

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Editores

Paula Ruiz-Camacho
Luis Fernando Vargas-Alzate

Política exterior colombiana : historia, agenda y perspectivas / Alejandro Morales Henao...

[et al.] ; editores Paula Ruiz-Camacho, Luis Fernando Vargas-Alzate. – Medellín : Universidad Externado de Colombia, RedIntercol, Editorial EAFIT, 2025.

349 p. ; il. ; 24 cm. -- (Académica).

ISBN: 978-958-720-983-9

ISBN: 978-958-720-984-6 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-985-3 (versión PDF)

1. Política Exterior – Colombia. 2. Colombia – Relaciones exteriores. 3. Política Exterior – Colombia – Historia. 4. Colombia – Relaciones exteriores – Historia. 5. Colombia – Historia diplomática. 6. Conflicto armado – Colombia - Aspectos internacionales. I. Morales Henao, Alejandro. II. Ruiz Camacho, Paula, edit. III. Vargas Alzate, Luis Fernando, edit. IV. Tít. V. Serie

327.861 cd 23 ed.

P769

Universidad EAFIT - Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Primera edición: julio de 2025

© Universidad Externado de Colombia

Calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá, DC, Colombia

<http://publicaciones.uexternado.edu.co/>

Correo electrónico: publicaciones@uexternado.edu.co

© RedIntercol

Carrera 17, número 109 A - 08, Bogotá, Colombia.

Teléfono: 3213071661

E-mail: presidencia@redintercol.net

© Editorial EAFIT

Carrera 49 No. 7 sur – 50. Medellín, Antioquia

<http://www.eafit.edu.co/editorial>

Correo electrónico: obraseditorial@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-983-9

ISBN: 978-958-720-984-6 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-985-3 (versión PDF)

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587209839lr0>

Edición y corrección de textos: Mónica Palacios

Diseño y diagramación: Margarita Rosa Ochoa Gaviria

Imagen de carátula: www.freepik.es

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad: Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158 emitida el 13 de febrero de 2018.

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

Tabla de contenido

Agradecimientos	7
Prólogo	9
Introducción	13
Capítulo 1. Aproximación a los conceptos de relaciones internacionales, política internacional y política exterior. <i>Luis Fernando Vargas-Alzate</i>	23
Capítulo 2. De los altibajos iniciales al enfoque de intereses: doscientos años de política exterior colombiana (1821-2021). <i>Diego Jaramillo Mutis y Manuel Alejandro Pantoja Rodríguez</i>	47
Capítulo 3. Inserción internacional de Colombia en el siglo xxi. <i>Francisco J. Coy Granados y Alejandro Morales Henao</i>	65
Capítulo 4. El conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana. <i>Diana Marcela Rojas</i>	83
Capítulo 5. Una paz esquiva: retos de la paz y la seguridad en las zonas fronterizas de Colombia después de la firma del Acuerdo de paz en 2016. <i>Rafael Enrique Piñeros Ayala y Valentina Mosquera Roa</i>	105
Capítulo 6. Colombia y la ONU en el posconflicto. <i>Fabio Sánchez</i>	127
Capítulo 7. Cooperación internacional para el desarrollo y política exterior en Colombia. <i>Paula Ruiz Camacho y María Fernanda Sanzón</i>	147

Capítulo 8. Multilateralismo latinoamericano y su significado para Colombia. <i>Martha Ardila</i>	169
Capítulo 9. Colombia y Venezuela: una aproximación a la relación bilateral. <i>Ana María Amaya Alviar</i>	187
Capítulo 10. Colombia y los países “semejantes”: un socio (des)alineado en Suramérica. <i>María Catalina Monroy y Caren Cubides</i>	211
Capítulo 11. Las relaciones de Colombia con China: historia, agenda bilateral y asociación estratégica. <i>Julio-César Cepeda-Ladino</i>	237
Capítulo 12. Colombia en Asia: narrativas estratégicas y evolución de la liberalización en el siglo XXI. <i>Irma Liliana Vásquez Merchán y Ángela Cristina Pinto Quijano</i>	253
Capítulo 13. Colombia y Rusia: relaciones al margen de la rivalidad entre grandes potencias. <i>Vladimir Rouvinski</i>	275
Capítulo 14. Relaciones internacionales en Colombia: una disciplina menos joven. <i>Carolina Cepeda Masmela</i>	293
Capítulo 15. La política exterior en prospectiva: consideraciones finales. <i>Paula Ruiz-Camacho y Luis Fernando Vargas-Alzate</i>	311
Resúmenes	335
Sobre los autores	345

Capítulo 7

Cooperación internacional para el desarrollo y política exterior en Colombia

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch7>

Paula Ruiz Camacho y María Fernanda Sanzón

Introducción

Este capítulo aborda la cooperación internacional como un instrumento para el desarrollo, aclarando que, desde la perspectiva de las relaciones internacionales, la cooperación es una conducta que pueden adoptar distintos actores dentro del sistema. Esta no siempre tiene como objetivo alcanzar fines altruistas o pacíficos; de hecho, la cooperación también puede generar relaciones o entornos conflictivos (Malacalza, 2020). En consecuencia, a lo largo de este capítulo se analiza la cooperación internacional para el desarrollo (CID), que será entendida como:

El conjunto de acciones que realizan los Gobiernos y sus organismos administrativos, así como las entidades de la sociedad civil de un país o grupo de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en naciones en situación de vulnerabilidad (Ayllón, 2007, p. 9).

A partir de la descripción histórica, la incorporación de ideas y conceptos, el objetivo de este capítulo es analizar la evolución de la CID en Colombia y su relación con la política exterior. Frente a lo anterior, es preciso señalar que la historia de la CID en el país se remonta a la década de los sesenta del siglo XX, momento en el cual se dieron los primeros lineamientos normativos para el manejo de los recursos que el país empezaba a recibir. Desde entonces, Colombia ha contado con tres agencias de cooperación (la primera en 1996, la segunda en 2003 y la actual en 2011), lo que refleja una institucionalidad cambiante, en la cual, como se revisará a lo largo del capítulo, su estructura institucional responde a los intereses políticos de cada Gobierno, en los que priman los asuntos internos, como,

por ejemplo, los que se analizaron en los capítulos previos (cuatro, cinco y seis). No obstante, la estrategia de cooperación internacional implementada a lo largo de las últimas décadas se viene adaptando a las dinámicas y cambios internacionales, de esta forma, se fortalecen los instrumentos y modalidades que buscan hacer la CID más eficaz.

Con base en lo anterior, en la actualidad, se observa que la CID en Colombia ha adoptado un enfoque multinivel (con mayor participación de diversas instancias de toma de decisiones) y multiactor (incluyendo no solo los órganos rectores de la cooperación, sino también a la sociedad civil, el sector privado y los entes subnacionales). Este enfoque refleja las transformaciones globales de un mundo en constante movimiento, en el cual Colombia, de una u otra forma, se ha ido adaptando; muestra de ello es que, en términos de actores, temas y fuentes, la cooperación que el país recibe y otorga es más diversa, pues en la actualidad Colombia no ejerce solamente un rol de receptor, sino, como se analizará más adelante, también es un país donante bajo la modalidad de cooperación Sur-Sur (CSS), o cooperación horizontal.

Para comprender mejor la evolución de la CID y su vínculo con la política exterior, el capítulo se divide en tres apartados: el primero aborda conceptos y hechos históricos de orden internacional que posteriormente facilitarán la comprensión del caso colombiano. El segundo apartado hace un recorrido por los inicios de la CID en Colombia entre 1958 y 1999, un periodo marcado por transformaciones internacionales y por el desarrollo de marcos normativos e institucionales. El tercero analiza el periodo de 2000 a 2024, destacando la definición de la agenda y la inserción internacional del país a través de la cooperación. Finalmente, la conclusión integra los elementos de los anteriores para entender el vínculo entre política exterior y cooperación. Al final, se incluyen preguntas que invitan a la reflexión y el debate en clase.

1. Contexto internacional y bases de la cooperación

Este apartado tiene como objetivo situar los hechos históricos internacionales que reflejan las dinámicas que han ido moldeando la cooperación y el desarrollo. Sin esta revisión, no sería posible comprender la

construcción institucional e ideológica de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) en Colombia.

El primer hito se remonta a 1945, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En su carta constitutiva, se establece que la cooperación internacional es un instrumento clave para alcanzar el desarrollo, sentando así las bases para el diseño de estrategias orientadas al bienestar y el crecimiento de los países, tanto desde el sistema de Naciones Unidas como desde otros organismos multilaterales, países desarrollados, o del Norte.

No obstante, los años siguientes estuvieron marcados por la Guerra Fría, periodo en cual la CID jugó un rol fundamental para mantener la bipolaridad entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Para ilustrarlo mejor, dos ejemplos merecen ser traídos al análisis, el primero fue el programa implementado por los Estados Unidos en 1947, denominado *European Recovery Program*, más conocido como el Plan Marshall, que logró sacar a diecisiete países de Europa Occidental del subdesarrollo dejado tras la guerra (Toussaint, 2006).

El Plan Marshall fue el primer modelo de cooperación que asoció el desarrollo con el crecimiento económico de los países, desde su implementación favoreció la construcción de un sistema de cooperación internacional que habría de difundirse hasta hoy. En respuesta a la estrategia norteamericana, el segundo ejemplo ocurrió en 1956, cuando los soviéticos crearon el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON), una estrategia de ayuda internacional dirigida tanto a sus aliados ideológicos como a los que no.

Como resultado del Plan Marshall, en 1961 se crea la principal institución en esta materia, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que promueve el diálogo entre sus miembros y países en desarrollo para mejorar la calidad de vida. Paralelamente, los Estados miembros de la OCDE establecieron agencias de cooperación encargadas de diseñar y gestionar sus políticas de cooperación. Tal como se revisará en el siguiente apartado, en el caso de Colombia, los países en desarrollo también crean instituciones para gestionar los recursos de cooperación que empezaban a recibir. Paulatinamente, instituciones como la ONU y el Banco Mundial diseñaron estrategias para hacer la cooperación más eficaz y medir el desarrollo a través del Producto Interno Bruto (PIB).

Cuadro 7. Más sobre la OCDE

Creada en 1961 con sede en la ciudad de París. Conformada por 38 países (dato a 2024), de los cuales cinco son del Sur global, en su orden de ingreso son Türkiye (1961), México (1994), Chile (2010), Colombia (2020), Costa Rica (2021).

Frente a estos cinco países, es preciso señalar que hacen parte de la OCDE, pero no del Comité de Ayuda al desarrollo (CAD). Este último, es el encargado de definir el listado de países beneficiarios de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y de dar directrices para hacer más eficaz la AOD. Dicho listado, se diseña con base a criterios técnicos, pues cada donante define a qué países prioriza y el tipo de ayuda (financiera, técnica) que quiere otorgar. Detrás de esta modalidad, hay una clara articulación entre los países donantes y su política exterior.

Para ver la lista CAD visitar: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>

Por otro lado, para entender la evolución que la cooperación ha tenido en el país y las prioridades actuales, se debe hacer mención del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) aprobado en 1978. El objetivo central del PABA fue el de establecer una serie de factores técnicos para fortalecer las capacidades institucionales y locales de los países en desarrollo (PED) para incrementar la cooperación entre pares. Tras el PABA se adopta el concepto de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), que décadas después se le conocería como Cooperación Sur-Sur, como se le denomina en la actualidad.

Avanzando en esta revisión histórica, el fin de la Guerra Fría trajo un aumento en los conflictos intraestatales. En este nuevo escenario de conflictividad, la CID tenía como propósito ayudar a los países beneficiarios a eliminar las causas estructurales de la violencia: pobreza, desigualdad, entre otros factores, al tiempo que se aseguraba un alineamiento político.

En línea con lo anterior, entrado el nuevo milenio y, en aras de mejorar el bienestar de los individuos, desde la ONU se impulsaron agendas sociales, ambientales y de derechos humanos, que vincularon nuevos actores e impulsaron diversas modalidades de cooperación, que más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD),⁴¹ complementaran los esfuerzos

⁴¹ También se le conoce como cooperación Norte-Sur, es una modalidad que contempla la transferencia de recursos financieros o de asistencia técnica por parte de los países del Norte a los países del Sur que se encuentren dentro de la lista del CAD. Revisar cuadro 1. Más sobre la OCDE.

para hacer la cooperación más eficaz. Adicionalmente, y en lo que compete al tema que se revisa, los Estados miembros de la ONU aprobaron dos importantes agendas globales para el desarrollo, mediante las cuales se establecieron objetivos, metas e indicadores que cada país debía apropiar y ejecutar según sus necesidades.

La primera fue la Agenda del Milenio que reunió ocho objetivos (2000-2015), a la que le siguió la Agenda 2030, que incluye diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y que comprende el periodo 2015-2030. A esta última le han sucedido una multiplicidad de encuentros con el fin de reforzar los compromisos de los ODS, mejorar la eficacia de la cooperación y acelerar en su cumplimiento, involucrando para su gestión a sector privado, sociedad civil, individuos, entes subestatales y, por supuesto, para promover aún más las acciones gubernamentales.

Por su parte, el desarrollo dejó de entenderse de manera unidimensional o desde una visión netamente económica. Desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se propone medir este desde un enfoque multidimensional⁴² que refleje la creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo, así como sus diversas problemáticas sociales. En este proceso de rediseño de la cooperación, se identifican tres factores clave que moldean la nueva arquitectura de la ayuda en la era posguerra fría: 1) la ampliación de los temas de la agenda internacional liderados por la ONU; 2) la (re)emergencia de actores nuevos y tradicionales (como los Estados del sur y actores no estatales); y 3) el desarrollo de nuevos instrumentos y modalidades de cooperación, como la CSS y la cooperación triangular (Ctr). Escenario en el cual se mueve actualmente la CID.

De esta forma, este breve recorrido histórico revisó los principales hitos que han moldeado el sistema de CID, lo cual nos permitirá entender cómo el país se va adaptando al entorno, para paulatinamente ir construyendo sus marcos normativos, institucionales, pero también ideacionales

⁴² Ello significa, “trascender el uso del ingreso per cápita, [...] como criterio privilegiado para medir el nivel de desarrollo de los países [...], apunta a construir políticas intersectoriales, holísticas y universales para dar respuesta a los problemas multidimensionales del desarrollo” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2016, p. 2). Asimismo, hace énfasis en la necesidad de trabajar en el diseño de índices y políticas de desarrollo humano que, al mismo tiempo, no amenacen la sostenibilidad ambiental.

en materia de CID. Frente a esto último, el alcance, definición y estrategias de política exterior han sido fundamentales, en especial como directrices para la formulación de estrategias nacionales de cooperación en el país, que desde 2007 empiezan a publicarse.

Finalmente, la línea de tiempo en la gráfica 5 recoge estos hitos e incorpora otros, en los que, si bien no se profundizó, hacen parte de esta narrativa y representaron un punto de inflexión sobre la forma de concebir la cooperación para el desarrollo.

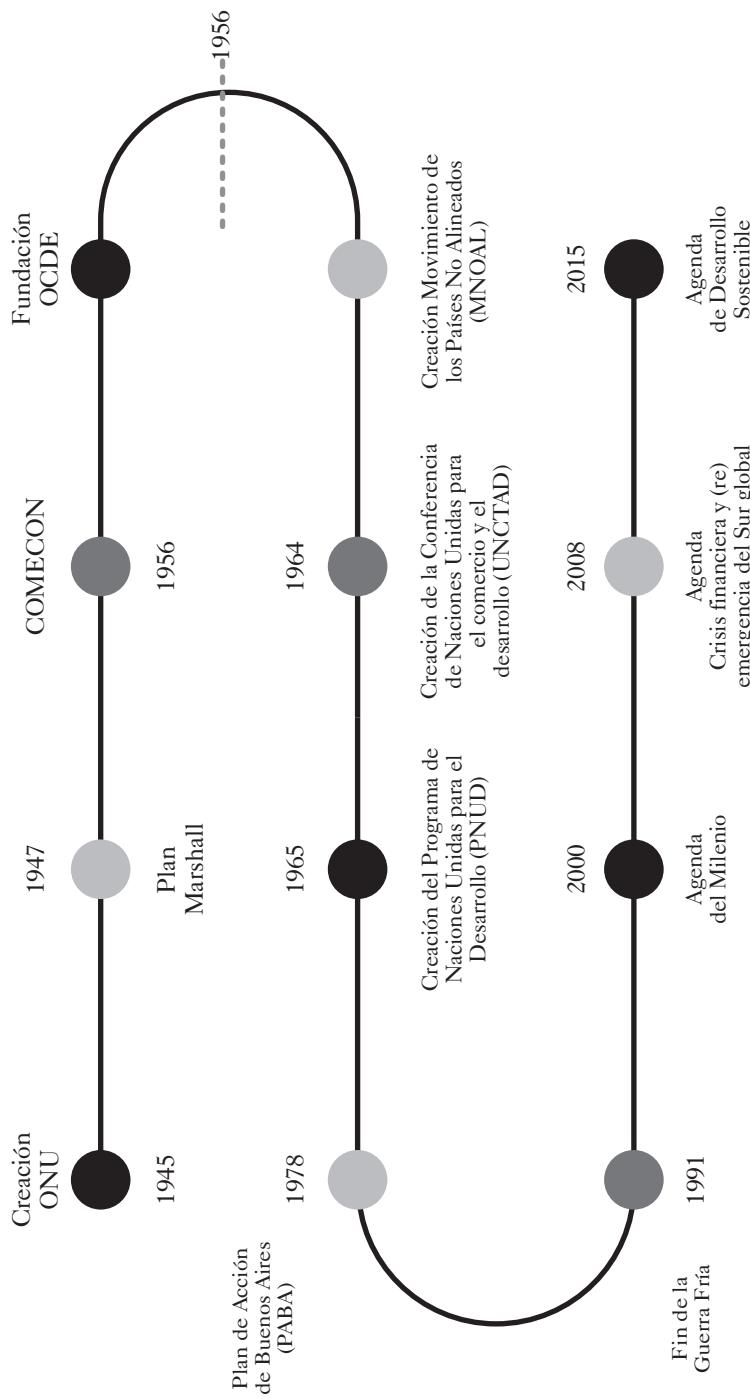
2. Inicios de la cooperación en Colombia: 1960-1999

La historia de la CID en Colombia se remonta a la década de los años sesenta del siglo pasado, momento en el que, bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo, se crea el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Entre las funciones otorgadas, se le atribuyó la de manejar la asistencia técnica que recibiera el país (Acción Social, 2008).

La creación de este departamento coincide con la implementación del programa de cooperación internacional impulsado por el Gobierno del presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy, conocido como Alianza para el Progreso (1961). Un programa cuyo propósito era el de orientar un cambio social en los países de América Latina. Brasil y Colombia fueron los países que recibieron el mayor número de recursos financieros. Para el caso de Colombia, fue el inicio de la llegada de mayores recursos que provenían de organismos internacionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Henao, 1991).

Esto último, por ejemplo, evidencia de qué forma los factores externos, en este caso las dinámicas de Guerra Fría, y la llegada de flujos de cooperación, sientan las bases para la consolidación de normas e instituciones que favorecieran el manejo de la cooperación en el país. De este periodo se desprende un hecho político importante para las relaciones de Estados Unidos y de Colombia, y es la firma del primer convenio marco de cooperación bilateral. Desde entonces, la Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos, conocida como USAID por sus siglas en inglés, se establece como un socio clave para el país. Adicionalmente,

Gráfica 5. Hechos históricos en la formación de la CID



Fuente: creación propia.

a partir de esta alianza, Colombia asume “el rol de país puente para canalizar ayudas hacia otros países especialmente centroamericanos” (Hennao, 1991, p. 79), lo que lleva a que, en materia de política exterior, se fortalezcan las relaciones con estos países y, por tanto, su presencia.

La estructura inicial creada durante el Gobierno de Alberto Lleras habría de mantenerse hasta 1989, cuando bajo la presidencia de Virgilio Barco, dentro del Departamento Nacional de Planeación (DNP) se crea la División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI), que por casi una década se encargó de la formulación de proyectos de cooperación, así como del manejo de los recursos financieros recibidos por concepto de cooperación. Entre otras funciones, a la DECTI se le asignó la labor de asesorar políticamente al Gobierno en la identificación de oferta, en promover el acercamiento a nuevas fuentes y coordinar las misiones de negociación (Acción Social, 2008).

No obstante, como se puede deducir, algunas de estas funciones eran más afines a los propósitos de la Cancillería que a los del DNP, motivo por el cual, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se promovió la idea de revisar y ajustar dicho decreto. El propósito era evitar el traslape de funciones y darle a Cancillería su lugar político en el manejo de los asuntos internacionales ligados al alcance de la cooperación.

De esta forma, en 1992 se le otorga a la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores la función de coordinar los asuntos de cooperación. En otras palabras, desde la Cancillería se habría de articular la cooperación con las estrategias de política exterior, y el DNP sería el órgano encargado de la gestión técnica. A esta decisión le sucedieron una serie de normativas.

Tras lo descrito anteriormente, se deduce que la década de los noventa significó para el país un periodo de cambios institucionales, los cuales respondían tanto a sus nuevas necesidades políticas y sociales, como a demandas internas por parte de los actores involucrados para coordinar y articular mejor los asuntos de cooperación del país. No obstante, no se puede dejar de lado que los diversos Gobiernos de esa década también buscaban adaptarse a las transformaciones del sistema internacional, siendo el principal hito el fin de la Guerra Fría, que en lo que respecta a los asuntos de cooperación, pone en evidencia la necesidad de hacerla más eficaz, pues a nivel mundial empezaba a darse una especie

de fatiga de los donantes ante los limitados resultados que mostraba en las principales regiones receptoras de AOD.

En cuanto a las variables locales, el país muestra una ambigüedad; por un lado, según los estándares del Banco Mundial, Colombia pasa a ser clasificado un país de renta media, lo que significaba que el país crecía económicamente, por lo que era preciso articular la cooperación con la política exterior, y la inserción del país en nuevos mercados. Pero por el otro lado, fue un periodo en el que se recrudeció el conflicto armado, sumado a la guerra entre carteles de la droga que sumerge al país en un periodo difícil.

Frente a esto último, según Tokatlian (2000), el conflicto armado interno y el narcotráfico crecen de tal forma en el país, que los dirigentes políticos no tenían claro hacia dónde direccionar la política exterior y, en menor medida, la cooperación internacional.

El interés principal era la búsqueda de recursos para fortalecer al país en materia de seguridad y defensa, y los flujos de cooperación para el desarrollo se encaminaron a mitigar los daños causados por la guerra (ver en este sentido el capítulo cuatro. El conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana). Lo anterior fue llevando a la necesidad de que el país contara con su propia agencia de cooperación, como ya lo venían haciendo otros países de la región como Brasil, Chile o México.

Como respuesta a lo anterior, la primera acción que se tomó fue la creación, en 1995, del Consejo Nacional de Cooperación, el cual tenía como propósito ser la máxima instancia rectora en materia de cooperación internacional, cuyo principal fin sería el de recomendar lineamientos políticos, estudiar y aprobar proyectos de cooperación y coordinar las necesidades del país para alinearlas con la demanda.

Paralelamente, el DNP y la Cancillería redactaron un documento sobre Política Nacional de Cooperación Internacional (1995). Este documento, es el único insumo de carácter institucional que describió la estructura institucional de la cooperación internacional. Del documento hay que resaltar tres elementos: el primero, que recogió el estado de la cooperación en un periodo de diez años (1982-1992), lo que permitió conocer parcialmente el estado de la cooperación bilateral y multilateral (incluye principales cooperantes y montos de la ayuda).

El segundo, es que analiza la situación de la cooperación en el país e identifica como principal obstáculo la falta de coordinación entre agentes. Por último, propone replantear la estructura institucional existente para el manejo de la cooperación internacional, así como la necesidad de alinear el Programa Nacional de Cooperación Internacional con el PND. Por otro lado, sugiere coordinar la cooperación a nivel interno y externo, dejando un único interlocutor encargado de la negociación, consecución y gestión de proyectos y programas dirigidos a los pilares establecido en el PND.

Un año después, se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI)⁴³. Con la creación de la ACCI se suprime la DECTI, y la primera queda adscrita al DNP, y su principal función era la de coordinar, administrar y promover la cooperación internacional que reciba y otorgue el país (Acción Social, 2008).

Desde la ACCI se establecen nuevos lineamientos dirigidos a alcanzar tres objetivos: 1), mejorar la gestión institucional de los asuntos de cooperación en el país; 2), buscar nuevas fuentes de financiación, y 3), fortalecer el relacionamiento del país con sus vecinos vía cooperación técnica CTPD (en línea con el PABA). Asimismo, se prioriza la cooperación hacia temas como salud, educación, desarrollo rural y medio ambiente y, finalmente, se hace un llamado para buscar mecanismos que permitiesen articular el comercio internacional, la inversión extranjera y créditos blandos con la cooperación internacional (Camelo y Mambusacay, 2019). No obstante, en 1999, durante la presidencia de Andrés Pastrana, la ACCI queda nuevamente adscrita a la Cancillería.

Para ilustrar de manera más clara los cambios institucionales de finales del siglo XX, a manera de síntesis, el siguiente cuadro recoge la normatividad existente en el país desde el Gobierno de Barco hasta el de Pastrana. En este también se observan cuáles fueron las entidades involucradas en el proceso de toma de decisión en cuanto al manejo de la cooperación, lo que explica la tensión entre los asuntos técnicos y los políticos.

⁴³ FOCAI es una cuenta especial que tiene como objeto: “Apoyar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional que Colombia destine a otros países en desarrollo” (Ley 318, 1996, art. 20). En la actualidad sigue vigente, y por medio de este se gestiona la CSS.

Cuadro 8. Institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia (1989-2000)

Gobierno	Normatividad	Institución	Órganos rectores
Virgilio Barco (1986-1990)	Decreto 2410 de 1989		Departamento Nacional de Planeación (DNP)
César Gaviria (1990-1994)	Decreto 2126 de 1992	División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI)	Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Relaciones Exteriores
	Directiva presidencial N°3 de 1994		
Ernesto Samper (1994-1998)	Decreto 1347 de 1995		
	Conpes 2768 de 1995		
	Ley 318 de 1996	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
	Decreto 2807 de 1997	Red de Solidaridad Social	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR)
Andrés Pastrana (1998-2002)	Ley 368 de 1997		
	Conpes 2968 de 1997	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
	Decreto 1320 de 1999		Ministerio de Relaciones Exteriores
	Decreto 1295 de 2000		

Fuente: creación propia.

Durante la segunda mitad del siglo XX, uno de los problemas alrededor de la institucionalidad colombiana en materia de cooperación estuvo ligado principalmente a la falta de coordinación interinstitucional. Lo que consecuentemente generó una escasa autonomía de los entes estatales creados para ello, en un principio la DECTI, y posteriormente la ACCI, entidades que constantemente cambiaban de directrices sin tener un norte claro más allá de las funciones establecidas en las normas que las creaban.

Para concluir este segundo apartado, se puede deducir que la construcción del marco normativo de la cooperación internacional en esta primera etapa fue un proceso que podría denominarse de prueba y error, una especie de laboratorio en el que cada administración definía su utilidad acorde a sus intereses políticos (Camelo y Mambuscay, 2019).

3. La evolución de la cooperación internacional en Colombia: 2000-2024

Antes de entrar a revisar los hechos acontecidos a lo largo de este siglo, es preciso recordar uno de los supuestos para el análisis de la política exterior, que señala que la acción en este campo está determinada por la relación de variables internas y externas, y viceversa (Putman, 1993).

En materia de CID, desde lo internacional, el nuevo milenio arranca con dos hechos históricos que habrían de impactar la gestión nacional alrededor de la CID. El primero, es la ya mencionada Agenda del Milenio (2000), con la cual se abre una ventana de oportunidad para que los países de renta media, como Colombia, desarrollaran sus estrategias de cooperación para lograr mayor coordinación entre los intereses de los donantes y las necesidades de los receptores, con miras a avanzar en materia de progreso económico y bienestar social.

El segundo hecho estuvo marcado por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, que retoma los asuntos de seguridad como prioridad en la agenda internacional, desviando de esta forma la atención en los temas de CID a nivel mundial, para fortalecer otras formas de cooperación en materia de seguridad y defensa, en especial de lucha contra el terrorismo. Esto último, habría de presentarse como una oportunidad para Colombia.

La llegada a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez le dio un giro a los asuntos de cooperación, en los que las problemáticas sociales se presentaban ante los donantes como el resultado del conflicto armado interno, en el cual, paralelamente debía fortalecerse la presencia y lucha militar para combatir el terrorismo y el narcotráfico bajo el principio de una responsabilidad compartida.

En cuanto a Colombia, y retomando la idea con la que se cerró el apartado anterior, entrado el nuevo siglo, el país estaba “viviendo una

guerra atroz en el plano interno y bastante extraviada en cuanto a su política exterior” (Tokatlian, 2000, p. 35). Como consecuencia de lo anterior, en 1999 se presentó el programa de cooperación militar más grande que hasta el momento haya recibido el país, el denominado Plan Colombia, “una iniciativa militar y diplomática, destinada a combatir los carteles de la droga y los grupos insurgentes” (Tappe Ortiz, 2020, p. 360).

Si bien no es el objetivo de este capítulo ahondar en ello, porque ya se hace en otro, sí es un hito que permite entender la dinámica de la CID durante la primera década del siglo xxi. La llegada de recursos y de ayuda militar a través del Plan Colombia habría de marcar no solo las relaciones del país con sus vecinos, sino también la forma de redirigir los asuntos sociales y, por tanto, la ayuda externa. Así, por ejemplo, desde USAID se incrementó la AOD dirigida a la financiación de proyectos para fortalecimiento de la democracia, desarrollo alternativo y atención a desplazados, entre otros, que adicionalmente, y de manera transversal, le apuntaran a los ODM. Por tanto, toda esta cooperación requería de una mayor articulación entre los distintos órganos del Estado encargados tanto de la dirección de esos temas como de la cooperación internacional.

Respecto al manejo de la política exterior, los dos mandatos de Uribe Vélez se caracterizaron por un fuerte componente de seguridad, en los que se priorizó el relacionamiento con los Estados Unidos y la cooperación militar (Borda et al., 2011). El gobierno de Álvaro Uribe se centró en la Política de Seguridad Democrática (PSD). Frente a esto último, si bien en este sentido la cooperación internacional demandada por Colombia era principalmente de tipo militar, para los cooperantes, los problemas derivados del conflicto armado eran sociales, y de ahí que la AOD siguiera llegando para apoyar estrategias y programas de corte social, e incluso ambiental.

De esta forma, desde un enfoque de seguridad democrática, era indispensable diseñar una estrategia de cooperación que lograra comprometer al mayor número de donantes para la consecución de la paz. Dada la importancia que se le da a la cooperación, en 2003 se le reasigna al Departamento Administrativo de Presidencia (DAPRE) el manejo de la ACCI, es decir, el manejo de la cooperación internacional del país se vuelve, por primera vez, un tema directo de la agenda del presidente. Ante la incorporación de presidencia como nuevo órgano rector en materia de

cooperación, la preocupación ya no giraba alrededor de la coordinación institucional sino de la autonomía de la ACCI.

Durante este periodo, el relacionamiento bilateral con los países de la región de América Latina y el Caribe en materia de CTPD fue disperso y enfocado a la realización de un gran número de actividades y hacia unos países en específico. La puesta en marcha del Plan Colombia, y la marcada prioridad en asuntos de seguridad, afectó las relaciones del país con sus vecinos más próximos, con quienes hubo varios roces diplomáticos, el país priorizaba sus relaciones con la mirada puesta hacia el Norte, o como se revisa en el capítulo de Monroy y Cubides, la denominada doctrina del *respice polum*.

De esto, podría inferirse que los temas de cooperación internacional en el país se vuelven un asunto de la agenda política del ejecutivo. En el año 2005, se aprobó la creación de una nueva agencia de cooperación, a la que se le conoció como Acción Social, que nace de la fusión de la Red de Solidaridad Social y la ACCI. Entre las funciones que se le otorgan a la nueva agencia estaba la de promover la cooperación nacional e internacional, en especial a proyectos dirigidos a población vulnerable y víctimas del conflicto. Dicho de otra forma, Acción Social se encargó de acompañar e implementar, desde un enfoque social, la PSD del Gobierno de Uribe durante su segundo mandato (2006-2010).

Esto fue así, hasta que para el año 2011 se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), que remplaza a Acción Social. Según el decreto que la crea, esta nueva agencia es la encargada gestionar, orientar y coordinar toda la cooperación que el país reciba y otorgue, independientemente de la modalidad. Algo clave que se señala es que la nueva agencia deberá atender los objetivos de política exterior y del Plan Nacional de Desarrollo (Decreto 4152, 2011 art. 5).

Dentro de esta nueva institucionalidad, se ajustan los conceptos que sobre CID tenía hasta entonces el país, y se adiciona la CSS como una modalidad clave para el relacionamiento internacional del país con otros países del Sur. El siguiente cuadro recoge los dos conceptos centrales para este análisis:

Cuadro 9. Definiciones clave

Definición institucional	
¿Cómo define APC-Colombia la CID?	Acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. También se conoce como cooperación para el desarrollo y es un concepto global que comprende diferentes modalidades de ayuda que fluyen hacia los países de menor desarrollo relativo (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional [APC-Colombia], s.f.).
¿Cómo define APC-Colombia la css?	La css es un instrumento privilegiado de la política exterior colombiana que se orienta a la generación de agendas positivas y al intercambio de experiencias y conocimientos técnicos de alto valor con países en desarrollo. Consiste en una cooperación basada en la horizontalidad, la solidaridad, y el interés y el beneficio mutuos, destinada a abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y a apoyar las principales prioridades de los países involucrados (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional [APC-Colombia], 2013, p. 3).

Fuente: creación propia a partir de fuentes citadas en el cuadro.

Para observar las transformaciones de la institucionalidad de la cooperación a lo largo de este siglo, a manera de síntesis, el siguiente cuadro recoge la normatividad que rigió la CID entre 2003 y 2011. Después de esa fecha, los principales cambios han estado dados frente a su manejo interno, mas no frente a su institucionalidad, que podría decirse no ha sido tan inestable como el periodo analizado en el apartado anterior.

Cuadro 10. Institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia (2003-2015)

Gobierno	Normatividad	Institución	Órganos rectores
Álvaro Uribe (2002-2010)	Decreto 1540 de 2003	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR)
	Decreto 1942 de 2003		Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR) Ministerio de Relaciones Exteriores Departamento Nacional de Planeación (DNP)
	Decreto 2467 de 2005		Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR) Ministerio de Relaciones Exteriores
Juan Manuel Santos (2010-2018)	Decreto 4152 de 2011	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia)	Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Defensa

Fuente: creación propia.

Este cambio en la denominación de la Agencia, sus funciones y nueva estructura organizacional es acompañado de dos hechos que cambian la forma como los asuntos de cooperación se venían entendiendo y gestionando. El primero es que, en 2010, Colombia entra en la categoría de país de renta media alta, lo que motiva al Gobierno de Santos a que en 2013 solicitará el ingreso del país a la OCDE, lo cual se materializa en 2020, luego de que durante siete años el país realizara todos los ajustes solicitados por los distintos comités que conforman esta organización.

Adicionalmente, se sumó el interés del Gobierno por negociar la paz con las FARC-EP, lo que desde la política exterior se traduce en la necesidad de darle al país un rol distinto, ahora como donante emergente del Sur. De esta forma, tras la creación de la APC-Colombia, el país cambia su enfoque de solo mirar al Norte, girando hacia la inserción en una

dinámica internacional en la que los países del Sur Global empiezan a tener mayor autonomía y protagonismo, siendo la css su máxima expresión de la forma como se da el intercambio de buenas prácticas y políticas entre socios para el desarrollo.

De esta forma, para fortalecer la práctica de la css, dentro de la nueva institucionalidad se crea una dirección de oferta de cooperación internacional, encargada principalmente de identificar oportunidades de css y cooperación triangular, promover la participación del sector privado en las diferentes iniciativas y proyectos, para fortalecer la implementación de los ODS en los territorios.

Una de las funciones que ha venido desarrollando la APC-Colombia, y que es un instrumento útil para la Cancillería al momento de reunirse o de negociar con otros países, es el diseño de un catálogo de buenas prácticas de css, en el cual recogen experiencias exitosas gestionadas a nivel interno, para lo cual ha sido clave fomentar y fortalecer las capacidades interinstitucionales.

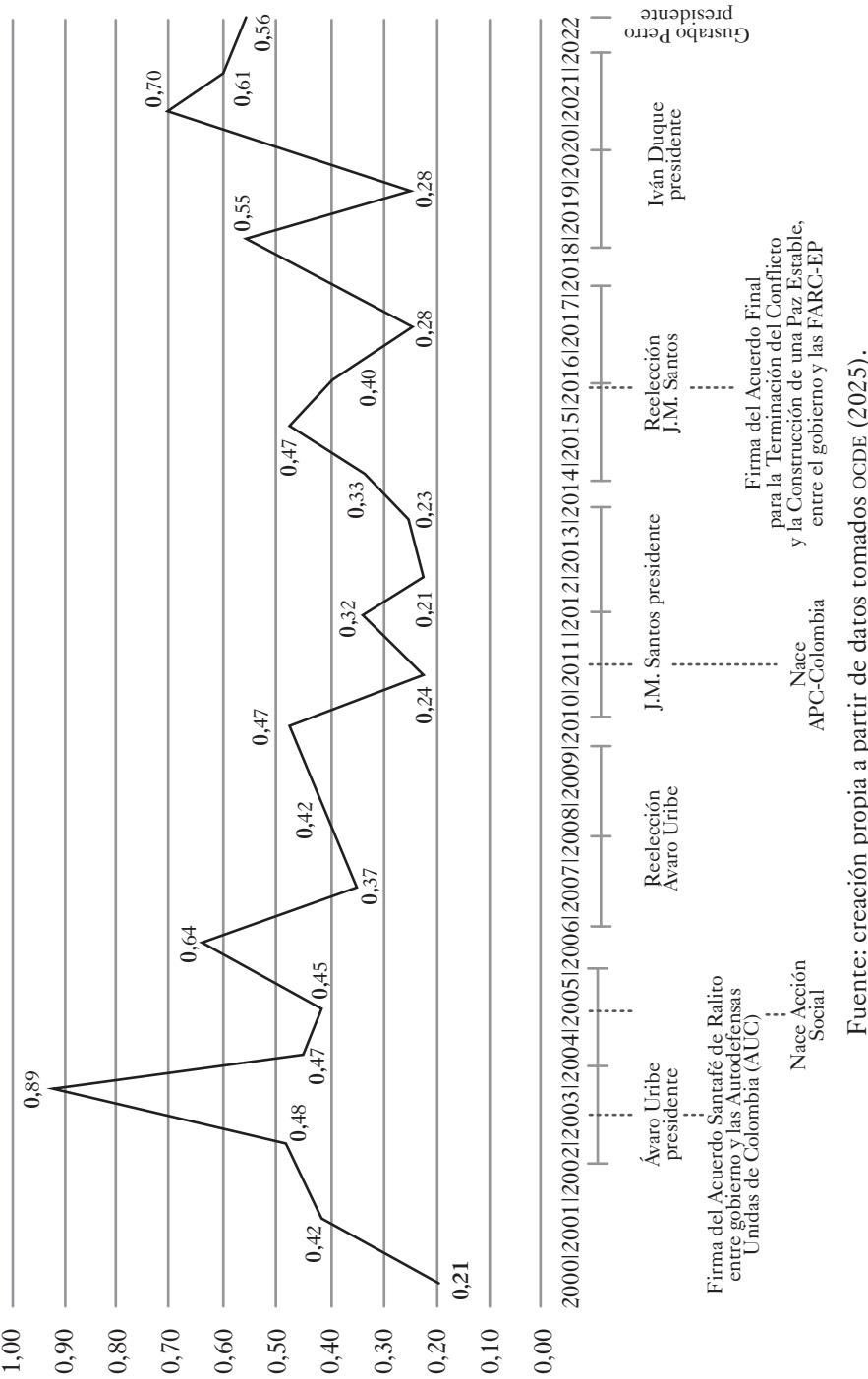
Finalmente, para cerrar este tercer apartado, la gráfica 6 muestra el comportamiento de la AOD que el país ha recibido desde el año 2000 hasta el 2022, señalando los períodos presidenciales y algunos hitos de estos períodos en los que la cooperación ha tenido un rol dinamizador.

Conclusión

La cooperación internacional, entendida en el marco de este capítulo como instrumento para el desarrollo, es una práctica política que tiene sus orígenes después de la Segunda Guerra Mundial, y que se instrumentaliza principalmente en el marco de la Guerra Fría. A lo largo de ocho décadas, la cooperación internacional ha moldeado una estructura institucional que hoy se compone de diversos actores, modalidades e instrumentos para su gestión y en la que Colombia, por ejemplo, ha construido su propia historia. Este capítulo brindó un amplio contexto sobre la historia y funcionamiento de la CID en el país.

Uno de los supuestos que acompañó el análisis es que los períodos presidenciales, en especial los analizados en el tercer apartado, evidencian que los asuntos domésticos: conflicto armado interno, lucha contra

Gráfica 6. Evolución de la AOD como porcentaje del PIB en Colombia (2000-2022)



Fuente: creación propia a partir de datos tomados OCDE (2025).

las drogas, y la visión sobre la protección del medio ambiente, son hechos que determinan, o, definen los lineamientos, objetivos y estrategias de la política exterior y, por tanto, de la cooperación.

Por otro lado, a pesar de los cambios institucionales, en las distintas agencias se identifican ciertas continuidades en el manejo político de los asuntos de CID del Estado colombiano. Por ejemplo, durante los dos mandatos de Juan Manuel Santos, el discurso político se encaminó hacia la consecución de la paz vía negociación y, por tanto, para implementar el Acuerdo de paz, la comunidad internacional habría de jugar un rol fundamental para lograr mayor equidad y justicia. Desde el Ejecutivo se hicieron reiterados llamados a la comunidad internacional para ejercer un rol más activo y destinar mayores recursos de AOD, al tiempo que se buscó mayor autonomía para la ejecución de la css.

De esa forma, la css ha tenido un importante rol como instrumento para el diseño y puesta en marcha de la agenda internacional del país, en el que han predominado temas de seguridad, políticas de frontera y relacionamiento bilateral con miras a ampliar su presencia y mejorar la imagen del país. Frente a esto último, la adopción de la css como estrategia política ha llevado a la construcción de una estructura institucional e ideacional que, a partir del fortalecimiento de capacidades interinstitucionales, ha dado forma a diversas iniciativas que responden a los intereses nacionales.

En ese sentido, Colombia busca redefinir su estatus para mejorar su imagen, de ahí que la css resulte ser un instrumento con el que se negocia, se hace *lobby* y se asciende, lo que se explica bajo la idea de “cooperar con el Sur para alcanzar el Norte” (Bergamaschi et al., 2017, p. 245), o como una estrategia para alcanzar objetivos nacionales de cambiar o mejorar el posicionamiento del país y ampliar sus relaciones. En cuanto a esto último, se manifiesta en el interés de los Gobiernos por internacionalizar lo que considera, o percibe, son buenas prácticas a nivel interno en materia de desarrollo, así como la experticia adquirida en materia de seguridad.

Desde la segunda administración de Álvaro Uribe, el país exporta el conocimiento empírico adquirido a través de la cooperación técnica y financiera de sus principales socios en la materia: Estados Unidos y Canadá. El conocimiento adquirido durante años le da al país una experticia

única en la región en materia de seguridad, inteligencia y defensa. De esta forma, paulatinamente se construye una idea, o noción, sobre el rol y el liderazgo subregional de Colombia en este campo, que se difunde a otros países por medio de acuerdos de css.

Lograr un mayor estatus en la región y mejorar la forma como lo perciben sus vecinos, por ejemplo, o utilizando los términos propios de la css, sus socios, Colombia se muestra a sí mismo como un modelo de buenas prácticas, en especial tras la creación de la APC-Colombia. Por otro lado, en cuanto a la definición de identidad, en este contexto se entiende como la forma en que Colombia se define y percibe a sí mismo dentro de la estructura de la css en la región.

Desde esta perspectiva, la identidad en Colombia se ha construido alrededor de la idea del privilegiado lugar geográfico que ocupa en el continente y la potencialidad de sus riquezas naturales y energéticas, las cuales se resaltan en el discurso político, a la vez que aparecen expuestas en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. La identidad del país podría definirse como heterogénea, pero también pragmática y volátil, porque se adapta a distintos contextos y discursos, en los que la gente, las historias y los recursos se cruzan en sus fronteras y se narran a través de su política (Borda et al., 2011). El segundo capítulo del presente volumen, escrito por Coy y Morales, expone algunas ideas útiles a la comprensión de este fenómeno de un interés nacional difuso o, al menos, difícil de caracterizar.

Preguntas de reflexión del capítulo

- ¿De qué manera el enfoque multinivel y multiactor de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia ha influido en su política exterior, y hasta qué punto este enfoque responde a los intereses nacionales frente a los desafíos globales?
- ¿Hasta qué punto las agendas internacionales, como la Agenda 2030, influyen en la formulación de políticas de cooperación internacional en los países en desarrollo, y cómo pueden equilibrar estos países sus necesidades internas con las presiones externas de actores globales?
- ¿De qué manera la transición de Colombia a ser un país de renta media alta y su ingreso a la OCDE transformaron su rol en la

cooperación internacional, especialmente en términos de Cooperación Sur-Sur? ¿Qué oportunidades y desafíos presenta este cambio para el país en su relación con otros países del Sur Global?

Referencias

Acción Social. (2008). *La cooperación internacional y su Régimen Jurídico en Colombia*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoen-colombia.pdf

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia). (s.f.). Glosario APC-Colombia. <https://www.apccolombia.gov.co/comunicaciones/glosario>

Ayllón, B. (2007). La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. *Revista Carta Internacional*, 2(2), 1-16.

Bergamaschi, I., Tickner, A., y Durán, J. (2017). South-South cooperation: Beyond the myths. Rising donors, new aid practices? En I. Bergamaschi, P. Moore y A. Tickner (eds) *South-South cooperation: Beyond the myths. Rising donors, new aid practices?* (pp. 245-269). Palgrave Macmillan UK.

Borda, S., Bell, G., Gómez, H. J., Ramírez, S., Reyes, C., y Tokatlian, J. G. (2011). *Misión de Política Exterior 2009-2010*. Ediciones Uniandes.

Camelo, J., y Mambuscay, J. D. (2019). El laboratorio de la cooperación internacional al desarrollo en Colombia. Estudio de caso. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 6(1), 5-26. <https://doi.org/10.21500/23825014.3945>

Decreto 4152 de 2011. Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional-Acción Social y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación

Internacional de Colombia, (APC– Colombia). 3 de noviembre de 2011. D. O. No. 48242.

Henao, J. (1991). *La cooperación internacional al desarrollo en Colombia*. CI-NEP & NOVIB.

Malacalza, B. (2020). Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales: Un campo de estudio en debate. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 125, 209-228. <https://doi.org/doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.209>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). «Aid (ODA) disbursements to countries and regions», 2025 (en línea) [Fecha de consulta: febrero de 2025] <https://data-explorer.oecd.org>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). Progreso multidimensional: Bienestar más allá del ingreso. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/UNDP_RHDR_LAC_Executive-Summary_SP.pdf

Putman, R. (1993). Diplomacy and domestic politics: The logic of two level games. En P. Evans, H. Jacobson, & R. Putman (Eds.). *Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics* (pp. 50-75). University of California Press.

Tappe Ortiz, J. (2020). Liderazgo político en el desarrollo de procesos de paz en Colombia entre 2002 y 2010: a importancia de Juan Manuel Santos. En J. Arévalo (Ed.), *Negociación y cooperación: teoría y experiencia en resolución de conflictos* (pp. 355-418). Universidad Externado de Colombia.

Tokatlian, J. G. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia: cieguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, 48, 35-43. <https://doi.org/10.7440/colombiaint48.2000.01>

Toussaint, E. (2006). *Banco Mundial. El golpe de Estado permanente*. El viejo topo.