



Reflexión Política

ISSN: 0124-0781

ISSN: 2590-8669

Universidad Autónoma de Bucaramanga

González Parias, Carlos Hernán; Mesa Bedoya, Juan Camilo; Montoya Uribe, Diego Alejandro
La Cooperación Sur-Sur como herramienta de la política exterior colombiana (2010-2015)
Reflexión Política, vol. 20, núm. 39, Enero-Junio, 2018, pp. 84-105
Universidad Autónoma de Bucaramanga

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11058501006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

South-South Cooperation as a tool of Colombian foreign policy (2010-2015)

Sumario

Introducción. Grandes líneas de la política exterior colombiana 1998-2010. Política exterior colombiana 2010-2015. Caracterización y evolución de la Cooperación Sur-Sur en Colombia 2010-2016. Conclusiones.

Resumen

El objetivo principal del documento es caracterizar el rol jugado por la Cooperación Sur-Sur (CSS) en la política exterior colombiana en el periodo 2010-2015. Se parte de la hipótesis de que la mayor participación de la CSS en este periodo, como herramienta de la política exterior colombiana, ha facilitado la constitución del país como un cooperante Sur-Sur emergente, así como una mayor diversificación en la agenda y un aumento en el número de socios internacionales, principalmente en África y el Sudeste Asiático. La política exterior colombiana, desde finales de la década de los 90, estuvo enfocada en convertir al país en un importante receptor de cooperación internacional, dado el narcotráfico y el conflicto armado interno. Sin embargo, a partir del año 2006, se evidencian pequeños cambios de Colombia frente a la cooperación internacional: deja de ser un receptor neto de cooperación (norte-sur) y empieza a tener un rol activo como donante al interior de la CSS. Este proceso se consolida en el periodo 2010-2015.

Palabras Clave: Cooperación Sur-Sur, política exterior, política comercial, cooperante, Colombia.

Abstract

The main objective of this article is to characterize the role of South-South cooperation (CSS) in Colombian foreign policy during the period 2010-2015. The hypothesis that guided this article is that the increase in the participation of South-South Cooperation in this period, as a tool of Colombian foreign policy, has facilitated, not only constituting the country as an emerging South-South aid worker, but also achieve greater diversification in the agenda and increase the number of international partners, mainly in Africa and Southeast Asia. Colombian foreign policy, since the late 1990s, focused on turning the country into an important recipient of international cooperation for drug trafficking and internal armed conflict. However, since 2006, small changes have been observed in Colombia against international cooperation; it ceases to be a net recipient of cooperation (north-south) and begins to play an active role as a donor within South-South Cooperation. This process is consolidated during the 2010-2015 period.

Key Words: South-South Cooperation, Foreign Policy, Trade Policy, Juan Manuel Santos, Colombia.

Artículo: Recibido 6 de diciembre de 2017 y aprobado el 17 de abril de 2018.

Carlos Hernán González Parias: docente investigador, Institución Universitaria Esumer. Magíster en Gobierno, Universidad de Medellín. Estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. ORCID: 0000-0001-6129-8662.

Correo electrónico: carlosheg@gmail.com

Juan Camilo Mesa Bedoya: docente investigador, Institución Universitaria Esumer. Internacionalista Universidad San Martín. Estudiante de Doctorado en Relaciones Internacionales Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina. ORCID: 0000-0001-8495-9988.

Correo electrónico: mesabedoya@gmail.com

Diego Alejandro Montoya Uribe: docente investigador, Institución Universitaria Esumer. Negociador internacional, Universidad Eafit. Magíster en Comercio y Relaciones Internacionales Universidad París 12, París, Francia. ORCID: 0000-0001-7267-9372.

Correo electrónico: diego.montoya@esumer.edu.co.

La Cooperación Sur-Sur como herramienta de la política exterior colombiana (2010-2015)

Carlos Hernán González Parias

Juan Camilo Mesa Bedoya

Diego Alejandro Montoya Uribe

Introducción

El estudio de la política exterior colombiana no ha sido una línea de investigación altamente desarrollada. Como señala Forero (2011), estos estudios fueron inaugurados en la década de los 80 por Gerhard Drekonja (1983) y, posteriormente, por los trabajos realizados por Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian (1989). No obstante, desde inicios del siglo XXI, esta línea de investigación ha contado con un importante desarrollo liderado por académicos como: Arlene Tickner (2007; 2011; 2003), Sandra Borda (2011; 2014), Socorro Ramírez (2005; 2011), Martha Ardila (2005), Roberto González Arana (2004; 2015) y Eduardo Pastrana (2011a).

Buena parte de esta producción académica coincide en tres aspectos. El primero indica que, tradicionalmente, la política exterior del país andino ha estado anclada en la denominada doctrina del *réspice polum* -mirar hacia el norte-, acuñada por el presidente Marco Fidel Suárez (1918-1921), “doctrina según la cual Colombia debía orientar su política exterior hacia Estados Unidos” (Bermúdez, 2010, p.189). Aunque no se desconocen algunos tímidos intentos por materializar la doctrina de *réspice similia*, -mirar a los semejantes- acuñada en los años 70 por el canciller, y luego presidente de la República, Alfonso López Michelsen (Camacho, 2010, p.177), es de destacar que la primera doctrina constituye el rasgo característico y promotor de la política exterior colombiana y de su vinculación en dirección a los Estados Unidos durante las últimas décadas del siglo XX e inicios del XXI.

El segundo aspecto refiere al análisis del proceso de securitización de la política exterior iniciado en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y consolidado durante ambos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010). Este se enmarca en la “internacionalización del conflicto”, el inicio del Plan Colombia y el interés en “vincular la política de seguridad democrática a estrategias concretas de política exterior [...] la inserción del conflicto armado colombiano dentro de la cruzada internacional antiterrorista que lidera Estados Unidos ocupa un lugar privilegiado” (Tickner y Pardo, 2003).

El tercer aspecto abarca el reconocimiento de la existencia, en diferentes grados, de un giro en la conducción de la política exterior colombiana a partir del ascenso de Juan Manuel Santos a la presidencia de la república en 2010. Este giro se traduce en una mayor diversificación de la agenda internacional del país y en la participación más activa en espacios multilaterales, sin relegar, no obstante, a un segundo plano el tema de seguridad.



La literatura reciente analiza y detalla la evidencia que soporta la tesis de un cambio en la conducción de la política exterior. Sin embargo, aún se carece de estudios con mayor especificidad en cuanto al abordaje de características puntuales de la política exterior colombiana y en los que se evidencie el cambio descrito, como, por ejemplo, la Cooperación Sur-Sur (CSS). Por lo tanto, este trabajo, tiene por objeto caracterizar el rol jugado por la CSS en la política exterior colombiana en el periodo 2010-2015. La hipótesis de la que se parte consiste en que la orientación de esta política en tal periodo se caracterizó por los esfuerzos de una ampliación, tanto de la agenda como de los socios internacionales, para lo cual la CSS se ha constituido como una herramienta importante. “La política exterior y la cooperación al desarrollo son áreas de la política pública de un gobierno y un Estado que se proyectan internacionalmente y como tales deben ser analizadas en estrecha relación” (Malacalza, 2014).

La CSS se entiende, tal como señala Rita Giacalone (2016), como una herramienta de la política exterior sustentada en la idea de que la existencia de problemas comunes entre países en desarrollo facilita la cooperación, precisamente con el fin de superar los problemas y lograr un desarrollo mutuo. Por lo tanto, la CSS se respalda en los principios de solidaridad y en la búsqueda del desarrollo, “ya que el donante aspira a convertirse en socio y no benefactor del receptor, porque la asistencia que da implica un beneficio para el donante” (Herbst, 2011, p.67).

En adición, Quadir (2013), con una visión pragmática y basado en el caso brasileño, concibe la CSS como una herramienta política que crea una oportunidad para países socios de trabajar juntos, a fin de alcanzar metas de desarrollo mutuamente acordadas. Esta noción de cooperación se enfoca en promover el desarrollo autónomo basado en las necesidades y prioridades actuales de los países del sur. De esto se desprenden, básicamente, dos tipos de CSS: la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y la

Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD).

La primera de ellas “consiste en el intercambio de experiencias, conocimientos y habilidades o capacidades entre países en desarrollo, como apoyo al logro de sus objetivos económicos y sociales” (Uribe, 2009, p. 18). La segunda corresponde a “aspectos comerciales, de inversión y de cooperación financiera” (Domínguez, 2016, p.66) y “pretende racionalizar, diversificar y dinamizar las corrientes económicas entre países en desarrollo” (Declaración de Colombo, 1976, citado por Xalma y Vera, 2008, p.8).

La estructura de este documento se compone de cuatro partes. La primera consiste en caracterizar la política exterior colombiana del periodo 1998-2010, es decir, tres periodos presidenciales, uno de Andrés Pastrana y dos de Álvaro Uribe, en términos de agenda, estrategias, motivantes y aliados. La segunda parte consiste en identificar los aspectos de continuidad y ruptura entre la política exterior del gobierno de Uribe, con respecto a los cinco años transcurridos del gobierno de Santos. La tercera parte profundiza el análisis específico de la CSS: muestra la evolución, los temas abordados, los espacios multilaterales y los aliados establecidos. La cuarta y última parte brinda una serie de conclusiones referentes a la importancia de la CSS en la reciente política exterior de Colombia.

1. Grandes líneas de la política exterior colombiana: 1998-2010

Andrés Pastrana inicia su periodo presidencial en un contexto caracterizado por unas maltrechas relaciones con los Estados Unidos y por un proceso de escalamiento de la violencia protagonizada por grupos al margen de la ley. En ese contexto, se identificaron como prioridades políticas el restablecimiento de las relaciones colombo-estadounidenses, el fortalecimiento militar e institucional del Estado y la búsqueda de una paz negociada. Estos temas de política interna fueron articulados a la agenda de política exterior. Las car-

acterísticas de la nueva agenda exterior colombiana se empezaron a evidenciar antes de la posesión presidencial de Andrés Pastrana, cuando fue invitado a la casa blanca por el presidente Clinton, dando inicio al restablecimiento de las relaciones bilaterales. En dicha oportunidad, la delegación colombiana expuso una iniciativa denominada estratégicamente “Nuevo plan Marshall para Colombia”, en donde se “buscaba la solidaridad americana al más alto nivel, ante el riesgo de que Colombia se convirtiera en un Estado fallido” (Martínez, 2015).

A principios de 1999, el Gobierno norteamericano envió a Colombia al subsecretario de Estado para asuntos políticos, Thomas Pickering, quien manifestó que, como condicionamiento para el apoyo norteamericano, Colombia debía crear “un plan coherente para la lucha contra el narcotráfico, a lo que el gobierno colombiano accedió sin condiciones” (González, 2004, p.280). Después de meses de trabajo entre delegados colombianos y el equipo de trabajo de Pickering en Washington, es diseñado el Plan Colombia, plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado. La estrategia internacional articulada a los esfuerzos por conseguir la paz fue denominada *diplomacia por la paz*. Tokatlian entiende este concepto como “el manejo deliberado de las relaciones internacionales de un país con el objeto específico de lograr apoyo externo para la resolución de una guerra interna” (1999, p.341).

En el caso particular de Colombia, esta estrategia contaba con un objetivo claro: “internacionalizar el proceso de paz, obtener una mayor cooperación y solidaridad política por parte de los demás países, y conseguir una comprensión objetiva por parte de la comunidad internacional, sobre las características y acciones de los grupos al margen de la ley” (Fernández, 2002). Esto implicaba cambiar la percepción favorable que se tenía, especialmente en países de la Unión Europea, sobre los grupos guerrilleros colombianos y se tradujo en la inclusión de las FARC en la lista de grupos terroristas en el 2002.

La internacionalización de la situación conflictiva de Colombia era inevitable, a causa del escalamiento militar y del discurso anti drogas que prevalecía a nivel internacional. En efecto, “Colombia a lo sumo podía intentar una internacionalización positiva a favor de la paz en vez de una internacionalización negativa derivada de la guerra” (Tokatlian, 1999, p.355). Nunca antes, durante los años del conflicto armado colombiano, formaba este, junto con sus implicaciones y su resolución, parte de la agenda internacional del país, sino que esta problemática era abordada como un tema de política doméstica, porque “toda intervención externa era vista como una injerencia poco \'util o deseable” (Rojas, 2006).

En consonancia con el discurso predominante en la agenda internacional, esto es, el problema de las drogas ilícitas, la política exterior colombiana se encargó de establecer un vinculo directo entre las drogas y la violencia en Colombia. La vinculación de la comunidad internacional y la consecución de su ayuda se basó en el principio de la responsabilidad compartida de los Estados en materia de drogas ilícitas y terrorismo, a saber: asumir el problema de los narcóticos como una situación compleja cuya responsabilidad no solo recae en los países productores, sino también en los consumidores.

La política exterior colombiana, durante el gobierno de \'Alvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), estuvo influenciada por condiciones internas y externas. A nivel interno, el descontento nacional por el fracaso de las negociaciones de paz con las FARC dio paso a la confrontación militar como estrategia para poner fin al conflicto armado. A nivel externo, el contexto posterior al 11 de septiembre, de lucha frontal contra el terrorismo internacional, y el consecuente giro de la política exterior de Estados Unidos cambiaron los términos de interacción entre estos países (Tickner, 2007, p.101).

En términos de internacionalización del conflicto, la política exterior del gobierno de Uribe se presenta como una continuación



de la administración anterior, pero con estrategias diferentes. Por ejemplo, se experimenta el tránsito de una diplomacia para la paz a una diplomacia antiterrorista, que a nivel externo se alinea con la cruzada internacional contra el terrorismo y a nivel interno se articula a la política pública denominada “seguridad democrática”. No obstante, como señala Tickner, “la política de defensa y “seguridad democrática” parte del mismo diagnóstico de la situación colombiana brindado por el gobierno Pastrana a la hora de formular el plan Colombia” (Tickner, 2007, p.102).

Por otra parte, la política de seguridad democrática partía de una concepción de cambio de discurso a nivel internacional: mantenía la tesis de que en el país no existía conflicto armado, sino amenaza terrorista, con el fin de evitar que la comunidad internacional otorgara el estatus de beligerancia a los grupos subversivos y, así, parafraseando a Rojas (2006), se devaluaran políticamente. Esta concepción, en la práctica, también implicaba cambios en las formas de lucha contra estos grupos, como el uso dado al Derecho Internacional Humanitario, al diluir la distinción entre población civil y personas en armas (Tickner y Pardo, 2003). La seguridad se convirtió en el eje central de la política exterior colombiana, sobre la cual gira el proceso de toma de decisiones; se consolidó, entonces, un proceso de “securitización” de la política exterior iniciado en el gobierno de Andrés Pastrana.

Con la articulación del conflicto armado colombiano a la lógica y dinámicas de la guerra contra el terrorismo, se logra, por primera vez, vincular de forma directa a los Estados Unidos en la lucha antisubversiva y transmutar la esencia eminentemente antinarcótica del Plan Colombia a una antiterrorista. Al Plan Colombia se le incorpora el denominado Plan Patriota¹, el cual, hasta la fecha, significó el mayor despliegue militar al sur del país, con el fin de derrotar a las FARC

en una de las zonas de mayor influencia de esta agrupación. Su ejecución significó la presencia de 800 tropas y 600 contratistas norteamericanos.

Entre las actuaciones de política exterior colombiana que evidencian una alineación extrema con los intereses norteamericanos, se encuentran: el apoyo incondicional a la invasión a Irak en 2003, en que Colombia fue el único país latinoamericano con esta postura; la inmunidad jurídica brindada a los ciudadanos norteamericanos en Colombia frente a la Corte Penal Internacional, mediante el “acuerdo de excepción” firmado en 2003; el apoyo al Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), en un contexto político regional caracterizado por la oposición que realizaban presidentes como Luiz Inácio Lula da Silva, Hugo Chávez y Néstor Kirchner, desde sus respectivos gobiernos, y la firma, el 30 de octubre de 2009, del “Acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos”, que permitía el acceso de tropas norteamericanas a siete instalaciones militares en Colombia² y que “si bien [...] fue declarado inconstitucional por parte de la Corte Constitucional de Colombia, le ocasionó un gran costo en términos de aislacionismo y confianza con la región” (González, Mesa y Londoño, 2017, p.280).

Estas actuaciones, centradas en el bilateralismo, generaron el reforzamiento del *respice polum* y la securitización de la política exterior. Por otra parte, ocasionaron una suerte de aislamiento autoimpuesto, expresado en fracturas y recelos en el espacio subregional -caracterizado, a su vez, por la ascensión de gobiernos de izquierda que propendían a una menor injerencia de los Estados Unidos en la región. Además, se presentó una considerable reducción de la presencia diplomática del país: fueron cerradas catorce embajadas y diez consulados; incluso, en zonas vecinas y de influencia natural, como el Caribe, se cerraron cinco embajadas, cinco

¹ 14.000 mil tropas oficiales de ejército colombiano “en un área geográfica de 241.812 kilómetros cuadrados y una población estimada de 1.709.976 habitantes” (CODHES, 2004).

² Las bases aéreas de Palanquero, Malambo y Apíay. Las bases navales de Cartagena y Bahía Málaga. Los fuertes militares de Tolemaida y Larandia (Semana, 2009).

más en Europa, dos en Oceanía, una en Asia y una en África (*El Tiempo*, 2002).

Este autoaislamiento se agudizó con el ataque, el 1 de marzo de 2008, del Ejército colombiano a un campamento de la guerrilla FARC-EP, ubicado en suelo ecuatoriano; esta acción significó una tensión diplomática de envergadura regional. En los gobiernos anteriores, la práctica sistemática de la doctrina *résdice polum* no necesariamente significaba deterioro y tensión con los vecinos regionales, pero este aislamiento autoimpuesto se ve reflejado en un progresivo deterioro de los intercambios comerciales con economías de la región, consideradas socias tradicionales.

El nivel de aislacionismo que experimentó Colombia como costo de su estrecha relación con los EE.UU. fue tal que nuevamente se recordó aquel calificativo resultado de los pocos países en no brindar su apoyo a la Argentina en el contexto de la guerra de las Malvinas; ‘Colombia Caín de América’, incluso, en palabras del entonces presidente venezolano Hugo Chávez ‘Colombia el Israel de América Latina’. (González *et al.*, 2017, p. 280).

El estilo de conducción de los asuntos exteriores se caracterizó por ser altamente presidencialista y personalista, haciendo de esta algo primario y parroquial (Duzán, 2004) y generando un proceso de mayor deterioro y de clientelización del servicio exterior.

La internacionalización del conflicto armado colombiano ha estado estrechamente relacionada con el discurso internacional, especialmente el norteamericano, predominante en cierto periodo. Antes del 11 de septiembre de 2001, el discurso se concentraba en la lucha contra la producción de drogas; después,

en la lucha contra el terrorismo. Una de las consecuencias negativas del *résdice polum*, como el practicado por Colombia, consiste en que se genera un alto condicionamiento de la agenda a los vaivenes de la política exterior norteamericana. Así, una de las cualidades de la política exterior colombiana ha sido la capacidad de adaptar un tema de política interna, como es el conflicto armado, a las dinámicas centrales de la agenda norteamericana, con el fin de no perder su apoyo. Con el gobierno de Andrés Pastrana adquiere un carácter más visible, se comienza a hablar de una internacionalización del conflicto armado y, al final de su mandato, se permiten niveles mayores de injerencia norteamericana en los asuntos internos del país. Este proceso se consolida en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en que dicha injerencia, como lo señala Arlene Tickner (2007), es “intervención por invitación”.

En el contexto de agudización del conflicto interno, Colombia se convierte en un receptor neto de cooperación internacional. Procesos como el de Londres-Cartagena-Bogotá³ y las actuaciones del denominado G-24, grupo de países donantes y agencias de las Naciones Unidas, contribuyeron a este objetivo. En este periodo existían actividades de CSS por parte de Colombia. Incluso, se contaba con un conjunto de convenios marco y acuerdos bilaterales con casi todos los países latinoamericanos, excepto con Nicaragua, y también con países de otros continentes, como Egipto, India, Indonesia, Malasia y Marruecos. Existían básicamente tres formas de cooperación: los convenios básicos de cooperación técnica y científica, los acuerdos de cooperación económica, científica y técnica y los convenios de cooperación técnica y científica, para un total de 25 acuerdos suscritos entre la década de los 70 hasta el 2001. Entre el 2001 y el 2009 Colombia destinó, para actividades de

³ La “Declaración de Londres (10 de julio de 2003) se convirtió en un primer marco e instrumento de referencia en las relaciones Gobierno - sociedad civil - comunidad internacional. La Declaración de Cartagena (3 de febrero de 2005) reafirma el proceso iniciado en Londres y enfatiza la necesidad de mantener el análisis y acompañamiento de la comunidad de cooperantes a la realidad colombiana. Las Declaraciones de Consensos de Organizaciones de la Sociedad Civil Colombiana (Cartagena, 2 de febrero de 2005 y 2-3 febrero 2007) constituyen un logro en la concertación a nivel de la sociedad civil colombiana y ha sido acogido favorablemente por los cooperantes y el Gobierno colombiano en la Declaración de Cartagena, como contribución importante en la construcción de un diálogo hacia la paz. La Declaración de Bogotá (noviembre del 2007), durante la tercera conferencia internacional” (Tassara, 2013, p.11).

CSS, un promedio anual de USD 0.37 millones (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2013a). (Ver Tabla 1). El año 2006 se identifica con un punto de inflexión para la CSS de Colombia. En ese año, se presenta un redireccionamiento, expresado en el desarrollo “de acciones más pertinentes, alineadas a las necesidades de los países receptores (cambio de un enfoque de oferta a uno de demanda) y a una mayor integralidad, proyectos de mayor impacto que vinculan diferentes actividades y modalidades de cooperación” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2013a).

2. Política exterior colombiana: 2010-2015

La literatura especializada que aborda la política exterior de Juan Manuel Santos coincide en señalar un giro con respecto a su antecesor (González *et al.*, 2017; Borda, 2014; Crespo, 2012; Dallanegra, 2012; Ramírez, 2011; Pastrana, 2011a). También buena parte coincide en señalar la permanencia del *réspice polum* como doctrina de conducción de la política exterior. Se observa una amplitud en temas de la agenda, una diversificación de socios, un re establecimiento de relaciones cordiales con Suramérica y un mayor uso del multilateralismo, todo dentro de los márgenes de actuación que no generen un desalineamiento con los Estados Unidos.

Las primeras actuaciones de la política exterior colombiana bajo el mandato de Juan Manuel Santos se concentraron en reinserar al país en las dinámicas políticas suramericanas. Por una parte, el restablecimiento de las relaciones con vecinos y socios comerciales naturales, como Venezuela y Ecuador, a pesar de las posibles diferencias políticas e ideológicas existentes, daba visos de una política exterior pragmática. Por otra parte, estrechaba relaciones con países de la región, con visitas realizadas, una vez electo, a los jefes de Estado de Chile, Perú, Argentina, Panamá, Costa Rica, México y Haití (González *et al.*, 2017). Explica muy bien Ramírez (2011) esta

nueva orientación al señalar que Colombia “busca abrirse hacia la región y el mundo, más que pretender que la región y el mundo se ocupen de los problemas internos de Colombia, como lo procuraba su antecesor” (p.79).

La reorientación de la conducción de los asuntos exteriores y el acercamiento a la región le permitieron a Colombia sumar los votos de países como Cuba, Venezuela, Brasil y Ecuador, para hacerse con uno de los dos asientos no permanentes a los cuales tiene derecho América en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para el periodo 2011-2012 (Bermúdez, 2013). Se utilizó este espacio para realizar propuestas como la transformación de la operación de paz en Haití en una acción que condujera efectivamente al desarrollo y a resultados concretos contra la pobreza en este país (Ramírez, 2011).

Estas actuaciones de la política exterior son sustentadas y respaldadas con un cambio de discurso de la autopercepción del país y de la imagen que se pretende proyectar hacia la comunidad internacional. El discurso exterior de las administraciones anteriores mostraba a Colombia frágil, cercana a un Estado fallido, similar a los del cuerno africano, una institucionalidad débil, una amenaza a la seguridad y estabilidad regional, un Estado incapaz de resolver sus problemas sin la urgente ayuda de la comunidad internacional. “Colombia como un lugar donde confluyan todos los problemas más acuciantes del sistema internacional: el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen organizado, la violencia en todas sus posibles formas, etc.” (Borda, 2014b, p. 29). Con Santos, se identifica un discurso internacional renovado que muestra, en palabras de él, a una “nueva Colombia”, a fin de proyectar una política exterior activa, multilateral y diversificada en temas de agenda. En esa línea se encuentran: el intento fallido de mediar en el conflicto entre Palestina e Israel; la membresía no permanente del consejo de seguridad de la ONU, 2011-2012; la mediación en la crisis de Honduras, a causa de la destitución del presidente Manuel Zelaya; la obtención de la Secretaría General

de la Unasur en dos oportunidades, 2011-2012 con María Emma Mejía y 2014 con el ex presidente Ernesto Samper; el intento de liderar el grupo CIVETS⁴ y la obtención de la Secretaría General de la Asociación de Estados del Caribe, con Alfonso Múnera Cavieda en 2012 (Bermúdez, 2010).

Destaca también, el rol jugado por Colombia en la agenda post 2015, haciendo alusión al fin de la agenda trazada en la declaración del milenio del año 2000. Colombia estuvo presente de forma permanente en el grupo abierto de trabajo para la definición de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), realizando propuestas como: articular y definir los objetivos al tablero universal, el cual contaría con un gran espectro de desafíos/oportunidades del desarrollo, con el fin de ser relevante para países en desarrollo como países desarrollados (Cancillería de Colombia, 2015). Otro aporte de Colombia ha sido el de incorporar un enfoque modular, el cual permite no tomar a los objetivos de forma aislada sino de forma holística, permitiendo así una visión más compleja y la construcción de estrategias más eficientes para su cumplimiento (González *et al.*, 2017, p. 284).

En materia de lucha contra las drogas ilegales, resalta el intento del gobierno de incorporar en la agenda internacional un debate sobre la eficacia de la tradicional estrategia contra este problema, la que el mismo Juan Manuel Santos denomina “estrategia fallida en contra de los narcóticos ilegales” (Borda, 2014a, p.333). Asimismo, un hecho no vinculado a la política exterior, pero que contribuyó a la cercanía con la región, como indica Ramírez (2011), fue el fallo de la Corte Constitucional colombiana que consideró inválido,

por vicios de procedimiento, el acuerdo de cooperación militar entre Colombia y los Estados Unidos; el presidente Santos, con la posibilidad de iniciar nuevamente el trámite correspondiente, declinó de ella.

A pesar del giro evidente, tanto en temas de la agenda, el discurso y la forma de conducir los asuntos exteriores, no se ha presentado una suerte de “desecuritización”. Se ha presentado un cambio parcial en la relación entre seguridad nacional y política exterior, se ha moderado el discurso, pero aún persiste una orientación antiterrorista. Se identifica, en cambio, una transformación de una securitización bilateral y personalista con alta injerencia del ejecutivo, a una más diplomática y multilateral.

Con respecto a la cooperación internacional para el desarrollo, se observa un doble rol de la política exterior colombiana. Por una parte, continúan los esfuerzos por seguir siendo un importante receptor, especialmente de cara al eventual proceso de posconflicto, tal como se observa en la Figura 1. Por otra parte, hay un reforzamiento de las relaciones de CSS que muestra al país como un donante emergente.

No se pretende señalar que la práctica de la CSS por parte de la política exterior colombiana date exclusivamente de este periodo de gobierno, pues desde décadas atrás se identifican diversos instrumentos y prácticas de este tipo de cooperación. Sin embargo, sí cobra mayor relevancia como herramienta de la política exterior, en medio de la turbulencia diplomática y el aislamiento autoimpuesto en el cual se encontraba Colombia, con el fin de ampliar la agenda, de establecer y reestablecer relaciones y de ser un jugador más activo en la escena internacional.

3. Caracterización y evolución de la Cooperación Sur-Sur en Colombia 2010-2016

⁴ Acrónimo creado para referirse a un conjunto de economías con buenas perspectivas futuras. Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. Si bien contó inicialmente con eco a nivel internacional, especialmente en Colombia, es un proyecto frustrado dado las diferencias culturales, geográficas y comerciales entre sus miembros.



El Gobierno colombiano asume la importancia de la CSS en dos sentidos: de forma filosófica y de forma pragmática. En el primer sentido, la entiende como un instrumento de política exterior que promueve la generación de agendas positivas y el intercambio de conocimientos y experiencias entre países en desarrollo, una cooperación apoyada “en la horizontalidad, la solidaridad, el interés y beneficio mutuo, encaminada a afrontar conjuntamente los desafíos del desarrollo y a apoyar las principales prioridades de los países involucrados” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2013b). En un sentido pragmático, como un mecanismo capaz de establecer y dinamizar relaciones de comercio e inversión entre países en desarrollo.

3.1. Marco Institucional y legal de la Cooperación Sur-Sur en Colombia.

En el marco institucional en el cual se sopor- ta la actual estrategia de cooperación interna- cional para el desarrollo, particularmente la CSS, se destacan: los Lineamientos de la política exterior Colombiana (2010); el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014); la Es- trategia Nacional de Cooperación Interna- cional (ENCI) 2012-2014, Decreto 4152 de 2011, que crea la Agencia Presidencial de Co- operación Internacional de Colombia (APC); los Lineamientos para la Cooperación Sur- Sur; el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la hoja de ruta para la co- operación 2015-2018.

El giro, que desde la política exterior de Colombia se le da al uso de la cooperación internacional para el desarrollo, parte del de- seo de no ser exclusivamente un receptor y convertirse en un importante oferente. Esto se ve inicialmente plasmado en el año 2010 en los denominados “Lineamientos de política exterior de Colombia”, en donde se manifiesta que “Tras años de ser un país receptor de ayuda internacional, Colombia se consolida como un país oferente en cooperación. Su ex-periencia será de utilidad en temas donde ha desarrollado una gran capacidad técnica y

operativa” (Ministerio de Relaciones Exterio- res, 2010). En estos lineamientos por primera vez se expresa, explícitamente, la estrategia de utilizar la CSS como una herramienta de la política exterior colombiana. Se identifica la CSS como un mecanismo para fortalecer los ejes estratégicos para el logro de la pros- peridad democrática y la construcción de una nueva Colombia. Así, como objetivo general, se establece intensificar la cooperación trian- gular y por regiones, para aumentar la oferta colombiana, e incrementar, por medio de la CSS, los lazos con África (Ministerio de Rela- ciones Exteriores, 2010).

Tales lineamientos de política exte- rior toman carácter de política de gobierno al ser plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014. En el capítulo *Relevancia Internacional*, uno de los objetivos es “Fortalecer y diversificar la cooperación internacional” y la CSS es un medio para for- talecer el acercamiento a regiones de interés, para, por un lado, fortalecer los vínculos exis- tentes con América latina y el Caribe y, por otro, establecer relaciones de cooperación con regiones como África y Asia. Posteriormente, lo señalado en el PND se instrumentaliza por medio de la Estrategia Nacional de Coopera- ción Internacional (ENCI) 2012-2014.

Por medio del Decreto 4152 de 2011, se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Interna- cional de Colombia (APC), una entidad propia del ejecutivo exclusivamente dedicada a temas de cooperación, que reemplaza a la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional. En este sentido, es importante aclarar que elevar el tema de cooperación internacional al nivel de agencia presidencial es un claro signo de la importan- cia y relevancia que la misma comienza a tener dentro de la estrategia de política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos. Hasta ese entonces, la cooperación internacional había estado relegada, en un primer momento, al Departamento Nacional de Planeación (1989), como una división especial de cooperación técnica; en un segundo momento, a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, en

el mismo departamento (1997); en un tercer momento, esta agencia es adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores (2003); en un cuarto momento, se convierte en una coordinación que depende de una agencia presidencial, teniendo sobre todo un objetivo más misional que estratégico (2005); en un quinto momento, es elevada a la ya mencionada categoría de Agencia Presidencial, por lo que tiene connotación de entidad gubernamental. La agencia tiene por objetivo:

Gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación Internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo. (Presidencia de la República, 2011).

Posteriormente, son creados los Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur (2013b), los cuales siguen la lógica de lo establecido en los documentos previos. Estos lineamientos clasifican en dos tipos las regiones de destino de la CSS colombiana: regiones prioritarias y nuevas regiones. Del primer tipo son las regiones de América Latina y la cuenca del Caribe, con las que se pretende fortalecer y consolidar las existentes relaciones de CSS; estas regiones, además, coinciden con la zona natural de influencia de la política exterior colombiana. Del segundo tipo son las regiones no tradicionales para Colombia, Asia, África y Eurasia, con las que se pretende establecer vínculos para lograr nuevos mercados y, especialmente, como plataforma de impulso para el ingreso de Colombia a espacios multilaterales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y al Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC). Además, se definen las estrategias y los mecanismos de acceso a la CSS para cada una de las regiones identificadas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 no presenta ruptura alguna con respecto a la dinámica y estrategia de la CSS como piedra angular de la política exterior de Colombia. Antes bien, refuerza las metas y objetivos trazados y logrados durante el cuatrienio anterior. Se propende a la consolidación de las relaciones de CSS en las regiones mencionadas y se identifica la necesidad del diseño y ejecución de una hoja de ruta específica para la cooperación internacional en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

La hoja de ruta no sólo se sustenta en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo sino también en la política exterior, en un eventual posconflicto, en los cambios en fuentes, en los tipos de cooperación que conlleva ser un país de renta media alta y en las directrices de la APC-Colombia. La CSS continúa siendo una herramienta de la política exterior elevada a objetivo estratégico, pues “al compartir conocimiento de alto valor contribuimos a la política exterior del país al mismo tiempo que generamos beneficios tangibles para el desarrollo de Colombia y nuestros socios en la cooperación sur-sur y Triangular” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2015a).

En este punto es importante destacar que Colombia, a pesar de ser un país de renta media alta, goza de una condición como “país de atención especial”, dada la larga situación de conflicto armado interno. Por esto, durante años, se ha posicionado como uno de los mayores receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo en Latinoamérica y América del Sur (Duarte, González y Mesa, 2017), por lo que la CSS también puede verse como una forma de prever los cambios, de cooperantes, montos y tipos que puede generar para Colombia el posconflicto.

Los cambios experimentados por el marco institucional y legal de la cooperación internacional en Colombia permiten concluir que sus objetivos son consolidar al país como receptor de cooperación, tanto con los donantes tradicionales como con nuevos, y hacer de Co-



lombia un importante cooperante regional, como herramienta de la política exterior.

3.2. Evolución de la Cooperación Sur-Sur en Colombia 2010-2016.

La estrategia de CSS de Colombia se divide inicialmente en el reconocimiento de dos áreas: las prioritarias y el resto del mundo. En las primeras, se agrupa toda aquella cooperación con destino a Suramérica, Mesoamérica y el Caribe. En el resto del mundo, la CSS se focaliza especialmente en África y Asia, aún más en el Sudeste Asiático. (Ver Tabla 2). Los mecanismos empleados en las áreas prioritarias son acuerdos bilaterales firmados a lo largo del tiempo (comisiones mixtas de cooperación técnica y científica, comisiones de vecindad, comisiones culturales, educativas y deportivas), los diferentes espacios de integración regional a los cuales pertenece el país, alianzas estratégicas y estrategias regionales. Con respecto a las demás regiones, los mecanismos de acercamiento son básicamente los acuerdos bilaterales y las estrategias regionales diseñadas por la APC-Colombia, como es el caso de Estrategia África y la del Sudeste Asiático, y espacios multilaterales, como el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (Focalae).

Dentro de los cuatro mecanismos empleados, se destacan las alianzas estratégicas y las estrategias regionales por su naturaleza innovadora. Las estrategias regionales permiten la identificación de soluciones comunes, dando un valor agregado y eficiencia a la ejecución de los diferentes programas de CSS, también permiten incluir un mayor número de actores y agrupar las demandas de varios países en una región (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2015a), tal como permite apreciar la Tabla 1 en la columna de áreas de acción. La implementación de estrategias regionales data del redireccionamiento de la CSS iniciada en el 2008 y la primera iniciativa fue con los países de la cuenca del Caribe, logrando su consolidación en el año 2010.

Gracias a sus buenos resultados, se crean mecanismos similares para las demás regiones. Por su parte, las alianzas estratégicas consisten en acuerdos entre el país, representado por la APC-Colombia, con socios de naturaleza pública, privada, sociedad civil, comunidad internacional o académica, “buscando incrementar la cooperación sur-sur y triangular y potencializar el intercambio de aprendizajes que verdaderamente agreguen valor, en áreas clave del desarrollo del país” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2015a).

En lo referente a instrumentos empleados para ejecutar los diferentes proyectos de CSS, el factor común de todas las áreas de acción son las ferias de conocimiento, entrenamiento o capacitaciones, las actividades de campo, talleres y visitas por parte de expertos.

Desde que la CSS es asumida por parte del gobierno colombiano como una herramienta de política exterior y un medio de diversificar socios y agendas, se registra un importante crecimiento en el número de países con los cuales Colombia se relaciona por medio de esta cooperación. Para el 2010 se contaba con 28 países, especialmente de la región latinoamericana y la cuenca del Caribe, en el 2015 se finalizó con un total de 74 Estados a donde llega la CSS colombiana, un crecimiento del 250 % en cinco años (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2016). (Ver Tabla 3).

El crecimiento en el número de Estados se debe en buena medida a las diferentes estrategias regionales implementadas por la APC-Colombia. En el 2015, del total de recursos destinados a la CSS, un 35 % fue a Centro y Suramérica, un 18 % al Caribe, 15% a Oriente Medio y África y un 26% a Eurasia.

La implementación de los diferentes objetivos y estrategias descritas se traduce en un incremento de recursos económicos, tal como se puede apreciar en la Figura 3. En el periodo analizado en esta figura, se observan dos años coyunturales en los cuales cambia la tendencia en cuanto a recursos destinados a la CSS. El primero es el 2010, en donde, con

respecto al año anterior, se ve un incremento superior al 700 %. Esto se debe a los recursos destinados para atender la crisis humanitaria en Haití a causa del terremoto del 12 de enero del mismo año. Por lo tanto, al año siguiente, 2011, bajo el gobierno de Santos, se evidencia un aumento significativo con respecto a la tendencia de recursos destinados a la CSS, antes del imprevisto de Haití.

El segundo año de mención es el 2011, cuando es creada la APC-Colombia con el ánimo de materializar y dirigir tanto la estrategia de cooperación internacional en calidad de receptor, como también de hacer de la CSS una importante herramienta de la política exterior del país. Por lo menos, en lo que respecta a destinación de recursos se ve un aumento importante. En el periodo 2002-2010, se destinó anualmente para CSS un promedio de USD 0.94 millones *versus* un promedio anual de USD 6.30 millones en el periodo 2011-2016. (Ver Tabla 4).

Como se señaló anteriormente, la CSS como estrategia de política exterior colombiana pretende ser un complemento a la política comercial del país, que, por medio del establecimiento de este tipo de relaciones, se logre sentar las bases del establecimiento de nuevos socios comerciales y mayor número de destinos a las exportaciones nacionales.

En ese sentido, la Tabla 4, evidencia un importante crecimiento en el intercambio comercial entre Colombia y las regiones en donde, en los últimos años, se han establecido relaciones de CSS. Son Eurasia y Asia las regiones con más dinamismo: se duplica el intercambio total en la primera y, casi, se triplica en la segunda. Respecto de África, si bien se ha experimentado un crecimiento, este ha sido más tímido y retraído que con las demás regiones. (Ver Tabla 5).

Se ha experimentado un crecimiento significativo, tanto en millones de USD como en la participación de las exportaciones colombianas al mundo. Sobresale el crecimiento hacia el continente asiático, especialmente a los países de la cuenca del Pacífico, los cuales, en su conjunto, son en la actualidad el

segundo destino de las exportaciones colombianas, solo superado por los Estados Unidos. (Ver Tabla 6). En esa vía, las importaciones también han experimentado un dinamismo. A pesar de una reducción de las provenientes de África, hay un crecimiento significativo en las de las regiones de Eurasia y Asia. (Ver Tabla 7).

Finalmente, se destaca una mejoría sustancial en la balanza comercial de Colombia con las regiones de África y Eurasia en el periodo 2011-2015: se duplica y triplica, respectivamente, el superávit ya existente con estas regiones. Para el caso de Asia, es evidente el aumento del intercambio comercial, en el que el déficit ha aumentado gracias al crecimiento de las importaciones provenientes de países como China, India, Tailandia, Vietnam, Indonesia y Malasia, que han casi duplicado las importaciones registradas en el periodo 2002-2005.

Con respecto a los países asiáticos de la cuenca del Pacífico, es de destacar que, por medio de la CSS, Colombia ha logrado acercarse a siete de los nueve países miembros del Foro de Cooperación Económico del Asia-Pacífico (APEC), considerados países en vía de desarrollo (Indonesia, Filipinas, China, Tailandia, Malasia, Singapur y Vietnam). Este relacionamiento puede resultar estratégico si se tiene en cuenta que Colombia, desde 1995, ha solicitado admisión como miembro pleno a dicho foro, la cual ha sido aplazada tras la decisión de no aceptar temporalmente nuevos miembros. No obstante, el ingreso tanto a la OCDE como al APEC se constituye como objetivo importante de la actual política exterior colombiana.

Finalmente, en el lustro de análisis, también se observa un fortalecimiento de las relaciones diplomáticas y políticas con algunos de los países de estas regiones no tradicionales para la política exterior colombiana. Se han celebrado diferentes instrumentos bilaterales, tales como la exención de visas para diplomáticos y turistas, para la promoción y protección de inversiones bilaterales, para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el impuesto so-



bre la renta, con países como Ghana, Egipto, Georgia, Indonesia, China, Tailandia, Singapur, India, Myanmar, Vietnam, Líbano, Turquía. Sobresale el inicio de las negociaciones con este último país para la eventual firma de un tratado de libre comercio (TLC).

Conclusiones

La CSS, como estrategia de política exterior por parte de Colombia, se encuentra articulada a la política comercial. Se pretende que el establecimiento de este tipo de relaciones cooperativas sirva de base y allane el camino para lograr resultados pragmáticos, como el establecimiento de nuevos socios comerciales y mayores destinos a las exportaciones nacionales. Se evidencia un importante crecimiento de las exportaciones colombianas hacia las regiones con las cuales, en los últimos años, se han establecido relaciones de CSS, en términos de millones de USD, tanto como de las exportaciones colombianas al mundo. Sobresale el crecimiento en el continente asiático, especialmente en los países de la cuenca del Pacífico, segundo destino de las exportaciones colombianas, superado solo por los Estados Unidos.

La principal cualidad de la política exterior colombiana, desde finales de los 90, ha sido su capacidad para adaptar asuntos meramente domésticos, como el conflicto armado interno y el tráfico de drogas, a la agenda internacional, principalmente la estadounidense. A través de la Diplomacia por la Paz, se buscó cambiar la percepción que tenía la comunidad internacional sobre los grupos guerrilleros; asimismo, Colombia estableció una relación directa entre el narcotráfico y la violencia, tal que la responsabilidad también recaía en los países consumidores. En el 2001, la lucha antidrogas mutó hacia una lucha frontal contra el terrorismo como consecuencia del giro en la política exterior estadounidense a raíz de lo ocurrido el 11 de septiembre de ese mismo año. La seguridad se convirtió entonces en la piedra angular de la política exterior colombiana. En este contexto,

Colombia se fue consolidando como un receptor neto de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a pesar de ser considerado un país de renta media alta.

Desde la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia, se ha mantenido siempre el *réspice polum* como doctrina conductora de la política exterior colombiana. Sin embargo, ha habido un giro notable con respecto a su antecesor: amplitud en temas de la agenda, diversificación de socios, reestablecimiento de relaciones cordiales con Suramérica y mayor uso del multilateralismo. Todo esto, dentro de los márgenes de actuación que no generen un desalineamiento con los Estados Unidos. Buena parte de estas actuaciones de la política exterior colombiana se encuentran fundamentadas en un cambio del discurso de autopercepción del país y de la imagen que pretende proyectar hacia la comunidad internacional. Es un discurso internacional renovado, muestra una “nueva Colombia”, como respaldo a una política exterior activa, multilateral y diversificada en temas de agenda, cuya base reside en la CSS.

No obstante, lo anterior no cierra las puertas a la posibilidad de llevar a cabo una política exterior diversificada y con ciertas características de *réspice similia*; las dos orientaciones no son antagónicas ni mutuamente excluyentes. El ejercicio de una política exterior con una orientación hacia el *réspice similia* no implica directamente confrontación con los Estados Unidos. Por lo tanto, en la actual política exterior colombiana conviven ambas doctrinas. Esta afirmación puede dar paso a una futura investigación en donde la política exterior colombiana, como política pública, no sea abordada como un cuerpo unificado y monológico, sino como un conjunto de políticas exteriores.

Con respecto a la cooperación internacional, sería equivocado señalar que la práctica de la CSS por parte de la política exterior colombiana data exclusivamente del gobierno de Santos. Sin embargo, a partir del 2010, cobra mayor relevancia con el fin de ampliar la agenda, de establecer y reestable-

cer relaciones y ser un jugador más activo en la escena internacional. Se observa un doble rol de la política exterior colombiana. Por una parte, continúan los esfuerzos por seguir siendo un importante receptor, especialmente de cara al eventual proceso del posconflicto. Por la otra, hay un reforzamiento de las relaciones de CSS que muestra al país como un donante emergente.

La estrategia de CSS de Colombia se divide en el reconocimiento de dos áreas: las prioritarias y el resto del mundo. En las primeras, se agrupa toda aquella cooperación con destino a Suramérica, Mesoamérica y el Caribe. En el resto del mundo, la CSS se focaliza especialmente en África y Asia (especialmente en el sudeste asiático). Desde que la CSS es asumida como una herramienta de política exterior, se evidencia un importante crecimiento en el número de países con los cuales Colombia se relaciona por medio de esta cooperación. Para el 2010, se contaba con cerca de 28 países, especialmente de la región latinoamericana y la cuenca del Caribe, el 2015 se finalizó con un total de 74 Estados donde llega la CSS colombiana, un crecimiento de cerca del 250 % en cinco años. El crecimiento en el número de Estados se debe, en buena medida, a las diferentes estrategias regionales implementadas por la APC-Colombia. Los programas y actividades que realiza Colombia por medio de la CSS en las diferentes regiones, se enmarcan dentro de la denominada Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.

Por medio de la CSS, Colombia ha logrado acercarse a siete de los nueve países miembros del Foro de Cooperación Económico del Asia-Pacífico (APEC), considerado uno de los objetivos puntuales dentro de las estrategias de la actual política exterior colombiana. Igualmente, también se observa un fortalecimiento de las relaciones diplomáticas y políticas con algunos de los países de estas regiones no tradicionales para la política exterior colombiana.

Tabla 1. Actividades de Cooperación Sur-Sur de Colombia en el periodo 1970-2009.

Países	Tipo de cooperación
Argentina, Chile, México, Perú	Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica
Bolivia, Brasil, Egipto, Guyana, Indonesia, Marruecos	Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica
Barbados, China, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala,	Convenio de Cooperación Técnica y Científica
Honduras, India, Jamaica, Malasia, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay	

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia presidencial de cooperación internacional de Colombia (2013b).

Tabla 2. Estructura de la CSS en Colombia.

Regiones de cobertura de la CSS Colombia	Mecanismos empleados	Áreas de acción	Instrumentos
Regiones prioritarias	América Latina	Bilaterales y Alianzas estratégicas. Estrategias Regionales e Integración Regional: OEA, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (Focalae), Asociación de Estados Americanos (AEC), Comunidad de Estados del Caribe (Caricom), Comunidad Andina de Naciones (Can), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac), Sistema de Integración Centroamericano (Sica).	Bilingüismo, Educación técnica, Gestión del Riesgo, seguridad alimentaria, movilidad académica, cultura, media ambiente, Promoción Social, gestión de calidad, servicios públicos, gobernabilidad local, seguridad, apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.
Demás Regiones	Cuenca del Caribe		Ferias de conocimiento, entrenamiento o capacitaciones, actividades de campo, talleres, visitas por parte de expertos.
	Asia	Bilaterales.	Generación de ingresos, seguridad integral, protección y promoción
	África y oriente medio	Estrategias Regionales: Estrategia África y la del Sudeste Asiático, Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (Focalae).	social, cultura, educación y deporte, innovación en el sector agrícola, cambio climático, gestión pública y buen gobierno, atención integral a víctimas, reintegración y memoria histórica.
	Europa del Este		

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia presidencial de cooperación internacional de Colombia (2013b).

Tabla 3. Proyección 2010-2015 países beneficiados de CSS por Colombia.

Línea base 2010	Meta 2014	Realmente beneficiados al termino del 2014	Total beneficiados hasta 2015
28	50	57	74

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia presidencial de cooperación internacional de Colombia (2013b).

Tabla 4. Total, de intercambio comercial de Colombia (X+M) con las nuevas regiones de cobertura de la CSS (miles de USD).

Región	Periodo 2002-2010	Periodo 2011-2015	Crecimiento
África	1.723.905	1.960.278	14%
Eurasia	3.388.049	6.943.256	105%
Asia	38.451.478	91.249.827	137%

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Económica para América Latina (2016) y DANE (2017).

Tabla 5. Exportaciones totales colombianas con destino a las nuevas regiones de cobertura de la CSS (miles de USD) y participación en total (2002-2005 y 2011-2015).

Región	Periodo 2002-2010	Periodo 2011-2015	Crecimiento entre periodo	Participación en total	Participación en total
				de Exportaciones (2002-2010)	de Exportaciones (2011-2015)
África	989.912	1.418.012	43%	0,43%	0,53%
Eurasia	1.849.759	4.180.925	126%	0,81%	1,57%
Asia	7.587.905	29.171.902	284%	3,33%	10,94%

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Económica para América Latina (2016) y DANE (2017)

Tabla 6. Importaciones totales colombianas con destino a las nuevas regiones de cobertura de la CSS. (miles de USD) y participación en total (2002-2005 y 2011-2015).

Región	Periodo 2002-2010	Periodo 2011-2015	Crecimiento entre periodo	Participación en total	
				de Importaciones Colombianas (2002-2010)	Participación en total Colombianas (2011-2015)
África	733.993	542.266	-26 %	0,33 %	0,20 %
Eurasia	1.538.290	2.762.331	80 %	0,69 %	1,00 %
Asia	30.863.573	62.077.925	101 %	13,89 %	22,41 %

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Económica para América Latina (2016) y DANE (2017)

Tabla 7. Balanza comercial de Colombia respecto de las nuevas regiones de cobertura de la CSS (miles de USD).

Región	Periodo 2002-2010	Periodo 2011-2015	Variación
África	255.919	875.746	242 %
Eurasia	311.469	1.418.594	355 %
Asia	-23.275.668	-32.906.023	-41 %

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Económica para América Latina (2016) y DANE (2017)

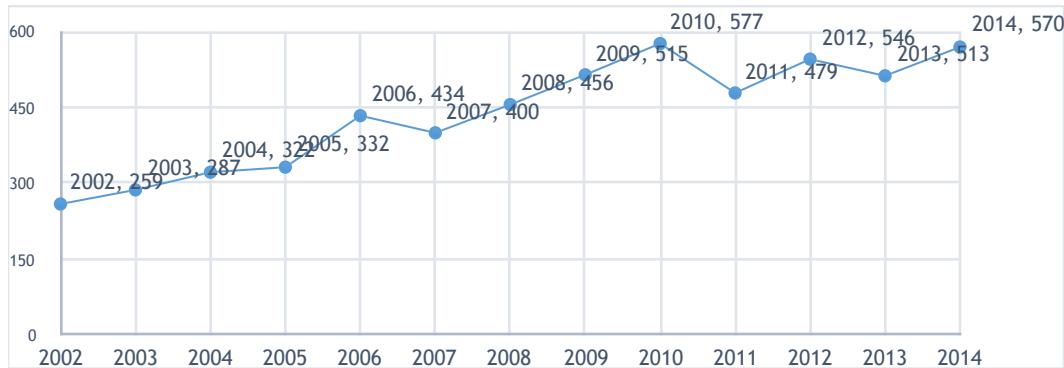


Figura 1. Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) captada por Colombia 2002-2014 (Millones de USD)

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia presidencial de cooperación internacional de Colombia (2013b) y Baracaldo (2015).



Figura 2. Países con lo que Colombia desarrolla CSS.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f.).

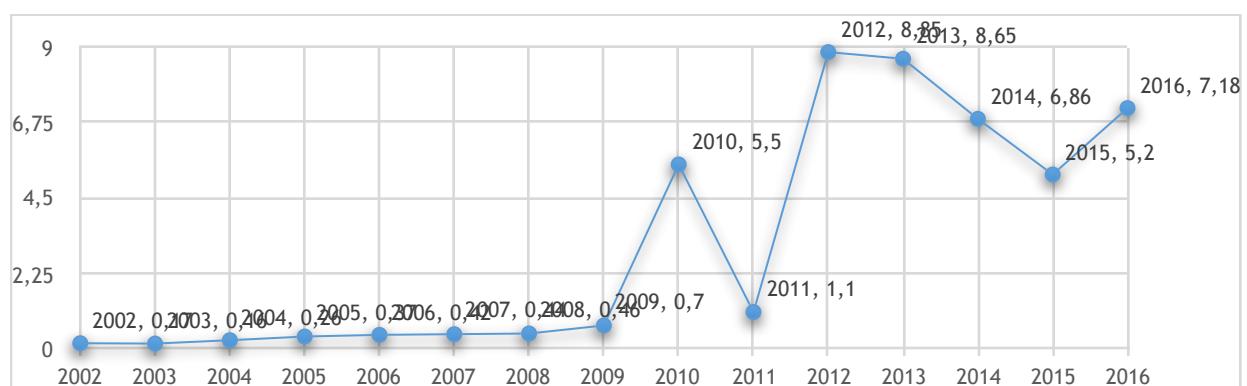


Figura 3. Recursos de Cooperación Sur-Sur ejecutados por Colombia: 2002-2016 (Millones de USD).

Fuente: Tassara (2015), actualizado con datos de Agencia presidencial de cooperación internacional de Colombia (2016) y Agencia presidencial de cooperación internacional de Colombia (2013a).

Referencias

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (31 de diciembre de 2012). *apccolombia*. Recuperado de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/07/informegestion2012.pdf
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2013a). *Informe de gestión de cooperación*

internacional en Colombia 2013. Recuperado de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/07/informegestion2013.pdf

Agencia presidencial de cooperación internacional de Colombia. (2013b). *Lineamientos para la cooperación Sur-Sur en Colombia*. Recuperado de <http://www.mincit.gov.co/loade.php?lServicio=Documentos&lFuncion=ver>

- Pdf&id=71030&name=Lineamientos_para_la_cooperacion_sur-sur_en_Colombia.pdf&prefijo=file
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2015a). *Hoja de ruta de la cooperación internacional 2015-2018*. Recuperado de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/hdr_vertical-baja.pdf
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2015b). *Informe de Gestión 2014*. Recuperado de [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/informe-de-gestion-apc-colombia-2015_1.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/07/informe-sobre-la-rendicion-de-cuentas-vigencia-2014-apc-colombia.pdf)
- Ardila, M., Cardona, D. y Ramírez, S. (2005). *Colombia y su política Exterior en el siglo XXI*. Bogota: Friedrich Eber Stiftung en Colombia (Fescol).
- Baracaldo, M. (2015). La Cooperación Internacional como instrumento para el Desarrollo integral en Colombia. Bogotá, Colombia: Universidad militar nueva granada.
- Bermúdez, C. (2010). La doctrina respice polum ("Mirar hacia el norte") en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. *Memorias*, pp.189-222.
- Bermúdez, C. (2013). La política exterior colombiana en el marco de la integración latinoamericana. *Analeta política*, pp.67-91.
- Borda, S. (2014a). Estrategias y potencialidades en relación al sistema interamericano: la política exterior de Colombia. *Pensamiento propio*, pp.327-352.
- Borda, S. (2014b). Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. *CIDOB*, pp.29-39.
- Borda, S. y Tickner, A. (2011). *Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia*. Bogota: Universidad de los Andes.
- Camacho, C. (2010). Respice polum: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en el siglo XX y usos (y abusos) de una locución latina. *Historia y sociedad*, pp.175-201.
- CODHES. (31 de agosto de 2004). *The "Patriot Plan"*. Recuperado de http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=uploads/media/COI_638
- Comisión Económica para América Latina. (Agosto de 2016). *Cepal*. Obtenido de Cepal: <http://www.cepal.org/comercio/ecdata2/>
- Crespo, R. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: Gobierno de Juan Manuel Santos ¿Continuidad de un proceso o cambio de rumbo? *Equidad & Desarrollo*, pp.149-175. doi: <https://doi.org/10.19052/ed.71>
- Dallanegra, L. (2012). Claves de la política exterior de Colombia. *Revista de estudios latinoamericanos*, pp.37-73.
- DANE. (2017). *Balanza Comercial*. Recuperado el 23 de 5 de 2017, de Balanza Comercial 1980 - 2017 Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/balanza-comercial>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (22 de febrero de 2016). *Plan Nacional de*

- Desarrollo 2014-2018.* Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/que-es-el-plan-nacional-de-desarrollo.aspx>
- Domínguez-Martín, R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 5(1), pp.62-86.
- Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Cerec.
- Duarte Herrera, L., González Parias, C., & Mesa Bedoya, J. (2017). Retos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia. *Estudios Internacionales*, 49(188), pp.111-146. doi:10.5354/0719-3769.2017.47922
- Duzán, M. (2004). *Así gobierna Uribe*. Bogotá: Planeta.
- Eliminan 14 embajadas y 10 consulados. (7 de septiembre de 2002). *El Tiempo*, p. 8.
- Estados Unidos utilizará en total siete bases militares en Colombia. (2009). *Semana*, recuperado de <http://www.semana.com/nacion/seguridad/articulo/estados-unidos-utilizara-total-siete-bases-militares-colombia/105908-3>
- Fernández de Soto, G. (2002). Logros de la política exterior de Colombia: 1998-2002. *Colombia Internacional*, (53), pp. 76 – 93. doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint53.2001.04>
- Forero, M. (2011). Enfoques y dinámicas de la política exterior colombiana: del bilateralismo al multilateralismo. *Revista Análisis Internacional* (Cesada a Partir De 2015), 1(4), pp. 23-52. Recuperado a partir de <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/85>
- Giacalone, R. (2016). La Cooperación Sur-Sur en la agenda de política exterior de Brasil, Chile y Venezuela. En M. R. Soares, C. Milani, y E. Echart, *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelo de desarrollo en América Latina*, pp.143-164. Buenos Aires: Clacso.
- González, C. H., Mesa, J. C. y Londoño, G. A. (2017). Política exterior colombiana 2010-2014: ¿giro a la autonomía? *Revista de Relaciones Internacionales, estrategia y seguridad*, 12(1), pp. 267-291. doi: 10.18359/ries.2472
- González, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación y Desarrollo*, pp.258-285.
- González, R., Galeano, H. y Trejos, L. (2015). Estados Unidos en la política exterior colombiana: ¿Aliado incondicional? *Económicas CUC*, pp.43-56. doi: <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.36.1.2015.23>
- Herbst, N. (2011). La reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur. *Foreign Affairs Latinoamérica*, pp.67-75.
- Malacalza, B. (2014). La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la teoría de las Relaciones Internacionales. *Mural Internacional*, pp.163-176. doi:<https://doi.org/10.12957/rmi.2014.10771>
- Martínez, N. (4 de febrero de 2015). La historia inédita del plan Colombia a sus 15 años. *El Tiempo*, págs. 6-7.
- Mesa, J. C., González, C. H. y Duarte, L. (2014). Cooperación Internacional Descentralizada. Estudio sobre su institucionalización en Medellín. *Escenarios: empresa y territorio*, 3(3), pp.101-119.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Lineamientos de la Política Exterior de Colombia*. Bogotá: República de Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (s.f.). *Cooperación Sur-Sur*. Recuperado el 21 de junio de 2017 de <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation/south>

- Pardo, R. y Tokatlian, J. (1989). *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer mundo editores.
- Pastrana, E. (2011). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: Cambio o continuidad en la era Santos. *Konrad Adenauer*, pp. 3 - 27. doi: 10.13140/RG.2.2.18003.37923
- Pastrana, E. y Vera, D. (2011). La estrategia populista en la política exterior de Álvaro Uribe. *Papel político*, 16 (2), pp. 599-635.
- Presidencia de la Republica. (4 de noviembre de 2011). *Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia*. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=61#>
- Quadir, F. (2013). Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*, 34(2), pp.321-338. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.775788>
- Ramírez, S. (2011). Giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, (231), pp.79-95.
- Rojas, D. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Analisis político*, 19 (58), pp.85-105.
- Tassara, C. (2013). La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafío. En E. Said, *Cooperacion, comunicación y sociedad. Escenarios europeos y latinoamericanos* (pp. 1-66). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Tassara, C. (2014). *El posicionamiento de Colombia entre oferta y demanda y las características*. Huelva: II Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo .
- Tassara, C. (2015). La política exterior de Colombia, La OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(2), pp.69-103. doi: <http://dx.doi.org/10.21500/23825014.2273>
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, (65), pp.90-111. doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint65.2007.04>
- Tickner, A. y Pardo, R. (2003). En busca de aliados para la "seguridad democrática": La política exterior del primer año de la administración Uribe. *Colombia Internacional*, (56-57), pp.64-81. doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint56-57.2003.05>
- Tokatlian, J. (1999). Colombia en guerra: las diplomacias por la paz. *Desarrollo Económico*, 39 (155), pp.339-360. doi: 10.2307/3455949
- Uribe , R. (2009). *Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Xalma, C. y Vera, J. M. (2008). Iberoamérica y la Cooperación sur-sur. *Circunstancia* (17), pp.1-28.