

# **La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: el caso de Colombia, 2002-2015**

**Lisbeth K. DUARTE-HERRERA**  
lisbeth.duarte@esumer.edu.co  
Facultad de Estudios Internacionales  
Esumer (Colombia)

**José A. PEDRAZA-BELEÑO**  
josepedraza@elpoli.edu.co  
Politécnico Colombiano  
Jaime Isaza Cadavid  
(Colombia)

## **The relationship between foreign policy and international cooperation for development: the case of Colombia, 2002-2015**

### **AbstractResumen**

- 1. Introducción**
- 2. Concepto de política exterior**
  - 2.1. Doctrinas de la política exterior colombiana y su recorrido**
- 3. Análisis de la política exterior colombiana en los mandatos presidenciales del siglo XXI**
  - 3.1. La política exterior durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, 2002-2010**
  - 3.2. Política exterior durante el Gobierno de Juan Manuel Santos, 2010-2014**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

# La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: el caso de Colombia, 2002-2015

**Lisbeth K. DUARTE-HERRERA**  
lisbeth.duarte@esumer.edu.co  
Facultad de Estudios Internacionales  
Esumer (Colombia)

**José A. PEDRAZA-BELEÑO**  
josepedraza@elpoli.edu.co  
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid  
(Colombia)

## The relationship between foreign policy and international cooperation for development: the case of Colombia, 2002-2015

### Citar como/Cite as:

Duarte-Herrera LK, Pedraza-Beleño JA (2018). La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: el caso de Colombia, 2002-2015. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 7(2):4-30. DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.245

### Resumen

La cooperación internacional y la política exterior son dos temas no excluyentes en las relaciones internacionales de todo Estado, sobre todo para los países en vías de desarrollo (PVD) como Colombia. En el siguiente estudio se pretende explorar la relación existente entre cooperación internacional para el desarrollo (CID) y política exterior a partir de la revisión de los Gobiernos de los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón, uno génesis del otro pero distanciados en materia de política exterior. Se ha realizado un estudio de tipo exploratorio, cualitativo, basado en el análisis documental de fuentes especializadas. Como relevancia, se destaca que el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha realizado esfuerzos por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los vecinos y acercarse a otros continentes, lo que, sin duda, marca más cambios que continuidades en relación con el expresidente Álvaro Uribe; fortalece, además, la cooperación internacional al desarrollo como uno de los ejes de articulación entre la acción exterior e interior del país.

**Palabras clave:** política exterior, cooperación internacional para el desarrollo, cooperación Sur-Sur, Colombia.

### Abstract

International cooperation and foreign policy are two non-exclusive topics in the international relations of any State, especially for countries developing (PVD) as Colombia. In the following study it aims to present the relationship existing between cooperation international to the development (CID) and political foreign from the review of them Governments of Álvaro Uribe Vélez and Juan Manuel Santos Calderón, one genesis of the other, but distanced in matter of foreign policy. It is carried out a study of type exploratory, qualitative based on analysis documentary of sources specialized. As relevance, it stands that the Government of Juan Manuel Santos has made efforts for the restoration of diplomatic relations with neighbors and reach other continents. This certainly makes more changes than continuities in relation to ex-president Álvaro Uribe, strengthening international cooperation in addition to development as one of the pillars that help address the internal problems.

**Keywords:** foreign policy, international development cooperation, South-South cooperation, Colombia.

# 1 Introducción

Las relaciones internacionales, como disciplina independiente, tiene, entre sus objetos de estudio, a) la sociedad internacional, b) la comunidad internacional y c) la política exterior. En lo que respecta a esta última, es propicio subrayar que existen diversas conceptualizaciones contenidas desde los imperantes paradigmas teóricos dominantes en la disciplina. En lo que atañe a la política exterior colombiana, se reconocen dos doctrinas dominantes e históricas en el análisis. Estas son *respice polum* y *respice similia*.

En este artículo se pretende conocer hacia qué orilla doctrinaria ha transitado, si lo ha hecho, la política exterior colombiana. De igual manera, se identificará si esta responde a intereses nacionales en materia de desarrollo y de inserción internacional o, por el contrario, a gobiernos de turno, para finalmente explorar la relación entre las variables «política exterior» y «cooperación internacional para el desarrollo», a partir del análisis de los mandatos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos.

El artículo es de carácter cualitativo y de tipo exploratorio: cualitativo, debido a que se apoya en el análisis a partir de hechos o acciones acaecidos en alguno de los dos Gobiernos objeto de estudio, tomando como referente bibliografía especializada; exploratorio, ya que indaga sobre una perspectiva de la política exterior del país como lo son las dos doctrinas señaladas, y se explora la relación de la política exterior con la variable «cooperación internacional para el desarrollo».

El artículo se compone de los siguientes epígrafes: en una primera parte, se presenta el concepto de política exterior, las confusiones recurrentes que existen en la bibliografía sobre el concepto y, finalmente, se traza la definición que orientará el artículo. En un segundo epígrafe se presenta el concepto de cooperación internacional para el desarrollo. Seguidamente, se analiza la política exterior colombiana en los Gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos. Finalmente se enumeran las conclusiones.

## 2 Concepto de política exterior

Partiendo del objetivo que se propone explorar este artículo, es importante clarificar el concepto de política exterior teniendo en cuenta las definiciones y construcciones elaboradas por teóricos y expertos en las relaciones internacionales.

De acuerdo con 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 sus-

pende sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional» (Calduch 1993, p. 3). En este concepto se reivindica un carácter funcional en tanto se 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, cit. en 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, en la cual se considera que, en el sistema internacional, no solo interactúan Estados sino actores diferentes como las organizaciones no gubernamentales (ONG), las instituciones internacionales, las 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, cit. 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» (Vergara 2012, p. 154). 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.

Resulta necesario subrayar que existen diversas definiciones sobre este concepto: algunas más integradoras; otras con un énfasis particular, según la orientación teórica de las relaciones internacionales en las que se inscriban, y otras tantas presentan en evidencia «confusiones recurrentes» inmersas en su definición.

Como se mencionó, uno de los principales estudiosos al respecto del concepto de política exterior es Calduch (1993), para quien existen tres «confusiones recurrentes» en algunas de las tantas 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» (Calduch 1993, p. 1). Ciertamente, este es un juicio reduccionista y simplista frente al alcance de dicha política en tanto debe ser una estrategia de Estado a largo plazo. Otra confusión no menos frecuente es la que tiene que ver con su ámbito de acción. Al respecto Calduch (1993, p. 1) 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.

Por lo tanto, la aplicación de la política exterior no solo tiene implicaciones en el ámbito internacional, sino que debe tener en cuenta el contexto y la dinámica interna.

Por último, Calduch (1993) señala el error menos recurrente en el concepto de política exterior, y es el que la concibe como divorciada y desconectada de la política interna de los Estados. Frente a este señalamiento, basta con precisar que, entre la política exterior e interior, debe existir una relación dinámica de compenetración, convergencia e interdependencia, como bien proponen Ardila (2005, cit. en Vergara 2012) y Lasagna (1995); para este último, los factores internos son determinantes en la política exterior.

De otra parte, Hernández (1999, cit. en Vergara 2012, p. 154) asume la política exterior 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 encauzar 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.

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 demarcado 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, se hace hincapié en que, en dicha política, se busca la armonía interna y externa para el mantenimiento de las relaciones en la sociedad internacional.

## **2.1. Doctrinas de la política exterior colombiana y su recorrido**

En lo que refiere a Colombia, se puede decir que el concepto esgrimido anteriormente es relevante para iniciar el análisis del recorrido de la política exterior, la cual no se ha ligado a los principios anteriormente mencionados en tanto no ha tenido una continuidad relativa; es decir, ha oscilado al vaivén de las doctrinas imperantes

(*polum* y *similia*) y, adicionalmente, la relación política interna y externa ha sido tenue.

Profundizando en lo concerniente a la política exterior colombiana, resulta oportuno destacar que dicha política ha oscilado a lo largo de la historia al vaivén de dos principios o doctrinas de actuación; estos son *respice polum* y *respice 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 *respice polum* fue acuñada por el expresidente Marco Fidel Suárez,<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, esto es, privilegiar «una relación especial con los Estados Unidos, la potencia del norte, y alinear férreamente la política exterior colombiana a la estadounidense» (Palacio 2013, p. 10).

De acuerdo con lo anterior, se puede inferir que, desde inicios del 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» (Tokatlián 2000, p. 36) que posteriormente y, con el transcurrir de la Guerra Fría, se transformó en palabras de Tokatlián (2000) en un alineamiento automático. Como se sabe, con posterioridad a la terminación de la Gran Guerra, la alineación con una de las dos potencias que surgieron era lo común y Colombia no fue contraria a una práctica que venía desarrollando desde inicios del siglo XIX.

Por otra parte, el *respice similia* se le atribuye a Alfonso López Michelsen;<sup>2</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. Se refiere a mirar a los semejantes hacia una integración más regional, más andina y una solidaridad Sur-Sur. En este sentido González (2012) destaca que se debe propender hacia un relacionamiento con los semejantes, especialmente con los vecinos regionales, en busca de un mayor protagonismo, para la época, en el «ajedrez mundial». Este cambio de esquema concordó paralelamente con la coyuntura regional; así lo señala Tickner (2007, p. 41):

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.

1 Su mandato presidencial fue de 1918-1921. Fue ministro de Relaciones Exteriores durante los años 1891 a 1895 durante el período de hegemonía conservadora que estuvo en el poder durante cuarenta y cuatro años.

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

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, durante esta década, se da uno de los períodos de mayor crisis económica, lo cual llevó a que los países objeto de ayuda y cooperación gestionaran alternativas que suplieran el desgaste de la principal potencia económica: Estados Unidos. Esta condición de debilitamiento permitió, entre otras cosas, vigorizar la autonomía de algunos países del área latinoamericana. En el caso de Colombia, dicha coyuntura actuó como una ventana de oportunidad para ampliar el espectro en cuanto a relaciones políticas y comerciales con otros países e incluso reanudar relaciones con la URSS; igualmente sirvió para participar en organismos multilaterales que enviaban un mensaje de desapego como el Movimiento de Países no Alineados (Bermúdez 2010, p. 208).

El enfoque de política exterior de las décadas posteriores estuvo oscilando entre los dos principios de relacionamiento mencionados; sin embargo, dependiendo de la coyuntura interna y externa que estuviese enfrentando el país, Colombia adoptaba uno u otro principio. Ejemplo de lo anterior es el impacto que generaba el escalamiento del conflicto armado interno, así como el narcotráfico, que llevó a que el país respaldara «la guerra contra las drogas» direccionada por la Casa Blanca. En palabras de Restrepo (2000, cit. en Bermúdez 2010), «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» (Bermúdez 2010, p. 213).

Para algunos internacionalistas, como el excanciller Guillermo Fernández de Soto, canciller durante el mandato de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), se debe llamar la atención sobre un enfoque o principio de reciente formulación como el *respice omnia*, en el cual se 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» (Fernández 2010, p. 72).

No obstante, para algunos autores como Palacio (2013, p. 15), 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 esta se enfocara en ayudar a resolver la problemática interna.

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 han sido condescendientes y concentradas sus relaciones internacionales, durante el siglo XX, con la política exterior de Estados Unidos.

Como resultado del desarrollo teórico expuesto anteriormente, es importante reconocer que, si bien Colombia ha oscilado históricamente dentro de los enfoques doctrinales propios de la política exterior colombiana, es claro reconocer que el concepto que más se ajusta a este comportamiento es el de Calduch (1993) y Hernández (1999, cit. en Vergara 2012), cuyas conceptualizaciones se inscriben en la teoría liberal de las relaciones internacionales. La política exterior reafirma la utilización de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) como un instrumento y esquema de relación de política exterior, que permite materializar la agenda de acción exterior y estrechar relaciones con diversos actores de la sociedad internacional.

Se abordará entonces el concepto de CID, con el fin de explicar el contexto de la cooperación, así como su relación directa con la política exterior en Colombia.

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, para encaminarse hacia una condición parecida a la de los más desarrollados. El fortalecimiento y aplicación de esta 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 debido a los distintos contextos en los que se ha desarrollado desde la segunda posguerra en los años cincuenta hasta el presente. Una de las definiciones más aceptadas por los académicos de la CID es la de Gómez y Sanahuja (1999), quienes la entienden como un 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.

Duarte y González (2014, p. 119) señalan su evolución:

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.

En cada uno de los momentos o décadas en los que se fue desarrollando la cooperación, el punto central era el desarrollo y el tipo de ayuda que se llevaba a los países en condición de atraso o subdesarrollo, pero, sobre todo, lo que más determinaba la ayuda era la condición de país «amigo», si se tiene en cuenta el contexto de la Guerra Fría que surgió entre las dos potencias resultantes.

Es aquí donde empieza a tomar un papel preponderante la CID en las relaciones internacionales, 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>3</sup> Así que hasta la crisis económica de los años setenta (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 del tercer mundo, como fueron llamados, tenían una política exterior alineada con las ideas del dominante que, para el caso de Occidente, era Estados Unidos.<sup>4</sup>

La anterior es una acentuación que le hacemos al concepto de cooperación internacional al desarrollo que, si bien tiene relación con brindar ayuda a aquellos países en condición de bajo desarrollo promoviendo la mejora en las condiciones sociales y económicas de estos países, 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.

Así lo presenta Torrijos (2009, p. 97):

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.

Entonces, la CID es un marco de ayuda para intentar solucionar problemáticas en los países del Sur pero también de relaciones internacionales, en donde, desde la corriente realista de la teoría de las relaciones internacionales (RRII), la política exterior de cada país se ve impactada por los lineamientos y políticas económicas de los donantes, sin olvidar los valores y principios propios de cada país.

Entendiendo el papel de la CID en las relaciones internacionales, resulta preciso establecer que esta se posiciona como un instrumento de la agenda exterior de los Estados, al buscar acercarse a los países, de manera que se logren generar acuerdos mutuos que beneficien la política interna de los actores involucrados. Para ello, se expondrá a continuación un caso de estudio con el que se busca reconocer el papel de la política exterior colombiana duran-

- 3 En la práctica no siempre se aplicaba así. 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 ultraliberales. El pragmatismo con el objeto de evitar que la contraparte socialista ganara espacio era consigna de la principal potencia occidental.
- 4 Decimos que hasta los años setenta porque es una década en la que Estados Unidos 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, Estados Unidos la recuperará con posterioridad, fundamentalmente con la doctrina de guerra contra el terrorismo posterior a los hechos de 2001.

te dos mandatos presidenciales en Colombia, con el propósito de identificar la relación entre política exterior y CID, reconociendo su impacto en las RRII.

### 3

## Análisis de la política exterior colombiana en los mandatos presidenciales del siglo XXI

En lo que va de 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 el período de 2014-2018. En este epígrafe se trazará un análisis de la política exterior colombiana ejecutada durante dichos Gobiernos y los rasgos de la CID que intervinieron en estos mandatos. Se aclara que, durante los primeros años del siglo XXI, estaba culminando el Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), el cual será mencionado tangencialmente pero que no es de relevancia para el objeto de este trabajo.

Para iniciar, es necesario presentar algunos datos que servirán de contexto frente al análisis de los dos mandatos. En el cuadro 1 se aprecia un listado de los cancilleres de la república que estuvieron en funciones durante dichos Gobiernos. Sobresale que el Gobierno de Álvaro Uribe tuvo cuatro cancilleres de la república y que su segundo mandato fuera el que más relevos tuvo en lo que atañe a la cartera de relaciones exteriores.

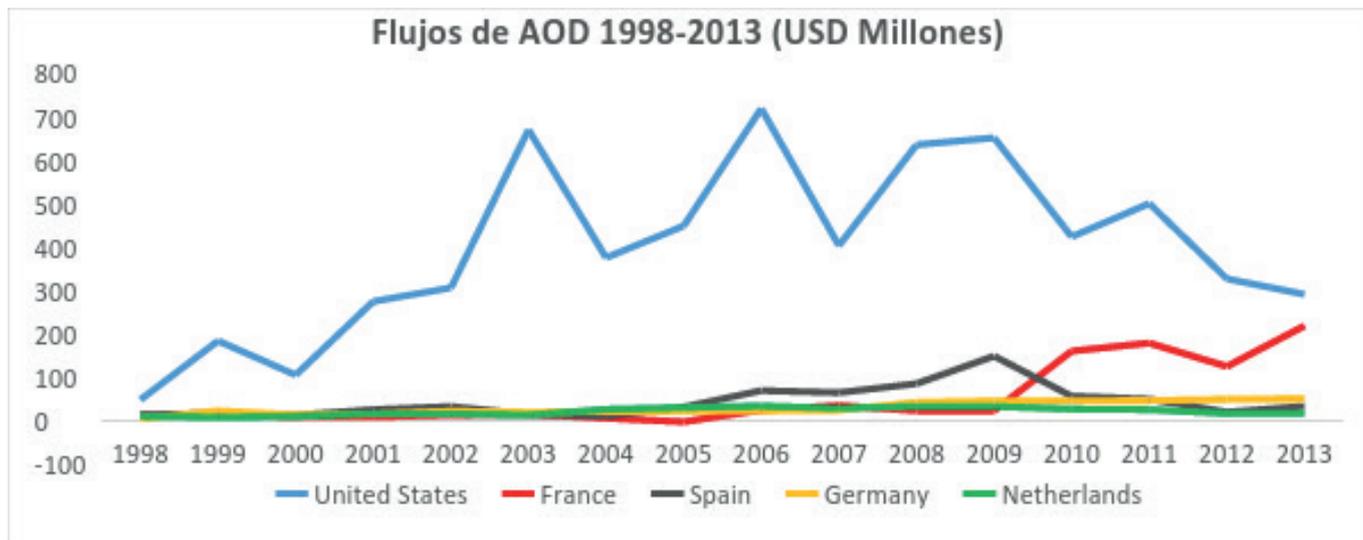
Mandato presidencial en el siglo XXI	Cancilleres durante los mandatos presidenciales
Álvaro Uribe Vélez: 2002-2010 (2002-2006 y 2006-2010)	2002-2006: Carolina Barco Isakson 2006-2007: María Consuelo Araújo Castro 2007-2008: Fernando Araújo Perdomo 2008-2010: Jaime Bermúdez
Juan Manuel Santos Calderón	2010-actualidad: María Ángela Holguín

#### Cuadro 1

Cancilleres durante los años 1998-2014

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior podría develar que el manejo de las relaciones exteriores no solo fue fluctuante sino poco estratégico durante los cuatrienios de Álvaro Uribe. Las diversas crisis diplomáticas entre Colombia y Venezuela entre Álvaro Uribe y Hugo Chávez en el poder, así como la «diplomacia de micrófonos» (Cabrera 2009) y



**Gráfico 1**

Principales países cooperantes de Colombia durante el período 1998-2013

Fuente: elaboración propia con base en los flujos de (OCDE 2016).

la poca profesionalización e institucionalización de la diplomacia al servicio del Estado, son una muestra fehaciente de ello:

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 (Ramírez 2011).

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» (Ramírez 2011). Así, 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, el cual, en el ejercicio de sus funciones como embajador de Colombia ante Chile (2003-2005), fue condenado a cuarenta 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 de cooperación internacional, se señala que los flujos de ayuda oficial para el desarrollo que percibió el país desde 1998 hasta 2014 fueron notables y significativos. El cooperante de lejos por excelencia del país ha sido Estados Unidos, seguido en menor proporción por países europeos como Francia, España, Alemania y Países Bajos (véase gráfico 1).

De acuerdo con el gráfico 1, no se puede pasar por alto que, durante el mandato de Pastrana, se puso en marcha el renombramiento

do Plan Colombia por medio del cual el país canalizó cooperación norteamericana con el fin de buscar, como señala Galeano (cit. en Bermúdez 2012), «dotar al Estado de recursos y herramientas en la lucha contra el narcotráfico y la subversión» (Galeano cit. en Bermúdez 2012, p. 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 (Bermúdez 2012) so pretexto, desde luego, del Plan Colombia.

No obstante, el gráfico 1 también evidencia que fue, durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, cuando el país percibió más rubros por cooperación con Estados Unidos, en tanto el período del presidente Uribe coincidió con el de George Bush, con quien tuvo excelentes relaciones y afinidades políticas. De este modo, 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 esta no estaba dirigida al desarrollo de acuerdo con los cánones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que se encarga de contabilizar los flujos de ayuda, así como de generar la lista de países que necesitan más o menos ayuda, plantea que esta debe cumplir dos 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 %. Destacan, 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 solo sirvan para financiar exportaciones del país donante» (Boni 2010, p. 8).

En relación con lo anterior, valdría la pena retomar la tesis de la internacionalista Arlene Tickner sobre la «intervención por invitación» (Tickner 2007) ya que, durante el mandato de Álvaro 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» (Ramírez 2013), país que asumió esta negociación como una afrenta al proyecto bolivariano. Frente a lo anterior, Tickner (2007) 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. Esto significó el afianzamiento de la doctrina *respice polum* durante los años de la seguridad democrática.

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 de 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» (Pastrana 2011, p. 4).

Del Gobierno del presidente Santos destaca el fortalecimiento de relaciones con América Latina y Asia-Pacífico, por ejemplo, en materia comercial, a través de iniciativas como el nuevo regionalismo renovado, como fue el caso de la 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» (Duarte *et al.* 2014).

Otro ejemplo del fortalecimiento y relacionamiento con América Latina durante el mandato del presidente Juan Manuel Santos fue la aplicación en su política exterior de un tipo de CID, como lo es la cooperación Sur-Sur (CSS), en el marco de las relaciones internacionales. 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 países en vía de desarrollo [PVD] y la multipolaridad del orden internacional que va de la mano de las nuevas estrategias de integración regional), han llevado a la visión que indica que solo los países del «Norte» puedan aportar ayuda, lo que da poca relevancia, además, al hecho de que los PVD pudieran generar cooperación entre sí (véase cuadro 2).<sup>5</sup>

5 En el cuadro 2 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), sí cuentan con una experticia y capacidades técnicas que pueden ser imitadas y aprovechadas por sus iguales.

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

**Cuadro 2**  
Dimensiones de la CSS  
Fuente: Ayllón (2013, pp. 46-47).

En consonancia con lo anterior, se retorna al *respice similia*, es decir, a la aplicación de una política exterior integradora y de

recomposición de las relaciones internacionales, más allá de una tendencia de un tipo de cooperación en particular.

Aunque, si bien en el epígrafe siguiente se examinará más en detalle los dos Gobiernos del 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 resaltan, insistimos, 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.

### **3.1. La 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». Se recuerda que, 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. Dichas negociaciones fracasaron, lo que generó 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:

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 (Tickner y Pardo 2003).

El plan de desarrollo del primer período 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 a 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 a la política externa del primer mandato de Uribe. Las líneas de acción temáticas allí establecidas fueron:

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 preserva-

ción del medio ambiente, 6) cooperación internacional, 7) relaciones con la sociedad civil (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2002).

Siendo la política de seguridad democrática su primordial caballo de batalla, es claro que la agenda y política exterior del país durante este Gobierno estuvo condicionada por el tema de la seguridad y la lucha contra el terrorismo, que pregonaba por el mundo Estados Unidos luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Este escenario determinó la cooperación dirigida hacia Colombia, especialmente por su principal socio: Estados Unidos; fue una cooperación que se tradujo en un fortalecimiento de las fuerzas militares, fundamentalmente. 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 (2003, pp. 68-69) 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.

La agenda de cooperación durante el primer Gobierno del presidente Uribe (véase cuadro 3) se vio cruzada por este contexto, al punto de que sus estrategias estuvieron más sobre la base de una securitización. Igualmente, se señala que no había una estrategia de CID concentrada en un documento aparte, sino como un apartado inscrito en el documento «Política exterior de Colombia 2002-2006 gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad» direccionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En el documento en mención, la cooperación internacional se incluía en las líneas de acción temática, específicamente en la línea seis (6), en la cual se consagraba adelantar esa labor orientadora hacia la consecución de apoyo político, las oportunidades comerciales, la asistencia técnica y la cooperación financiera (Ministerio de Relaciones Exteriores 2002, p. 33).

En esta línea, se planteaban seis áreas prioritarias en la agenda de cooperación para el primer cuatrienio de Uribe:

1. Fortalecimiento del Estado de derecho.
2. Desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria.
3. Procesos de paz y reincorporación.
4. Programas regionales de desarrollo y paz.
5. Desarrollo productivo y alternativo.
6. Protección y desarrollo productivo de los bosques (p. 34).

Finalmente, en las líneas de acción por áreas geográficas del documento de política exterior del Gobierno del presidente Uribe, aparecen América Latina y el Caribe, Estados Unidos y Canadá, Asia-Pacífico y África, así como Medio Oriente. En lo que respecta a

América Latina y el Caribe, el mandato se basaba en diálogos bilaterales y en cooperación política mientras que, con Estados Unidos, había una intención más activa y expresa de trabajar en la lucha contra el terrorismo y las drogas ilícitas.

Para el período 2006-2010, segundo Gobierno del presidente Álvaro Uribe, se incluía un nuevo enfoque de cooperación técnica, temática y horizontal y una participación expresa del país de pasar de receptor a oferente. Durante este cuatrienio se estructuró un documento consolidado denominado «Estrategia de cooperación internacional 2007-2010», con el que se esperaba consolidar un mejor entendimiento y participación de la comunidad internacional en la realidad del país, continuar incrementando los recursos de cooperación y fomentar nuevas alianzas, así como propiciar una mejor coordinación de la oferta y demanda de cooperación internacional (Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional 2007, p. 25).

Se empezó entonces a observar una estrategia más clara de cooperación e incluso de entrada a un papel más activo, como receptor y socio de ayuda, de manera que, en la agenda de cooperación, se consideraron temas de demanda como *a)* Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), *b)* lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente y *c)* reconciliación y gobernabilidad, así como también una intención de oferta que, sin ser explícita en materia temática, iba dirigida hacia la promoción de las capacidades nacionales hacia otros países en desarrollo, particularmente en América Latina y el Caribe (véase cuadro 4).

Si bien se intentaba abrir a otros espacios de la geografía cercana como los países vecinos, fue evidente que esta estrategia de cooperación no se desarrolló en relación con todo lo consignado en el documento, ya que fueron evidentes los conflictos diplomáticos con los países vecinos y la cercanía con Estados Unidos.

Coincidiendo con autores como Tickner y Pardo (2003), Pastrana (2011), Vergara (2012) y Palacio (2013), por citar algunos, se podría catalogar al Gobierno de Uribe Vélez como *respice polum*, gracias a la afinidad y la alineación irrestricta con el Gobierno de Bush de Estados Unidos, en detrimento de las relaciones con Sudamérica como, por ejemplo, fue el respaldo de Uribe a Estados Unidos en su guerra contra el terrorismo, esto es, el uso de la fuerza en Irak.

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.* (2011, p. 26) lo presentan 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».

Variable/ período	2002-2006	2006-2010	2010-2014
Política exterior	Tratamiento del problema mundial de las drogas ilícitas y la lucha contra el terrorismo, la corrupción y el crimen organizado	La política exterior amarrada al plan nacional de desarrollo «Hacia un Estado Comunitario: Desarrollo para Todos» Un nuevo enfoque de cooperación técnica, temática y horizontal, en el que, al ser receptor y oferente, se amplíen las posibilidades de relación política en instancias bilaterales y multilaterales «La Estrategia constituye un instrumento que contribuye al desarrollo de la política exterior colombiana» (p. 22)**	La cooperación internacional es un aspecto fundamental de nuestra política exterior porque complementa los esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental y, además, nos posiciona como un actor internacional —de peso— que extiende sus manos para aportar al progreso de otros (p. 7)*** «La cooperación constituye una herramienta de política exterior» (p. 13)***
Cooperación internacional para el desarrollo	«El Ministerio de Relaciones Exteriores, con su red de representaciones diplomáticas, es el eje central del esfuerzo destinado a materializar el compromiso de la comunidad internacional con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, sobre la base de que la cooperación internacional ya no puede ser concebida desde el punto de vista tradicional de ayuda al desarrollo sino como una herramienta integral» (p. 33)*	El Gobierno Nacional espera a través de la Estrategia 2007-2010 consolidar un mejor entendimiento y participación de la comunidad internacional en la realidad colombiana, continuar incrementando el flujo de los recursos hacia el país y fomentar alianzas con nuevas fuentes de cooperación; asimismo, se busca desarrollar nuevas modalidades, como el codesarrollo; institucionalizar los espacios de diálogo y consulta con las agencias de cooperación y la sociedad civil, y avanzar hacia una mejor coordinación de la oferta y demanda de cooperación internacional (p. 25)**	Existe una estrategia autónoma de cooperación internacional para el período 2007-2010 elaborado por Acción Social «Es el instrumento que refleja los objetivos estratégicos de la cooperación internacional en Colombia, establece las prioridades para la definición de la cooperación que recibe el país y consolida las fortalezas que pone a disposición de otros países, para intercambiar experiencias que contribuyan con sus procesos de desarrollo» (p. 9)***
Ayuda oficial al desarrollo	Realización de una «Mesa de Coordinación y cooperación Internacional como un espacio de negociación abierta, bilateral y multilateral, que canalice la ayuda oficial al desarrollo proveniente de la comunidad internacional y del sector privado nacional e internacional» (p. 34)*	En total, el aporte nacional en la estrategia 2007-2010 asciende a 89 033 444 500 USD El Gobierno Nacional espera que, como resultado de esta estrategia durante la vigencia 2007-2010, los aportes de cooperación internacional asciendan, por lo menos, a 300 millones de USD por año, para un total de 1200 millones de USD orientados a apoyar las tres áreas prioritarias de la estrategia (p. 92)**	Creación de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC)
Cooperación Sur-Sur	«Importancia a la cooperación horizontal que pretende aprovechar nuestra experiencia para encontrar soluciones a problemas comunes en el mundo en desarrollo y fortalecer la capacidad técnica de las instituciones nacionales» (p. 34)*	Promover las capacidades nacionales en diferentes sectores a través de la realización de programas y proyectos de cooperación que contribuyan al desarrollo de otros países, así como fortalecer la presencia colombiana en el contexto de los países en desarrollo, particularmente en América Latina y el Caribe (p. 26)**	Consolidar nuestra oferta de cooperación Sur-Sur (p. 8)*** «Nosotros hemos venido apoyando a nuestros vecinos de Mesoamérica y de la cuenca del Caribe. Para fortalecer esa oferta de cooperación, nuestra Agencia pasará de ejecutar 1 millón de dólares anuales a cerca de 8 millones de dólares» (p. 8)***

Temas de agenda	<i>Seis áreas prioritarias</i>	<i>Demanda</i>	<i>Demanda</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento del Estado de derecho</li> <li>- Desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria</li> <li>- Procesos de paz y reincorporación</li> <li>- Programas regionales de desarrollo y paz</li> <li>- Desarrollo productivo y alternativo</li> <li>- Protección y desarrollo productivo de los bosques (p. 34)*</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)</li> <li>2. Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente</li> <li>3. Reconciliación y gobernabilidad (p. 11)**</li> </ol> <p><i>Oferta</i></p> <p>Promover las capacidades nacionales en diferentes sectores a través de la realización de programas y proyectos de cooperación que contribuyan al desarrollo de otros países (p. 26)**</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión integral del riesgo y restablecimiento sostenible de comunidades afectadas por desastres naturales</li> <li>2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática (género, infancia, desigualdades de ingreso, altos índices de pobreza, protección social, seguridad alimentaria, agua, cultura y grupos étnicos)</li> <li>3. Crecimiento económico con equidad y competitividad</li> <li>4. Medio ambiente y desarrollo sostenible</li> <li>5. Gobernabilidad</li> <li>6. Víctimas, reconciliación y derechos humanos</li> </ol> <p><i>Oferta</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cooperación técnica en seguridad</li> <li>2. Promoción y protección social</li> <li>3. Cultura, deporte y educación</li> </ol>

\* Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2004). *Política exterior de Colombia 2002-2006 gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad*. <http://www.cooperacioninternacional.com/descargas/politicaexterna2.pdf>.

\*\* Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2007). *Estrategia de cooperación internacional 2007-2010*. [http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/marco-internacional-de-la-cooperacion/4991\\_080310\\_estrategia\\_coop\\_intern\\_2007\\_2010.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/marco-internacional-de-la-cooperacion/4991_080310_estrategia_coop_intern_2007_2010.pdf).

\*\*\* APC (2012). *Estrategia nacional de cooperación internacional 2012-2014*. Ministerio de Relaciones Exteriores y DNP, Bogotá.

### Cuadro 3

Matriz de análisis de las estrategias de cooperación internacional de los dos Gobiernos (Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos)

Donante/ año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
<b>Francia</b>	12,9	14,7	5,5	-3,0	24,3	34,4	22,6	22,4	160,2	178,7	124,6	217,6	477,7	1292,6
<b>Alemania</b>	21,3	19,3	20,5	21,5	22,3	23,8	42,0	45,2	45,2	46,2	48,9	50,3	156,0	562,5
<b>Holanda</b>	15,2	12,2	25,9	29,8	33,5	28	32,5	32,4	26,3	25,0	16,3	16,3	4,9	298,3
<b>España</b>	32,4	14,3	9,6	30,9	69,0	64,3	84,9	148,6	56,1	49,3	19,4	32,8	6,4	618
<b>EE. UU.</b>	306,2	670,8	375,5	448,9	719,7	403,5	636,0	652,3	197,6	495,7	323,4	293,4	322,1	5845,1
<b>Canadá</b>	6,1	5,7	9,1	9,1	10,6	20,0	14,3	25,2	22,6	33	33,0	28,8	34,6	252,1
<b>Suecia</b>	18,3	18,5	26,2	25,9	25,0	158,3	18,3	18,5	26,2	34,4	28,6	37,4	38,3	473,9

### Cuadro 4

Ayuda oficial de países desarrollados a Colombia. Principales países donantes, 2002-2010, en millones de dólares

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

Durante el Gobierno de Uribe Vélez, se vivió un clima de tensión exacerbada producto de las crisis diplomáticas y el 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 acrecentaron la hoguera en las deterioradas relaciones con los vecinos.

En síntesis, se podría señalar que la política exterior durante estos ocho años estuvo permeada por la securitización, al punto de que esta 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 se estaba cursando en la Corte Internacional de La Haya por la soberanía de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

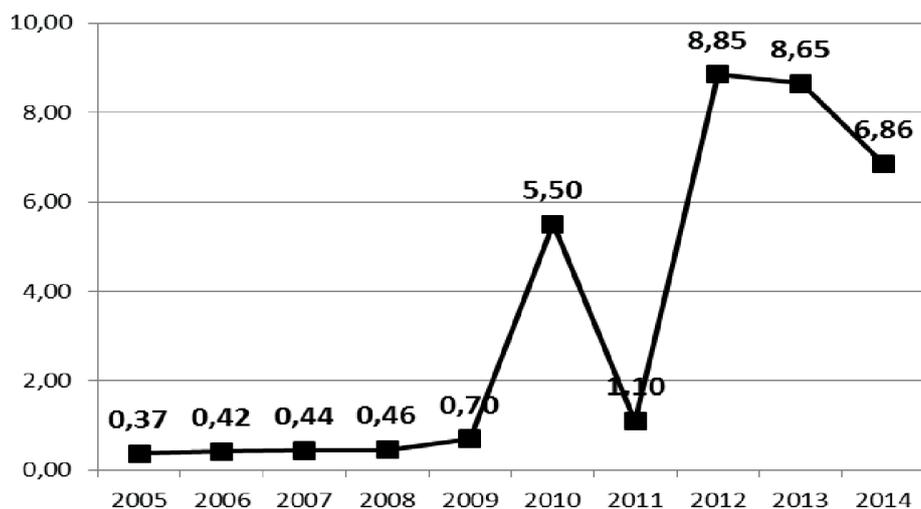
Esta subordinación de la política exterior a la política de seguridad democrática se reflejó en la cooperación que, durante el Gobierno de Uribe, se ligó directamente a lo militar, componente establecido en el marco de la cooperación militar del Plan Colombia, en cabeza de Estados Unidos. Evidentemente, el componente militar se aleja de la razón de ser de la CID; en tanto en esta se buscan elementos de desarrollo en ámbitos como la salud, el desarrollo humano, el buen gobierno y demás. De acuerdo con Rojas (2013), los rubros del plan Colombia en sus inicios se concentraban un 80 % en ayuda militar y un 20 % en programas sociales y económicos; a partir de 2008, con la salida de Bush de la presidencia, la relación cambió a un 60 y 40 %, respectivamente. Tal como añaden Borda *et al.* (2011, p. 92):

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.

Esta última situación señalada en la cita anterior la podemos ver en los informes de ayuda oficial que elabora y consolida periódicamente la OCDE (véase cuadro 4).

En el cuadro 4 en cuestión, se observa de lejos que la cooperación de Estados Unidos no disminuye ni en los momentos de crisis, como fue en los años 2008 y 2009, aunque sí que se reduce drásticamente en 2010, año de culminación del período presidencial e inicio de Juan Manuel Santos.

Si bien con 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 CSS en tanto es una cooperación entre iguales. En el gráfico 2 se presenta la condición de la CSS durante el Gobierno de Uribe.



**Gráfico 2**

Recursos de Cooperación Sur-Sur ejecutados por Colombia (en millones de USD), 2005-2014

Fuente: Tassara (2015, p. 9).

Se evidencia en el gráfico 2 que la CSS en la era Uribe fue casi nula, consecuencia de una política exterior miope y poco dialogadora con sus pares del área. Fue una política exterior nada estratégica en cuanto a la búsqueda de apoyo para la solución del conflicto interno; todo lo contrario llevó a la creación de otros frentes que, por fortuna, se quedaron en la guerra de micrófonos.

### 3.2. Política exterior durante el Gobierno de Juan Manuel Santos, 2010-2014

El plan de desarrollo de Juan Manuel Santos recibió el nombre de «Prosperidad para todos». En ella se hacía alusión a tres vectores transversales: empleo, menos pobreza y más seguridad. La victoria de Santos en las elecciones presidenciales durante el período 2010-2014 parecía entrever coincidencias y continuismo en relación con Álvaro Uribe. Sin embargo, según Socorro Ramírez (2011), se percibió un 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 posiciona 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 (Ramírez 2011, p. 80).

No cabe duda de 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 Sudamérica, de ahí que Brasil fuese 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.

Estos cambios se reflejaron en la conformación de la agenda de política exterior y la «Estrategia nacional de cooperación internacional 2012-2014» (véase cuadro 4). Durante el Gobierno del presidente Santos, la cooperación se concibió como una herramienta de política exterior de manera que expresamente se presentaban los temas hacia donde se iba a orientar la demanda; estos son: *a)* gestión integral del riesgo y restablecimiento sostenible de comunidades afectadas por desastres naturales, *b)* igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática (género, infancia, desigualdades de ingresos altos, índices de pobreza, protección social, seguridad alimentaria, agua, cultura y grupos étnicos), *c)* crecimiento económico con equidad y competitividad, *d)* medio ambiente y desarrollo sostenible, *e)* gobernabilidad y *f)* víctimas, reconciliación y derechos humanos. No obstante, también estaban incluidos claramente los temas de oferta: *a)* cooperación técnica en seguridad, *b)* promoción y protección social y *c)* cultura, deporte y educación (APC 2012).

En el documento de estrategia nacional de cooperación se expresaba: «Nosotros hemos venido apoyando a nuestros vecinos de Mesoamérica y de la cuenca del Caribe. Para fortalecer esa oferta de cooperación, nuestra Agencia pasará de ejecutar 1 millón de dólares anuales a cerca de 8 millones de dólares» (APC 2012, p. 8).

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

A pesar de ser una iniciativa de integración relativamente reciente la A.P. pretende ser motor de la integración de América Latina. En consecuencia, esta 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 (Duarte *et al.* 2014).

También se destaca la participación activa por parte de Colombia en la construcción de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), unos acercamientos para ingresar en el Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico, APEC; la intensificación de la CSS, 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 (González *et al.* 2015).

Devolverle la institucionalidad a la diplomacia ha sido una de las diferencias sustanciales entre el Gobierno de Santos y el de Uribe; no obstante, todavía se deben aunar esfuerzos por recuperar la respetabilidad, la dignidad del ejercicio diplomático y el protagonismo de la cancillería en los asuntos exteriores, ya que aún se siguen presentando algunos lunares o salidas en falso; algunos ejemplos serían los siguientes: a) la postulación de nombres cuestionados por la justicia para que cumplan labores diplomáticas como embajadores del país en el exterior; b) el innecesario, y por demás, inoportuno encuentro entre Capriles y Santos tras los comicios electorales en el país vecino: el «encuentro Capriles-Santos desata tensión entre Colombia y Venezuela» (Lares 2013), y c) el controvertido 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: «Controversia por propuesta de Santos de entrar a OTAN» (*Semana* 2013).

Dentro de los lineamientos de la política exterior de Santos sobresale también el interés manifiesto de pertenecer a la OCDE. Dicha intención se materializó el 30 de mayo de 2013, cuando la OCDE invitó al país a formar parte de esta 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 los indicadores sociales, lo que podría tardar varios años en ver la luz, incluso durante todo el postsegundo 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 período 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, ha solicitado apoyo y ayuda para finiquitar este conflicto a la sociedad internacional.

Como ejemplo de la cooperación se puede observar que, aparte de los donantes tradicionales que siguen aportando, ya el protagonismo no se lo lleva únicamente Estados Unidos, cabe anotar el aumento de la ayuda por parte de países que antes no lo hacían tan notablemente, como es el caso de Canadá, Francia, Alemania y Suecia; sin embargo, en los últimos años han aumentado la ayuda

en un porcentaje significativo en comparación con el Gobierno de su antecesor (véanse cuadros 3 y 4).

Estos países en cuatro años doblaron y hasta triplicaron lo que habían ayudado en los ocho anteriores. Sin embargo, también se observan casos en los que se disminuye la cooperación, como fue el caso de España, o del mismo Estados Unidos. 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 observan.

Para finalizar, el Estado colombiano no solo ha demandado ayuda oficial para el desarrollo, sino que también está transitando hacia la condición de «socio»<sup>6</sup> mediante la CSS y la cooperación triangular a partir de la experticia y las buenas prácticas en temas puntuales, sobre todo en lo que se refiere a seguridad y asistencia humanitaria.

Es así como el mandato de la CSS está establecido tanto en los lineamientos de la política exterior como en la estrategia de cooperación internacional para el desarrollo vigentes, ya que el país ha acumulado experiencias, capacidades y lecciones aprendidas para compartir con países pares como los de la Cuenca del Caribe, Mesoamérica y África. De hecho, según el Plan de Desarrollo 2010-2014 en el acápite de «Relevancia internacional», se estimaba incrementar a 50 los países beneficiarios de la CSS colombiana.

La anterior fue una de las conclusiones de la misión de la política exterior que se llevó a cabo entre 2009 y 2010 elaborada por Borda *et al.* (2011), y que el Gobierno de Santos tomó al pie de la letra, diversificando y ampliando el espectro de las relaciones internacionales de Colombia y reflexionando en cuanto a que tener otras alternativas de relacionamiento internacional diferentes a las tradicionales permitirá la consecución de más ayuda para el país.

Con la nueva proyección de la política exterior del Gobierno de Santos que se enmarca dentro del *respice similia*, la CSS desempeña un papel relevante en el momento de integrarse en escenarios de influencia regional, multilateral y global con el objetivo de no solo cambiar la imagen internacional sino, para el caso de la cooperación, fortalecer la cooperación internacional, siendo donante y receptor (DNP 2011, pp. 672-690) (véase gráfico 2).

6 Se ha de tener en cuenta que, con la CSS, se busca estrechar relaciones directas y horizontales entre países que se enfrentan a problemas comunes; la relación en este tipo de cooperación pasa a ser entendida como una relación de socios.

## 4 Conclusiones

Se puede concluir que, durante el siglo XXI, Colombia ha carecido de una política exterior de Estado, es decir, de una política surgida dentro de él y con una proyección de objetivos nacionales a largo plazo, que estén por encima de las soluciones parciales que se plantean en relación con los problemas domésticos y que superen las divergencias de intereses y también los particularismos de los Gobiernos de turno.

De igual manera se concluye que la política exterior colombiana, en buena medida, ha sido *reactiva*, acorde con el contexto particular histórico del sistema internacional; muestra de ello es la adopción del discurso de la securitización, esto es, la lucha contra las drogas y contra el terrorismo promovidos por Estados Unidos. Lo anterior fue evidente en la agenda de política exterior del Gobierno del presidente Uribe, donde primó la doctrina del *respice polum*.

En relación con la agenda temática de cooperación y la estrategia de cooperación internacional, se concluye que la evolución entre uno y otro Gobierno ha sido evidente. En la del Gobierno del presidente Uribe, se observa un primer intento de apertura de cooperación como oferente de cooperación hacia los países vecinos; no obstante, la realidad superó esa intención con la ruptura de relaciones diplomáticas con los países vecinos. Por su parte, en el Gobierno de Juan Manuel Santos se observó una agenda y estrategia más precisa con una organización institucional para recibir y ofertar cooperación focalizada; además, en temas en los cuales el país ha ido adquiriendo experticia, como la cooperación técnica y la seguridad.

Otro aspecto para concluir es que, con el Gobierno de Santos, se han hecho esfuerzos por volcar la mirada hacia los semejantes, lo que en otros términos se podría resumir en un retorno al *respice similia*, situación que se evidencia en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los vecinos y en iniciativas integracionistas como la Celac, la alianza del Pacífico, por citar unos ejemplos. Estos hechos, sin duda, marcan más cambios que continuidades en relación con su predecesor.

Finalmente, y en consonancia con lo anterior, se añade una participación más activa de Colombia en el escenario del sistema internacional, lo cual, durante los últimos años, se ha visto reflejado en una mayor cooperación internacional, no solo en el aspecto militar, como lo fue en su mayoría durante el Gobierno de Uribe Vélez, sino hacia otros aspectos, como el desarrollo institucional o ambiental y la convivencia, entre otros; todo esto apunta a una visión más integral de desarrollo (esto es, hacia una verdadera CID). Aunado a lo anterior, se deben añadir la apertura y el aumento de

la CSS, cuyo resultado es propio de los esfuerzos por agregar este tipo de cooperación en la política exterior y una visión más amplia de relacionamiento con los semejantes.

Partiendo del análisis conjugado de estos dos mandatos, se evidencia un claro ejemplo de la inestabilidad de la acción exterior de Colombia; en la medida en que este proceso está condicionado por el Gobierno de turno, el país ha oscilado entre las distintas doctrinas teóricas. Además, la política exterior no ha tenido una continuidad en pro de intereses nacionales, sino que se ha acomodado y ha sido hasta condescendiente con el ambiente internacional, con el amigo que ayuda, lo que ha dejado de lado la consolidación de una política exterior de Estado.

En este sentido, la cooperación internacional se ha convertido en un instrumento de acción exterior, debido a que ha sido utilizado como mecanismo de acercamiento a los países de interés, y no se ha tenido en cuenta como un propósito meramente en beneficio del desarrollo sino para afianzar relaciones con los países aliados, de acuerdo con los intereses de estos; es decir, más que cooperación, es bilateralismo jerárquico no horizontal.

Finalmente, se espera que Colombia estructure una política exterior de acuerdo con sus intereses nacionales, a largo plazo y con base en la horizontalidad, además de buscar nuevas alternativas con sus pares regionales, como en el caso de la cooperación Sur-Sur o triangular.

## 5 Bibliografía

- APC (2012). Estrategia nacional de cooperación internacional 2012-2014. Ministerio de Relaciones Exteriores y DNP, Bogotá.
- APC (2015). Hoja de ruta de la cooperación internacional 2015-2018. [http://ccong.org.co/files/555\\_at\\_Hoja%20de%20Ruta%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Internacional-%20APC.pdf](http://ccong.org.co/files/555_at_Hoja%20de%20Ruta%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Internacional-%20APC.pdf).
- ARDILA M (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En: Cardona D. Colombia: una política exterior en transición. Estrategias educativas, Bogotá, pp. 91-121.
- AYLLÓN B (2013). La cooperación Sur-Sur y triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional? Editorial IAEN, Quito, 1.ª ed.
- 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 12:189-222.
- BERMÚDEZ C (2012). Colombia en los recientes esfuerzos de integración regional latinoamericana. Perspectivas Internacionales, vol. 8(2):62-89.
- BONI A (2010). El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales. En: Calabuig C, Llanos M de los (coords.). La cooperación internacional para el desarrollo. Editorial de la Universitat Politècnica de València, Valencia, pp. 7-53. [www.upv.es/upl/U0566378.pdf](http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf).
- BORDA S, BELL G, GÓMEZ HJ, RAMÍREZ S, REINA M, REYES C, TOKATLIÁN J (comps.) (2011). Misión de política exterior 2009-2010. Universidad de los Andes, Bogotá.
- CABRERA M (2009). Diplomacia de micrófono. El Universal, 2 de agosto.

- CALDUCH R (1993). La política exterior de los Estados. En: Dinámica de la sociedad internacional. Ceura, Madrid.
- CARDONA D (2001). La política exterior de la administración Pastrana 1998-2002. Hacia una evaluación preliminar. Colombia Internacional, vol. 53:53-74.
- CONTROVERSIA POR PROPUESTA DE SANTOS DE ENTRAR A OTAN (2013). Semana, 6 de marzo. <http://www.semana.com/nacion/articulo/controversia-propuesta-santos-entrar-otan/345309-3>.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20II%20CD.pdf>.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 todos por un nuevo país, tomo 1. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>.
- DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2007). Estrategia de cooperación internacional 2007-2010. [http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/marco-internacional-de-la-cooperacion/4991\\_080310\\_estrategia\\_coop\\_intern\\_2007\\_2010.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/marco-internacional-de-la-cooperacion/4991_080310_estrategia_coop_intern_2007_2010.pdf).
- DUARTE L, GONZÁLEZ C, MONTOYA D (2014). Colombia de cara al nuevo regionalismo renovado: La Alianza del Pacífico. Punto de Vista, vol. 5(9):137-162.
- DUARTE HERRERA LK, GONZÁLEZ PARIAS CH (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. Panorama 8(15):117-131.
- DURÁN D (2014). Extradición, de nuevo al banquillo. El espectador, 15 de noviembre.
- FERNÁNDEZ G (2010). El universo es el límite. El futuro de la política exterior de Colombia. Universidad del Rosario, Bogotá.
- GÓMEZ M, SANAHUJA JA (1999). El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo. Cideal, Madrid.
- GONZÁLEZ C, MESA JC, LONDOÑO G (2012). La política exterior de Colombia a finales del siglo xx. Primera aproximación. Investigación y desarrollo, vol. 12(2):258-285.
- GONZÁLEZ C, MESA JC, LONDOÑO G (2017). Política Exterior Colombiana 2010-2014: ¿Giro a la Autonomía? Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad 12(1):267-291.
- GUTIÉRREZ A (2016). Los arreglos institucionales como complemento indispensable en la Cooperación Sur-Sur. Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, vol. I:9-36. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, San Salvador.
- LASAGNA M, LARES V (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. Revista Estudios 32:45-64.
- LARES V (2013). Encuentro entre Capriles y Santos desata tensión entre Colombia y Venezuela. El tiempo, 30 de mayo.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA (2002). La política exterior en un mundo cambiante. Bogotá.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA (2004). Política exterior de Colombia 2002-2006 gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad. Fondo Editorial Cancillería de San Carlos, Bogotá, 2.ª ed.
- NEGRETE R (2009). Colombia y su política exterior 2002-2009. Universidad de Antioquia, Medellín.
- OCDE (2016). Database access. <http://stats.oecd.org/>.
- PALACIO JF (2013). De la fragilidad al *respice omnia*. 20 años de política exterior de Colombia. En: Auroi C, Palacio JF (coords.). Colombia hoy. Cambios constitucionales y procesos de paz. Bulletin de la Société Suisse des Américanistes 75:9-17.
- PASTRANA A (2005). La palabra bajo fuego. Planeta, Bogotá.
- PASTRANA E (2011). La política exterior hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. IX Curso para diplomatas Sul Americanos. Textos académicos. Ministerio das Relações Exteriores, Brasília.
- PÉREZ G (2012). Elementos para una teoría de la política exterior. Tirant lo Blanch, Valencia.

- PRESIDENCIA DE COLOMBIA (2003). La decisión del gobierno de Colombia sobre Irak. [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co): <http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2003/marzo/allocucion3.htm>, 20 de marzo.
- RAMÍREZ S (2011). El giro de la política exterior colombiana. Nueva sociedad: 79-95.
- RAMÍREZ S (2011). La política exterior de Santos frente a la de Uribe: cambios y continuidades. <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>, 5 de septiembre.
- RAMÍREZ S (2013). América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento. En: Cardona D. Colombia: una política exterior en transición. Editorial Gente Nueva, Bogotá, pp. 125-144.
- 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. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.
- 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: ¿llegó la hora del post conflicto? Análisis político, vol. 26(79):121-138.
- SANTANDER G (2011). La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda. Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema 220, enero de 2011. Madrid.
- TASSARA C (2015). La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. En: Tassara C (ed.). Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, vol. 2(2):69-103, julio-diciembre de 2015. Número monográfico «Colombia en el escenario internacional: oportunidades y retos para el desarrollo». Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo y Editorial Bonaventuriana, Cartagena.
- TICKNER A (1997). 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 65:90-111.
- 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 56-57:64-81.
- TOKATLIÁN J (2000). La mirada de la política exterior de Colombia, ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? Colombia Internacional 48:35-43.
- TORRIJOS V (2009). Política exterior y relaciones internacionales. Universidad del Rosario, Bogotá.
- VERGARA R (2012). Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? Equidad y Desarrollo 17:149-175.