

## La relación política exterior y cooperación internacional. El caso de Colombia 2002-2015

Jose Adolfo Pedraza Beleño

jose.pedraza@elpoli.edu.co

Lisbeth Katherine Duarte Herrera\*

lisbeth.duarte@esumer.edu.co

### 1. RESUMEN

La cooperación internacional y la política exterior son dos tópicos no excluyentes en las relaciones internacionales de todo Estado; sobre todo para los países en vía de desarrollo (PVD) como es el caso de Colombia. En el siguiente trabajo se pretende presentar la relación existente entre cooperación internacional al desarrollo (CID) y política exterior. En tanto que la CID depende mucho del buen relacionamiento que tenga un país, para el caso, de las características de Colombia, que necesita de la ayuda de sus pares en el concierto internacional.

Las circunstancias de Colombia al iniciar el siglo XXI no eran las más favorables tanto interna como externamente. En la primera el recrudecimiento de la violencia y el fracaso de un proceso de paz era la característica principal, lo que impactaba en lo externo, es decir, en el tratamiento y visión internacional, de ahí que se tome como punto de partida en el análisis los dos primeros gobiernos del presente siglo, uno génesis del otro pero distanciados en materia de política exterior.

Para el objetivo propuesto se realiza un estudio de tipo exploratorio, cualitativo y basado en análisis documental de fuentes especializadas como la OCDE, Banco Mundial y Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC).

---

\* Polítologo Universidad Nacional de Colombia y Magister en Ciencias Sociales con especialidad en desarrollo municipal del Colegio Mexiquense A.C. México. Docente de tiempo Completo del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid  
Polítologa Universidad Nacional de Colombia y Magister en Ciencias Sociales con especialidad en desarrollo municipal del Colegio Mexiquense A.C. México. Docente de tiempo Completo de la Institución Universitaria Esumer e investigadora de temas como cooperación internacional para el desarrollo, política exterior colombiana.



Como relevancia, se destaca que el gobierno de Santos ha realizado esfuerzos por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los vecinos y países de otros continentes; lo que sin duda marca más cambios que continuidades en relación con sus predecesores, fortaleciendo además la cooperación internacional al desarrollo como uno de los ejes que ayudan a solucionar deficiencias estructurales y problemas internos en el escenario del posconflicto producto del proceso de paz que está por culminar.

## 2. CONCEPTO DE POLÍTICA EXTERIOR

Para el objeto que nos proponemos explorar es importante la definición del concepto de política exterior teniendo en cuenta las definiciones y construcciones elaboradas por teóricos y expertos en las relaciones internacionales. Para esto es importante subrayar que existen diversas definiciones sobre este concepto; algunas más integradoras, otras con un énfasis particular según la orientación teórica en las Relaciones Internacionales, y otras tantas presentan una “confusión” inmersa en su definición.

Uno de los principales estudiosos al respecto del concepto es Calduch (1993), para quien existen tres confusiones recurrentes en algunas de las definiciones que existen sobre política exterior. Entre las confusiones, el autor hace alusión a que constantemente se identifica “la política exterior de un Estado con la política exterior desarrollada por su gobierno”[CITATION Cal93 \p 01 \l 9226 ], ciertamente, éste es un juicio reduccionista y simplista frente al concepto. Otra confusión no menos frecuente, es la que tiene que ver con su ámbito de acción, al respecto Calduch sostiene:

Naturalmente que la actividad estatal desarrollada en el contexto internacional constituye una parte nuclear de la política exterior, pero junto a ella no se puede desconocer la importancia de la toma de decisiones previas a la acción exterior, ni tampoco de la evaluación o control de los resultados alcanzados con ella [CITATION Cal93 \p 01 \l 9226 ].



Por último, se presenta el error que para Calduch es el menos recurrente, pero igual se sigue dando y es el que presenta a la política exterior divorciada y desconectada de la política interna de los Estados. Frente a este juicio, basta con precisar que entre la política exterior e interior debe existir una relación dinámica de compenetración, convergencia e interdependencia.

Para Calduch la política exterior se debe entender como parte de la política general “formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”[CITATION Cal93 \p 03 \l 9226 ]. Este concepto reivindica un carácter funcional en tanto concibe la política externa como un medio relacional para los actores.

Con base en la definición de Calduch, se precisa que la política exterior es un recurso exclusivo de los Estados como institución política, jurídica y social ya que son los únicos que cumplen con dos requisitos básicos; capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz (Calduch, 1991 citado por Pérez, 2012).

Si bien, la política exterior es propia y soberana de los Estados, ella no va dirigida exclusivamente hacia ellos, es decir, la política exterior puede estar dirigida hacia el relacionamiento con otros actores de naturaleza no estatal. Este aporte al concepto de política exterior es propio de la orientación teórica liberal de las relaciones internacionales, la cual considera que en el sistema internacional no sólo interactúan Estados, sino actores diferentes como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Instituciones Internacionales, Transnacionales y demás.

Ahora bien, en cuanto a los factores y actores que inciden en la construcción y determinación de la política exterior, Ardila (2005) citado en Vergara (2012) señala que una política externa es la “prolongación de una interna, refleja más directamente el interés de un país, o de sectores hegemónicos



del mismo, bien sea de manera conjunta o fragmentada. Es decir, no existe el interés nacional sino una sumatoria de intereses en interacción permanente” [CITATION Ver12 \p 154 \l 9226 ]. Ciertamente, esta definición le atribuye gran importancia al papel que cumple la política doméstica en tanto la concibe como una extensión en relación con los intereses nacionales.

De otra parte Hernández (1999) citado en Vergara (2012), la asume como:

El conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basados en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica, permanentemente enriquecido y mejorado por el que cada Estado u otro actor o sujeto de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trasciendan sus fronteras o que puedan repercutir al interior de los suyos, ya que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encausar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación así como de la búsqueda del mantenimiento de las relaciones armoniosas con el exterior (p. 154).

De acuerdo con el anterior concepto, el cual se asumirá en este documento, es importante subrayar algunos elementos importantes que merecen análisis: primero, la política exterior está integrada por una doctrina coherente, estructurada a partir de su evolución y devenir, es decir, debe tener un principio de continuidad enriquecido y reencausado según las circunstancias. Segundo, su ámbito de aplicación trasciende las fronteras sin olvidar que también tiene incidencia y repercusiones en el entorno interno. Y tercero, hace hincapié en que dicha política busca la armonía interna y externa para el mantenimiento de las relaciones en la sociedad internacional.

### 3. PRINCIPIOS O ENFOQUES DE POLÍTICA EXTERIOR PRIVILEGIADOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO COLOMBIANO



Profundizando en lo concerniente a la política exterior colombiana, es oportuno destacar que dicha política ha oscilado a lo largo de la historia al vaivén de dos principios o doctrinas de actuación, estos son: *réspice polum* y *réspice similia*. Claramente, dichos enfoques han marcado la pauta respecto al relacionamiento que ha seguido el Estado colombiano con los demás actores de la sociedad internacional.

La doctrina *réspice polum* fue acuñado por el expresidente Marco Fidel Suarez<sup>1</sup> cuando apenas unos años atrás Colombia estaba asimilando la traumática pérdida del territorio panameño. Dicho enfoque, significa mirar al norte con ruta a la estrella polar y “a un interés nacional por privilegiar una relación especial con los Estados Unidos, la potencia del norte, y alinear férreamente la política exterior colombiana a la estadounidense”[CITATION Pal11 \p 10 \l 9226 ].

De acuerdo con lo anterior, se puede inferir que desde inicios de siglo XX hasta aproximadamente la década de los setenta, Colombia estuvo a la sombra de las directrices norteamericanas de forma que se pudiese establecer una relación especial; no obstante, como esto no ocurrió, por lo menos no desde las dimensiones y expectativas colombianas, “lo que prevaleció fue una subordinación consentida de Bogotá a Washington” [CITATION Tok00 \p 36 \l 9226 ] que posteriormente y con el transcurrir de la guerra fría, se transformó en palabras de Tokatlián (2000) en un alineamiento automático<sup>2</sup>.

Por otra parte, el *réspice similia* se le atribuye a Alfonso López Michelsen<sup>3</sup>, aproximadamente data de la década de los setenta cuando López se desempeñaba como canciller del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y posteriormente fue elegido presidente de la república. Refiere a mirar a los semejantes hacia una integración más regional, más andina y una solidaridad sur-sur. En este sentido

1 Su mandato presidencial fue de 1918-1921. Fue Ministro de Relaciones Exteriores durante los años 1891-1895 durante el periodo de hegemonía conservadora que estuvo en el poder durante 44 años.

2 Como se sabe, posterior a la terminación de la gran guerra, la alineación a una de las dos potencias que surgieron era lo común y Colombia no iba a ser contraria a una práctica que venía desarrollando desde inicios del siglo XIX.

3 Su mandato presidencial fue en 1974-1978. Adicionalmente López Michelsen antes de ser presidente de la república fue Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia durante los años 1968-1970 durante el mandato de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970).



González (2012) destaca “Mirar a las naciones semejantes a Colombia en niveles de desarrollo y no sólo a la estrella polar del Norte. Se trataba de que en el juego del ajedrez mundial, [teniendo en cuenta las palabras de López Michelsen], dejásemos de ser simples peones de la Guerra Fría”[CITATION Gon12 \p 265 \l 9226 ]. Este cambio de esquema concordó paralelamente con la coyuntura regional, así lo señala Tickner:

Este cambio coincidió, a su vez, con transformaciones en las orientaciones de la política exterior de América Latina misma. En términos generales, los países de la región comenzaron a buscar una mayor influencia internacional, además de una mayor autonomía regional con respecto a los Estados Unidos, actor que veía disminuida su hegemonía en el hemisferio[CITATION Tic00 \p 41 \t \l 9226 ].

Por consiguiente, durante el gobierno de Lleras Restrepo, el país logró desarrollar una política exterior más autónoma de suerte que le permitió diversificar sus relaciones y explorar otros mercados para la promoción de sus exportaciones.

Hay que recordar también que para esta década se da uno de los periodos de mayor crisis económica, debilitando el Estado de Bienestar, la crisis del petróleo, entre otras, lo que afectaba la balanza comercial de EEUU llevando a los países objeto de ayuda y cooperación buscar alternativas que suplieran el desgaste de la principal potencia económica. Esta condición de debilitamiento, permitió, entre otras cosas vigorizar la autonomía de algunos países del área latinoamericana. Fue una ventana de oportunidad, en el caso de Colombia, para ampliar el espectro en cuanto a relaciones políticas y comerciales con otros países e incluso llegando a reanudar relaciones con la URRSS; igualmente se hizo partícipe de organismos multilaterales que enviaban un mensaje de desapego como fue en el Movimiento de Países no Alineados [CITATION Ber10 \p 207-208 \t \l 9226 ].

El enfoque de política exterior de las décadas posteriores estuvo oscilando entre los dos esquemas de relacionamiento mencionados; sin embargo, dependiendo de la coyuntura interna y externa que estuviese afrontando el país, por ejemplo: el escalamiento del conflicto armado interno y el narcotráfico, Colombia se vio abocada a respaldar y a privilegiar un esquema sobre el otro, es el caso



de “la guerra contra las drogas” direccionada por la casa blanca. En palabras de Restrepo (2000) citado en Bermudez “el problema de las drogas hizo retornar a Colombia a la órbita de influencia de Washington; este retorno caracterizaría a los siguientes gobiernos de final de siglo”[CITATION Ber10 \p 213 \t \l 9226 ]. Es así como se evidencia el replanteamiento de posición que asumió Colombia respecto a la extradición; instrumento jurídico acordado entre los dos Estados por medio de un tratado bilateral.

Para algunos internacionalistas como el ex canciller Guillermo Fernández de Soto<sup>4</sup>, se debe llamar la atención sobre un enfoque o principio de reciente formulación como el *respice omnia*; el cual plantea un esquema más integrador frente a la inserción internacional, esto implica mirar al conjunto, mirar al universo; “este principio recoge con realismo las tendencias presentes de actuación en la escena internacional, que se inscribe en un ambiente de interdependencia con los foros multilaterales, con los países de la región y con los demás países en el mundo” [CITATION Fer10 \p 72 \l 9226 ].

No obstante, para algunos autores como Palacio no hubo una clara aplicabilidad de dicho principio dada la situación y fragilidad interna que afrontó el país:

Podría decirse que tanto la formulación como la aplicación del *respice omnia* llegan al ejercicio de la política exterior de Colombia de manera tardía. El final de la Guerra Fría, y por ende de la polarización comunismo-capitalismo que dividió al mundo, era el momento más natural para que el país respondiera con un viraje de su política exterior. Sin embargo, la dramática fragilidad de la situación interna que se experimentó en las décadas subsiguientes impidió una política de más proyección y obligó a que ésta se enfocara en ayudar a resolver la problemática interna[CITATION Pal11 \p 12 \l 9226 ].

En síntesis, la política exterior del país ha mutado en torno principalmente a los dos enfoques o principios enunciados previamente, a saber; *respice polum* y *respice similia*, siendo el primero el más privilegiado a lo largo de la historia política de Colombia. Lo anterior devela que el país ha asumido pocos riesgos en su relacionamiento internacional en tanto ha sido condescendiente y actuado en

---

4 Canciller durante el mandato de Andrés Pastrana Arango 1998-2002



consonancia con la política exterior norteamericana concentrando sus relaciones internacionales, durante el siglo XX, principalmente con Estados Unidos. Colombia ha carecido de una política exterior de Estado, es decir, de una surgida al interior de este y con una proyección de largo plazo que supere las divergencias de intereses y los particularismos de los gobiernos de turno; la política exterior colombiana, en buena medida ha sido *reactiva* acorde con el contexto particular histórico del sistema internacional.

Por lo tanto, es preciso actualizar el devenir de la política exterior colombiana a partir de los siguientes interrogantes ¿cómo ha sido la política exterior ejecutada en lo que va del siglo XXI? ¿Ha variado su orientación?, ¿responde a coyunturas propias de los gobiernos de turno? y finalmente ¿Cuál ha sido el papel de la cooperación internacional en la ejecución de esa política exterior?

#### 4. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

En este apartado utilizamos el concepto de cooperación internacional al desarrollo (CID), teniendo en cuenta uno de sus tipos como es la cooperación Sur-Sur, como variable para tratar de explicar el contexto de la cooperación y así como el marco en el que se buscó recuperar la política exterior en Colombia<sup>5</sup>. La cooperación para el desarrollo le apunta a la acción de unos en pro del beneficio de otros países que necesitan de la ayuda para alcanzar el desarrollo de sus donantes o por lo menos encaminarse hacia una condición parecida a la de los más desarrollados.

---

<sup>5</sup> La idea con esto es querer decir que la cooperación sur-sur o mejor en el marco del fortalecimiento de ésta, ayudó a robustecer la política exterior colombiana con los vecinos (iguales) sin desconocer al resto del mundo, esto es la doctrina *respice omnia*.



La CID, en su evolución ha tenido múltiples acepciones esto debido a los distintos contextos en los que se ha desarrollado desde la segunda posguerra en los años 50 hasta el presente<sup>6</sup>. Tal como lo presentan Duarte & González (2014)

“se podría señalar que la evolución del concepto de cooperación internacional hacia el concepto de cooperación internacional para el desarrollo ha estado permeada por la necesidad de optimizar y maximizar los recursos (llámense financieros, técnicos, etc.) destinados por los países del Norte, tradicionalmente cooperantes, hacia los países del Sur en pro de que solucionen problemas comunes y de interés general que redunden en calidad de vida para sus pobladores” (Duarte & González, 2014:119)

En cada uno de los momentos o décadas en los que se fue desarrollando el punto central era el desarrollo y el tipo de ayuda que se llevaba a los países en condición de atraso o subdesarrollo, de acuerdo con el concepto de desarrollo que se esgrimía; pero sobre todo lo que más iba a determinar la ayuda era la condición país “amigo” en medio de la guerra fría que surgió entre las dos potencias resultantes.

Es aquí donde empieza a jugar un papel importante las relaciones internacionales en la CID, en tanto que para ser objeto de ayuda se debía cumplir una serie de prerrogativas, por supuesto, aunadas a las doctrinas de las ideas liberales económicas y políticas<sup>7</sup>. Así que hasta la crisis económica de los años 70 (como fue en el caso de Colombia y de otros), los países fuera de la órbita del centro de poder en la geopolítica, o los de tercer mundo como fueron llamados, tenían una política exterior alineada con las ideas del dominante, que para el caso de occidente, era los Estados Unidos<sup>8</sup>.

---

6 Uno de las definiciones más aceptadas por los académicos de la CID es la de Sanahuja y Gómez (1999) quienes la entienden como: conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible.

7 Esta situación no era del todo acertada en todo momento. La pugnacidad y paranoia de la guerra fría llevaba a Estados Unidos a dar su apoyo a dictaduras como las de Chile, donde sí se implementaron políticas económicas ultra liberales. El pragmatismo con el objeto de evitar que la contraparte socialista ganara espacio era consigna de la principal potencia occidental.



La anterior es una acentuación que le hacemos al concepto de cooperación internacional al desarrollo, que si bien tiene relación con brindar ayuda a aquellas poblaciones necesitadas en distintas regiones del mundo, no deja de ser el resultado del relacionamiento y entrelazamiento de intereses provenientes de unos países en mejores condiciones que buscan además cubrir sus establecimientos así como su influencia en el devenir mundial, lo que parece que después de mucho tiempo los países de la periferia vinieron a entender

Tal como lo presenta Torrijos (2009):

Acostumbrados a entender las relaciones externas como el universo de problemas y desafíos planteados más allá de las fronteras, de repente hemos constatado que la política exterior es el clima donde germinan los intereses, expectativas, reivindicaciones e ilusiones de la gente que opera en uno u otro contexto cultural. Esta perspectiva, que liga activamente lo local a lo global, tan solo fue descubierta en el último lustro por Colombia y otros países de América Latina” (2009:97)

Entonces, la CID es un marco de ayuda para intentar solucionar problemáticas en los países del Sur pero también de relaciones internacionales, en los que se debe enmarcar la política exterior de cada país; respondiendo a los principios políticos, económicos y de derechos en los que se sumergen los donantes.

#### 4.1. Cooperación Sur-Sur (CSS)

La cooperación Sur-Sur surge como respuesta a múltiples situaciones relacionadas con la capacidad de maniobra y acción de los países receptores de ayuda en cuanto a sus donantes. A medida que se acentuaban diferencias entre norte-sur o centro y periferia se iban generando reacciones de los ubicados en el segundo o tercer plano de la geopolítica internacional, pensándose y reflexionando en torno al papel que debían tener en dicho tablero<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Decimos que hasta los años 70 porque es una década en la que los EEUU y Europa occidental, por la crisis económica, pierden un poco de esa influencia que venían ganando, y permitirá un momento de liberación y autonomía de muchos países del tercer mundo. Sin embargo EEUU recuperará posteriormente, fundamentalmente con la doctrina de guerra contra el terrorismo posterior a los hechos de 2001



De ahí que autores como Santander (2011) y Ayllón (2013) plantean que la CSS se puede contar desde los inicios de la segunda posguerra, con la conferencia de Bandung en 1955 y la configuración de la organización de países no alineados, entre otras conferencias y eventos que reunía a los países receptores de ayuda o países en vía de desarrollo (PVD)

Sin embargo es hasta finales de los años 70 con la creación, por parte del PNUD, la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur que, según ésta, la define como “un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y know how tecnológico” (Gutiérrez, 2016:11); definición que es la base para el proceso que se empezará a fortalecer con las prácticas y desafíos que se presentan desde mediados del siglo XX a hoy.

En el siguiente cuadro se resumen los elementos fundamentales para la CSS, cuya base son la horizontalidad, el consenso y la equidad, donde lo principal es entender las circunstancias de similitud en cuanto a su desarrollo entre los estados que se proponen hacerla; y que si bien no tienen las condiciones económicas para ayudar, de acuerdo con la cooperación tradicional (norte-sur) si cuentan con una experticia y capacidades técnicas que pueden ser imitadas y aprovechadas por sus iguales.

## Cuadro 1. Dimensiones de la CSS

POLÍTICA	TÉCNICA	ECONÓMICA
promueve la constitución de ámbitos autónomos para la generación de perspectivas comunes y prácticas alternativas entre países en desarrollo	Se trata de “un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimientos, experiencias, experticias tecnológicas que se traducen en proyectos y programas de cooperación	Desplegada en el ámbito comercial, financiero y de inversiones entre países en desarrollo. Incluye formas de cooperación macroeconómica y se asocia a procesos de integración regional.

9 De acuerdo con Ayllón (2013:21) Las tensiones políticas se desplazaron del escenario europeo, o del centro capitalista, a la periferia en desarrollo, como demostraban las guerras anticoloniales de Argelia e Indochina y las revoluciones en América Latina o África



Tomado de Ayllón (2013:46-47)

En el marco de las relaciones internacionales la CSS, de acuerdo con Santander (2011), los cambios que se han presentado en el sistema global, consecuencia de variados hechos (como son la heterogeneidad de los PVD y la multipolaridad del orden internacional que va de la mano con las nuevas estrategias de integración regional), ha llevado a que la visión de que solo los países del “norte” puedan aportar ayuda, dándole poca relevancia, además, al hecho de que los PVD pudieran generar cooperación entre sí<sup>10</sup>.

Es así que al tiempo los países del norte le han prestado mayor atención a este fenómeno integracionista entre los que no tradicionales quienes vieron una oportunidad de reconfigurar, más no acabar o sustituir, la CID apoyados en sus propias posibilidades, incluso llegando a armonizar, algunos PVD, el rol de receptores con el de donantes. Posibilidad que por su puesto está relacionada con la apuesta por una política exterior integradora, para el caso colombiano, y de recomposición de las relaciones internacionales, más allá de una tendencia de un tipo de cooperación.

## 5. ANÁLISIS DE LOS MANDATOS PRESIDENCIALES DEL SIGLO XXI

En lo que va corrido del siglo XXI, Colombia ha tenido dos presidentes de la república en el poder: Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), este último reelegido para un nuevo periodo de (2014-2018). En este apartado se intentará realizar un análisis de la política exterior colombiana ejecutada durante dichos gobiernos a la luz de los interrogantes planteados<sup>11</sup>.

Para iniciar, es necesario presentar algunos datos que servirán de contexto frente al análisis de los dos mandatos. En la tabla 1 se aprecia un listado de los cancilleres de la república que estuvieron en

---

10 De acuerdo con Santander (2011:93) “El proceso de difusión y redistribución del poder al que se ha asistido en el orden internacional está en la base, pues, de la configuración de un sistema cada vez más multipolar, en cuya adecuada gobernanza han de desempeñar un rol clave potencias emergentes”

11 También durante los dos primeros años se llevó a cabo el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) que se será mencionado tangencialmente pero que no es de la relevancia para el objeto de este trabajo.



funciones durante dichos gobiernos. Sobresale que el gobierno de Uribe tuvo cuatro cancilleres de la república siendo su segundo mandato el que más relevos tuvo en lo que atañe a la cartera de relaciones exteriores. Si bien, como se ha señalado en líneas anteriores, la política exterior no se limita al ejercicio diplomático, ya que esta relaciona una serie de actores al interior del Estado, mecanismos, medios, fines y herramientas que escapan de la órbita diplomática, sí cumple un papel considerable la representación de los intereses nacionales tanto ante los demás Estados, y con el resto de actores del sistema internacional.

**Tabla 1. Cancilleres durante los años 1998-2014.**

<b>Mandato presidencial siglo XXI</b>	<b>Cancilleres durante los mandatos presidenciales</b>
Andrés Pastrana Arango: 1998-2002	1998-1998: Camilo Reyes Rodríguez 1998-2002: Guillermo Fernández de Soto
Álvaro Uribe Vélez: 2002-2010 (2002-2006 y 2006-2010)	2002-2006: Carolina Barco Isakson 2006-2007: María Consuelo Araújo Castro 2007-2008: Fernando Araújo Perdomo 2008-2010: Jaime Bermúdez
Juan Manuel Santos Calderón	2010-a la fecha: María Ángela Holguín

Fuente: elaboración propia

Lo anterior podría develar que el manejo de las relaciones exteriores no sólo fue fluctuante sino poco estratégico durante el cuatrienio de Álvaro Uribe. Las diversas crisis diplomáticas entre Colombia y Venezuela con Álvaro Uribe y Hugo Chávez en el poder, así como la “diplomacia de micrófonos”<sup>12</sup> y la poca profesionalización e institucionalización de la diplomacia al servicio del Estado, son una muestra fehaciente de ello.

<sup>12</sup> Para ampliar información consultar “Diplomacia de micrófono” de (Cabrera, 2009) publicado en *el universal*.



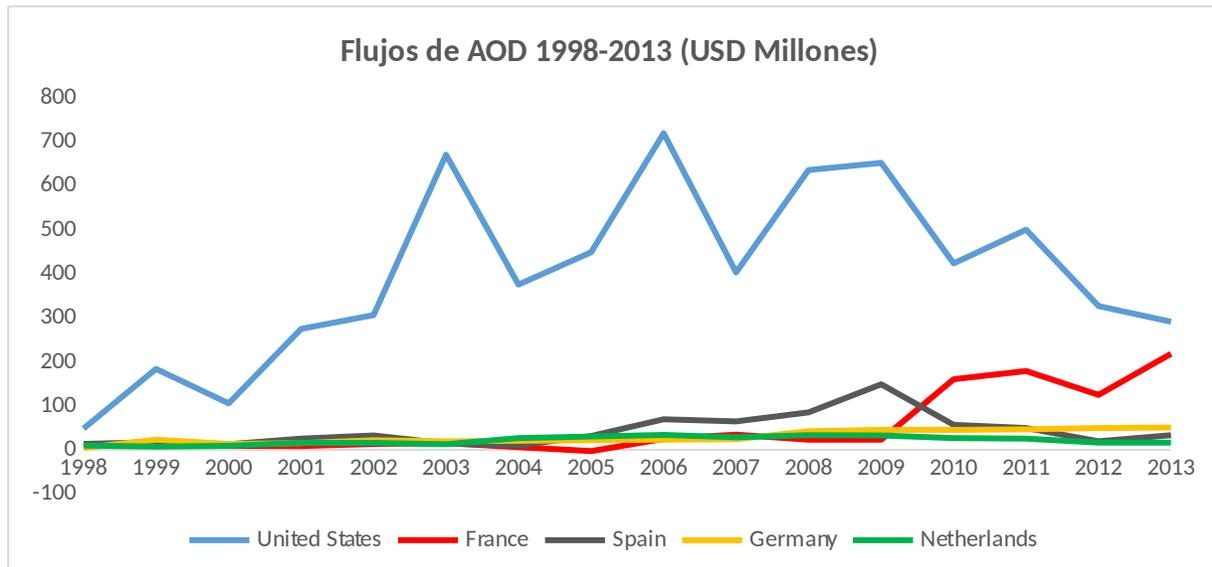
El presidente Uribe, desconfiado de la diplomacia, le puso ritmo propio a la política exterior, que se movió de acuerdo con su visión más bien provinciana y en función casi exclusiva de su estrategia de seguridad interna. El papel del ministerio de Defensa en la política exterior se fortaleció, en desmedro del manejo diplomático por parte de la Cancillería[CITATION Ram11 \t \l 9226 ].

En el mismo sentido la autora llama la atención acerca de que una verdadera política exterior de Estado, implica institucionalidad, meritocracia y aparato profesional en la diplomacia. No obstante, “en Colombia el servicio exterior no ha sido un mecanismo de inserción internacional, sino instrumento de favores políticos internos”[CITATION Ram111 \t \l 9226 ]; es así que el país ha tenido salidas en falso en materia de representatividad diplomática, como por ejemplo el nombramiento de personajes cuestionados como Salvador Arana, por citar uno de tantos casos, quien en el ejercicio de sus funciones como embajador de Colombia ante Chile, quien fue condenado de 40 años por la Corte Suprema de Justicia como consecuencia del asesinato de un alcalde municipal y la formación de grupos paramilitares.

Por otro lado y tomando como referencia la variable de análisis: cooperación internacional, se señala que los flujos de ayuda oficial para el desarrollo que percibió el país desde 1998 hasta el 2014 fueron notables y significativos. El cooperante de lejos por excelencia del país ha sido Estados Unidos, seguido en menores proporciones por países europeos como Francia, España, Alemania y Países Bajos (ver gráfico 1).

## Gráfico 1. Principales países cooperantes de Colombia durante el periodo 1998-2013





Fuente: elaboración propia con base en los flujos de [CITATION OCD14 \l 9226 ].

De acuerdo con el gráfico 1, no se puede pasar por alto que durante el mandato de Pastrana se puso en marcha el renombrado Plan Colombia por medio del cual el país canalizó ayuda norteamericana buscando, como señala Galeano (2012), “dotar al Estado de recursos y herramientas en la lucha contra el narcotráfico y la subversión” (Galeano citado en Bermúdez, 2013, pág. 71). Al respecto Arlene Tickner señaló que la política exterior ejecutada durante este cuatrienio, fue una especie de “intervención por invitación”, es decir, se permitió la injerencia de terceros, en este caso Estados Unidos, en asuntos de resorte y control interno así como de autonomía nacional [CITATION Ber13 \t \l 9226 ] so pretexto, desde luego, del Plan Colombia.

No obstante, la gráfica también evidencia que fue durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez cuando el país percibió más rubros por cooperación internacional de Estados Unidos, en tanto el periodo de Uribe coincidió con el de George Bush, con quien tuvo excelentes relaciones y afinidades políticas; de modo que la lucha contra el terrorismo emprendida por el gobierno estadounidense, caló perfectamente con la política de seguridad democrática del gobierno colombiano. Desde esta perspectiva, la pretensión



estadounidense de usar bases militares en territorio colombiano, debía ser vista como una ampliación de la estrategia de cooperación internacional que existía entre los dos países, y no como un deseo de injerencia y control regional por parte de Washington.

Aquí hay que detenerse a reflexionar en torno a la ayuda que se presentó, en tanto que buena parte de ésta no estaba dirigida al desarrollo de acuerdo con los cánones de la OCDE y su comité de ayuda al desarrollo (CAD) quien se encarga de contabilizar los flujos de ayuda así como de generar la lista de países que necesitan más o menos ayuda, plantea que ésta debe cumplir tres condiciones:

- a) Tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo
- y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%. Destacándose, entre otras características que: **El destino de la ayuda ha de ser el desarrollo económico y social de los países receptores, excluyendo otras finalidades como las militares o las que sólo sirvan para financiar exportaciones del país donante** (Boni, 2010:8).

En relación con lo anterior, valdría la pena retomar la tesis de la internacionalista Arlene Tickner sobre la “intervención por invitación” [CITATION Tic07 \t \l 9226 ] ya que durante el mandato de Uribe se dio la negociación de Colombia con Estados Unidos para el uso de bases militares nacionales por parte de las fuerzas armadas norteamericanas, hecho que “incubó inconformidad en la región, en especial en Brasil, y generó tensión con Venezuela” [CITATION Ram13 \l 9226 ], país que asumió esta negociación como una afrenta al proyecto bolivariano. Frente a lo anterior, Tickner llama la atención sobre algunos de los riesgos que revistió la aplicación de dicha estrategia, tales como: la pérdida de autonomía nacional y el deterioro de las relaciones con los países vecinos por mencionar los más representativos [CITATION Tic07 \t \l 9226 ].

No obstante, la Corte Constitucional falló en contra de este polémico acuerdo que pretendía el uso de bases militares en territorio colombiano. Por su parte, el gobierno Santos tampoco insistió en sacarlo adelante:



“Parece que el gobierno Santos ha desistido indefinidamente de darle trámite legislativo al acuerdo sobre el uso de siete bases militares por parte de EE.UU., luego de la declaratoria de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional de Colombia de dicho acuerdo”[CITATION Pas11 \p 04 \l 9226 ].

Del gobierno de Santos en materia comercial se destaca el fortalecimiento de relaciones con América Latina y el Asia pacífico a través de iniciativas como el nuevo regionalismo renovado caso: alianza del pacífico. “Colombia encontró en el regionalismo renovado de la alianza, la ventana de oportunidad que le permite y permitirá acortar brechas para mejorar su participación en el mercado de Asia Pacífico” [CITATION Dua \l 9226 ].

**Tabla 2: Participación porcentual de los principales destinos de las exportaciones colombianas (Años 2000, 2005, 2011 y 2014)**

País	2000	2005	País	2011	País	2014
<b>Estados Unidos</b>	49,6	40	Estados Unidos	37,6	Estados Unidos	25,7
<b>Unión Europea</b>	13,8	13,3	Unión Europea	15,5	Unión Europea	17,2
<b>Venezuela</b>	9,9	9,9	Chile	3,92	China	10,5
<b>Ecuador</b>	3,5	6,3	China	3,54	Panamá	6,6
<b>Perú</b>	2,8	3,4	Panamá	3,49	India	5
<b>Total</b>	<b>79,60</b>	<b>72,90</b>		<b>64,05</b>		<b>65</b>
	<b>%</b>	<b>%</b>		<b>%</b>		<b>%</b>

Fuente: [CITATION Gon15 \l 9226 ]

En este orden de ideas, en la tabla tres, se puede observar la diversificación que han experimentado las exportaciones en Colombia durante lo corrido del siglo. En el año 2000 el 79.6% de las exportaciones se concentraban en cinco principales socios comerciales por naturaleza y en el 2014, se destaca la disminución de la dependencia comercial con los Estados Unidos y de países tradicionales como Venezuela para la economía colombiana.



Aunque si bien en el apartado siguiente, se examinará más en detalle los diversos cuatrienios de gobierno que se han tenido durante el siglo XXI, se podría indicar, a manera de síntesis, que la política exterior colombiana ha tenido algunos cambios paulatinos pero sobre todo continuidades. Esos cambios se resaltan, insistimos, en la importancia y esfuerzo de un gobierno por abrir espacios para el intercambio no solo comercial sino también técnico y tecnológico, cultural, académico, entre otros.

#### 4.1 Política exterior durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2002-2010

La elección de Álvaro Uribe como presidente de Colombia, fue interpretada como un cambio radical en relación con la política de paz de su predecesor, ya que el entonces candidato promovía una política de “mano firme, corazón grande”<sup>13</sup>.

La campaña electoral del 2002 giró en torno al tema de la guerra. La percepción mayoritaria de que el proceso de paz había fracasado, fue canalizada por Uribe, el principal crítico de los esfuerzos de Pastrana y, concretamente, de su decisión de entregarle a las FARC una zona desmilitarizada de 42.000 kilómetros en la región del Caguán, en el oriente colombiano. Su discurso, actitud y programa de gobierno, reflejaron una auténtica 'línea dura' que el electorado acogió con un entusiasmo sin precedentes [CITATION Tic03 \l 9226 ].

El plan de desarrollo del primer periodo de Uribe Vélez (2002-2006) se tituló “Hacia un Estado comunitario”, posteriormente y con la aprobación de la reelección inmediata, Uribe ganó de nuevo las elecciones y denominó su cuatrienio, “Estado comunitario. Desarrollo para todos”. Más que recordar los lemas de sus planes de desarrollo, el país recuerda con mayor facilidad la promoción de su política estrella: “la política de seguridad democrática”. Ciertamente este hecho devela, el protagonismo que cobró dicha política por encima de otras tareas y políticas públicas ejecutadas durante su gobierno.

Poca recordación mereció “la política exterior en un mundo cambiante”, lema acuñado para denominar la política externa del primer mandato de Uribe. Las líneas de acción temáticas allí establecidas fueron:

---

13 Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se presentaron las negociaciones con la guerrilla de las FARC, con el objetivo de que este grupo armado se desmovilizara. Negociaciones que fracasaron generando un clima de indignación frente al grupo aprovechado por el candidato Uribe Vélez y su política de terminación por la vía de las armas a esta guerrilla



1) Fortalecimiento del multilateralismo y su acción en Colombia, 2) defensa y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, 3) equidad social y desarrollo humano, 4) lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo, 5) protección y preservación del medio ambiente, 6) cooperación internacional, 7) relaciones con la sociedad civil [ CITATION Min02 \l 9226 ].

Siendo la política de seguridad democrática su primordial caballo de batallas, es claro que la agenda y política exterior del país estuvo realmente condicionada por el tema de la seguridad y la lucha contra el terrorismo, lo que representó principalmente; fortalecimiento a las fuerzas militares y ayuda militar para el país. Paralelamente, se reconoce entonces un cambio de discurso en el gobierno de Uribe, evidenciado en el tratamiento a la guerrilla, que pasó de la narcotización a la terrorización de los grupos insurgentes. Al respecto Tickner y Pardo señalan:

El objetivo principal de la política exterior de Uribe ha sido vincular el conflicto armado a la cruzada internacional liderada por la administración de George W. Bush contra el terrorismo... Un efecto inmediato de esta estrategia, que comenzó implementarse durante los últimos seis meses de la administración Pastrana, fue el levantamiento de algunas de las restricciones asociadas con el uso de la ayuda militar estadounidense en Colombia [CITATION Tic03 \p 68-69 \t \l 9226 ].

Coincidiendo con autores como Tickner (2003), Pastrana Buelvas (2011), Vergara (2012) y Palacio (2011) por citar algunos, se podría catalogar el gobierno de Uribe Vélez, como *réspice polum*, gracias a la afinidad y alineación irrestricta con el gobierno de Bush de los Estados Unidos, en detrimento de las relaciones con Suramérica.

Un hecho que da cuenta de la sintonía entre la casa de Nariño y la casa Blanca, fue el respaldo de Uribe a Estados Unidos en su guerra contra el terrorismo, esto es, el uso de la fuerza en Irak:

Colombia ha pedido al mundo apoyo para derrotar el terrorismo y no puede negarse a apoyar la derrota del terrorismo dondequiera que este se exprese. Hemos reclamado la solidaridad del mundo para evitar el sufrimiento del terrorismo y tenemos que ser solidarios con el mundo para que el terrorismo no siga sembrado la muerte aquí y allá [ CITATION Pre03 \l 9226 ].



Esta alineación con la doctrina antiterrorista y todo lo que ello contraía, le costó a Colombia la relación diplomática con sus vecinos e incluso desde Europa no se veía con buenos ojos algunas prácticas en cuanto a cuidado de derechos humanos y sindicales. Borda *Et al*, lo presenta de la siguiente manera:

La política exterior del país ha enfatizado la dimensión de la seguridad y la relación con Estados Unidos, en gran medida como resultado de los esfuerzos por controlar el conflicto interno en medio de la indiferencia o la desconfianza de buena parte de la comunidad internacional (Borda Et al: 2011:26)

Otro de los propósitos del gobierno de Uribe fue la negociación del TLC con EE.UU. En el marco de dicho empeño el país desplegó diversas estrategias como: viajes a Washington, cabildeo y presión por parte de la Embajada y funcionarios del alto gobierno, las cuales no vieron luz verde frente al acuerdo.

En cuanto a política exterior se refiere en el tema del TLC con Estados Unidos a Uribe le ha ido mal y antes que desligarse de sus predecesores en el manejo comercial se ha ido pareciendo mucho más a ellos, pues presenta poca diversificación y seguridad de los mercados a los que exporta el país, con un agravante, nuestros socios naturales y principales, Estados Unidos y Venezuela, están en veremos [CITATION Neg09 \p 89 \l 9226 ].

Durante el gobierno de Uribe Vélez, se vivió un clima de tensión exacerbada producto de las crisis diplomáticas y rompimiento de relaciones con los países vecinos de Venezuela y Ecuador. La diplomacia de micrófonos y el temperamento altivo y enérgico de los mandatarios de turno, acrecentó la hoguera en las deterioradas relaciones con los vecinos.

Para Uribe un tema de extrema sensibilidad fue el poco eco que recibió su discurso antiterrorista, reivindicado de forma casi que monotemática en cada cumbre, foro o vitrina regional e internacional a la que asistieran representantes del gobierno colombiano. Pastrana Buelvas (2011) destaca que las exigencias de Colombia respecto al compromiso explícito de Venezuela (igualmente de Ecuador) de rechazar y combatir a las FARC, hicieron mella y fractura en las relaciones.

El clima de tensión moderada en los entendimientos bilaterales dio paso a un estado de ruptura de las relaciones diplomáticas, que se produjo poco después del tan comentado bombardeo ilegal de Colombia sobre un



campamento de las FARC ubicado en territorio ecuatoriano en marzo de 2008, que tuvo como objetivo central la muerte del miembro del secretariado de las FARC, Raúl Reyes [CITATION Pas11 \p 10 \l 9226 ].

En síntesis, se podría señalar que la política exterior durante estos 8 años estuvo permeada por la securitización, al punto que ésta fue una extensión de la política de seguridad democrática (PSD), tesis que va de la mano con el planteamiento de Rojas (2006) para quien la política internacional estuvo al servicio de la PSD. Poca atención, en relación con el protagonismo que cobró el tema de seguridad, merecieron litigios internacionales como el que estaba cursando en la Corte Internacional de la Haya por la soberanía de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En cuanto a la CID, durante el gobierno de Uribe, se ligó directamente a la ayuda militar, establecido en el marco de la cooperación militar del plan Colombia, en cabeza de Estados Unidos; cuya ayuda se dividida al principio del plan entre los años 2000, de acuerdo con Rojas (2013) tenía una relación 80% en ayuda militar y 20% para programas sociales y económicos, a partir de 2008 con la salida Bush de la presidencia y la relación cambio a 60% y 40% respectivamente . De acuerdo con Borda *Et al*:

Con todo, la importancia de la cooperación internacional para la economía colombiana es limitada. La ayuda oficial al desarrollo corresponde a menos del 0,5% del PIB. Los mayores donantes son Canadá (30,62%), la Comisión de la Unión Europea (21,2%), Estados Unidos (15,84%) y España (5,86%). Cuando se suma la asistencia para temas de seguridad, Estados Unidos ocupa por mucho el lugar de primer donante. (Borda Et al, 2011:92)

Esta última situación de la cita anterior la podemos ver en los informes de ayuda oficial que presenta la OCDE:

**Tabla 3. Ayuda Oficial países desarrollados a Colombia. Principales países donantes. 2002-2010**  
En millones de dólares.

Donante/año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Francia	12,98	14,79	5,57	-3,06	24,35	34,42	22,65	22,49	160,26	294,45



# VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Alemania	21,39	19,3	20,59	21,51	22,37	23,87	42,08	45,24	45,27	<b>261,62</b>
Holanda	15,24	12,28	25,96	29,89	33,52	28	32,57	32,47	26,31	<b>236,24</b>
España	32,41	14,38	9,6	30,98	69,02	64,3	84,97	148,6	56,15	<b>510,43</b>
								2		
EEUU	306,26	670,85	375,56	448,94	719,75	403,5	636,09	652,3	197,6	<b>4410,8</b>
								4		<b>9</b>
Canadá	6,12	5,72	9,16	9,11	10,63	20,08	14,35	25,28	22,63	<b>123,08</b>
Suecia	18,34	18,56	26,25	25,98	25,08	158,39	18,34	18,56	26,25	<b>25,98</b>

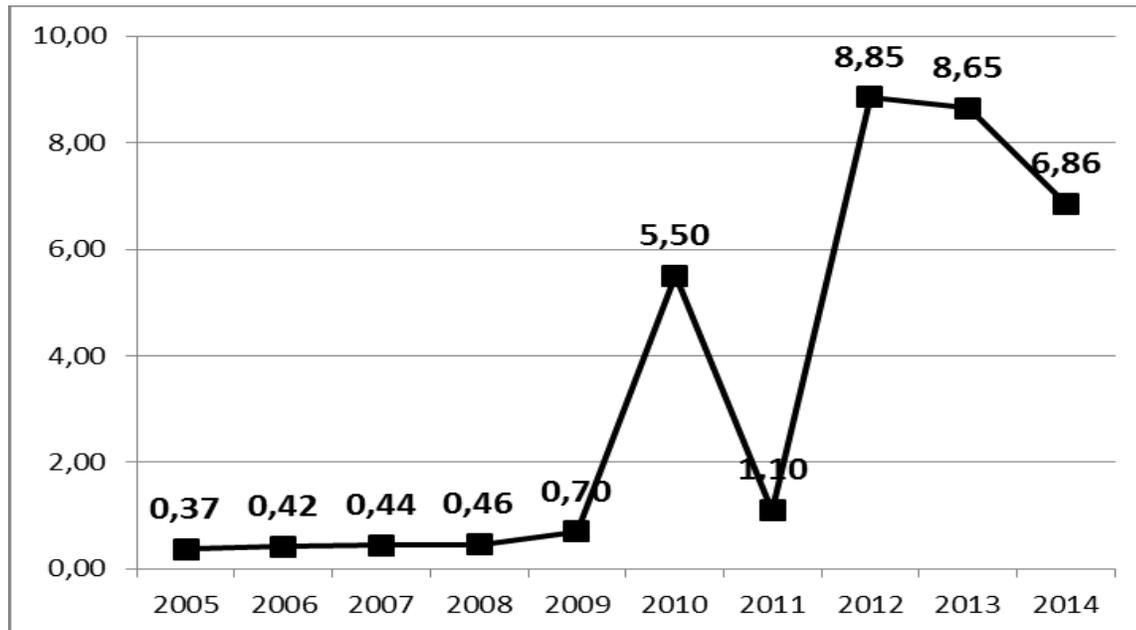
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Data Base OCDE- 2016

Como se observa de lejos la cooperación de Estados Unidos no se ve disminuida, ni en los momentos de crisis como fue en los años 2008 y 2009, aunque viéndose reducida drásticamente en 2010, años de culminación del periodo presidencial e inicio de Juan Manuel Santos.

Si bien con los Estados Unidos la cooperación era buena, como se ha visto, para con los vecinos no se podía decir lo mismo, lo cual podemos ver reflejado en la cooperación Sur-Sur en tanto es una cooperación entre iguales, la siguiente imagen presenta la condición de la CSS durante el gobierno Uribe:

## Imagen 1. Recursos de cooperación Sur-Sur ejecutados por Colombia (millones USD)





Tomado de: Tassara, 2015:9

Como se observa al CSS fue casi nula, consecuencia de una política exterior miope y poco dialogadora con sus pares del área. Una política exterior nada estratégica en cuanto a la búsqueda de apoyo para la solución del conflicto interno, que todo lo contrario llevó a la creación de otros frentes que para fortuna se quedaron en la guerra de micrófonos.

### 4.3 Política exterior durante el gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2014-2018

El plan de desarrollo de Juan Manuel Santos recibió el nombre de “Prosperidad para todos”; haciendo alusión a tres vectores transversales: empleo, menos pobreza y más seguridad. La victoria de Santos en las elecciones presidenciales para el periodo 2010-2014, parecía entrever coincidencias y continuismo en relación con Álvaro Uribe. Sin embargo, para Socorro Ramírez (2011) se percibió cambio de tono, de actitud, de prioridad y de contenido en relación con la política exterior anterior aunque se deben sumar mayores esfuerzos.

La diversificación geográfica de las relaciones internacionales fue uno de los principales propósitos del mandato de Santos:

Antes de su posesión, Santos realizó una gira por Europa, donde visitó a los gobernantes de España, Francia y Alemania para buscar el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se apresuró a visitar también a los presidentes de varios países latinoamericanos y caribeños: Chile, Argentina, Perú, Panamá, Costa Rica, México y Haití. En cambio, no acudió a Estados Unidos ni a Brasil, gesto con el cual quería enviar un mensaje de autonomía frente a los polos hemisféricos. A su posesión invitó a todos los gobernantes de la región, quienes respondieron mayoritariamente a su llamado. En el discurso de posesión, el 7 de agosto de 2010, esbozó algunos puntos básicos de una política exterior diversificada, cooperativa y no confrontacional, que posicione a Colombia como un actor internacional relevante mediante una asociación más estrecha con actores significativos, alianzas con sus afines y liderazgos en temas específicos. Anunció, además, que aspira a profundizar la relación con Asia[CITATION Ram111 \p 80 \t \l 9226 ].

No cabe duda que hubo un cambio de lineamiento en las relaciones exteriores direccionadas por el nuevo gobierno que propendió en primera instancia; por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los vecinos Ecuador y Venezuela y en segunda instancia; por el redescubrimiento de las potencialidades geoeconómicas de Suramérica, de allí que Brasil fue el primer destino oficial escogido por Juan Manuel Santos, en su condición de presidente de la república, a diferencia del destino tradicionalmente acostumbrado, Estados Unidos.

Claramente, durante el cuatrienio de Santos, se aprecia una orientación *réspice similia* pero sin confrontar ni diferir en cuestiones estratégicas con los Estados Unidos. No obstante, se destaca un acercamiento a países como Perú, Chile y México materializado en iniciativas como: la Alianza del Pacífico (A.P.).

A pesar de ser una iniciativa de integración relativamente reciente la A.P. pretende ser motor de la integración de América Latina. En consecuencia, ésta ya cuenta con resultados significativos, dentro de los que se encuentran la eliminación de los requisitos de visas de turismo y negocios, así como también, la implementación de programas especiales para facilitar el intercambio cultural y académico para los ciudadanos de los cuatro países miembros[ CITATION Dua \l 9226 ].



También se destaca la participación activa por parte de Colombia en la construcción de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), acercamientos para ingresar al foro APEC<sup>14</sup>, la intensificación de la cooperación sur-sur y el súbito protagonismo en cuestiones internacionales como la solicitud del levantamiento del embargo comercial a la isla de Cuba por parte del país norteamericano [ CITATION Gon15 \l 9226 ].

No cabe duda que devolverle la institucionalidad a la diplomacia, ha sido una de las diferencias sustanciales entre el gobierno de Santos y el de Uribe; no obstante, aún se deben aunar esfuerzos por recuperar la respetabilidad, dignidad del ejercicio diplomático y protagonismo de la cancillería en los asuntos exteriores, ya que aún se siguen presentando algunos lunares o salidas en falso, siendo algunos ejemplos los siguientes: A) la postulación de nombres cuestionados por la justicia para que cumplan labores diplomáticas como embajadores del país en el exterior, así lo reseñaron medios de comunicación: “Polémica por nombramiento de Andrés Felipe Arias<sup>15</sup> en embajada en Italia”[ CITATION Wra10 \l 9226 ]. B) El innecesario y por demás, inoportuno encuentro entre Capriles y Santos tras los comicios electorales en el país vecino; “encuentro Capriles-Santos desata tensión entre Colombia y Venezuela” [CITATION Elt13 \l 9226 ] y C) el controversial error del presidente de la república, al manifestar su intención de pertenecer a un organismo donde a todas luces es imposible debido a la posición geográfica del país; “intención de Santos de pertenecer a la OTAN, desencadenó malestar en Latinoamérica”[CITATION Pod13 \l 9226 ].

Dentro de los lineamientos de la política exterior de Santos sobresale también el interés manifiesto de pertenecer a la Organización para la cooperación y desarrollo económico (OCDE). Dicha intención se materializó el 30 de mayo de 2013, cuando la OCDE invitó al país a formar parte de la organización después de dos años y medio de reiterar su intención. Sin embargo, el país aún no es miembro y debe surtir una hoja de ruta que pasa por ajustar políticas públicas así como mejorar notablemente

---

14 Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico.

15 Es preciso señalar que Arias no aceptó el nombramiento.



indicadores sociales, lo que podría tardar varios años en ver luz verde, incluso todo el pos-segundo cuatrienio de Santos.

Ahora bien, la negociación de la paz en la Habana no solo fue el caballo de batalla en las elecciones presidenciales para el periodo 2014-2018, sino que también es uno de los pilares de la política exterior vigente en tanto el país a través de la herramienta de la cooperación internacional para el desarrollo, ha solicitado apoyo y ayuda para finiquitar este conflicto a la sociedad internacional.

Ejemplo de la cooperación se puede observar en que aparte de los donantes tradicionales que siguen aportando, ya el protagonismo no se lo lleva únicamente los Estados Unidos, es de anotar la presencia del aumento de la ayuda por parte de países que antes lo hacían, como es el caso de Canadá, Francia y Alemania, quien en lo que va de ah aumentado la ayuda en un porcentaje significativo en comparación con el gobierno de su antecesor, ver tabla 5.

**Tabla 4. Ayuda Oficial países desarrollados a Colombia. Principales países donantes. 2002-2010**  
En millones de dólares.

Donante/año	2011	2012	2013	2014	Total
Francia	178,73	124,68	217,68	477,72	998,81
Alemania	46,22	48,93	50,3	156,07	301,52
Holanda	25,07	16,33	16,36	4,93	62,69
España	49,39	19,4	32,89	6,46	108,14
EEUU	495,74	323,47	293,48	322,16	1434,85
Canadá	33	33,09	28,89	34,69	129,67
Suecia	34,44	28,61	37,45	38,34	138,84

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Data Base OCDE- 2016

Estos países en 4 años doblaron y hasta triplicaron lo que habían ayudado en los 8 años anteriores. Sin embargo también se observan casos en los que se disminuye la cooperación como fue el caso de



España, o del mismo EEUU; para el caso de España hay que tener en cuenta que fue uno de los más golpeados con la crisis económica de 2008, efectos que aún hoy se observa.

Para finalizar, el Estado colombiano no solo ha demandado ayuda oficial para el desarrollo, sino que también está transitando hacia la condición de “donante” mediante cooperación sur-sur y cooperación triangular a partir de la experticia y buenas prácticas en temas puntuales sobre todo en lo que refiere a Seguridad y asistencia humanitaria.

La anterior fue una de las conclusiones de la misión de política Exterior que se llevó a cabo entre 2009 y 2010 por Borda *Et al.* Y que el gobierno Santos tomó al pie de la letra: diversificando y ampliando el espectro de las relaciones internacionales de Colombia, reflexionando al respecto de que tener alternativas de política exterior tendrán relación en la obtención de ayuda del exterior.

La CSS fue una de las principales consecuencias de esa nueva política exterior, buscando además, integrarse a escenarios de influencia regional, multilateral y global con el objetivo de, no solo cambiar la imagen internacional, sino que para el caso de la cooperación fortalecer la cooperación internacional, siendo un oferente y receptor (DNP 2011: 672-690). (Ver imagen 1)

## ANOTACIONES FINALES

De acuerdo con la revisión realizada sobre la política exterior colombiana ejecutada en lo que va corrido del siglo XXI, se podría señalar que ésta ha estado altamente influenciada por la agenda de Estados Unidos, por consiguiente históricamente, el enfoque *réspice polum* se ha privilegiado sobre el eventual *réspice similia*.

Paralelamente, se destaca que con el gobierno de Santos se han hecho esfuerzos por volcar la mirada hacia los semejantes; hecho que se evidencia en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con



los vecinos y en iniciativas integracionistas como la alianza del pacífico por citar algunos ejemplos; lo que sin duda marca más cambios que continuidades en relación con su predecesor.

Ejemplo de ello es el aumento de la participación de Colombia en escenarios del sistema internacional, así como la apertura y aumento de la CSS, cuyo resultado es propio de los esfuerzos por replantear la política exterior.

La política exterior colombiana, ha estado condicionada en gran medida por el contexto interno del país, lo cual le ha imposibilitado la construcción y búsqueda de objetivos nacionales a largo plazo que estén por encima de las soluciones parciales que se plantean en relación con los problemas que aquejan al país. Por lo tanto, se evidencia la primacía del discurso de la securitización en la agenda exterior del país, elemento que claramente está en sintonía con temas como: la lucha contra las drogas y contra el terrorismo promovidos por Washington.

## Bibliografía.

Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En D. Cardona, *Colombia: una política exterior en transición* (págs. 91-121). Bogotá: Estrategias educativas.

Ayllón, B. (2013). *La cooperación sur-sur y triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?*. 1ª ed. Quito: Editorial IAEN.

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*, 189-222.

Bermúdez, C. (2013). Colombia en los recientes esfuerzos de integración regional latinoamericana. *Perspectivas Internacionales*, 62-89.

Boni, A (2010). El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales, en Calabuig, C & de los Llanos, M (Coord.) *La cooperación internacional para el desarrollo*. España: Editorial de la Universitat Politècnica de València. Pp:7-53. Disponible en: [www.upv.es/upl/U0566378.pdf](http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf)



# VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

- Borda, S.; Bell, G.; Gómez, H.J.; Ramírez, S.; Reina, M.; Reyes, C.; Tokatlian, J. (Compiladores). (2011). Misión de política exterior 2009-2010. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cabrera, M. (02 de agosto de 2009). Diplomacia de micrófono. *El Universal*, pág. Opinión.
- Calduch, R. (1993). La política exterior de los Estados. En *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Ceura.
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana 1998-2002. Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, 53-74.
- Duarte, L., González, C., & Montoya, D. (2014). Colombia de Cara al nuevo regionalismo renovado: La Alianza del Pacífico. *Punto de Vista*.
- Duarte Herrera, L. K. y González Parías, C. H. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8(15), 117-131.
- Duran, D. (15 de noviembre de 2014). Extradición, de nuevo al banquillo. *El espectador*, pág. Política.
- El país. (20 de Noviembre de 2012). Con fallo de La Haya, Colombia recuerda otros territorios que perdió. *El país*.
- Fernández, G. (2010). *El universo es el límite. El futuro de la política exterior de Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gonzalez, C., & Londoño, G. (Febrero de 2015). Política Exterior Colombiana 2010-2014: ¿Giro a la Autonomía? Medellín, Antioquia, Colombia.
- González, R. (2012). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación y desarrollo*, 258-285.
- Gómez M. y Sanahuja, J.A. (1999), *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*, Madrid:CIDEAL.
- Gutiérrez, A. (2016) Los arreglos institucionales como complemento indispensable en la Cooperación Sur-Sur. *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, Volumen I*. Pp 9-36. San Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- Lares, V. (30 de mayo de 2013). Encuentro entre Capriles y Santos desata tensión entre Colombia y Venezuela. *El tiempo*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2002). *La política exterior en un mundo cambiante*. Bogotá.
- Negrete, R. (2009). *Colombia y su política exterior 2002-2009*. Medellín: Universidad de Antioquia.



- OCDE. (19 de Marzo de 2014). <http://stats.oecd.org/qwids/#?x=2&y=6&f=3:51,4:1,1:75,5:3,7:1&q=3:51+4:1+1:1,2,3,4,5,6,58,7,8,9,10,11,60,12,13,14,61,15,16,17,18,62,19,63,75,20,21,22,23,24,36+5:3+7:1+2:1,38+6:1998,1999,2000,2001,2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009,2010,2011,2012,2013>.
- Palacio, J. (2011). De la fragilidad al réspice omnia. 20 años de política exterior de Colombia. *Revista de la Société Suisse des Américanistes*, 1-17.
- Pastrana, A. (2005). *La palabra bajo fuego*. Bogotá: Planeta.
- Pastrana, E. (2011). *La política exterior hacia sudamérica: de Uribe a Santos*. Rio de Janeiro.
- Pérez, G. (2012). *Elementos para una teoría de la política exterior*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Poder ciudadano. (03 de abril de 2013). Intención de Santos de pertenecer a la OTAN, desencadenó malestar en Latinoamérica.
- Presidencia de Colombia. (20 de 03 de 2003). *La decisión del gobierno de Colombia sobre Irak*. Obtenido de [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co):  
<http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2003/marzo/alicucion3.htm>
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva sociedad*, 79-95.
- Ramírez, S. (05 de septiembre de 2011). <http://www.razonpublica.com/>. Obtenido de Razón pública:  
<http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2364-la-politica-exterior-de-santos-frente-a-la-de-uribe-cambios-y-continuidades.html>
- Ramírez, S. (2013). América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento. En D. Cardona, *Colombia: una política exterior en transición* (págs. 125-144). Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Rodríguez, C. (2010). *El manejo de la política exterior durante el gobierno de Andrés Pastrana y la incidencia de Estados Unidos y la Unión Europea*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Rojas, D. (2006). Balance de la política internacional del gobierno de Uribe. *Análisis político*, 85-105.
- Rojas, D. (2013). Las relaciones colombia-estados unidos en el gobierno santos: ¿llego la hora del post conflicto?. *Análisis político*, vol.26, n.79, pp.121-138.
- Santander, G. (2011). La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda en *Cooperación Internacional y Desarrollo*, *Revista Sistema*, n° 220, enero de 2011, Madrid



# VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

- Semana. (30 de septiembre de 2013). *La firma que avala el TLC entre Colombia e Israel*. Obtenido de [www.semana.com](http://www.semana.com/economia/articulo/tlc-colombia-israel/359418-3): <http://www.semana.com/economia/articulo/tlc-colombia-israel/359418-3>
- Tickner, A. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. *Colombia Internacional*, 39-61.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia internacional*, 90-111.
- Tickner, A., & Pardo, R. (2003). En busca de aliados para "la seguridad democrática": la política exterior del primer año de la administración Uribe. *Colombia Internacional*, 64-81.
- Tokatlián, J. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia, ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacinal*(48), 35-43.
- Torrijos, V. (2009). *Política exterior y relaciones internacionales*. Bogotá: Universidad del Rosario
- Tassara, C. (2015). La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. En: Carlo Tassara (Editor). *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol. 2, Nº 2, Julio-Diciembre 2015 (pp. 69-103). Número monográfico "Colombia en el escenario internacional: oportunidades y retos para el desarrollo". Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo y Editorial Bonaventuriana.
- 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*, 149-175.
- Wradio. (09 de septiembre de 2010). Polémica por nombramiento de Andres Felipe Arias en embajada en Italia.

