

Capítulo 2

La diplomacia naval como herramienta de la política exterior y de la defensa nacional^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602083.02>

Darwin Alberto Alonso Torres

Academia Naval de Estudios Estratégicos

Sergio Uribe-Cáceres

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La diplomacia naval es un herramienta de política exterior que contribuye a la construcción de alianzas, participación en organizaciones multinacionales y generación de confianza con otros actores internacionales. Esta investigación analiza la importancia para el Estado colombiano de esta herramienta, poco conocida y aun menos empleada dentro de la construcción de estrategias de la política exterior del país. Se observa la política exterior colombiana, su génesis y evolución, la relación entre política exterior y la construcción de la seguridad nacional. Luego, se abordan los antecedentes, los conceptos y la taxonomía de la diplomacia naval y se evalúa el estado del arte de la diplomacia naval en Colombia, para encontrar evidencias de su empleo durante la historia del país. A partir de ahí, y bajo el marco de definiciones globalmente aceptadas, proponen una definición de la diplomacia naval para Colombia y su uso como herramienta en la política exterior nacional.

Palabras clave: Armada de Colombia, diplomacia naval, Fuerzas Navales, política exterior, sistema internacional.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación "El poder marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación", del grupo de investigación "Masa Crítica", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A1 por MinCiencias y con código de registro COL0123247. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Darwin Alberto Alonso Torres

Contralmirante (R) y magíster en Seguridad y Defensa Nacionales. Magíster en Ciencias Navales con énfasis en Estrategia. Especialista en Artillería y Misiles. Especialista en Estudios Políticos. Especialista en Estado Mayor y Seguridad y Defensa Nacionales. Ingeniero naval electrónico y profesional en Ciencias Navales de la Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”.

Sergio Uribe-Cáceres

Capitán de Navío (R) y doctor en Derecho Internacional (cum laude) de la Universidad “Alfonso X El Sabio” (Madrid, España). Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales. Profesor titular e investigador asociado en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Ingeniero naval y profesional en Ciencias Navales de la Escuela Naval “Almirante Padilla”.

Citación APA: Alonso Torres, D. A. & Uribe Cáceres, S. (2022). La diplomacia naval como herramienta de la política exterior y de la defensa nacional. En S. Rivera-Páez & J. R. Espinel Bermúdez (Eds.), *Asuntos marítimos y relaciones internacionales* (pp. 47-74). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602083.02>

ASUNTOS MARÍTIMOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

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

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

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

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes prieto”

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Nunca en la historia de las civilizaciones la interacción entre los sistemas mundiales había sido tan vigorosa y estrecha como lo es hoy en día, haciendo que todo esté relacionado. A pesar de que la globalización no es un concepto nuevo y, de hecho, ha sido un signo distintivo de la evolución humana, esta ha cobrado una relevancia inusitada a raíz del desarrollo tecnológico y de los diferentes modos de transporte, que ha hecho del comercio, las comunicaciones, los intercambios culturales y un largo etcétera de actividades —desafortunadamente no todas positivas, siendo estas últimas las que se han constituido en amenazas— un dinámico sistema global de permanentes intercambios y dependencias. Sobre las amenazas, ha de decirse que el poder e influencia de muchas de ellas las han constituido en un factor capaz de impactar y desestabilizar el sistema internacional, y estas mismas, por su carácter transnacional y de alto poder económico, no pueden ser enfrentadas por un solo Estado.

Las alianzas, el entendimiento común y la seguridad multidimensional han sido respuestas de los Estados para enfrentar las amenazas con mayor probabilidad de éxito. Esto, sin descontar que, dentro de los conceptos de soberanía, independencia e integridad territorial, las amenazas consideradas “tradicionales” entre los Estados, que pueden desembocar en conflictos de carácter internacional, continúan siendo un riesgo latente y persistente en las relaciones entre Estados. Enfrentamientos de imperativos geopolíticos que se contraponen o superponen son un ejemplo de los generadores de este tipo de inestabilidad.

Un ejemplo de ello se demuestra en los cambios de la Estrategia Europea de Seguridad, que, de acuerdo con el informe del 2008, configuraba las acciones para superar los retos en los siguientes años, enfocados a seguridad y que fue

necesario reconfigurar en el 2016 en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la cual es definida en la Estrategia Global sobre Seguridad y Defensa de la Unión Europea (UE) del 2016. En esta se determinan cinco prioridades para la política exterior de la Unión, decantando en una de ellas la necesidad de fortalecer la cooperación de la UE en materia de seguridad exterior y defensa. Esto, dada la creciente influencia global y cercana a Europa, incluso coercitiva, por parte de potencias euroasiáticas como Rusia y sus acciones en Crimea y Ucrania.

Es necesario, por lo tanto, que los Estados implementen herramientas que los lleven a tener aliados, a formar parte de organizaciones multinacionales, a generar y a fortalecer la confianza, pero también a enviar señales de atracción, disuasión y coerción, cuando fuera necesario ante otros Estados u organizaciones no estatales. Es necesario que se busquen proyectar sus intereses más allá de sus fronteras, ser socio global en solución de problemas globales, influir en la comunidad internacional, a fin de no ser objeto de decisiones u acciones de diferente índole. Con ello, los Estados han de lograr ejercer liderazgos que permitan proyectar su influencia, con el propósito de obtener mejores condiciones para su país y sus aliados.

Los Estados están llamados a defender y a hacer prevalecer a sus ciudadanos mediante el logro de los intereses, objetivos y aspiraciones nacionales. Se busca que la seguridad y el bienestar sean unas constantes y soporte del desarrollo de las condiciones de vida de todos ellos. Ello debería constituir el centro de las políticas de Estado, especialmente las de la política exterior, a fin de anticipar —o al menos de responder con contundencia— el intento de agresión de las amenazas.

El instrumento para neutralizar o contrarrestar dichas intenciones es el poder nacional del Estado, como una suma de varios instrumentos de forma multidimensional. Uno de ellos, el campo político, posee en la diplomacia una herramienta necesaria y fundamental en el manejo de su política exterior. En países en construcción de una mayor estatura político-estratégica, es un reto explorar y aplicar las mayores posibilidades que ofrece el amplio espectro diplomático; las potencias globales actuales e históricas son un ejemplo de la importancia de saber explotar dicho espectro de posibilidades.

Y dentro de esas posibilidades de la diplomacia, se encuentra la diplomacia naval o marítima, instrumento interesante dentro de la caja de herramientas para el logro de intereses nacionales y su protección: como herramienta prospectiva interestatal, como potenciador del nivel de influencia del Estado en el sistema internacional, como factor importante en la construcción de alianzas y como elemento de atracción, disuasión y coerción, según sea la necesidad.

En este capítulo se analiza la importancia para el Estado colombiano de esta herramienta poco conocida, y aun menos empleada, dentro de la construcción de estrategias de la política exterior del país. Para ello, se hará un recorrido de la política exterior colombiana, su génesis y evolución; la relación de esta política con la seguridad nacional y cómo esta es el mejor ejemplo de la aplicación de los conceptos de poder blando, duro e inteligente en la política internacional.

Se abordarán los antecedentes, conceptos y un tipo de taxonomía de diplomacia naval o marítima como concepto evolucionado. Se evaluará el estado del arte de la diplomacia naval en Colombia, desde que se encuentren evidencias de su empleo en la historia del país hasta la fecha. A partir de las características de la diplomacia naval en el país, y bajo el marco de definiciones globalmente aceptadas, se propondrá una aproximación a una definición de la diplomacia naval para Colombia, con el fin de contribuir a la construcción del pensamiento y el ejercicio de esta herramienta en el contexto de la política exterior nacional.

Como el ámbito de aplicación de la diplomacia es el sistema internacional, se dará una vistazo a la interacción de los Estados en dicho sistema. El enfoque de la diplomacia naval será el tema central del capítulo, para tratar de demostrar cómo esta puede ser un instrumento complementario a la proyección de la influencia internacional del país. Y, mediante la propuesta de un plan de aplicación desde el órgano encargado de la Política Exterior (PE) de Colombia, es decir el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), proponerlo para su aplicación por fases dentro de una estrategia, a manera de política pública que lleve a contribuir decisivamente al logro de los fines esenciales del Estado.

Al final del capítulo, las conclusiones extractan aspectos esenciales de lo tratado, con el fin de servir como insumo para empezar a generar conciencia de la importancia de la diplomacia naval para la proyección internacional del país, entendiendo que Colombia posee las condiciones para ser una potencia mediana e influyente en la región.

La diplomacia naval como instrumento del poder inteligente de los Estados

Desarrollo del concepto de diplomacia marítima o naval

El concepto de la diplomacia naval está inmerso en la estrategia naval; sin embargo, tiene una dinámica propia que la complementa. Por ejemplo, en la guerra

naval, el propósito es el control del mar y el objetivo a menudo es la destrucción u obstrucción de las fuerzas enemigas. En la diplomacia naval, el propósito es la influencia política y los objetivos son las mentes y las percepciones de los responsables políticos en las potencias hostiles y amigas (Widen, 2011). En palabras de Widen (2011), “esto significa que las señales políticas y militares que se envían deben ejecutarse con habilidad y el proceso es indirecto en lugar de directo” (p. 717).

Aunque la diplomacia como tal se venía desarrollando a menudo en la historia en el desarrollo de las operaciones marítimas y navales, encontrándose varios ejemplos, uno de los más notables y cercanos en tiempo y espacio fue el que se conoció como la “Diplomacia Naval de Theodore Roosevelt” y su flota blanca a principios del siglo XX, el desarrollo del concepto de lo que se entiende como *diplomacia naval o marítima* no se empezó a decantar sino hasta la segunda mitad de ese siglo. Y fue fruto de ese pensar diferente, como también de realidades como las del británico Ken Booth cuando acotaba que “el mar se usará más y no menos”, que vale la pena situarse, para entender el mayor desarrollo del concepto, en la época en que la Unión Soviética se encontraba inmersa en plena evolución de su Armada, desde una marina pequeña y costera, bastante básica, a una flota oceánica con capacidad disuasiva nuclear, como fue concebida por el almirante Sergei Gorshkov “padre de la flota soviética”. El pensamiento del almirante a finales de los años sesenta situaba a la “presencia naval” como una función en tiempos de paz, como se aprecia en el siguiente aparte:

Las acciones de demostración por parte de la Armada han hecho posible en muchos casos lograr objetivos políticos sin recurrir a la lucha armada, simplemente al poner presión con el propio poder potencial y amenazar con iniciar operaciones militares. De esta manera, la Armada ha sido siempre un instrumento de la política de los Estados, una ayuda importante a la diplomacia en tiempo de paz. (Gorshkov, 1979, p. 248)

Para la misma época se desarrolla ese pensamiento en Occidente, como por ejemplo en Estados Unidos con el almirante Stansfield Turner, quien, como director de la Academia de Guerra Naval (1972-1974), fomentó el concepto de *despliegues reactivos*, en los cuales la Fuerza Naval (FN) respondía a una crisis y el de la presencia naval, buscando el logro de los objetivos políticos sin llegar a la guerra, donde la FN evita que un problema interestatal se convierta en crisis (Till, 2007, p. 340).

Asimismo, se establecieron en la Academia Naval de EE. UU. (Annapolis), los programas académicos que estudiaban los requerimientos de la presencia naval (tiempos de paz) al tiempo que se estudiaban los de las operaciones de guerra, en una conjunción importante para el interés nacional, aprovechando los atributos que las fuerzas navales¹ tienen y que superan los de cualquier otra capacidad de los instrumentos de poder nacional de los Estados. Por ello es por lo que se dice que “las Armadas son instrumentos inherentemente flexibles del poder nacional” (Forbes, 2013, p. 39). Retomando a Booth (1977) en relación con los roles de las armadas, la Academia de Guerra Naval de Chile (Acanav, 2013) enseña sobre este autor lo siguiente:

... en su libro *Las armadas y la política exterior*, distingue tres funciones para las aludidas instituciones: militar, policial y diplomática. En el análisis hace centro de gravedad en la última, aun cuando también realiza interesantes alcances sobre los otros dos roles; en particular sobre la disuasión, el control del mar, las bases, el prestigio naval, la clasificación de las Armadas, etc. Basa su teoría en fundamentos políticos racionales y describe los diversos modos con que los gobernantes utilizan medios navales para intentar influir en el comportamiento y pensamiento de los conductores de otros países. Las acciones de las fuerzas a flote involucradas se ejecutan durante la paz, sin intención de recurrir a la guerra. En el aparato militar de un Estado, el único órgano capacitado para ejercer este papel diplomático activo es la Armada, gracias a los atributos característicos de las fuerzas navales descritos por Booth y al escenario donde operan. En el futuro, el autor visualiza a los océanos como el principal teatro de choque de intereses importantes entre las naciones y el empleo de las Armadas en su solución con un mínimo de violencia.

¹ La Fuerza Naval goza de varios atributos propios y únicos lo que permite su empleo en paz para reafirmar o cautelar intereses y objetivos nacionales amenazados por potenciales rivales. Su gravitación desde la paz es apreciable y el respaldo a la política exterior del Estado es ejercido de forma permanente por su existencia y por su presencia en las áreas de interés, lo que resulta factible solo para el poder naval, en consideración a los siguientes cinco atributos: 1) *Flexibilidad política*: despliegue y adaptabilidad en un área para influenciar en la situación política estratégica vigente. 2) *Flexibilidad operativa*: condición de alistamiento permanente pasando rápidamente de la normalidad a la situación operacional más exigente. 3) *Flexibilidad logística*: autonomía y permanencia que le permite operar por largo tiempo sin apoyo logístico externo. 4) *Condición de listos para operar al arribo*: capacidad para iniciar operaciones inmediatas al recalar al área, sin previa preparación de terreno. 5) *Intervención discreta o abierta*: mostrar la bandera, simbolismo, cooperación, presencia naval, entre otros.

Otros autores, como Kevin Rowlands (2019), mencionan que “las fuerzas terrestres y aéreas pueden ser, y por supuesto, se utilizan como instrumentos diplomáticos en puntos específicos a lo largo de la escala móvil de las operaciones, pero son las fuerzas navales las que ofrecen la mejor opción a quienes las manejan. Las ventajas particulares de la flexibilidad, la presencia sin compromiso, el apalancamiento político, el alcance y la sostenibilidad hacen que las fuerzas navales sean ideales para la tarea de comunicación internacional (p. 146).

En la Academia (1981) citan otro pensador de las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, James Cable y su obra *Diplomacia de cañoneras*:²

Mediante un análisis histórico de carácter analógico, intentó deducir las normas permanentes que regían la aplicación de la denominada “fuerza naval limitada”. El propósito perseguido por este instrumento político-militar consistía en obtener ventajas u objetivos políticos de parte del afectado. La amenaza o empleo de los medios navales debía efectuarse en tiempo de paz sin provocar la guerra. Cable señaló cuatro modalidades para materializar la diplomacia de cañoneras: definitoria, impositiva, catalítica y expresiva. Asimismo, determinó las capacidades de diversas Armadas para ejecutar esta violenta política exterior.

Cable escribió otras obras sobre la diplomacia naval, entre las que se destacaron *Diplomacia en el mar* (1985), en la cual desarrolló varios conceptos, entre ellos *coerción, compromiso y cumplimiento y diplomacia de cañoneras 1919-1979* (1981). Aunque su trabajo ha tenido mayores alcances en otros autores, Cable continúa siendo un importante referente.

El desarrollo del concepto llevó en el periodo de la post Guerra Fría de los noventa a que la diplomacia naval se incorporará como capítulo aparte en la doctrina marítima y naval de las potencias, reafirmando a la Fuerza Naval (FN) como apoyo sustancial a la política de relaciones exteriores de los Estados, en el ámbito más allá de la defensa, pero íntimamente relacionado con los objetivos nacionales en relación a aliados, neutrales, enemigos e incluso las llamadas nuevas amenazas, a propósito del mundo globalizado que se hallaba en su mayor apogeo.

Al respecto, menciona Till (2007) que

... a lo largo del periodo de la Guerra Fría y más allá, los académicos han agregado un nivel de detalles útiles sobre cómo funciona la diplomacia naval y sobre los propósitos políticos a los que puede servir. Su trabajo ha sido, en muchos sentidos, una consecuencia de la creciente literatura sobre la diplomacia de la fuerza asociada con autores como Thomas Schelling, Oran Young y Alexander George. (p. 341)

² Cable definió la *diplomacia de cañoneras* como “el uso o la amenaza de una fuerza naval limitada, más que como un acto de guerra, con el fin de asegurar una ventaja o evitar una pérdida, ya sea para promover una disputa internacional o contra ciudadanos extranjeros dentro del territorio o la jurisdicción de su propio Estado”. Esta práctica propia de los países potencias marítimas iniciada en la segunda mitad del siglo XIX con la llegada del vapor, era la respuesta antiimperialista a los que se oponían a su política (Grant, 2008).

En la Doctrina de la OTAN y en las doctrinas de las naciones de la Alianza que destaquen en la supremacía marítima como el Reino Unido, se han incorporado los conceptos de la acción marítima y naval desde la paz, que son los relacionados de forma directa con las actividades de la diplomacia naval. En la *Joint Doctrine Publication 0-10 UK Maritime Power*, al hablar dentro del contexto de las dimensiones del entorno marítimo, específicamente en la dimensión política, menciona que

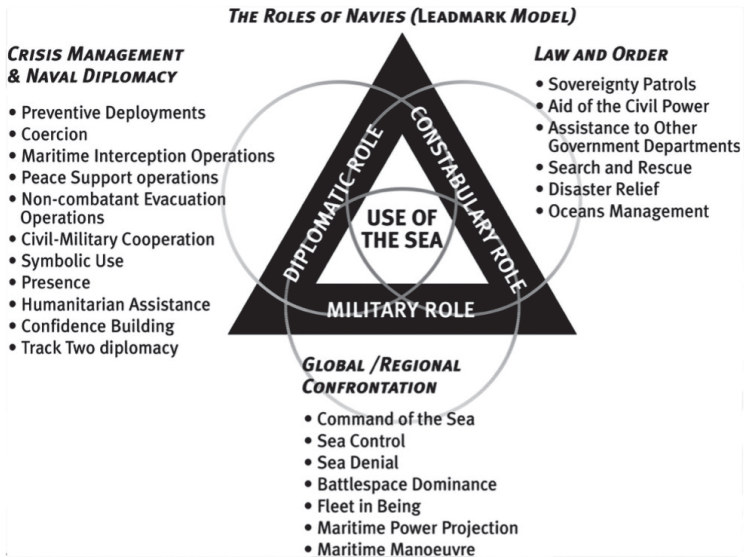
Esta dimensión política también tiene un elemento diplomático. Los Estados y las personas han usado los mares como un punto de interacción durante muchos siglos. Los compromisos marítimos bilaterales y multilaterales son todavía un elemento rutinario de los asuntos internacionales con beneficios a largo plazo. Los Estados utilizan la libertad provista por los océanos como un conducto para construir relaciones, fortalecer los lazos y brindar asistencia y tranquilidad a los Estados de ideas afines. (UK Ministry of Defence, 2017, p. 17)

Y añade lo siguiente, a propósito de la postura asumida por casi todos los países en el mundo en la era nuclear y cuando la guerra es evitada en forma directa, lo cual configura una postura de carácter disuasiva de tipo convencional, cuando sus capacidades se lo permiten:

La disuasión convencional tiene una serie de elementos. Conjuntamente, los componentes no nucleares de las fuerzas marítimas, terrestres y aéreas del Reino Unido proporcionan la capacidad colectiva que sustenta la disuasión convencional. Se basa en el potencial y el uso real del poder duro. Aquí, el atributo de equilibrio significa que las fuerzas marítimas son particularmente adecuadas para crear un efecto disuasivo convencional a distancia del Reino Unido. Las fuerzas marítimas desempeñan un papel disuasorio clave en el mantenimiento de la seguridad de las aguas territoriales del Reino Unido y las de los territorios de ultramar. (UK Ministry of Defense, 2017, p. 24)

En ese mismo sentido, la Doctrina Marítima del Reino Unido, alineada con la Doctrina de la OTAN, establece que dentro de los tres roles de las fuerzas marítimas se encuentra el del *compromiso de la defensa* ('defence engagement'), que vendría siendo el que Booth llamaba el "diplomático", como se aprecia en la figura 1 del modelo canadiense en el *Leadmark: The Navy's Strategy for 2020*, el cual se basa en el modelo original de Ken Booth.

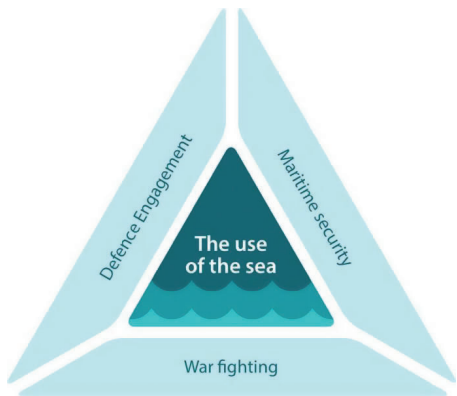
Figura 1. Los roles de las Armadas (Modelo Leadmark)



Fuente: Canada National Defense (2001, p. 34)

Pues bien, el modelo británico que se aprecia en la figura 2 es en esencia el mismo de la figura canadiense (que a su vez es el de Booth), con la modificación del rol diplomático por el de compromiso de defensa, como se mencionó.

Figura 2. Roles de la Marina Británica



Fuente: UK Ministry of Defence (2017, p. 51)

Aun así, en la explicación del rol de compromiso de defensa, dice:

La versatilidad y movilidad de las fuerzas marítimas proporciona un medio para la influencia política y diplomática en las relaciones internacionales. La prevención de conflictos es un principio clave de la estrategia de seguridad general del Reino Unido. Dicha influencia requiere una inversión en un compromiso habitual a largo plazo que genere conexiones valiosas que produzcan confianza. (UK Ministry of Defence, 2017, p. 53)

Cuando se ejecuta de manera efectiva, la prevención de conflictos promueve, desarrolla y mantiene relaciones estables entre los Estados y fomenta la cooperación y la conciliación en la gestión de los asuntos internacionales. Es un proceso gradual y deliberado que requiere tiempo, esfuerzo y persistencia. Las relaciones deben fomentarse y alentarse a través del diálogo regular y las demostraciones de intención nacional que involucren a todos los poderes del poder nacional. Además, el Gobierno reconoce que las visitas de los buques de la Real Armada son una forma importante de proyectar el poder blando del Reino Unido en el mundo,³ y es una clara demostración de la intención de “diseño internacional”. El beneficio adicional es que una mayor estabilidad conduce a un mayor comercio y prosperidad (UK Ministry of Defence, 2017, p. 53).

En China, el vicealmirante Chen Mingshen (2001), citado por Till (2017), señaló el punto obvio de esta manera:

La Armada [...] ya sea [en] la paz o la guerra [...] es también un medio de seguir la política exterior nacional. Las Armadas poseen muchas características específicas que difieren de aquellas de las [otras] fuerzas armadas. La Armada tiene capacidades internacionales de libre navegación en alta mar, y en tiempos de paz puede navegar por los mares del mundo, incluso realizando operaciones limitadas, fuera de las aguas territoriales de los países hostiles. (p. 343)

En la doctrina naval estadounidense “Forward... From the Sea”, se menciona que

Las fuerzas navales son un instrumento indispensable y excepcional de la política exterior estadounidense. Desde llevar a cabo visitas rutinarias a naciones y regiones que son de especial interés, hasta sostener grandes demostraciones de apoyo a intereses de seguridad regional de vigencia prolongada [...]

³ Véase *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015, A Secure and Prosperous United Kingdom* (NSS and SDSR 2015), available at <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>

nuestras fuerzas navales adelantan las iniciativas diplomáticas estadounidenses en ultramar. (Till, 2007, p. 341)

“Las fuerzas navales han sido fundamentales para la estrategia de los Estados Unidos en la región de Asia y el Pacífico durante más de un siglo”, se menciona por parte de la Real Armada Australiana, que agrega que

La Marina de los Estados Unidos ha mostrado la bandera y ha protegido las vidas y propiedades de los estadounidenses en las aguas del Pacífico desde mediados del siglo XIX. Los Estados Unidos han usado su Marina para moldear el comportamiento de otros Estados, como lo ha hecho en numerosas ocasiones para hacer cumplir las normas internacionales de comportamiento, como la perdurable libertad de navegación. La Marina de los Estados Unidos también ha actuado para garantizar el libre flujo de bienes, servicios e información a través del Pacífico. Esto ha sustentado el crecimiento económico y la prosperidad, sacando a millones de la pobreza y sirviendo como partera de la globalización. Las fuerzas navales desplegadas también han dado a los Estados Unidos la capacidad de responder rápidamente a los desastres. (Forbes, 2013, p. 39)

Y a propósito de la Armada de Australia, esta plantea en su doctrina que

Las Armadas también son útiles en todo el espectro del conflicto. En tiempos de paz, son capaces de demostrar presencia, moldear el comportamiento de otros actores, tranquilizar a los aliados y disuadir a los agresores. También son instrumentos útiles para operar en tiempos de paz. Finalmente, brindan la capacidad de responder rápidamente a las crisis y también a la guerra. (Forbes, p. 39)

Como se aprecia en la actualidad, la evolución del concepto a escala global es fundamental dentro del desarrollo de las políticas nacionales, siendo la diplomacia naval una herramienta de necesario uso dentro del desarrollo de las relaciones internacionales de los Estados. Como menciona Till (2007),

Por todas estas razones, la diplomacia naval se ha convertido por primera vez en una preocupación importante de los estrategas marítimos, en una importante función declarada de las Armadas y en la justificación de tenerlas. Ya no es simplemente un tipo de bonificación, algo que uno hace con las Armadas cuando no hay guerras para luchar. (p. 344)

Clasificación y definición de la diplomacia marítima y naval

Ya se había mencionado en la evolución del concepto y del término que un hito interesante se había generado con la “diplomacia de cañoneras”, y que esta era de un tono casi siempre coercitivo. Ahí radica su diferencia con el término moderno de la diplomacia marítima o naval, siendo este un concepto mucho más amplio y generoso en posibilidades de tareas y operaciones, que van desde el mínimo interés en el uso de la fuerza, hasta la amenaza de usarla de ser necesario, pero esto en el extremo del espectro menos deseable de su empleo. Sin decir que la diplomacia de cañoneras haya dejado existir, y de hecho continúa usándose por ciertos Estados, esta pasa a ser un subgrupo de las posibilidades que ofrece la diplomacia naval.

La diplomacia marítima o naval se caracteriza por su versatilidad en el empleo político nacional conforme a los objetivos que persiga. Su entorno de acción son las relaciones exteriores y su direccionamiento debería surgir de una armoniosa relación entre los ministerios de relaciones exteriores y el de defensa de los países. Además, debe darse bajo políticas de mayor alcance que las de periodos de gobierno, enmarcándose en políticas de largo plazo en el tiempo.

Antes de entrar a la definición de la diplomacia naval en sí, conviene recordar lo que se decía al principio de este capítulo y es la confusión que puede generar el término “marítimo” y el “naval” a la hora de emplearlos. Esto se dice porque en libros recientes y las doctrinas más desarrolladas, así como la inadvertida traducción del inglés de términos como *sea power*, *maritime power*, pueden verse errores en su uso.

En su libro, Christian Le Mièrre (2014), consciente de esta posibilidad, explica que, en efecto, existe una diferencia entre lo marítimo y lo naval:

Se usa el término diplomacia marítima, en lugar de diplomacia naval, ya que hay una variedad de agencias no militares que pueden tener efectos diplomáticos similares a los tradicionalmente reservados para las armadas. De hecho, la policía marítima o las agencias paramilitares se han convertido, en ciertas áreas del mundo, en los agentes principales para ejercer la diplomacia en el mar en lugar de las marinas más confrontacionales. (p. 2)

Es decir, y se hace énfasis, en que se puede inferir que cuando se mencione lo naval, se está haciendo alusión a las medios, fines y formas de las marinas de guerra y cuando se habló de marítimo, además de lo naval se estará incluyendo a los demás medios que emplean el mar como medio de desplazamiento, recurso u otra actividad en él.

Diplomacia marítima o naval cooperativa

Entrando ya en la búsqueda de la definición, se cita a Le Mière en cuanto a que la diplomacia es la gestión de las relaciones internacionales, y la diplomacia marítima es, por lo tanto, la gestión de las relaciones internacionales a través del dominio marítimo (p. 7). Adicional, indica que se puede dividir sucintamente en diplomacia marítima cooperativa, persuasiva y coercitiva. Sobre la primera:

La diplomacia marítima cooperativa puede, por lo tanto, ser un intento de apoyar el poder blando mediante el uso de activos de poder duro. De hecho, la diplomacia marítima cooperativa podría ser bien descrita como una “diplomacia marítima blanda”, contrastada con la “diplomacia marítima dura” que implica el lanzamiento de operaciones punitivas limitadas contra flotas recalcitrantes. Sin embargo, este es uno de los objetivos de una misión diplomática marítima cooperativa. Las visitas regulares a los puertos de las fuerzas navales a naciones grandes y pequeñas a menudo tienen la intención de crear influencia diplomática y fortalecer las alianzas. (Le Mière, 2014, p. 8)

La diplomacia marítima cooperativa, siguiendo con Le Mière (2014), también puede diseñarse para formar coaliciones, apoyar a los aliados a través del desarrollo de capacidades, la capacitación y la armonización de técnicas y generar confianza entre las naciones que desconfían del poder naval (p. 9). En un evento diplomático marítimo cooperativo, los buques de guerra no están utilizando sus capacidades de fuerza contra otra parte, sino que están participando en actividades puramente pacíficas (incluso si esas actividades pueden involucrar ejercicios de fuego real). La diplomacia cooperativa marítima es una actividad que se realiza con regularidad en el siglo XXI (p. 11). Se fortalece la confianza mutua, se ayuda en la construcción de capacidades, se comparten experiencias y lecciones aprendidas, se trazan planes para mejorar la interoperabilidad, se expresa la buena voluntad y se materializan las actividades que fortalezcan las relaciones entre los Estados.

Según Nye Jr. (2009), el poder que se utiliza para persuadir a otros a hacer lo que de hecho es en su propio interés (p. 1) es una de las facetas más importantes del poder blando, muy diferente a otros autores que malinterpretan el poder blando en el sentido de creer que es convencer a otros de hacer algo que solo convenga al interés de uno de ellos, así sea por modos atractivos, sin uso de coerción. Por lo tanto, y alineados con la concepción del profesor Nye, la diplomacia cooperativa está en íntima relación con el *soft power*.

Con lo visto hasta este punto, los medios con los cuales se desarrolla la diplomacia marítima y la diplomacia marítima cooperativa aquí mencionada, en el caso de Colombia, se desarrolla con los medios navales de la Armada Nacional, con lo cual correspondería, por lo tanto, a la diplomacia naval. De hecho, las actividades desarrolladas en tierra como capacitaciones, entrenamientos e intercambios académicos con énfasis en actuar en beneficio del empleo operativo o administrativo del mar forman parte de esa diplomacia cooperativa (p. 11). También en ellas la Armada es principal actor principal en representación de su Estado. Sin embargo, se seguirá analizando lo que se dice respecto a las otras dos clasificaciones.

Diplomacia marítima o naval persuasiva

Sobre la diplomacia marítima persuasiva, anota Le Mièrre (p. 12) que hay varias formas en que las armadas y los otros agentes marítimos “se utilizan con fines políticos en tiempos de paz que no son cooperativas”. Entre estas se encuentra la “diplomacia marítima persuasiva”. La diplomacia persuasiva se diferencia de la cooperativa “en la falta de colaboración en los efectos diplomáticos alcanzados a través de la actividad y de la diplomacia coercitiva “por el hecho de que no pretende disuadir ni obligar”. Más bien, los objetivos de la diplomacia marítima persuasiva son aumentar el reconocimiento del poder marítimo o nacional, y construir prestigio para la Nación en el escenario internacional. No está dirigido a un destinatario en particular ni pretende atacar el miedo a los oponentes potenciales. Más bien, su objetivo es persuadir a otros de que la propia armada (o ejército general) está presente y es efectiva. Así las cosas, con la tarea de simbolismo y de “mostrar la bandera”, es decir, regresando al concepto de la “presencia”, que se mencionaba con Gorshkov y Turner, “la presencia y capacidad de uno sin buscar necesariamente influir en las políticas de otro Estado”.

Se recuerda también a la diplomacia naval de Roosevelt, que como dice Le Mièrre con el evento diplomático de la Gran Flota Blanca⁴ que circunnavegó el mundo entre diciembre de 1907 y febrero de 1909, es quizá el ejemplo más claro de este tipo de diplomacia, la persuasiva.

Nuevamente para el caso colombiano, no es usual efectuar esta herramienta, pero de necesitarse esto se logra con los medios navales de su Armada (ARC), por lo menos hasta ahora, dado que el país no posee ni flota mercante, ni pesquera

⁴ Con dos escuadrones de acorazados y sus escoltas, el presidente de Estados Unidos, Theodore Roosevelt, pintó de blanco estas naves militares para indicar su propósito pacífico y los envió en una gira alrededor del mundo (Le Mièrre, p. 12).

y las funciones de guardacostas y oceanográficas están también inmersas en la ARC, es decir circunscritos a la diplomacia naval.

Diplomacia marítima o naval coercitiva

La diplomacia marítima o naval coactiva o coercitiva, es la que por lo general más se conoce. Es la que muchos países sufrieron de aquellos que, por poseer un poder marítimo superior especialmente en la época del colonialismo, se abusó del poder para imponer condiciones ignominiosas. Colombia en el siglo XIX fue víctima de ese tipo de acción, claro en el caso del país, por falta de unidad nacional, visión y voluntad, dadas las excelentes condiciones de riquezas naturales y posición geoestratégica global.

Pero hay muchos ejemplos globales y que aún hoy día tienen sus efectos; se puede citar como uno de los más representativos, el que es conocido como el “siglo de la humillación”, en el cual las naciones occidentales impusieron condiciones desiguales sobre las naciones asiáticas, fruto de ello en la actualidad la población china aún siente el resentimiento y lo cual se convierte, como dice Le Mièrre (2014), en “una fuente potencial de fervor nacionalista por parte de los líderes políticos del país”. Y se agrega aún más:

Con el tiempo, esta herramienta diplomática más efectiva fue aprendida por las víctimas. En 1876, el cañonero japonés Unyo navegó a la isla de Ganghwa y atacó dos puertos coreanos. El posterior Tratado de Ganghwa abrió a Busan, Inchon y Wusan para el comercio y otorgó derechos como extraterritorialidad a los ciudadanos japoneses en Corea. Esto reflejaba claramente los tratados desiguales anteriores obligados a los poderes asiáticos por los Estados europeos. (p. 15)

Un hecho más reciente y que evoca el empleo de esta opción naval por las anteriores víctimas es el que recuerda el USS Pueblo que permanece amarrado en el río Taedong hoy en día. Ha de recordarse que Corea del Norte que en 1968 capturó esta unidad a los Estados Unidos, la cual efectuaba labores de inteligencia, generando un golpe importante de opinión en favor de Pyongyang.

Ahora bien, este tipo de diplomacia que solo aplica entre Estados o de un Estado a una amenaza externa, y no al interior de estos, es decir en sus asuntos internos para controlar por ejemplo a sonadas u otros hechos violentos por causa de sus propios conflictos, no permite lograr una definición fácil por cuanto bordea la difícil línea entre actos hostiles, pero no enfocados a la guerra o generarla y

cuando si en efecto esto es lo que logra. Por eso, James Cable (1981) plantea la pregunta: “¿cuándo y por qué el uso de la fuerza en disputas internacionales no es un acto de guerra?” (p. 36) y se argumenta más cuando menciona que “La paz y la guerra, sin embargo, se han vuelto lamentablemente difíciles de distinguir”.

Y es que la diplomacia marítima o naval coercitiva tiene mucho que ver con este tipo de acción que la política exterior de los Estados tiene entre sus opciones, la diplomacia de las cañoneras. Lo primero es que no es una acción dentro de la guerra, sino en tiempos de paz así se transite en la crisis; que como se dijo, solo aplica en la política exterior de los Estados y que consiste, por lo tanto, en un acto que tiene

La intención de obtener alguna ventaja específica de otro Estado y pierde su carácter diplomático si contempla la posibilidad de infligir una lesión no relacionada con la obtención de esa ventaja o da como resultado que la víctima intente la lesión después de que el objetivo original ha sido alcanzado o abandonado. La diplomacia coercitiva es, por lo tanto, una alternativa a la guerra y, si conduce a la guerra, no solo debemos sostener que ha fracasado, sino que incluso podemos dudar de si alguna vez mereció ese nombre. (Cable, 1981, p. 38)

Sin embargo, para efectos de la completa definición de la diplomacia marítima o naval coercitiva o coactiva, ya que la diplomacia de cañoneras cabría como una parte dentro del concepto total, Till (2007) menciona que la coerción o coacción naval es

Toda la actividad de usar la fuerza coactiva para influir en el comportamiento de otros y hacer que ellos hagan lo que uno quiere que ellos hagan por medios que no lleguen (por mucho) a una guerra en gran escala ha producido una enorme literatura, sin duda porque los costos y las incertidumbres de la guerra son ahora tan potencialmente horrendas. En consecuencia, los diplomáticos prefieren abrirse camino por medios mucho menos arriesgados y costosos y, en estos días, toman el dicho de Sun Tzu⁵ con gran seriedad. La coacción [o coerción] naval siempre ha tenido un papel importante en esto. Tiene una larga trayectoria histórica y, como Malcolm Murfett ha comentado: a pesar de los grandes cambios que han tenido lugar en el mundo desde la mitad de la Era Victoriana, ha sobrevivido virtualmente intacto el papel coactivo [o coercitivo] que una armada —sea grande o pequeña— puede desempeñar en tiempo

⁵ Someter al enemigo sin combatir, esa es la suma de la habilidad. Véase Till (2007, p. 355).

de paz contra un Estado litoral. Toda actividad naval se desarrolla, o debería desarrollarse, en apoyo de la política, pero las operaciones de coerción están politizadas. (pp. 355-356)

La diplomacia naval coactiva implica la creación de una incertidumbre en las mentes de los Gobiernos objetivo en cuanto a dónde podría conducir finalmente la actividad naval del adversario si no se toman ciertos pasos. Lo que importa no es tanto la importancia militar real de la acción emprendida, sino la forma en que es interpretada por los espectadores objetivo. (Booth, 2014, p. 155)

En este estado de cosas, hay que ver también que la coacción comprende dos dimensiones muy relacionadas: la disuasión (*deterrence*) y la compulsión (*compellence*). Solo en forma muy breve se dirá lo que de ellas se entiende. “Los actos de disuasión están dirigidos a evitar que alguien haga algo creándole una expectativa de que los costos probables de su accionar excederán los probables beneficios” (Till, 2007, p. 356). La disuasión es falible y la defensa costosa, pero ambas son preferibles en todos los sentidos al contraataque. Un ejemplo de este costo lo da Cable cuando a propósito de la Guerra de la Malvinas dice que “esa última opción se hizo inevitable, pero solo porque una sucesión de Gobiernos británicos se había negado a admitir la necesidad de una elección ciertamente desagradable: ceder las islas o defenderlas” (Cable, 1985, p. 108). Al respecto los Gobiernos colombianos no han evaluado dicho concepto para el país y, de hecho, no ven como aplicables para su Nación, las lecciones aprendidas por otras en situaciones similares que terminaron afectando el interés nacional.

Sobre la compulsión, esta se materializa mediante operaciones navales orientadas a obligar, forzar, constreñir a un adversario para que “haga algo que no quiere hacer, mediante el uso coercitivo de fuerzas basadas en el mar” (Till, 2007, p. 358).

El Estado colombiano no tiene ejemplos del uso por parte de su política de relaciones exteriores, ni por parte de sus Fuerzas Militares del uso de esta herramienta diplomática, la coactiva. Sin embargo, vale aclarar que, con los medios navales disponibles actualmente, es muy difícil considerar implementar dichas acciones, que de planearse su ejecución y en mejoradas circunstancias, les serían dables a sus Fuerzas Militares y con principal esfuerzo en su Armada Nacional.

Habiendo visto el espectro de la diplomacia marítima o naval en los conceptos cooperativos, persuasivos y coactivos, estos llevan del empleo de un poder blando a uno duro, que los países con elevadas condiciones de postura y estatura

político-estratégica reconocida en el sistema internacional emplean simultáneamente, cuando así lo desean, configurando un poder inteligente. Para Colombia, se constituye el término de diplomacia naval, por cuanto los medios comprometidos para realizar estas actividades a fecha de hoy, se da en el campo de medios que están asignados a la defensa y a las operaciones navales de guerra y diferentes a la guerra, aunque por ahora, con uso casi que exclusivo en las de tipo cooperativo.

Definición del término de diplomacia naval

En este espacio se presentan unas definiciones previas hechas por algunos académicos reconocidos y, al final, se hará una propuesta propia de este capítulo.

Diplomacia naval es un término que se aplica a una amplia gama de actividades navales en tiempos de paz cuyo propósito es influir en el comportamiento de otra nación (Essays, 2018).

Dice Booth, que “la diplomacia naval, como todas las formas de disuasión, compulsión o seguridad, es esencialmente un fenómeno psicológico” (2014, p. 155). Que esta “intenta traducir el esfuerzo militar en influencia diplomática mediante cambios en la ubicación, la estructura de la fuerza y la exhibición de armas de los buques de guerra”; lo que se busca es que “dichos cambios afecten las percepciones de los espectadores que se pretende impresionar” (Cable, 1981; Booth, 1977). En su extremo más coercitivo, que se traduce en poder duro, la diplomacia naval puede entenderse como una “competencia en la toma de riesgos”, para tomar prestada la notable frase y el conjunto de ideas de Thomas Schelling (1966, p. 91-6) como se citó en Booth (2014, p. 155).

Le Mière (2014) expresa que “una forma de hacerlo es detenerse antes del uso de la violencia ilimitada y, en cambio, participar en la señalización de la intención y las capacidades, que es la definición de diplomacia marítima” (p. 70). El mismo autor somete a evaluación la diplomacia marítima a la luz de la teoría de los juegos y, derivado de ello y de otros análisis del actual entorno global, formula una reelaboración del concepto y afirma que no solo es “la diplomacia de cañoneras de antaño, o la misión naval de persecución y presencia de la Guerra Fría”. Va más allá el concepto, como se vio en este parte del capítulo, cubriendo un

Espectro de actividades que va desde lo cooperativo hasta lo persuasivo y lo coercitivo y que estas categorías no son mutuamente excluyentes: la diplomacia marítima puede ser simultáneamente cooperativa y coercitiva, al igual que puede ser la única razón para un despliegue naval o simplemente una motivación parcial para una operación más amplia que también puede

abarcar objetivos no diplomáticos como mejorar la interoperabilidad entre las armadas o mejorar ciertos conjuntos de habilidades. (p. 123)

El enfoque lo lleva a afirmar que la diplomacia marítima no es un tema de exclusividad para las marinas de guerra y que más bien es una tarea que atañe a la totalidad de las fuerzas militares, las fuerzas de policía y e inclusive en algunos momentos, a las flotas comerciales, lo cual va directamente relacionado con el poder marítimo de la Nación.

Asimismo, es interesante su formulación de que, a la luz de la globalización, del continuo desarrollo tecnológico, entre otros propios de la actual época, se considera que “algunos elementos de la diplomacia marítima estén disponibles para los grupos no estatales que operan estructuras de gobernanza más allá del gobierno de un Gobierno nacional”. Aunque es bien cierto que la mayoría de los ejemplos de diplomacia marítima todavía involucrarán a Gobiernos y marinas, asegura que la jurisdicción de la diplomacia marítima no será exclusividad de los Estados, y que existe la posibilidad de que la actividad sea practicada por organizaciones no gubernamentales, como las multinacionales (p. 123).

Kevin Rowlands (2019) tiene postura similar en cuanto a quienes involucra la actividad diplomática:

La negociación, el cabildeo y la comunicación no verbal son las normas de la interacción humana y una parte integral de la práctica diplomática. El proceso no tiene por qué limitarse a los Estados reconocidos y existen numerosos ejemplos de instituciones internacionales, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales y administraciones territoriales de facto que participan en el diálogo diplomático. (p. 146)

Sobre la definición plantea que

La diplomacia naval es un subconjunto de la diplomacia general y será utilizada como un medio de comunicación por los Estados marítimos en busca de su interés nacional. Más específicamente, puede definirse como el uso de activos navales como instrumentos comunicativos en las relaciones de poder internacional para promover los intereses de los actores involucrados. (p. 148)

Este trabajo se permite formular la siguiente propuesta de definición de la diplomacia naval: Es el empleo del poder suave, duro o inteligente de las relaciones internacionales desarrolladas por los Estados en tiempo de paz o de crisis, para

influir en y desde el mar para conseguir sus intereses nacionales. Cubre un amplio espectro desde lo cooperativo hasta lo coercitivo evitando la guerra. Si lo anterior se logra solo con las armadas, se configura la diplomacia naval; si además de estos se emplean medios marítimos no militares o solo medios no militares, se estaría ante la diplomacia marítima.

La diplomacia naval en Colombia

Quizá las primeras y escasas manifestaciones de diplomacia naval en Colombia se dieron con las expediciones que la Marina de Guerra formada por Padilla, que este desarrolló en el Caribe e inclusive en el Atlántico brasileño. Es la misma Marina que adquirió reputación y admiración continental después de las cadenas de acciones navales que culminaron con la victoria en la Batalla del Lago de Maracaibo el 24 de julio de 1823, venciendo a la flota española de reconquista al mando del almirante Laborde. Lo que llevó a consolidar la libertad e independencia de la Gran Colombia, ya que después de eso el *terrible* Morales, quién era el jefe de la más peligrosa de las fuerzas españolas que aún podían amenazar la reciente independencia, se rinde, agotando toda posibilidad de reconquista.

Así, entre 1823 y 1826, la Marina de la Gran Colombia asistió a eventos de guerra como el de 1824, cuando buques colombianos que cruzaban cerca de Cuba continuaron obteniendo triunfos en dos encuentros con embarcaciones españolas (Román, 2005, p. 196). Aunque esto no se configura como diplomacia naval, ya que esta termina cuando se da el conflicto. El hecho que se tuviera un prestigio que llevó incluso a firmar una alianza con el recién independizado México para influir en los eventos del Caribe en contra de la Armada de España, que contaba con una fuerza importante en La Habana. Esto da cuenta de la capacidad de influencia que tenía el solo hecho de existir, pudiendo pasar de la presencia naval disuasiva a la coercitividad y eventualmente a la guerra, como ocurrió. Ese mismo prestigio que le permitió a Bolívar enviar una carta a Santander desde Potosí, fechada el 10 de octubre de 1825, en la cual le decía, según Jesús Torres Almeyda y citado por Román (2005), lo siguiente:

Entre los auxilios que me han pedido estos enviados (los embajadores de Argentina), me han indicado como el más eficaz la Marina de Colombia [...]. Me han hablado con asombro, del buen estado de nuestra Marina, añadiendo que al paso que nos causa inmensos gastos para mantenerla, podría el Gobierno de Colombia, si creyese de su interés, tomar parte en la guerra del Brasil, ahorrar estos costos que sufragaría Buenos Aires para la manutención

de nuestros buques de guerra, que tendrían la dicha de cooperar a la gloria de sostener nuestros principios y defender la libertad del pueblo argentino. (p. 196)

Además, se contaba con la Marina de Colombia para participar en la flota combinada que se estaba formando en el Caribe para la guerra contra Cuba y Puerto Rico, posesiones españolas que amenazaban con fortalecerse cada vez más para iniciar la reconquista de América. Esos son los efectos que puede generar una marina, que le permiten a su país, ser objeto de solicitudes de apoyo y respaldo y eso se logró para Colombia en esos años después de la victoria de Maracaibo. Forma parte de la diplomacia naval generar esos efectos.

Pero esto duró muy poco, ya que en 1826 Bolívar firmaba los decretos que desmantelaban la gloriosa Armada de Colombia; de una firma se pasa de la marina del *mar de la libertad* a la del *mar del olvido*, como acertadamente le llamó el historiador colombiano Enrique Román Bazurto. Colombia no volvería a ver la gloria en sus mares o en mar alguno, hasta más de un siglo después.

El 27 de junio de 1950 el Secretario General de las Naciones Unidas hizo un llamamiento a los miembros de la ONU, con el fin de que contribuyeran a repeler la agresión de que había objeto la República de Corea del Sur (Román, 2007, p. 116). Las fragatas colombianas ARC "Almirante Padilla", ARC "Tono", ARC "Brión", hicieron presencia durante los siguientes cuatro años desde 1951. Fueron parte de la Fuerza de Tarea 95 de la Flota del Pacífico. Esa participación dejó réditos de una confraternidad estrecha entre Corea del Sur y Colombia que hasta el día de hoy se mantienen, como muestra de la gratitud de ese país con los colombianos.

Las fuerzas navales de Colombia hicieron un despliegue que cubrió la totalidad del espectro de la diplomacia naval, desde la presencia de la bandera en sus naves en favor de la alianza a la cual pertenecía, conformar una fuerza naval que buscaba disuadir a la adversaria y de participar coactivamente en el área de operaciones. Se lograron objetivos políticos de carácter internacional, que son hoy día un capital para las relaciones exteriores colombianas. La imagen de Colombia en Corea del Sur es alta y no se pierden oportunidades para que ese país del primer mundo, este dispuesto en apoyar a Colombia en varias instancias de cooperación.

Luego en América, la Armada de Colombia ha mantenido en operaciones de entrenamiento, de construcción y fortalecimiento de lazos de amistad, de asistencia humanitaria en catástrofes, de apoyo en capacitaciones, intercambio de inteligencia, de presencia de unidades en puerto de países vecinos, que han mantenido un alto nivel de cooperación y ayuda entre las marinas de la región.

En la evolución del concepto o del término de la diplomacia naval, y dentro de los más recientes e influyentes pensadores sobre la estrategia marítima y naval, como Mahan, quien nunca usó el término de diplomacia naval, pero en sus teorías eran evidentes la aplicación de los modos de lo que desde la Antigüedad y hasta el día de hoy la conforman. Igual ocurrió con Sir James Cable quien con numerosos ejemplos de eventos marítimos y navales, sustentó su teoría de la diplomacia coactiva y todo ello decantó en la preeminencia del uso de otras “formas” y “modos” de enfrentar las tensiones o de influir en el comportamiento en la era nuclear, lo que llevó a un “pensar diferente”, que en realidad era un pensar igual, pero acomodándose a las particularidades de las épocas, bien en la Guerra Fría, en la post-Guerra Fría, como en la actual multipolaridad.

Es evidenciable, por lo visto, que la diplomacia marítima o naval es un instrumento del poder blando de la mayoría de los Estados. Asimismo, es un instrumento del poder duro de los mismos con mayor voluntad, capacidad y visión, es decir de los más poderosos y, generalmente se convierte en un instrumento del poder inteligente de esos mismos Estados, al combinar los diferentes tipos de diplomacia. Sin embargo, por cuenta de la globalización y la evolución tecnológica, la diplomacia no es una actividad que se limite a los Estados e involucra a diversos actores multinacionales.

En el caso de Colombia, la política de relaciones exteriores desde Cancillería no ha empleado la diplomacia naval —ojalá en un próximo futuro pueda ser diplomacia marítima—, como instrumento para alcanzar los logros de objetivos en el ámbito internacional. Sin embargo, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), si lo ha hecho en forma permanente con los cruceros anuales del ARC “Gloria”, y periódicamente con la participación en operaciones hemisféricas, regionales y binacionales todas de carácter de entrenamiento, capacitación, operacionales y fortalecimiento de la confianza mutua, configurando las de la diplomacia en la dimensión cooperativa.

En las de carácter persuasivo, se incursionó en el 2015 en operaciones de alcance global en Fuerzas Multinacionales, tanto de la Unión Europea con la operación “Atalanta”, como de la OTAN con la operación Ocean Shield, en apoyo a la seguridad marítima mundial confrontando amenazas transnacionales en una de las zonas de confluencia más importante del mundo, como es el golfo de Adén y el Cuerno de África, acudiendo también al llamado de la ONU para proteger los barcos del Programa Mundial de Alimentos y la Misión Africana de Ayuda a Somalia.

Recordando al profesor Nye (2009) cuando dice que: “el poder es la capacidad de uno para afectar el comportamiento de los demás para obtener lo que uno

quiere”, se puede ver la simetría entre los conceptos del *soft power*, *hard power*, el *smart power* y la diplomacia naval. El uso del espectro de herramientas desde la atracción que ofrece el poder blando de la diplomacia naval cooperativa, el poder en tránsito del suave al duro que se observa en la diplomacia naval persuasiva, el poder duro latente en la diplomacia naval coactiva y el más importante que es el empleo de los atributos de las fuerzas navales para aplicar equilibradamente las tres dimensiones de la diplomacia que configuran el poder inteligente, por lo que son herramientas que la diplomacia marítima o naval ofrece a los Estados.

Los tres tipos de poderes como *caja de herramientas* que se configuran como valiosa alternativa para los Estados, ven en el poder inteligente como el principal instrumento que la diplomacia naval ofrece. Además, permite libertad de acción en el campo de las relaciones internacionales a los Estados en el entendido de la soberana intención de la prevalencia de sus intereses, objetivos y aspiraciones nacionales. Dadas las condiciones geoestratégicas de su posición, su experiencia tan apreciada en la lucha contra amenazas transnacionales de elevado impacto global, los excelentes resultados obtenidos en sus participaciones internacionales, en especial las de carácter operacional. Es así, que Colombia tiene más que una oportunidad para aumentar elevar su estatura político-estratégica, un deber geopolítico que le hagan un actor internacional relevante en el escenario hemisférico y global, si se quiere, pero bajo la prospectiva de la política de las relaciones exteriores, más que de la de defensa, con quien debería coordinar aspectos de su diplomacia naval.

Al futuro, esa diplomacia naval requerida a la política exterior colombiana debe evolucionar a la diplomacia marítima, empeñando medios diferentes a los de su Armada, en relación directa con el poder marítimo nacional, es decir, con medios mercantes, pesqueros, de exploración costa afuera y demás, que apoyen el esfuerzo internacional del Estado.

Conclusiones

Históricamente, la política exterior de Colombia no ha sido una política de Estado con lineamientos perdurables que supere los periodos presidenciales, y, por lo tanto, no ha sabido velar de manera adecuada y oportuna por los intereses nacionales en el ámbito internacional. De hecho, en ocasiones pudiera calificarse a dicha política como timorata ante sus pares internacionales no haciendo prevalecer los intereses superiores de la Nación, si eso afectaba la imagen de Colombia como

país conciliador, pero sin lograr el beneficio supremo nacional. El país paso de ser objeto de afrontas a conciliar acuerdos y tratados nocivos para la soberanía e integridad territorial.

Sin embargo, en recientes años de este siglo XXI se ha tratado de proyectar otra actitud, pero se debe saber cómo escalar del tradicional empleo del poder suave a uno inteligente, en el cual se combinen elementos de poder duro. Es necesario sensibilizarse en el Estado, de cuáles son los intereses nacionales vitales, estratégicos y transitorios y definir líneas de acción que apliquen específicamente en cada caso.

Hoy día, la política exterior de los Estados está llamada a elevarse sobre el hecho de alcanzar acuerdos para trabajar de manera cooperativa con otro u otros Estados, agencias, corporaciones u organizaciones de carácter internacional, sin antes haber determinado una identificación positiva en los términos de Wendt (1994) con los otros actores internacionales; esto es no solo esforzarse en el logro de alianzas, sino también identificar y ser identificado positivamente con el futuro aliado, encontrando valores, intereses y visiones comunes que lleven al beneficio de las partes y que sean relevantes para hacer relaciones sólidas y no temporales o débiles. Esto elevaría a otro nivel la participación de la PE colombiana. La diplomacia tiene en ello un rol protagónico y medible.

Asimismo, hay una realidad que debe cambiar, y es que la situación de conflictividad y los asuntos internos que tienen en mayor o medida los Estados, no deben condicionar la prioridad en el manejo de la política exterior, y aunque los conflictos internos deben ser manejados con la energía y oportunidad necesaria, no deben supeditar a que la solución previa sea requerimiento para generar las acciones necesarias internacionales, a fin de no pasar a la intrascendencia y pérdida de visibilidad en el comunidad internacional, ya que la solución interna puede ser muy prolongada en el tiempo; ese fue el caso de Colombia.

Por el contrario, se debe buscar cada vez más un rol preponderante en el sistema internacional, buscar alianzas y ser parte de un liderazgo positivo en la región, lo cual aportará mucho en la solución de la situación interna, desde el apoyo internacional. No se puede volver al aislacionismo en espera de mejora de los asuntos internos; en un mundo globalizado, eso no aplica y es una forma errónea, falta de visión e incongruente con los intereses nacionales vitales. El costo es alto; no se vive en una época en que dejar de participar, interactuar y liderar internacionalmente, sea una opción válida para la salud de un Estado.

Es por ello que la política exterior colombiana debe emplear de forma permanente la mayor cantidad de potencialidades que ofrece el amplio espectro de la

diplomacia y entre ella la diplomacia naval, dadas las posibilidades que le ofrecen los medios de su Armada Nacional para el logro de los efectos de una identificación positiva de los actuales y potenciales aliados del país, que en verdad contribuya a fortalecer la confianza mutua, dejar una impronta de liderazgo y saber enviar señales a los Estados acerca de sus aspiraciones y defensa de sus intereses, en la combinación del uso que ofrece esta herramienta como instrumento complementario a la proyección e influencia de Colombia en el ámbito internacional.

Por lo tanto, se considera necesario que la política exterior de Colombia valore la frase “Una fuerza naval de proporciones refleja la dignidad de una nación, por lo tanto (al poseerla) uno puede ganar el respeto de otros países del mundo”. Fundamental que la Cancillería considere la importancia para el interés nacional, el estudiar y entender el concepto de la diplomacia naval como un tipo de poder inteligente que el Estado tiene disponible permanentemente para el logro de su estrategia internacional, siendo una capacidad de nivel geoestratégico, para afectar el comportamiento de los demás actores y obtener lo que Colombia quiere y necesita en el logro de sus imperativos geopolíticos.

Sobre ello se puede demostrar que la diplomacia marítima o naval es un instrumento del poder blando de muchos Estados; es un instrumento del poder duro de los que poseen mayor voluntad, capacidad y visión, es decir, de los más poderosos, y generalmente se convierte en un instrumento del poder inteligente de esos mismos Estados, al combinar los diferentes aspectos en el amplio espectro de la diplomacia, como instrumento valioso de una política exterior aportante al beneficio del país.

Según lo abordado en este capítulo, es claro que el concepto de diplomacia marítima es más elevado que el de diplomacia naval, y por lo tanto, se espera que Colombia evolucione hacia este, para lo cual requiere implementar la diplomacia naval mientras consolida el poder marítimo nacional, que le haga posible elevarse de lo naval (puramente militar) a lo marítimo (relacionado con las variadas actividades derivadas del empleo del mar), haciendo que la política exterior fortalezca cada vez más esa herramienta diplomática, conforme a la exigencia que demanda su posición geoestratégica, que le exigen sus imperativos geopolíticos y que es deber de un Estado con el presente y el futuro nacional.

Es importante tener presente que algunas de las operaciones navales que se desarrollan, adquieren el carácter de diplomáticas en cuanto el objetivo político que persigan. Es así como, por ejemplo, una operación de asistencia y atención humanitaria en un país que sufrió una catástrofe puede adquirir la connotación de

diplomática en cuanto el conductor político determine que, de algún modo, forma y grado, dicha operación contribuye a su propósito de generar aliados, propiciar liderazgo y fomentar lazos de confianza que contribuyan a una estrategia de política exterior basada en la identificación positiva con el Estado ayudado.

Por último, tener presente que no solo existen intereses nacionales para entender y emplear la diplomacia naval, sino que el sistema internacional requiere de la participación de los Estados en corresponsabilidad del mejoramiento de la seguridad internacional y hacer de ello un esfuerzo compartido. Esto genera por parte de la comunidad internacional, respeto y demuestra calidades éticas de los países, al no ser solo beneficiarios de las bondades de un mundo más estable y seguro, sino contribuyentes a esa percepción en el mundo.

Pero para lo anterior se hace necesario desarrollar un plan de entendimiento, socialización e implementación orientado principalmente a la Cancillería, los profesores y estudiantes de las carreras que van a conformar o deberían ser el principal insumo de planeación de la política exterior colombiana con visiones de corto, mediano y largo plazo. La sensibilización sobre este asunto estratégico debe adquirir la relevancia que el interés nacional requiere.

Referencias

- Academia de Guerra Naval de Chile. (2013). *Curso de Estado Mayor*. [Conferencia]. Valparaíso, Chile.
- Booth, K. (1977). *Navies and foreign policy*. Crane, Russak.
- Booth, K. (2014). *Law, force and diplomacy at sea*. Routledge, Taylo & Francis Group.
- Cable, J. (1981). *Gunboat Diplomacy, 1919-1979* (2.a ed.). Palgrave Macmillan.
- Cable, J. (1985). *Diplomacy at sea*. The Macmillan Press.
- Canada National Defense. (2001). *Leadmark: The Navy's strategy for 2020*. DGPA Creative Services.
- Forbes, A. (Ed.) (2013). *Naval diplomacy and maritime power projection: Proceedings of the Royal Australian Navy Sea Power Conference 2013*. Sea Power Centre.
- Gorshkov, S. (1979). *Sea power of the State*. Pergamon.
- Grant, R. (2008). *Battle at sea*. En: K. Bryan, M. Hardy, N. Ritchie, & C. Wills (Eds.). Dorling Kindersley Limited.
- Le Mière, C. (2014). *Maritime diplomacy in the 21st Century. Drivers and challenges*. Routledge.
- Nye Jr., J. (2009, julio-agosto). Get smart. Combining hard and soft power. *Foreign Affairs*. <http://www.foreignaffairs.com/articles/65163/joseph-s-nye-jr/get-smart>
- Román, E. (2005). *Análisis histórico del desarrollo marítimo colombiano* (4.a ed., Vol. 1). Giro Editores.
- Román, E. (2007). *Cuaderno de bitácora de la historia marítima colombiana*. Rasgo & Color.
- Rowlands, K. (2019). *Naval diplomacy in the 21st Century*. Routledge.
- UKessays. (2018, noviembre). UKessays. <https://www.ukessays.com/>
- UK Ministry of Defence. (2017). Joint Doctrine Publication 0-10. UK Maritime Power. JDP 0-10. (5.ª ed.). UK Ministry of Defence.
- Till, G. (2007). *Poder marítimo: una guía para el siglo XXI*. En G. J. Montenegro (Trad.). Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval.
- Wendt, A. (1994). Collective identity formation and the international state. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Widen, J. (2011). Naval diplomacy: A theoretical approach. *Diplomacy & Statecraft*, 22(4), 715-733.