

# **Colombia y la cooperación sur-sur: estrategia de posicionamiento internacional propia o de apoyo a la hegemonía estadounidense\***

## **Colombia and South South Cooperation Strategy Positioning Own or International Support for American Hegemony**

*Sara Patricia Quintero Cordero\*\**

Fecha de recepción: 8/07/2016

Fecha de aprobación: 4/11/2016

### **Resumen**

Los cambios económicos presentados en el mundo a fines del siglo XX e inicios del XXI exponen un surgimiento de relaciones en el sistema internacional en donde las hegemonías se diluyen en medio de un mundo multipolar, lo cual permite la consolidación de una «agenda global» compartida por variados actores que unidos, con una mayor simetría y fortalecimiento en acciones de Cooperación Internacional al desarrollo fomentan operaciones de la cooperación

---

\* Artículo de investigación científica elaborado para optar al título de magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra.

\*\* Internacionalista, docente en la Escuela Militar de Cadetes, Universidad Militar Nueva Granada, en las Facultades de Relaciones Internacionales, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires, especialista en temas de seguridad y defensa y cooperación internacional. Correo electrónico: sara.quintero@unimilitar.edu.co

sur-sur (CSS). En este sentido Colombia debe enfrentar la decisión de consolidarse en líder regional a través de la cooperación internacional o mantener su papel como elemento de la política exterior estadounidense.

### **Palabras clave**

Cooperación internacional, cooperación sur sur, Colombia, Latinoamérica, Estados Unidos, Rimland.

### **Abstract**

Economic changes presented in the world in the late twentieth century and early twenty expose a rise of relations in the international system where hegemonies are diluted in the midst of a multipolar world, which enables consolidation of a shared “global agenda” by various actors together with greater symmetry and strengthening the actions of the CSS. In this sense, Colombia must face the decision to consolidate regional leader through international cooperation or maintain its role as an instrument of US foreign policy.

### **Keywords**

International cooperation, south-south, Colombia, Latin America, USA Cooperation, Rimland.

### **Introducción**

El desarrollo de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID), ha transitado de manera tradicional en la dirección norte-sur, dado que desde el discurso dominante los primeros son los poseedores de los recursos de capital y las habilidades técnicas de las que carecen los países del Sur, de aquí que los países desarrollados deben promover el desarrollo internacional a través de prestar asistencia económica, financiera y técnica al Sur.

Sin embargo, este tránsito comienza a competir con otros sentidos de la cooperación y es el que se desarrolla en el sentido sur- Sur-CSS, el que ha comenzado a posicionarse. Este tipo de cooperación está basada en relaciones directas y horizontales entre países que enfrentan problemas comunes, ([sursur.sela.org](http://sursur.sela.org), s.f), tiene como fin superar, a partir de esfuerzos conjuntos, los desafíos del desarrollo a través de mecanismos como: el intercambio comercial, el intercambio de experiencias exitosas, y la inclusión. La CSS genera proyectos que se materializan desde los principios básicos de solidaridad, complementariedad, igualdad, no condicionalidad y respeto de la soberanía<sup>1</sup>.

Los cambios económicos presentados en el mundo a fines del siglo XX e inicios del XXI exponen un surgimiento de relaciones en el sistema internacional en donde las hegemonías se diluyen en medio de un mundo multipolar, lo cual permite la consolidación de una «agenda global» compartida por variados actores unidos con una mayor simetría, (Tres J. , 2013) y fortalecimiento de las acciones de la CSS que se destacan por ofrecer «innumerables plataformas de intercambio de conocimiento y experiencias por interés mutuo en el que los flujos financieros de ayuda juegan, en muchos casos, un papel relativamente secundario» (Tres, 2013, p. 9). Si bien estos cambios jugaron un papel importante para el desarrollo de lo que se constituiría como CSS, el surgimiento de la misma se puede relacionar con tres factores, de acuerdo a Ayllón Pino , (2010).

En primer lugar al relativo éxito de algunos países del Sur que alcanzaron apreciables niveles de desarrollo socio-económico y adquirieron nuevas tecnologías y competencias en áreas como la ingeniería aeronáutica, la biotecnológica, la electrónica, las energías reno-

---

1 Es importante aclarar, que uno de los principios de la CSS es el respeto a la soberanía como factor de no dominación donde podría surgir si uno de los países cooperantes de este tipo de cooperación comienza a transcender con poder sobre los demás actores e imponer ciertas reglas y beneficios particulares.

vables, la extracción y tratamiento de hidrocarburos, las tecnologías de la información, la agricultura o las comunicaciones. En segundo lugar al desarrollo de capacidades nacionales adquiridas precisamente por la cooperación internacional recibida y en tercer lugar, posiblemente el más relevante, a la aceleración de un diálogo político entre países en desarrollo que comprendieron la necesidad de articularse en temas clave como la relación entre comercio y desarrollo o las asimetrías del sistema económico internacional. (Ayllón Pino , 2010).

De acuerdo a las Naciones Unidas, la Cooperación Sur-Sur tiene entre sus objetivos, (ONU, 2016):

- a. Promover y fortalecer la autosuficiencia colectiva entre los países en desarrollo a través del intercambio de experiencias; la puesta en común, el intercambio y el uso de sus recursos técnicos y de otro tipo; y el desarrollo de sus capacidades complementarias;
- b. Fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para identificar y analizar juntos sus principales temas de desarrollo y formular las estrategias necesarias para hacerles frente;
- c. Crear y fortalecer las capacidades tecnológicas existentes en los países en vías de desarrollo con el fin de mejorar la eficacia con la que se usan tales capacidades y mejorar la capacidad de los países en desarrollo para absorber y adaptar la tecnología y las habilidades para satisfacer sus necesidades específicas de desarrollo;
- d. Reconocer y responder a los problemas y necesidades de los países menos desarrollados, sin litoral países en desarrollo, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países más gravemente afectados por, por ejemplo, desastres naturales y otras crisis; y

- e. Permitir a los países en desarrollo para lograr un mayor grado de participación en las actividades económicas internacionales y ampliar la cooperación internacional para el desarrollo.

A partir de estos objetivos la CSS surge como una nueva forma de crear articulaciones en temas de cooperación, que no se encuentra exento de complejidad no solo por la calidad de sus integrantes sino además por el surgimiento de lo que Tres cataloga como «nueva narrativa para la arquitectura global de la cooperación a partir de su enfoque en el desarrollo de capacidades» (Tres, J., 2012), que se evidencia en el avance de alianzas horizontales entre socios, la elaboración de la doctrina a partir de casos prácticos basándose en lecciones aprendidas y en generar una agenda de desarrollo más incluyente, eficaz y horizontal.

Entre las regiones donde más se han experimentado mayores avances y experiencias exitosas en términos de la CSS se encuentra Latinoamérica, es precisamente en estos países donde surge el concepto de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) como resultado de la conferencia realizada en Buenos Aires en 1978 y que impulsado por la ONU, supuso el inicio de una serie de planes (Paba de Buenos Aires 1978, Plan de Acción de Caracas, 1981, Plan de Acción de San José, 1997), que potencializarán la cooperación de América Latina de manera bilateral, por medio de procesos de integración e inversiones, con el fin de aumentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios; de reforzar la capacidad colectiva para intercambiar experiencias y desarrollar fortalezas complementarias; de fortalecer las capacidades para afrontar colectivamente los problemas de las relaciones económicas internacionales; de acrecentar el volumen y eficacia de la cooperación internacional; de desarrollar la capacidad técnica y tecnológica propia promoviendo la transferencia de tecnología y pericia. (Ayllón Pino, 2010).

Colombia en temas de la CSS, ha fortalecido su desarrollo particularmente desde el 2010 con la consolidación de las relaciones bilaterales con países de América Latina, el Caribe, Asia y África, a través del desarrollo de comisiones mixtas, suscripción de memorandos de entendimiento o la creación de estrategias regionales, con las que el país impulsa proyectos en sectores estratégicos como Seguridad Integral, Medio Ambiente y Gestión del Riesgo de Desastres, Modernización del Estado, Promoción y Protección Social, Cultura, Educación, entre otros, (Cancillería.gov, 2016).

La Cooperación Sur-Sur colombiana tiene como objetivos enriquecer los procesos de desarrollo social, económico y medio ambiental de los países a través del intercambio de experiencias, para la creación y fortalecimiento de capacidades técnicas, procesos y conocimientos, principalmente entre países de similares niveles de desarrollo, bajo conceptos de equidad, confianza y trabajo colaborativo. Estos se desarrollan particularmente con Centroamérica, el Caribe, Suramérica, Asia y África, (Cancillería.gov, 2016). Esta política se ha transformado en un instrumento de política exterior a través de la cual se posiciona como un actor con amplio reconocimiento internacional en particular en América Latina y el Caribe.

Si bien estas prácticas en cooperación hacen parte de una importante tendencia para establecer bloques regionales de integración y de nuevos posicionamientos en el cambiante sistema internacional, suponen para Colombia una situación compleja por el dilema que se le plantea en política exterior: o bien puede desarrollar acciones que desde la lógica CSS le permitan incursionar en un nuevo grupo de líderes regionales en esta materia o también es posible que a través de la CSS logre continuar con su papel de «cerco estratégico» apoyando el ejercicio de poder de Estados Unidos en la región.

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo busca ahondar en el dilema que en política exterior experimenta Colombia y de las con-

secuencias para el país si opta por alguna de las dos posibilidades de acción. Para el desarrollo de esta propuesta el documento presenta en primer lugar los lineamientos de la política exterior colombiana y como la CSS se inserta en esta; en segundo lugar expone las principales características de la CSS en Colombia y en tercer lugar expone el dilema entre el uso de la CSS como posicionamiento estratégico internacional por intereses propios o el desarrollo de la CSS como herramienta estratégica estadounidense en la región. Por último, se presentan las conclusiones, que destaca la necesidad de Colombia por optar en su política exterior el fortalecimiento de la CSS, para lograr un margen de maniobrabilidad en la región logrando un mejor posicionamiento continental y que no solo indica al Estado colombiano unas mejores relaciones comerciales sino también unas relaciones colaborativas para su seguridad.

### **Política exterior colombiana: principales lineamientos en la administración Santos**

De acuerdo con la Cancillería de Colombia, para el 2018 el país espera consolidar y fortalecer las agendas bilateral y multilateral con los países de América Latina y el Caribe, aumentando su visibilidad en foros regionales y globales, (Cancillería, 2016). Asimismo, en el proyecto que se tiene para la construcción de la paz, se trabajará con los socios tradicionales en América del Norte, América Latina, Europa y Asia, así como con los no tradicionales en Asia Central, Asia Pacífico y África. En cuanto a la Cooperación Sur-Sur, se construirán nuevas agendas y se fortalecerán las existentes en Asia Central, Asia-Pacífico y África, (Cancillería 2016). Para ello establece varias acciones, las más importantes se relacionan en primer lugar con la diversificación de la agenda de política exterior hacia sectores ejes del desarrollo nacional (educación, agricultura, infraestructura, ambiente, energía, y comercio) con los que se puedan fortalecer las relaciones bilaterales y vigilando por el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Esta acción se llevará a cabo, por una parte,

fortaleciendo de las relaciones bilaterales con los socios tradicionales y no tradicionales con visitas de alto nivel, misiones técnicas, proyectos de cooperación además de acuerdos que den continuidad a los compromisos que se derivan de tales relaciones, a la vez que promuevan a Colombia como un país innovador, diverso, inclusivo y comprometido con la búsqueda de la convivencia pacífica desde el Plan de Promoción de Colombia en el Exterior. (Cancillería 2016).

A través de «Mecanismos de Concertación e Integración Regional», Colombia pretende consolidar diálogos y ejecución de proyectos que se deriven de dicha cooperación, como también el Estado colombiano fortalecerá la Política Migratoria, no solo para facilitar la seguridad de los migrantes sino también como instrumento de seguridad nacional en el caso de lavado de activos y otras contravenciones que se generan en la migración, asimismo para dar acompañamiento a los colombianos que salen del país. Para esto, deberá adecuarse la normatividad migratoria nacional a los acuerdos bilaterales o multilaterales que suscriba Colombia en cuanto a movilidad de personas. Así mismo se requiere que se lleven a cabo acciones como la exención de visados de los nacionales, la ampliación y la generación de nuevas estrategias para promover la canalización de las remesas hacia el ahorro y la inversión. (Cancillería, 2016).

Existe un punto crucial que maneja actualmente la Política Exterior colombiana y es impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos. Para ello, se desarrollará un plan alineado con la estrategia de cierre de brechas y convergencia regional de los departamentos y municipios de frontera, bajo la arquitectura institucional liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores diseñada en la política pública «Prosperidad para las Fronteras de Colombia», que buscará potenciar las zonas de frontera, junto con el fortalecimiento de la operación de «pasos de frontera», llevado a cabo con los Centros Nacionales de Atención Fronteriza (Cenaf) y los Centros Binacionales de Aten-

ción Fronteriza (Cebaf), así como la regulación de las condiciones de transporte en las fronteras. Adicionalmente, la política busca construir e implementar mecanismos binacionales tales como los Planes Binacionales de Desarrollo Fronterizo que ya se han construido con Perú y Ecuador, que permitan la ejecución conjunta de programas y proyectos transfronterizos para el beneficio común de las comunidades limítrofes que, además de incidir en el desarrollo de estas zonas, contribuyan con la construcción colectiva de la paz. (Cancillería, 2016).

De lo anterior, se puede evidenciar que Colombia se está caracterizando por ser oferente de cooperación, en lo que respecta a factores de la seguridad del Estado, en el cual pretende no solo tener un alcance de presencia estatal en las zonas de frontera, sino también alcanzar proyectos de carácter social, que de una u otra manera inciden en la seguridad fronteriza, por ello la CSS se convierte en eje ejecutor del actual Plan Nacional de Desarrollo y en una herramienta para fortalecer los índices de seguridad humana, y asimismo le permite a Colombia liderar y consolidar procesos de integración como la Alianza del Pacífico, que a pesar de ser una Alianza netamente comercial y económica también le está favoreciendo –de manera indirecta– relaciones colaborativas en aspectos de seguridad (seguridad migratoria y control de lavado de activos que provienen del narcotráfico).

## **Principales características de la cooperación sur-sur colombiana**

Entre los objetivos de la política exterior de Colombia está el fortalecimiento de la cooperación internacional a través de estrategias regionales con América Latina, Asia y África. En el Plan de Desarrollo de 2014-2018 se expresa el propósito de fortalecer la agenda Cooperación Sur-Sur, realizando acciones de manera eficaz, mediante la profundización de las relaciones bilaterales, el desarrollo de

iniciativas regionales, la presencia en los organismos multilaterales y la promoción de alianzas estratégicas de Cooperación Triangular, (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC, 2013). Con el propósito de desempeñar un *respice omnia*<sup>2</sup> que transite a un mejor posicionamiento regional traducido en liderazgo:

Esa diversificación permitiría que Colombia pueda aprovechar las opciones que se abren en la transformación del escenario global y regional, así como las crecientes oportunidades que representarán sus recursos estratégicos a medida que avance el siglo. (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010, p. 19).

Atendiendo lo anterior, Colombia en sus últimos dos periodos gubernamentales establece una estrategia de consolidación de oferta y demanda de cooperación internacional, a través de un marco denominado «Estrategia Nacional de Cooperación Internacional», sobre la promoción de la cooperación internacional Sur-Sur como una de las prioridades nacionales y las necesidades de Colombia como país de renta media alta<sup>3</sup>, procurando dar respuesta a la globalización e interdependencia de los actores en el sistema internacional, así Colombia como oferente de CSS y de buenas prácticas permite afianzar las relaciones con América Latina y el Caribe, Asia Pacífico, Eurasia, y África, (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2014).

Las acciones se enfocan con el cumplimiento del propósito del país que busca reafirmar su liderazgo regional y su aspiración de convertirse en miembro de la Organización de Cooperación y Desa-

- 2 Por el principio de «mirar al universo», «mirar al conjunto» (*respice omnia*). 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 de Soto, G. (2010). *El universo es el límite*. Bogotá: Universidad del Rosario
- 3 Según la OCDE Colombia es un país de Renta Media Alta debido a su crecimiento económico positivo de la última década, esto hace que Colombia se convierta en oferente de Cooperación técnica permitiendo afianzar lazos con países de las mismas características económicas, sociales y de seguridad.

rollo Económico (OCDE) y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Es así que las acciones se deben fortalecer con el continente asiático, quien posee una importante dimensión económica y estratégica, ( APC, 2013, p. 5). Asimismo con África, Colombia tiene el desafío de ser «un cooperante de alta relevancia, donde puede compartir sus experiencias y contribuir al desarrollo de las capacidades de las poblaciones más vulnerables. Kenia, Egipto, Sudáfrica, Ghana, Marruecos, Mozambique y Argelia serán países fundamentales a la hora de coordinar y ejecutar acciones de Cooperación Sur-Sur en ese continente»,( APC, 2013, p. 5). En el frente europeo, la región del Este se configura como una zona importante en términos geopolíticos<sup>4</sup>, en tanto se han identificado áreas de mutuo interés, tales como fomento al desarrollo productivo, promoción y protección social, desarrollo minero-energético, seguridad y ciencia y tecnología, además de la necesidad de diversificar sus relaciones con Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajistán, Turquía y Ucrania, ( APC, 2013, p. 5).

En el desarrollo de la CSS, Colombia ha suscrito convenios con 25 países, principalmente de América Latina y el Caribe, se exponen a continuación los más importantes:

PAÍS	MARCO JURÍDICO	SUSCRIPCIÓN
Argentina	Convenio Básico de Colaboración en la Ciencia y en el Desarrollo Tecnológico	Investigación 10 nov. 1998
Bolivia	Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica	10 nov. 1984
Barbados	Convenio de Cooperación Técnica y Científica	20 nov. 1984
Brasil	Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica	5 Mar. 1986
Chile	Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica	8 may. 1971

4 Se hace referencia a Mckinder que enunciaba que Eurasia era el «pivote geográfico de la historia» afirmando que, quien dominara esta zona del mundo dominaría el mundo. Aunque Colombia no tiene pretensiones de dominio, lo interesante de la región del Este de Europa se encuentra en su crecimiento económico, logrando ser un mercado atractivo para Colombia, es decir una opción que estimule la independencia con otros mercados que tiene el país.

PAÍS	MARCO JURÍDICO	SUSCRIPCIÓN
China	Convenio de Cooperación Científica y Técnica	23 dic. 1981
Costa Rica	Convenio de Cooperación Técnica y Científica	22 jun. 1980
Cuba	Convenio de Cooperación Económica, Técnica Científica, Educativa y Cultural	30 may. 1980
Ecuador	Convenio de Cooperación Técnica y Científica	20 oct. 1999
Egipto	Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica	16 jul. 1985
El Salvador	Convenio de Cooperación Técnica y Científica	27 may. 1980
Guatemala	Convenio de Cooperación Técnica y Científica	16 jul. 1985
Guyana	Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica	May. 1982
Honduras	Convenio de Cooperación Técnica y Científica	22 ene. 1981
India	Convenio de Cooperación Científica	20 dic. 1969
Indonesia	Acuerdo sobre Cooperación Económica y Técnica	1 abr. 1008
Jamaica	Convenio de Cooperación Técnica y Científica	20 abr. 1994
Malasia	Acuerdo de Cooperación Económica, Científica, Educativa, Técnica y Cultural	1 mar. 2001
Marruecos	Acuerdo de Cooperación Técnica y Científica	19 oct. 1992
México	Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica	8 jun. 1981
Panamá	Convenio de Cooperación Técnica y Científica	7 may. 1983
Paraguay	Convenio de Cooperación Técnica y Científica para el Desarrollo	15 nov. 1980
Perú	Convenio Básico de Cooperación Técnica	12 dic. 1997
República Dominicana	Convenio de Cooperación Técnica y Científica	20 dic. 1969
Uruguay	Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica	31 ene. 1989

Fuente: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC<sub>s</sub>( 2013).

Los lineamientos de Colombia con respecto a la CSS desarrollan estrategias específicas con la Cuenca del Caribe, en áreas del bilingüismo, la educación técnica, gestión del riesgo, seguridad alimentaria, movilidad académica, cultura y medio ambiente, en las que participan el Gobierno nacional, la sociedad civil y los organismos

internacionales interesados en el desarrollo social y económico de la región, (APC, 2013). Por otra parte, con Mesoamérica a través del Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica, con sectores como promoción social, gestión de calidad, servicios públicos, gobernabilidad local, seguridad y apoyo a las pymes, (APC, 2013). De lo anterior, se evidencia que Colombia pretende fortalecer su seguridad a través de aspectos de seguridad humana fundamentados en la seguridad nacional, es decir, que Colombia quiere fomentar la seguridad humana desde la misma concepción estatal, recordando que la seguridad humana no es meramente aspectos militares sino está enfocada en el individuo que encierra aspectos como: medioambientales, policivos, punitivos o de seguridad jurídica, económicos, derechos humanos, estabilidad política, servicios públicos (educación, vivienda, salud), que en un país como Colombia se debe de ejecutar a través de fuertes lazos cooperativos y colaborativos con países pares o similitudes estructurales, que aunque en cooperación la seguridad sigue siendo un eje transversal de la política doméstica del Estado.

Respecto a lo anterior, y de acuerdo a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, para la región de Asia, África y Europa del Este, el país busca desarrollar estrategias para implementar una ruta de trabajo:

Definida por la implementación de tres fases fundamentales: la de identificación y validación, que garantiza el enfoque demanda de la cooperación y la participación de los actores beneficiarios en las acciones de cooperación; la de profundización, en la que se implementa una ruta de acción a escala regional, de acuerdo con los insumos presentados por los países en la fase inicial, y la fase de apoyo tipo proyecto, que permite profundizar en la cooperación bilateral. (APC, 2013, p. 8).

En términos de cifras, la inversión de Colombia en materia de Cooperación Sur- Sur se refleja en el siguiente gráfico:



Fuente: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, p. 4 (2016).

Se observa una tendencia de crecimiento en los montos de inversión para el 2013, con un descenso para los años 2014 y 2015, así como una perspectiva de crecimiento para el 2016.

Además el país busca potenciar sus actividades en cuanto a cooperación sur-sur, a través de la participación en diferentes espacios multilaterales y de integración como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Organización de Estados Americanos (OEA), Asociación de Estados del Caribe (AEC), Comunidad Andina (Can), Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (Celac), Sistema de Integración Centroamericana (Sica), Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (Focalae), Asociación de Estados del Caribe (AEC), Comunidad de Estados del Caribe (Caricom), Alianza Pacífico (AP), Secretaría General de Iberoamérica (Segib), (Martínez Vargas, 2014). Lo que pretende Colombia, es buscar los medios para ejecutar políticas públicas que le permitan tener una estabilidad en un posible posacuerdo de paz, y asimismo escalar en los índices de seguridad humana que cada año el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) califica y categoriza a los países miembros de Naciones Unidas, esa seguridad humana se convierte en un aspecto trascendental en los países pero especialmente en los

países que están saliendo de un conflicto interno, puesto que, le permite garantizar la no repetición del conflicto, al solventar situaciones sociales que llevan a los actores y no actores del conflicto tener las oportunidades y las capacidades básicas de desarrollo en sociedad. A su vez le permitiría a Colombia tener posibilidades de liderazgo en el sentido de brindar experiencias y en dirigir políticas que otros actores regionales imitarían, específicamente en seguridad.

## **Cooperación Sur-Sur de Colombia y la propuesta geoestratégica tradicional del país**

### **a. Importancia estratégica de la Cooperación Sur-Sur de Colombia**

La década de los noventa significó para Colombia la clasificación como país de renta media lo que generó cambios importantes, entre ellos que la política de cooperación para el desarrollo pasó del Departamento Nacional de Planeación (DNP), al Ministerio de Relaciones Exteriores y luego al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con lo que se transformó en un valor estratégico en la agenda gubernamental, (Tassara, s. f.). A partir de esta formulación el país comienza a posicionarse en la esfera internacional, particularmente en América Latina, gracias a la promoción de iniciativas innovadoras en la gestión de la cooperación para el desarrollo en general y de la Cooperación Sur-Sur, en particular.

La importancia que le otorga el actual Gobierno colombiano a la política de CSS puede obedecer a la necesidad de adaptación del país a las cambiantes condiciones del actual sistema internacional, en donde emergen diversidad de agendas y polos de poder, lo que exige que se fortalezcan las relaciones multilaterales en función de su proximidad geográfica, comercial y diplomática, (Tassara, s. f.), para consolidar la posición de país emergente y con el objetivo de ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Oce) y socio de la Otan, como se expresa a continuación,

Teniendo en cuenta la importancia que la OCDE le reconoce a la cooperación para el desarrollo, por un lado, y el papel estratégico que desempeña su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en la definición de las políticas y las prioridades operativas de este sector, por el otro, es evidente que el compromiso de Colombia en participar activamente en las iniciativas de la OCDE vinculadas con la agenda sobre la eficacia de la ayuda y la promoción de la cooperación Sur-Sur se pueden interpretar a la luz de los intereses estratégicos del país. (Tassara , s. f).

El desarrollo de la CSS por parte de Colombia, las áreas de interés, los montos invertidos, así como las regiones con las que busca fortalecer sus vínculos, evidencia las transformaciones políticas y sociales que experimenta el país, que lo ha llevado a ser incluido entre el grupo CIVETS (países considerados como medianas potencias económicas) al lado de Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. Con lo cual se evidencia el cambio que experimenta el mundo, en donde las economías emergentes buscan tener un papel preponderante en los escenarios multilaterales de decisión.

La anterior condición expresa que, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, Colombia junto con otros países emergentes, cumplen un papel fundamental en el escenario regional en donde implementan mecanismos de cooperación, que terminan sustituyendo en muchos casos a los cooperantes tradicionales en la región latinoamericana, (Ayllón, Ojeda, & Bancet, 2013). Gracias a estas inversiones y gestiones en materia de CSS, Colombia ha logrado un posicionamiento estratégico en la región, particularmente en Mesoamérica y Suramérica.

Si bien esta política de CSS ha logrado un importante avance en los últimos años, es innegable la fuerte relación que el país aún sostiene con Estados Unidos en términos de cumplir un papel de «cerco estratégico» (rimland). El rimland es un concepto geopolítico

de Nicolas Spykman que denominó a los litorales marítimos o la orilla marítima que rodea Asia y Europa (ver figura 1). Ese «rimland» era trascendental en la política exterior de los Estados Unidos y después de la Segunda Guerra Mundial, EE. UU. se preocupó por el dominio de esta zona geográfica del mundo como objetivo de su política de contención comunista. Sin embargo, al desaparecer la Unión Soviética y con los cambios del sistema internacional pasando a una multipolaridad, ese mismo concepto de «rimland» puede ser analizado en las relaciones estadounidenses con América del Sur especialmente. Puesto que, en los albores del siglo XXI se comienzan a evidenciar nuevos actores con pretensiones de ser potencias regionales o globales como Brasil, China, Rusia, Sudáfrica, esto conlleva a una distribución de poder y al establecimiento de nuevas reglas en el orden mundial, por parte de estas potencias emergentes, generando una pérdida de poder en alguno de los polos de poder ya establecidos en el sistema internacional.

En respuesta a lo anterior, la política exterior de Estados Unidos en los gobiernos de George Bush y Barack Obama, intentaron de una u otra manera seguir aplicando la política de contención que definió desde la guerra fría, es así que promueve una presencia militar en Eurasia, y una presencia económica, comercial y de políticas de seguridad y defensa en América del Sur, puesto que, Colombia por su posición geográfica se convierte en esa tierra orilla (por el océano Pacífico y océano Atlántico) y en una línea de defensa para Estados Unidos llevando a cabo diferentes actividades y maniobras, esto debido a que Colombia comparte vecindad con países como Brasil, y asimismo Brasil en términos geopolíticos se puede considerar el heartland<sup>5</sup> sudamericano, (Ostos Cetina, 2011). Este punto se desarrolla a continuación.

---

5 Mackinder, geopolítico y geógrafo inglés, desarrolla la teoría llamada: heartland o núcleo vital, que está constituido en un Estado, por la conjunción de tres poderes: el Poder Económico, el Poder Político y el Poder Militar.

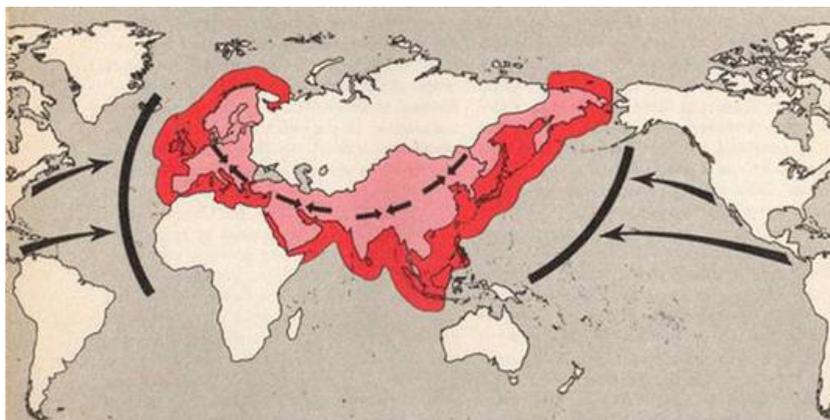


Figura 1. Rimland según N. Spykman.

Fuente: <https://apmodels.wikispaces.com/Political+Geography>

#### b. Papel de «cerco estratégico» de Colombia frente a los intereses estadounidenses

El ejercicio de poder que tradicionalmente ha ejercido Estados Unidos sobre Latinoamérica se ha realizado por medio de fuertes relaciones económicas y políticas, que se refuerzan por la implementación de un cinturón de seguridad, (Ostos Cetina, 2011), que permite proteger los intereses y pretensiones en la región. Desde esta lógica, la presencia militar de EE. UU. se manifiesta en uso de instalaciones militares por parte de las fuerzas militares estadounidenses (ejemplo: en Colombia, puede ser usada la base aérea de Tolemaida, asimismo la de Malambo y la base naval en Cartagena, sin que esto signifique la constitución de una base militar por parte de los Estados Unidos) y también coordinaciones de defensa tanto en países como Colombia, Brasil y México<sup>6</sup> con la militarización de la lucha antidrogas y con la intervención indirecta de los Estados Unidos en dicha lucha.

6 Diálogo de Cooperación en Defensa (conducido por el ministro de Defensa de Brasil y el secretario de Defensa de Estados Unidos) recuperado de: [www.itamaraty.gov.br/es/ficha-pais/6073-estados-unidos-de-america](http://www.itamaraty.gov.br/es/ficha-pais/6073-estados-unidos-de-america). Y con México estaba la Iniciativa Mérida, básicamente una cooperación en materia de seguridad para combatir las amenazas del narcotráfico, la delincuencia transnacional y el terrorismo en el Hemisferio Occidental.

Por lo anterior, Estados Unidos comienza a evidenciar que puede tener rivales «extracontinentales», pero también y de acuerdo con Ostos Cetina (2011) los contrincantes de Estados Unidos serían países de la región, como Nicaragua (por su cercanía diplomática con Rusia y en cierta medida con China), pero principalmente Brasil a quien Ostos considera un «heartland ecológico», frente a los cuales Colombia cumple un papel de frontera militar de contención para lograr el control y la observación de sus vecinos, quienes pueden desestabilizar la región frente a la tradicional hegemonía regional norteamericana. Desde el punto de vista de seguridad regional, Colombia aparecería como el «rimland»<sup>7</sup> donde se convertiría en un instrumento de contención<sup>8</sup>, pero a la vez de proyección de políticas extracontinentales, convirtiéndose también en un Estado pivote en términos de Mackinder, de allí la gran importancia geográfica y estratégica que tiene Colombia para algunos países entre ellos Estados Unidos.

De lo anterior, puede inferirse que Colombia aunque pretendiera motivar una cooperación internacional Sur-Sur con Estados pares y diferentes foros multilaterales, la política interna y externa del país sigue estando inmersa en la política de poder de un Estado poderoso. Esto basado en que, cada Estado está sujeto en cuanto a su seguridad al principio de autoayuda<sup>9</sup>, donde cada Estado dirige sus esfuerzos de protegerse de las demás unidades del Sistema Internacional, es decir Spykman<sup>10</sup> afirmó que los Estados poderosos deben proyectar su política exterior y sus intereses nacionales de manera ofensiva y defensiva en el escenario internacional, en proporción di-

7 Por ser Colombia un punto intermedio entre el conglomerado de países que convergen en Centroamérica y el mar Caribe y aquellos otros ubicados del lado sudamericano. Ostos Pilar «Aplicación de modelos geopolíticos en América Latina: los casos de Brasil y Colombia».

8 Colombia hizo parte de la política de contención estadounidense en la guerra fría, a través de proyectos que pretendían contener el avance comunista en la región, fue así que el presidente J. F. Kennedy implementó un proyecto llamado Alianza para el Progreso (curioso que se llame alianza cuando este término es utilizado solo para términos militares) un proyecto de ayuda económica política y social para América Latina y que Colombia se convirtió en la vitrina de ejecución de dicho proyecto.

9 Waltz, K. *Teoría de la política internacional*. 1979.

10 Spykman, N. *Estados Unidos frente al mundo*. México: Fondo de Cultura Económica. 1942

recta al incremento de su poder aun en áreas como la economía (relaciones comerciales y financieras), en ese sentido afirma Spykman que los «Estados débiles» se convierten en un contrapeso o balanza de poder, usados por los fuertes para lograr su propia seguridad y alcanzar sus intereses. Sin embargo, es interesante analizar que estos «Estados débiles» no les quedan otra opción que la cooperación entre ellos para alcanzar un rasgo de autonomía<sup>11</sup>. Así el Estado colombiano al situar su interés de ser oferente de cooperación en términos técnicos, le posibilitaría obtener un liderazgo entre Estados pares en la región, aunque sujeto a un Estado poderoso.

En consecuencia, Estados Unidos fomenta la denominada «nueva mirada»<sup>12</sup> en América Latina, pero también con especial atención a Colombia debido al fallo de Corte Internacional de Justicia de La Haya en las que se evidenció las pretensiones nicaragüenses en el Caribe, con el beneplácito de Estados poderosos, puesto que, Nicaragua se ha acercado a dos potencias extra- continentales (China y Rusia) de manera bilateral en materias económica y militar. Recientemente Nicaragua compró 20 tanques de guerra de fabricación rusa T-72B, para un total de 50, de esta manera Nicaragua se convierte en el país con la mayor fuerza blindada en la región. Gracias a la cooperación internacional que tanto Rusia como Nicaragua sostienen desde hace más de tres años<sup>13</sup>.

11 Autonomía en términos de Juan Carlos Puig, afirma que, la unidad de análisis no es el Estado como actor único y racional, sino los grupos de presión o las elites que se disputan su control el objetivo de su estudio y que estas se expresan en las diversas categorías de inserción (dependencia paracolonia, dependencia racionalizada, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista). En cada una de estas categorías se definen por el rol que le asignan las elites a su proyecto de Estado en el Sistema Internacional, ya sea por no poseer un proyecto propio y, por lo tanto, estar plegado a la Gran Potencia (dependencia paracolonia), por poseer uno aunque sea dependiente (dependencia racionalizada) o si tiene uno autonomista (autonomista heterodoxo), o si plantea uno que lleve a una ruptura estratégica (autonomía secesionista). Se deduce entonces, que Colombia con la CSS tiene un proyecto de dependencia racionalizado, sin embargo, no quiere decir que dicho proyecto no le brinde un mejor posicionamiento entre Estados pares o iguales condiciones que Colombia. Puig, Juan Carlos. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

12 «Nueva mirada» se refiere al acercamiento de Estados Unidos a Cuba, una mejor relación con Venezuela y un acercamiento y fortalecimiento de relaciones con Brasil.

13 Quintero, Sara & Fula, Alexander. La política exterior rusa: acciones en Europa y América Latina. Artículo por publicar, p. 14.

Por ende, Estados Unidos como Estado poderoso pretenderá tener control político, a través de la constitución y el fortalecimiento de tratados de libre comercio que ha suscrito con países de Suramérica y el Caribe, también reforzando la cooperación internacional bilateral, triangular y como observador de procesos de integración en la región (Alianza del Pacífico). De esta manera Colombia se convierte en el «Rimland» donde Estados Unidos se asegura su proximidad con países igualmente estratégicos en temas de seguridad nacional y defensa como lo serían el Caribe y Brasil. En cuanto al Caribe, para conformar una zona de contención al heartland estadounidense<sup>14</sup> y en cuanto a Brasil imposibilitar su salida y proyección hacia el pacífico y limitar su intención de convertirse en potencia media y regional, descartando así un jugador poderoso en el Sistema Internacional.

Sin embargo, Brasil refuerza procesos de integración como los Brics<sup>15</sup> y el fortalecimiento de relaciones con países de Europa, Asia

14 El núcleo vital o heartland estadounidense lo conforma: Texas, Louisiana, Florida, Missisipi, Alabama. Teniendo en cuenta que en estos estados se encuentran los recursos naturales e industriales y de comunicaciones marítimas más importantes del país, y también porque estos estados están cerca al Caribe, lo cual lo constituye como el núcleo vital de la economía estadounidense.

15 El origen del acrónimo Bric, que data de 2001, se debe al economista de Goldman Sachs Jim O'Neill, quien acuñó el nombre para agrupar a los principales mercados emergentes, conformado por Brasil, Rusia, China e India, aunque los países no asumieron la idea oficialmente hasta 2008. Sudáfrica se incorporó al bloque en 2011 en representación del continente africano y desde entonces el grupo puja en los principales organismos internacionales para que se le reconozca mayor representación en la toma de decisiones.

Los Brics han celebrado hasta ahora cinco cumbres: el 16 de junio de 2009 en Ekaterimburgo (Rusia); el 15 de abril de 2010 en Brasilia; el 14 de abril de 2011 en Sanya (China), y el 29 de marzo de 2012 en Nueva Delhi (India). La quinta cumbre tuvo lugar el 26 de marzo de 2013 en Durban (Sudáfrica), donde se aprobó la creación de un banco propio de desarrollo para financiar proyectos propios y un mecanismo de reservas comunes. El grupo quiere además una reforma más rápida y mayor peso en el Fondo Monetario Internacional. Además, han pedido al Banco Mundial que «promueva relaciones de igualdad» entre países, en lugar de «mediar entre el 'Norte' y el 'Sur'». En los últimos años, otros países, además de los Brics, han cobrado una creciente importancia como destinos de inversión no solo por su peso económico y población sino también por su contribución al crecimiento mundial. Son los denominados Eagles (Emerging And Growth-Leading Economies) o Águilas, que agruparían –además de a Brasil, Rusia, India y China– a Corea del Sur, Indonesia, México, Turquía, Egipto y Taiwán. Otros países podrían añadirse en los próximos años por su tamaño y crecimiento, como Tailandia, Nigeria, Polonia, Colombia, Sudáfrica, Malasia, Vietnam, Pakistán, Bangladesh, Argentina, Perú y Filipinas. Recuperado de: [www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/PaisesBRICS/Paginas/PaisesBRICSUnaNuevaRelacionInternacional.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/PaisesBRICS/Paginas/PaisesBRICSUnaNuevaRelacionInternacional.aspx)

y Centroamérica, pero el mayor proyecto que lleva Brasil desde la década de los ochenta es la militarización de la selva amazónica bajo un proyecto de estrategia de seguridad y defensa llamado Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM). De esta manera se observa que aun el «poder duro» se lleva a cabo en las relaciones diplomáticas de los Estados donde la «maximización del poder» como diría Morgenthau se ve materializada en las relaciones de los Estados latinoamericanos.

Lo anterior, lleva a considerar a Estados Unidos, reforzar en Colombia la concepción de Rimland suramericano y buscar alimentar factores no militares como el poder suave, diplomacia pública y fortalecimiento de programas de cooperación económica y ayuda humanitaria. Y aunque Colombia se esté desligando de un *réspecte polum* en materia de cooperación internacional, es interesante ver cómo se mantiene dicha mirada al Norte cuando Estados Unidos apoya las políticas del actual gobierno, celebrando los acuerdos de paz, abogando por una mejor solución de lucha contra las drogas y pretendiendo implementar una estrategia para el flagelo del crimen organizado transnacional, es decir, Colombia de manera directa o indirecta se constituye en el Rimland suramericano y que de ello se desprende la especial atención que no solo puede recibir de Estados Unidos sino de otros países poderosos extracontinentales por esa condición.

Por todo lo anterior, se observa que existen unas «ventajas relativas», es decir que cuando se constituye la cooperación entre Estados, esas relaciones cooperativas siempre estarán sujetas a intereses y motivaciones particulares de cada uno de los Estados que hacen parte de esta, sin embargo, la CSS en Colombia posee dos características, un posible liderazgo y posicionamiento entre pares en la región (o al menos en el Caribe) y por otro lado un medio para la política estadounidense.

## Conclusiones

El escenario descrito supone para Colombia una disyuntiva, dado que se encuentra desempeñando un doble papel internacional, por un lado busca aumentar su presencia en escenarios internacionales a través del liderazgo en iniciativas de CSS y por otra parte como instrumento para materializar la política de dominación militar y de control de la región por parte de Estados Unidos. Si bien en el corto plazo el país ha venido cumpliendo en los dos frentes, las condiciones de política internacional van a llevar a tomar partido preferente por una de las estrategias.

Son innegables los cambios en el escenario mundial en donde las potencias tradicionales han cedido terreno en la organización de poderes al interior del sistema internacional, lo que ha supuesto la emergencia de nuevos polos de decisión que si bien no se configuran aún como rectores del nuevo orden global, si dan cuenta que el escenario de relaciones se transforma. Es así que la CSS cobra importancia en un proceso de consolidación y participación en el debate global sobre lo que debe constituir el desarrollo y la cooperación entre países.

Para Colombia supone una oportunidad de emerger en la región con un liderazgo propio y que le permita consolidar la CSS como una estrategia real de presencia positiva en el escenario internacional, frente al papel que tradicionalmente vienen cumpliendo como instrumento de la política exterior estadounidense. A pesar de la pérdida de liderazgo de Estados Unidos en el Sistema Internacional, Colombia sigue siendo un Estado «Rimland» un instrumento de la política exterior estadounidense, pero a la vez con fuertes intenciones de optar por potenciar su papel como país que busca apoyar desarrollos bilaterales en el marco de relaciones incluyentes y horizontales, que igualmente le generen seguridad y maniobra en el combate de nuevas amenazas.

## Referencias bibliográficas

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional . (2016). *apccolombia.gov.co/*. Obtenido de Balance y desafíos de la Cooperación Sur-Sur en Colombia: [www.apccolombia.gov.co/recursos\\_user/Documentos/Presentacion-balance-2015-CSS.pdf](http://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/Presentacion-balance-2015-CSS.pdf)
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC). (2013). *Lineamientos para la cooperación sur-sur en colombia*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Ayllón , B., Ojeda, T., & Bancet, A. (2013). *La cooperación sur-sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM.
- Ayllón Pino , B. (2010). El impulso a la Cooperación Sur-Sur en América Latina: ¿Nuevas formas de cooperación regional? *Breviario en Relaciones Internacionales* (Publicación Electrónica) Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, julio, 2010. (ISSN 1668- 916 – X), [www.academia.edu/4131116/El\\_impulso\\_a\\_la\\_Cooperaci%C3%B3n\\_Sur\\_Sur\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_Nuevas\\_formas\\_de\\_cooperaci%C3%B3n\\_regional](http://www.academia.edu/4131116/El_impulso_a_la_Cooperaci%C3%B3n_Sur_Sur_en_Am%C3%A9rica_Latina_Nuevas_formas_de_cooperaci%C3%B3n_regional).
- Cancillería.gov. (29 de junio de 2016). *Cooperación Sur Sur*. Obtenido de [www.cancilleria.gov.co/internacional/politics/cooperation/south](http://www.cancilleria.gov.co/internacional/politics/cooperation/south)
- Cancillería.gov. (2016). *Principios y lineamientos de la política exterior Colombiana*. Obtenido de [www.cancilleria.gov.co/ministry/policy](http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy)
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018*. Bogotá: DNP.
- Guidice Baca, V. (Julio 2005). Teorías geopolíticas. Gestión en el tercer milenio, *Rev. de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas, UNMSM 8, 15, Lima*.
- López, J. La geopolítica de Nicolas Spykman. Recuperado de: <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/viewFile/1375/1246>
- Martínez Vargas, A. (2014). La cooperación sur-sur como herramienta del postdesarrollo en Colombia. Congreso Universidad Nacional de la Plata. VII Congreso del IRI/I Congreso del CoFEI/II Congreso de la FLAEI. [www.congresos.unlp.edu.ar/index.php/CRRII/CRRIVII/paper/view/1704/464](http://www.congresos.unlp.edu.ar/index.php/CRRII/CRRIVII/paper/view/1704/464).
- Morgenthau, H (1987). *Política entre las naciones*, Grupo Editor Latinoamericano
- Onu (2016). *United Nations Office for South- South Cooperation*. Recuperado de What Is South-South Cooperation?: [http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what\\_is\\_ssc.html](http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html)

- Ostos Cetina, M (2011) Aplicación de modelos geopolíticos en América Latina: los casos de Brasil y Colombia. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, pp. 147-167.
- Sursur.sela.org. (s.f). Qué es la Cooperación Sur-Sur.
- Peritore, N. La política exterior de los Estados Unidos, desde la visión de Nicolas Spykman. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Recuperado de: [www.caei.com.ar/sites/default/files/geopolitica02.pdf](http://www.caei.com.ar/sites/default/files/geopolitica02.pdf)
- Puig, J. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- Quintero, Sara & Fula, Alexander. La política exterior rusa: acciones en Europa y América Latina. Artículo por publicar.
- Sodupe, K. La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI. Editorial: Universidad del País Vasco. 2004.
- Simonoff, A. (2.º Semestre 2014). La vigencia del pensamiento autonómico de Juan Carlos Puig. *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 23, 44.
- Tassara, C. (s. f.). *El posicionamiento de Colombia entre oferta y demanda y las características de su cooperación Sur-Sur*. Recuperado de [www.uhu.es/IICIED/pdf/4\\_17\\_posici.pdf](http://www.uhu.es/IICIED/pdf/4_17_posici.pdf)
- Tres, J. (2 de abril de 2012). *Real Instituto Elcano*. Recuperado de La Cooperación Sur-Sur emergente ded Busa: ¿Retórica coyuntura o resultado de la fortaleza económica de los países emergentes? (ARI): [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI23-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI23-2012)
- Tres, J. (2013). *El surgimiento de la cooperación sur-sur: hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).