997* (modificada por medio de la *Ley 1185 de 2008*), en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material, y en la que se definen las competencias de las autoridades y los órganos asesores del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación (Mincultura, 2009).

En el año 2011 se inició el trámite del proyecto que concluiría con la expedición de la *Ley 1675 de 2013*. A través de esta ley, el gobierno nacional hizo viable la recuperación y visibilización del Patrimonio Cultural Sumergido, lo cual no había sido posible con la anterior legislación nacional, ya que no había claridad sobre la asociación que debía existir entre particulares y el Estado que permitiera el financiamiento de actividades científicas de exploración y recuperación de hallazgos submarinos. Luego de que el proyecto de ley surtiera trámite en la Cámara de Representantes, pasaría al primer debate en el Senado de la República, en donde el contenido del *Artículo 3* y en especial la exclusión de ciertos bienes del Patrimonio Cultural Sumergido, generó un debate que demuestra la complejidad del tema.

Pero no solo este sería el único problema que necesitaba de una solución jurídica, sino que además se requería de medidas de naturaleza científica y de una regulación con el fin de hacerla efectiva. Por otra parte, era una gran preocupación del Estado colombiano tener las herramientas jurídicas necesarias que pudiesen garantizar el acceso y goce de todos los ciudadanos al Patrimonio Cultural Sumergido, sin perder de vista el progresivo interés nacional e internacional por investigar, proteger y difundir información sobre los rastros materiales y paisajes que se encuentran bajo las aguas

marinas, los cuales hacen parte de experiencias y métodos históricos y culturales de nivel nacional e internacional. Por lo tanto, teniendo en cuenta esto, se hacía necesario buscar la manera de recuperar el Patrimonio Cultural Sumergido con el fin de ponerlo a disposición de los colombianos y de la humanidad.

En el capítulo I de la *Ley 1675 de 2013*, se define el concepto de *Patrimonio Cultural Sumergido* mencionando que este se encuentra integrado por todos aquellos bienes producto de la actividad humana, además, se aclara que no se consideran Patrimonio Cultural Sumergido los bienes hallados que sean producto de hundimientos, naufragios o echazones que no hayan cumplido 100 años a partir de la ocurrencia del hecho. Así mismo, en el *Artículo 3* se mencionan los criterios aplicables al Patrimonio Cultural Sumergido los cuales son: singularidad, repetición, estado de conservación, importancia científica y cultural.

En el capítulo II, se habla de las actividades sobre el Patrimonio Cultural Sumergido, así como los métodos utilizables sobre este y qué se debe hacer en caso de un hallazgo fortuito de bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural Sumergido. Además, se definen los términos de exploración, intervención, aprovechamiento económico y preservación. Mediante el *Artículo 5* se dan las pautas para la conservación y curaduría, la cual se hará por intermedio del Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH y la Dirección General Marítima - Dimar, que adoptarán las medidas técnicas necesarias para la preservación de todos los bienes hallados, recuperados o que sean extraídos. Finalmente, mediante el *Artículo 9*, se declaran cuáles serán las áreas arqueológicas protegidas en los territorios marinos y se menciona además que deberá contarse con el respectivo estudio de impacto ambiental, plan de manejo ambiental y la autorización de la respectiva autoridad ambiental para la exploración.

En el capítulo III, se tratan temas de autorizaciones y régimen de contratación relacionados con el Patrimonio Cultural Sumergido, allí se menciona que los contratos de exploración, intervención y/o aprovechamiento económico, los hará el Ministerio de Cultura, de acuerdo con lo previsto en la *Ley 80 de 1993*. Asimismo, el *Artículo 14*, indica que la administración de los bienes y materiales extraídos por el contratista deberán ser entregados al Ministerio de Cultura en su totalidad.

Un punto importante es el que se menciona en el *Artículo 15*, donde se determina el valor del contrato y remuneración del contratista. Allí se dictan reglas claras para la actividad de exploración en la que el contratista asumirá integralmente el riesgo de la actividad, además de los materiales que sean extraídos, el Ministerio de Cultura levantará el respectivo inventario técnico, realizará la clasificación de los bienes y presentará informe al Consejo Nacional de Patrimonio, quien determinará los materiales que no hagan parte del patrimonio cultural de la nación, de los cuales se remunerará al contratista hasta con el 50% de los mismos. Si de la actividad de exploración se determina que el hallazgo está constituido exclusivamente, o hasta en un 80%, por bienes que sean Patrimonio Cultural de la Nación, la remuneración del contratista no superará el 50% del valor equivalente a las especies rescatadas. Cuando se liciten conjuntamente las actividades, el contratista será remunerado hasta con el 50% del valor de los bienes que no sean Patrimonio Cultural de la Nación.

El *Artículo 17*, habla de la iniciativa privada y expresa que un particular deberá manifestar su interés presentando la investigación histórica respectiva, la factibilidad técnica y financiera, y la evaluación de su impacto ambiental, acreditando experiencia suficiente en actividades relacionadas con el Patrimonio Cultural Sumergido. La destinación presupuestal de los bienes hallados es mencionada mediante el *Artículo 18*, donde al menos un diez por ciento (10%) del producto neto recibido por el Estado colombiano debido a las actividades de aprovechamiento económico descritas en la *Ley 1675 de 2013*, será destinado a los presupuestos generales del ICANH.

Las competencias de la Dirección General Marítima son tratadas en el *Artículo 20*, en donde esa entidad ejercerá vigilancia y control de las actividades marítimas que desarrollen los contratistas, según sus atribuciones y competencias, entre otras asociadas a la protección de los bienes de Patrimonio Cultural Sumergido en conjunto con el ICANH. Este Artículo va en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 3, numerales 11 y 13, del *Decreto 2324 de 1984*.

Por otra parte, las faltas contra el Patrimonio Cultural Sumergido son tratadas en el capítulo IV, en el que las faltas administrativas que tengan ocurrencia sobre bienes del Patrimonio Cultural Sumergido serán sancionadas por el ICANH, y según el caso, se impondrán entre 10 mil hasta un millón de salarios mínimos legales diarios vigentes. Además, quien sea sancionado quedará inhabilitado por 20 años para futuras autorizaciones

o contratos de exploración, intervención o aprovechamiento económico según trata la *Ley 1675 de 2013*. Igualmente, el que, por cualquier medio o procedimiento, sin autorización de la autoridad competente, explore, intervenga, aproveche económicamente, destruya total o parcialmente bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural Sumergido, incurrirá en prisión de 1 a 6 años y una multa de 1.200 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Finalmente, en el Capítulo V, se regula de manera integral el manejo del Patrimonio Cultural Sumergido y deroga el *Artículo 9* de la *Ley 397 de 1997* y la *Ley 26 de 1986*. Posteriormente, con el fin de reglamentar la *Ley 1675 de 2013*, el Ministerio de la Cultura expidió el *Decreto 1698 de 2014*, por medio del cual se reglamentan los procedimientos para la exploración, intervención, aprovechamiento económico, conservación y curaduría del Patrimonio Cultural Sumergido. En este decreto se da alcance de la norma a las instituciones relativas al patrimonio cultural sumergido, y dice que es la Nación la propietaria del Patrimonio Cultural Sumergido. Además, será el ICANH, en colaboración con la Dimar, las que documentarán y llevarán el registro nacional de los bienes del Patrimonio Cultural Sumergido, y su existencia deberá ser informada a las instituciones mencionadas. De igual manera, la Dimar establecerá la reglamentación técnica que deben cumplir las embarcaciones que intervengan en las actividades que trata el *Artículo 4* de la *Ley 1675 de 2013*. Por último, será la Armada Nacional, la entidad que ejercerá vigilancia y control, de acuerdo con capacidades, sobre los contextos arqueológicos y los bienes sumergidos consignados en el Registro Nacional de los Bienes del Patrimonio Cultural Sumergido.

También, se tratan temas relacionados con programas de arqueología preventiva, entre los que están hallazgos fortuitos de Patrimonio Cultural Sumergido, estableciendo allí que quien lo halle deberá informarlo a la autoridad civil o marítima más cercana en el curso de las 24 horas siguientes del regreso a tierra, informando inmediatamente al ICANH o a la Dimar. Los Programas de Arqueología Preventiva serán controlados por el ICANH, que establecerá los requisitos de dichos programas. Así mismo, se deberá formular un Plan de Manejo, el cual es el resultado del programa de arqueología preventiva. Este programa deberá ser autorizado por el Ministerio de Cultura, y para ello deberá cumplir con los requisitos establecidos en el *Artículo 11* del decreto en mención.

Por otra parte, se reglamenta la exploración, cuya autorización o contrato será suscrito por el Ministerio de Cultura; de la misma forma, quien participe o se proponga como originador de un proceso de contratación pública sobre Patrimonio Cultural Sumergido, deberá cumplir con los requisitos dispuestos en el *Artículo 16*. También, se limita el área máxima de exploración, así como la duración de esta. Por otro lado, las autorizaciones y permisos de las embarcaciones vinculadas al proyecto específico de exploración serán expedidos por la Dimar, a su vez al término de toda exploración se deberá presentar un informe al Ministerio de Cultura que contenga, lo descrito en el *Artículo 24* del decreto en mención. El Ministerio de Cultura solo contratará intervenciones en bienes y contextos espaciales inscritos en el Registro Nacional del Patrimonio Cultural Sumergido, los cuales deberán cumplir con los requisitos descritos en el *Artículo 27*. Además, se dictan unas disposiciones especiales, como son las prácticas prohibidas o limitadas descritas en el *Artículo 30*.

Igualmente, se regula el uso y derechos sobre imágenes asociadas al Patrimonio Cultural Sumergido las cuales serán propiedad de la Nación, y solo será el Ministerio de Cultura quien podrá ceder derechos de utilización de imagen producto de procesos de exploración, intervención, aprovechamiento económico, conservación y/o curaduría sobre el Patrimonio Cultural Sumergido. Todos los bienes extraídos de contextos sumergidos, así como los inventarios y documentación de estos serán conservados bajo la supervisión y custodia del Ministerio de Cultura. Se aclara también que será el ICANH quien realizará el registro de los bienes arqueológicos que se entreguen en tenencia y definirá los sujetos y las condiciones en las cuales se entregarán y preservarán.

El Ministerio de Cultura, podrá declarar áreas arqueológicas protegidas en zonas que se encuentren en aguas internas, fluviales y lacustres, en el mar territorial, en la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental e insular, y otras áreas delimitadas por líneas de base, donde haya indicios serios de la existencia de bienes del Patrimonio Cultural Sumergido. Respecto al tema de contratación, los documentos del proceso de contratación que estén enmarcados en las actividades de exploración, intervención y aprovechamiento económico del Patrimonio Cultural Sumergido, deben contener los requisitos establecidos en el *Decreto 1510 de 2013* y lo referido en el *Artículo 45* del *Decreto 1698 de 2014*.

3.6. Comparación entre la normatividad colombiana y la internacional

Parece lógico que el punto principal de comparación sea la definición que dan ambas normas sobre lo que para la Unesco es Patrimonio Cultural Subacuático y para Colombia es Patrimonio Cultural Sumergido. La primera diferencia salta a la vista, entre los términos subacuático y sumergido. Pero, aunque parezca que existe una diferencia semántica, no es así. Ambos términos dan a entender lo mismo: aquel patrimonio cultural que se encuentra bajo el agua. Sin embargo, la diferencia es notable a pesar de su significado porque le da una identidad propia a la *Ley 1675 de 2013*, queriendo desligarse de la Convención de la Unesco. La (Tabla 6) ilustra cómo se incorporan en la Ley 1675 del 2013 los preceptos contemplados en la definición de la Convención de la Unesco, tratando de especificar y dar un marco más claro para la aplicación de la norma. Existen algunas diferencias y similitudes sobre las que se pueden hacer algunas precisiones.

Tabla 6. Tabla comparativa de la definición de Patrimonio Cultural Sumergido, contenida tanto en la Convención Unesco como en la *Ley 1675/13*.

<i>Ley 1675 de 2013</i>	<i>Convención UNESCO PCS 2001</i>
<i>Todos aquellos bienes producto de la actividad humana</i>	<i>Todos los rastros de existencia humana</i>
<i>Representativos de la cultura</i>	<i>Carácter cultural, histórico o arqueológico</i>
<i>Permanentemente sumergidos en aguas internas, fluviales y lacustres, en el mar territorial, en la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental e insular, y otras áreas delimitadas por líneas de base*</i>	<i>Bajo el agua, parcial o totalmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante 100 años</i>
<i>Restos orgánicos e inorgánicos, los asentamientos, cementerios y toda evidencia física de grupos humanos desaparecidos, restos humanos</i>	<i>Los sitios, estructuras, edificios, objetos y restos humanos, junto con su contexto arqueológico y natural</i>
<i>Las especies náufragas constituidas por las naves o artefactos navales y su dotación, sus restos o partes, dotaciones o elementos yacientes dentro de estas, cualquiera que sea su naturaleza o estado, y cualquiera sea la causa de la inmersión, hundimiento, naufragio o echazón</i>	<i>Los buques, aeronaves, otros medios de transporte o cualquier parte de ellos, su cargamento u otro contenido, junto con su contexto arqueológico y natural</i>
<i>(No hace referencia)</i>	<i>Los objetos de carácter prehistórico</i>

Tomada de Grisales y Monroy (2017)

Nota. Cada aspecto de la definición colombiana es confrontado con su par en la Convención.

* En el párrafo del Artículo 2 de la Ley 1675 de 2013 especifica un tiempo mínimo de 100 años a partir del hundimiento, naufragio o echazón.

En la definición de la Ley 1675 se mencionan *todos aquellos bienes producto de la actividad humana* en cierto contraste con el término *todos los rastros de existencia humana* de la Convención de la Unesco. El Código Civil Colombiano describe el concepto de bien como aquello que puede comprender cosas corporales (que tienen un ser real y son percibidas por los sentidos) o incorporeales (consistentes en meros derechos). Las cosas corporales se dividen en muebles e inmuebles y las cosas incorporeales se clasifican en derechos reales o personales (Código Civil Colombiano, 1887). Por otra parte, rastro se refiere a vestigio, señal o indicio, según la definición estricta del término, siendo entonces este inicio del texto de la Convención un poco más general que la Ley colombiana, ya que no solo habla de bienes muebles o inmuebles y derechos, sino de cualquier cosa que deje ver alguna señal de relación con la humanidad.

El término representativo de la cultura al que se refiere la *Ley 1675*, tiene su trasfondo en la *Ley 397 de 1997* (Ley General de Cultura), la cual en su *Artículo 4* define el patrimonio cultural de la nación de la siguiente forma:

El patrimonio cultural [sic] de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular (Congreso de la República, 1997).

Se resalta en esta definición las expresiones bienes y valores culturales; histórico y arqueológico, conceptos que en el texto de la Convención de la Unesco están escritos expresamente, pero que se encuentran implícitas dentro de lo que es representativo para la cultura en el contexto normativo colombiano. En este sentido las dos normas se pueden considerar coincidentes.

La Convención de la Unesco hace una referencia rápida a cómo se define el Patrimonio Cultural Subacuático por su ubicación y tiempo bajo el agua. En cuanto a su localización, la *Ley 1675* es muy concreta, ya que se refiere a todos los espacios que son definidos a partir de líneas base y aguas

interiores; la Convención no especifica esto dentro de su definición, pero lo trata más adelante en su texto. Para la norma nacional, es requisito que los bienes se encuentren permanentemente sumergidos, diferenciándose de la Unesco que plantea que estos pueden o no estar de forma continua, siendo un poco ambigua esta consideración. Sin embargo, ambas normas coinciden con el período de tiempo de 100 años como un estándar para considerar un bien como Patrimonio Cultural Sumergido.

En cuanto a qué elementos son considerados patrimonio cultural subacuático o sumergido, ambos textos enfatizan a su manera los elementos específicos, convergiendo en que los restos humanos, las estructuras, los contextos arqueológicos y naturales hacen parte del Patrimonio Cultural sumergido. De la misma manera, convergen alrededor de los barcos hundidos, aunque en la Convención también se especifican las aeronaves, algo que no es tenido en cuenta en la *Ley 1675*. Además del *Artículo 2* de la norma nacional, en su *Artículo 3* se especifican los elementos que no son considerados Patrimonio Cultural Sumergido, que básicamente son: las cargas comerciales en su estado bruto, los bienes muebles seriados, como monedas o lingotes, y las cargas industriales, en una obvia diferenciación de la Convención de la Unesco.

En el último aparte de la definición de la Convención, los elementos de carácter prehistórico no son tenidos en cuenta en la *Ley 1675*. Esto puede ser debido a la interpretación ya dada por la *Ley General de Cultura* colombiana, donde se describen que los bienes de interés arqueológico hacen parte del patrimonio cultural, lo que a la larga pueden incluir bienes materiales pertenecientes al período de lo que se pueda considerar prehistoria en Colombia.

En contraste con la Convención Unesco, la *Ley 1675 de 2013* especifica cuatro actividades permitidas sobre el Patrimonio Cultural Subacuático: exploración, intervención, aprovechamiento económico y preservación. En este sentido, la Convención se limita a especificar que el Patrimonio Cultural Subacuático no debe ser objeto de *la explotación comercial (...) que tenga por fin la realización de transacciones, la especulación o su dispersión irremediable (...)*. En este orden de ideas, las disposiciones no son totalmente contrarias en cuanto al aprovechamiento económico al que se refieren, ya que la Ley colombiana habla de aquellas *actividades debidamente autorizadas a través de las cuales los bienes del patrimonio cultural sumergido generan ingresos económicos mediante la exhibición,*

o divulgación al público, sea in situ o en infraestructuras culturales (...), entendiéndose en su sentido formal como actividades que no someten al Patrimonio Cultural Subacuático a transacciones ni operaciones de venta, compra o trueque como bien comercial.

El punto de vista comercial es tal vez lo más controversial luego de la promulgación de la *Ley 1675 de 2013*. Voces de reclamo en todas partes del mundo, sobre todo en España, han suscitado discusiones sobre el tema. Pese a reclamos de inconstitucionalidad por parte de diferentes sectores defensores y promotores de la Convención de la Unesco, la Ley colombiana al establecer en su *Artículo 3* la diferencia entre lo que es considerado Patrimonio Cultural Sumergido y lo que no, aporta un elemento adicional al debate entre cultura, economía y política que ha alimentado la discusión sobre los bienes de patrimonio cultural sumergido, en los últimos años. En este punto es importante precisar que todo lo que es considerado Patrimonio Cultural Sumergido no tiene valor comercial, por ser inalienable, imprescriptible e inembargable y por lo tanto no puede ser objeto de transacciones, operaciones de venta, compra o trueque. Esto es entendible al leer el capítulo III de la Ley, en donde el Ministerio de Cultura es la entidad que recibe la totalidad de los bienes para su evaluación respecto de los criterios estipulados en el *Artículo 3* cuando se proceda a su extracción, si es del caso, y solo de aquellos bienes que no se constituyan como patrimonio cultural se podrá disponer para remunerar a la empresa rescatista, o su valor correspondiente en dinero. El *Artículo 3* de la *Ley 1675 de 2013* se encuentra alineado con lo contenido en los *Artículos 4 y 8* de la *Ley General de Cultura*, donde es requerida la declaración de patrimonio cultural de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Cultura.

El anexo a la Convención de la Unesco establece una serie de normas para la realización de actividades dirigidas al Patrimonio Cultural Subacuático, que están enmarcadas dentro de un principio general de rigor científico y técnico, siendo necesario definir un proyecto y un plan para tal fin. No desconoce la *Ley 1675 del 2013* del rigor técnico y científico, por cuanto existe toda una norma específica sobre el particular, el *Decreto 1698 de 2014*, que reglamenta estos aspectos técnicos de la Ley.

Al hacer esta comparación directa entre la Convención de la Unesco y la *Ley 1675 del 2013*, dejando a un lado la discusión sobre los criterios del *Artículo 3* para determinar los bienes de patrimonio cultural, se encuentra

que la normatividad nacional contiene los principales elementos que buscan la protección de estos bienes y es muy específica con los requisitos para realizar actividades sobre el Patrimonio Cultural Subacuático en su *Decreto reglamentario 1698 de 2014*.

El Estado colombiano sí encuentra incompatibles varios apartes de la Convención de la Unesco, que al parecer van en contra de la posición de Colombia respecto a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, el Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo de 1989, entre otros. Desde el punto de vista cultural, la norma colombiana es eficiente, conveniente y precisa en pro de la protección del Patrimonio Cultural Sumergido, encaminada a mitigar los riesgos actuales de extracción ilegal de estos bienes; y dada la información y tecnologías disponibles, hacer posibles actividades de exploración e intervención del patrimonio que sean viables económicamente para ser autorizadas y desarrolladas con iniciativas privadas reguladas por las entidades públicas competentes. Por lo anterior, juega un papel muy importante entonces la distinción que hace la norma entre lo que hace parte de este patrimonio cultural y lo que no, para poder tener un elemento sobre el cual tasar una remuneración a las instituciones o empresas que asuman los costos y riesgos de la realización de las actividades sobre el Patrimonio Cultural Sumergido. Desde el punto de vista científico, con la norma nacional se reconoce que la protección del Patrimonio Cultural Sumergido tiene unos requerimientos de idoneidad para el personal de profesionales y entidades nacionales que no se poseen en la actualidad al nivel que se debería para un Estado como el nuestro rico en bienes de este tipo en sus aguas, por lo que estas actividades pueden financiar la construcción de capacidades, conocimiento y la transferencia de tecnología necesaria para crecer como país en este campo.

REFERENCIAS

- Bederman, D. (1999). The Unesco Draft Convention on Underwater Cultural Heritage: a critique and counter-proposal. *Journal of Maritime Law and Commerce*, 331-354.
- Boesten, E. (2002). *Archaeological And/or Historical Valuable Shipwrecks in International Waters: Public International Law and What It Offers* (Vol. 1). TMC Asser Institut Press.
- Código Civil Colombiano. (1887). *Ley 57 de 1887*. Arts.710 y 711. (Colombia).
- Congreso de Colombia. (2013). *Ley 1675 de 2013, por la cual se reglamentan los Artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (1997). *Ley General de Cultura*. Ley 397 de 1997. Bogotá, Colombia.
- Constitución Política de Colombia. (2015). *Constitución Política de Colombia, Actualizada con los Actos Legislativos a 2015*. Bogotá: Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa - Cendoj.
- Corte Constitucional de Colombia. (2014). *Sentencia C264/14*. Bogotá, Colombia.
- Cotrell, E. (2009). "Keeping the Barbarians outside the Gate: Toward Comprehensive International Agreement Protecting Cultural Property. *Chicago Journal of International Law*, 9(2).
- Dierssen H. M. & Theberge Jr., A. E. (2014). Bathymetry: History of seafloor mapping. *Encyclopedia of Natural Resources*. DOI: 10.1081/E-ENRW-120047531.

- Doel, R., Levin, T. & Marker, M. (2006). Extending modern cartography to the ocean depths: military patronage, Cold War priorities, and the Heezen–Tharp mapping project, 1952–1959. *Journal of Historical Geography*, 32 605–626.
- Dromgoole, S. (2003). 2001 Unesco Convention on the protection of underwater cultural heritage. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 18(1).
- Forrest, C. (2002). A new international regime for the protection of underwater cultural heritage. *International and comparative law quarterly*, 511–554.
- . (2002). Defining ‘underwater cultural heritage’. *International Journal of Nautical Archaeology*, 31(1).
- Frigerio, A. (2013). *The underwater cultural heritage: a comparative analysis of international perspectives, laws and methods of managements*. Lucca, Italia.
- García, L., Hernández, C., Laguado, D., Lozano, A., & Wilches, C. (2003). *Las especies náufragas. Investigación coordinada por el Departamento de Derecho Privado*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Grisales, C. & Monroy, J. (2017) *Análisis sobre la conveniencia estratégica de la actuación de Colombia frente a la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001 (Tesis de especialización)*. Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”, Cartagena, Colombia.
- ICOMOS. (1996). *Charter of the protection and management of underwater cultural heritage.*, (págs. 1-5). Sofia, Bulgaria.
- Martín, X. (2015). *Patrimonio Cultural Subacuático, aspectos técnico - jurídicos*. Universidad del País Vasco, 1-134.
- Martín-Bueno, M. (2003). *Patrimonio Cultural Sumergido: investigar y conservar para el futuro*. Monte Buciero(9), 21-62.
- Mincultura. (6 de Julio de 2009). Obtenido de La Ley 1185 de 2008 y el Decreto 763 de 2009: http://www.mincultura.gov.co/areas/fomento-regional/noticias/Paginas/2009-07-06_24383.aspx

- Monroy, J. & Alvarado, C. (2016). *Elaboración de una metodología para la generación de productos de backscattering con la infraestructura tecnológica del Servicio Hidrográfico Nacional (Tesis de pregrado)*. Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”, Cartagena, Colombia.
- Naval History & Heritage Command US Navy. (2013). *CSS Alabama wreck protection agreement*.
- Novak, F. (2009). La protección del Patrimonio Cultural Subacuático en la Convención de la Unesco de 2001. En *O. d. Americanos, Curso de Derecho Internacional XXXVI* (págs. 391-423). Rio de Janeiro, Brasil.
- NOAA – National Oceanographic and Atmospheric Administration (2013). *Ocean Explorer*. <http://oceanexplorer.noaa.gov/history/electronic/electronic.html>
- Ochoa, R. V. (2006). *Las especies náufragas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- ONU. (1989). *Convenio internacional sobre salvamento marítimo*. Londres, Reino Unido.
- Organización de las Naciones Unidas. (1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. New York.
- Portela, E. (2011). La convención de la Unesco sobre la protección del patrimonio subacuático. *Principios generales. Cuadernos de derecho transnacional*, 3(2), 317-337.
- Rengifo, A. (2009). Las objeciones de Colombia a la convención internacional de la Unesco sobre protección del Patrimonio Cultural Subacuático. *Pensamiento Jurídico* (25), 117-150.
- Ruiz, R. (2013). *El régimen jurídico del Patrimonio Cultural Subacuático*. Ministerio de Defensa (España).
- Staniforth, M., Hunter, J., & Jateff, E. (2009). *International approaches to underwater cultural heritage. Maritime law issues, challenges and implications*.
- The City of Hamilton (2016). The Hamilton & Scourge National Historic Site. *Discovery in 1973*. <http://www.hamilton-scourge.hamilton.ca/discovery.asp>.

- Tyce, R. (1986). Deep sea floor mapping systems - a review. *Marine Technology Society Journal*, 20(4), 4-16.
- Unesco. (2001). *Convención sobre la protección del Patrimonio Cultural Subacuático*. París, Francia.
- Villegas, T. (2008). Los peligros de la explotación comercial del Patrimonio Cultural Subacuático. *El Patrimonio Cultural Subacuático*, 20-33.
- Vilming, S. (1998). The development of the multibeam echosounder: An historical account. *Journal of the Acoustic Society of America*, 103, 2935.



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

"General Rafael Reyes Prieto"
Departamento Armada
Carrera 11 No. 102-50 - Bogotá, Colombia
Conmutador: 620 4066
www.esdegue.edu.co



esdeguecol



@esdegue



Escuela Superior
de Guerra



Escuela Superior
de Guerra



Escuela Superior
de Guerra



esdeguecol

ISBN: 978-958-56528-7-3



9 789585 165287 3

