

Intereses nacionales y diplomacia de defensa. Aportes para la formulación de la política exterior colombiana

National interests and defense diplomacy.
Contributions to Colombian foreign policy formulation

Interesses nacionais e diplomacia de defesa.
Contribuições para a formulação do Política Externa Colombiana

Carlos Enrique Álvarez-Calderón^a | Luisa Fernanda Villalba-García^b
| Andrés Eduardo Fernández-Osorio^{*c}

^a <https://orcid.org/0000-0003-2401-2789> Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Bogotá D. C., Colombia

^b <https://orcid.org/0000-0003-3169-9312> Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Bogotá D. C., Colombia

^c <https://orcid.org/0000-0003-0643-0258> Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Bogotá D. C., Colombia

- Fecha de recepción: 2022-05-07
 - Fecha concepto de evaluación: 2022-06-17
 - Fecha de aprobación: 2022-07-03
- <https://doi.org/10.22335/rlct.v14i3.1608>

Para citar este artículo/To reference this article/Para citar este artigo:

Álvarez-Calderón, C. A., Villalba-García, L. F., y Fernández-Osorio, A. E. (2022). Intereses nacionales y diplomacia de defensa. Aportes para la formulación de la política exterior colombiana. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 14(3), 149-165. <https://doi.org/10.22335/rlct.v14i3.1608>

RESUMEN

Este artículo explora los aportes de las Fuerzas Militares a la formulación de la política exterior en Colombia por medio de la diplomacia de defensa, argumentándose que es un elemento fundamental en las relaciones exteriores y que contribuye al entendimiento y mitigación de los factores de inestabilidad exógenos que afectan la consecución de los intereses nacionales. A través de una metodología de estudio de caso se analizan los componentes de la gran estrategia nacional, se examinan los antecedentes y proyecciones de la diplomacia de defensa como herramienta del decisor político. De igual forma, se analiza el concepto de intereses nacionales y su relación con el establecimiento de un derrotero de las decisiones estatales; y se exploran las posibilidades de empleo de la diplomacia de defensa en la búsqueda del bien común. Finalmente, se concluye que la diplomacia de defensa es una herramienta necesaria para garantizar la supervivencia del Estado ante las complejidades que presupone un mundo cambiante e interconectado.

Palabras clave. defensa, diplomacia, Estado, Fuerzas Armadas, política exterior, seguridad.

ABSTRACT

This article focuses on the Armed Forces' contributions to Colombian foreign policy formulation through defense diplomacy. This fundamental element in foreign relations contributes to understanding and mitigating exogenous instability factors affecting national interest achievement. Here, a case study methodology is used to analyze the components of the grand national strategy and examine the background and projections of defense diplomacy as a political decision-maker tool. The concept of national interests and its relationship with the planned course for state



* Autor de correspondencia. Correo electrónico: andres.fernandez@esdegue.edu.co

decisions are also analyzed, exploring the possibilities of using defense diplomacy in pursuit of the common good. Finally, it is concluded that defense diplomacy is an essential tool to guarantee the survival of the State faced with the complexities of a changing and interconnected world.

Keywords. armed forces, defence, diplomacy, foreign policy, security, state.

RESUMO

Este artigo explora as contribuições das Forças Armadas para a formulação da política externa na Colômbia através da diplomacia de defesa, argumentando que é um elemento fundamental nas relações externas e que contribui para a compreensão e mitigação de factores exógenos de instabilidade que afectam a prossecução de interesses nacionais. Através de uma metodologia de estudo de caso, são analisadas as componentes da grande estratégia nacional, e são examinados os antecedentes e projecções da diplomacia de defesa como instrumento do decisor político. Analisa também o conceito de interesses nacionais e a sua relação com o estabelecimento de um curso para decisões estatais, e explora as possibilidades de utilização da diplomacia de defesa na prossecução do bem comum. Finalmente, conclui que a diplomacia de defesa é um instrumento necessário para assegurar a sobrevivência do Estado face às complexidades de um mundo em mudança e interligado.

Palavras-chave: defesa, diplomacia, estado, forças armadas, política externa, segurança.

■ Introducción

La política exterior de un Estado, como parte de su política pública, puede definirse como “el resultado de la actividad de una autoridad investida por el poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny *et ál.*, 1992, p. 89), siendo un “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Velásquez Gavilanes, 2009, p. 156). Sin embargo, por su complejidad y dinamismo, tiene ciertas características que la diferencian del resto de providencias estatales.

Una de esas características es que, ya que la política exterior tiene que ver principalmente con el manejo de las relaciones internacionales de un Estado y sus gobiernos para la obtención de los intereses nacionales, no es el resultado únicamente de la actividad de las autoridades con poder público. Por ejemplo, como señalan Keohane y Nye (1973), en el marco de la teoría de la interdependencia compleja, es el resultado de relaciones, escalas, jerarquías, oportunidades y amenazas que se configuran en un sistema que consta de actores, internos y externos muy diversos. Estos actores, sean de naturaleza política, económica, social o religiosa, tienen la capacidad de retar a los Estados para considerar sus opciones a la hora de jugar en la arena internacional.

Uno de los actores estatales involucrados en la política exterior son las Fuerzas Militares (FF. MM.). Estas, a través de la denominada “diplomacia de defensa” –definida como la búsqueda de objetivos de política exterior a través del empleo pacífico de los recursos y capacidades de defensa (Cheyre, 2013)– fungen como asesoras de los líderes políticos y tomadores de decisiones durante las fases de la elaboración e implementación de la política exterior. Así, en la fase de diseño de la política exterior, contribuyen a la identificación de las amenazas externas y a los retos de las relaciones internacionales para la satisfacción de los intereses nacionales del Estado. En cuanto a lo que corresponde a la fase de implementación, actúan como representantes de los intereses nacionales en el extranjero como agregados militares o agregados de defensa, bien sea en las embajadas o las organizaciones de cooperación militar.

Por ello, la diplomacia de defensa tiene como propósito “la coordinación y orientación de la política para la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la seguridad y tranquilidad pública, así como para el mantenimiento del orden constitucional” (Ramírez Chaparro, 2018, p. 214). De tal forma que, diversos países democráticos coinciden en la utilización de las FF. MM., como actor del poder nacional, en la definición de una política exterior ajustada a la obtención del bien común en un mundo interconectado y complejo (Drab, 2018).

Aunque la diplomacia de defensa ha sido principalmente un concepto analizado en los países del hemisferio norte (Baldino y Carr, 2016; Barkawi, 2011; Capie y Taylor, 2010), el interés de la academia al respecto –a nivel regional y nacional– ha sido bastante discreto. A excepción de los trabajos de Torrijos (2003), Mijares (2014), Sanz Roldán (2000), Ruiz Vázquez (2012), Ramírez Chaparro (2012), Gastaldi (2017), Cancelado (2015), Abella Osorio y Torrijos (2020), y Bueno y Gallego Cosme (2021), poco se ha avanzado en esta importante discusión; en especial, a la luz de la expectativa de los importantes cambios políticos que vive Latinoamérica y el Caribe. En el caso colombiano, como “la política exterior no ha sido dictada por un estamento en particular o formulada por medio de un consejo de seguridad en donde participan varias agencias del Estado” (Ruiz Vázquez, 2012, p. 104), ha existido poca contribución de los militares en temas de política exterior, considerándose erróneamente que la diplomacia de defensa no se constituye como un componente integral de la política exterior del Estado.

En efecto, además de relegarse las lecciones y buenas prácticas derivadas del empleo de la diplomacia de defensa en otras latitudes (Chapman *et ál.*, 1982; Koerner, 2006; Liebenberg *et ál.*, 2020); se ha desconocido su contribución a la gobernabilidad y fortaleza del Estado (Blannin, 2017; Exner-Pirot, 2012; Svendsen, 2020), así como sus aportes a la cimentación de los nuevos roles de las FF. MM. en cooperación y asistencia militar (Bishoyi, 2011; Cottey y Forster, 2013; DCAF, 2007) de acuerdo con la actual Política colombiana de defensa y seguridad (Ministerio de Defensa Nacional, 2019) y sus perspectivas de modificación ante un cambio de Gobierno.

■ Metodología

Este artículo sostiene que la diplomacia de defensa es un elemento fundamental en la construcción de la política exterior, al contribuir al entendimiento y mitigación de los factores de inestabilidad exógenos que afectan la consecución de los intereses nacionales. De igual forma, plantea que, en el caso colombiano, facilita la utilización de la experiencia de las FF. MM. en la solución de amenazas comunes en países de la región y fortalece las relacio-

nes con los decisores políticos, al posibilitar la comprensión de la naturaleza técnica de su asistencia en la formulación de política pública.

Empleando una metodología de estudio de caso, que interrelaciona la literatura mundial con la caracterización colombiana de los intereses nacionales, la gran estrategia y la diplomacia de defensa, se enfatiza la importancia de emplear la experiencia colombiana en el trabajo interinstitucional para la resolución de conflictos y la identificación de prioridades en la política exterior. Para tal fin, se emplea un protocolo cualitativo que prioriza la importancia de los documentos electrónicos y físicos recopilados en diversas instituciones públicas y privadas, siendo estudiados a la luz de la evolución de la teoría y los acontecimientos nacionales.

Así las cosas, este artículo se divide en tres secciones. En la primera, se ofrece un recuento del concepto de diplomacia de defensa, deteniéndose en sus antecedentes, sus interpretaciones y proyecciones como herramienta del Estado. En la segunda, se analiza el concepto de intereses nacionales y su interrelación con la gran estrategia como derrotero de las decisiones estatales en Colombia. En la tercera, se exploran las posibilidades de empleo de la diplomacia de defensa en la búsqueda del bien común. Por último, se ofrecen algunas conclusiones como aporte a la formulación de la política exterior colombiana.

■ Resultados

La diplomacia de defensa. Definición, antecedentes y actividades

La diplomacia es un arte que articula habilidades sociales, comunicativas y resolutivas para la búsqueda y logro de intereses nacionales, en los que se requiere la acción o la abstención de otros actores, sin la necesidad de utilizar la fuerza o la violencia. Aunque en ocasiones ciertos aspectos de la diplomacia pueden implicar la amenaza del uso de la fuerza, como en la denominada diplomacia de las cañoneras (Le Mière, 2011; Mandel, 1986), el cautivar a través de palabras y actitudes es tan antigua como lo son las sociedades humanas, puesto

que sus orígenes se encuentran en los emisarios enviados por una organización política, con el fin de facilitar el comercio, evitar la guerra o realizar alianzas.

En esta línea de discusión, la diplomacia de defensa aparece en la década de los noventa, acuñada como término por los académicos británicos tras la finalización de la Guerra Fría (Katz, 2021). Básicamente, la diplomacia de defensa buscaba incluir aquellas actividades realizadas por el Ministerio de Defensa y las FF. MM. más allá de sus fronteras, excluyendo cualquier ejercicio bélico (Cleary y McConville, 2006). De esta forma, se amplía el concepto de diplomacia militar, ya que tras la caída de la cortina de hierro se revelan nuevas amenazas y necesidades para los Estados.

Por lo tanto, en términos generales, la "diplomacia de defensa" puede definirse como el uso no violento del aparato de defensa de un Estado para promover los objetivos estratégicos de un gobierno a través de la cooperación con otros países. Según Cheyre (2013) es el "empleo, sin coacción, en tiempos de paz, de los recursos de Defensa para lograr objetivos nacionales específicos, a través de las relaciones con los demás" (p. 369). Por su parte, Cottey y Foster (2004) la definen como "el uso cooperativo en tiempo de paz de las fuerzas armadas y la infraestructura relacionada (principalmente ministerios de defensa), como una herramienta de relaciones exteriores y de la política de seguridad" (p. 6).

En efecto, desde el final de la Guerra Fría, el propósito y la práctica de la diplomacia de defensa se ha venido ampliando paulatinamente, enfocándose en tareas de operaciones de paz; la construcción de confianza; la cooperación en educación, entrenamiento y doctrina militar; las agregadurías militares; e incluso ayuda humanitaria. Con ello se utilizan las fortalezas de las FF. MM. en logística, capacidad de respuesta, cultura organizacional e infraestructura para la prevención y la gestión de crisis en países con las que el Estado quiere generar o robustecer alianzas.

Cottey y Foster (2013) argumentan que la diplomacia de defensa ofrece garantías sobre las intenciones de los Estados en el sistema

internacional, apoyando medidas de fomento de la confianza para la consecución de intereses comunes dentro de las redes sociales y militares internacionales. Por ende, ambos autores señalan algunas de las principales actividades que se desarrollan en el ámbito de la diplomacia de defensa, no solamente por personal militar sino por personal civil vinculado al sector Seguridad y Defensa. Entre estas actividades se destacan: 1) Contactos bilaterales y multilaterales entre altos funcionarios militares y civiles; 2) Designación de agregados de defensa en países extranjeros; 3) Acuerdos bilaterales de cooperación en defensa; 4) Formación de personal militar y de defensa civil extranjero; 5) Prestación de conocimientos y asesoramiento en materia de control democrático de las fuerzas armadas, gestión de la defensa y áreas técnicas militares; 6) Contactos e intercambios entre personal militar y unidades, y visitas a buques; 7) Colocación de personal militar o civil en los ministerios de defensa o las fuerzas armadas de los países socios; 8) Despliegue de equipos de formación; 9) Provisión de equipo militar y otras ayudas materiales; y 10) Ejercicios militares bilaterales o multilaterales con fines de entrenamiento.

Por consiguiente, la diplomacia de defensa se puede utilizar como una herramienta de persuasión "estratégica", es decir, la configuración de las relaciones políticas, el comportamiento militar y el uso de la fuerza por parte de Estados extranjeros. Lo que comparten los defensores y críticos de la diplomacia de defensa es una noción general de que, a través de un cuidadoso reequilibrio de ideas entrelazadas, liderazgo, recursos y posturas de defensa, la práctica de la diplomacia de defensa puede producir beneficios a nivel estratégico.

La gran estrategia y la diplomacia de defensa

En principio, la "gran estrategia" puede entenderse como el uso intencional y planificado de todas las formas y medios de poder a disposición de un Estado para lograr sus objetivos en política exterior, sean estos de carácter militar, diplomático, económico y/o cultural. Es el máximo nivel de autoridad de la estrategia de seguridad y defensa, en el cual el Estado planifica su seguridad tanto en tiempos de paz como de guerra. Por

consiguiente, la gran estrategia trata de la evolución y la integración de políticas públicas que deberían operar durante décadas o incluso durante siglos (Kennedy, 1991), ya que hace referencia a las más altas prioridades del Estado, comprometiendo el arte de gobernar en todos los niveles inferiores de autoridad, desde la estrategia nacional hasta la estrategia militar general, la estrategia militar operativa y la táctica. Por ende, la gran estrategia "es un tipo de estrategia muy específica, que identificaría y articularía los objetivos de seguridad de un actor político en un momento determinado, y describiría cómo se lograrían utilizando una combinación de instrumentos de poder, incluidos los instrumentos militares, diplomáticos y económicos" (Álvarez Calderón *et al.*, 2018a).

Desde un punto de vista epistemológico, la gran estrategia puede ser un proceso, un modelo o una variable; pero desde un punto de vista operativo, la gran estrategia puede ser entendido como un plan, un principio rector o un patrón observable en el comportamiento estatal (Silove, 2018). Con relación a la gran estrategia como "un plan", Liddell Hart (1967) consideraba que esta tenía como propósito "coordinar y dirigir todos los recursos de una nación, o grupo de naciones, hacia el logro del objetivo político de la guerra" (pp. 321-322). Según Liddell Hart, la gran estrategia es un plan ideado por los comandantes para ganar la guerra, excepto que se extiende más allá de la guerra para prepararse para la paz futura e incluye la consideración del uso de todos los recursos del Estado, no solo el de la fuerza militar. En este sentido, una gran estrategia se refiere a la colección de planes y políticas que comprenden el esfuerzo deliberado del Estado para aprovechar las herramientas políticas, militares, diplomáticas y económicas para promover o satisfacer el interés nacional de ese Estado (Walt, 1989). Entonces, si se entiende la gran estrategia como un "gran plan", esta puede definirse como:

El producto detallado de los esfuerzos deliberados de los individuos para traducir los intereses de un Estado en metas específicas a largo plazo, establecer órdenes de prioridad entre esas metas y considerar todas las esferas del arte de gobernar en el proceso de identificación de los medios para lograrlos, bien sean militares,

diplomáticas y/o económicas" (Silove, 2018, p.49).

Aquellos académicos que rechazan la noción de la gran estrategia como un gran plan (Ferrill, 1991; Hattendorf, 1991; Miller, 2010; Edelstein y Krebs, 2015; Martel, 2015), usualmente la conceptualizan como un "principio" o conjunto de "principios generales". Por ejemplo, la "estrategia de contención" empleada por los Estados Unidos en contra de la Unión Soviética durante la Guerra Fría, es un caso arquetípico de este segundo concepto de gran estrategia y ha desempeñado un papel importante en la historia intelectual del estudio de la gran estrategia (Álvarez Calderón *et al.*, 2018b). En efecto, la contención aplicada a la Unión Soviética durante la Guerra Fría no fue un gran plan, ya que no ordenó que se movilizaran un conjunto específico de medios para fines particulares, como lo demuestran las múltiples variantes de fines buscados utilizando diversos medios por las sucesivas administraciones gubernamentales de los Estados Unidos entre las décadas de 1950 a 1980 (Gaddis, 2005).

Una tercera perspectiva del concepto de gran estrategia hace referencia a un "patrón de comportamiento" que no necesariamente obedecería a un consciente principio organizador, ya que, como señala de Luttwak (2009), "todos los Estados tienen una gran estrategia, ya sea que la sepan o no" (p. 409). En este orden de ideas, para Luttwak (2009), una gran estrategia es simplemente el empleo de los recursos del Estado, incluida la fuerza militar, la diplomacia y la inteligencia, que interactúan con el empleo de estos recursos por parte de otros Estados. En el ámbito de la estrategia corporativa, Mintzberg (2007) argumenta que la estrategia empresarial es "un patrón de comportamiento a lo largo del tiempo" (p. 5). En consecuencia, si se adopta la perspectiva de la gran estrategia como un "gran patrón de comportamiento", este podría conceptualizarse como:

Un patrón de comportamiento a largo plazo de un Estado en la distribución y el empleo de sus recursos militares, diplomáticos y económicos hacia el logro de ciertos fines. En este contexto, los fines que reciben los mayores recursos relativos pueden considerarse prioritarios, pero el concepto no implica que esos fines fueran

necesariamente priorizados como resultado de un gran plan, un gran principio o cualquier otro factor (Silove, 2018, p. 49).

Pero ya sea que se aborde la gran estrategia como un gran plan, principios o patrones de comportamiento, ella está orientada a largo plazo, depende de la articulación entre fines, medios y modos, y considera para el logro de sus propósitos una combinación de formas del empleo de poder duro (*hard power*) y del poder suave (*soft power*), ya que si la gran estrategia se podría definir simplemente como "el uso del poder para la seguridad y defensa del Estado, este nivel de la estrategia de ninguna manera se limitaría a las instituciones militares, por el contrario, abarcaría todas las formas de poder nacional" (Álvarez Calderón *et ál.*, 2018a, p. 59). El "poder duro" puede definirse como la habilidad que tiene un Estado para "influir el comportamiento de otro, por medio del uso o la amenaza del uso de la fuerza, a través de la intervención militar, la aplicación de sanciones económicas o el retiro de ayuda o concesiones financieras, militares, comerciales o diplomáticas" (Álvarez Calderón *et ál.*, 2018a, p. 204); por su parte, el "poder blando" se puede entender como la capacidad que tiene un Estado para influir el comportamiento de otro sin el uso de la fuerza o la coacción, sino mediante la persuasión y la cooperación política, económica, militar o diplomática.

Con relación al uso del poder blando en la gran estrategia, los Estados emplean diversos instrumentos comerciales, diplomáticos y militares de persuasión para la satisfacción de sus intereses nacionales. Por lo tanto, la diplomacia de defensa, entendida como el uso cooperativo en tiempo de paz de las fuerzas armadas como una herramienta de seguridad y política exterior, hace parte de la caja de herramientas de la gran estrategia de los Estados. En efecto, si la "diplomacia" puede definirse como el arte o la práctica de conducir las relaciones internacionales, el papel de la diplomacia militar se manifiesta en dos componentes básicos: la diplomacia preventiva y la diplomacia coercitiva.

En el marco de la diplomacia "preventiva", el componente militar está orientado a lograr el clima de confianza necesario para el mejoramiento de las relaciones entre dos Estados, ya que el mejor enfoque para la prevención de la con-

frontación entre dos países es identificar los intereses comunes y ampliar la cooperación entre ellos en diversos campos, particularmente en los temas de defensa colectiva. Por el contrario, la diplomacia "coercitiva" puede entrar en juego cuando se agotan todos los componentes de la diplomacia preventiva; en efecto, la adopción de una postura militar agresiva, la realización de pruebas de misiles, el despliegue del poderío aéreo, el posicionamiento de flotas navales e incluso la intervención militar limitada, son algunas de las formas de llevar a cabo la diplomacia militar "coercitiva".

La diplomacia de defensa en tiempo de paz es un componente importante de los cinco canales básicos entre gobiernos, es decir, político, diplomático, económico, cultural/social y militar. Como componente de la política exterior, pretende aportar una mayor transparencia y confianza en el ámbito militar y contribuir al acercamiento de las relaciones con los países mediante el uso constructivo de los recursos de defensa en tiempos de paz. También, sirve como un medio para transmitir las preocupaciones y percepciones de seguridad de Estado y la creación de un entorno de seguridad favorable. Cottey y Forster (2004) señalan que la diplomacia de defensa en la era posterior a la Guerra Fría se ha racionalizado sistemáticamente como un imperativo estratégico para gestionar en tiempos de paz las relaciones entre Estados, al hacer avances significativos en la gestión de crisis, la prevención y la resolución de conflictos.

Con base en lo anterior, las alianzas y coaliciones (entendidos como acuerdos de cooperación militar permanentes o transitorios), han sido siempre un objeto de estudio de las relaciones internacionales, al menos por tres razones: 1) Las alianzas y coaliciones son identificadas como formas centrales de la cooperación internacional y como indicadores visibles de los compromisos que los Estados establecen entre sí; 2) Las alianzas y coaliciones son comprendidos como medios de la política exterior de los Estados; y 3) Las alianzas y coaliciones usualmente se relacionan con el brote, la prevención, difusión y los resultados de la guerra y los conflictos internacionales. No en vano la teoría de balanza de poder de Waltz (1979) ha sido, por ejemplo, una de las teorías dominantes en el estudio de las alianzas, en la cual se afirma

que los Estados las forman para equilibrar a Estados o coaliciones de Estados más fuertes; es decir, que las alianzas y coaliciones estarían conformadas por Estados que tienen en común, sobre todo, el temor de otros Estados.

El caso de la política exterior de Gran Bretaña a través de la construcción de alianzas y coaliciones, ilustra la importancia de la diplomacia de defensa en la gran estrategia británica, si se analiza a la gran estrategia británica como un gran patrón de comportamiento. Pues bien, el problema fundamental para la seguridad y defensa británica a lo largo de su historia ha sido siempre la consolidación del continente europeo bajo un solo poder hegemónico; en efecto, la principal amenaza para Gran Bretaña era que surgiera una entidad única y poderosa que pudiera aliarse con la élite escocesa para hacer la guerra terrestre contra Inglaterra en el norte, y construir una fuerza naval que pudiera derrotar a la armada británica y desembarcar una fuerza invasora a lo largo de la costa sur de la isla.

En consecuencia, la postura histórica británica hacia Europa fue el de intentar mantener un equilibrio de poder en el continente, para que ninguna fuerza pudiera amenazar la soberanía británica (Kissinger, 2014). La Armada Real fue diseñada tanto para proteger a Gran Bretaña de las potencias continentales como, en tiempos de guerra, bloquear a las potencias europeas hostiles sin involucrarse excesivamente en el combate terrestre en el continente. Por ejemplo, en el periodo napoleónico, Gran Bretaña era militarmente débil en comparación con el continente en su conjunto y veía a Napoleón como una amenaza existencial; por consiguiente, se unió a la alianza anti-napoleónica y, después de Waterloo, se retiró con cautela del continente y se concentró en el afianzamiento de su imperio. Junto a una flota mercante y un activo servicio exterior británico, el impulso al imperialismo británico tuvo como propósito desarrollar mercados y fuentes de materias primas fuera de Europa para no volverse excesivamente dependiente de Europa.

Sin embargo, con la unificación de Alemania en 1871, Gran Bretaña fue atraída a Europa una vez más. Primero se encontró en competencia económica con la nueva potencia europea y lue-

go se vio envuelto en las dos guerras mundiales; el temor británico era que las restricciones impuestas por cualquier alianza europea inclinarían inevitablemente el sistema económico contra Gran Bretaña y amenazarían su soberanía. Y al final de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos tenía la misma perspectiva que los británicos, ya que una victoria alemana uniría a Europa y crearía fuerzas navales que limitarían el acceso de Estados Unidos a los mares, por lo que al igual que Gran Bretaña, Estados Unidos quiso evitar también que una sola hegemonía controlara el continente al mantener la división del continente a través de un equilibrio de poder.

En este punto, es importante mencionar que la Primera Guerra Mundial revirtió positivamente la relación entre Estados Unidos y Gran Bretaña, ya que, hasta aquel momento, ninguno había confiado plenamente en el otro; después de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos mantuvo un conjunto de escenarios de guerra que incluían una posible invasión británica desde Canadá (Washington aun consideraba a los británicos como un desafío naval a inicios del siglo XX), mientras que Gran Bretaña vio el auge económico estadounidense como una amenaza para sus mercados (Howard, 1991). Esta fue la intención del Tratado de Versalles, que impidió que Francia desmembrara a Alemania y lograra el objetivo de Napoleón de dominar el continente.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Alemania terminó dividida, mientras que Estados Unidos se afianzó como potencia dominante y el Imperio Británico se desmoronaba. Y si bien Estados Unidos y Gran Bretaña fueron aliados en la guerra contra la Alemania Nazi y el Imperio Japonés, no eran socios cercanos; en efecto, Estados Unidos impidió en 1956 que Gran Bretaña (y Francia e Israel) retomaran el Canal de Suez (Graham, 1972). Ya en el contexto de la Guerra Fría, el Plan Marshall hizo de la integración económica europea un requisito previo para la recuperación de la posguerra, pero el enfoque estadounidense no era la integración europea *per se*, sino un mecanismo que permitiese sentar las bases para una adecuada contención a la Unión Soviética (James, 2020). Gran Bretaña ya no era el maestro del ajedrez, sino una pieza en el tablero que había perdido su margen de

maniobra, teniendo que equilibrar su poder entre dos entidades más influyentes: Estados Unidos y la Unión Soviética.

Debido a su nueva posición, Gran Bretaña no tenía la opción del aislamiento y constituyó para su defensa, junto a Estados Unidos, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Además, su sistema económico requería acceso a mercados y productos, por lo que Gran Bretaña se unió a la Comunidad Económica Europea en 1973, y a la Unión Europea (UE) en 1991. En la era posterior al colapso de la Unión Soviética, había dos polos para la estrategia británica: Europa y Estados Unidos. En este contexto, los británicos tuvieron que desarrollar una nueva gran estrategia adecuada para su nueva posición en el Sistema Internacional; según Cotter y Forster (2004), esta consistió en mantener su distancia de Europa mediante la construcción de una relación militar y de inteligencia especial con los Estados Unidos, mientras se sumergía con cautela en la integración europea. En otras palabras, los británicos lograron mantener un equilibrio de poder europeo y, al mismo tiempo, crear un equilibrio entre Europa y los Estados Unidos, utilizando el espacio que esto abrió para perseguir sus propios intereses.

La estrecha cooperación militar y de inteligencia ("Five Eyes") con sus antiguas colonias (Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá), ha sido una dimensión importante de diplomacia de defensa británica; además, Gran Bretaña ve esta estructura como una alternativa a la UE, ya que si se analiza tan solo desde un punto de vista económico, el producto interno bruto total de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña es sustancialmente más grande que la UE y, en muchos sentidos, más dinámico.

La gran estrategia británica ha radicado, por lo tanto, en mantener una gran fuerza naval y hacer lo que pueda en Europa para desalentar la hegemonía en el continente, evitando que se formen coaliciones o fomentando rivalidades entre los principales actores estatales europeos. El Imperio Británico surgió como un subproducto de esta gran estrategia, ya que las potencias navales imperiales que surgieron no fueron socavadas por la fuerza naval británica, sino por los conflictos terrestres en Europa;

efectivamente, España, los Países Bajos y Francia desarrollaron armadas capaces de forjar imperios, pero las divisiones en el continente potencializadas por la diplomacia de defensa británica— limitaron su capacidad para expandir esos imperios y agotaron su capacidad para explotarlos de manera efectiva.

Los británicos, unidos después de principios del siglo XVIII e impermeables a la manipulación europea, pudieron sostener una empresa imperial que expandió y enriqueció constantemente a Gran Bretaña. Pero lo que finalmente socavó la gran estrategia británica fue la unificación de Alemania y el surgimiento de los Estados Unidos. A cambio del apoyo de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña casi renunció a su imperio cuando se vio obligada a abandonar casi todas sus bases navales en el hemisferio occidental a cambio de un préstamo con arriendo por parte de Estados Unidos (Cohen, 1991).

■ Discusión

La política exterior y la supervivencia del Estado colombiano

La estrategia reúne tres elementos básicos: fines, medios y modos. Esto es relevante, debido a que, para lograr la supervivencia del Estado en un Sistema que se caracteriza por su complejidad, se requiere, como se fundamentó anteriormente, armonizar lo que se quiere alcanzar, los instrumentos con los que se cuentan, y las maneras en las que se planea lograrlo.

En este sentido, respecto a los "fines", estos pueden dividirse en dos. Primero, los "fines esenciales" del Estado, expresados en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, en los que se encuentran:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (República de Colombia, 1991).

Segundo, los denominados “intereses nacionales” del Estado, los cuales pueden ser de tres tipos: vitales, permanentes o transitorios. Los intereses nacionales vitales son aquellos que son esenciales para la supervivencia del Estado, entendido éste como un ente político-jurídico que ejerce soberanía sobre un territorio definido y una población relativamente homogénea. Siendo así, los intereses vitales son aquellos que protegen los elementos constitutivos y la soberanía del Estado. Por su parte, los intereses nacionales permanentes son aquellos ligados con la posición geopolítica del Estado y las necesidades que de allí surgen. Ejemplo de lo anterior, la necesidad de ocupar vastas regiones del territorio colombiano que, por su accidentada geografía, se encuentran desconectadas del centro o *heartland* del país, podría considerarse un interés nacional permanente (Álvarez Calderón, 2018). Finalmente, los intereses nacionales transitorios son aquellos que se definen en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración gubernamental de turno, pero que en concordancia estratégica deben ir ligados tanto a los intereses vitales como permanentes.

Estos intereses, sean aquellos ya expresados en la Constitución Política de Colombia, o aquellos que teóricamente se han trabajado desde autores como Sánchez Hurtado *et ál.* (2011), Sánchez Hurtado (2012), Álvarez Calderón y Rodríguez Beltrán (2018), y Alvarez Calderón y Namen Mesa (2019); requieren una formulación estratégica para poder utilizarlo. Ahora bien, las políticas públicas deben ser los “modos” por medio de los cuales el Estado logra que su población esté segura y en un desarrollo constante. Las políticas públicas se encargan, acorde a Jones y Anderson (Hernández, 2017), de reconocer el problema; proponer, escoger y aplicar una solución; y de apreciar los resultados. La política pública es entonces el modo por excelencia de enfocar los recursos con los que cuenta el Estado para alcanzar el propósito por el cual existe, resolviendo los problemas que enfrenta la sociedad.

Respecto a lo que a este artículo compete, la política exterior, como política pública, es el camino por “medio” del cual el Estado persigue o consolida sus intereses en el Sistema Internacional. Ésta es, sin duda, el modo en el

que un Estado puede fortalecerse o debilitarse desde su geografía física. En otras palabras, si se parte de la definición de Ratzel (2011) de un Estado como un organismo vivo, la política exterior permite que las fronteras operen como las extremidades que generarán extensión o reducción de sí mismo; lo cual implícitamente afectará su supervivencia.

En cuanto a los medios, la política exterior cuenta con diversos instrumentos para lograr los variados intereses del Estado colombiano. Estos pueden ser económicos, como los tratados de libre comercio; políticos, como las alianzas en organizaciones intergubernamentales; sociales, como la ayuda humanitaria prestada en tiempos de necesidad; y militares, tal como la diplomacia de defensa. Evidentemente, a este artículo corresponde la diplomacia de defensa como un medio con el que cuenta la política pública para lograr los intereses desglosados anteriormente. Sin embargo, vale la pena aclarar que no por ser un medio, la diplomacia de defensa estará presente solamente en la implementación de la política exterior. Antes bien, se pretende analizar cómo las FF. MM. aportan a la política exterior en la identificación de problemas y formulación de la agenda, y cuál es la delgada línea que no se debe cruzar para evitar que los militares terminen involucrados en política, salvaguardando así las relaciones cívico-militares (Atehortúa Cruz y Vélez, 1994; Bland, 1999; Miranda *et ál.*, 2017).

Es indispensable hacer una aclaración del concepto “política”. En el inglés existen tres palabras que corresponden a la palabra política en el español: *policy*, *politics* y *polity*. La primera, corresponde a la política pública, es decir, todo lo que el Estado hace o no hace sistemáticamente respecto a un problema público. La segunda, a la constante lucha por el poder que se da tanto en la arena nacional como en la internacional. La tercera, a la organización política de una comunidad. Consecuentemente, al referirse a las políticas públicas y de la participación de las FF. MM. en éstas, se está apuntando al término *policy*. De ninguna manera debe considerarse que se establece en el artículo que las FF. MM. hacen parte del *politics*, puesto que no es su función participar en la pugna por el poder, sino, antes bien, como lo señala el artículo 217 de la Constitución Política de

Colombia, "Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional" (República de Colombia, 1991).

Actualmente lo relacionado a la diplomacia de defensa está enfocado en la fase de implementación de la política pública. Por ejemplo, los agregados militares cumplen diversas funciones en las embajadas y misiones internacionales que Colombia tiene alrededor del mundo. Sin embargo, su papel se ve limitado a la ejecución, y no a la planeación, ya que los agregados militares no cuentan (ni deberían contar), con el nivel estratégico para la formulación de la política exterior. No obstante, es ideal el empleo de la experiencia profesional de los agregados militares, desde su ocupación y vocación, en la planeación de la política exterior y la obtención de resultados que beneficien los intereses nacionales. No solo esto, sino que hay una subutilización de los conocimientos militares por su formación y vivencia que no son tomados en cuenta como *inputs* de sumo valor para priorizar los problemas que requieren solución a través de la política exterior y para establecer claramente las alternativas de solución más acertadas. Ello resulta en pérdidas políticas a pesar de las habilidades militares, haciendo que la supervivencia del Estado se vea afectada.

Al respecto, en ocasiones ha sido evidente la desconexión de lo militar y lo político, reflejándose en la pérdida de territorio que ha tenido Colombia desde su independencia, a pesar de contar con unas FF. MM. entrenadas y capaces de protegerlo. Muestra de ello es la pérdida de Panamá, las cesiones territoriales al Perú pese a la victoria militar, y el reciente fallo adverso de la Corte de Justicia Internacional en 2012 respecto al mar territorial de más de 70 mil km² cercanos al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Álvarez Calderón, 2018).

Es considerable tener en cuenta que el poder político en otros Estados está mejor articulado con las FF. MM., facilitando la relación con las otras esferas del poder nacional, tales como la industrial, comercial, política y demás. Lo anterior, teniendo en cuenta la importante habilidad de

generar contactos con personas clave que permitan descifrar entidades que pueden parecer herméticas, pero que finalmente son manejadas por seres humanos con intereses alineados con visiones institucionales, que pueden ser hábilmente aprovechadas para cumplir con objetivos comunes de Estados aliados.

Así las cosas, es difícil no estar de acuerdo con la evaluación de Floyd (citado por Drab, 2018) que indica que "la diplomacia de defensa debe estar estrechamente integrada con la planificación e implementación de la política internacional" (p. 60). La política exterior es esencial para llevar a cabo exitosamente una conducción estratégica del Estado que permita el cumplimiento de sus intereses, entre ellos uno esencial: la supervivencia. Y existen destrezas con las que cuentan las FF. MM. que están siendo desaprovechadas y, por lo tanto, se está afectando la eficacia y efectividad del actuar internacional del Estado colombiano.

Ahora bien, la formulación de la política es precedida por la identificación del problema, la cual lleva implícita la formación de la agenda política en la que se determinan los fenómenos que requieren una acción del Estado para brindar una solución. La agenda política se puede generar de diversas formas dependiendo del sistema político, es decir, puede estar totalmente verticalizada o buscar un mayor involucramiento de la población. Sin embargo, en este punto lo importante es definir qué misión tienen las FF. MM. en la inclusión de ciertos problemas en la agenda, para que el Estado comprenda la urgencia de su accionar.

Las FF. MM. son expertas en el reconocimiento de factores desestabilizadores de la seguridad y Defensa Nacional, y el cómo valorarlos para reconocer si se trata de un riesgo, un peligro o una amenaza (Sánchez Hurtado, 2012). De esta forma, dependiendo de la valoración que puede tener un factor desestabilizador o una amenaza, el militar está entrenado y cuenta con la doctrina necesaria para prestar una asesoría respecto a fenómenos que sean urgentes, importantes o básicos para recibir la atención del Estado. Este accionar será preventivo y, en algunos casos, resolutivo.

De la misma forma, la educación militar está enfocada en sacar el máximo provecho a la geografía para alcanzar diversos objetivos, sean estos militares o no. En consecuencia, los militares reciben entrenamiento respecto a cómo realizar análisis geoestratégicos que hacen parte de los cursos de ascenso, y participan en viajes geoestratégicos en los que se prepara al personal para evaluar las capacidades, oportunidades, vulnerabilidades y amenazas de un lugar en específico (Escuela Superior de Guerra, 2022). Por ejemplo, un agregado militar podría fácilmente entregar análisis geoestratégicos de los lugares en donde se encuentran desplegados; y estos podrían ser tramitados por el Ministerio de Defensa para que sean tomados en cuenta por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Presidencia de la República al reconocer las áreas que requieren atención prioritaria.

Un ejemplo de la contribución de la diplomacia de defensa colombiana a la política exterior colombiana, fue el papel que cumplieron, para la construcción del Plan Colombia, los agregados militares en la Embajada de Colombia en Washington. Considerado por algunos como la única decisión de política exterior a largo plazo tomada en Colombia, y con la cual el país pasó de ser catalogado como un Estado fallido a un Estado estratégicamente valioso en la cooperación militar hemisférica y global, el Plan Colombia fue un esfuerzo cívico-militar entre los Estados Unidos y Colombia; si bien autores como Monroy y Sánchez (2017) dan cuenta de que aquellos que participaron en la redacción del Plan Colombia se reducen a un grupo específico de tomadores de decisiones colombianos y estadounidenses, tantos asesores de alto nivel del gobierno de Andrés Pastrana como del gobierno de Bill Clinton (Crandall, 2002), el papel de las FF. MM. fue muy importante en la definición de los asuntos técnicos y estratégicos de la cooperación militar entre ambos Estados.

De igual manera, la designación de Colombia como único socio global latinoamericano de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) da cuenta de la enorme utilidad que tiene para la satisfacción de los intereses nacionales y la gran estrategia del Estado colombiano, el uso efectivo de la diplomacia de defensa. Dentro de las líneas de esfuerzo de esta cooperación con la OTAN, se encuentran el intercambio de

información e inteligencia, interoperabilidad, programas de construcción de integridad, construcción de capacidades logísticas y operacionales; ciencia y tecnología, ciberdefensa, manejo de crisis, gestión del riesgo, atención de desastres; así como también el fortalecimiento de las capacidades distintivas de las FF. MM. de Colombia en desminado, guerra asimétrica, desarrollo de cooperación en diplomacia pública y militar, y el programa Ciencia para la Paz y la Seguridad, así como construcción de gobernanza (Galindo-García y Aristizábal-Murillo, 2021; Bahamón-Jara *et ál.*, 2021; Fonseca-Ortiz *et ál.*, 2022).

Lo anterior conlleva a indicar que, en cualquiera de las fases de la política exterior como política pública, las FF. MM. participarán mayormente en dos grandes aspectos, lo técnico y lo académico. Las FF. MM. cuentan con elementos únicos debido a su formación y cultura organizacional que los hacen no solamente idóneos sino también imprescindibles, para permitir una mirada holística del panorama nacional e internacional, con el fin de contar con una política exterior eficiente y efectiva.

Ahora bien, respecto a la formulación, las FF. MM. tienen una cultura organizacional que cuenta con modelos de administración sofisticados. Por tal motivo, actores intergubernamentales e independientes plantean la importancia de emplear el conocimiento y la cultura militar para que áreas vulnerables como las instituciones de salud o de atención a desastres, sean robustecidas y aumenten su capacidad de respuesta y despliegue para enfrentarse a posibles amenazas o desafíos (Gade, 2009; Howard y Wilson, 2009; Kaag y Kaufman, 2009; Meyer, 2015; Abella Osorio y Torrijos, 2020). Igualmente, las FF. MM. son entrenadas para mantener una vigilancia permanente y disciplinada ante los cambios que surgen en el entorno estratégico. Ello permite tener conciencia de las tendencias respecto a la mejora continua de procesos y al aprendizaje que se puede obtener de socios como la OTAN. Esto sería un gran insumo para los tomadores de decisiones de llegar a tiempo; no obstante, para ello se requiere mejorar la comunicación entre las FF. MM. y el personal político del Ministerio de Defensa, pero sobre todo del Ministerio de Defensa con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Figura 1

Interrelación de actores en la creación de política pública



En la figura 1 se muestra una jerarquía en la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra en una posición central, no por ser más importante que otros ministerios, sino por ser aquel que centraliza y emite la política exterior. En esta jerarquía se denota el insumo que debe dar las FF. MM. al Ministerio de Defensa, y como éste a su vez nutre al Ministerio de Relaciones Exteriores al igual que otros ministerios.

En este sentido, vale resaltar que las políticas públicas tienen una mayor capacidad de éxito cuando son complementarias y apuntan a los mismos objetivos. De hecho, este es el deber ser, puesto que el fundamento de las políticas públicas es el Plan Nacional de Desarrollo, y, a su vez, los planes y programas nacionales, y las políticas regionales y departamentales, deberían ir ligadas a las políticas públicas nacionales. Por lo tanto, las políticas públicas deben funcionar como una cadena unida; de lo contrario, con dificultad lograrán su objetivo (Plakoudas, 2019).

El Estado debe trabajar como un ente cohesionado. De allí, la importancia del liderazgo estratégico y de la claridad del presidente de hacia dónde debe dirigirse el Estado, con qué cuenta para hacerlo y cuál es la mejor manera de ejecutar o hacer que las cosas pasen. De hecho, el realismo y el neorealismo considera que los Estados actúan como una unidad racional que busca maximizar sus utilidades y reducir sus costos en el Sistema Internacional. Y aunque el realismo no es una teoría prescriptiva sino

descriptiva, quizá hay prescripciones implícitas de las cuales Colombia debe aprender. Una de ellas, es que es imposible actuar racionalmente en la arena internacional cuando no existe una articulación a nivel interno.

En otras palabras, sin interagencialidad y coordinación simplemente no es posible tener una política exterior que funcione. Se requiere un mayor liderazgo de parte del Ministerio de Relaciones Exteriores para valorar y ponderar de manera adecuada los saberes técnicos y académicos específicos de cada uno de los ministerios y entidades estatales, en la matriz de decisiones.

Cuando la sinergia se produce, los resultados son más que satisfactorios. Por ejemplo, gracias a las estrechas relaciones de cooperación militar y policial entre Colombia y los Estados Unidos –producto de la diplomacia de defensa entre ambos Estados desde hace décadas– y al trabajo mancomunado de la gestión diplomática y del ministerio de defensa, en marzo de 2022 el gobierno del presidente Joe Biden designó a Colombia como país aliado estratégico no miembro de la OTAN de los Estados Unidos. Con esto se materializa el importante nivel en el que se encuentran las relaciones militares y diplomáticas entre ambos países. Gracias a esta designación, Colombia podrá acceder eventualmente al préstamo de material militar, al desarrollo de programas militares conjuntos y al acceso preferencial a los excedentes de

defensa estadounidenses y de otras naciones aliadas.

■ Conclusiones

Este artículo argumentó que la diplomacia de defensa es un elemento fundamental de las relaciones exteriores, que contribuye al entendimiento y mitigación de los factores de inestabilidad exógenos que afectan la consecución de los intereses nacional. Asimismo, propuso que para Colombia contribuye a la utilización de la experiencia de las FF. MM. en la solución de amenazas comunes en países de la región y fortalece las relaciones con los decisores políticos al facilitar la comprensión de la naturaleza técnica de su asistencia en la formulación de política pública. Aunque no se puede considerar un estudio exhaustivo, el presente texto es un aporte inicial al debate académico sobre el fortalecimiento de las relaciones entre las FF. MM. y los decisores políticos en el marco de la obediencia civil y democrática, que puede servir de fundamento para futuros estudios que quieran profundizar en la formulación de política pública y el robustecimiento de las relaciones civiles-militares.

Por tal motivo, se aseveró que la política exterior es esencial para la supervivencia del Estado y no debe ser vista como un accesorio o una recompensa para personajes de la vida política o nacional. Al contrario, debe ser tenida en cuenta por el conductor nacional, en este caso el presidente de la República, como el modo por excelencia para articular los medios y los fines en una concepción de gran estrategia. La diplomacia de defensa incluye –pero no se ve limitada a– el intercambio de personal, embarcaciones y aeronaves, visitas de alto nivel y comandantes, reuniones y diálogo bilateral, entrenamiento y ejercicios militares, foros de defensa regionales, asistencia militar y medidas de construcción de confianza y no proliferación (Drab, 2018).

Lo anterior, junto a la formación que reciben, permite que los militares tengan conocimiento de factores de desestabilización y su dinámica evolutiva como amenaza, de posicionamiento estratégico, de geografía, de modelos organizacionales, entre otros. Por ello, según Drab (2018), el “diplomático en uniforme” contemporáneo no es sólo un contratista de tareas. La

esencia de su misión contemporánea es ampliar el conocimiento del Estado sobre la situación internacional, así como participar en la elaboración de su política de seguridad.

En la “Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad 2018-2022”, se declara que la Política de Defensa y Seguridad del Estado colombiano tiene siete líneas de política para el logro de los intereses nacionales del Estado y los objetivos estratégicos del sector Defensa; y cada una de estas se rige por los principios de la Política, logrando plena concordancia con los objetivos, al tiempo que se basa en una serie de iniciativas que dependen de la labor de la diplomacia de defensa. Entre las iniciativas previstas en la Política, se encuentran el fortalecimiento de las capacidades militares de defensa para la disuasión, el liderazgo de modelos de seguridad cooperativa, el fortalecimiento de alianzas militares, la internacionalización del Sector Defensa, la revitalización de los Planes binacionales de seguridad fronteriza, el liderazgo en la lucha contra el delito transnacional, el desarrollo de capacidades interoperables para la atención de desastres y la ayuda humanitaria, la cooperación internacional, la seguridad ciudadana, y el incremento de la participación colombiana en misiones de paz.

En consecuencia, la diplomacia de defensa es un activo eficaz para cambiar las percepciones y moldear la forma en cómo los Estados piensan sobre el uso de la fuerza, reduciendo, a su vez, la probabilidad de hostilidad y malentendidos. Ahora bien, es importante señalar que la diplomacia de defensa no es un activo estratégico por sí solo, ya que también es valioso para abordar directamente los problemas de seguridad que afecten a un Estado o conjunto de Estados en una región determinada. Si están bien coordinados y se basan en el conocimiento específico del país, los resultados de estas acciones, junto con la repetición de mensajes y temas que son presentados por todo el espectro del compromiso internacional, podrían ayudar a que los intereses nacionales de Colombia sean satisfechos.

Por ende, la política exterior del Estado colombiano requiere una mayor coordinación entre la diplomacia de defensa del Ministerio de Defensa y la política exterior a cargo de la

Cancillería, permitiendo así que las tareas de la diplomacia de defensa de Colombia complementen los esfuerzos diplomáticos tradicionales. En consecuencia, las FF. MM. deben tener un camino por medio del cual aportar desde lo técnico y lo académico a lo político. Para ello, el personal político dentro del Ministerio de Defensa debe trabajar hombro a hombro con la Cancillería. Solo de esta forma, los tomadores de decisiones lograrán absorber de manera adecuada las necesidades y oportunidades que el contexto internacional brinde para formular una política exterior que blinde al Estado en todas sus caras.

■ Agradecimientos

Este artículo hace parte de los resultados de dos proyectos de investigación: 1) "La guerra asimétrica, híbrida e irrestricta: Retos, amenazas y desafíos para los Estados, la seguridad y defensa regional" del Grupo de Investigación Masa Crítica de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0123247; y 2) "Retos y Nuevos Escenarios de la Seguridad Multidimensional en el Contexto Nacional, Regional y Hemisférico en la Década 2015-2025" del Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de este artículo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

■ Referencias

Abella Osorio, J. D. y Torrijos, V. (2020). La diplomacia para la seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional: reflexiones desde el concepto de diplomacia de defensa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(1), 129-144. <https://doi.org/10.18359/ries.4013>

Álvarez Calderón, C. E., (2018). Ocupación de los espacios vacíos: Una condición *sine qua non*

para la seguridad multidimensional de Colombia. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835.05>

Álvarez Calderón, C. E., Corredor, C. y Vanegas, O. (2018a). Pensamiento y cultura estratégica en seguridad y defensa: bases para la construcción de una gran estrategia del Estado. En C. Álvarez Calderón y A. Fernández Osorio (Eds.), *Hacia una Gran Estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa* (pp. 13-80). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585692862.01>

Álvarez Calderón, C. E., Barón, P. y Monroy, V. (2018b). Poder astuto: Estrategia del Empleo del Poder en el Siglo XXI. En C. Álvarez Calderón y A. Fernández Osorio (Eds.), *Hacia una Gran Estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa* (pp. 171-268). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585692862.04>

Álvarez Calderón, C. E. y Namen Mesa, E. (2019). Geopolítica del Polo Sur: Intereses y necesidades de Colombia en el Tratado de la Antártida. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 721-748. <https://doi.org/10.21830/19006586.521>

Álvarez Calderón, C. E. y Rodríguez Beltrán, C. A. (2018). Ecosistemas criminales: hábitats para la convergencia y la globalización desviada. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 1-30. <https://doi.org/10.21830/19006586.352>

Atehortúa Cruz, A. L. y Vélez, H. (1994). *Estado y fuerzas armadas en Colombia: 1886-1953*. Pontificia Universidad Javeriana.

Bahamón-Jara, M. L., Cujabante-Villamil, X. A., Durán-Montaño, A. C., & Prieto-Venegas, J. C. (2021). Incidencia de las comisiones de la verdad en reformas al sector seguridad en Latinoamérica. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 911-928. <https://doi.org/10.21830/19006586.796>

Baldino, D. y Carr, A. (2016). Defence diplomacy and the Australian defence force: smokescreen or strategy? *Australian Journal of International Affairs*, 70(2), 139-158. <https://doi.org/10.1080/10357718.2015.1113229>

Barkawi, T. (2011). "Defence Diplomacy" in North-South Relations: *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 66(3), 597-612. <https://doi.org/10.1177/002070201106600305>

- Bishoyi, S. (2011). Focus Defence Diplomacy in US-India Strategic Relationship. *Journal of Defence Studies*, 5(1), 64-86.
- Bland, D. L. (1999). A Unified Theory Of Civil-Military Relations. *Armed Forces & Society*, 26(1), 7-25. <https://doi.org/10.1177/0095327X9902600102>
- Blannin, P. (2017). Defence Diplomacy in the Long War. *Brill Research Perspectives in Diplomacy and Foreign Policy*, 2(1-2), 1-163. <https://doi.org/10.1163/24056006-12340006>
- Bueno, A. y Gallego Cosme, M. J. (2021). La diplomacia de defensa de España en Iberoamérica: ¿una estrategia de poder blando? *Methaodos. Revista de ciencias sociales*, 9(1), 27-44. <https://doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.435>
- Capie, D. y Taylor, B. (2010). The Shangri-La Dialogue and the institutionalization of defence diplomacy in Asia. *The Pacific Review*, 23(3), 359-376. <https://doi.org/10.1080/09512748.2010.481053>
- Cancelado, H. (2015). La política exterior y el nuevo rol de las FF.AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 155-178). Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Chapman, J. W. M., Drifte, R. y Gow, I. T. M. (1982). *Japan's Quest for Comprehensive Security: Defence - Diplomacy - Dependence*. Bloomsbury.
- Cheyre, J. E. (2013). Defence Diplomacy. En A. F. Cooper, J. Heine y R. Thakur (Eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (pp. 369-384). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/OXFORDHB/9780199588862.013.0021>
- Cleary, L. R. y McConville, T. (Eds.). (2006). *Managing defence in a democracy*. Routledge.
- Cohen, E. (1991). Churchill and Coalition Strategy in World War II. En P. Kennedy (Ed.), *Grand strategies in war and peace* (pp. 43-70). Yale University Press.
- Cotter, A. y Forster, A. (2004). Strategic Engagement: Defence Diplomacy as a Means of Conflict Prevention. *Adelphi Papers*, 44(365), 1-84.
- Cotter, A. y Forster, A. (2013). Reshaping defence diplomacy. New roles for military cooperation and assistance. En *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315000817>
- Crandall, R. (2002) Clinton, Bush and Plan Colombia, *Survival*, 44(1), 159-172. <https://doi.org/10.1080/00396338.2002.9688545>
- DCAF. (2007). *Defence Attachés*. Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Drab, L. (2018). Defence Diplomacy – an Important Tool for the Implementation of Foreign Policy and Security of the State. *Security and Defence Quarterly*, 20(3), 57-71. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.5152>
- Edelstein, D. y Krebs, R. (2015). Delusions of grand strategy: the problem with Washington's planning obsession. *Foreign Affairs*, 94(6), 109-116.
- Escuela Superior de Guerra. (2022). *Curso de Altos Estudios Militares (CAEM)*. Escuela Superior de Guerra. <https://esdegue.edu.co/es/curso-de-altos-estudios-militares-caem>
- Exner-Pirot, H. (2012). Defence diplomacy in the Arctic: the search and rescue agreement as a confidence builder. *Canadian Foreign Policy Journal*, 18(2), 195-207. <https://doi.org/10.1080/11926422.2012.709053>
- Ferrill, A. (1991). The Grand Strategy of the Roman Empire. En P. Kennedy (Ed.), *Grand strategies in war and peace* (pp. 71-86). Yale University Press.
- Fonseca-Ortiz, T. L., Cortés Castillo, D. E. , & Cardona Orozco, A. F. . (2022). La guerra híbrida e irrestricta en un ámbito de seguridad multidimensional en el posacuerdo en Colombia. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 14(2), 158-171. <https://doi.org/10.22335/rlct.v14i2.1607>
- Gade, P. A. (2009). Organizational Commitment in the Military: An Overview. *Military Psychology*, 15(3), 163-166. https://doi.org/10.1207/S15327876MP1503_01
- Gaddis, J. L. (2005). *Strategies of containment: a critical appraisal of postwar American National Security Policy*. Oxford University Press.
- Galindo-García, F. L., & Aristizábal-Murillo , J. C. (2021). Las Naciones Unidas y los retos de seguridad del siglo XXI en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 929-940. <https://doi.org/10.21830/19006586.875>
- Gastaldi, S. (2017). El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa Argentina (2008-2015). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 175-197. <https://doi.org/10.26792/rbed.v4n2.2017.74981>
- Graham, G. (1972). *A concise history of the British Empire*. Thames and Hudson.

- Hattendorf, J. (1991). Alliance, encirclement, and attrition: British grand strategy in the War of the Spanish Succession 1702-1713. En P. Kennedy (Ed.), *Grand strategies in war and peace* (pp. 11-30). Yale University Press.
- Hernández, G. (2017). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 80-91. <https://doi.org/10.7440/RES4.1999.06>
- Howard, M. (1991). British Grand Strategy in World War I. En P. Kennedy (Ed.), *Grand strategies in war and peace* (pp. 31-40). Yale University Press.
- Howard, M. y Wilson, A. J. (2009). Military Science in an Age of Peace. *The RUSI Journal*, 119(1), 3-11. <https://doi.org/10.1080/03071847409421160>
- James, W. (2020). Grandiose Strategy?, *The RUSI Journal*, 165(3), 74-83. <https://doi.org/10.1080/03071847.2020.1767364>
- Kaag, J. y Kaufman, W. (2009). Military frameworks: technological know-how and the legitimization of warfare. *Cambridge Review of International Affairs*, 22(4), 585-606. <https://doi.org/10.1080/09557570903325496>
- Katz, D. H. (2021). *Defence Diplomacy. Strategic engagement and interstate conflict*. Routledge.
- Kennedy, P. (1991), Grand strategy in war and peace: toward a broader definition. En P. Kennedy (Ed.), *Grand strategies in war and peace* (pp. 1-10). Yale University Press.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1973). Power and interdependence. *Survival*, 15(4), 158-165. <https://doi.org/10.1080/00396337308441409>
- Kissinger, H. (2014). Diplomacy. En J. Dittmer y J. Sharp (Eds), *Geopolitics* (pp. 114-115). Routledge.
- Koerner, W. (2006). Security Sector Reform: Defence Diplomacy. *Parliamentary information and research service*, May, 1-3.
- Le Mière, C. (2011). The Return of Gunboat Diplomacy. *Survival*, 53(5), 53-68. <https://doi.org/10.1080/00396338.2011.621634>
- Liebenberg, I., Kruijt, D. y Paranjpe, S. (Eds.). (2020). *Defence Diplomacy and National Security Strategy. Views from the Global South*. African Sun Media.
- Liddell Hart, B.H. (1967). *Strategy* (2.ª ed.). Praeger.
- Luttwak, E. (2009). *The Grand Strategy of the Byzantine Empire*. Harvard University Press.
- Mandel, R. (1986). The Effectiveness of Gunboat Diplomacy. *International Studies Quarterly*, 30(1), 59-76. <https://doi.org/10.2307/2600437>
- Martel, W. (2015). *Grand strategy in theory and practice: the need for an effective American foreign policy*. Cambridge University Press.
- Meny, Y., Thoenig, J. C. y Morata, F. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Meyer, E. G. (2015). The Importance of Understanding Military Culture. *Academic Psychiatry*, 39(4), 416-418. <https://doi.org/10.1007/S40596-015-0285-1>
- Mijares, V. M. (2014). Consideraciones sobre el sistema suramericano de diplomacia de defensa. *Iberoamericana*, XIV(53), 184-187.
- Miller, B. (2010). Explaining changes in U.S. grand strategy: 9/11, the rise of offensive liberalism, and the war in Iraq, *Security Studies*, 19(1), 26-65, <https://doi.org/10.1080/09636410903546426>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Ministerio de Defensa.
- Mintzberg, H. (2007). Of strategies, deliberate and emergent. En H. Mintzberg (Ed.), *Tracking strategies: toward a general theory* (pp. 1-16), Oxford University Press.
- Miranda, F. C., Laverde, M. G. y Cruz, J. D. R. (2017). Modelo de crecimiento económico y gasto público focalizado en seguridad: enfoque desde la estrategia militar en Colombia (2002-2009). *Revista Científica General José María Córdova*, 15(20), 27-45. <https://doi.org/10.21830/19006586.174>
- Monroy, M. C. y Sánchez, F. (2017). Foreign Policy Analysis and the Making of Plan Colombia, *Global Society*, 31(2), 245-271. <https://doi.org/10.1080/13600826.2016.1269057>
- Plakoudas, S. (2019). Cómo terminan las insurgencias: En busca de la victoria del gobierno. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 923-938. <https://doi.org/10.21830/19006586.523>
- Ramírez Chaparro, C. (2012). Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana. En J. Stefan (Ed), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 211-226). Fundación Konrad Adenauer.
- Ratzel, F. (2011). Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía Política científica. *Geopolítica(s). Revista de estu-*

- dios sobre espacio y poder*, 2(1), 135-156. https://doi.org/10.5209/rev_geop.2011.V2.N1.37901
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Panamericana.
- Ruiz Vázquez, J. (2012). De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares. En J. Stefan (Ed), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 101-116). Fundación Konrad Adenauer.
- Sánchez Hurtado, J. R. (2012). *En la mente de los estrategas*. Ediciones ESDEG.
- Sánchez Hurtado, J. R., Montero Moncada, L. A., Ardila Castro, C. A. y Ussa Cabrera, A. J. (2011). Logística militar en los conflictos del siglo XXI. El espacio y los retos ofrecidos por la guerra asimétrica. *Revista Científica General José María Córdova*, 9(9), 15-32. <https://doi.org/10.21830/19006586.243>
- Sanz Roldán, F. (2000). La diplomacia de defensa. Una aproximación desde España. *Arbor*, 165(651), 519-527. <https://doi.org/10.3989/arbor.2000.i651.982>
- Silove, N. (2018) Beyond the buzzword: the three meanings of "grand strategy", *Security Studies*, 27(1), 27-57. <https://doi.org/10.1080/09636412.2017.1360073>
- Svendsen, Ø. (2020). 'Practice time!' Doxic futures in security and defence diplomacy after Brexit. *Review of International Studies*, 46(1), 3-19. <https://doi.org/10.1017/S0260210519000202>
- Torrijos, V. (2003). Diplomacia de defensa e interés colectivo. El peso de la dinámica internacional en el conflicto armado en Colombia. *Desafíos*, 9(0), 138-150. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6098>
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20(20), 149-187.
- Walt, S. (1989). The case for finite containment: analyzing U.S. grand strategy, *International Security*, 14(1), 4-13, <https://doi.org/10.2307/2538764>