



---

PERSPECTIVAS EN INTELIGENCIA

Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia "BG. Ricardo Charry Solano",  
Bogotá, Colombia, enero-junio, 2015

REFLEXIÓN CIENTÍFICA - Vol. 7, Núm. 14, pp. 99-113

ISSN 2145-194X

**Cómo citar este artículo:** Camelo, J. (2015). Retos en la construcción de la nueva agenda de cooperación de Colombia en el post-2015. *Perspectivas en Inteligencia*, 7(14), 99-113.

---

## 4. Retos en la construcción de la nueva agenda de cooperación de Colombia post-2015

---

Challenges in the Construction of the New Agenda for Cooperation of Colombia in the post-2015

---

Retos na construção da nova agenda de cooperação da Colômbia post-2015

---

Artículo de investigación científica, corresponde a un avance del proyecto de investigación titulado "Política, Derecho y Postconflicto: Transformaciones Institucionales en Colombia", adscrito al grupo de investigación "Problemas Contemporáneos del Derecho y la Política" (GIPCODEP) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura, Cali, Colombia.

---

Recibido: 27 de marzo de 2015 - Aceptado: 01 de mayo de 2015

---

**Jenny Astrid  
Camelo Zamudio**

Politóloga de L'Università degli studi di Torino, Turín, Italia. Magíster en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos L'Università degli studi di Torino, Turín, Italia. Docente e investigadora en el Programa de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura, Cali, Colombia. Contacto: jacameloz@usbcali.edu.co

### Resumen

Este artículo busca analizar el proceso a través del cual Colombia estructuró su esquema de cooperación internacional hasta la actualidad; se consideran las variaciones que han surgido en su marco jurídico y administrativo por medio de la historia para comprender cómo hoy el país es pionero dentro de la cooperación sur-sur. Se busca, en primera medida, encontrar las motivaciones iniciales que llevaron al país a crear su política de cooperación internacional, para, en un segundo momento, considerar cómo a razón de dichas motivaciones exógenas el país se ve obligado a consolidar su política de cooperación internacional y así evaluar el impacto en un tercer momento de la internacionalización de su agenda, lo cual lo convierte en un líder en la región. Gracias a dicho análisis se pretende demostrar que, ante la incertidumbre de las negociaciones y del cumplimiento de la hoja de ruta trazada por el gobierno de Juan Manuel Santos en materia de cooperación, es imperante para el país repensarse en dichos términos.

**Palabras clave:** cooperación internacional, conflicto, política exterior colombiana, pos-conflicto.

### Abstract

This paper analyzes the process through which Colombia has structured its international cooperation scheme until now, considering the variations that have arisen in its legal and administrative framework through history to understand how today the country is a pioneer in South-South cooperation. On one hand, it is wanted to find the initial motivations that led the country to create its policy of international cooperation. On the other hand, it is wanted to consider how the country is forced to consolidate its policy of international cooperation and thus to assess a third time impact on the internationalization of its agenda becoming a leader in the region, due to this exogenous reasons. Thanks to this analysis, it is expected to show that before uncertainty of the negotiations and the implementation of the road map drawn up by the Juan Manuel Santos government in matters of cooperation, it is imperative for the country rethinking itself in those terms.

**Keywords:** International Cooperation, Post-Conflict, Colombian Foreign Policy.

### Resumo

Neste artigo se busca analisar o processo por qual na Colômbia fez uma reestruturação em seu esquema de cooperação internacional até a atualidade se quer contribuir com novas variações que surgem em um marco jurídico e administrativo por médio da história a qual serve para compreender como hoje o país é pioneiro dentro da cooperação sur-sur. Com o artigo se busca em primeira medida, encontrar quais foram as motivações iniciais que levaram no país a criar sua política de cooperação internacional, para assim

em um segundo momento consolidar a política como razão a ditas motivações exógenas no país são obrigados a consolidar sua política de cooperação internacional e assim avaliar o impacto. O terceiro momento se fez um análises sobre a internacionalização da agenda da Colômbia, o qual transforma o país em um líder na região. Obrigado ou análises feito se quere demonstra mor médio de neste estudo que, ante a insertidumbre das negociações e do complemento da folia de procedimiento feita pelo governo de Juan Manuel Santos no tema de cooperação é imperante pelo país representante nos temas anteriormente falados.

**Palabras clave:** Cooperação internacional, conflito, política exterior da Colômbia, post-2015.

## Introducción

*Colombia, como país de renta media alta, ha fortalecido la gestión de acciones que apuntan a contribuir de manera solidaria al fortalecimiento institucional, al intercambio de conocimientos y al desarrollo de capacidades de los países que se benefician de su cooperación.*

APC (2012-2014)

A través de un recuento histórico, a lo largo del artículo se pretende explicar el proceso mediante el cual Colombia ha estructurado su esquema de cooperación internacional al desarrollo actualmente, y comprender así cómo hoy el país es pionero dentro de la cooperación sur-sur; se consideran las diferentes variaciones que han surgido en su marco administrativo para hacer frente a las necesidades que se han ido presentando con el pasar del tiempo dentro del Estado, y la influencia del conflicto colombiano en sus diferentes etapas. De esta manera, como conclusión se determinarán los efectos de dicho liderazgo, se pondrán en consideración cuáles serán los retos a los que se verá enfrentado el próximo Gobierno a partir de 2018 y se propondrá una serie de estrategias y recomendaciones para la construcción y proyección de la agenda de cooperación y la proyección de la política exterior colombiana.

Colombia, desde 1948, ha estado expuesta a una situación de orden público en la que los actores que inicialmente dan origen a esta coyuntura de violencia han mutado con el tiempo. En el momento más *álvido* de este conflicto, entre 1980 y 1990, existían 15 grupos guerrilleros diferentes, y en la actualidad permanecen solo tres de ellos: las FARC-EP, el ELN y el EPL. En contraposición a estos, surgen en los ochenta los grupos ilegales de autodefensa

(conocidos como paramilitares) con el fin de contrarrestar las acciones de las guerrillas. En el proceso de justicia y paz del gobierno de Álvaro Uribe, una parte de las autodefensas se movilizó, mientras que la otra decidió continuar en el delito, lo cual dio nacimiento a las *ba-crim* o bandas narcoparamilitares, hecho que ha agravado *aún más la situación* y ha permitido que se consoliden, entonces, todos los actores conjuntamente como los mayores victimarios de los colombianos. En este conflicto los factores de contienda iniciales —como la tierra y las desigualdades sociales— siguen subsistiendo hasta el día de hoy; quien posee la tierra tiene no solamente la siembra de cultivos ilícitos y lo que viene detrás de esta, sino también un poder ilimitado dentro del país alrededor de las urnas y de detentar el poder político.

Como consecuencia del accionar de los grupos anteriormente mencionados, a razón de las diferentes dinámicas de coyuntura nacional y teniendo en cuenta el contexto internacional al cual todos los Estados se ven expuestos, hoy estos grupos son considerados enemigos del país o terroristas. Por otro lado, en 2018 se cumplen setenta años de un conflicto armado interno de alta intensidad, en el cual, según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CMH), desde 1982 hasta el 2015, se registran 6.000.000 de desplazados internos (CMH, 2015), 1.982 masacres (CMH, 2013, p. 36), 300.000 muertos, 3.472 personas civiles mutiladas por minas antipersonales (Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, 2015) y 27.000 personas secuestradas (CMH, 2013, p. 33). Los victimarios han cambiado a través de los años, pero uno de los factores decisivos y determinantes de esta guerra sin sentido continúa siendo la tierra como fuente primaria para el narcotráfico.

A pesar del largo e intenso conflicto interno que ha vivido el país, hoy en día, dentro de la región latinoamericana, Colombia es uno de los líderes de la cooperación sur-sur; se posiciona como un ejemplo para seguir debido a su liderazgo y a la programación de una “atractiva” agenda de cooperación internacional, mediante la cual se ofrece ayuda en asuntos como la cooperación técnica de seguridad y la implementación de programas para promoción y protección social. También realiza actividades para fortalecer las capacidades en temas de cultura, deporte y educación; prioriza los problemas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible; incentiva la realización de proyectos que se dirigen al fomento del desarrollo productivo, en gestión pública y buen gobierno, y, aunque parezca paradójico, ofrece servicios en asuntos sensibles (aún sin resolver dentro de Colombia) como son: reconciliación, atención integral a las víctimas, reintegración y memoria histórica. En este sentido, es necesario preguntarse: ¿cómo el país, en medio de un conflicto armado y con notables problemas estructurales que aquejan al Estado, está en la capacidad de ofrecer al mundo de la cooperación internacional su *know-how* en la más variada gama de temas, que aún dentro del mismo Estado se encuentran sin solución?

Las motivaciones que impulsaron al Estado colombiano a abrirse paso en el campo de la cooperación internacional son exógenas, puesto que la cooperación no se generó como una necesidad intrínseca y corresponde, más bien, a una necesidad que se desencadenó de-

bido a la coyuntura política e histórica del momento. Sin embargo, para entender cómo se llegaron a articular dichas motivaciones, se debe hacer un recuento histórico sobre el proceso de estructuración de la cooperación internacional, desde sus inicios, su consolidación e internacionalización, teniendo en cuenta la importancia del conflicto como factor influyente, y desde allí justificar por qué las motivaciones fueron exógenas y de qué manera estas se convirtieron en endógenas, llevando al país a ser hoy un líder en el tema.

## Los inicios de la cooperación internacional en Colombia

Inicialmente, apoyados en la teoría de la contención<sup>1</sup> y en la doctrina Truman<sup>2</sup> por parte de Estados Unidos, y encuadrados en la doctrina de política exterior del *réspice polum* ('mirar hacia el norte')<sup>3</sup> (Bermúdez Torres, 2010), se busca disminuir la esfera de influencia del socialismo en el continente y del crecimiento de los grupos revolucionarios guerrilleros en la época. Se puede afirmar que gracias a la creación del programa Alianza para el Progreso, en 1961, por el presidente estadounidense John F. Kennedy, Colombia, en el marco de dicho programa, hace sus primeros pasos dentro de la cooperación internacional al idear el Plan LASO<sup>4</sup> (Latin American Security Operation), que se tradujo para el país en el acceso de recursos financieros estadounidenses entre 1967 y 1974, dirigidos a la lucha frontal contra la guerrilla. La administración y gestión de dichos recursos a través del Ministerio de Relaciones Exteriores demostró que el país no contaba con la organización adecuada para dicha gestión, pues era la primera vez que obtenía recursos para tal fin.

---

<sup>1</sup> Buscaba frenar la llegada e implantación del socialismo como sistema económico y político en Europa y América Latina.

<sup>2</sup> Doctrina proclamada durante la presidencia de Truman, que pretendía dar apoyo a los países donde se viera amenazada a la paz internacional y además la seguridad nacional de los Estados Unidos.

<sup>3</sup> Según la doctrina *réspice polum*, acuñada en el período presidencial de Marco Fidel Suárez entre 1918 y 1921, Colombia debía orientar su política exterior hacia Estados Unidos. Es producto del tratado Thompson-Urrutia que fue firmado en Boyacá entre Estados Unidos y Colombia, el 6 de abril de 1914 por el plenipotenciario norteamericano Thadeus A. Thomson y por Francisco Josué Urrutia de parte de Colombia. Su objetivo era solucionar el conflicto entre estadounidenses y colombianos, provocados por el apoyo que brindó Estados Unidos a la separación de Panamá de Colombia en 1903.

<sup>4</sup> "Para las Fuerzas Armadas, era un proyecto contrainsurgente, elaborado por la propia institución castrense y se denominó Plan Lazo, dado que se trataba de 'enlazar', de llevar a cabo un cerco militar para desactivar las regiones de influencia comunista. Esta postura ha sido defendida con pasión por el general Álvaro Valencia Tovar, uno de los protagonistas de la toma de Marquetalia. Para sus críticos, en especial de izquierda, el proyecto se llamó, por el contrario, Plan Lazo (en razón de su denominación en inglés, *Latin American Security Operation*), debido a que el ataque a Marquetalia se habría inscrito en un proyecto contra revolucionario global para toda América Latina agenciado desde Washington. Algunos teóricos consideran que este plan Lazo fue el considerado un error estratégico de las élites colombianas en la medida en que sirvió de detonante para la consolidación de las FARC" (Leongómez, 2004). Ante el debate conceptual generado, cabe aclarar que el Plan Lazo (Colombia) y el Plan Lazo (Estados Unidos) son diferentes, aunque relacionados en su propósito anti-comunista.

Durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), el país dio un giro y se abrió al sistema internacional.<sup>5</sup> El canciller Alfonso López Michelsen acuñó el término *respice similia* ('mirar a tus semejantes') para caracterizar la nueva orientación diplomática de Colombia, lo que permitió que durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), y según las condiciones de estabilidad económica, al igual que las buenas relaciones vecinales y los ingresos percibidos del país, se creara la División Especial para la Cooperación Técnica Internacional (DECTI), adscrita del Departamento Nacional de Planeación (DNP), encargada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de coordinar y ordenar la cooperación hasta 1995,<sup>6</sup> cuando la DECTI fue sustituida.

Alfonso López Michelsen (1974-1978) diversificó las relaciones internacionales, pero con el presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), debido al recrudecimiento del conflicto interno armado, que afectó gravemente nuestra posición en el hemisferio, la lucha se replegó contra el dinamismo guerrillero disperso por todo el país; con ello se limitó la agenda de política exterior, y se concentró, además, en la lucha contra el narcotráfico. Fue el presidente Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) quien buscó un reposicionamiento de Colombia y retomó la doctrina del *respice similia* en 1983, con lo cual facilitó la creación del Grupo de Contadora<sup>7</sup>, que le permitió al país ingresar de nuevo en el contexto regional liderando dicha iniciativa. Con esta acción, se tomó el impulso para crear unas condiciones de acercamiento y posterior facilitación del desarrollo de los diálogos de paz con las FARC, que condujeron a la desmovilización y creación del movimiento político Unión Patriótica.<sup>8</sup> Lastimosamente no se obtuvieron los resultados esperados y se recrudeció aún más el conflicto. Empezaron a participar nuevas fuerzas paraestatales que más adelante se denominaron *autodefensas*.

<sup>5</sup> "Lleras Restrepo desarrolló una política exterior autónoma, diversificó e intensificó a su vez sus relaciones. Puso en práctica la integración regional y la promoción de las exportaciones. Abrió relaciones con otros Estados del mundo y tomó iniciativas en instancias multilaterales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el grupo de países No Alineados (Gilhodes, 2002, p. 164). Colombia diversificó sus relaciones económicas y diplomáticas e incrementó su participación en los organismos multilaterales". (Bermúdez Torres, 2010)

<sup>6</sup> "Hasta 1995 la DECTI estaba dividida en tres grandes ejes. El primero constaba de grupos de trabajo formados según el criterio de número (cooperación bilateral) entre dos y cooperación multilateral entre más de dos) y de una sección especial para Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). El segundo estaba dedicado al Sistema de Información de Cooperación Técnica Internacional, encargado del seguimiento del comportamiento en cifras y tendencias de las actividades de cooperación. El tercer eje se regía de acuerdo con las 'modalidades' de gestión de proyectos, gestión de expertos internacionales y gestión con las fuentes de cooperación" (Guáqueta, 1995).

<sup>7</sup> Instancia establecida por Colombia, México, Panamá y Venezuela para promover la paz en América Central.

<sup>8</sup> "En 1984, pasados 20 años desde sus inicios, las FARC y el partido comunista constituyeron oficialmente su partido, la Unión Patriótica (UP). En 1986, lograron elegir 14 congresistas, dos de ellos guerrilleros amnistiados, 18 diputados en 11 asambleas, 335 concejales y 42 alcaldes. Su candidato a la Presidencia, Jaime Pardo Leal, obtuvo 350.000 votos.

"Esta modesta apertura democrática fue saludada con 'balas'. Asesinaron 7 congresistas, 13 diputados, 11 alcaldes, 70 concejales y 2 candidatos presidenciales, Pardo Leal y Bernardo Jaramillo. En esta llamada "guerra sucia", en la que a la UP perdió cerca de tres mil (3.000) miembros, tuvieron que ver narcotraficantes, paramilitares y agentes del Estado" (Camelo Zamudio, 2004)

## La consolidación de la cooperación internacional

El gobierno del liberal de Virgilio Barco (1986-1990) fue pionero y buscó la ampliación de las relaciones exteriores de Colombia; impulsó los vínculos económicos y comerciales con todas las naciones y bloques regionales. Como dice Gálvez (citado por González Arana, 2004), "para algunos esta administración se podría definir como un gobierno *modernizador* en la medida que se consideraba que la mayor autonomía para el manejo de las relaciones internacionales se determinaba en principio por elementos económicos y no políticos" (p. 273). Según González Arana, "se *desentroyamericanizó* la política internacional, para abrir nuevas fuentes hacia el Pacífico"<sup>9</sup> (2004, p. 273).

En 1990, con el cambio de presidencia, César Gaviria Trujillo (1990-1994) implementó una serie de medidas ultraneoliberales que si bien fueron aplaudidas por los diferentes organismos e instituciones internacionales al conducir al país en línea con el modelo impuesto, se pauperizó la clase media al quebrar a las pymes, ya que estas no resistieron la apertura. Se privatizaron la mayoría de empresas públicas, dejando al país sin fuentes de ingreso, y se implementó la privatización del sistema de salud, lo cual aumentó la brecha entre ricos y pobres. Estas medidas condujeron a un ulterior debilitamiento social. Según Ortiz,

El gobierno de Gaviria decretó la apertura comercial, y bajó unilateralmente los aranceles de casi todos los productos manufactureros a un promedio del 11%, con excepciones para los sectores en que había mayor representación de las élites industriales del país: textiles, cerveza y azúcar. Gaviria también abrió los mercados financieros a los flujos internacionales de dinero y capital, terminó así el capítulo del modelo económico mixto y se pasó al modelo abierto. La Apertura Económica arrasó gran parte de la industria por la baja competitividad sistémica de la economía nacional debida a la carencia de desarrollo industrial e infraestructural (Sarmiento, 1996, 2005; Misas, 2002, y Stiglitz, 2002). (2009, p. 119)

Por otro lado, gracias a dicha medida, Colombia, en 1990, fue clasificada por el Banco Mundial como un país de desarrollo medio o país de renta media, lo cual, en teoría, habría tenido que disminuir su importancia como país receptor de flujos de cooperación, pero no fue así.

En medio de este panorama, llegó a la presidencia Ernesto Samper Pizano (1994-1998), quien se vio implicado en un proceso penal por la financiación de su campaña electoral por parte del narcotráfico. Estados Unidos, en respuesta a esto, en 1996, con su presidente Bill Clinton, descertificó a Colombia,<sup>10</sup> y con dicha medida nuestro país entró a formar parte

<sup>9</sup> Desde 1987 se concretó el propósito de diversificar las relaciones internacionales del país en aras de universalizar sus vínculos globales. Siguiendo estas metas, se establecieron relaciones diplomáticas con 27 países africanos (Angola, Benín, Botsuana, Camerún, Mozambique, Somalia, Uganda y Zimbabue, entre otros), diez naciones asiáticas y cuatro estados de Oceanía.

<sup>10</sup> "Se trata de una decisión unilateral de los Estados Unidos, y más concretamente del Ejecutivo. Por razones de política interna el país tiene establecidos mecanismos legales, por medio de los cuales algunas instancias del Gobierno y del Congreso desean conocer la opinión que el presidente y su equipo tienen cada año sobre los esfuerzos que un número determinado de países están efectuando en diversas materias" (Pardo y Cardona, 1995).

del grupo de los *malos vecinos*. Esta catalogación se ahondó gracias a los medios de comunicación, debido a que difundían, en el ámbito internacional, el problema del narcotráfico. Esto no produjo acciones o medidas concretas de política exterior por parte del país, como tampoco miradas a la concientización del sistema internacional de la responsabilidad conjunta de dicho problema. Por otro lado, Colombia pasó a ser considerado un país de renta media, y ello implicaba la reestructuración de algunos organismos. En este punto, en 1995, se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), con lo cual se dio fin a la DECTI.

Por su parte, la administración de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), ante un recrudescimiento de las acciones delictivas y terroristas de los diferentes grupos guerrilleros, buscó implementar con estos un proceso de paz (“diplomacia por la paz”) que quedó sumido solo en falsas expectativas y cero acuerdos reales para demostrar una voluntad de paz o de dejación de las armas. La cantidad de prebendas otorgadas en búsqueda de un acuerdo de paz fue tal que las FARC-EP, valiéndose de esta falta de visión, aprovecharon y se terminaron de consolidar como un grupo dominante e influyente en el país. Todo esto desencadenó la implementación del Plan Colombia<sup>11</sup>, que hizo acreedor al país de un flujo de recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que le valieron entrar a la selecta lista de los cinco países que recibían mayores recursos por parte de Estados Unidos para 2002.<sup>12</sup> Dicho proyecto conllevó la reestructuración del sistema de cooperación internacional; de tal manera, la ACCI pasó en 1999 del DNP al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), con lo cual delineó uno de los roles más importantes y determinantes dentro de la cancillería hoy en día.

## La internacionalización de la cooperación internacional

En este cuadro, en el que el país tiene una imagen deteriorada, considerado un país problema por el conflicto armado que atraviesa y un mal vecino con muchos retos y desafíos por superar, llegó a la presidencia Álvaro Uribe (2002-2010) con su Plan Nacional de Desarrollo: hacia un Estado comunitario 2002-2006. Se buscaba que la comunidad internacional otorgara AOD para solucionar los problemas estructurales que afronta el país. Esto implicó dos acciones: por un lado, un proceso diplomático y, por el otro, una reestructuración dentro de la administración. El proceso diplomático consistió en difundir en los más altos niveles de debate público el Plan Nacional de Desarrollo, buscando socios que apoyaran las políticas allí plas-

---

<sup>11</sup> Surgió como una iniciativa de desarrollo para el país, a través del financiamiento de proyectos sociales y, principalmente, la rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia, cultivos ilícitos o conflictos ambientales, articulando el trabajo estatal con las necesidades comunitarias. Sin embargo, la propuesta inicial sufrió varias modificaciones. Con Estados Unidos se negoció el plan en septiembre de 1999, con vigencia de cinco años, los que se prorrogarían acorde las circunstancias, y finalizó en 2007.

<sup>12</sup> Después de Irak, Afganistán, Israel y Egipto en 2000, fue el quinto mayor receptor de AOD por parte de Estados Unidos en el mundo.

madras. Como resultado de dicho proceso, se llegó a la Declaración de Londres de 2003 y de esta forma se involucró a las embajadas, agencias de cooperación y entidades públicas para avalar y apoyar la primera "Estrategia de Cooperación Internacional 2004-2006", que conllevó en 2004 la creación de la Dirección de Cooperación Internacional.<sup>13</sup> En la misma línea, en 2005, se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (APC).

En 2005, uno de los logros conseguidos durante esta administración en su primer periodo consistió en haber dotado al país de la articulación y estructuración dentro de la administración pública de herramientas *ad hoc*, y permitirle una mayor maniobrabilidad para la administración, la ejecución y el apoyo de los recursos a los cuales estaba teniendo acceso. Así mismo, con esto permitió la creación de metodologías y herramientas para la gestión de dichos recursos y poder canalizarlos a los diferentes programas, recursos y proyectos que se tenían en materia de cooperación internacional. El 7 de agosto del mismo año, el DNP publicó el documento *Visión Colombia II Centenario: 2019*, en el cual presentó una propuesta ambiciosa para una visión del futuro del país para los siguientes 14 años: "Propone unas metas ambiciosas en paz, justicia social, infraestructura, calidad de vida, productividad, competitividad, consolidación de la democracia pluralista, democracia de libertades a través de 4 objetivos<sup>14</sup> y estrategias concretas"<sup>15</sup> (DNP, 2007). Esto permitió articular una agenda de seis puntos que estructuró la I Estrategia de cooperación (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC], 2015). Dicha agenda contrastaba con la emanada en la II Estrategia de cooperación, pues en 2007 el Gobierno presentó la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013 (EFDDS), considerada la fase II del Plan Colombia<sup>16</sup>, con especial ahínco en el "Plan Patriota"<sup>17</sup>. Será financiado por

---

<sup>13</sup> Esta dependencia, a cargo del viceministerio de Asuntos Multilaterales, tiene las siguientes funciones: 1) Coordinar la participación de Colombia en las negociaciones internacionales sobre asuntos de cooperación. 2) Liderar la negociación de instrumentos de cooperación internacional a nivel bilateral, regional y multilateral. 3) Interactuar con las instituciones públicas, los países donantes y los organismos internacionales y multilaterales, con el fin de complementar los esfuerzos nacionales en la búsqueda de un desarrollo sostenible

<sup>14</sup> Una economía que garantice mayor nivel de bienestar; una sociedad más igualitaria y solidaria; una sociedad de ciudadanos libres y responsables; un Estado al servicio de los ciudadanos.

<sup>15</sup> • Aumentar el tamaño de la economía en 2,1 veces y lograr un nivel de inversión como porcentaje del PIB de 25%. • Reducir la pobreza —medida con subsidios— a 15% (hoy está en 45%). • Reducir la tasa de desempleo a 5,0% (en 2004, la tasa promedio fue 13,6%). • Construir 3,9 millones de viviendas nuevas. • Reducir el homicidio a una tasa de 8 por 100.000 habitantes. • Consolidar un Estado funcionando por resultados. • Aumentar el espacio público en las ciudades de más de 100.000 habitantes de 4 a 10 m<sup>2</sup> por habitante. • Integrar a Colombia al mundo con un papel articulador de bloques y grupos en el continente, gracias a su privilegiada posición geográfica.

<sup>16</sup> En 1999, un año después de haber puesto en marcha el Plan Colombia, la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (ONUDD) estableció que había 160.001 hectáreas de coca plantadas en Colombia, con base en las cuales se producían 680 toneladas de cocaína. En 2007, después de la fumigación de un millón de hectáreas de coca, el número de hectáreas plantadas se redujo a 99.000. Pero las toneladas producidas apenas bajaron a 600 toneladas.

<sup>17</sup> Estrategia militar del gobierno Uribe, muy controvertida actualmente, articulada dentro de su programa de gobierno de la seguridad democrática, generó un distanciamiento de sus vecinos regionales y sufrió duras críticas

Estados Unidos quien daría su aprobación para que los fondos sean empleados para combatir a la guerrilla, haciendo que lo promulgado en la II Estrategia de Cooperación se quedara en letra muerta.

Debido al recrudecimiento del conflicto armado interno durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe, la situación humanitaria evidenció un deterioro considerable, principalmente relacionado con el desplazamiento interno. De este modo, las agencias de cooperación, las ONG, los organismos e instituciones internacionales de todas partes del mundo, ante dicha situación, tomaron cartas en el asunto. Colombia, después de la catástrofe de Haití, se convirtió en el mayor receptor de AOD de la región. Frente a esta catástrofe humanitaria, hoy el accionar de todos los actores internacionales en el país es viable gracias a la reestructuración generada en 2002, que favoreció la descentralización y permitió la realización de proyectos de cooperación internacional, empleando todas las fuentes y tipos posibles de esta. Además, consolidó el *know-how* de los actores estatales que en conjunto con los actores internacionales ejecutaron dichos proyectos, y a su vez permitió que Colombia se transformara y consolidara en uno de los principales actores de cooperación sur-sur.

Juan Manuel Santos (2010-2018) estructuró su plan de gobierno con miras a consolidar una imagen positiva del país. De esta manera, el presidente ha transformado la idea de Colombia como un Estado aislado de su entorno internacional, con lo cual se le da la oportunidad al país de aplicar lo aprendido en otras latitudes y así construir su agenda de política exterior de manera multipolar con el propósito de posicionarse en el ámbito internacional. Buscó el apoyo de la comunidad internacional y dinamizó el proceso de engranaje entre el plan de desarrollo, el plan de gobierno, una política exterior y la estrategia de cooperación internacional en pro de darle al país estabilidad respecto a las líneas de continuidad administrativa, política y gubernamental.

En su primer periodo, retomó la herencia dejada por la administración anterior. La Agencia Presidencial por la Acción Social y la Cooperación Internacional se divide, y crea, mediante el Decreto 4152 de 2011, la APC, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) en línea con su Programa de Gobierno "Prosperidad para todos". Con el lema *más empleo, menos pobreza y más seguridad*, buscó crear cinco hilos de gestión que denominó *Locomotoras*, para estimular el crecimiento y el desarrollo económico: 1) innovación, 2) agricultura y desarrollo rural, 3) vivienda, 4) desarrollo minero y expansión energética, y 5) infraestructura de transporte.

La cooperación internacional se concibe como un instrumento estratégico dentro de la política exterior del país y debe ser empleada para contribuir en la resolución de problemas estructurales del Estado; de esta manera, se promulga la III Estrategia de cooperación inter-

---

de la comunidad internacional por las denuncias del aumento de violaciones de derechos humanos por parte de grupos paramilitares.

nacional 2012-2014<sup>18</sup> (APC, 2012), y por esto, dentro de la III Estrategia, Colombia ofrece sus servicios,<sup>19</sup> pero asimismo especifica las demandas<sup>20</sup> o necesidades que requieren intervención para ser resueltas en el país empleando la cooperación internacional.

Para el segundo periodo de Santos, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 busca llegar a los territorios más necesitados y cerrar las brechas históricas que han persistido a lo largo del desarrollo como país. La estrategia de cooperación deja de llamarse así y se implementará una nueva disposición que se llamará *Hoja de ruta: 2015-2018*.

Los objetivos estratégicos que promulga la hoja de ruta son dos: El primero focalizar y dinamizar la cooperación internacional que recibe Colombia y se priorizará en tres áreas temáticas: construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental. El Segundo objetivo es compartir conocimiento de alto valor países en desarrollo a través de la Cooperación Sur-Sur y Triangular por medio de intercambio de aprendizajes que pueden ser replicados. (APC, 2015)

## Conclusiones y recomendaciones

La cooperación internacional se ha venido articulando de manera audaz como herramienta estratégica de la política exterior; según la hoja de ruta y la concepción de política de cooperación que maneja en el gobierno presente, busca seguir incluyendo la cooperación internacional como elemento consustancial de la política exterior, de tal forma que se concentre y confluya una variedad de actores dispuestos a aportarle al crecimiento y desarrollo del país, para que este se inserte con mayores garantías (políticas, económicas, sociales) en el entorno internacional.

Gracias a la influencia del conflicto en el establecimiento de políticas de cooperación internacional y a la admisión de responsabilidad por parte de la comunidad internacional, el narcotráfico no se ve solo como un problema interno, ya que esta asunción de responsabilidad compartida implica el compromiso de toda la comunidad internacional en contribuir

---

<sup>18</sup> Los objetivos estratégicos eran: 1) hacia la Prosperidad Democrática, 2) eficacia de la cooperación al desarrollo, 3) coherencia de la cooperación multilateral, 4) posicionar la cooperación sur-sur (Ccs) y triangular, 5) promoción del desarrollo fronterizo, y 6) impulso a la cooperación descentralizada para la convergencia regional.

<sup>19</sup> Colombia ofrece servicios de cooperación en: cooperación técnica en seguridad, promoción y protección social, cultura, deporte y educación, fomento al desarrollo productivo, gestión pública y buen gobierno; reconciliación: atención integral a las víctimas, reintegración y memoria histórica, ambiente y desarrollo sostenible.

<sup>20</sup> Colombia requiere implementar y mejorar en: gestión integral del riesgo y restablecimiento, sostenible de comunidades afectadas por desastres naturales, igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática, crecimiento económico con equidad y competitividad, medio ambiente y desarrollo sostenible, gobernabilidad y víctimas, reconciliación y derechos humanos.

a resolver algunos problemas estructurales del país, pensando siempre en la llegada de un acuerdo de paz y desmovilización de las FARC.

El Gobierno nacional le apuesta desafortunadamente a la terminación del conflicto, pero las negociaciones con las FARC solo será un capítulo más dentro del conflicto armado, pues persistirán y surgirán actores que continuarán fragmentando y generando fracciones dentro del Estado. Por este motivo, en principio se debería empezar a aclarar conceptualmente que dicha hoja de ruta es tan solo una serie de acciones miradas para garantizar que los cinco puntos de la agenda de La Habana<sup>21</sup> se cumplan, más allá de la terminación del conflicto.

Lo anterior puede generar en la sociedad civil falsas expectativas además de hacer un llamado de atención a la comunidad internacional. Es por eso por lo que se deben proponer estrategias para legalizar el narcotráfico o, por otro lado, disminuir el consumo de estupefacientes, pues mientras el narcotráfico siga siendo parte integrante de los problemas estructurales del país, será muy difícil lograr que Colombia se consolide como nación y las violaciones de los derechos humanos seguirán presentándose al continuar existiendo otros actores. Es prioritario que no solo el país sino también la comunidad internacional entiendan lo imperativo que es la paz para el país y para la región.

Pensar la terminación del conflicto puede ser una falacia, debido a que luego de dicha pacificación en los acuerdos de paz de La Habana con las FARC subsistirán actores mucho más nocivos (tabla 1). Esto lleva a pensar que después de la desmovilización por parte de las FARC se presentará un rebrote de violencia en aquellas zonas donde las FARC dejan vía libre. Tal como lo demuestra el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) en su VIII informe sobre grupos narco paramilitares (Indepaz, 2012), la labor para la llegada de una paz duradera, con este acuerdo de La Habana, es simplemente el inicio de un proceso frente al cual el país tiene muchos retos por superar.

**Tabla 1.** Comparativo de departamentos y municipios con presencia de grupos narcoparamilitares 2008-2012

|                      | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Departamentos</b> | 31   | 30   | 32   | 31   | 31   |
| <b>Municipios</b>    | 259  | 278  | 360  | 406  | 409  |

Fuente: Indepaz (2012)

<sup>21</sup> El acuerdo consta de cinco puntos: política antidroga, desarrollo rural, participación política de las FARC, reparación de víctimas y finalización del conflicto.

Para que se vean los resultados, de acuerdo con los estudios comparados con otros países,<sup>22</sup> la implementación y el impacto de estos tardarán alrededor de 20 años en visualizarse. La incertidumbre por los acuerdos a futuro es ineludible en cuanto a la discusión de la agenda de cooperación internacional para Colombia post 2018. Por más planeación que exista difícilmente se podrán cubrir todas las necesidades que aquejan al país.

Además, es necesario evaluar si realmente tanto la política exterior como la cooperación internacional deben ir de la mano, o si deben crearse dos líneas de acción diferentes: por un lado, una para la política exterior, que de por sí presenta falencias intrínsecas, como lo es —por citar solo un ejemplo— la carrera diplomática. Por otra parte, hay que implementar una política de cooperación internacional basada en las necesidades y demandas en aquellas áreas en las que Colombia sigue presentando falencias, de manera que urge la intervención para aminorar los factores de riesgo que se seguirán presentando en un país tan intolerante y tan desigual, como lo afirma el PNUD en su informe de 2015 sobre el logro de los *Objetivos del milenio*.

Si se lograra establecer la propuesta de valor que Colombia tiene para ofrecer en el campo internacional, haciendo una revisión conceptual del para qué Colombia tiene una política de cooperación y qué va a lograr con ella de aquí a 2025, se podrá vislumbrar y proyectar el sentido de la cooperación internacional como herramienta; se determinará cómo se hará, con cuáles recursos, en qué áreas y quiénes deben ser los actores que serán partícipes de ella. Idealmente, se llegaría a un nuevo modelo de inclusión y participación de actores hasta hoy dejados de lado dentro de la cooperación, como por ejemplo las diferentes organizaciones creadas desde la sociedad civil y la academia misma. Además de ello, se esperaría que se crearan nuevas metodologías, estrategias, procesos y acciones miradas al reconocimiento y participación incluyente y activa de toda la sociedad colombiana, que indiscutiblemente llevarían al país a ser un líder dentro de la región en materia de inclusión y participación.

Hay un camino largo para construir y proyectar la política de cooperación internacional, no a la luz de una política exterior, sino de una idea de Estado, de nación y de pueblo que les otorgue a los colombianos un sentido de pertenencia y de orgullo. La tarea es grande, ya que la próxima administración debe reconocer, valorar e incluir en esta nueva etapa de la cooperación internacional cada organización de la sociedad civil y cada proceso que estas han ido desarrollando en la construcción de paz y de país. Tales organizaciones —aunque excluidas de las negociaciones en la mesa de La Habana— han venido desarrollando proyectos y se sienten comprometidas en esta construcción de Estado; han asumido responsabilidades y obligaciones en áreas y espacios que el mismo Estado ha dejado de lado; comprenden de primera mano la gravedad y crueldad del conflicto y no solo proponen acciones sino que

---

<sup>22</sup> Mesa de discusión: Experiencias de Paz: lecciones aprendidas para Colombia. IV Congreso Redintercol 8 de octubre de 2015.

también las vienen desarrollando para remediar desde su entorno algunos problemas que el Estado jamás podrá solucionar.

La inclusión de estos organismos dentro del proceso decisonal desde el Plan Nacional de Desarrollo en adelante generarán creación de conciencia política, pertenencia, apropiación de espacios públicos y privados, lo que se verá reflejado en un aumento de los índices de votación al sentir que el Estado deja de ser un ente intocable, lejano, corrupto e ineficiente, para pasar a ser activo, incluyente, transparente y eficiente. Tal vez así, aunque no se logre la paz a corto plazo, aumentaría la confianza y la esperanza de los colombianos, que siempre han sufrido el conflicto, pero jamás se ha contado con ellos.

## Referencias

1. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2012). *II Estrategia Nacional de cooperación internacional 2012-2014*. Bogotá: Agencia Presidencial de Cooperación del Colombia. Recuperado de [https://www.apccolombia.gov.co/recursos\\_user/ENCI-2012-2014/ENCI-2012-2014.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/ENCI-2012-2014/ENCI-2012-2014.pdf)
2. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2012-2014). Recuperado de [www.apccolombia.gov.co](http://www.apccolombia.gov.co)
3. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2015). *Hoja de ruta 2015-2018*. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=2362>
4. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2015). *Estrategia de Cooperación Internacional 2002-2006*. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=635>
5. Bermúdez Torres, C. A. (2010). La doctrina *respice polum* ("Mirar hacia el norte") en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 7(12), 189-222.
6. Camelo Zamudio, J. (20). *El conflicto en Colombia: guerrillas, paramilitares y narcotráfico* [tesis de grado]. Turín.
7. Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/bastaya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2015.pdf>
8. Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada*. Bogotá. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>
9. Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Vision Colombia 2019*. Bogotá: DNP.
10. Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. (2015). *Víctimas de minas antipersonal*. Recuperado de <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx>
11. González Arana, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación y Desarrollo*, 12(2), 258-285.

12. Guáqueta, A. (1995). La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior. *Colombia Internacional*, (30), 3-15.
13. Indepaz. (2012). *VIII Informe sobre grupos narcoparamilitares*. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/08/Informe-VIII-Indepaz-final.pdf>
14. Leongómez, E. P. (2004). Marquetalia: el mito fundacional de las Farc. *Periódico de la Universidad Nacional*, 317. Recuperado de <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/57/03.htm>
15. Ortiz, C. H. (2009). La desaceleración económica colombiana. *Revista de Economía Institucional*, 2(21), 107-137
16. Pardo, D. y Cardona, D. (1995). El procedimiento de la certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, (29), 3-6.