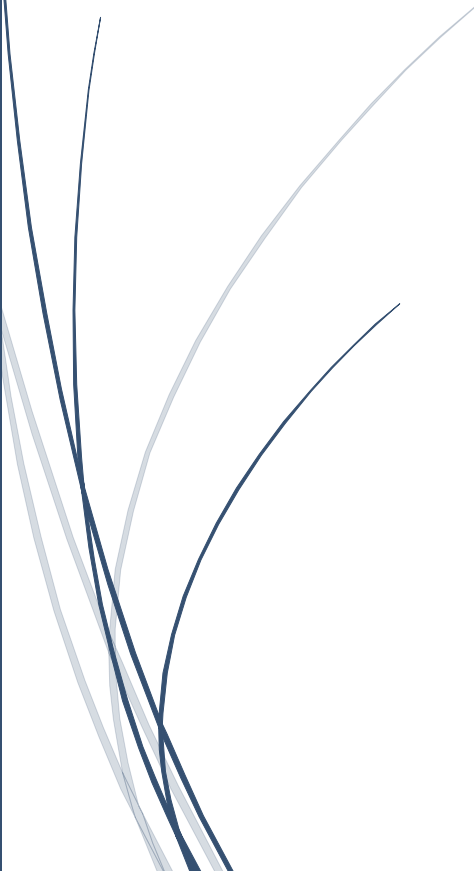


Material  
Pedagógico 3.  
Noviembre, 2017

# La Diplomacia Coercitiva



Documento pedagógico elaborado como parte de un Proyecto de Innovación Docente de la Universidad de Santiago de Chile para la Carrera de Estudios Internacionales.

El presente documento se enmarca en el Proyecto de Innovación Docente “Debate Conceptual y casos de estudio sobre seguridad en los estudios internacionales: Materiales de Enseñanza” de la Universidad de Santiago de Chile. El objetivo principal del proyecto es el desarrollo de una página web que contenga recursos didácticos y actividades de aprendizaje centradas en los análisis de caso que permitan la comprensión profunda de los temas de seguridad en el marco de los Estudios Internacionales.

Debido a las limitaciones de la literatura disponible en español, los documentos didácticos recogen elaboraciones teóricas de la literatura más actual especialmente anglosajona. Así, los contenidos no tienen por objetivo proponer un trabajo original sino más bien permitir el acceso a los estudiantes de pregrado de carreras vinculadas con los Estudios Internacionales<sup>1</sup>.

## 1. Introducción<sup>2</sup>

La diplomacia coercitiva implica el uso de amenazas y/o fuerza limitada para convencer a un actor para que deje de hacer o deshacer las acciones, decisiones, etc. La diplomacia coercitiva se ha convertido en una práctica integral de la gestión de conflictos desde el final de la Guerra Fría, sin embargo, los Estados han tenido dificultades para traducir su superioridad militar en éxitos de diplomacia coercitiva.

## 2. Antecedentes

El desafío estratégico principal que afrontaron los Estados y la comunidad internacional durante la Guerra Fría fue evitar la guerra de las grandes potencias. El riesgo que un conflicto armado local pudiera convertirse en una guerra nuclear entre los dos bloques, naturalmente, puso prioridad en las acciones estratégicas que buscaban evitar dicho escenario.

El favorable entorno geopolítico caracterizado por una abrumadora superioridad militar y un bajo riesgo de intervención hostil de grandes potencias generó presiones e incentivos para que los políticos utilizaran amenazas y fuerzas para promover su interés. La diplomacia coercitiva se empleó contra Iraq en el período previo a la Guerra del Golfo de 1991. Posteriormente, ha sido utilizada, por ejemplo, en las diversas crisis producidas por la reconocida falta de voluntad iraquí de cooperar con los inspectores de las Naciones Unidas.

Desde el atentado del 11 de septiembre en Estados Unidos, la diplomacia coercitiva ha sido empleada para obligar a Irán, Irak, Libia y Corea del Norte a detener el desarrollo de armas nucleares, y también para intentar coaccionar a los talibanes y afganos para que dejen de apoyar a Al Qaeda. Por último, también se ha empleado un llamado contra el terrorismo para obligar a los Estados, grupos terroristas y actores no estatales a no cooperar con Al Qaeda y sus grupos afiliados. Sin embargo, la diplomacia coercitiva no logró obligar a Irak a cumplir plenamente con las exigencias de la ONU, ni tampoco obligó a los talibanes a dejar de apoyar a Al Qaeda.

---

<sup>1</sup> El presente documento ha sido elaborado para el Proyecto de Innovación Docente de la USACH por los asistentes de investigación Erika Celsi y Luciano Herrada bajo la coordinación de la Profesora Lucía Dammert.

<sup>2</sup> El presente documento ha sido elaborado en base a “Estudios contemporáneos de seguridad” - Collins (2016). Diplomacia coercitiva.

Hasta la fecha, el potencial de la estrategia para la resolución pacífica de los conflictos ha tenido éxito en las siguientes ocasiones: a) En 1994, cuando los generales de Haití fueron obligados a renunciar; b) En 2001, cuando Pakistán fue obligado a dejar de apoyar a los talibanes, y; c) En 2003, cuando Libia fue obligada a poner fin a su apoyo al terrorismo y a su programa nuclear. Pero, aunque la estrategia no ha sido particularmente exitosa y su potencial para la resolución pacífica de conflictos se realiza rara vez, seguirá siendo central para la gestión de conflictos debido a la necesidad continua de detener o deshacer acciones hostiles y desestabilizadoras.

El entendimiento teórico de la diplomacia coercitiva sigue siendo deficiente en varios aspectos. Por lo tanto, se necesita una mejor comprensión de la estrategia y los requisitos de su éxito para aumentar el potencial de la estrategia para resolver conflictos fuera de la guerra.

### 3. ¿Qué es la diplomacia coercitiva?

La diplomacia coercitiva trata de resolver las crisis y los conflictos armados sin una *guerra total*. Se basa en amenazas y en el uso limitado de la fuerza para influir en un adversario para que deje de hacer o deshacer acciones o decisiones. El uso de amenazas y fuerza limitada puede ser combinado con el uso de incentivos, y garantías para mejorar el incentivo del adversario para cumplir con las demandas coercitivas. Es importante que “el garrote” o amenaza, tenga un rol en esta clase de diplomacia, pues tiene que infundir miedo en la mente del adversario para la estrategia coercitiva.

La diplomacia coercitiva debe distinguirse de las otras estrategias, que Freedman (1998) incluye en su concepto de *coerción estratégica*:

- ➔ El *chantaje* implica el uso proactivo de las amenazas y la fuerza limitada para iniciar la acción objetivo.
- ➔ *Imposición <<compellence>>*, es otro término para la diplomacia coercitiva, pero es más amplio, ya que incluye tanto el uso reactivo de las amenazas y como la fuerza limitada utilizada en respuesta a las acciones tomadas por y el adversario.
- ➔ La *disuasión*, implica el uso de amenazas para influenciar a los adversarios a no emprender acciones indeseadas en primer lugar. La disuasión se usa antes de que el adversario haya actuado, mientras que la diplomacia coercitiva se emplea una vez que el adversario ha hecho el primer movimiento.

Mientras que el uso de las amenazas y la fuerza limitada cuentan como una diplomacia coercitiva, el uso de la fuerza para derrotar al atacante no. Se emplea la diplomacia coercitiva para evitar o limitar el uso de la fuerza. Es una estrategia de influencia que tiene como objetivo obtener el cumplimiento del adversario. La distinción entre fuerza limitada y fuerza completa es crucial, porque el recurso de la fuerza completa significa que la diplomacia coercitiva ha fracasado. Es importante saber que esta distinción no se basa en el número de ataques sobre el adversario, la distinción tiene que ver con el propósito por el cual se usa la fuerza y el elemento de elección que deja al adversario. La diplomacia coercitiva utiliza una fuerza limitada como herramienta de negociación, la cual se utiliza para aumentar los costos de incumplimiento y amenazar con más de lo mismo a menos que se cumpla.

La definición propuesta de fuerza limitada tiene dos componentes que son directamente observables y fáciles de medir: a) la comunicación de una intención limitada al adversario, y; b) el uso de la fuerza que no logra resultados decisivos.

La distinción entre diplomacia coercitiva y el uso a gran escala de la fuerza (el uso de los recursos aéreos y marítimos en apoyo de las ofensivas terrestres encaminadas a lograr resultados decisivos, como el cambio de régimen, cuenta como una fuerza de uso a gran escala) no puede hacerse únicamente sobre la base de la intención comunicada, y de cómo se utiliza la fuerza. La diplomacia coercitiva se puede utilizar como parte de una secuencia en escala, que culmina en la fuerza completa, como fue el caso en 1991 en la Guerra del Golfo, la Guerra de Afganistán entre el año 2001 y 2002 y la Guerra de Irak en el 2003.

## 4. Teorías y requisitos para el éxito

### 4.1. Modelos clásicos

Aunque la práctica de la diplomacia coercitiva siempre ha sido una parte integral de la crisis y la gestión de conflictos, teorizar sobre ello no ha sido un pasatiempo muy común. Las obras clásicas continúan formando el estudio de la diplomacia coercitiva: Thomas Schelling y Alexander George, fueron pioneros en el estudio de la diplomacia coercitiva.

#### 4.1.2. Condiciones de Schelling

Schelling (2008), identifica deductivamente cinco condiciones necesarias para el éxito, pero no intentó formular prescripciones políticas específicas ni confrontar sus condiciones con pruebas empíricas.

La amenaza transmitida debe ser lo suficientemente potente como para convencer al adversario de que los costos del incumplimiento serán insoportables

La amenaza debe ser creíble en la mente del adversario; Debe estar convencido de que el coacer tiene la voluntad y la capacidad para ejecutarla en caso de incumplimiento

El adversario debe tener tiempo para cumplir con la demanda

El coacer debe asegurar al adversario que el cumplimiento no dará lugar a más demandas en el futuro

El conflicto no debe ser percibido como suma cero. Debe existir un grado de interés común para evitar una guerra a gran escala.

Fuente: Schelling, T. C. (2008). *Arms and Influence: With a New Preface and Afterword*. Yale University Press.

#### 4.1.2. Factores que inciden en el uso de la diplomacia coerciva por parte de George y Simons

Por otra parte, George (1971), empleó una estrategia de investigación inductiva la teoría objetiva. George y sus asociados distinguen entre las variables contextuales y las condiciones que favorecen el éxito, y la idea es que deben ser utilizadas por quienes toman las decisiones en las diferentes etapas del proceso de formulación de políticas.

Variables contextuales	Condiciones favorables
Entorno estratégico global	Claridad del objetivo
Tipo de provocación	Fuerza de motivación

Imagen de la guerra	Asimetría de la motivación
Diplomacia coercitiva unilateral o coalicional	Sensación de urgencia
El aislamiento del adversario	Fuerte liderazgo
	Apoyo interno
	Apoyo internacional
	El miedo del oponente es una escalada inaceptable
	Claridad sobre los términos precisos de la solución de la crisis

Fuente: George, A. L., Simons, W, &David, K. (1971). *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam*, 18-19.

#### 4.2. Intentos de mejora de las teorías clásicas

Los académicos de la diplomacia coercitiva generalmente han adoptado dos estrategias diferentes en sus esfuerzos por mejorar las obras clásicas de Schilling y George. Algunos han tratado de preservar la parsimonia de Schelling (2008) al reducir el alcance explicativo de sus marcos a instrumentos coercitivos y contextos específicos. Por otro lado, algunos autores han reorganizado la ambición de George para un marco general, pero trataron de reducir el número de variables explicativas.

##### 4.2.1. Marco político ideal de Jakobsen

El marco político ideal de Jakobsen (1998), representa un intento de integrar las ideas previamente explicitadas en un marco que identifica las condiciones mínimas para el éxito cuando se emplea la diplomacia coercitiva. La política ideal de Jakobsen (1998) fue diseñada para determinar la probabilidad de éxito de la diplomacia coercitiva en una crisis dada o para explicar los resultados de la diplomacia coercitiva *post hoc* con pocos factores explicativos. Es por eso por lo que no mira al adversario en absoluto. La expectativa es que la diplomacia coercitiva fracase si no se implementa la política ideal. Sin embargo, la implementación de la política ideal no es suficiente para el éxito, un intento de diplomacia coercitiva que cumpla con los requisitos de la política ideal aún puede fracasar, debido a algunos elementos que están fuera de control, tales como el error de percepción, cálculo erróneo por parte del oponente, o porque el oponente prefiere pelear y perder para preservar el honor, en lugar de cumplir con el coacer demanda.

La política ideal de Jakobsen: Condiciones mínimas para el éxito
Una amenaza de fuerza para derrotar al oponente o negarle sus objetivos
Un plazo para el cumplimiento
Una garantía para el adversario contra las demandas futuras
Una oferta de incentivos para el cumplimiento

Fuente: Jakobsen, P. V. (1998). Introduction. In *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War* (pp. 1-10). Palgrave Macmillan UK.

#### 4.2.2. Marco exhaustivo pero parsimonioso de Jentleson y Whytock

El marco ideal de la diplomacia excluye dos factores explicativos de George, elementos que otros estudiosos toman en cuenta, y que además consideran esenciales a fin de obtener la una amplia perspectiva del éxito de la diplomacia coercitiva. Estos factores son: variables contextuales y la naturaleza del oponente.

Estrategia coercitiva	Política y economía doméstica de Target
<b>Proporcionalidad entre los extremos y los medios</b>	¿Está el apoyo político interno y la seguridad del régimen servido por cumplimiento o resistencia?
<b>Reciprocidad - vínculo entre las zanahorias coacer y las concesiones de objetivos</b>	Los costos económicos del cumplimiento frente a la resistencia
<b>Credibilidad coactiva: las amenazas deben ser percibidas para aumentar los costos de incumplimiento</b>	¿Las elites domésticas actúan como disyuntores o cinturones de transmisión para la presión coercitiva?
<b>Factores contextuales: apoyo nacional e internacional</b>	Factores contextuales: mercados globales y geopolítica

Fuente: Jentleson, B. W., & Whytock, C. A. (2006). Who “won” Libya? The force-diplomacy debate and its implications for theory and policy.

Lo que hace destacar el marco de Jentleson y Whytock (2006), es su énfasis en la coerción económica y la importancia de la economía política del objetivo. Así, aunque los teóricos de la diplomacia coercitiva emplean una variedad de marcos y enfoques diferentes, generalmente coinciden en lo básico descrito por Schelling (2008). Es decir, coinciden en que el éxito depende de hacer que la amenaza y el uso de una fuerza limitada sean creíbles y potentes; en que el incumplimiento se vuelva demasiado costoso; y en que el éxito por definición implica encontrar un compromiso aceptable para ambos adversarios.

### 5. El desafío de definir el éxito

Definir el éxito de la diplomacia coercitiva es fácil en teoría. La diplomacia coercitiva tiene éxito cuando la comunicación de una amenaza o el uso de fuerza limitada producen un cumplimiento en el adversario, teniendo en cuenta que el incumplimiento equivale al fracaso.

Ahora bien, en la práctica, cuatro factores complican la tarea de definir el éxito. **En primer lugar**, la mayoría de los estudios sobre la diplomacia coercitiva definen el éxito en términos binarios: la diplomacia coercitiva tampoco lo logra. **El segundo** problema es que a menudo será difícil aislar el efecto de amenaza con el uso de la fuerza limitada. **Tercero**, el precio del éxito debe ser el peso contra el grado de la coerción empleada (idealmente, la coerción no debe ser requerida en absoluto para resolver disputas). **Por último**, es importante distinguir entre éxito táctico/temporal y estratégico/duradero. El uso de la coerción ha sido generalmente empleado en asuntos prolongados que implican una serie de intercambios de diplomacia coercitivos poco concluyentes que resultaron en éxitos tácticos/temporales seguidos por nuevos actos de incumplimiento, y así sucesivamente.

Dicho esto, es importante reiterar que la diplomacia coercitiva no debe estudiarse aisladamente, pues los estudios demuestran claramente que la diplomacia coercitiva rara vez genera éxitos duraderos por sí misma. La diplomacia coercitiva ha logrado varios éxitos tácticos en forma de suspensiones temporales de estos programas a lo largo de los años, pero debido a que los esfuerzos diplomáticos emprendidos para abordar los factores subyacentes que los impulsan han fracasado, siguen existiendo.

## **6. Porqué la diplomacia coercitiva es difícil**

Varios factores complican el uso de la diplomacia coercitiva y algunos de ellos son inherentes a la naturaleza de la estrategia y también en los intentos de utilizarla contra la agresión, el terrorismo y la adquisición de armas de destrucción masiva.

### **6.1. Dificultades inherentes**

La diplomacia coercitiva es dura, porque los requisitos para el éxito son contradictorios. Para tener éxito, el coacer debe asustar y tranquilizar al adversario al mismo tiempo; debe crear miedo escalada incontrolable y un sentido de urgencia en la mente del adversario; y convencerlo de que el cumplimiento no dará lugar a nuevas demandas en el futuro.

El éxito en última instancia se basa en factores perceptivos, psicológicos y emocionales, lo que suma a la dificultad. Además de estas complicaciones que se aplican al uso de la diplomacia coercitiva en general, su uso para contrarrestar la agresividad, el terrorismo y las armas de destrucción masiva, plantea problemas especiales.

La mayoría de los actores que temen las respuestas militares hostiles, serán disuadidos de recurrir a la fuerza o al terrorismo o embarcarse en un alto costo, ya que existe un riesgo alto al adquirir armas de destrucción masiva.

Finalmente, el alcance político para ofrecer incentivos a tales adversarios puede ser muy limitado.

### **6.2. Problemas prácticos**

Además de las dificultades inherentes, los profesionales que tratan de emplear una estrategia se enfrentan a un conjunto de problemas prácticos, de los cuales cinco se destacan como difíciles de superar.

Para diseñar una mezcla efectiva de amenazas e incentivos, el coordinador necesita un buen entendimiento de la mentalidad adversa, las motivaciones, el interés, el estilo de conducta y el proceso de toma de decisiones. Además, se requiere una inteligencia accionable para atacar las fuerzas, bases e instalaciones del adversario.

La tendencia que existe sobre apoyarse en estrategias militares irregulares o asimétricas como la guerra de guerrillas o el terrorismo también complica el uso de la diplomacia coercitiva, ya que dificulta la amenaza.

Un problema relacionado es la dificultad de verificar el cumplimiento con respecto al terrorismo y las armas de destrucción masiva. Es muy difícil saber si un Estado detiene el apoyo encubierto a las actividades terroristas, o si los grupos terroristas dejan de participar en actividades terroristas o si los Estados o actores no estatales detienen los esfuerzos clandestinos para adquirir armas de destrucción masiva.

Un cuarto problema práctico, es la necesidad de coaccionar a varios opositores con intereses en conflicto al mismo tiempo. Esto suele ser el caso cuando se utiliza la diplomacia coercitiva para gestionar conflictos internos en los que varias partes luchan entre sí.

El quinto problema se deriva de la necesidad de ejercer una coacción de coalición. La coerción occidental suele ser coalicional y se lleva a cabo con el mandato de una organización internacional como la ONU o la OTAN. Si bien la diplomacia coercitiva de coalición tiene varias ventajas en términos de reparto de la carga, mayor legitimidad y mayor aislamiento del adversario, estas ventajas pueden compensarse con la dificultad de la fuerza. La diplomacia coercitiva de coalición puede carecer de la credibilidad necesaria a los ojos del adversario. Los desacuerdos dentro de la coalición pueden convencer al adversario de que la coalición se caerá o se separará cuando se haya unido a la batalla o no haya escalado el uso de la fuerza lo suficiente para hacer que el incumplimiento sea demasiado costoso.

## 7. A modo de conclusión

La diplomacia coercitiva es una estrategia atractiva, que se utiliza para detener y/o revertir actos de agresión militar, terrorismo e intentos de adquirir armas de destrucción masiva, con un uso limitado de la fuerza.

Las condiciones para el éxito son claras en abstracto y la diplomacia coercitiva suele tener éxito cuando los Estados cumplen con los requisitos del marco político ideal: 1) Hacer amenazas creíbles de fuerza y/o usar fuerza limitada para derrotar rápidamente las ganancias del adversario con un bajo costo; 2) Emitir los plazos para la comparecencia; 3) Ofrecer incentivos; y 4) Asegurar a los opositores que el cumplimiento no provocará nuevas demandas.

Es una característica paradójica de la diplomacia coercitiva que los resultados del éxito barato son más altos cuando el acto coercitivo está dispuesto a ir todo el camino y escalar a la fuerza completa si es necesario.

## 8. Bibliografía

Collins, A. (2016). *Contemporary security studies*. Oxford university press.

Freedman, L. (Ed.). (1998). *Strategic coercion: Concepts and cases*. Oxford University Press.

George, A. L., Simons, W, &David, K. (1971). *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam*, 18-19.

Jakobsen, P. (1998). *Western use of coercive diplomacy after the Cold War: a challenge for theory and practice*. Springer.

Jakobsen, P. V. (2011). Pushing the limits of military coercion theory. *International Studies Perspectives*, 12(2), 153-170.

Jentleson, B. W., & Whytock, C. A. (2006). *Who “won” Libya? The force-diplomacy debate and its implications for theory and policy*.

Schelling, T. C. (2008). *Arms and Influence: With a New Preface and Afterword*. Yale University Press.