

La acción diplomática

como uno de los objetivos de la defensa nacional

■ Marta R. Vigevano

Abogada de la Universidad de Buenos Aires

Resumen

La Defensa y la diplomacia como políticas públicas del Estado están estrechamente ligadas entre sí. La evolución de la comunidad internacional demuestra que aún los Estados más poderosos no logran sus objetivos con la sola aplicación del instrumento militar. La simbiosis entre estas políticas se traduce en la "Diplomacia de la Defensa" cuyo objetivo principal es la prevención de los conflictos y la estabilización a través de Fuerzas Armadas cuyo accionar no esté orientado sólo a un aspecto ofensivo militar, sino también a convertirse en garantes de la democracia y del desarrollo.

Palabras claves: Estado-frontera-conflictos-prevención-cooperación-seguridad humana.

Introducción

El Estado, desde un punto de vista jurídico, comporta una organización política que ejerce, en principio un poder exclusivo y excluyente sobre un territorio. Existe desde

esta óptica una necesaria sinergia entre los conceptos de defensa, frontera y diplomacia.

Sin lugar a dudas, al hablar de frontera hacemos referencia a la extensión de las facultades que un Estado desarrolla en un territorio. Al hablar de defensa destacamos el ejercicio de una política de protección de la integridad de ese territorio. Y cuando mencionamos la diplomacia hacemos referencia a una política de adaptación y proyección de un Estado frente a los otros sujetos de la comunidad internacional.

"Sin lugar a dudas, al hablar de frontera hacemos referencia a la extensión de las facultades que un Estado desarrolla en un territorio. Al hablar de defensa destacamos el ejercicio de una política de protección de la integridad de ese territorio. Y cuando mencionamos la diplomacia hacemos referencia a una política de adaptación y proyección de un Estado frente a los otros sujetos de la comunidad internacional".

La mutación que sufre, a través del tiempo, el ámbito geopolítico mundial trae como consecuencia una evolución en la adaptación de los instrumentos de la diplomacia y la defensa entre sí.

El surgimiento de una multiplicidad de situaciones tales como, las redes mafiosas, las economías negras, el terrorismo, que van más allá de las fronteras y atacan contra la paz y la seguridad internacionales, obligan a una concepción de la defensa y la diplomacia mucho más global teniendo en cuenta la diversificación de los escenarios de aplicación y los instrumentos a utilizar para hacerlas efectivas.



Foto: www.emilianomartinez.wordpress.com

Del supuesto equilibrio al desequilibrio

Cuando nació el Estado moderno, a partir de la Paz de Westfalia¹ se definieron las fronteras en el mundo europeo. Se produjo la afirmación de los Estados soberanos, determinando claramente los componentes que los transformaban en tales.

El surgimiento de esta nueva realidad política-jurídica en la sociedad internacional va a estar signado por la inevitable rivalidad entre los sujetos que la componen, que transitará, de manera alternada, por caminos de conflicto y de colaboración. Los instrumentos para desarrollar la política internacional se encarnaban esencialmente en los diplomáticos y los soldados, actuando, en la mayoría de las ocasiones, en esferas diferenciadas. Las fronteras constituyeron en ese momento el límite de las potestades de los Estados y les permitieron organizar de manera homogénea sus sociedades internas, imponiendo un sistema de subordinación.

¹ En el año 1648 se firman los Tratados de Münster y de Osnabrück que ponen fin a la guerra de los 30 años y a los conflictos entre el Papado y el Imperio de los Habsburgos, instaurándose un nuevo orden en Europa.

La independencia de los Estados fue a la vez la condición y el fundamento de la soberanía² y ella determinó que aquellos no se encontraran política y jurídicamente sometidos a una autoridad superior. Los Estados, nacidos como una entidad jurídica y política, comienzan a ser tributarios de su localización geográfica y de las características de su territorio, limitado por las fronteras. Este imperativo territorial, sumado a la descentralización propia de la comunidad internacional —en oposición a las sociedades nacionales— que crea un sistema jurídico de coordinación³ y a lo cual se agrega la realidad innegable de la existencia de Estados con más poderío que otros, fueron la clara demostración de una distribución no igualitaria del poder. Esto trajo como consecuencia la necesidad de establecer políticas estratégicas destinadas a la defensa de las fronteras.

Si bien desde una óptica jurídica, a partir de mediados del siglo XVII, el equilibrio internacional intentó basarse en el principio de igualdad soberana de los Estados, no es menos cierto que la evolución de la sociedad internacional demostró que los postulados westfalianos de territorialidad e igualdad dirigidos a consolidar una paz perpetua no pudieron ser cumplidos.⁴ Algunos ejemplos de ello fueron: las guerras de sucesión en España (1712-1714); las guerras napoleónicas (1799-1815) que incorporaron a los ciudadanos en la defensa de la Nación; la guerra de Crimea (1854-1856); las guerras de los Balcanes (1912-1913).

Los Estados siguieron un proceso creciente de enfrentamiento que se exteriorizó a través del inicio de una carrera armamentista cada vez más sofisticada, del entramado de alianzas militares secretas y de la disputa por nuevos mercados económicos.

Las dos guerras mundiales demostraron la absoluta fragilidad de las fronteras, la implementación de

“Si bien desde una óptica jurídica, a partir de mediados del siglo XVII, el equilibrio internacional intentó basarse en el principio de igualdad soberana de los Estados, no es menos cierto que la evolución de la sociedad internacional demostró que los postulados westfalianos de territorialidad e igualdad dirigidos a consolidar una paz perpetua no pudieron ser cumplidos”.



políticas de defensa dirigidas a la conquista, la sumisión, la destrucción y el imperio del uso de la fuerza. Por otra parte se reveló en esta evolución la ineficacia de las políticas diplomáticas, que corrieron la misma suerte durante la Guerra Fría, época en la cual las políticas de defensa estaban dirigidas hacia políticas de disuasión nuclear y de bloqueo; mientras que la diplomacia se limitaba a estar al margen de la confrontación mayor.

La evolución posterior nos enfrenta con un escenario internacional donde de un mundo bipolar se pasa a un mundo unipolar, con una potencia que

2 Ver Rousseau, Charles. « L'indépende de l'Etat dans l'ordre international » *Recueil des cours*, 1948, tome 73, pp. 77-84.

3 El sistema de coordinación está basado en la igualdad jurídica de los Estados. La fuente formal de los derechos y obligaciones es el acuerdo de voluntades de estos sujetos, quienes de esta forma se constituyen en agentes generadores de las normas y de su interpretación y a su vez en agentes pasivos de la aplicación de las mismas. Ver Gutiérrez Posse, Hortensia D.T., 1995. *Moderno Derecho Internacional y Seguridad Colectiva*. Zavallá: Buenos Aires, pp. 276-278.

4 Ver Dupuy, Pierre-Marie, 2002 « L'unité de l'ordre juridique international » *Recueil des cours*, tome 297, pp. 44-58.

posee, desde el punto de vista numérico de la defensa, una superioridad incontestable pero no infranqueable -como quedó demostrado por los nefastos acontecimientos de septiembre 11- y que teniendo una clara preponderancia militar no siempre obtiene los fines deseados, tal es el caso de Irak.

Las relaciones internacionales de las últimas décadas se caracterizan en que no hay ningún Estado que se encuentre plenamente protegido por sus fronteras. Al avance tecnológico se suma el incremento de actores no estatales que pueden realizar acciones violentas en cualquier lugar del planeta utilizando estrategias propias de la guerra asimétrica, provocando daños indiscriminados y a los cuales no se puede responder con los medios usuales de las Fuerzas Armadas regulares.⁵

La interrelación e interdependencia que impone a los Estados -sean débiles o fuertes- el mundo actual, conduce a que los conflictos que se suscitan no puedan ser resueltos por una política de defensa ligada sólo al instrumento militar (hard power), debe necesariamente ser complementada por una política diplomática (soft power)⁶ que implemente estrategias de influencia, más que de imposición de poder y para ello es necesaria la cooperación bilateral y multilateral entre los Estados con la finalidad de prevenir las crisis.

La interrelación e interdependencia que impone a los Estados -sean débiles o fuertes- el mundo actual, conduce a que los conflictos que se suscitan no puedan ser resueltos por una política de defensa ligada sólo al instrumento militar (hard power), debe necesariamente ser complementada por una política diplomática (soft power)⁶ que implemente estrategias de influencia, más que de imposición de poder y para ello es necesaria la cooperación bilateral y multilateral entre los Estados con la finalidad de prevenir las crisis.

Diplomacia de la defensa

El modelo de gestión de crisis y de defensa basado en la acumulación de armamentos (si vis pacem para bellum)⁷ y el protagonismo de ejércitos ofensivos e invasores no ha dado solución a los problemas planteados en los últimos años. En la sociedad actual donde gran parte de la población mundial -inmersa en la pobreza, el hambre y el analfabetismo- no logra el acceso a condiciones mínimas de vida y de bienestar, donde el deterioro ambiental se acrecienta, donde la violencia se genera en muchas ocasiones para crear situaciones de caos que permitan obtener beneficios económicos, es necesaria la instauración de un modelo con un mayor nivel de seguridad y de equidad.

El término Diplomacia de la Defensa es la traducción de la expresión inglesa Defense Diplomacy⁸ e implica una nueva misión de la política de defensa destinada esencialmente a la prevención de conflictos en tiempos de paz. Es necesario revalorizar el postulado que da pre-



“En la sociedad actual donde gran parte de la población mundial -inmersa en la pobreza, el hambre y el analfabetismo- no logra el acceso a condiciones mínimas de vida y de bienestar, donde el deterioro ambiental se acrecienta, donde la violencia se genera en muchas ocasiones para crear situaciones de caos que permitan obtener beneficios económicos, es necesaria la instauración de un modelo con un mayor nivel de seguridad y de equidad”.

5 Nuñez, Jesús A. "Seguridad y defensa para las necesidades de mañana", *Política Exterior*. (XXI), 2007.Nº118, pp.143-152.

6 Keohane, Robert, Nye Joseph. "Power and Interdependence in the Information Age", *Foreign Affairs*, 1998. (Vol 77), Nº 5, p.86.

7 Expresión en latín que significa: Si quieres la paz, prepárate para la guerra.

8 Este término fue dado a conocer en la *Strategic Defense Review*, en el año 1998, en la cual se expresaba que las fuerzas armadas del Reino Unido no sólo debían defender a su país sino ser una fuerza benéfica par el mundo y contribuir a prevenir y contener las crisis. Ver de Fabiáni, Henry Zipper, 2002. "Diplomatie de Défense et Diplomatie Préventive. Vers une nouvelle symbiose entre diplomatie et défense » *Annuaire Français de Relations Internationales* (Vol. VIII), pp.616



“Las amenazas que se plantean en este siglo no pueden ser enfrentadas por los Estados en forma singular ya que desborda su capacidad individual, es por ello que se requiere una política de seguridad colectiva que tenga en cuenta la protección del individuo, reafirmando el concepto de seguridad humana”.

eminencia a la atención de las causas que generan los conflictos por sobre la decisión de actuar luego del estallido de la violencia. Hoy en día, esas causas tienen un origen político, económico, social, ambiental más que militar. Cada una de ellas constituyen un factor diferenciado dentro de la problemática de la seguridad, pero todas están vinculadas entre sí.⁹

Un conflicto armado sea interno o internacional es sin lugar a duda el fracaso de una política implementada, que privilegió el medio militar por sobre el económico o el diplomático. Las amenazas que se plantean en este siglo no pueden ser enfrentadas por los Estados en forma singular ya que desborda su capacidad individual, es por ello que se requiere una política de seguridad colectiva que tenga en cuenta la protección del individuo, reafirmando el concepto de seguridad humana.¹⁰

Este cambio no puede realizarse de manera aislada, la cooperación debe constituirse en un objetivo esencial de la estrategia de protección de los Estados. Como ya fue dicho, la diplomacia de la defensa está

destinada a dar impulso y concretar las actividades destinadas a evitar las crisis, a través de acciones tales como el control de armamentos, la no proliferación, el desarme y las medidas de confianza mutua como medidas de prevención de conflictos; el respeto al principio de prohibición de ejercer represalias contra otros Estados al aplicar medidas de disuasión y la integración de Fuerzas de Paz como medida de proyección. De esta forma los Estados articulan sus políticas de defensa alrededor de cuatro misiones: a) protección, b) prevención, c) disuasión y d) proyección, pero con un sentido que va más allá de las capacidades militares.

En el marco universal, como regional debe establecerse un claro compromiso con las políticas de protección de los Derechos Humanos, con la solución de los conflictos por medios pacíficos y con la activa participación en organismos internacionales que tengan por objetivo la paz internacional.

Para encarar este desafío es necesario realizar una transformación de las Fuerzas Armadas que les permita adaptarse a los nuevos escenarios dentro de un multilateralismo efectivo. Ha quedado demostrado desde el punto de vista operacional, que la Revolución de Asuntos Militares, RMA,¹¹ impuesta por Estados Unidos después de la Guerra del Golfo fue un fracaso.

Esta nueva política sostenía que las Fuerzas Armadas -las menos- que incorporaran notables avances tecnológicos- de gran costo económico- obtendrían una ventaja notable frente al enemigo. La utilización de sistemas integrados de comunicaciones, control, mando e inteligencia permitirían librar conflictos armados de corta duración y con escasas bajas.

La aplicación de esta estrategia no resultó frente a las medidas utilizadas para enfrentarlas, tales como la dispersión, los

9 Buzan, Barry. "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", *Strategy and Force Planning*, Naval College War Press. 1996, p.87.

10 "El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente.....La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana". Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994.

11 RMA Revolution in Military Affairs.

atentados suicidas o la utilización de los IED¹² (artefactos explosivos improvisados). Su validez estaba limitada a los niveles tácticos y operativos de la acción militar clásica, por lo tanto sin efectividad para una guerra asimétrica generada por causas políticas que no pueden, en la mayoría de los casos, ser sometidas por una acción militar.¹³

La adaptación militar al nuevo escenario de la seguridad internacional impone cambios estructurales en las Fuerzas, a efectos de que puedan desarrollar una cultura diplomática que les permita no sólo ejercer la prevención o la conducción de una crisis sino también poner fin a ella.

Es dable destacar también que la pertenencia de las Fuerzas Armadas a alianzas u organizaciones determinarán la estructura de la cooperación permanente que han de desarrollar ya sea en cuanto al entrenamiento conjunto, a la formación de oficiales, a la utilización del mismo equipamiento para ser ínter operables, en resumen, lograr la conjunción de capacidades que permitan alcanzar niveles óptimos en cuanto a cantidad y calidad.

Todo este breve análisis que se ha realizado sobre la sinergia entre defensa y diplomacia y su evolución no tendría una justa dimensión si no se lo encuadra dentro de un marco normativo que le dé sustento. No podemos olvidar que el ejercicio de la diplomacia de la defensa lo ejercen los Estados, sujetos originarios del Derecho Internacional Público. Este ordenamiento jurídico aplicable a la sociedad internacional establece normas obligatorias a las cuales los Estados deben adecuar sus conductas.

A partir del surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, en el año 1945, la utilización de la fuerza, otrora derecho legítimo de los Estados, se encuentra vedada. Se instaura así el predominio del *ius contra bellum*, impidiendo que los Estados recurran a la guerra como medio para dirimir conflictos entre sí. Sólo podrá dejar de acatar esta norma de

ius cogens cuando ejercite su derecho a la legítima defensa frente a una agresión externa de otros Estados que viole su integridad territorial o su soberanía.

Ninguna otra situación faculta a un Estado a no cumplir con lo establecido por el Art. 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas. Es por ello que la única manera de prevenir o solucionar una controversia dentro de la sociedad internacional, en el marco de las normas jurídicas que la rigen, es la solución pacífica a través de la vía diplomática o política.

Conclusión

La defensa no puede ser contextualizada de manera rigurosa y a consecuencia de ello los Estados ejercer políticas de defensa que contemplen la aplicación del instrumento militar en detrimento de acciones preventivas para la solución de conflictos.

La diplomacia de la defensa permite una interacción entre política exterior e instrumento militar que otorga al Estado una proyección social, económica y política en un marco de paz dentro del escenario estratégico internacional.

Es necesario que todos los Estados de la comunidad internacional convengan en establecer un sistema de seguridad internacional basado en el absoluto respeto del derecho y en una mayor equidad por medio de la cooperación político-militar. ✍

Bibliografía

- Boniface, Pascal. La volonté d'impuissance. La fin des ambitions internationales et stratégiques?. Seuil, Paris, 1996. 191 p.
- Buzan, Barry. "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", Strategy and Force Planning, Naval College War Press, 1996. p.87.
- Cassese, Antonio. International Law, Oxford University Press, New York, 2001, 463 p.
- Dupuy, Pierre-Marie. « L'unité de l'ordre juridique international » Recueil des cours, tome 297, 2002, pp. 44-58.
- de Durand, Etienne. Quel format d'armée pour la France ? Politique étrangère, IFRI, 4, 2007, p. 731.
- de Fabiáni, Henry Zipper. "Diplomatie de Défense et Diplomatie Préventive. Vers une nouvelle symbiose entre diplomatie et défense » Annuaire Français de Relations Internationales (Vol. VIII), 2002, pp.616. Gutiérrez Posse, Hortensia D.T. Moderno Derecho Internacional y Seguridad Colectiva. Zavallia: Buenos Aires, 1995, 395 p.
- Keohane, Robert, Nye Joseph. "Power and Interdependence in the Information Age", Foreign Affairs (Vol 77), 1998, N° 5, p.86.
- Sur, Serge, Relations Internationales, 4 édition, Montchrestien, Paris, 2006, 580 p.

¹² IED *Improvised explosive device*.

¹³ de Durand, Etienne, (2007). Quel format d'armée pour la France ? *Politique étrangère*, IFRI, 4, p.731.