

## CAPÍTULO 1

### EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS EN LA TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA DIPLOMACIA MILITAR: IMPLICACIONES PARA COLOMBIA <sup>1</sup>

Vicente Torrijos R. <sup>2</sup>  
Juan David Abella Osorio <sup>3</sup>  
Universidad del Rosario

#### RESUMEN

En un mundo cada día más globalizado, la intensificación de las relaciones entre los Estados está en constante e innegable aumento. Ante la imperiosa necesidad de satisfacer sus intereses nacionales, los gobiernos de distintos países del mundo están recurriendo a aplicar lo que se conoce como Diplomacia Militar, concepto que hace referencia al conjunto de actividades emprendidas

---

1 Capitulo de libro vinculado al proyecto de investigación “Tendencias Evolutivas del Terrorismo en Colombia –las Farc– 2010/2019”, que hace parte de la línea de investigación: Línea de Seguridad, del grupo de investigación “Grupo de Estudios Políticos e Internacionales”, reconocido y categorizado en (A1) por COLCIENCIAS registrado con el código COL0025282, vinculado al Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, Colombia.

2 Analista político y Periodista con especialidad en Opinión Pública. Es Magister en Estudios Políticos. Hizo el Postgrado en Altos Estudios Internacionales. Cursó los estudios doctorales en Relaciones Internacionales y culminó su estancia doctoral en Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa. Investigador Asociado de COLCIENCIAS. Profesor Emérito, Profesor Titular de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Profesor Premio a la Excelencia Académica y Profesor Distinguido de la Universidad del Rosario. Ha sido comisionado presidencial para el manejo de crisis con Venezuela e integrante del Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Contacto: vicente.torrijos@urosario.edu.co

3 Candidato a Magister en Construcción de Paz de la Universidad de los Andes, Colombia. Politólogo de la Universidad del Rosario, Colombia. Contacto: juan.abella@urosario.edu.co

por los Ministerios de Defensa para ejercer la diplomacia con sus pares internacionales en procura de la consecución de sus propios objetivos de Política Exterior en materia de Seguridad y Defensa, por medio de la negociación, la cooperación, el intercambio de información, y eventos formales como foros, conferencias, congresos y visitas a países entre representantes de las fuerzas armadas. En este sentido, este capítulo se dedica a explorar la Diplomacia Militar, sus características, aplicaciones, alcances, ventajas y las implicaciones para los Estados, prestando especial atención al caso de la República de Colombia.

*Palabras clave:* Cooperación, Política Exterior, Intereses Nacionales, Seguridad y Defensa.

#### **ABSTRACT**

In an increasingly globalized world, the intensification of the relations between states is constantly and undeniably increasing. Faced with the urgent need to satisfy their national interests, the governments of different countries of the world are resorting to apply what is known as Military Diplomacy, a concept that refers to the set of activities undertaken by Ministries of Defense to execute diplomacy with their international peers in order to pursue the achievement of their own foreign policy objectives in matters of security and defense, through negotiation, cooperation, exchange of information and formal events, like forums, congresses, conferences and country visits between armed forces representatives. In this sense, this chapter is dedicated to exploring Military Diplomacy, its characteristics, applications, scope, advantages, the implications for states and, especially, the case of the Republic of Colombia.

*Keywords:* Cooperation, Foreign Policy, National Interests, Security and Defense.

*SUMARIO: 1. Introducción. 2. La Diplomacia Militar: definiciones y alcances. 3. Diplomacia Militar: discusiones desde un modelo teórico-conceptual. 3.1. Diplomacia Militar como fenómeno. 3.2. Diplomacia Militar entendida como instrumento. 4. La Diplomacia Militar y sus implicaciones para los Estados y para Colombia. 5. Conclusiones.*

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo se genera como producto del interés generado por la denominada 'Diplomacia Militar' (DM), que en ocasiones es equiparada también con el concepto de "diplomacia de seguridad" en ciertas latitudes<sup>4</sup>.

De hecho, desde hace ya varios años, Estados de distintas regiones del globo han volcado su mirada a fortalecer su posición en la arena mundial haciendo uso de nuevas herramientas e instrumentos de política exterior, mucho más acordes con sus propios alcances e intereses. Es en este punto cuando surgen las reflexiones acerca del empleo de las capacidades en seguridad y defensa como elemento para conseguir un mejor posicionamiento a nivel internacional.

Colombia no ha sido ajena a este proceso y recientemente ha ido construyendo una "Diplomacia para la seguridad" o "de defensa", que le asegure una inserción mucho más efectiva y visible en zonas de interés estratégico.

Por estas razones, y con el objetivo de abordar estas cuestiones de manera teórica y analítica, el presente artículo

---

4 Según Cosialls (2016, p. 28), esto puede ser debido a que "internacionalmente, no existe una unidad conceptual a la hora de referirse a esta "misión" que tienen las Fuerzas Armadas. La mayoría de los países de la órbita Occidental apuestan por referirse a las actividades de fomento de las relaciones internacionales, a través de la participación de las estructuras de Defensa, como Diplomacia de Defensa".

pretende desarrollar una reflexión acerca de las definiciones, funcionamiento, evolución y potencialidades de índole político y militar derivadas del uso consciente y estratégico de la DM en las interacciones de los Estados en el sistema internacional, dando un especial interés al caso colombiano.

Para conseguir esto último, el documento se divide en tres partes interconectadas por medio de las cuales se estudiarán diversas dimensiones y elementos de la DM, dando prioridad al abordaje de casos y ejemplos concretos.

En la primera parte, se explorará una suerte de estado del arte de la DM, dando lugar a un conjunto de definiciones y a una pregunta problema específico.

En la segunda parte, se expondrá un modelo teórico-práctico de construcción propio, dirigido a estudiar la DM como fenómeno dinámico, por medio de una serie de variables analíticas.

Finalmente, en la tercera parte, se hará un recuento de las principales tendencias e impactos de la DM, de cara y teniendo en cuenta las perspectivas para Colombia y sus intereses regionales, identificando a modo de cierre una serie de conclusiones sobre las potencialidades y riesgos del uso de esa DM para los intereses nacionales.

## **2. LA DIPLOMACIA MILITAR: DEFINICIONES Y ALCANCES**

Para empezar, es importante notar que el concepto de DM atiende un proceso mucho más grande y de mayor calado que corresponde al ejercicio de la "Diplomacia".

Esta última es definida por Swistek (2012), como el conjunto de acciones que realizan los gobiernos de los Estados de manera hábil y estratégica, con el fin de cumplir con sus propios

objetivos de Política Exterior (PE), siempre en relación con sus socios y su medio internacional, en las áreas de interés común o divergente, pretendiendo influir positivamente en los intereses y en la posición del país en el exterior.

Dada la amplitud de la tarea asignada a la diplomacia “tradicional”, los Estados han buscado su operacionalización eficiente por medio de distintos métodos e instrumentos, creando una serie de corrientes que permiten cumplir los objetivos estatales.

Según Arancibia (2013), entre estas corrientes se encuentran: la diplomacia de cumbres y foros por medio de reuniones bilaterales y multilaterales al más alto nivel; la diplomacia parlamentaria, realizada a partir de misiones diplomáticas en distintos rincones del mundo o en el seno de organizaciones internacionales; y la denominada diplomacia de seguridad o DM, que se desarrolla por medio de agregados militares en las embajadas del país en el extranjero, o a través de los Ministerios y Agencias oficiales de seguridad y defensa.

Ahora bien, este panorama descrito de la DM no siempre fue de este estilo. Al respecto, es importante notar que, históricamente, los militares de los Estados siempre han estado asociados como componentes elementales en el logro de objetivos nacionales por medio del uso de la fuerza.

Ya en los siglos XVIII y XIX, este involucramiento y comportamiento por parte de potencias coloniales llevó a acuñar el término de “diplomacia de la cañonera”, en referencia a la persecución de los objetivos de PE con la ayuda del poder militar, que implican o constituyen una amenaza directa de guerra. Lo que revelaba la “diplomacia de la cañonera” es que los militares tenían los recursos y la capacidad para actuar, y que los tomadores políticos de decisión la voluntad de llevar a cabo sus empresas con su ayuda (Muthanna, 2011).

La evolución de las circunstancias y las realidades internacionales contribuyeron a moderar la “diplomacia de la cañonera”, dando paso a una serie de procesos de sofisticación táctica que hoy vienen siendo explotados ingeniosamente por las autoridades estatales. Arancibia (2013) describe esto como una dinámica de acercamiento entre la diplomacia convencional y la DM, que a pesar de ser distintas en su núcleo, han logrado complementarse fijando puntos en común en torno a las políticas de seguridad y defensa, fusionando la contribución civil y militar hacia un solo objetivo.

Hoy, como puede verse, por ejemplo, en los casos de EE.UU. y Colombia, ambas avanzan a paso firme en el camino hacia la cooperación como la mejor estrategia para abordar la misión internacional de limitar los conflictos armados, y enfrentar el espinoso desafío de los enemigos asimétricos, capaces de afectar los intereses de los Estados en distintas proporciones, independientemente de su posición, tamaño y peso a nivel internacional (Arancibia, 2013). En palabras de Muthanna (2011), “si bien los objetivos y las metas de las naciones que participan en la diplomacia o cooperación militar pueden diferir, el quid es que trabajan juntos para desarrollar un ambiente de paz y confianza” (p. 3).

Aunque es importante advertir que, a pesar de este acercamiento y sofisticación, aún hoy no existe una definición universalmente aceptada de lo que constituye la DM; cada día es más fácil encontrar múltiples esfuerzos de los Estados (e incluso de organizaciones internacionales como la OTAN, Organización del Tratado del Atlántico Norte), para definir, de manera precisa y detallada, los objetivos específicos que debe perseguir la DM en el marco de la PE y la seguridad nacional (Muthanna, 2011; Jaishankar, 2016).

Al respecto, y tomando en cuenta las reflexiones de Muthanna (2011), Jaishankar (2016) y Cosialls (2016), es posible registrar los tres objetivos más comunes asignados a la DM: 1)

Construir relaciones de cooperación más sostenibles, elevando la transparencia en las relaciones de defensa; 2) Acercamiento y refuerzo de las percepciones sobre intereses comunes; y 3) Facilitar la configuración de la mentalidad de socios y antiguos enemigos frente a la imagen del país propio, e inducir a la cooperación en otras áreas de interés para el o los Estados, en común acuerdo.

La consecución de estos y otros objetivos no sigue un manual universal; es por ello que, al identificar la DM con el conjunto de actividades militares cuyo único propósito es diplomático, el margen de actividades puede reducirse, siendo las más comunes (pero no las únicas) las siguientes acciones: a) La educación y capacitación de oficiales y cadetes extranjeros;<sup>5</sup> b) Visitas militares con una exposición pública importante<sup>6</sup> (por ejemplo, convocatorias portuarias por buques de guerra o participación de los militares en desfiles); y c) Asistencia humanitaria y operaciones de socorro en casos de desastre en países extranjeros (Jaishankar, 2016).

En concordancia con estos objetivos y actividades, España, por ejemplo, ha definido los siguientes siete niveles para el ejercicio de la DM (Azuará, 2009; Arancibia, 2013): a) Medidas de fomento de la confianza y la seguridad; b) Medidas de control de armamentos; c) Representaciones oficiales permanentes; d) Intercambios de profesionales; e) Formación de profesionales, recíprocamente; f) Intercambios doctrinales o de inteligencias; y g) Visitas a instalaciones y otras que contribuyan a la estabilidad de las relaciones internacionales.

---

5 Tómeselo como ejemplo los cursos de capacitación en la Escuela de Guerra Naval (ESGN) de Argentina, los cuales están abiertos a alumnos becados extranjeros de Bolivia, Brasil, Chile y Estados Unidos. Para el gobierno austral, esta participación hace parte de una tradición de larga data que ha enriquecido el intercambio de conocimientos y experiencias, y ha fomentado los lazos de profesionalismo y cooperación entre los países del continente (Gaceta Marinera, 2017).

6 Como es tradición en el Perú, recientemente la Gran Parada Cívico Militar por el aniversario número 196 de la Independencia Nacional recibió la visita de las delegaciones militares de cinco países. Entre los participantes se contaban la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” de Colombia, la Escuela Militar Bernardo O’ Higgins de Chile, el Heroico Colegio Militar de México, y por primera vez la delegación del Ejército de Italia (“Estas delegaciones extranjeras [...]”, 2017).

En concordancia, y dada la relevancia de fijar una serie de elementos conceptuales que guíen el ejercicio de construcción del modelo conceptual que será presentado en la sección siguiente, es menester diseñar una definición de DM que contemple las distintas visiones ya exploradas, y que además permita, para fines del presente ejercicio analítico, superar en cierto grado los inconvenientes de la inexistencia práctica de una unidad conceptual frente a la misión de las fuerzas armadas en el campo diplomático.

Dicho esto, y tomando como referencia a Arancibia (2013), Muthanna (2011) y Rojas (2017), se postula la siguiente definición de DM: La DM puede ser entendida tanto como fenómeno y producto histórico, así como instrumento de PE, cuyo fin hoy más visible es el fomento de la cooperación inter-estatal sostenible. La definición de los objetivos de la DM surge en un marco institucional y sus principales líneas de acción básicas son: a) La cooperación militar multinivel; b) La cooperación y transferencia tecnológica enfocada en el armamento y el capital humano; y c) El desarrollo de un diálogo estratégico entre pares militares de los países. A fin de cuentas, la DM es sobre todo una herramienta al servicio del desenvolvimiento de un país dentro de un sistema internacional dinámico, polivalente y de complejidad permanente.

Teniendo en cuenta la relevancia de la DM en lo que respecta a la actividad de PE de un país, vale la pena preguntarse entonces: ¿cuáles son las tendencias dominantes que tienen que ver con la DM, y cómo ella afecta las decisiones sobre los intereses nacionales?

El objetivo de las próximas secciones será abordar esta inquietud de manera analítica y reflexiva, incluyendo no solo el diseño de un modelo teórico-conceptual propio, sino también un conjunto de casos de estudio pertinentes para el estudio.

### **3. DIPLOMACIA MILITAR: DISCUSIONES DESDE UN MODELO TEÓRICO-CONCEPTUAL**

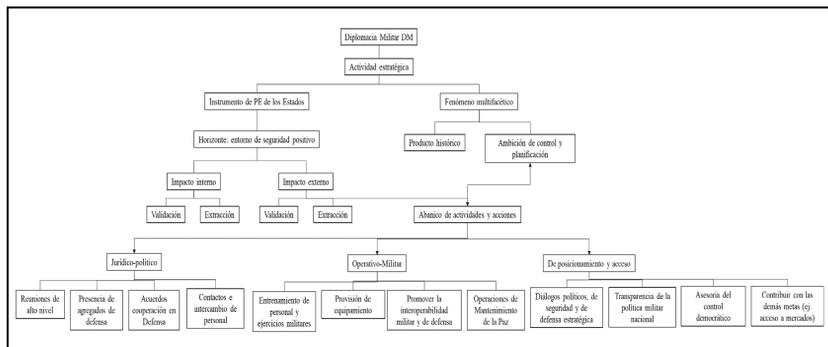
Un modelo teórico-conceptual constituye un paso relevante con el fin estudiar analíticamente la DM en su dimensión tanto de instrumento de PE, como de fenómeno inmerso en la vida de los Estados.

De hecho, Navarro (2009, p. 63) menciona claramente que “existe una vinculación directa y lineal entre la posición que un Estado ocupa en el sistema internacional, [...] sus objetivos estratégicos y el desarrollo y la mantención de las capacidades militares necesarias para cumplir dichos objetivos”.

Gracias a que el ejercicio generalizado de la DM se intensificó tras el final de la guerra fría, han venido ocurriendo múltiples interacciones de cooperación (bilateral y multilateral) en el ámbito de defensa, que han permitido construir una literatura más o menos gruesa en la materia.

En tal sentido, se propone el siguiente modelo teórico-conceptual y las siguientes categorías analíticas para estudiar la DM:

**Figura 1.** Modelo teórico-conceptual sobre DM.



**Fuente:** Elaboración propia. (Arancibia, 2013; Muthanna, 2011; Swistek, 2012).

El modelo contempla, nuevamente, las dos dimensiones de la DM (fenómeno e instrumento).

### 3.1. DIPLOMACIA MILITAR COMO FENÓMENO.

Es entendido como un producto histórico que ha mutado a lo largo de los años, constituyendo hoy un verdadero paradigma multifacético de las relaciones internacionales.

Para entender dicha transformación, es importante remitirse a los orígenes de las naciones en sí mismas, momento en el cual se puede rastrear distintas expresiones en las cuales no solo ocurría el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Diplomacia del Estado; también era usual entender dicho apoyo desde la finalidad concreta de respaldar los intereses nacionales neurálgicos, por medio de la demostración del poderío militar del país para imponer sus intereses y voluntades a los demás, o también como elemento de disuasión antes los apetitos de enemigos externos (Ministerio de Defensa de España, 2011).

El solo uso de la fuerza con fines disuasorios empezó a ajustarse a los cambios internacionales durante el siglo pasado, cuando los métodos de interacción se fueron complejizando y el poder militar entro en una etapa de refinamiento.

Al respecto, entraron en la ecuación cuestiones más allá de los puros intereses egoístas de los Estados, tales como la necesidad de crear un entorno seguro, la posibilidad de reforzar las capacidades militares tanto propias como de los aliados mediante el intercambio de experiencias, procedimientos, tácticas y armamento, la relevancia de forjar alianzas y frentes comunes ante la incapacidad de un actor en solitario de enfrentar nuevos enemigos y amenazas comunes (Ministerio de Defensa de España, 2011; Sanz, 2000).

Pronto, los tomadores de decisiones políticas entendieron que las Fuerzas Armadas podían jugar un rol más trascendental, e incluso podrían contribuir en el aseguramiento de una cierta protección común (menos costosa que una sola seguridad individual), respaldando el libre ejercicio de la acción exterior de los estados miembros de una comunidad internacional.

Los años subsiguientes, y tras la disolución del Pacto de Varsovia y de la Unión Soviética, trajeron una intensificación y ampliación del espectro de los contactos en materia político-militar entre países vecinos, aliados, e incluso con terceros países. Gradualmente, las relaciones fueron abriéndose a nuevos campos de interacción en distintos niveles, aumentando así e inevitablemente el grado de interdependencia en materia de seguridad y defensa (Ballesteros, 2016; Sanz, 2000).

El camino más adecuado que encontraron muchos actores del ámbito internacional para afrontar esta creciente y compleja interdependencia fue la profundización en la cooperación militar, un término que, aunque ambiguo conceptualmente, se suele asociar con una intencionalidad positiva en dos vía caminos:

por un lado, fortalece las Fuerzas Armadas de las naciones cooperantes, mientras que, por el otro optimiza los gastos e inversiones en seguridad y defensa, elevando el conocimiento, la confianza y el acceso mutuo a nuevas tecnologías y posibilidades de formación (Ballesteros, 2016).

En términos generales, estos desarrollos y el papel de la DM, en general, fueron resumidos acertadamente en 1998, cuando aparece el término "Diplomacia de Defensa" en la Revisión Estratégica de la Defensa (SDR) impulsada por el Reino Unido. En aquellos días, los británicos estaban conscientes de la importancia del cambio de naturaleza de la cooperación militar, y estaban ansiosos por aprovechar al máximo dicho instrumento, en reemplazo de otros mecanismos tradicionales de PE con los cuales ya no contaban (Azulara, 2009).

El término, que como ya se explicó en la primera sección, es semejante al de DM, fue acuñado con el fin de agrupar todas aquellas actividades que adelantaban las Fuerzas Armadas y otros organismos del Ministerio de Defensa en apoyo de la paz y la estabilidad.

Usando una expresión menos restrictiva y quizá más política que belicista, Reino Unido se proponía entonces destacar las capacidades militares más allá de aquellas directamente ligadas a la defensa y seguridad en Europa, incluyendo otras de alcance global, especialmente en apoyo de la Commonwealth. Cosialls (2015, p. 126) resume tales capacidades en torno a tres ejes: a) Protección territorial y de la propia población (geografía nacional y territorios de ultramar, así como nacionales en cualquier parte del propio territorio o del extranjero); b) Promoción y apoyo a los intereses nacionales (defensa de la prosperidad y disuasión de los peligros que la amenacen); y c) Conocimiento de las intenciones, capacidad y objetivos de seguridad de terceros por su pueden afectar a los intereses nacionales y construcción de una voluntad y capacidad de influencia internacional.

### **3.2. DIPLOMACIA MILITAR ENTENDIDA COMO INSTRUMENTO.**

En cuanto a la DM entendida como instrumento o dispositivo de acción de la PE de los Estados –e incluso, como se ha visto, como herramienta que también puede ser usada por ciertas organizaciones internacionales como la OTAN-, puede afirmarse que, si bien existe una multiplicidad de métodos sobre los cuales se puede expresar este instrumento, la literatura indica que, en la mayoría de las ocasiones, todos ellos se dirigen a hacia un propósito general que es la constitución permanente de un entorno de seguridad positivo (Arancibia, 2013; Sanz, 2000; Vásquez, 2016; Arancibia, 2013).

Adicionalmente, varios teóricos señalan que dicho proceso ocurre con un ánimo de control u planificación de parte de las autoridades estatales, las cuales guían sus expectativas y resultados en base a un indicador bivalente de impacto, que aquí hemos descompuesto como “impacto interno” e “impacto externo”. Cada uno de estos indicadores pretende ofrecer información fiable sobre la validación y la extracción que el Estado ha conseguido o busca conseguir por medio de sus decisiones de PE.

Con fines operacionales de las variables, el presente modelo (ver Figura 1) toma prestados los términos de “validación” y “extracción” usados por Mastanduno, Lake e Ikenberry (1989), al determinar que ellos constituyen referencias útiles y prácticas a la hora de cuantificar, de manera flexible, los deseos y resultados del accionar externo de los Estados.

Al respecto, se conserva su sentido original entendiendo la validación como la búsqueda estratégica de apoyo político y la extracción como la obtención de recursos y bienes necesarios para la estabilidad y el posicionamiento internacional.

Con el fin de facilitar la lectura de los fenómenos producto de las decisiones de PE, es preciso distinguir entre validación interna (respaldo político de grupos de poder domésticos) y externa (simpatías destacables de actores internacionales influyentes); y entre extracción interna (conseguir recursos adicionales al interior de las fronteras soberanas) y externa (obtener mayores recursos económicos de parte de socios internacionales).

Ahora bien, para fines del presente estudio, estas definiciones no deben ser entendidas estrictamente desde la óptica del modelo original de Mastanduno, Lake e Ikenberry (1989), sino que, más bien, se entienden como indicadores para evaluar los resultados de las acciones de DM.<sup>7</sup>

Como se mencionaba antes, el abanico de actividades y acciones que pueden comprender la DM es enorme, y ello en razón a las concepciones y alcances que tenga cada uno de los Estados, que divergen de manera natural a lo largo y ancho del sistema internacional.

Con el fin de afrontar esta dificultad, se propuso una identificación de actividades según los comportamientos más frecuentes, o las denominaciones de acciones habituales usadas por los Estados. Para esta tarea fueron de especial interés y utilidad los aportes de Muthanna (2011) y Arancibia (2013).

Al contar con un listado de las actividades reiteradas en el campo de la DM como instrumento, se procedió con una clasificación tridimensional de todas ellas, procurando la construcción de módulos contenedores comprensibles.

---

7 Es así como, por ejemplo, la extracción internacional de la DM en nuestro modelo no apunta a la idea general de que un Estado consiga bienes materiales para su propia estabilidad necesariamente; sino que incluye escenarios como los beneficios que puedan ser potencialmente obtenidos en materia de acceso a mercados militares, de tecnología, o a mercados de bienes y servicios, producto de sus actividades acertadas de PE.

Al respecto, dichos módulos fueron: a) dimensión jurídico-política; b) dimensión operativo-militar; y c) dimensión de posicionamiento y acceso.

Cabe advertir que las actividades identificadas, así como estos módulos registrados en el modelo conceptual (ver Figura 1), no corresponden a un ejercicio exhaustivo de clasificación, sino que más bien, constituye parte de una propuesta conceptual y práctica mucho mayor, diseñada para facilitar el estudio de las políticas de DM de los diferentes Estados, a lo largo del tiempo.

De tal manera, es posible entender la DM desde tres niveles distintos pero interdependientes que permiten distinguir con mayor facilidad las distintas acciones que los Estados emprenden desde su PE.

En cuanto a la dimensión jurídico-política, es posible apreciar como la DM se encuadra, no como un simple accionar fuera de todo marco anterior, sino como un proceso en doble vía, donde las distintas iniciativas de los Estados deben ser organizadas por medio de las normas pre-existentes o ellas mismas se transforman en figuras “permitidas” por el Derecho.<sup>8</sup> Un buen ejemplo de esto último se encuentra en el caso francés, en el cual la contribución de la diplomacia de defensa en materia de prevención de conflictos viene claramente expresada en la Ley de Programación Militar (Azuara, 2009).

Como es lógico, las acciones de PE no escapan de la realidad jurídica, la cual corresponde al conjunto de normas que

---

8 Por ejemplo, Vautravers (2009) realiza un interesante análisis de la relación existente entre derecho internacional público y política exterior para el caso mexicano, en el entendido de que “ambos conceptos están íntimamente relacionados, ya que las acciones que en materia de relaciones internacionales emprenden los gobiernos de los distintos Estados del orbe, deben sujetarse a las normas jurídicas internacionales, en este caso, a los tratados internacionales en vigor”.

imponen deberes y facultades, diseñadas para establecer las bases de convivencia social, y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia (Pereznieto y Ledesma, 2012).

Frente a la cuestión política del módulo, esta no solo se entiende como uno de los elementos fundacionales de los ordenamientos jurídicos (la producción de normas corresponde a actos de distribución y pugna del poder, usualmente en el marco de asambleas y debates de grupos influyentes) (Diéguez, 2007); también corresponde a la esencia misma de la PE entendida como una política pública expuesta, como las demás, a la dinámica de competencia política que se da en el proceso de su elaboración, implementación y ejecución. Sin duda, a pesar de los esfuerzos por sofisticar sus desarrollos, la DM no puede ser ajena a las "pugnas de poder" al interior de los Estados (Garcé y López, 2014).

Al respecto, entre las actividades de DM que se encuentran regladas por normas y procesos formales y políticos, se pueden encontrar: reuniones de alto nivel, presencia de agregados de defensa, acuerdos cooperación en Defensa, contactos, diálogos e intercambio de personal.

Por supuesto, este no es un listado exhaustivo, y es muy probable que las actividades ubicadas en los demás módulos también estén, de una

manera o de otra, regladas por algún tipo de normatividad jurídico-política (Vautravers, 2009).

Por otro lado, la dimensión operativo-militar resulta central para entender y abordar las diversas expresiones de la DM, en la medida que ella, históricamente, se ha fundado en el uso de las posibilidades y las capacidades provistas por las fuerzas de seguridad del Estado.

Por supuesto que a lo largo de la historia la relevancia de este instrumento ha variado, encontrándose coyunturas específicas como fue el caso de la Guerra Fría, donde predominó la noción de “seguridad nacional” con énfasis en las dimensiones militares-estatales, o las transformaciones de los retos y conflictos producto de la globalización (Rojas y Álvarez, 2012).

Esta última coyuntura ha traído al campo de operaciones el concepto de “guerra híbrida”, que involucra paralelamente tácticas no convencionales, como actos terroristas y criminales, hasta ciberataques, guerra psicológica, y otras de carácter puramente convencional, llevando a los Estados a sofisticar sus instrumentos de política y alinearlos en una dirección multidimensional, que obliga a pensar en aproximaciones globales para resolver las crisis, de baja o alta intensidad, en diferentes espacios físicos, virtuales, psicológicos o de opinión (Estado Mayor de la Defensa de España, 2017).

En cuanto a las actividades que los Estados han adelantado con el fin de instrumentalizar su poder militar y así enfrentar tanto amenazas tradicionales como este otro tipo de amenazas menos “visibles”, se encuentran: entrenamiento de personal y ejercicios militares, provisión de equipamiento, promover la interoperabilidad militar y de defensa, y realización de operaciones de mantenimiento de paz, entre otras.

Finalmente, la dimensión de posicionamiento y acceso representa quizás una de las metas superiores e “indirectas” de la DM, circunscrita a ciertas actividades más que a otras. Si se toman como referencia las reflexiones de Oviedo (2007) y Balbo (2006), es importante notar que la PE cumple la función de orientar la acción externa y generar condiciones ambientales favorables a la continuidad de la expansión, el mantenimiento del Estado nacional y su posición favorable en el ámbito internacional.

Dicha expansión tendría dos objetivos: a) consolidar la integridad territorial y de los intereses locales y externos; y b) conservar, imprimir o profundizar en la competitividad internacional de los productos nacionales. Vistos en perspectiva, ambas metas de la PE (y por ende alcanzables igualmente por la DM como herramienta de la misma) convergen en un círculo virtuoso de mutuo reforzamiento, en el que los intereses de distinta clase y jerarquía son asegurados gracias a una política pública y viceversa.

Al tomar como referencia el caso norteamericano, Balbo (2006), describe de la siguiente manera la sinergia de las cuestiones políticas y militares en la búsqueda de posicionamiento y acceso:

[...] se puede ver la efectividad de los Estados Unidos en la negociación bilateral de acuerdos comerciales en la región (en contraposición con el malogrado y multilateral ALCA) y en su política regional contra el terrorismo y el narcotráfico. Ésta última incluye entre otros objetivos la obtención de indemnidades para sus fuerzas militares en los países de la región, tal como ocurre por ejemplo en Paraguay y Colombia. En el juego de la negociación, Estados Unidos impone un *trade-off* entre estas libertades en su accionar militar y el acceso a sus mercados, política de inversiones y demás consideraciones de carácter económico. (p. 1)

En el caso colombiano, dicha sinergia se puede apreciar tomando como referencia, por ejemplo, la expansión de la Industria Militar (INDUMIL), ocurrida de la mano de un ejercicio de promoción estatal en escenarios regionales como en el caso centroamericano. Luego de su fundación hace más de cincuenta años, la empresa estatal fabricante de armas, explosivos y munición se ha convertido en una de las 100 empresas más grandes de Colombia y una de las menos conocidas. Según cifras

oficiales, en los últimos tres años las exportaciones de bienes se dirigieron a 16 países, principalmente a Israel (42,5%), Brasil (41,9%) y EE. UU. (9,6%) (León, 2004; López, 2017).

En la actualidad, la industrial vende más bienes y servicios en el mercado internacional, y desde hace dos años las autoridades vienen diseñando estrategias para forjar amplias alianzas para garantizar la comercialización de los productos al extranjero. Tales perspectivas han sido posibles, en parte, gracias a importantes gestiones desde la PE, que han logrado posicionar a Colombia como un país que tiene no solo la capacidad de exportar tecnología militar de calidad a precios razonables, también que puede proporcionar conocimiento y entrenamiento de tropas que tienen experiencia en “combate asimétrico” en contra de una organización guerrillera (Pelcastre, 2014).

#### **4. LA DIPLOMACIA MILITAR Y SUS IMPLICACIONES PARA LOS ESTADOS Y PARA COLOMBIA**

Más allá del interés que suscita el uso de capacidades en seguridad y defensa como elemento para conseguir un mejor posicionamiento a nivel internacional, por medio del presente documento se buscaba desarrollar una reflexión acerca de las definiciones, funcionamiento, evolución y potencialidades de índole político y militar derivadas del uso consciente y estratégico de la DM en las interacciones de los Estados en el sistema internacional, dando un especial interés al caso colombiano.

Como se explicó al inicio del documento, en esta sección se abordarán algunas de las principales potencialidades y riesgos del uso de la DM para los intereses nacionales, todo ello teniendo en cuenta la definición aquí construida de DM, la cual es entendida tanto como fenómeno y producto histórico, así como instrumento de PE, cuyo fin hoy más visible es el fomento de la cooperación inter-estatal sostenible.

Para este trabajo, la DM tiene tres líneas de acción centrales: a) la cooperación militar multinivel; b) a cooperación y transferencia tecnológica enfocada en el armamento y el capital humano; y c) el desarrollo de un diálogo estratégico entre pares militares de los países.

Teniendo en cuenta esta definición, y tomando como referencia los aportes de Arratia (2015) y Rojas (2017), así como el documento oficial del Estado colombiano titulado “Diplomacia para la Seguridad y la Defensa” (2015), fueron identificadas tres implicaciones destacables acerca de las potencialidades y riesgos del uso de la DM para los intereses colombianos: a) Una implicación de tipo político-social; b) Una implicación de tipo militar y de seguridad, y c) Una implicación de orden económico y de mercado.

A continuación, explicaremos de qué trata cada una, para luego ofrecer algunas conclusiones relevantes en la materia.

La implicación de orden político-social corresponde a los efectos externos que tendría para el Estado persistir en el uso de la DM como instrumento de su PE. Para cuantificar dichos efectos, resulta relevante emplear el concepto de Poder inteligente o “*Smart power*”, acuñado y popularizado por Joseph Nye tras la publicación de su libro titulado “*Soft Power: The Means to Success in World Politics*”.

Lo conveniente del término radica en dos cuestiones transversales. En primer lugar, se encuentra su alcance conceptual, al entender la necesidad de contar una estrategia de PE que requiere de una armada fuerte y organizada, así como también el establecimiento de todo tipo de alianzas y de asociaciones, con el objetivo de extender la influencia del país, y apoyar la legitimidad y el prestigio de la proyección de su propio poder.

En segundo lugar, está su alcance instrumental, al abarcar el uso estratégico de la diplomacia por medio de la persuasión, la capacitación, la proyección de poder e influencia, de modo que los resultados sean rentables y legítimos en cuanto a imagen y a logros sociales obtenidos (Center for Strategic and International Studies, 2007; Chong, 2015; Crocker, Osler, y Aall, 2007).

Hoy día, la estrategia internacional de Diplomacia para la Seguridad y la Defensa del Ministerio de Defensa de Colombia (MDN) es una realidad, y ha permitido desarrollar misiones en todos los ámbitos de la cooperación con más de 71 países.

Al respecto, una gestión responsable de las interacciones con los demás socios ha permitido afianzar lazos de cooperación con países de Centroamérica y Suramérica, el Caribe y África, entrenando a más de 24.400 miembros de Fuerzas Militares y de Policía (MDN, 2015).

Desde un conteo de capital del 'poder inteligente', estos resultados son positivos y revelan que la DM puede ser un instrumento para conseguir validación y extracción.

Ahora bien, este involucramiento también viene acompañado de un riesgo de exposición innecesario de las Fuerzas Militares y del Estado ante polémicas ocurridas en los países de recepción de la DM, que al final pueden terminar afectado el Poder inteligente acumulado (Torrijos y Abella, 2017).

Un buen ejemplo de esto ocurrió en 2012, cuando opositores del gobierno mexicano solicitaron una investigación contra el exdirector de la Policía colombiana, el general (r) Óscar Naranjo pues, según ellos, en su calidad de asesor en temas de seguridad, estimuló el surgimiento de grupos paramilitares contra los narcotraficantes de Michoacán (“Oposición en México [...]”, 2014).

En lo que se refiere a la implicación de tipo militar y de seguridad, esta correspondería a una cuestión con dos dimensiones generales. La primera tiene que ver con el efecto simbólico, en política nacional e internacional, de involucrar más activamente a las fuerzas de seguridad estatales en actividades de PE en el terreno.

Por supuesto, estos procesos solo podrían ocurrir con ciertas acciones de DM como es el caso del entrenamiento de personal y los ejercicios militares, que son acciones directas muy visibles que tiene la ventaja de dar evidencia mediática y primaria de la puesta en marcha de una política exterior concreta con intereses definidos, así como la revelación de un voto de confianza inter-estatal del más alto nivel (Torrijos y Abella, 2017; Fuentes, 2006).

La segunda dimensión corresponde a los efectos no deseables o perversos de una implicación muy profunda en materia operativa y de seguridad en un país de destino. Al respecto, en paralelo con los posibles percances que pueden presentarse en ejercicios y en capacitaciones en el uso de equipamientos militares (tales como explosivos o armamento de distinto tipo), hay actividades que por su naturaleza pueden elevar de manera sustancial y aguda los costos materiales y humanos (Department of the Navy, 2008).

Sobre esto último, es posible citar las implicaciones de la participación en misiones internacionales, las cuales ocurren principalmente en zonas de conflicto, donde se requiere precisamente la atención de la comunidad internacional.

A manera de ejemplo, mientras que España ha perdido más de cien soldados desde sus participaciones en OMP en 1987, la misión de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la ex-Yugoslavia (UNPROFOR) costó a los países participantes más de cuatro mil millones de dólares (Torrijos y Abella, 2017; Benítez, 2007).

Por último, la implicación de orden económico y de mercado tiene que ver con los efectos deseables e indeseables de combinar o apreciar de manera conjunta los objetivos de la PE y la DM, con los objetivos propios de otros campos de interés estratégico como lo es el acceso, la permanencia y la expansión en los mercados internacionales, lo que incluye por supuesto los mercados de los países socios.

Aunque no es posible predecir si todas las actividades de DM permiten fomentar la industria y el comercio nacional en otros países o regiones, o incluso si estas acciones estrechan siempre los vínculos bilaterales o multilaterales en estos aspectos, sí es posible advertir que gracias a la enorme interdependencia político-económica del mundo actual, sumada al ascenso de la era de la hiperinformación y la masificación de los llamados medios de comunicación masivos (MCM), los Estados se enfrentan a un escenario lleno de dilemas y disyuntivas en su acción (César, 2001).

Ahora bien, si el propósito general de la DM, como instrumento, es consolidar permanentemente un entorno de seguridad positivo, consiguiendo una validación y extracción tanto interna como externa, debe advertirse sobre los posibles riesgos para los demás aspectos de la imagen o proyección de un país. Esto, en virtud no solo del contexto de interdependencia ya mencionado, también por el hecho mismo de que las acciones de la DM frecuentemente se ven vinculadas en cuestiones tan sensibles como los asuntos internos de un Estado.

Por ejemplo, una planificación equivocada de un proceso de diálogo político, de seguridad y de defensa estratégica, e incluso un programa de asesoría sobre control democrático y de transparencia en las fuerzas militares, puede derivar en dificultades y retaliaciones que impactarían, negativamente e inevitablemente, en estos otros aspectos relevantes para el posicionamiento y los intereses de un país. En el peor de los

casos, la controversia puede poner en riesgo la salud de las relaciones diplomáticas, que puede tomar un largo tiempo para reestablecerse (Pérez-Desoy, 2013).

Al respecto, una disputa interna, al parecer simple, puede incluso derivar en un enfrentamiento público de posiciones, llevando incluso a la imposición de medidas políticas y económicas de castigo.<sup>9</sup>

Aunque un escalamiento de este tipo no es usual, resulta perentorio advertir de la necesidad de diseñar y revisar cuidadosamente las políticas de DM, priorizando siempre la obtención y comprensión de la información acerca del país socio con el cual se desea interactuar en estos y otros niveles. Esto facilitaría la identificación de sinergias positivas entre DM y la persecución de metas en otros campos de interés.

## 5. CONCLUSIONES

La presente pesquisa académica fue realizada a raíz de un interés analítico en estudiar la denominada DM, a la cual distintos Estados han volcado su mirada hace ya varios años con el fin de alcanzar o afianzar una posición favorable en la arena mundial.

Para concluir, el presente ejercicio permite identificar tres grandes lecciones asociadas con la evolución y tendencias recientes en el estudio de la Diplomacia Militar, y de algunas de sus principales implicaciones para los Estados y para Colombia:

---

<sup>9</sup> A manera de referencia ilustrativa, se puede retomar aquí el caso del general (r) Óscar Naranjo y su asesoría para el gobierno mexicano hace algunos años. Aunque a mediados de 2012 ya se rumoraba que su llegada despertaba recelo entre el sector militar, el desencuentro se agravó posteriormente con la publicación de numerosos artículos críticos en la prensa nacional, y concluyó con que sectores políticos críticos como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) solicitaran un investigación formal contra él por supuestamente propiciar la formación de grupos paramilitares ("¿Por qué Óscar [...]", 2012). Aunque este escalamiento nunca afectó seriamente las buenas relaciones colombo-mexicanas, si revela las complejidades derivadas de la convergencia entre política y asuntos sensibles como la seguridad nacional de un Estado externo.

1. La DM puede ser entendida tanto como fenómeno y producto histórico, así como instrumento de PE, cuyo fin hoy más visible es el fomento de la cooperación inter-estatal sostenible y la constitución de un entorno de seguridad positivo;

2. Aunque el uso de la DM como herramienta de PE tiene grandes potencialidad y ventajas, los tomadores de decisión siempre deben reconocer la crucial importancia del contexto, especialmente frente a dos fenómenos transversales de alta complejidad como lo son la interdependencia en el sistema internacional y la globalización informativa; y,

3. Aunque Colombia, por medio de su Diplomacia para la seguridad y la defensa, ha logrado importantes avances en su posicionamiento y en el avance de sus intereses estratégicos, aún tiene un largo camino por recorrer. Esto hace necesario conocer las experiencias de otros países, y además tener en cuenta las implicaciones diferenciadas según las distintas dimensiones de las acciones de la DM.

Más allá de emular a sus socios más avanzados en este campo, el país hace bien en reconocer un perfil internacional propio, dado que es a partir de allí que debe pensar en la continuidad y la profundización de su proyección más allá de sus fronteras.

