



La política exterior colombiana en materia de seguridad y paz desde el constructivismo: consolidando identidades e intereses

Daniel Ramiro Pardo Calderón  Investigador independiente, Colombia
danielpardocalderon@gmail.com

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11570>

RESUMEN

En 2018, Colombia se convirtió en “Socio Global” de la OTAN. El grueso de los análisis de la política exterior colombiana ha estudiado este acontecimiento de manera descriptiva y ha caído en lugares comunes al caracterizarlo. Para transitar hacia una lógica analítica, el enfoque constructivista de las Relaciones Internacionales contribuye al comprender la política exterior como un proceso influenciado por factores racionales ideacionales, objetivos y subjetivos; internos y externos. Este artículo presenta una aproximación crítica de la política exterior colombiana en seguridad y paz, a la luz de la relación entre Colombia y la OTAN, por medio del enfoque constructivista. La cooperación técnica, en el marco de una estrategia diplomática para la seguridad, ha ayudado a consolidar la identidad e interés del país de ser socio oferente de conocimientos y capacidades en esta materia. Esta mirada constituye un insumo valioso de cara a la formulación de una política integral y ajustada a un contexto internacional cambiante y complejo.

Palabras clave: constructivismo; Colombia; política exterior; diplomacia; seguridad; OTAN.

Para citar este artículo: Pardo Calderón, D. R. (2022). La política exterior colombiana en materia de seguridad y paz desde el constructivismo: consolidando identidades e intereses. *Desafíos*, 34(Especial), 1-35.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11570>

Colombian Foreign Policy on Security and Peace from a Constructivist Lens: Consolidating Identities and Interests

ABSTRACT

In 2018, Colombia became a «Global Partner» of NATO, a development that, until now, has been analyzed descriptively. Such an approach is part of the traditional outlook that has characterized most analyses of Colombian foreign policy. The constructivist approach to International Relations can be useful for moving towards a more analytical perspective: it facilitates understanding foreign policy as a process influenced by rational, objective and subjective ideational factors; both internal and external. This article presents a critical approach to Colombian foreign policy with regards to security and peace, by studying the relationship between this country and NATO through a constructivist lens. The interaction between Colombia and said organization--based on technical cooperation, within the framework of a diplomatic strategy for security--has helped to consolidate the country's identity as, and interest in becoming, a partner offering knowledge and skills in that subject matter. This analysis provides a valuable input for the formulation of a comprehensive policy that responds to a changing and complex international context.

Keywords: Constructivism; Colombia; foreign policy; diplomacy; security; cooperation; NATO.

Política externa colombiana em questão de segurança e paz a partir do construtivismo: consolidando identidades e interesses

RESUMO

Em 2018, a Colômbia tornou-se um “Parceiro Global” da OTAN, evento que até agora foi abordado de forma descritiva, enquadrando-se nos lugares comuns que caracterizaram a análise da política externa colombiana. Para avançar para uma lógica analítica, a abordagem construtivista das Relações Internacionais é útil ao entender a política externa como um processo influenciado por fatores ideacionais racionais, objetivos e subjetivos; interno e externo. Este artigo apresenta uma abordagem crítica da política externa colombiana em segurança e paz, à luz da relação entre Colômbia e OTAN através da abordagem construtivista. A interação entre a Colômbia e a organização, baseada na cooperação técnica, no marco de uma estratégia diplomática de segurança, tem ajudado a consolidar a identidade e o interesse do país em ser um parceiro que oferece conhecimentos e habilidades na matéria, em nível regional. No geral, esta visão constitui um insumo valioso para a formulação de uma política abrangente ajustada a um contexto internacional em mudança e complexo.

Palavras-chave: construtivismo; Colômbia; política externa; diplomacia; segurança; OTAN.

Introducción

Desde 1949, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha evolucionado como resultado de los cambios asociados con las nuevas amenazas y la reconfiguración en el orden mundial; asimismo, los avances tecnológicos han llevado a su transformación, fortalecimiento y reorientación. En este proceso la organización ha adoptado diferentes conceptos estratégicos¹ que guían iniciativas vigentes de asociación: integracionista,² intervencionista³ y de influencia⁴ (Flockhart, 2014; Lara & Jiménez, 2019).⁵ Desde el año 2010, la organización ha avanzado en el establecimiento de mecanismos de cooperación con Estados y organizaciones internacionales más allá de la zona euroatlántica en el marco del “*Partners across the Globe*”, cuyo propósito es realizar acercamientos con países interesados para cooperar en áreas de interés común en seguridad, la defensa y la paz. Estos países u organizaciones pueden ser considerados como “socios globales”⁶ si formulan un *bilateral partnership document* que institucionaliza esa cooperación. En el caso de los Estados, el principal instrumento se conoce como *Individual Partnership and Cooperation Program-IPCP*, que debe ser aprobado por el Consejo del Atlántico Norte, tiene una vigencia de dos años, puede ser modificado por las partes y no es vinculante (Moore, 2014; Garay et al., 2019, 75-77).

En este contexto, se ha desarrollado la relación entre Colombia y la OTAN. Aunque los primeros acercamientos formales fueron en 2006, desde 2013 se inicia un proceso con dos hitos gestados paralela y complementariamente a nivel interno y externo. Primero, la suscripción de un Acuerdo de Cooperación y Seguridad de Información aprobado en 2017.⁷ Y segundo, la aprobación en 2017 y posterior ratificación en 2018 del *IPCP*, que formaliza el reconocimiento de Colombia como “socio global” (“Colombia formalizó su ingreso...”, 2018). Lo anterior se capitalizaría con la suscripción en 2021 del Programa de Asociación

1 Alianza contra la Guerra Fría, seguridad multidimensional y seguridad cooperativa.

2 Expansión de la comunidad euroatlántica.

3 Contención de amenazas específicas, como el terrorismo transnacional.

4 Promoción de valores occidentales y cooperación en asuntos de interés común con países de otras zonas geográficas.

5 En junio de 2022 se discutió la adopción de un nuevo “Security Concept” como derrotero estratégico de la organización para la próxima década. Para ampliar los detalles, ver <https://www.nato.int/strategic-concept/>

6 Algunos Estados que han logrado este reconocimiento son: Japón, Australia, Nueva Zelanda, Mongolia, Pakistán y Corea del Sur. En América Latina, además de Colombia, se suma Brasil, que en 2019 empezó acercamientos con miras a alcanzar el mismo estatus.

7 A través de la Ley 1839.

Personalizado (ITPP, por sus siglas en inglés) (“Colombia, primer país...”, 2021).⁸ Estos acuerdos no suponen el “ingreso” de Colombia como miembro pleno de la organización ni su participación en operaciones internacionales o el establecimiento de bases militares de la OTAN en suelo colombiano (“Las claves del acuerdo...”, 2013). Sin embargo, han sido objeto de amplias y profundas críticas y discusiones por sus supuestos alcances e implicaciones.⁹

Al margen de los debates políticos, hasta ahora los análisis sobre estos acuerdos tienen un enfoque histórico, técnico y descriptivo de su construcción, estructura y contenido, desde una perspectiva militar y jurídica. Esto no es malo, pero por tratarse de un acontecimiento de gran trascendencia para Colombia y el vecindario, hace falta más análisis para entenderlos integralmente.

Se debe revisar la política exterior colombiana reciente sobre la seguridad y la defensa, así como su trayectoria, desarrollo, sus cambios y continuidades, para superar los lugares comunes de análisis mediante herramientas teóricas distintas. Para seguir llenando ese vacío, este artículo presenta una aproximación crítica a la comprensión de la política exterior colombiana en materia de seguridad y paz, a la luz de la relación entre Colombia y la OTAN por medio del enfoque constructivista convencional de las Relaciones Internacionales (RRII).

Transitar de lo descriptivo a lo analítico supone indagar sobre el rol de actores específicos, como el ministerio de Defensa en la formulación de la política exterior hacia la OTAN, y sobre la influencia de factores ideacionales en el desarrollo de dicha política. Para responder a esto, se argumenta que los acuerdos de cooperación entre Colombia y la OTAN, derivados de una estrategia diplomática amplia para la seguridad, contribuyen a la consolidación de identidades

8 Según estos instrumentos, las partes se comprometen a intercambiar información, conocimientos, experiencias y capacidades en áreas como el fortalecimiento de la paz, la ciberseguridad, seguridad marítima, crimen transnacional organizado y desminado humanitario; lucha contra la corrupción; mitigación y efectos del cambio climático; mejoras en la interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia a través de educación y entrenamiento; así como altos estándares y buenas prácticas en transparencia, inclusión de género, y protección de civiles y niños en el conflicto armado (Lara & Jiménez, 2019, 43-45; NATO, 2022).

9 En lo regional, por ejemplo, los gobiernos de Venezuela, Nicaragua y otros, reunidos en la ALBA y el MERCOSUR, calificaron la decisión de Colombia como una “amenaza [...] que busca someter, debilitar y desestabilizar la región [...] y una amenaza para el proceso de paz” (Reyes & Saiz, 2013; “Grupo progresista del PARLASUR...”, 2018). Además, recientemente, desde algunos sectores políticos venezolanos, se ha desvirtuado la efectividad de los acuerdos, aludiendo a la difícil situación de inseguridad que persiste en Colombia por la persistencia del crimen organizado y las agresiones a líderes sociales (“Consecuencias de la inclusión de Colombia...”, 2021). Adicionalmente, el ministro de Defensa de ese país ha señalado que “la OTAN se proyecta a Latinoamérica con Colombia como peón” (Agencia EFE, 2022).

e intereses del Estado colombiano, definidos en términos de su transformación en potencia media regional y referente en materia de seguridad, defensa y construcción de paz a nivel regional, hemisférico y global.

El documento tiene cuatro secciones. La primera, aborda el asunto de la persistencia de los lugares comunes en el análisis de política exterior en Colombia y la necesidad de seguir abriendo la “caja negra”; y explica sucintamente la evolución del Análisis de Política Exterior (APE) y su relación con el constructivismo. La segunda, aborda la relación entre la “diplomacia para la seguridad” y la cooperación como eje en asuntos de seguridad y defensa, y revisa el rol del ministerio de Defensa con base en lo anterior. La tercera revisa los acuerdos entre Colombia y la OTAN, considerando las secciones previas. Y, finalmente, se esbozan unas reflexiones generales.

Abriendo la “caja negra”

Evolución del estudio de la política exterior de Colombia y persistencia de los lugares comunes

Los estudios sobre la política exterior colombiana carecen de la importancia que merecen. Desde sus orígenes en los ochenta, el análisis de la política exterior se basó en paradigmas, estereotipos, tradiciones y enfoques teóricos, convertidos en dogmas (como los conocidos *respice polum* y *respice simila*),¹⁰ que si bien daban luces sobre el papel del país en el acontecer internacional eran descriptivos.¹¹ Así se llegó a unos lugares comunes expresados en características y atributos propios del comportamiento estatal, como su estilo parroquialista o ensimismado, proamericano, personalista, presidencialista, cortoplacista, de apego al derecho internacional, altamente hermético a nivel decisonal y estructuralmente aislacionista (Carvajal, 2012; Tickner & Borda, 2011).

Aunque lentamente aparecieron programas académicos y grupos de investigación, los estudios en asuntos internacionales no ocupaban un lugar

10 El latinajo *respice polum* significa “mirar a la estrella polar” y fue un simbolismo utilizado para aludir a la estrecha dependencia de Colombia con Estados Unidos. El latinajo *respice simila*, por su parte, significa “mirar a los semejantes” y también fue un simbolismo empleado para denotar una diversificación de las relaciones exteriores de Colombia con otros países, bajo una lógica horizontal y respondiendo a un criterio Sur-Sur (Drekonja, 1983; Dallanegra, 2012).

11 Además, se han empleado otros latinajos como *respice orbis*, *respice mundi* y *respice omnia* para describir un enfoque de política exterior basado en la interacción amplia de Colombia con todos los actores de la política internacional sin exclusiones ni perjuicios, con ponderación y objetividad (Carvajal, 2012; Molano, 2018).

prioritario en la agenda pública e institucional. Su alcance seguía siendo limitado por su carácter descriptivo y coyuntural (Amaya, 2017); en muchos casos continuaban replicando los lugares comunes que debían superar (Urueña, 2017). A comienzos del nuevo milenio se adoptaron nuevas líneas de investigación y herramientas teóricas distintas para lograr mayor rigurosidad analítica. La interdependencia, el postmodernismo, la teoría crítica, y el constructivismo son ilustrativos al respecto. La evolución es evidente, pero sigue siendo un asunto cerrado y excluyente, de unos pocos, sin incentivos para explorar más en profundidad (Tickner & Borda, 2011). Carvajal (2008) planteó, en este sentido, que la producción intelectual a nivel interno todavía es incipiente, marginal y escasa, sobre todo en cuanto al uso de teorías propias de la disciplina de las RRII.

Si bien se han intentado aproximaciones a planteamientos críticos y analíticos¹² en la formulación, ejecución y evaluación de la política exterior, tanto desde el punto de vista de los actores como de las instituciones, falta más desarrollo. Es clave seguir investigando el proceso más que el resultado, mediante estudios que se fundamenten en herramientas teóricas y conceptuales que trasciendan los lugares comunes y brinden una visión más amplia e integral. Este artículo busca aportar a la apertura de esa “caja negra”, brindando una mirada teórica distinta de un hecho puntual reciente: la cooperación entre el Estado colombiano y la OTAN.

APE y constructivismo convencional

Trascender los lugares comunes de los estudios sobre la política exterior de Colombia supone reconocer que es una estrategia derivada de un proceso de toma de decisiones definir unos objetivos, medios y formas, compuesto por varias etapas en el que inciden múltiples variables.¹³

El estudio de la política exterior, en tanto proceso de toma de decisiones, ha tenido importantes desarrollos en la disciplina de las RRII a través del subcampo del APE, conformado por enfoques y teorías que han llevado a la

12 Sobresalen los aportes de autores como Tickner y Borda (2011); Ramírez (2012); Ardila et al. (2008) y Pastrana y Vera (2012).

13 Según Calduch (1993) y Sánchez y Acosta (2020), dichas etapas son: la formulación, la ejecución y la evaluación. La primera, involucra el proceso decisorio como tal, el cual se sustenta en interacciones entre actores político-administrativos dentro del Estado, que definen la estrategia. La ejecución, referida a la puesta en marcha de las alternativas que se decide seleccionar y que puede estar a cargo de uno o varios actores estatales o no estatales. Y la evaluación o control de los resultados alcanzados que puede ser nacional o internacional, político o jurídico, y puede estar a cargo de actores estatales o no estatales.

construcción de modelos que intentan explicar las variables (sistémicas y domésticas) que intervienen en su creación y funcionamiento, es decir en el proceso decisional (Míguez, 2020).

Desde su origen en los años cincuenta, el APE ha incorporado elementos teóricos que han ampliado su alcance e impacto.¹⁴ Luego, se adoptaron supuestos de las teorías del *mainstream* de las RRII. Por un lado, el neorrealismo sobre el papel de las condiciones estructurales del sistema internacional como determinantes del comportamiento de los Estados. Y por otro, desde el neoliberalismo, en cuanto a las condiciones nacional-institucionales (Álvarez, 2015). Estas aproximaciones resultaban insuficientes, pues se utilizaban de manera independiente y privilegiaban asuntos internos, descuidando variables externas importantes.

Con el tiempo, los cambios en el contexto nacional e internacional llevaron a analizar estos enfoques de manera complementaria y combinada y a conciliar diferentes niveles de análisis para brindar interpretaciones integrales incluyendo múltiples factores. Algunos aportes en esa dirección fueron desarrollados por Putnam (1988), Milner (1997) y Rosenau (2001); el primero es de los más destacados por su enfoque multinivel en la explicación sobre las decisiones de política exterior.

Según Putnam (1988), la política internacional es un “juego de interrelación a dos niveles”: el nivel nacional, donde actores o grupos domésticos, desde sus expectativas y valores, ayudan a definir el interés nacional, presionan e influyen al gobierno para adoptar determinadas políticas; y el nivel internacional, donde factores estructurales constriñen las decisiones que se toman internamente. Así, los gobiernos buscarán que lo alcanzado externamente se ratifique a nivel interno y que lo alcanzado internamente pueda elevarse al plano externo.

A esto se sumó la comprensión de la relación entre las estructuras sociales y los agentes (individuales y grupales) que participan en la toma de decisiones, a nivel interno y externo, en tanto actores con preferencias, intereses,

14 Los trabajos pioneros desde disciplinas como la sociología, la psicología y la psicología social giraron en torno a tres grandes líneas de investigación: procesos de toma de decisión, destacando la importancia de grupos y actores a la hora de tomar decisiones en el ámbito internacional (Snyder et al., 1962; Allison, 1971); el contexto de política exterior, identificando factores políticos, institucionales, económicos, culturales, geográficos e ideológicos (Sprout y Sprout, 1956); y la política exterior comparada, resaltando los atributos o características propias de cada Estado vinculadas a su política exterior (Rosenau, 1966).

creencias, expectativas y percepciones distintas. Con esto se dice que el APE dio un giro ideacional por la incorporación de perspectivas teóricas subjetivistas, que reivindican un papel central para las ideas y normas como elementos constitutivos de la política exterior (Kaarbo, 2003).

En consecuencia, hoy el APE considera cuestiones externas e internas, su interrelación, y cómo pueden estar influenciadas por elementos de carácter material-institucional-racional-objetivo o inmaterial-ideacional-subjetivo (Álvarez, 2015). Uno de los principales desarrollos teóricos recientes en los que convergen estas esferas y niveles de análisis se ha dado con la incorporación formal del enfoque constructivista¹⁵ que, sin desconocer la dimensión material y estructural, resalta los componentes identitarios y normativos para brindar una visión amplia. Desde el constructivismo, la estructura y los agentes son igualmente determinantes porque se originan el uno al otro y, por lo tanto, ameritan un análisis completo que los considere por igual.

Ontológicamente, si bien el constructivismo parte de las premisas básicas de la “síntesis neo-neo” —en el sentido de que la realidad internacional está conformada por unos elementos materiales¹⁶ y que los Estados se comportan racionalmente en función de la maximización de esos factores en un contexto de ausencia de gobierno mundial— señala que antes que algo material fueron ideas socialmente construidas que les dieron significado (Wendt, 1999, p. 109).¹⁷

Los moderados aceptan y creen que el mundo, al ser una construcción social, es independiente del observador-investigador y puede analizarse objetivamente empleando métodos científicos. Los postpositivistas, por el contrario, consideran que el mundo no existe independiente del observador,

15 El constructivismo puede ser entendido en dos sentidos: como una meta teoría dentro de las ciencias sociales y/o como un enfoque o conjunto de enfoques sustantivos dentro de la disciplina de las RI. Como teoría social general, el constructivismo versa sobre el estudio del mundo social, la acción social, las relaciones humanas y las relaciones entre las estructuras y los agentes, y en ese sentido plantea que la realidad es una construcción social determinada por pensamientos, ideas, creencias, conceptos, lenguajes, discursos, señales y percepciones (Jackson et al., 2019, pp. 237-238). Como enfoque o conjunto de enfoques dentro de las RI, el constructivismo parte de la misma premisa filosófica, pero aplicada a un tipo específico de relaciones sociales, en este caso las relaciones entre grupos de individuos organizados en naciones y Estados. En otras palabras, sugiere que la realidad internacional es producto de un proceso intersubjetivo en el que intervienen relaciones mediadas principalmente por fuerzas ideacionales (Jackson et al., 2019, p. 239).

16 La estructura-anarquía, territorio, población, poder militar y económico, etc.

17 Pese a que la mayoría de los autores de esta corriente comparten esta visión, en términos epistemológicos hay diferencias que dan origen a dos vertientes: el constructivismo convencional o moderado y el crítico o postpositivista.

por lo que no hay una verdad objetiva y neutral de la realidad (Jackson et al., 2019). En este documento se considera la versión moderada del constructivismo por ser más influyente en la disciplina de las RRII, y en esta corriente se abordan los aportes de Alexander Wendt (1995, 1999), uno de sus más reconocidos exponentes.

Según la “síntesis neo-neo”, la anarquía (ausencia de gobierno mundial) es natural, está dada, es fija; es el principio ordenador de la estructura donde los Estados compiten para sobrevivir, constriñe y determina su comportamiento (Wendt, 1999, p. 98). Por esa razón, las identidades e intereses de los Estados son exógenos porque están dados por la estructura que conduce única y exclusivamente a la “auto ayuda” de manera que los Estados saben *a priori* qué son y qué quieren: competidores para obtener poder y seguridad con el fin de sobrevivir (Katzenstein, 1996, p. 9; Wendt, 2005, p. 4).

Para Wendt la anarquía es una construcción social resultado del proceso intersubjetivo de interacción social entre los Estados. Esto significa que la “estructura” (anarquía) no determina la acción de los “agentes” —como lo sugiere la “síntesis neo-neo”— sino que la interacción social entre estos define las diferentes identidades que dan origen a intereses, lo que a su vez va configurando la estructura; así, la anarquía no es estática (Finnemore, 1996; Wendt, 2005, p. 14).

Los Estados se relacionan dependiendo del significado, idea y concepción que tienen de sí mismos (*ego*) y de los demás (*alter*), que cambian conforme interactúan y van conformando identidades (percepciones, expectativas e interpretaciones del yo), que a su vez van definiendo unos intereses (Wendt, 2005, p. 7). La suma de estas identidades e intereses forma una gran estructura cultural o de ideas compartidas que a nivel sistémico da lugar a normas o instituciones como por ejemplo la anarquía o la autoayuda (Wendt, 1999, p. 125; Wendt, 2005, p. 2). Así, las identidades e intereses, basados en ideas, no son exógenas, sino endógenas a la explicación de la realidad internacional porque la constituyen. De ahí que “la anarquía es lo que los Estados hacen de ella” (Wendt, 1999, p. 135; Wendt, 2005, pp. 5, 19).

Dado que lo primero que afecta el proceso de construcción de la identidad es la preservación de la seguridad del yo (interés nacional), el concepto de seguridad difiere en función de cómo los Estados se identifican con el otro (Katzenstein, 1996, pp. 1-2; Wendt, 2005, p. 9). Wendt identifica al menos tres

estructuras culturales o estructuras de identidades e intereses de la anarquía (Wendt, 2005, pp. 9-11): sistemas competitivos (cultura hobbesiana);¹⁸ culturas o sistemas individualistas (cultura lockeana);¹⁹ y culturas o sistemas colectivos (cultura Kantiana).²⁰ Para efectos de este artículo se hará especial énfasis en las dinámicas de orden cooperativo o colectivo.

Considerando lo anterior, el constructivismo convencional es una herramienta teórica útil para el APE por varias razones:

- i) Plantea una lógica holística porque considera la interacción entre factores materiales (del realismo y el liberalismo asociados con el abalance de poder, las amenazas, la seguridad y la cooperación) e ideacionales (percepciones, expectativas, preferencias, etc.), a nivel interno y externo.
- ii) Ontológicamente, la realidad internacional se destaca como un proceso de construcción social de ideas y significados, que coincide con las tendencias de APE más recientes y la importancia otorgada a las variables objetivas y subjetivas que pueden influir en los actores encargados de la toma de decisiones (Sánchez & Acosta, 2020).
- iii) Brinda una explicación alternativa sobre el o los potenciales significados de la seguridad o la cooperación, que tradicionalmente se ha abordado en el APE desde enfoques estrictamente realistas y liberalistas (Jackson et al., 2019).
- iv) Al sugerir que las identidades, intereses y preferencias de los Estados varían de acuerdo al contexto histórico, cultural, político y social, se puede explicar cómo la política exterior cambia en función de las prácticas sociales y culturales a nivel interno y externo, y la importancia de contextualizar cualquier acción o comportamiento (Álvarez, 2015).
- v) Reconoce la posibilidad de que haya conflicto o cooperación en un contexto anárquico, pero otorgando a la identidad de los actores el mayor

18 Si se identifican como enemigos, es decir, negativos para la seguridad, conforman sistemas de seguridad competitivos. La identidad es egoísta y la preocupación recae sobre las ganancias relativas.

19 Si se identifican como rivales, pero no se eliminan, sino que coexisten, conforman sistemas de seguridad individualista. La identidad es egoísta y la preocupación recae sobre ganancias absolutas.

20 Si se identifican como amigos, resuelven sus diferencias pacíficamente y se apoyan en caso de amenaza por parte de un tercero; conforman sistemas de seguridad cooperativos. La identidad es cooperativa.

valor explicativo para saber la dirección del comportamiento del otro proyectado mediante su política exterior (Álvarez, 2015).

- vi) Ayuda a entender cómo un Estado puede ser varios actores (o tener diferentes políticas exteriores) con distintos patrones de comportamiento y con identidades e intereses diferentes, por factores de distinto orden.
- vii) Ayuda a comprender cómo un agente (individuo o grupo) crea realidades sociales proyectadas mediante la política exterior.

En resumen, desde el constructivismo, el APE debe concebir la política exterior como algo no dado *a priori*, sino como una construcción dinámica de formulación, implementación y evaluación que depende de las identidades e intereses, que no son fijos, sino que se van creando por las interacciones entre distintos actores (individuales o colectivos), guiados por factores materiales e ideacionales, internos y externos (Álvarez, 2015).

La producción académica sobre política exterior basada en el constructivismo aún es escasa y no se relaciona con cuestiones específicas como la cooperación en materia de seguridad, defensa y construcción de paz. Además, son pocos los estudios dedicados al análisis de la relación del país con organismos multilaterales (como la OTAN) pese a ser un punto neurálgico del accionar diplomático (Tickner & Borda, 2011). Ante estos vacíos, se brinda una aproximación teórica alternativa.

Seguridad, cooperación y el rol del ministerio de Defensa

Si la política exterior se concibe como una estrategia basada en un proceso decisonal, la diplomacia puede entenderse como uno de los medios tradicionales para alcanzar sus objetivos. En ese sentido, la diplomacia, desde el constructivismo, es un instrumento influenciado por elementos subjetivos y objetivos, pues depende de unos agentes²¹ que interactúan en medio de percepciones, culturas, valores, identidades, expectativas, ideologías e intereses distintos y que se rigen por un contexto, marcado por una serie de normas, principios y lineamientos políticos y legales (Lozano y González, 2018). Es decir, la diplomacia es un instrumento, producto de interacciones subjetivas, que no es fijo, sino que puede cambiar al verse influido por los agentes que lo emplean.

21 Presidente, ministros, embajadores, cónsules, agregados, etc.

Siguiendo las nuevas tendencias del APE y los aportes desde el constructivismo señalados, la diplomacia puede ser vista en dos niveles. Uno estatal o “diplomacia pública”, referido a su versión tradicional con un marcado enfoque estado-céntrico, pero enfatizando en el rol de los agentes diplomáticos. Y otro sub-estatal o “para-diplomacia”, ejercida por agentes (individuales o colectivos), entes u organizaciones no a través de los “conductos formales” del Estado, sino de canales paralelos y complementarios a la diplomacia tradicional (Lozano & González, 2018).²²

Cuando se trata de analizar la diplomacia a nivel estatal o sub-estatal en materia de seguridad y defensa, se suele recurrir generalmente a los términos “diplomacia militar”, “diplomacia de defensa” o “diplomacia para la seguridad”. Según Abella y Torrijos (2020), aunque no hay una única definición, hay consenso en que aluden a un “uso no violento del aparato de defensa de los Estados para llevar a cabo una serie de actividades en el marco de un contexto de cooperación a partir de la identificación de intereses y objetivos comunes” (p. 133).

Dichas actividades se desarrollan generalmente en cuatro campos: fomento de la confianza y de la seguridad colectiva; la promoción de la democracia y el buen gobierno; mejora e incremento de las capacidades militares; y generación de influencia político-militar (Abella & Torrijos, 2020). Así, la cooperación constituye el centro de gravedad de la acción diplomática en estos asuntos.

Según el constructivismo convencional, la seguridad como idea construida socialmente, adopta deferentes significados dependiendo de cómo los Estados se identifiquen así mismos y a los otros en sus interacciones sociales. De acuerdo con Wendt (1999), esta interrelación subjetiva deriva en tres culturas o significados de la seguridad: conflictiva, individualista y cooperativa. Así, la diplomacia para la seguridad favorecería la creación de sistemas de seguridad cooperativos bajo patrones de confianza y conocimiento mutuo, normas y valores que propician la articulación y solidaridad (Camargo, 2020).

22 Esta distinción resulta porque la “para-diplomacia” toma fuerza como instrumento de política exterior, especialmente en materia de seguridad y defensa (Cooper et al., 2008; Pouliot & Cornut, 2015). En el caso de Colombia, es preciso considerar esto a la luz del rol que ejerce el ministerio de Defensa y las Fuerzas Militares en la formulación de la política exterior, como se expondrá más adelante.

Esta dinámica de seguridad cooperativa, desarrollada por medio de la diplomacia para la seguridad, conforma las llamadas “comunidades de seguridad” (Deutsch, 1974; Adler & Barnett, 1998), basadas en identidades colectivas que se construyen desde la percepción de la seguridad como una responsabilidad de todos quienes conforman dicha comunidad, identificando intereses para alcanzar objetivos comunes (Camargo, 2020).

En Colombia, si bien se han desarrollado actividades asociadas al concepto de diplomacia para la seguridad²³ desde hace décadas, solo hasta el 2011 se adoptó explícitamente y se empleó oficialmente el término como parte de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018),²⁴ algo que se mantiene relativamente vigente actualmente (Abella & Torrijos, 2020). Dicha política consagraba como uno de sus objetivos el mejoramiento de las capacidades en materia de seguridad y defensa por medio de una estrategia de “diplomacia para seguridad”, basada en la cooperación para el intercambio de experiencias exitosas (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).²⁵

Desde el constructivismo, de lo anterior se puede deducir el interés y expectativa del presidente²⁶ de darle algunos giros a la visión de la seguridad y la defensa, asumiendo una actitud y postura más conciliadora y cooperativista tendiente a la diversificación temática y geográfica, sobre todo a nivel regional (Pastrana & Vera, 2012). Esto en contraposición con lo hecho por su antecesor (Álvaro Uribe: 2002-2010), cuyo estilo estuvo marcado por el personalismo, las conflictividades, el revanchismo y el “alineamiento dependiente asimétrico” hacia Estados Unidos como aliado estratégico histórico (Pastrana & Vera, 2012).²⁷

23 Entendida como las actividades en el marco de un contexto de cooperación a partir de la identificación de intereses y objetivos comunes.

24 Cabe señalar que durante los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010), en algunos documentos del ministerio de Defensa se utilizó el término “diplomacia militar y policial” para hacer referencia a reuniones del ministro con sus homólogos de otros países, las cuales debían ser coordinadas por el ministerio de Relaciones Exteriores (Ramírez, 2012).

25 Tres fueron los documentos que materializaron la diplomacia para la seguridad durante ese periodo: “Diplomacia para la seguridad: la estrategia de Colombia contra la Delincuencia Transnacional Organizada”; la Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018; y el Plan estratégico del Sector Seguridad y Defensa – Guía de planeamiento estratégico 2016-2018.

26 Cuyo estilo de conducción se caracterizó por ser más gerencial, moderado, realista y pragmático, lo que a su vez podría explicarse por sus posturas ideológicas más cercanas al liberalismo.

27 Frente a los posibles cambios y continuidades entre las políticas exteriores de Uribe y Santos existen diferentes posturas y discusiones que no se abordan en este artículo. Para una revisión detallada ver Ardila et al., 2008.

Uno de los factores que pudo influir a nivel interno —además de la forma de Santos ver y pensar la realidad— en la construcción de esa nueva identidad del Estado colombiano, en materia de seguridad y defensa, y que se proyectó al exterior a través de la diplomacia de la seguridad, fue la decisión y posibilidad negociar el fin del conflicto armado interno, pues abría una ventana de relacionamiento internacional, no solo como receptor de ayuda extranjera, sino como oferente de cooperación por la experticia y las capacidades militares alcanzadas durante la confrontación (Abella & Torrijos, 2020).

En tanto esa identidad del Estado colombiano se afianzaba como potencial exportador de conocimientos y experiencia en el campo militar, iba identificando —en la interacción subjetiva— a otros Estados en la región y más allá como potenciales aliados en este campo.²⁸ Como resultado, surgieron varios acuerdos de cooperación en seguridad a nivel regional.²⁹

Un elemento importante en el proceso, que caracterizó el aparente giro que le dio Santos a la política exterior, es la relevancia al rol del ministerio de Defensa como instancia encargada de la definición e implementación de la diplomacia para la seguridad según la PISDP (Pastrana & Vera, 2012). La posibilidad de que esta cartera sea un actor de la política exterior es bastante común en regímenes democráticos como el colombiano, pues es el eje articulador y de control de las relaciones de poder y autoridad entre el estamento civil y el militar.

Esto implica que esté involucrada en el relacionamiento con otros actores, internos (otros ministerios como el de Relaciones Exteriores, el poder legislativo, el judicial, partidos políticos, Fuerzas Militares, ONG, etc.) o externos (otros Estados u organizaciones multilaterales), para la toma de decisiones de seguridad, las cuales *per se* hacen parte de la política exterior (Ramírez, 2012).

Sin embargo, en APE no es usual que se analice su influencia, menos desde una perspectiva ideacional. Desde el constructivismo convencional, los ministerios de Defensa son conjuntos de individuos cuyas subjetividades inherentes, sumadas a factores contextuales de distinto orden, pueden influir en los procesos de toma

28 Por ejemplo, Perú, Brasil, Chile, Corea del Sur, entre otros.

29 En el plano regional, se destacan, por ejemplo, los esquemas asociativos con Canadá y Estados Unidos (Romero, 2016; Ministerio de Defensa Nacional, 2013); y acuerdos de cooperación bilateral en materia de seguridad con países de la región y de otras latitudes como África Occidental (Tickner, 2016).

de decisiones en la definición de una estrategia de diplomacia para la seguridad, como medio para lograr objetivos de política exterior.

Si bien el relacionamiento de este actor con otros actores internos o externos en esta materia generalmente se realiza mediante canales convencionales, ocasionalmente puede darse autónoma o directamente por canales no tradicionales. En algunos casos pueden abrirse canales simultáneos o extemporáneos a nivel doméstico y externo, por ejemplo, desde las Fuerzas Militares en conjunto o por separado, desde la Policía y desde el mismo ministerio, lo que complejiza aún más el APE en este campo (Ramírez, 2012). Este artículo solo tiene en cuenta al papel del ministerio de Defensa por ser el encargado de liderar el relacionamiento con la OTAN.

La acción diplomática para la seguridad del ministerio de Defensa colombiano no se da en el vacío, no es fija ni permanente ni espontánea, sino que se va creando por la confluencia de condicionantes asociados al contexto interno y externo que pueden ser estructurales (concepción de seguridad) o coyunturales (estilo del gobierno de turno).

En Colombia, el rol del ministerio de Defensa como actor de política exterior ha tenido cambios y continuidades recientemente, dependiendo de las identidades e intereses del Estado, las cuales se supeditan a la suma de distintas variables. Un factor es la visión de seguridad. Durante los gobiernos de Uribe, la cultura de seguridad tendió a ser competitiva (lógica neorrealista) debido, entre otras cosas, a la percepción que tenía el presidente y su equipo de gobierno de la necesidad de gestionar cualquier amenaza interna o externa por medio del poder militar para garantizar la integridad territorial y la soberanía (“militarización de la seguridad”).

Esta idea se alimentó de factores como la persistencia del conflicto armado interno, que calificó como amenaza narco-terrorista, en línea con la guerra global contra el terrorismo de Estados Unidos y sus aliados europeos; o el avance del socialismo en el cono sur, lo que hizo que identificara a varios países del vecindario como potenciales riesgos para la seguridad nacional por sus supuestos vínculos con grupos armados ilegales (Ramírez, 2012). Podría señalarse que el rol del ministerio de Defensa en la política exterior, en asuntos relacionados con la seguridad, era más de “caja de resonancia” de la retórica

oficial y de ejecutor de la misma, aunque con prevalencia del ministerio de Relaciones Exteriores.

Durante los gobiernos de Santos, esta visión cambió y se inclinó más hacia la cooperación, basada en una lógica de integralidad, en la que prevalecían las amenazas clásicas más otras que debían gestionarse por medios no militares, y en la identificación de objetivos comunes con otros Estados. De ahí el reconocimiento del conflicto interno y la posibilidad de darle una salida negociada; la diversificación temática y geográfica de la agenda internacional (incluyendo temas como desarrollo social, energía y el medio ambiente y orientándose a otros actores más allá de Estados Unidos como los países vecinos, la Unión Europea y Asia Pacífico); la reactivación de las relaciones con países vecinos como Ecuador y Venezuela; y la importancia que se le dio al *know how* en materia de seguridad y defensa como nueva fuente de relacionamiento con el mundo (Pérez & Rojas, 2012; Ramírez, 2012).

En este periodo, el rol del ministerio de Defensa en la política exterior se orientó más hacia la búsqueda de una articulación, lo que le daba un mayor margen de maniobra en el proceso de formulación, y un poco más de autonomía en la ejecución con respecto a la Cancillería.

Otro factor es la concepción de la diplomacia y la cooperación en asuntos de seguridad y defensa que tenía cada gobierno. Uribe apeló a la solidaridad con la situación interna del país (“internacionalización del conflicto”) por medio de la captación y canalización de recursos técnicos y financieros desde afuera para la neutralización de las amenazas internas y externas, por lo que el rol de la cartera de defensa se supeditó a la búsqueda de aliados para la realización de operaciones contra las fuentes de financiación del terrorismo, el intercambio de información de inteligencia y el control de las fronteras (Galeano et al., 2019).

Con Santos, la identidad del Estado se fue modulando y así la lógica de la cooperación en cantidad y calidad; no solo incluyendo la recepción de ayuda del mundo para la gestión de amenazas y la construcción de paz, sino la posibilidad de ofrecerla al mundo (“internacionalización de la paz”). Así el ministerio

jugó un papel más determinante como eje articulador en ese proceso de relacionamiento con el exterior (Ramírez, 2012).³⁰

Un tercer elemento es la estructura organizacional del ministerio. Aquí hay continuidad en el sentido de que ambos gobiernos impulsaron cambios institucionales internos para fortalecer las capacidades de la entidad en la construcción de la política exterior por medio de la creación de unidades temáticas especializadas que fueron cambiando, pero sin dejar de darle un rol preponderante de política exterior en articulación con los canales tradicionales representados por la Cancillería o la Presidencia.³¹

Un cuarto condicionante —común a los dos gobiernos, pero con matices— es la idea de Uribe y Santos de proyectar una política exterior que ayudara a “mejorar o limpiar la imagen del país”. Esto se basa en la percepción de ambos mandatarios de que Colombia ha sido erróneamente calificada como un “Estado fallido” y en la expectativa de ser considerado como un Estado influyente en la realidad internacional.

Uribe enfocó sus esfuerzos diplomáticos en la explicación de la amenaza terrorista como causa de los principales problemas del país y como justificación para un mayor involucramiento de la comunidad internacional. Santos acudió a la terminación negociada del conflicto armado interno como oportunidad para identificarse y ser identificado como un Estado en transición, que se fortalece internamente y que puede influir, desde su experticia, en cuestiones neurálgicas como la seguridad internacional (Ramírez, 2012).

En resumen, el ministerio de Defensa viene jugando un papel activo en la formulación de la política exterior que ha ido cambiando por la confluencia de una serie de factores objetivos y subjetivos, a nivel interno y externo, que

30 En este periodo se destaca la influencia directa del ministerio en la participación del país en operaciones de mantenimiento de paz (Haití y Afganistán), así como en mecanismos de integración regional como Unasur (a través del Consejo de Defensa Suramericano) y el Mercosur (a través del ofrecimiento de cooperación en la lucha contra el delito, las buenas prácticas de seguridad ciudadana, intercambio de información policial, formación y capacitación en seguridad pública); el fortalecimiento de las Comisiones Bilaterales de Frontera (Combifron); la solicitud de ingreso a la OCDE y los propios acercamientos con la OTAN (Vergara, 2012; Rojas, 2019).

31 Tal fue el caso del viceministerio de Asuntos Políticos y Temática Internacional y dentro de este la Dirección de DD.HH, DIH y Asuntos Internacionales (2003), luego el viceministerio de Políticas y Asuntos Internacionales que contenía la Dirección de Asuntos Internacionales (2007), o la Dirección de Asuntos internacionales y Cooperación (2011) (Ramírez, 2012).

han llevado a la definición de nuevas identidades e intereses en materia de seguridad, defensa y paz.

La relación Colombia-OTAN: consolidando identidades e intereses en seguridad y paz

Los acercamientos formales entre el Estado colombiano y la OTAN se remontan al año 2011. Este proceso se enmarcó en el diseño y puesta en marcha de una política exterior en seguridad basada en la cooperación y liderada por el ministerio de Defensa con apoyo de otras carteras. La relación Colombia-OTAN en cierta medida es una expresión del espíritu de esta política. En este aparte se revisan algunos elementos que permiten entenderla más allá del significado y alcance de unos acuerdos, resaltando el proceso para llegar a su materialización desde una perspectiva constructivista.

En esa línea, durante los gobiernos de Santos la identidad e intereses del Estado colombiano en materia de seguridad y defensa cambiaron, porque buscó dejar la imagen de “Estado problema” por los efectos internos y externos de su conflicto armado, y proyectar una nueva imagen de “Estado pacífico y aliado” líder, referente y socio-oferente de cooperación con capacidad para influir en estos asuntos globales.

La construcción de esta nueva identidad no estuvo directamente asociada a la interacción con la OTAN, ya que muchos procesos se originaron en el gobierno anterior y además antecedieron los primeros contactos con la organización. Por lo tanto, la premisa del constructivismo convencional de que las identidades e intereses se crean por la interacción, pareciera no aplicarse estrictamente en este caso. Sin embargo, el énfasis que pone el constructivismo en la interacción intersubjetiva, como motor de cambio y de asignación de significados y estructuras (de seguridad), resulta útil para este proceso porque el relacionamiento entre las dos partes a lo largo de una década ha ayudado a que esas identidades e intereses se concreten y se consoliden. Es ahí donde la diplomacia para la seguridad sobresale como expresión de dicha interacción.

Varios elementos que influyeron en ese cambio de identidades favorecieron luego los acercamientos con la OTAN, y posteriormente su consolidación. Lo primero es la “re-naturalización” de la seguridad y la defensa en su sentido clásico y de acuerdo con las tendencias globales, pues la amenaza interna que representó el conflicto armado a lo largo de varias décadas desdibujó sus

límites e hizo que los roles de las Fuerzas Militares y la Policía se traslaparan, y que se descuidaran asuntos propios de la seguridad externa como la disuasión. Lo segundo, tiene que ver con la modernización y fortalecimiento de la Fuerza Pública. En tercer lugar, se destacan los cambios internos y simultáneos que experimentó la OTAN a nivel estratégico. Como variable transversal, se encuentra el rol de la multilateralidad y la cooperación.

Con relación a los dos primeros elementos, durante más de cincuenta años de confrontación armada fueron muchos los cambios que a nivel doctrinal, estratégico, operacional y táctico experimentaron las Fuerzas Militares, y que esas transformaciones, jalonadas en gran medida por las dinámicas propias de la violencia y facilitadas por los recursos técnicos y económicos de la cooperación con aliados históricos como Estados Unidos (“Plan Colombia”), llevaron a un alto grado de crecimiento, modernización y profesionalización con conocimientos y capacidades concretas en la gestión de “amenazas irregulares” (Ramírez, 2012; Cancelado, 2015; Lara & Jiménez, 2019).

La decisión de Santos de darle un cierre negociado al conflicto y su concepción integral de la seguridad, llevó a la reorientación de las Fuerzas Militares, aprovechando esa experiencia acumulada no solo en el conflicto, sino en operaciones de mantenimiento de paz,³² operaciones contra el crimen organizado y drogas ilícitas, así como ejercicios conjuntos, derivados de la propia interacción con diferentes actores a lo largo del tiempo (Cabrera & Alarcón, 2021), y a la necesidad de pensar en un sistema de seguridad distinto con proyección hacia el exterior.

De acuerdo con Betancourt (2015), Cancelado (2015) y Bitar (2017), a partir de este giro conceptual se explica el mayor involucramiento de la Fuerza Pública y del ministerio de Defensa, como actor de política exterior, ya que la transición hacia un escenario de postconflicto, sumado al bagaje militar adquirido, constituyó una ventana de oportunidad para ampliar acciones de cooperación, sobre todo como oferente de capacidades y conocimientos a otros Estados u organizaciones con necesidades específicas (Pastrana y Gehring, 2017).³³

32 Las Fuerzas Militares de Colombia han participado en operaciones de mantenimiento de paz en: la Guerra de Corea (1952-1954), Egipto (1956-1958), El Salvador (1991-1993), Guatemala (1997), la antigua Yugoslavia (1992-1995), República Centro Africana y el Líbano (desde 2016) (Cabrera & Alarcón, 2021).

33 Sobresale la implementación de una Estrategia de Oferta de Cooperación Internacional en Seguridad, por medio de la articulación de la Cancillería, el ministerio de Defensa, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, las Fuerzas Militares y la Policía, que incorporó como zonas de interés a África

Esto se conecta con el tercer elemento asociado a los cambios sistémicos, que se han dado en el ámbito de la seguridad internacional por el creciente clima de inestabilidad e incertidumbre, derivado de las “amenazas irregulares” (por ejemplo, el terrorismo transnacional), lo que demanda más esfuerzos articulados y colectivos y el intercambio de conocimientos y experticia.

La OTAN no ha sido ajena a estas dinámicas y desde el constructivismo, a partir del relacionamiento con el mundo, su identidad ha evolucionado. Muestra de eso es la adopción de varios sistemas de seguridad como el cooperativo (en los términos de Wendt), a partir de una reconceptualización de las amenazas como un factor de inestabilidad que trasciende la zona euroatlántica y que demanda alianzas estratégicas globales bajo el término de “seguridad cooperativa” (Cancelado, 2015; Lara & Jiménez, 2019; Cabrera & Alarcón, 2021).

Así, la OTAN se empieza a identificar como actor global y aliado en la lucha contra todo lo que afecte la estabilidad del sistema e identifica Estados como Colombia como potenciales socios, dadas sus características, experiencia y capacidades.

Un rasgo de la nueva identidad de Colombia derivada de la política exterior de Santos transversal a lo anterior y que ayuda a explicar la relación con la OTAN, es la diversificación geográfica y la presencia activa en espacios multilaterales, especialmente respecto a la inserción en instituciones internacionales con presencia de Estados con altas capacidades materiales en lo militar (Castro & González, 2015).

Si bien estas decisiones de política exterior estuvieron dirigidas a generar condiciones favorables para la paz y ganar apoyos para la construcción de un Acuerdo, a través de canalización de cooperación (“diplomacia para la paz”), también buscaba posicionar al país como un socio legítimo, autónomo y propositivo en materia de seguridad (“diplomacia para la seguridad”). De ahí el interés de estrechar lazos con organismos como la OTAN; un salto cualitativo importante que le permite al Estado colombiano relacionarse de igual a igual por medio de la interoperabilidad de sus capacidades militares (Lara & Jiménez, 2019; Cabrera & Alarcón, 2021).

Occidental y Centroamérica, y facilitó la inserción del país en el Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica (Ramírez, 2012).

Pasados diez años desde los primeros contactos oficiales y tres desde la ratificación del *IPCP* en 2018, la relación Colombia- OTAN se ha fortalecido. Esto se debe a que existen similitudes y líneas de continuidad con el último gobierno (Iván Duque, 2018-2022) en lo que se refiere a la identidad, los roles e intereses que se han proyectado en materia de seguridad y defensa como parte de la política exterior.

De acuerdo con Vera et al. (2021), dos elementos ayudan a explicar lo anterior: mantener el propósito de proyectar una imagen positiva del país y reconocer los beneficios de la diplomacia para la seguridad, en cuanto al liderazgo internacional en este ámbito. La creencia de Duque era conservar y reforzar el ejercicio efectivo de ese liderazgo global y regional en lo que se refiere a nuevas amenazas, por lo que sus decisiones se dirigieron a concretar los esfuerzos hechos e impulsarlos.

La propia acreditación del país como “socio global” de la alianza da cuenta del compromiso del gobierno Duque de darle continuidad a lo que hizo su antecesor. Al igual que Santos, Duque incluyó en su política de seguridad y defensa el objetivo explícito de “desarrollar una diplomacia para la defensa y seguridad” y, además, consagró como uno de los medios el fortalecimiento de alianzas con Estados con los que Colombia tenga intereses comunes, por medio de la participación de modelos de seguridad cooperativa, haciendo alusión explícita a la OTAN (Ministerio de Defensa Nacional, 2018). Durante este periodo los acuerdos no solo se renovaron por dos años más, sino que se desarrollaron varias actividades derivadas de los compromisos adquiridos, reforzando el relacionamiento y consolidando las identidades e intereses de las partes.³⁴

34 Desarrollo del Programa de Construcción de Integridad del Sector Defensa con la creación de la Dirección para la Aplicación de las Normas de Transparencia del Ejército (Política Dante); Avances en el marco del Programa Comunidad del Centro de Educación y Entrenamiento (PTEC), por medio del reconocimiento en 2019 del Centro Internacional de Desminado de Colombia; la realización en 2019 de un taller liderado por Programa de Ciencia y Paz (SPS) de la OTAN que contó con la presencia de expertos colombiano en tráfico de narcóticos y piratería marítima; la visita a Colombia en 2019 de la Representante Especial del Secretario General de la OTAN para Mujeres, Paz y Seguridad; ese mismo año algunos acercamientos con la División de Seguridad Cooperativa a través de visitas; y la modificación en 2020 de la función de la misión diplomática en Bélgica, quedando como embajada ante ese país, Luxemburgo, la Unión Europea y la OTAN; así como la participación de varios cientos de miembros de las Fuerzas Militares de Colombia en seminarios, talleres, conferencias y cursos organizados por la OTAN (Cabrera & Alarcón, 2021).

Al menos desde la cooperación en seguridad, hay una continuidad en la política exterior de Duque con relación a su antecesor. Se mantiene la identidad de Estado líder, experto y socio, y se privilegia la cooperación como eje de una estrategia amplia de diplomacia para la seguridad. Esto ha contribuido a conservar, concretar y fortalecer el relacionamiento con la OTAN y ha permitido, desde una perspectiva constructivista, la consolidación de las identidades e intereses que fundamentan la asociación.

Desde Uribe hasta Duque (2002-2022), varios factores internos y externos, objetivos y subjetivos, racionales e ideacionales confluyeron e influyeron en cómo Colombia se ve a sí mismo, cómo ve a la OTAN y cómo esta lo identifica (socios o amigos). Los diferentes gobiernos han tomado decisiones de política exterior en seguridad conservando su esencia basada en la instrumentalización de una diplomacia para la seguridad, guiada por una nueva concepción que privilegia la defensa y el mantenimiento de la paz frente a la guerra, y bajo la cual se ha conducido el relacionamiento entre ambas partes.

Con base en esas identidades, se han construido intereses comunes (intercambio de información, experiencias, conocimientos y capacidades para la gestión de amenazas irregulares de alcance global y apoyo a la construcción de paz) formando una estructura de seguridad cooperativa expresada en acuerdos tácitos. En la medida en que este relacionamiento se desarrolla y avanza, se van consolidando esas identidades e intereses de ambos actores como un círculo virtuoso de cooperación en seguridad.

Reflexiones

El análisis de la relación Colombia- OTAN no se puede reducir a la revisión del significado y las implicaciones de los compromisos adquiridos en el marco de una serie de acuerdos suscritos entre las partes. Esto es solo una parte dentro de la revisión de un amplio y complejo proceso de toma de decisiones para desarrollar estrategias y acciones en el que intervienen diferentes actores, factores y variables en distintos niveles y escalas. Para trascender los lugares comunes en los que tradicionalmente cae el estudio de la política exterior, y de esa manera ayudar a abrir la llamada “caja negra”, se debe abordar el asunto de manera holística y el enfoque constructivista convencional de las RI ofrece herramientas útiles de análisis.

Desde el constructivismo, los acuerdos de asociación entre Colombia y la OTAN devienen de un proceso de interacción desarrollado hace una década, por medio de una estrategia diplomática amplia para la seguridad cuyo eje primario ha sido la cooperación. Si bien no ha llevado a la creación de nuevas identidades e intereses, ha contribuido a reforzar y consolidar la imagen que el Estado ha querido proyectar hacia el exterior, como líder y socio-oferente de cooperación en materia de seguridad y defensa, una aspiración previa impulsada por la confluencia de una serie de factores como ideas, percepciones, idiosincrasias y personalidades de los gobernantes de turno, así como hechos políticos concretos a nivel doméstico y sistémico.

La identidad y roles de Colombia no son estáticos, sino que han evolucionado, pasando de Estado problema, beneficiario pasivo de cooperación y aliado de Estados Unidos a ser Estado con vocación de liderazgo, con alcance regional y global, y en esa transformación lo alcanzado con la OTAN ha sido determinante.

Considerando lo incipiente del tema, la complejidad de la materia por la cantidad de variables involucradas y la dificultad de abordarlas todas de manera rigurosa aquí, esta puede no ser una revisión conceptual exhaustiva. Sin embargo, lo planteado brinda una aproximación distinta de un asunto que solo había sido estudiado de manera descriptiva. Es un punto de partida para explorar, desde enfoques alternativos y críticos, cuestiones del acontecer internacional en seguridad y defensa.

Queda abierta una agenda de investigación con líneas de análisis en las que valdría la pena ahondar para comprender elementos particulares y seguir escapando de los lugares comunes; a través del constructivismo o de otras teorías y enfoques de las RRII como los estudios críticos de seguridad, el realismo neoclásico, la teoría crítica, los enfoques feministas, entre otros.

Un elemento que ameritaría profundización es la “deconstrucción de la OTAN” como conjunto heterogéneo de Estados con sus propias particularidades y lo que esto significa para el relacionamiento con Colombia. También resultaría interesante indagar sobre las normas y regímenes internacionales en el modelo de seguridad cooperativo. Igualmente, explorar la existencia o surgimiento de nuevos factores, internos o externos, subjetivos u objetivos,

que provoquen cambios en las identidades e intereses de las partes, y las trayectorias que pueda tomar la asociación a partir de esto en el corto, mediano y largo plazo.

Referencias

- Abella, J., & Torrijos, V. (2020). La diplomacia para la seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional: reflexiones desde el concepto de diplomacia de defensa. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(1), 129-144. <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/4013>
- Adler, E., & Barnett, M. (Eds.). (1998). *Security Communities*. Cambridge University Press.
- Adler, E., & Haas, P. (1992). Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. *International Organization*, 46(1), 367-390. <https://www.jstor.org/stable/2706960>
- Agencia EFE. (2022, 18 de enero). OTAN busca extenderse en la región con “Colombia como peón”: mindefensa venezolano. *El Espectador*. <https://www.elspectador.com/mundo/america/otan-busca-extenderse-en-la-region-con-colombia-como-peon-mindefensa-venezolano/>
- Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown.
- Álvarez, G. (2015, enero-abril). Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior. *Estudios Internacionales*, 47(180), 47-65. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36431>
- Amaya, R. (2017). Las propiedades de la política exterior colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país. En A. Tickner, & S. Bitar (Eds. y Comps.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 39-64). Universidad de los Andes.
- Ardila, M., Carvajal, L., Garay, J., Marín, M., Niño, J., & Puyana, J. R. (2008). *La toma de decisiones de la política exterior colombiana*. Universidad Externado de Colombia.
- Betancourt, R. (2015). Los organismos hemisféricos y regionales en el posconflicto colombiano. En E. Pastrana, & H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el postconflicto* (pp. 317-344). Pontifica Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer.
- Bitar, S. (2017). Las fuerzas armadas en el posconflicto: una renovada preocupación por lo internacional. En A. B. Tickner, & S. Bitar (Eds. y Comps.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp.193-212). Universidad de los Andes.
- Cabrera, F., & Alarcón, M. J. (2021). Colombia como socio global y estratégico de la OTAN: un balance. En E. Pastrana, & S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván*

- Duque: una mirada de sus primeros años (pp. 305-346). CRIES, Fundación Konrad Adenauer.
- Calduch, R. (1993). *La política exterior de los Estados. Dinámica de la Sociedad Internacional*. CEURA.
- Camargo, A. (2020). La construcción de dinámicas de cooperación en seguridad. *Papel político*, 25. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo25.cdcs>
- 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 postconflicto. En E. Pastrana, & H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el postconflicto* (pp. 155-176). Pontifica Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer.
- Carvajal, L. (2008). Academia, teoría y política exterior colombiana: una aproximación desde la economía política. En M. Ardila, L. Carvajal, J. Garay, M. Marín, J. Niño, & J. R. Puyana, *La toma de decisiones de la política exterior colombiana* (pp. 105-136). Universidad Externado de Colombia.
- Carvajal, L. (2012, 18 de julio). De Uribe a Santos: del tropel a la calma en política exterior. *Semana*. <https://www.semana.com/opinion/articulo/de-uribe-santos-del-tropel-calma-politica-exterior/261463-3/>
- Castro, R., & González, P. (2015). Las organizaciones de la arquitectura global y el pos-conflicto colombiano: el caso de la cooperación de la ONU, el Banco Mundial y la OCDE. En E. Pastrana, & H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el postconflicto* (pp. 293-315). Pontifica Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer.
- Colombia formalizó su ingreso a la OTAN y se convierte así en el primer socio global latinoamericano. (2018, 31 de mayo). *France24*. <https://www.france24.com/es/20180531-colombia-otan-bruselas-latinoamerica>
- Colombia, primer país de Latinoamérica en adoptar nuevo mecanismo de cooperación con la OTAN. (2021, 08 de diciembre). *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-primer-pais-de-latinoamerica-en-adoptar-nuevo-mecanismo-de-cooperacion-con-la-otan/202102/>
- Consecuencias de la inclusión de Colombia en la OTAN. (2021, 25 de junio). *TeleSur*. <https://www.telesurtv.net/news/colombia-consecuencias-inclusion-otan-20200624-0042.html>
- Cooper, A., Hocking, B., & Maley, W. (Eds.). (2008). *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?* Palgrave Macmillan.
- Dallanegra, L. (2012, enero-junio). Claves de política exterior de Colombia. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, (54). <http://dx.doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2012.54.56468>
- Deutsch, K. (1974). *El análisis de las relaciones internacionales*. Paidós.
- Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. CEREC.

- Finnemore, M. (1996). Defining State Interest. En *National Interest in International Society* (pp. 1-33). Cornell University Press.
- Flockhart, T. (2014). Changing partnerships in a changing world. En T. Flockhart (Ed.), *Cooperative security: NATO's partnership policy in a changing world. DIIS report 2014:01* (pp. 17-34). Danish Institute for International Studies – DIIS.
- Galeano, H., Badillo, R., & Rodríguez, M. (2019, enero-junio). Evolución de la política exterior de Colombia en el periodo 2002-2018. *Oasis*, (29), 57-79. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.04>
- Garay, C., Cubides, J., & Rondón, F. C. (2019). La OTAN y Colombia: deberes y derechos en el marco de la interoperabilidad. En F. E. Farfán Castro, N. M. Rey Torres, & J. Jiménez Reina (Eds.), *Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Aproximaciones de análisis desde la academia* (pp. 57-86). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.
- Grupo progresista del PARLASUR critica acuerdo Colombia-OTAN. (2018). *MERCOSUR*. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/15205/1/parlasur/grupo-progresista-del-parlasur-critica-acuerdo-colombia-otan.html>
- Jackson, R., Sørensen, G., & Møller, J. (2019). *Introduction to international relations. Theories and approaches* (7ª ed.). Oxford University Press.
- Kaarbo, J. (2003). Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas. *International Studies Review*, 5(2), 156-202. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.5020012>
- Katzenstein, P. (1996). *The culture of national security: Norms and identity in world politics*. Columbia University Press.
- Lara, A., & Jiménez, J. (2019). Análisis situacional del programa individual de asociación y cooperación entre Colombia y la OTAN. En F. E. Farfán Castro, N. M. Rey Torres, & J. Jiménez Reina (Eds.), *Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Aproximaciones de análisis desde la academia* (pp.17-57). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.
- Las claves del acuerdo de Colombia con la OTAN. (2013, 10 de septiembre). *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/las-claves-del-acuerdo-de-colombia-con-la-otan/357294-3/>
- Lozano, A., & González, M. (2018). Diplomacia y teorías de Relaciones Internacionales. En R. Velázquez, S. G. González, & D. H. García (Coords.), *Teoría y práctica de la diplomacia en México: aspectos básicos* (pp. 51-64). Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Nuevo León – UANL.
- Míguez, M. C. (2020). Los factores Internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas. En M. C. Míguez, & L. Morgenfeld (Coords.), *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales* (pp. 21-74) [Proyectos PIP

- CONICET y UBAC y T]. <https://cronicon.net/wp/wp-content/uploads/2020/12/Los-condicionantes-internos-de-la-pol%c3%adtica-exterior.pdf>
- Milner, H. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International relations*. Princeton University Press.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Fortalecemos la Seguridad para dar el salto definitivo hacia la Prosperidad*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2013). *Diplomacia para la Seguridad: la estrategia de Colombia en la lucha contra la DOT* [Diapositivas de PowerPoint]. www.scm.oas.org/pdfs/2013/RM00151S.ppt
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de Defensa y Seguridad – PDS. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Molano, A. (2018, 15 de julio). Latinajos y política exterior. *El Nuevo Siglo*. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/07-2018-latinajos-y-politica-exterior>
- Moore, R. (2014). Partners, the pivot and the Liberal Order. En T. Flockhart (Ed.), *Cooperative security: NATO's partnership policy in a changing world. DIIS report 2014:01* (pp. 73-86). Danish Institute for International Studies – DIIS.
- NATO. (2022). The NATO Science for Peace and Security Programme. Country Flyer 2022 August. Colombia. NATO/OTAN. <https://www.nato.int/science/country-flyers/Colombia.pdf>
- Pastrana, E., & Gehring, H. (2017). *La política exterior colombiana de cara al postconflicto*. Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2012). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En E. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 57-79). Fundación Konrad Adenauer.
- Pérez, M., & Rojas, E. (2012, 21-23 de noviembre). *Debates y perspectivas de la política exterior colombiana en la era Santos*. VI Congreso de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40911/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Pouliot, V., & Cornut, J. (2015). Practice theory and the study of diplomacy: A research agenda. *Cooperation and Conflict*, 50(3), 297-315. <https://doi.org/10.1177/0010836715574913>
- 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>

- Ramírez, C. (2012). Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana. En E. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 211-225). Fundación Konrad Adenauer.
- Reyes, E., & Saiz, E. (2013, 04 de junio). La cooperación entre Colombia y la OTAN genera polémica en el ALBA. *El País*. https://elpais.com/internacional/2013/06/04/actualidad/1370366014_995050.html
- Rojas, D. (2019, enero-junio). La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones. *Oasis*, (29), 7-27. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.02>
- Romero, M. (2016). Colombia refuerza acuerdo de cooperación en seguridad en el Triángulo Norte. *Diálogo Américas*. <https://dialogo-americas.com/es/articles/colombia-refuerza-acuerdo-de-cooperacion-en-seguridad-en-el-triangulo-norte>
- Rosenau, J. (1966). Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. En R. B. Farrell (Ed.), *Approaches to Comparative and International Politics* (pp. 27-92). Northwestern University Press.
- Rosenau, J. (2001). *Along the Domestic- Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press.
- Sánchez, F., & Acosta, C. (2020). Análisis de política exterior. En F. Sánchez, & N. Liendo (Eds.), *Manual de ciencia política y relaciones internacionales* (Capítulo VI, pp. 153-183). Universidad Sergio Arboleda.
- Snyder, R., Bruck, H., & Sapin, B. (1962). *Foreign Policy Decision-Making*. Free Press.
- Sprout, H., & Sprout, M. (1956). *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Center of International Studies, Princeton University.
- Tickner, A. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia* [Análisis]. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12773.pdf>
- Tickner, A., & Borda, S. (2011). Las Relaciones Internacionales de Colombia. Creación, consolidación y producción disciplinar. En S. Borda, & A. Tickner (Comps.), *Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia* (pp. 21-46). Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política – CESO.
- Urueña, R. (2017). La crisis del “club de caballeros”: una reconsideración del respeto al derecho internacional como característica de la política exterior colombiana. En A. Tickner, & S. Bitar (Eds. y Comps.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 65-90). Universidad de los Andes.
- Vera, D., Prieto, P., & Garzón, D. (2021). La política exterior de Iván Duque: ¿cambio en la concepción del rol nacional? En E. Pastrana, & S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros años* (pp. 175-204). CRIES. Fundación Konrad Adenauer.

- Vergara, R. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? *Equidad y desarrollo*, (17), 149-175. <https://doi.org/10.19052/ed.71>
- Wendt, A. (1995). Constructing International politics. *International Security*, 20(1), 71-81. <https://doi.org/10.2307/2539217>
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder. *Relaciones Internacionales*, (1), 1-47. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4828>

