



**Revista Científica General José María Córdova**  
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)  
Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

**Web oficial:** <https://www.revistacientificaesmic.com>

## El papel de los militares en la política exterior colombiana: estudio de caso

**María Catalina Monroy Hernández**

<https://orcid.org/0000-0001-7419-6438>

[mariac.monroy@urosario.edu.co](mailto:mariac.monroy@urosario.edu.co)

Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia

**María Paula Fonseca Medina**

<https://orcid.org/0009-0007-5448-6009>

[mariap.fonseca@urosario.edu.co](mailto:mariap.fonseca@urosario.edu.co)

Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia

**Citación APA:** Monroy Hernández, M. C., & Fonseca Medina, M. P. (2023). El papel de los militares en la política exterior colombiana: estudio de caso. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(41), 49-69.  
<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1003>

**Publicado en línea:** 1.º de enero de 2023

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



**Para enviar un artículo:**

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



**Revista Científica General José María Córdova**

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)  
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 41, enero-marzo 2023, pp. 49-69

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1003>

---

## El papel de los militares en la política exterior colombiana: estudio de caso

---

The role of the military in Colombian foreign policy: case study

**María Catalina Monroy Hernández y María Paula Fonseca Medina**

Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia

**RESUMEN.** Este artículo investiga el proceso de toma de decisiones durante la crisis de la corbeta ARC Caldas en el golfo de Venezuela en 1987, con el fin de analizar el papel de los militares en la política exterior colombiana. Para ello, se desarrolla un análisis cualitativo sustentado en la revisión de fuentes primarias, artículos académicos, archivos históricos, análisis de prensa y entrevistas. Con base en los conceptos de diplomacia de defensa y *polythink*, se evidencian las divergencias en la mesa entre políticos/diplomáticos y militares, y sus efectos en el proceso de toma de decisión. Se evidencia la falta de consenso en la mesa, la inclinación diplomática del presidente Barco, pero también la importancia de los militares para una decisión que considere todos los posibles cursos de acción y sus consecuencias.

**PALABRAS CLAVE:** análisis de política exterior; corbeta Caldas; diplomacia de defensa; *polythink*; política exterior colombiana; relaciones internacionales

**ABSTRACT.** To analyze the role of the military in Colombian foreign policy, this article investigates the decision-making process during the ARC Caldas corvette crisis in the Gulf of Venezuela in 1987. For this purpose, the article develops a qualitative analysis focused on primary sources, academic articles, historical archives, press analysis and interviews. Based on the concepts of defense diplomacy and polythink, a fragmented and divisive group of politicians / diplomats is evidenced by a lack of consensus at the table, the proposal of divergent policy prescriptions, and President Barco's diplomatic inclination. Regardless of the polythinking symptoms, the article shows the importance of the military in decisions that consider all possible courses of action as well as their consequences.

**KEYWORDS:** Colombian foreign policy; corvette Caldas; diplomacy; foreign policy analysis; international relations; polythink

Sección: POLÍTICA Y ESTRATEGIA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 1 de junio de 2022 • Aceptado: 2 de diciembre de 2022

---

**CONTACTO:** María Catalina Monroy Hernández ✉ [mariac.monroy@urosario.edu.co](mailto:mariac.monroy@urosario.edu.co)

## Introducción

Aunque la relación entre las fuerzas militares y la política exterior suele ser un tema poco analizado, lo cierto es que la seguridad y la defensa nacionales son asuntos de política exterior, fundamentalmente en dos aspectos. En primer lugar, los militares mantienen un interés primario en asuntos de política exterior (Barany, 2018, p. 582). Y en segundo lugar, “el potencial o real uso de la fuerza contra otro Estado es un elemento clave en la conducción de las relaciones exteriores” (Benjamin & Edinger, 1971, p. 5). Parafraseando a Clausewitz, la relación entre los militares y la política exterior se puede entender como la continuación de la política por otros medios o, de acuerdo con Sunday (2010), como “el empleo de habilidades e instrumentos de la diplomacia en combinación con la amenaza del uso de la fuerza” (p. 226; traducción propia). Lo que resulta interesante para este estudio es comprender, como señalan Benjamin y Edinger (1971), bajo qué circunstancias y por qué los líderes militares, en su capacidad profesional, ejercen influencia sobre la política exterior, algo que además catalogan como un “asunto empírico” (p. 5). Al respecto, no obstante, cabe tener en cuenta el obstáculo planteado por Edinger (1963), en cuanto son pocos los datos confiables, especialmente las fuentes primarias como documentos del Gobierno o diarios inéditos de quienes participaron, lo que ha mantenido un “bajo interés de los académicos en este tema” (Barany, 2018, p. 580).

Considerando dicho desconocimiento y supuesto desinterés sobre el papel de los militares en la formulación de la política exterior, este artículo busca hacer un análisis del tema a partir de los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las preferencias de los militares en los procesos decisivos en asuntos de política exterior?, y ¿cómo se desenvuelve la relación cívico-militar en la formulación de una política exterior? Para ello, se estudia el caso de la crisis de la corbeta ARC Caldas en 1987 y el papel de los militares en ese episodio crítico de las relaciones entre Colombia y Venezuela. Como sugiere el análisis de la política exterior (APE o FPA, por sus siglas en inglés), el análisis de una decisión debe enfocarse principalmente en el papel del Ejecutivo, esto es, del presidente y sus asesores (Brummer, 2015). Este caso en particular resulta de interés para el APE, ya que involucra actores militares dentro del círculo cercano de asesores seleccionado por el presidente ante un asunto de relaciones exteriores, pero también de seguridad nacional y, por consiguiente, con un alto nivel de secretismo y confidencialidad.

Los estudios sobre la participación de los militares en la formulación de la política exterior se remontan al artículo seminal de Lewis Edinger (1963), donde deja al descubierto vacíos metodológicos y dificultades técnicas de tipo empírico. Debido al secretismo característico de las instituciones militares, el autor vaticinó la dificultad de desarrollar una metodología empírica sustentada en estudios de caso. Por consiguiente, en la conclusión propuso recurrir al análisis secundario, “que nos permitirá proceder con recolección de datos y análisis especulativo” (Edinger, 1963, p. 405). Pese a que se esperaba que este fuera el inicio de un desarrollo de estudios relacionados con el tema, Barany (2018) ha revelado

recientemente la poca citación que obtuvo el artículo de Edinger de 1963, puesto que solo ha sido citado 16 veces en los últimos 50 años, lo que indica “el bajo interés de los académicos en este tema” (Barany, 2018, p. 580). Por ello, plantea que “el involucramiento de las élites militares en la formulación de la política exterior no ha sido estudiado de manera adecuada” (p. 580).

En consideración de ello, este artículo tiene como objetivo explicar la influencia de los militares en los procesos decisivos en asuntos de política exterior en Colombia, lo que implica un ejercicio novedoso para el país y, de hecho, para la aplicación del APE “más allá de Norteamérica” (Brummer & Hudson, 2015). Además, se debe considerar que “poco se conoce del proceso de toma de decisiones de la política exterior colombiana” (Ardila, 2008, p. 14), debido en parte a lo que algunos autores denominan como “lugares comunes” (Ardila et al., 2002) o tendencias a clasificar el comportamiento internacional del país por ciertas acciones y generalizaciones sin un análisis profundo que brinde explicaciones de este comportamiento. Los lugares más comunes al respecto suelen guiarse por los supuestos de la tendencia presidencialista; la doctrina de *respice polum* o “mirar hacia el norte”; el escaso interés en política exterior colombiana, entre otros. Frente a esto, el estudio de caso analizado contribuye a la producción de conocimiento sobre política exterior colombiana que se aleja de aquellos “lugares comunes”.

Durante la crisis de la corbeta ARC Caldas de 1987, Colombia y Venezuela estuvieron a una decisión de entrar en un enfrentamiento bélico tras la incursión de la corbeta colombiana en aguas marítimas reclamadas por Venezuela, país que, a su vez, interceptó la supuesta incursión enviando al patrullero venezolano ARV Libertad, lo cual ocasionó un dilema de seguridad. Este caso resulta pertinente para el análisis de la política exterior colombiana por tratarse de 1) una decisión de alto nivel en un contexto de crisis, ante la posibilidad de iniciar una guerra con un Estado vecino; 2) una crisis cuya duración no superó nueve días, y 3) que tuvo una importante participación de militares. Para los analistas de la política exterior, este caso podría catalogarse como la “crisis de los misiles” de la región.

La decisión de retirar la corbeta ARC Caldas se tomó entre un reducido grupo de actores convocados por el presidente de la época, lo que el APE cataloga como *small group dynamics* (Hudson & Day, 2020, p. 75) o decisión en grupo reducido. Para el análisis, esto lleva a seleccionar un modelo que permita interpretar las consideraciones y papeles de cada actor. En este caso se seleccionó el modelo de *polythink* considerando que la mesa decisoria en este caso estuvo compuesta por actores pertenecientes a distintas organizaciones y con mayor probabilidad de pensar diferente al ente decisor (el presidente).

Para comenzar, cabe preguntarse si este era un acontecimiento de naturaleza diplomática o militar. Gracias al modelo de *polythink*, el artículo revela los “síntomas” de los actores en el proceso de toma de decisión al pensar diferente y ofrecer distintas alternativas para resolver la problemática. Como aporte al APE, este caso permite avanzar en la comprensión de la influencia de los militares en la formulación de la política exterior, al

evidenciar que los estilos de liderazgo en los procesos de toma de decisiones en política exterior de actores militares, por un lado, y actores políticos y diplomáticos, por otro, son disímiles. Los militares, leales a su institución y uniforme, se presentan ante el proceso decisorio como un grupo unánime, lo que refleja síntomas de *groupthink* o pensamiento unificado al interior de su círculo. No obstante, al verse involucrados en un proceso donde participan actores ajenos a la institución militar —como políticos y diplomáticos—, los militares defienden su posición en contravía del grupo y reflejan así síntomas de *polythink* o pensamiento divergente.

## Análisis de actores específicos en dinámicas de grupo

El APE, enmarcado en el estudio de las relaciones internacionales, se enfoca en examinar qué motiva las decisiones de hombres y mujeres involucrados en procesos de toma de decisiones en política exterior. De acuerdo con Valerie Hudson (2005), los cimientos o bases sobre las cuales se fundamentan varias disciplinas, incluyendo el campo de estudio de las relaciones internacionales, son los tomadores de decisiones: “Todo lo que ocurre entre y a través de las naciones está fundamentado en los tomadores humanos de decisión actuando por su cuenta o en grupo” (p. 1; traducción propia). El APE es un enfoque novedoso para analizar la política exterior colombiana, debido a que son pocos los estudios que logran determinar cómo, cuándo y por qué los presidentes y asesores deciden en la forma en que lo hacen.

En cuanto a la noción de *política exterior*, se define aquí como el conjunto de decisiones y mecanismos seleccionados por el jefe de Estado y sus asesores que determinan la estrategia y capacidad de influencia del Estado a nivel internacional, en respuesta a las metas y necesidades formuladas a nivel interno. Esta definición se inspira en los aportes del “juego de doble nivel” (*two level-game*) (Putnam, 1988), que estudia la forma como las decisiones internas se reflejan en el comportamiento internacional del Estado, y viceversa. También se inspira en el modelo del realismo neoclásico, el cual resalta la importancia del Estado como el “ejecutivo de seguridad nacional”, compuesto por el jefe de Estado, sus ministros y oficiales, quienes están encargados de formular la política exterior de seguridad (Lobell et al., 2009, p. 25) con el propósito de explicar las probables respuestas en asuntos diplomáticos, económicos y militares de un Estado (p. 21). El realismo neoclásico intenta resolver algunos interrogantes acerca del comportamiento de los Estados a nivel internacional, entre los cuales se destaca la pregunta de por qué ocurren las guerras (p. 17).

Como puente entre el realismo neoclásico y el APE, la definición aquí brindada se concentra en los tomadores de decisiones que personifican al Estado, quienes en últimas determinan las acciones estatales a nivel interno e internacional. Para efectos del presente análisis de política exterior, se seleccionó la dinámica de toma de decisiones en grupos pequeños (*small group dynamics*), debido a que la formulación de la política exterior colombiana es liderada por el presidente y un reducido grupo de asesores seleccionados por

él mismo, lo que, según la teoría de *groupthink*, provocaría como resultado la adopción de opiniones similares a las del presidente.

### ***Polythink***

El *polythink* ocurre “cuando esencialmente se presenta una gran diversidad de opiniones” (Mintz & Wayne, 2016b, p. 2; traducción propia). Etimológicamente, *poly* hace referencia a “muchos”; *polythink* hace referencia, entonces, a “muchas maneras de percibir el mismo problema de decisión, metas y soluciones” (p. 2; traducción propia). Como “las opiniones divergentes representan una pluralidad de preferencias” (Mintz & Wayne, 2016b, p. 20; traducción propia), en estos casos es más factible que ocurra un choque de intereses dentro del grupo. Este modelo permite analizar el comportamiento de los tomadores de decisiones para comprender por qué los presidentes y sus asesores en ocasiones toman decisiones “subóptimas” y ponen en riesgo con ello la seguridad y bienestar de una nación (Mintz & Wayne, 2016b, pp. 2-3), lo que se denomina el síndrome de *polythink*.

Otra característica de este síndrome tiene que ver con la variada procedencia de los miembros del grupo, lo que determina que sus sistemas de valores y creencias varíen dependiendo del perfil de cada miembro, así como sus antecedentes personales en el Gobierno o fuera de él, a lo largo de sus vidas personales y carreras profesionales (Mintz & Wayne, 2016b, p. 15). Adicionalmente, otra diferencia que se da entre los miembros tiene que ver con la noción de “experto-novato”. Mintz y Wayne (2016b, p. 15) explican que los expertos tienden a desautorizar información y evidencia contraria, a diferencia de los novatos. Así, exponen como ejemplo que “un diplomático de carrera probablemente no posee antecedentes en asuntos militares y un líder militar probablemente no habrá sido entrenado como diplomático” (p. 16; traducción propia). Al respecto, la Tabla 1 es una herramienta útil para analizar un grupo que reúne miembros con distintas percepciones y opiniones, en consideración de los distintos estilos, experiencias y papeles de los participantes.

**Tabla 1.** Síndrome de *polythink*

Síntomas	Comportamiento esperado	Efectos esperados en el proceso de toma de decisiones
1. Mayor probabilidad de conflicto y discordia dentro del grupo*	Los miembros del grupo difieren y perciben el problema y la situación de manera diferente. Se evidencia también por la existencia de egos entre los actores.	Impide la toma de decisiones a corto plazo y obstaculiza la planeación para decisiones a largo plazo. Se afecta la confianza en el interior del grupo.

Continúa tabla...

Síntomas	Comportamiento esperado	Efectos esperados en el proceso de toma de decisiones
2. Mayor probabilidad de filtración de información	Se filtra información para debilitar las posiciones a las que se oponen.	Aumento de la confusión dentro del grupo, sobre todo para el decisor principal.
3. Mayor probabilidad de confusión y falta de comunicación	Los miembros se rehúsan a comunicarse entre ellos.	Información limitada o incompleta.
4. Mayor probabilidad de efectos de enmarcación**	Los miembros buscan sobresalir ante los demás a través del sesgo o parcialización de la información.	Se pueden llegar a crear situaciones donde el menor común denominador se convierte en el producto dominante del grupo.
5. Adopción de posiciones sin comunes denominadores. Existe una división entre expertos y novatos	Se expresan opiniones diferentes o encontradas que impiden el consenso y afectan la claridad del proceso.	Adopción de políticas subóptimas o “miopes” que limitan la planeación requerida en decisiones de guerra y paz.
6. Parálisis de la decisión	El disenso frena el proceso decisorio.	Los líderes deciden “congelar” la decisión.

\* Mintz y Wayne (2016b) citan la famosa frase: “el lugar donde te encuentras depende de dónde te sientas” (*where you stand depends on where you sit*) (p. 14) para explicar la esencia del conflicto entre los miembros del grupo en situación de *polythink*.

\*\* La enmarcación o *framing* se refiere a “los actos, resultados y contingencias asociadas a una elección en particular. El marco que un tomador de decisión adopta está controlado en parte por las normas, hábitos y características personales del tomador de decisión” (Tversky & Kahneman, 1981, p. 453, como se citó en Mintz & Redd, 2003, p. 193; traducción propia). Mintz y Redd caracterizan el proceso de enmarcación como un intento de “manipulación política”.

Fuente: Elaboración propia con base en Mintz y Wayne (2016b)

Mintz y Wayne (2016b) se refieren al *polythink* como una herramienta práctica para tomadores de decisiones y líderes, de modo que puedan predecir el síndrome y mitigar sus posibles efectos antes de convocar a una mesa de decisión (p. 22).

## Diplomacia de defensa e influencia de los militares en la política exterior

El concepto de *diplomacia de defensa* permite comprender el papel de los militares en asuntos de política exterior. Retomando la escuela del realismo neoclásico, los militares forman parte de los asesores encargados de formular la política exterior de seguridad, dado que tienen agencia, es decir, capacidad para tomar decisiones en política exterior. La

diplomacia de defensa resulta de la combinación de *diplomacia*, entendida como el arte y la práctica de la negociación e influencia en las relaciones internacionales, y *defensa*, que se refiere a las acciones y estrategias emprendidas para salvaguardar la defensa de una nación. Es así como surge este concepto en el contexto posterior a la Guerra Fría y en respuesta al nuevo liderazgo y función que debían cumplir los ministerios de defensa (Drab, 2018). Como menciona Tudor (2015): “el concepto de diplomacia de defensa ha llevado a una revisión de las tareas que los soldados y los diplomáticos tienen en el campo de la política exterior” (p. 316; traducción propia). El despliegue de estas tareas requiere más aún de una participación y coordinación conjunta de los asesores del Estado, al tratarse de temas relacionados con la seguridad y defensa nacionales.

Ahora bien, la relación entre la diplomacia de defensa y el *soft power* es un aspecto fundamental para este tema. Un estudio de la militarización de la política exterior estadounidense (Eikenberry, 2013) señaló que, si bien la influencia de los militares en política exterior está concebida desde una óptica coercitiva (retomando las nociones de poder de Joseph Nye), también podría catalogarse como poder persuasivo o “*soft*” (p. 2). Al respecto, un estudio reciente sobre el caso de Rusia argumenta que la diplomacia de defensa podría considerarse como un ejemplo de *soft power* (Arduino & Shuja, 2021). En este sentido, el uso del aparato militar en el campo diplomático no pretende ser un uso directo de fuerza física, sino una herramienta de persuasión. Para Nye, “las fuerzas navales pueden ser utilizadas para ganar batallas (poder duro) o ganar corazones y mentes (poder blando) dependiendo sobre cuál es el objetivo y cuál es el asunto” (Nye, 2015, como se citó en Cosialls, 2017, p. 44).

La relación entre diplomacia de defensa y *soft power* se puede entender de otra forma como el “empleo sin coacción, en tiempos de paz, de los recursos necesarios de la defensa para el logro de objetivos nacionales específicos” (Bartolomé, 2017, p. 262). Garay y Troncoso (2018) la conciben como una “diplomacia militar”, entendida como una “diplomacia paralela a la civil” (p. 3). Así mismo, este tipo de diplomacia tiene el potencial para prevenir conflictos (Blake & Spies, 2019; Tudor, 2015) mediante la implementación de medidas que permitan incrementar la confianza entre los Estados (Tudor, 2015). En concordancia con lo anterior, Drab (2018) señala que la diplomacia de defensa “se enfoca en minimizar la hostilidad y en construir confianza entre Estados” (p. 58; traducción propia). La participación de los militares en el campo diplomático, como en otros campos, responde directamente a su misión principal: la estrategia de seguridad nacional. Esto implica utilizar su conocimiento y sus medios más allá del campo de batalla. En cuanto a la importancia de la influencia militar en asuntos de política exterior:

La política exterior compete y concierne por igual, aunque de forma distinta, pero convergente, a la diplomacia y a la defensa. Al integrarlas, la política exterior dota a ambas de más potencia y se refuerza a sí misma con mayor eficacia, sobre todo, cara a la prevención de conflictos, objetivo primordial para el mantenimiento de la paz. (Núñez, 2016)



Por lo tanto, la diplomacia de defensa es una pieza clave en el diseño e implementación de la política exterior. Como menciona Drab (2018): “se trata de un instrumento especializado de la política exterior que ocupa un lugar importante dentro del sistema de cooperación entre Estados y organizaciones internacionales” (p. 59; traducción propia). Los militares, como agentes, asumen un papel protagónico en la formulación de la política exterior.

Adicionalmente, existen otros mecanismos mediante los cuales los militares logran ejercer influencia en asuntos de política exterior. De acuerdo con Edinger (1963, p. 405), estos canales varían entre directos e indirectos (Tabla 2).

**Tabla 2.** Canales de influencia de los militares en la toma de decisiones

Directo	Indirecto
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los militares poseen información, por tanto son una fuente de datos relevantes.</li> <li>• Los militares brindan consejo de manera directa.</li> <li>• Se da una participación cara a cara con los demás tomadores de decisión en la mesa, o directamente con el presidente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El tomador de decisión, de manera consciente o inconsciente, adopta “factores militares” (valores, intereses y técnicas) promovidas por la élite militar.</li> <li>• Las preferencias de los militares se comunican a los tomadores de decisión a través de terceros.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Edinger (1963, p. 398)

Para algunos Estados como Rusia (Borshchevskaya, 2020), Pakistán (Ahmed, 2010) o Turquía, antes de su periodo de “europeización” (Özcan, 2010), los actores militares han sido considerados protagonistas en la formulación de la política exterior, debido a la percepción de dichos Estados sobre su seguridad (o inseguridad) y una tendencia fuerte hacia el “Estado de guarnición” (*garrison State*), considerando la escala de Edinger (1963, p. 396). Esta escala parte del Estado civil (*civilian State*), en el cual la influencia militar en política exterior equivale a 0, y el Estado de guarnición, donde dicha influencia es absoluta.

En el caso de Rusia, Borshchevskaya (2020) explica la importancia del resurgimiento del “patriotismo militante y antioccidental, la nostalgia soviética y la ortodoxia religiosa” (p. 435; traducción propia). Caso similar es el de Pakistán, donde la noción de autoprotección ante la percepción de un sistema internacional anárquico e inseguro genera una cierta dependencia hacia los militares como los “protectores” del Estado (Ahmed, 2010), quienes a su vez se perciben como “los garantes de la integridad física, política y moral de su cliente: el Estado” (Danopoulos, 1985, p. 271; traducción propia).

## Los militares y la política exterior en Colombia

Para analizar el caso colombiano, en primer lugar se requiere destacar la constitución de las instituciones militares como actor político en el año 1948, “con el cual debe contar todo gobierno dada su capacidad de incidir en la elaboración de decisiones estatales” (Pizarro, 1987). En contraste, otros estudios advierten lo limitado que resulta el papel de los militares en asuntos políticos, debido a que las fuerzas militares en Colombia siguen una “obediencia atípica a la autoridad civil” (Ruhl, 1981, p. 123), que data de los años de la Independencia (p. 133). Ruhl atribuye esta “sólida relación cívico-militar” a un resultado del sistema bipartidista tradicional, sobre todo después del Frente Nacional (p. 129). De igual forma, se destaca la estrecha alianza entre los militares y los gobiernos civiles para contrarrestar enemigos comunes internos (p. 134), por lo cual se deja a un lado la defensa del Estado para enmarcarse en la seguridad pública y la contención de las amenazas identificadas dentro de su propio territorio (Cancelado, 2015, p. 156).

En cuanto a la participación de los militares en política exterior, algunos estudios muestran la existencia de una participación de tipo indirecto (ver Tabla 1). Así, cuando no son invitados a la mesa decisoria con el círculo cercano al presidente, logran expresar su interés en asuntos de política exterior en un cierto estilo de *backchanneling*. Tradicionalmente:

[...] los militares colombianos han intentado influenciar las decisiones del alto gobierno con apreciaciones estratégicas sobre seguridad y soberanía. Para ello, cada año han expedido la APEN (Apreciación Político-Estratégica Nacional). Este documento es escrito junto con un grupo de civiles que adelantan el curso CIDENAL. (Ruiz, 2012, p. 104)

Sin embargo, no es claro si estas recomendaciones sí son tenidas en cuenta en la praxis de la política exterior colombiana. De hecho, así lo expresa Ruiz (2012) en su capítulo sobre militares y política exterior:

Durante años, los militares creyeron erróneamente que el alto gobierno atendía las recomendaciones allí expresadas [...]; los presidentes de turno han desatendido su análisis y, muy esporádicamente, han asistido a la reunión en que se divulgan las recomendaciones, más por un acto de cortesía con el futuro generalato que por la relevancia del documento en sí. (p. 104)

Los estudios previos mencionados en este artículo dan luces sobre la importancia de estudiar la participación de los militares en la formulación de la política exterior a la luz de casos concretos. A continuación, se analiza la dinámica de toma de decisiones en el grupo que fue conformado por el presidente Virgilio Barco en un momento de alta tensión y crisis, y que tenía la particularidad de estar conformado por actores de distinta procedencia burocrática y organizacional: militares por un lado y políticos y diplomáticos por el otro.

## Descripción del caso: el incidente de la Corbeta Caldas

El incidente de la corbeta ARC Caldas se presentó el 11 de agosto de 1987:

(Venezuela): Corbeta Caldas, usted se encuentra sin autorización en aguas jurisdiccionales venezolanas, le sugiero su inmediato retiro.

(Colombia): Bienvenido patrullero Libertad al mar territorial colombiano, zona económica exclusiva, nosotros estamos en navegación de rutina en nuestras aguas.

(Venezuela): No existe tal zona económica exclusiva, le repito, usted está en el golfo de Venezuela, donde hemos ejercido soberanía desde antes de la independencia. Sepa usted, que la Armada hará lo que sea necesario para defender nuestra soberanía nacional. Por lo tanto, ¡le ordeno desalojar nuestras aguas! (Corbeta Caldas, 2017)

Este incidente ha sido tal vez el punto más próximo a desatar un conflicto bélico entre Colombia y Venezuela, y “no era para menos, la crisis de la Corbeta ARC Caldas hizo movilizar el Ministerio de Defensa, la Cancillería, el presidente de Argentina y hasta la Organización de Estados Americanos” (Rozo, 2015, p. 48).

Desde el 14 de julio, encuentros entre embarcaciones colombianas y venezolanas en el golfo de Venezuela fueron escalando las hostilidades. Para ese entonces, el buque Malpelo de la Armada colombiana y la corbeta Antioquia se habían encontrado con barcos pesqueros venezolanos, a quienes se les solicitó retirarse de aguas colombianas. Sin embargo, el 9 de agosto, la corbeta ARC Caldas se encontró con una embarcación militar: la cañonera Libertad, que esta vez sería la que reclamaría soberanía venezolana sobre dichas aguas. La crisis se resolvió nueve días después de la incursión de la corbeta en las aguas en disputa. La cuestión es cómo se decidió el retiro de la corbeta.

### La mesa de decisión

La mesa que reunió a los tomadores de decisiones fue *sui generis*, pues no convocó a los miembros como una unidad, sino que fue una mesa fragmentada; acá se evidencia el primer síntoma de *polythink*: “A las 8 a. m. yo llegué con el comandante general y el comandante de la Fuerza Aérea. El presidente se hizo acompañar del canciller y de Cepeda. No llevé a ninguno más” (Rafael Samudio, comunicación personal, 20 de septiembre de 2019). Con el análisis se evidencia un primer subgrupo liderado por el presidente Virgilio Barco, su canciller Julio Londoño y el ministro de gobierno, Fernando Cepeda. El segundo subgrupo estuvo liderado por las Fuerzas Militares como un bloque unitario, cuyo vocero natural fue Rafael Samudio, en concordancia con la obediencia a la jerarquía, claro distintivo de los miembros de las Fuerzas Militares. En definitiva, se evidenció una mesa con una pluralidad de perfiles y *backgrounds*. Julio Londoño y Rafael Samudio serían los voceros y representantes de los dos subgrupos. En el gobierno de Barco, como señaló Deas (2019): “el persistente distanciamiento entre civiles y militares queda patente en los documentos de la presidencia” (p. 186).

## Perfil del presidente

En cuanto a su estilo de liderazgo en procesos de toma de decisiones, el historiador Malcolm Deas (2019) lo describe así: “A Barco no le gustaban las reuniones de gabinete en donde todos hablaban de todo. Prefirió trabajar con pequeños grupos de confianza, o con uno solo, [...] Barco siempre delegaba” (p. 176). Este grupo de confianza va a resultar siendo la dupla entre el presidente y Londoño, como se demostrará más adelante. De manera reveladora, el excanciller Londoño en entrevista señaló que “el presidente Barco no tenía una relación estrecha con los militares, como ha sucedido con algunos” (Julio Londoño, comunicación personal, 19 de septiembre de 2019). Al respecto, Samudio señaló que el presidente Barco “era muy especial conmigo. Yo tenía mucho peso en el Consejo de Ministros, también por la situación del país” (comunicación personal, 20 de septiembre de 2019).

Virgilio Barco mencionó la importancia de alcanzar un acuerdo con respecto al diferendo. Al referirse específicamente a la relación con Venezuela, manifestó su deseo por alcanzar un acuerdo como asunto prioritario de su agenda. La importancia que se le brindaba en ese entonces al diferendo no solo fue visible en este sentido. De hecho, el nombramiento de Julio Londoño como canciller podría apuntar en esta dirección, puesto que él, además de ser experto en cuestiones limítrofes y fronterizas, había participado en lo que se conoce como la hipótesis de Caraballeda y conocía de cerca no solo la frontera colombo-venezolana, sino también los previos intentos de negociación.

Con respecto a su posición frente a Venezuela, tenía muy claro que “la guerra con Venezuela es un imposible. Tendría un efecto desolador del cual ni Colombia ni Venezuela podrían recuperarse en un siglo” (Vidal, 2010). Por ello, desde distintos escenarios, el presidente Barco estuvo comprometido con alcanzar un acuerdo entre ambos países.

La confianza de Barco en Londoño era tal que él había sido la primera persona designada dentro de su gabinete. Esto resulta importante porque hace visibles los lazos de “amistad” y cercanía entre estos dos actores, como resultado de una búsqueda de concurrencia y creencias compartidas. De esta manera, el presidente Barco se aseguró de que las cuestiones con Venezuela manejadas por la Cancillería estuvieran de acuerdo con los lineamientos ya establecidos desde el comienzo de su gobierno.

Desde su discurso de posesión, Virgilio Barco dejó claros los que serían los lineamientos de su gobierno en materia de política exterior. Allí se refleja una combinación entre diplomacia y defensa a la soberanía, como se aprecia a continuación:

Colombia ha solucionado siempre sus litigios internacionales por las vías del entendimiento [...]. Nuestra política exterior ha sido la de mantener relaciones amistosas con todos los países, eso sí, dentro del respeto mutuo a la dignidad, la independencia y la soberanía. (Barco, 1986)

Por esa razón, en 1986 propuso al canciller venezolano retomar los diálogos “basados en varios puntos que se seguirían progresivamente y con tiempo definido para cada

etapa: negociaciones directas, conciliación y la intervención de los organismos internacionales” (Pardo, 1987). En 1987, el Gobierno colombiano intentó nuevamente resolver el diferendo a través de la Comisión de Reconciliación establecida en el Tratado de 1939. Esta vez, la respuesta por parte del Gobierno venezolano fue negativa, en medio de los días de tensión que se vivían por la presencia de la corbeta ARC Caldas en el golfo.

En la Tabla 3 se exponen los perfiles de ambos representantes militares como tomadores de decisión, el canciller Julio Londoño y el ministro de Defensa Rafael Samudio, a partir de sendas entrevistas realizadas en 2019.

**Tabla 3.** Perfiles de los representantes militares

Tomadores de decisión	Julio Londoño Paredes Canciller	Rafael Samudio Ministro de Defensa
<b>Tipo de influencia</b> (directa o indirecta)	Directa	Directa
Perfil	Militar y diplomático	Militar
	Perteneció al Ejército entre 1954 y 1981 hasta alcanzar el cargo de Teniente Coronel. Es un reconocido diplomático con cargos de representación en Cuba, Panamá, la OEA y Naciones Unidas. Fue ministro de Relaciones Exteriores bajo el mandato del presidente Barco. Su amplio conocimiento en materia limítrofe y fronteriza lo convirtió en punto de referencia: “Es quien más sabe de Historia, de tratados, de áreas marinas y submarinas, de límites y fronteras terrestres, no solo de Colombia, sino de buena parte del planeta, porque conoce la importancia de los movimientos y retos de la nueva geopolítica mundial” (Vidal, 2010).	Comenzó su carrera militar en la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Tuvo cargos importantes como instructor en la Escuela de las Américas Fort Gullick; director de la Escuela Militar de Cadetes; procurador delegado para las Fuerzas Militares; comandante del Ejército y ministro de Defensa. Bajo su cargo como comandante tuvo que sobrellevar difíciles momentos, como la toma del Palacio de Justicia y los constantes ataques del cartel de Medellín y el cartel de Cali. En 1985, fue víctima de un atentado a manos del M-19 (“Una vida al servicio...”, 2019).
¿Qué lo motivó a ingresar a las Fuerzas Militares?	“Yo soy, yo fui militar, entré a la Escuela Militar desde que tenía catorce años, [...] ejército, artillería en armas. Me gradué de oficial y luego entré al Ministerio de Relaciones Exteriores cuando era capitán y continué en el Ministerio y simultáneamente en el Ejército, hasta el grado de Teniente Coronel.” (comunicación personal, 19 de septiembre de 2019)	“Mi abuelo paterno era Coronel y estuvo en la guerra de los Mil Días [...], se distinguió en un acto de heroísmo y lo ascendieron en el campo de batalla.” (comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

Continúa tabla...

Tomadores de decisión	Julio Londoño Paredes Canciller	Rafael Samudio Ministro de Defensa
¿Cómo ingresa al Ministerio de Relaciones Exteriores / de Guerra?	“Me dediqué por hobby, desde que salí de Subteniente en el año de 1957, a los asuntos de límites. Me dediqué a estudiar los antecedentes de las fronteras, los antecedentes históricos que hicieron parte fundamental de la formación de Colombia, de la historia política colombiana prácticamente desde su independencia. Entonces fui designado como funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, independientemente de que yo fuera militar, y el presidente entregó la cosa, lo que no le gustó para nada al mando militar. Eso es un trauma muy complicado.” (comunicación personal, 19 de septiembre de 2019)	En el año 85, el presidente era Betancur y me nombra comandante del Ejército. Me sorprendió porque yo había tenido un encuentro con él [...], entonces el comandante general, Matamoros, cuando les conté lo sucedido y le dijo al ministro de la época: “Si al General Samudio el presidente le da de baja, le informo que el Ejército se opone, el Ejército no está de acuerdo y el Ejército se rebela”. Todo el mundo quedó frío. Luego me nombraron comandante del Ejército, luego Barco me nombra ministro de Guerra.” (comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

Fuente: entrevistas personales realizadas a Julio Londoño (19 de septiembre de 2019) y Rafael Samudio (20 de septiembre de 2019)

## Análisis. El proceso de la decisión de retirar la Corbeta Caldas

Durante el incidente de la corbeta Caldas, la evaluación de alternativas giró en torno a dos alternativas: 1) retirar la corbeta con el fin de evitar un conflicto bélico y, posteriormente, lograr el retorno a los diálogos de negociación con el Gobierno venezolano para llegar a un acuerdo en materia de delimitación del golfo; y 2) responder a los hostigamientos por parte de la Armada venezolana y anteponer la defensa y soberanía del territorio colombiano con el apoyo de las Fuerzas Armadas. La representación del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Guerra eran claras a la hora de evaluar los posibles escenarios.

### Los síntomas del síndrome

#### *Pensamiento divergente como producto de la rivalidad institucional*

El síntoma más evidente del síndrome de *polythink* es la mayor probabilidad de conflicto dentro del grupo ante el hecho de que sus miembros perciben el problema y la situación de manera diferente. En este caso, como organizaciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Guerra jugaron un papel protagónico en la mesa de decisión. Es bien sabido que, en Colombia, estas dos organizaciones reflejan una competencia casi natural entre organizaciones que “luchan” por incidir en las decisiones del Gobierno. Sin embargo, de acuerdo con el APE, el análisis se concentra en las personas tomadoras

de decisiones, quienes finalmente representan los sistemas organizacionales. En este caso están los dos ministros, ambos militares, pero con una percepción de la posible situación completamente divergente. En el marco de este enfoque personal, aparece el aspecto de los egos de estos líderes, estudiada también por Mintz y Wayne (2016a; 2016b). Por un lado, está Londoño, “el diplomático”, experto en fronteras, partidario de una salida negociada y ferviente defensor de la diplomacia:

Yo he sido siempre un partidario de la negociación, [...] uno se tiene que poner en los zapatos de la contraparte. [...] gracias a la decisión que se tomó, pasamos de dos países al borde de la guerra, a dos países con una integración y una cooperación nunca antes vista. (Julio Londoño, comunicación personal, 19 de septiembre de 2019)

Por el otro lado, aparece Rafael Samudio como “el guerrero”, dispuesto a dar la vida por “el honor y la causa”, rasgo característico de la cultura militar:

Londoño estaba en la posición de que había que llegar a una posición pacífica y se oponía a nosotros. Yo no digo que no se converse, ¡pero tampoco entregar todo! [...] Yo le dije, presidente, estamos en desventaja, pero no importa, todos estamos dispuestos a morir, las tropas están en la frontera, listos para repeler el ataque de los venezolanos. (comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

Resulta interesante comparar los estilos de liderazgo y negociación de diplomáticos y militares, o *diplomático-militares* como Londoño. A continuación, Rafael Samudio, en un acto de *backchanneling*, o canal trasero, relata un intento de negociación con el entonces ministro de Defensa venezolano:

Tres días antes de la crisis que fue un domingo, yo hablé con el ministro de defensa de Venezuela y le dije: “Mira, arreglemos esto nosotros dos, nosotros como militares nos entendemos, los presidentes tienen otra concepción, yo te propongo, tú retiras todos los buques de guerra y yo retiro la corbeta, sobre todo de la zona en litigio, porque esa zona, como está en litigio, no se sabe si es venezolana o es colombiana. Me dijo: “No, esa no es zona de litigio, esa es zona venezolana”. Yo le dije: “Vaya pal carajo” y le tiré el teléfono. (comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

La rivalidad institucional que existía para entonces también fue mencionada por Londoño en la entrevista. Al respecto, explicó que cuando el presidente Carlos Lleras decidió reiniciar la Oficina de Fronteras dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1969, lo designó a él como funcionario del Ministerio pese a que hacía parte del Ejército en el cargo de Capitán. Esto generó, según su percepción, cierta molestia dentro de las Fuerzas Armadas: “Entonces yo fui designado como funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, independientemente de que yo fuera militar y el presidente entregó la cosa, cosa que no le gustó para nada al mando militar. Eso es un trauma muy complicado” (Julio Londoño, comunicación personal, 19 de septiembre de 2019). El nombra-

miento de Londoño como funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores fue una sorpresa tanto para él como para sus superiores. Y a su llegada a Bogotá, el malestar entre los funcionarios de la Cancillería fue visible:

Me presenté en el Ministerio de Relaciones Exteriores. La gente del Ministerio con un desprecio bastante grande porque yo era un advenedizo, completamente un militar metido en un ambiente que era de la alta jerarquía política y social bogotana porque eso era el Ministerio de Relaciones Exteriores. (Julio Londoño, comunicación personal, 19 de septiembre de 2019)

Malcom Deas (2019) también confirma algunos rasgos del gobierno de Barco que dan luces para entender no solo la competencia interagencial existente, sino el carácter presidencialista de la política exterior colombiana: “Unos ministros tuvieron más poder y peso que otros, como es el caso de todos los gobiernos, pero las decisiones clave [...] siempre fueron del presidente” (p. 177).

#### *Mayor probabilidad de confusión y falta de comunicación*

En el análisis fue posible establecer que, durante la reunión con los mandos militares en casa del canciller, el nivel de divergencia entre los dos subgrupos en la mesa fue tal que el mismo Londoño consideró necesario apartarse del grupo en compañía del presidente para poder evaluar mejor la situación. Esto demuestra la carencia de un único canal de comunicación entre todos los miembros de la mesa, lo que afecta la transparencia y la fluidez de la comunicación entre el grupo. Así lo relató el General Samudio:

La OEA se reunió extraordinariamente con todos los cancilleres, estábamos al borde de la guerra. Entonces nos citaron a las 8 a. m. en la casa de Londoño, no se buscaba el diálogo, se buscaba arreglar la cosa [...]. Ellos [el presidente y Londoño] se reunían y se reunían por su parte, yo no asistía a esas reuniones entre ellos. Yo me mantenía con los mandos militares y nos reuníamos nosotros. (comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

#### *Probabilidad de generar efectos de enmarcación debido a la existencia de “expertos-novatos”*

El pensamiento divergente entre los miembros se logra explicar también por una competencia de conocimiento entre Londoño —reconocido experto en límites y fronteras— y Samudio —ministro de Defensa con una amplia trayectoria en el quehacer militar—. Para los diplomáticos (Barco, Londoño y Cepeda), la crisis era un asunto diplomático y el canal natural de resolución era la OEA (a propósito, también tuvieron conversaciones con el presidente argentino). Pero, para los militares, el asunto se enmarcó como un acto de guerra, un asunto de soberanía nacional que afectaba la dignidad de la patria. Y como las percepciones disentían, la información suministrada por las partes, sobre todo por los



militares, generó un efecto de enmarcación, debido a que la información puesta sobre la mesa era parcial. Esto pudo haber acentuado la convicción del subgrupo diplomático para obviar las preferencias del subgrupo militar:

El presidente se hizo acompañar del canciller y de Cepeda. Empezó la reunión. Entonces me dijo: “Ministro, cuál es la situación”, a lo que yo respondí: “Presidente, la situación es esta y esta”. [...] Luego le di la palabra al comandante del Ejército: “Las tropas de la frontera son muy escasas”. No tenemos tanques, no tenemos defensa antiaérea, pero bueno, ¡estamos listos, presidente! (Rafael Samudio, comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

En este caso, las alternativas de los actores difieren a causa de que sus estrategias giran en torno a su conocimiento experto en un campo específico. Cabe recordar que, de acuerdo con Edinger (1963), los líderes militares son aquellos que poseen más información (p. 398). Sin embargo, este caso presenta a un militar “pura sangre” como Samudio y un militar diplomático como Londoño, lo que provoca, de nuevo, un juego de egos entre los actores principales: “Yo tenía mucho peso en el Consejo de Ministros por la situación del país” (Rafael Samudio, comunicación personal, 20 de septiembre de 2019). Samudio relató en la entrevista que el presidente lo había convocado a él y a la cúpula porque claramente había que resolver un incidente que era de naturaleza militar.

Según la evaluación hecha por los mandos militares, la posibilidad de un conflicto armado entre Colombia y Venezuela no era de ninguna manera favorable para las Fuerzas Armadas colombianas, debido a la clara desventaja militar que el país tenía para el momento. Sin embargo, Samudio y sus mandos militares insistían en la capacidad que las Fuerzas Armadas tenían para enfrentar una posible guerra.

Después de todas las explicaciones que, desde la óptica militar, dieron Samudio y los comandantes generales que lo acompañaron, Samudio manifestó su desacuerdo y molestia ante las directrices finales del presidente, asesorado por Londoño como canciller y por el ministro Cepeda:

Finalmente, la OEA exhorta a los gobiernos de Venezuela y Colombia para que no vayan a la guerra y retiren las tropas [...]. Entonces el presidente me dijo: “Ministro, usted dé la orden para que la corbeta se retire y regrese a Cartagena”. Yo le dije: “Señor presidente, quiero que quede muy claro porque quiero que no se repita lo que sucedió hace muchos años cuando entregamos los monjes y la Cancillería, la parte diplomática, dijo que eso no lo necesitábamos. Yo no quiero pasar a la historia como un cobarde que sacó la corbeta y aceptó la soberanía venezolana en el golfo”. (Rafael Samudio, comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

Como un bloque unido, la percepción de Samudio fue respaldada por la de sus comandantes, como el Almirante Grau, comandante de la Armada:

El almirante Grau cumplió la perentoria orden presidencial, pero declaró ante los medios de comunicación que, aunque acataba la orden del presidente de la República,

no la compartía. A los pocos días la Presidencia solicitó el retiro del Almirante Grau. (Lombana, 2020)

La siguiente afirmación de un marino venezolano después del retiro de la corbeta corrobora la sensación de preocupación de los militares colombianos: “Ahora más que nunca, los colombianos al haber retirado su nave de guerra reconocen tácitamente la soberanía de Venezuela en el Golfo; nunca ha sido, es y será de ese país” (Castañeda, 1995, p. 15).

Al evidenciar distintos síntomas de *polythink* en este caso, se puede concluir que este proceso de toma de decisiones estuvo caracterizado por actores con pensamientos divergentes debido a su procedencia institucional y sus experiencias de vida. Se trató, entonces, de un grupo desunido y fragmentado, incapaz de llevar a cabo un pensamiento colectivo, puesto que se expusieron posiciones encontradas y por algunos momentos hubo problemas de comunicación. Al final, primó la parte diplomática y se llegó a una decisión que no contó con el consenso del grupo.

Mintz y Wayne (2016b) señalan que los tomadores de decisiones suelen rehusarse a usar la fuerza militar, “salvo que exista un fuerte consenso acerca de su necesidad estratégica y probabilidad de éxito” (p. 46; traducción propia). En este caso, la ausencia de consenso, las fallas de comunicación y la desunión del grupo demuestran una fuerte presencia del síndrome de *polythink*. No obstante, el subgrupo militar sí se mostró cohesionado en torno a lograr un solo objetivo: defender la soberanía colombiana pese a las debilidades materiales existentes. No obstante esta unidad, en el proceso de toma de decisión no prosperaron las preferencias de los militares, pues se demostró una preferencia del presidente por la solución diplomática.

## Conclusión

El análisis del grupo involucrado en la toma de decisión sobre la crisis de la corbeta ARC Caldas permitió mostrar una divergencia entre dos subgrupos: el diplomático, que optaba por una salida que respondiera a la tradición pacífica y de respeto del derecho internacional de Colombia a través del retiro de la corbeta; y el militar, que optaba por emplear los recursos de las Fuerzas Armadas en caso de que se desatara un conflicto bélico entre ambos países. Finalmente se adoptó una decisión sin consenso, lo que dejó en una posición compleja a los mandos militares, que consideraban erróneo el retiro de la corbeta, pues lo veían como una muestra de debilidad de las Fuerzas Armadas que estaban a su cargo. En todo caso, aunque al final se mantenga un excesivo presidencialismo, tan característico de la formulación de la política exterior en Colombia, el aporte de los militares en estos procesos resulta fundamental.

En cuanto a la aplicación teórica, el modelo de *polythink* permitió visibilizar estas divergencias e interpretar la forma en que esta multiplicidad de opiniones, como sugiere

el modelo, enriquece los procesos de toma de decisiones. Dicha divergencia resultó en una decisión que, si bien no cumplía con las expectativas ni la aprobación de todos los involucrados, proporcionó una solución temporal a la crisis que se había desatado entre ambos países. La visión diplomática se enfocó en el resultado inmediato de la pacificación y el apaciguamiento de las relaciones entre ambos países; la buena vecindad debía preservarse a toda costa. Por el otro lado, la visión militar mantuvo su conciencia geoestratégica enfocada en salvaguardar los intereses nacionales y territoriales del Estado de principio a fin. En últimas, la combinación de ambas perspectivas dio lugar al ejercicio de una auténtica diplomacia de defensa.

Por otra parte, la participación de los militares en esta mesa de decisión fue fundamental, ya que se trataba de una cuestión relacionada directamente con la soberanía del territorio y la seguridad nacional. Así, gracias a la evaluación de la situación y de las tropas y recursos disponibles por parte de los militares, fue posible para el presidente establecer los escenarios en que podría haberse encontrado Colombia dependiendo de la decisión que tomara. Pese a que la defensa de la soberanía colombiana sobre el golfo ha sido una prioridad de distintos gobiernos durante más de un siglo de negociaciones, la desventaja militar de ese momento impedía la posibilidad de un enfrentamiento bélico con el país vecino en defensa del territorio. De esta forma, el presidente Barco fue capaz de sacar provecho de la divergencia de opiniones para tomar una decisión sobre la base de contemplar de manera integral los posibles cursos de acción.

El contexto violento por el que atravesaba el país había dado un papel protagónico a la seguridad y la defensa en la agenda nacional, de manera que los militares eran un actor clave en la configuración de la acción interna del Estado. Sin embargo, el incidente de la corbeta ARC Caldas iba más allá de una cuestión de seguridad nacional, pues las relaciones con Venezuela representaban un largo camino de tropiezos de delimitación fronteriza que derivaron en problemas de flujos comerciales, flujos migratorios irregulares, narcotráfico, contrabando y grupos armados al margen de la ley.

El análisis de la toma de decisiones en la resolución de esta crisis presentó algunas particularidades, como la presencia de un ministro de Relaciones Exteriores con formación y experiencia militar, situación que desafía un poco la clara distinción que hacen Mintz y Wayne entre experto y novato. Se trata de un ministro que, además, había sido nombrado pensando estratégicamente en la necesidad de solucionar los conflictos fronterizos con el país vecino. De hecho, la participación militar también estaba representada por la Cancillería, pero con una visión distinta a la de las Fuerzas Armadas. Esta es una combinación clave para entender el papel del *soft power*, que no es característico de las Fuerzas Militares, pero sí del cuerpo diplomático, lo que en este análisis se reflejó bajo el concepto de *diplomacia de defensa*.

Por último, este artículo contribuye al avance del APE mediante la investigación del papel de los militares en procesos de toma de decisiones en Estados democráticos. Los resultados abren una ventana de oportunidad para continuar investigando casos de

la política exterior colombiana, donde los militares han jugado un papel directo como participantes de las decisiones. Como ejemplo, cabe anotar la participación de militares en la formulación de la diplomacia para la paz durante el proceso de paz que lideró el presidente Juan Manuel Santos entre 2012 y 2016, así como el reciente llamado del gobierno de Gustavo Petro a los militares para que asuman un papel protagónico en las negociaciones con la guerrilla del ELN.

### **Agradecimientos**

Las autoras desean agradecer a la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario por su apoyo en la realización de este artículo.

### **Declaración de divulgación**

Las autoras declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo es producto del proyecto de investigación “El rol de los militares en la formulación de la política exterior”, perteneciente a la línea de investigación “Seguridad, conflicto y paz” de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.

### **Financiamiento**

Las autoras no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

### **Sobre las autoras**

**María Catalina Monroy Hernández** es doctora en estudios políticos, Universidad Externado de Colombia, e internacionalista, Universidad del Rosario. Es profesora principal de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario. Es investigadora del proyecto Woman Stats (Utah, Estados Unidos).

<https://orcid.org/0000-0001-7419-6438> - Contacto: [mariac.monroy@urosario.edu.co](mailto:mariac.monroy@urosario.edu.co)

**María Paula Fonseca Medina** es internacionalista, Universidad del Rosario, con énfasis en política internacional y diplomacia y en seguridad, paz y conflicto. Es asistente de investigación en el Semillero de Análisis de Política Exterior Colombiana de la Universidad del Rosario (Apeco).

<https://orcid.org/0009-0007-5448-6009> - Contacto: [mariap.fonseca@urosario.edu.co](mailto:mariap.fonseca@urosario.edu.co)

### **Referencias**

- Ahmed, N. (2010). Military and the foreign policy of Pakistan. *South Asian Survey*, 17(2), 313-330. <https://doi.org/10.1177/097152311201700208>
- Ardila, M. (2008). El Congreso y la política exterior colombiana. A propósito de la comisión segunda. En M. Ardila, L. Carvajal, J. Garay, M. Marín, J. Niño, & J. Puyana, *La toma de decisiones de la política exterior colombiana* (pp. 13-39). Universidad Externado de Colombia.

- Ardila, M., Cardona, D., & Tickner, A. B. (2002). El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios. En M. Ardila, D. Cardona, & A. B. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 21-44). Fescol; Hanns Seidel Stiftung.
- Ardino, A., & Shuja, A. (2021). Russia's scalable soft power: Leveraging defense diplomacy through the transfer of S-400 triumph. *Defense & Security Analysis*, 37(4), 435-452. <https://doi.org/10.1080/14751798.2021.1995963>
- Barany, Z. (2018). Military influence in foreign policy-making: Changing dynamics in North African regimes. *The Journal of North African Studies*, 24(4), 579-598. <https://doi.org/10.1080/13629387.2018.1525004>
- Barco, V. (1986, 7 de agosto). Discurso del doctor Virgilio Barco ante el Congreso de la República al tomar posesión de la Presidencia de Colombia. *Revista del Banco de la República*, 59(706), 33-39. <https://bit.ly/3JLfler>
- Bartolomé, M. C. (2017). Diplomacia de defensa y Fuerzas Armadas españolas en Iberoamérica. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 3(2), 261-280. <http://hdl.handle.net/10481/48467>
- Benjamin, R. W., & Edinger, L. J. (1971). Conditions for military control over foreign policy decisions in major States: A historical exploration. *The Journal of Conflict Resolution*, 15(1), 5-31. <https://doi.org/10.1177/002200277101500102>
- Blake, R. M., & Spies, Y. K. (2019). Non-coercive defence diplomacy for conflict prevention. *Scientia Militaria. South African Journal of Military Studies*, 47(1), 55-76.
- Borshchevskaya, A. (2020). The Role of the Military in Russian Politics and Foreign Policy over the past 20 years. *Orbis*, 434-446. <https://doi.org/10.5787/47-1-1267>
- Brummer, K. (2015). Implications for mainstream FPA theory. En K. Brummer & V. Hudson (Eds.), *Foreign Policy Analysis beyond North America* (pp. 169-186). Lynne Rienner Publishers.
- Brummer, K., & Hudson, V. (Eds.). *Foreign Policy Analysis beyond North America*. Lynne Rienner Publishers.
- 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 & H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 155-178). Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Castañeda, A. (1995). *El día que iba a lanzar el misil*. Centauro.
- Corbeta Caldas. (2017). Caldas 11 Ago 1987 A bordo PC13 ARV Independencia.mp3 [grabación de radio]. Falcon (SoundCloud). <https://bit.ly/3ngu52F>
- Cosials Ubach, A. M. (2016). Diplomacia de defensa: concepto y modelos. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Ceseden) (Ed.), *Diplomacia de defensa: la defensa en la acción exterior del Estado* (pp. 23-46). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://bit.ly/3FWciEn>
- Danopoulos, C. (1985). Alliance participation and foreign policy influence: The military's role. *Armed Forces & Society*, 11(2), 271-290.
- Deas, M. (2019). *Barco. Vida y sucesos de un presidente crucial, y del violento mundo que enfrentó*. Taurus.
- Drab, L. (2018). Defence Diplomacy. An important tool for the implementation of foreign policy and security of the State. *Security and Defence Quarterly*, 57-71.
- Edinger, L. J. (1963). Military Leaders and Foreign Policy-Making. *The American Political Science Review*, 392-405.
- Eikenberry, K. W. (2013). The militarization of U.S. foreign policy. *American Foreign Policy Interests*, 35(1), 1-8. <http://dx.doi.org/10.1080/10803920.2013.757952>
- Garay Vera, C., & Troncoso, V. (2018). Influencia de la "diplomacia militar" en las Fuerzas Armadas chilenas durante la temprana Guerra Fría 1942-1952. *CUHSO. Cultura Hombre Sociedad*, 28(2). <http://dx.doi.org/10.7770/0719-2789.2018.cuhso.04.a02>

- Hudson, V. M. (2005). Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1-30. <https://doi.org/fk22n6>
- Hudson, V. M., & Day, B. S. (2020). *Foreign policy analysis*. Rowman & Littlefield.
- Lobell, S. E., Ripsman, N. M., & Taliaferro, J. W. (2009). *Neoclassical realism, the State, and foreign policy*. Cambridge University Press.
- Lombana Villalba, J. (2020, 30 de marzo). El mar está de luto: murió el almirante Rafael Grau Araújo. *El Tiempo*. <https://bit.ly/3LSdbS9>
- Mintz, A., & Redd, S. (2003). Framing effects in international relations. *Synthese*, 135(2), 193-213. <https://www.jstor.org/stable/20117363>
- Mintz, A., & Wayne, C. (2016a). The polythink syndrome and elite group decision-making. *Advances in Political Psychology*, 31(S1), 3-21. <http://dx.doi.org/10.1111/pops.12319>
- Mintz, A., & Wayne, C. (2016b). *The polythink syndrome. U.S. foreign policy decision on 9/11, Afghanistan, Iraq, Iran, Syria, and Isis*. Stanford University Press.
- Núñez, A. (2016). Introducción. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Ceseden) (Ed.), *Diplomacia de defensa: la defensa en la acción exterior del Estado*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://bit.ly/3FWciEn>
- Özcan, G. (2010). *The changing role of Turkey's military in foreign policy making* (UNISCI Discussion Papers, 23). UNISCI. <https://bit.ly/40ff8oN>
- Pardo, R. (1987). La política exterior de la administración Barco. *Análisis Político*, 2, 64-73. <https://bit.ly/3K8Wocg>
- Pizarro Leongómez, E. (1987). La profesionalización militar en Colombia (II): el periodo de la violencia. *Análisis Político*, 2, 20-39. <https://bit.ly/40FO2hT>
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Rozo Mantilla, M. (2015). El incidente de la Corbeta ARC Caldas. En *Colombia-Venezuela: hitos de una delimitación compleja* (Cuaderno de Análisis 1) (pp. 47-59). Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos, Universidad Militar Nueva Granada. <https://bit.ly/3THFwwz>
- Ruhl, J. M. (1981). Civil-military relations in Colombia. A Societal Explanation. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 23(2), 123-146. <https://doi.org/10.2307/165762>
- Ruiz, J. C. (2012). De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 101-116). Konrad Adenauer Stiftung.
- Sunday, E. (2010). Utility of military strategy as an instrument of foreign policy. *African Research Review*, 4(1), 217-231. <https://doi.org/10.4314/afrev.v4i1.58221>
- Tudor, A.-M. (2015). Defence diplomacy and its importance in managing conflicts of the 21st century. *Law Annals from Titu Maiorescu University*, 14, 315-324. <https://bit.ly/3z3NjeF>
- Una vida al servicio de los colombianos. (2019). *Revista Ejército*, 205. <https://bit.ly/3IG67gL>
- Vidal, M. (2010, 15 de agosto). La guerra con Venezuela es un imposible: ex canciller Paredes. *El País*. <https://bit.ly/40stbOW>