

Colombia y su proyección internacional: ¿cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo?*

Mariangela Rueda-Fiorentino**

José Fernando Osorio-Pereira***

Universidad del Norte, Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74667>

Resumen

En la actual coyuntura política internacional son cada vez más numerosas las experiencias que empiezan a cuestionar la institucionalidad formal actual y el multilateralismo, no obstante, Colombia parece ir en contravía: ¿cómo entender su reciente inclusión a organizaciones internacionales en esta coyuntura? Ante dicho interrogante, este artículo propone el análisis de cuatro posibles motivaciones y expectativas —liderazgo regional, mayor oferta de cooperación y generación de un vecindario seguro, refuerzo de las estrategias de desarrollo y atracción de inversión extranjera— frente al reciente ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y su vinculación como socio global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte

***Artículo recibido:** 03 de septiembre de 2018 / **Aceptado:** 08 de octubre de 2018 / **Modificado:** 17 de octubre de 2018. Este artículo es producto del proyecto de investigación “Dinámicas de cooperación internacional en Colombia: agendas de paz y desarrollo” realizado en la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). No contó con financiación.

** Magíster en Ciencias del Desarrollo y de la Cooperación Internacional, Sapienza Università di Roma (Roma, Italia). Docente investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Última publicación: Las relaciones de cooperación entre actores estatales y no estatales en la era de la globalización (en coautoría) (2018). En P. Ruiz y M. Rueda (Ed.), *Globalización y región. Transformaciones en la sociedad, política y economía latinoamericanas* (pp. 53-77). Barranquilla: Ediciones Uninorte. Correo electrónico: mfiorentino@uninorte.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-3550-7149>

*** Estudiante de noveno semestre de Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Correo electrónico: osoriofj@uninorte.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-9510-3082>

(OTAN). Dicho análisis lleva a concluir que las recientes adhesiones de Colombia podrían estar relacionadas con un interés en empezar un camino hacia la consolidación de sí misma, como una potencia media regional y un socio estratégico internacional.

Palabras clave: política internacional; interdependencia; cooperación internacional; organización internacional; Colombia.

Colombia and its International Projection: How to Understand its Recent Accession to International Organizations in a Scenario of Crisis in Multilateralism?

Abstract

In the current international circumstances, the experiences that question the current formal institutionalism and multilateralism are ever more numerous. However, Colombia seems to be taking the opposite direction. How to understand its recent inclusion in International Organizations in these circumstances? Facing this question, this article proposes the analysis of four possible motivations and expectations – regional leadership; higher offer of cooperation and the establishment of a safe neighborhood; reinforcement of the country's development strategies and, attraction of foreign investment– towards the recent admission of the country in the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and its affiliation as a global partner of the North Atlantic Treaty Organization (NATO). This analysis leads to the conclusion that Colombia's recent accessions could be related to an interest in consolidating itself as a regional middle power and an international strategic partner.

Keywords: International politics; interdependence; international cooperation; international organizations; Colombia.

Introducción: aproximaciones teórico-conceptuales

El fin del mundo bipolar y el triunfo del capitalismo, como sistema económico dominante, forjaron en gran medida la imagen del mundo de hoy. Las fuerzas globalizadoras¹,

1. Sobre globalización véase: Castells (2000, 2006 y 2009), Helleiner (2000), Keohane y Nye (2000), Giddens (2000), Held y McGrew (2003), Ougaard (2004), De Sousa y Rodríguez (2007), Steger (2003), Kriesi y Rucht (2009), Stiglitz (2010), Safranski (2013), Grossman y Helpman (2015), Kacowicz, Mitrani y Ramos (2016) y Ruiz y Rueda (2018).

abanderadas por la desregulación y el libre mercado, sumadas a casos como la integración política y económica de la Unión Europea, fortalecieron por mucho tiempo la idea del fin de las barreras, la dilución de las fronteras, del tiempo y del espacio (Beck, 2008; De Sousa y Rodríguez, 2007; Friedman, 2006 y Stiglitz, 2002). No obstante, ¿estamos hoy ante una vuelta de los nacionalismos?, ¿es posible pensar en una crisis de los multilateralismos?

A partir de la década de los años sesenta y setenta, conocida en la literatura como “la edad de oro de la interdependencia”, se empieza a tener conciencia sobre cambios acelerados en la política, la economía y la sociedad mundial, que debían ser explicados desde una perspectiva global. El transnacionalismo o paradigma de la sociedad mundial se constituye entonces como una nueva forma de explicar las relaciones internacionales (RRII), basado en el cuestionamiento del sistema de Estados del paradigma tradicional –realista– (Barbé, 2008) y el reconocimiento de una realidad cada vez más interdependiente y compleja.

En este contexto, los transnacionalistas² reclamaron la existencia de una sociedad transnacional en la que el Estado compartiría el escenario con instituciones de naturaleza gubernamental, como las Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG), pero también con fuerzas de naturaleza no gubernamental de alcance transnacional, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los movimientos sociales, la opinión pública internacional e incluso, los individuos.

En la evolución de este debate, serían los autores Keohane y Nye (1971) quienes, a través de la teoría del institucionalismo neoliberal –o neoliberalismo–, explicarían de manera precisa las dinámicas cada vez más complejas e interactuantes del sistema internacional, reconociendo la existencia de redes transnacionales de interacción, que conllevan una fuerte conexión entre la escala local y la internacional.

De acuerdo con esta teoría, lo que limitará el accionar y las expectativas de los Estados en esta situación de dependencia mutua será la existencia de instituciones internacionales que, “si bien no llegan a ser políticamente superiores a ellos [...] sí ostentan una autoridad jurídica y, en cierta forma, ‘moral’ explícita” (García, 2013, pp. 58-59). Las instituciones, por tanto, se entienden a la luz de este enfoque teórico como: “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane, 1989, p. 16); por su parte, las OIG son un tipo de institución formal, “con reglas explícitas y asignaciones específicas”, que han sido “deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados” y que son “capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella” (Keohane, 1989, pp. 16-17). Así mismo, desde la visión de Hurd (2016), las OIG podrían ser vistas como actores,

2. Aaron (1963), Hoffman (1960), Harrod (1976), Truyol (1983), Tomassini (1991) y Nye y Keohane (1971).

dado que cumplen una función y tienen capacidad de influir en el sistema internacional como foros o espacios deliberativos que propician la cooperación, y como recursos o herramientas que pueden utilizar los Estados para alcanzar sus propios intereses y objetivos.

Por otra parte, el neoliberalismo sostiene que las instituciones “son centros de información que reducen los costos y que hacen propicia la cooperación” (Querejazu, 2012, pp. 117-118), por tanto, permiten a los Estados ser más eficientes en la consecución de sus objetivos. Debido a la creciente interdependencia —o la existencia de costos recíprocos (Keohane y Nye, 1977)— en el sistema internacional, “cada actor deberá enfrentar las consecuencias de no cooperar” (Keohane y Axelrod 1985, p. 233). Por consiguiente, para los liberales la Cooperación Internacional (CI) (Keohane, 1988) se convierte en una decisión racional, en el ejercicio de las relaciones internacionales. En este orden de ideas, la lógica que persigue la CI desde la perspectiva neoliberal, es el reconocimiento de problemas que generan consecuencias globales —pobreza extrema, calentamiento global, desigualdad, seguridad, educación, entre otros—, que no pueden ser abordados desde una perspectiva individualista o reduccionista por parte de los múltiples actores que conforman el sistema internacional. En la búsqueda de soluciones a estos desafíos, “los países no solo necesitan de sus esfuerzos y recursos internos, sino que también precisan de la cooperación internacional y de un entramado institucional que está más allá de soberanías nacionales” (Pérez, 2016, p. 107). En palabras de Querejazu (2012):

El multilateralismo aporta estabilidad y reciprocidad a las relaciones internacionales [...]; no necesariamente apunta a crear normas de estricto cumplimiento, sino que busca reducir los esfuerzos que los Estados tendrían que realizar individualmente y hacer que estos sean más eficientes a través de acciones colectivas (p. 118).

Sin embargo, casos como el Brexit, el resurgimiento de los nacionalismos en Europa, la crisis de Unasur o las medidas proteccionistas de Trump, han empezado a reforzar, en la actualidad, la idea de una posible crisis del multilateralismo y un marcado cuestionamiento a la institucionalidad internacional formal. A pesar de esto Colombia parece ir en vía contraria; muestra de ello resulta su reciente adhesión como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y socio global³ de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En este escenario cabe preguntarse: ¿cómo entender su reciente inclusión a organizaciones internacionales en un posible escenario de crisis del multilateralismo?

3. La categoría de socio global significa que el país coopera con la organización en áreas de mutuo interés; sin embargo, no implica la categoría de miembro pleno de dicha organización, por tanto, el país no está sujeto ni a los derechos ni a las obligaciones dispuestas en el Tratado de Washington (Organización del Tratado del Atlántico Norte, 2018).

Ante este interrogante, el presente trabajo tomará en consideración los casos de la OCDE y de la OTAN, siendo estas las adhesiones más recientes, anunciadas durante las últimas semanas del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018). En este orden, el documento realiza una aproximación al concepto de multilateralismo y expone algunas ideas que permiten pensar en un posible momento de crisis en el actual contexto internacional. En segundo lugar, revisa el contexto nacional desde dos perspectivas: en clave de cooperación y en cuanto a la proyección global del país. El análisis de ambos contextos, tanto el internacional como el nacional, será sin duda una condición previa para cumplir con el propósito de este documento, permitiendo el análisis de las posibles motivaciones y expectativas del país de cara a su reciente vinculación a las organizaciones mencionadas.

Contexto internacional: crisis del multilateralismo

La constante búsqueda de Colombia para reforzar las diversas herramientas multilaterales, ejemplificada en la suma y mayor participación en los organismos internacionales, la asistencia a foros conjuntos y el respeto de los regímenes internacionales, se desarrolla hoy en un contexto paradigmático que ha permeado todo el escenario global: la denominada crisis del multilateralismo que exige nuevos análisis y medidas de adaptación, tanto colectivas como individuales. El término crisis del multilateralismo implica la desestabilización y amenaza existencial del fenómeno conocido como multilateralismo, definido como “la producción de los Estados, las Organizaciones Internacionales, y las Organizaciones No Gubernamentales, de normas y reglas orientadas a establecer un orden internacional cooperativo que determine las interdependencias internacionales” (Petiteville, 2009, p. 13). Frente al mismo, es posible tomar dos focos de asociación: por un lado, una descripción de un sistema multilateral que caracteriza al menos un área del sistema internacional, adoptada por Ruggie (1993) y Costa (2013), y por otro, la descripción de Barbé (2010), quien basada igualmente en los planteamientos de Ruggie (1993) expone al multilateralismo como una institución en dos aproximaciones: normativa y funcional.

En el primer caso, el sistema multilateral se trata de una institucionalización de la estructura internacional hacia la búsqueda de toma de decisiones colectivas que, según Ruggie (1993), puede reflejarse en la creación de instituciones multilaterales y la difusión de la institución del multilateralismo, “esto es, respectivamente, [...] un multilateralismo formal y un multilateralismo sustantivo” (citado en Costa, 2013, p. 10). Ruggie (1993) describe el multilateralismo sustantivo como la definición “del comportamiento de tres o más Estados de acuerdo con principios generalizados de conducta” (citado en Costa, 2013, p. 10) lo que va ligado a la idea de que los Estados se rijan bajo los regímenes internacionales definidos

por Krasner (1983), Keohane y Nye (1988). En algunos casos, estos “principios generalizados de conducta” pueden formalizarse y verse representados en organismos internacionales y otros espacios multilaterales como las cumbres. Costa (2013), además, ve al sistema multilateral como una “expresión institucional del orden mundial” (p. 10), donde este último ha evolucionado de acuerdo con las estructuras históricas definidas por Robert Cox (1981)⁴.

Por otro lado, Barbé (2010) reafirma la postura de Ruggie (1993) que plantea al multilateralismo como una institución que incide sobre el sistema internacional, que se toma como una forma institucional que regula ciertas áreas de las relaciones internacionales y que implica una interacción entre tres o más Estados —lo que lo diferencia del unilateralismo y el bilateralismo—. Sin embargo, la autora enfatiza que la visión de Ruggie se refiere a un multilateralismo normativo o maximalista, donde el multilateralismo se constituye no solo como una institución, sino como un régimen que emite principios, normas y reglas (siguiendo a Krasner, 1983), que deben ser seguidas por los Estados para crear un marco de certidumbre y maximizar los beneficios colectivos. Bajo esta postura la legitimidad del multilateralismo está en su misma esencia y principios. Pero Barbé también indica la existencia de otra postura, el multilateralismo funcional o minimalista, que es una forma de multilateralismo que puede ser adoptada por algunos países en cuanto a lineamiento de su política exterior, y donde se siguen los principios derivados de este en cuanto sean beneficiosos para los intereses del Estado y sean efectivos en su aplicación. Entonces, este será legítimo solo si sus resultados son visibles y considerados funcionales. La postura normativa ha sido adoptada especialmente por la Unión Europea, mientras que la funcional es típica de países como Estados Unidos.

Ahora bien, ¿se encuentra el multilateralismo en crisis? Barbé indica que el mundo parece demandar constantemente el multilateralismo, pero que dicha “demanda contrasta, paradójicamente, con constantes referencias en la última década a la crisis del multilateralismo, como si de un enfermo se tratara” (Barbé, 2010, p. 22). Pero las referencias a esta crisis ya existían incluso en los noventa; Rosas (1993) identificaba una paradójica vuelta a medidas protecciones y bilaterales tras el fin de la Guerra Fría, que amenazaban los logros institucionales tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, aunque en términos más comerciales —en un contexto donde la Organización Mundial del Comercio (OMC) aún no existía y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) era altamente cuestionado—, ya se mencionaba que el multilateralismo se enfrentaba a una inminente crisis.

4. Las estructuras históricas de Cox (1981) se definen a partir de tres “fuerzas”: las capacidades materiales, las ideas y las instituciones.

De manera adicional, el contexto de pos-Guerra Fría trajo dinámicas que permeaban el mismo alcance del multilateralismo y sus expresiones institucionales, dando paso a “la reconfiguración de las fuerzas militares y sus misiones vitales, la recomposición de la economía mundial y el respectivo peso que las diferentes naciones tienen [junto a] la creciente evidencia de un papel limitado de Naciones Unidas y sus organizaciones” (Zambrano, 2013 p. 47). Este último caso se demuestra con las intervenciones militares realizadas sin consideración por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como el caso de la invasión estadounidense y de sus aliados a Irak en 2003. Por otro lado, existen dudas sobre el cumplimiento de los objetivos básicos del multilateralismo que Manrique (2009) indica: “evitar la vulnerabilidad de los cambios”; “ejercer cierto control sobre los demás”; “fomentar un orden internacional” y “reducir la preocupación por el orden asimétrico” (p. 291); donde diversos sucesos a lo largo de las últimas décadas parecen evidenciar fracasos respecto a estos. Sin embargo, estas muestras de fracaso o crisis no son constantes, teniendo en cuenta los eventos de mediano éxito como las conferencias referentes al medioambiente y a temas de desarrollo humano.

Esto lleva a pensar que no es posible identificar una crisis exacta del fenómeno, sino momentos de crisis del multilateralismo, siendo, por ejemplo, el marcado unilateralismo de la política exterior de Bush (Estados Unidos) uno de los casos más icónicos. No obstante, en la actualidad, una multitud de ejemplos sugieren una crisis más aguda, que ha afectado incluso la institucionalidad internacional formal y que replantea diversos medios para el desarrollo de las agendas internacionales. Tokatlian (2017) ilustra esta crisis a través de la Cumbre del G-20 de 2017, donde el evento:

Careció de un foco acotado y estratégico, recogió tal cantidad de asuntos que fue difícil deducir los prioritarios y no resultó evidente de qué modo se harán efectivas las promesas anunciadas en medio de un contexto marcado por la incertidumbre económica, la creciente impugnación de la globalización y la exacerbación de tensiones geopolíticas.

Pero la paleta de opciones es grande; hoy es posible mencionar casos como el Brexit, el resurgimiento de los nacionalismos en Europa, la crisis de Unasur, la inoperancia de la OEA y la tendencia del nuevo presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, de revertir para su país varios avances institucionales como el Acuerdo de París sobre el cambio climático, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y la pertenencia al Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Adicionalmente, la tendencia comercial de Trump ha tenido matices proteccionistas que ha molestado a sus aliados tradicionales, como Canadá y la Unión Europea.

Superar esta crisis implica la adaptación de los actores del sistema a las nuevas fuerzas que marcan el escenario internacional, y genera una incertidumbre sobre el papel de las herramientas multilaterales en el futuro. Aun así, en este escenario de dificultades Colombia ha buscado aumentar su proyección internacional reivindicándose en los espacios de multilateralismo, siendo muestra de ello el reciente ingreso a la OCDE y la vinculación como socio de la OTAN. La búsqueda de un mejor posicionamiento global y tratar de ser un estándar regional pueden ser elementos que motiven al país a tomar estos pasos, además, a pesar de la crisis, los espacios multilaterales siguen vigentes, y tal como menciona Barbé (2010) son altamente demandados, siendo los espacios deliberativos preferidos, al menos públicamente, a nivel general en el escenario global.

Contexto nacional: dinámicas de cooperación y proyección global

El contexto nacional actual, para los fines de este trabajo, será abordado desde dos perspectivas: la primera en clave de cooperación internacional; en otras palabras, el escenario al que se enfrenta el país en términos de cooperación, luego de haber sido clasificado como país de renta media-alta en el año 2012 y de haber concretado la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y la exguerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el 2016; y el segundo desde la presencia global de Colombia, o bien su proyección o posicionamiento internacional.

Contexto nacional en clave de cooperación internacional

Colombia siempre ha estado en el radar de la comunidad internacional. Su agenda nacional estuvo centrada, por más de cincuenta años, en el conflicto interno y la lucha contra el narcotráfico, lo que condicionó la definición de su política exterior; por esta razón tuvo un impacto significativo en sus relaciones internacionales y en la cooperación que llegó a recibir por parte de sus principales socios.

Sobre este asunto Borda y Cepeda (2012) escriben: “diversas expresiones de la comunidad internacional han estado presentes, en mayor o menor grado, en los procesos de paz que desde la administración Turbay se han venido adelantando en Colombia” (p. 2)⁵. Sin embargo, según los autores, la internacionalización del conflicto colombiano, o, en otras palabras, la

5. Durante más de cincuenta años, varios gobiernos intentaron lograr una salida consensuada; se documentan intentos infructuosos de negociación desde las administraciones de Julio César Turbay (1978-1982), Belisario Betancur (1982-1986), César Gaviria (1990-1994) y Andrés Pastrana (1998-2002). Véase Borda y Cepeda (2012).

participación activa y sistemática de actores internacionales como cooperantes y facilitadores en los procesos de negociación para la paz, toma fuerza desde la administración de Pastrana.

La primera etapa de cooperación para la paz en Colombia era, mayormente, bilateral, de tipo militar. En ella, el programa “Diplomacia por la paz” del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), y la Política de Seguridad Democrática del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), mantuvieron la tendencia de “mirar hacia el norte”, consolidando a Estados Unidos como aliado principal a través de los recursos provenientes del Plan Colombia (Ruiz y Rueda, 2018). No obstante, esta cercanía con Estados Unidos significó un cierto distanciamiento con los países vecinos y los europeos (Pastrana y Gehring, 2016).

El gobierno de Juan Manuel Santos (2012-2018) fue el encargado de dar un giro a las estrategias para la consecución de la paz en Colombia. El 28 de agosto de 2012 se anuncia en Oslo la apertura de la Mesa de Negociación entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, para desarrollar la hoja de ruta planteada en el Acuerdo General⁶. En este nuevo escenario, las estrategias de cooperación internacional se alejan del propósito de “seguridad” y se encaminan a una “dinámica de paz” (Rojas, 2015). A partir de este momento, la cooperación europea para la paz en Colombia se ve evidentemente consolidada, gracias al nuevo enfoque que se adopta desde el Gobierno Nacional; además, existe un nuevo acercamiento a los países de la región en la búsqueda de la legitimación de las negociaciones, tanto a nivel nacional como internacional.

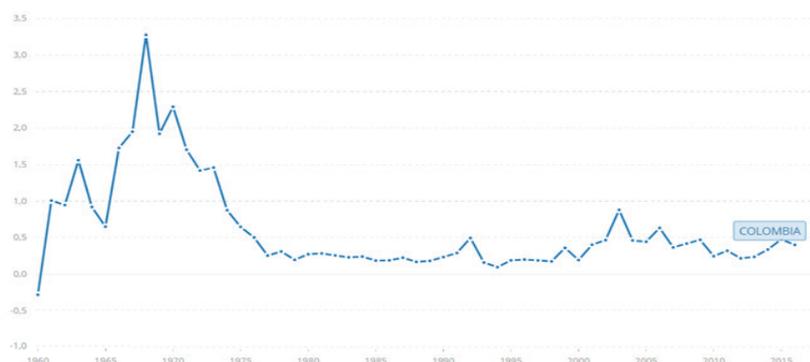
En consecuencia, hoy se presenta un nuevo escenario. La construcción de paz ha sido reconocida como uno de los objetivos globales de desarrollo en la Agenda 2030 y, al mismo tiempo, Colombia ha logrado concluir de manera exitosa un proceso de negociación de paz entre el Gobierno y la exguerrilla de las FARC-EP, lo que resultó en la firma de los Acuerdos del Teatro Colón (Bogotá, Colombia) en el 2016. La firma del acuerdo se constituyó en un hecho histórico y político que ha permitido la apertura a nuevos temas en la agenda nacional, y el reconocimiento de nuevos desafíos.

Como ya se había mencionado, el contexto del conflicto en Colombia fue un factor determinante en la definición de la agenda política y económica del país; requirió la búsqueda de aliados estratégicos a nivel internacional y significó un gasto militar importante en el intento de devolver la seguridad al país. Incluso, fue este contexto particular el que le permitió a Colombia seguir siendo un importante receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), aun después de su clasificación como país de renta media alta en el 2012 (véase gráfico 1). Sobre

6. El cual incluía las discusiones sobre cinco temas: reforma rural integral, participación política y la apertura democrática, cese al fuego bilateral definitivo y dejación de las armas por parte de los miembros de las FARC, drogas ilícitas y víctimas, y justicia especial transicional.

este asunto, vale la pena mencionar que aun cuando la AOD que recibía Colombia no se vio drásticamente afectada por esta clasificación, sí ha existido una disminución en la dependencia de la ayuda; la relación AOD/PIB se ha reducido, pasando del 1,05 % en 2003 (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, 2010) al 0,399 % en 2016 (Banco Mundial, s. f.).

Gráfico 1. Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta recibida (porcentaje del Ingreso Nacional Bruto)



Fuente: Banco Mundial (s. f.).

Estas cifras confirman que, en Colombia, “la relevancia de la cooperación no puede ser analizada exclusivamente en términos del índice de dependencia de la ayuda o del aporte financiero, sino también de su valor estratégico y político” (Tickner y Bitar, 2017, p. 333). Pues, si bien la dependencia de la ayuda, o relación AOD/PIB es baja⁷, “desde una perspectiva política, su capacidad es relevante, en particular para influir en el diseño de políticas públicas sectoriales y para incidir en procesos locales” (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, 2010, p. 15).

De este modo, la firma del acuerdo significa un camino de doble vía en términos de cooperación para Colombia. Por una parte, la etapa de posacuerdos se traducirá en importantes flujos desde la Comunidad Internacional, para apoyar su implementación; y al mismo tiempo significa la revelación, paulatina, de un escenario hasta ahora desconocido para el país, en el que se deberá transitar hacia nuevas formas y nuevas alianzas de cooperación, orientadas a la diversificación de asuntos a priorizar en la Agenda.

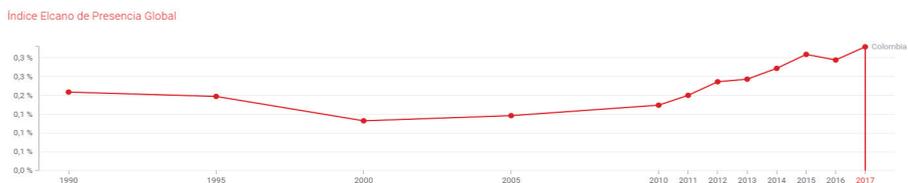
7. Colombia es uno de los receptores más importantes de cooperación en Latinoamérica, no obstante, su relación AOD/PIB es baja. El Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei) (2010) explica esta situación al afirmar que: “esta baja relación es común encontrarla en muchos de los Países de Renta Media, en donde, en general, se considera que la ayuda no constituye un instrumento relevante para el logro de objetivos de desarrollo” (p. 15).

Así, tanto la firma del Acuerdo de Paz en el Teatro Colón, como la clasificación de Colombia como país de renta media alta en el año 2012, e incluso, los intentos del Gobierno Santos de buscar un *respice omnia* evidenciado en su acercamiento a la región (Ramírez, 2011) y la diversificación de socios, plantean un nuevo contexto en el que el rol del país en el escenario global deberá transitar de una imagen negativa, marcada por el conflicto y el narcotráfico, a una visión positiva, a nivel internacional, junto a una presencia global proactiva; en términos de cooperación, las estrategias deberán guiarse al fortalecimiento de las capacidades del país como oferente, a través del intercambio de prácticas y experiencias acumuladas.

Sobre la proyección internacional

El Índice Elcano de Presencia Global⁸ es un indicador que permite analizar “la proyección exterior y el posicionamiento internacional de los países en función de las tres dimensiones que conforman su presencia: económica, militar y blanda” (Real Instituto Elcano, 2018). El gráfico 2 muestra las tendencias de la presencia internacional de Colombia desde 1990 hasta 2017.

Gráfico 2. Presencia internacional de Colombia desde 1990 hasta 2017



Fuente: Real Instituto Elcano (2018).

De acuerdo con estas cifras, el índice de presencia global de Colombia se mantuvo casi constante entre 0,1 % y 0,2 %, entre 1990 y 2010, llegando a su punto más bajo en el 2000. A partir del año 2010 se observa una tendencia positiva, obteniendo su cifra más alta en 2015 y 2017⁹. Esta herramienta permite observar la variación en la presencia global del país y las dimensiones en las que ha tenido mayor proyección; sin embargo, no es posible observar en él las circunstancias que podrían haber influido sobre estos

8. El Real Instituto Elcano (2018) entiende la presencia global como: “la medida y forma en que los países están ‘ahí fuera’, independientemente de que ejerzan influencia o poder”.

9. Según el más reciente informe, la dimensión que contribuye en mayor medida a la proyección internacional del país es la blanda, con una contribución del 49,6 %. Véase Real Instituto Elcano (2016, 2017 y 2018).

resultados. Por tanto, este trabajo ha considerado pertinente relacionar, a continuación, algunas de las situaciones o acciones más relevantes que desde 2010 hasta 2018 pudieron haber tenido impacto en la proyección internacional de Colombia (véase tabla 1).

Tabla 1. Manifestaciones en política, cooperación y comercio internacional del gobierno de Colombia 2010-2018¹⁰

Año	Asuntos políticos y diplomáticos	Cooperación internacional	Alianzas/asuntos comerciales
2010	Gira de Juan Manuel Santos (presidente de Colombia 2010-2018) por Europa, Latinoamérica y el Caribe. Restablecimiento de lazos diplomáticos con vecinos (Ecuador y Venezuela)	Estrategias Regionales de Cooperación con los países de la Cuenca del Caribe y Mesoamérica	
2011	María Emma Mejía asume la Secretaría General de Unasur. Apertura de las Embajadas de Colombia en Indonesia y en Emiratos Árabes y del Consulado de Colombia en Shanghái	Alianza del Pacífico. Creación de la APC-Colombia	Apertura de la Oficina Comercial de Proexport Colombia en Singapur
2012	VI Cumbre de las Américas en Cartagena y visita de Barack Obama (presidente de Estados Unidos). Anuncio de apertura de mesa de negociaciones con las FARC-EP en Oslo. Inicio de negociaciones de paz en La Habana, Cuba	Primera Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (2012-2014)	Clasificación país renta media alta; firma del Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú con la Unión Europea y sus Estados Miembros. Negociaciones TLC con Israel
2013	Colombia asume la Presidencia del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas	Inicio del proceso para adhesión a la OCDE y la vinculación como socio global de la OTAN. Estrategias Regionales de Cooperación con los países de África	TLC Colombia-Corea del Sur fue suscrito por el lado surcoreano

10. Se incluyen datos desde la gira previa a la posesión de Juan Manuel Santos, hasta julio de 2018.

Año	Asuntos políticos y diplomáticos	Cooperación internacional	Alianzas/asuntos comerciales
2014	Ernesto Samper asume la Secretaría General de Unasur. Gira de Juan Manuel Santos (presidente de Colombia) por Europa	Estrategias Regionales de Cooperación con los países del sudeste asiático	Se aprueba el Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Corea
2015	Colombia ocupa la Vicepresidencia de la Asamblea General de la ONU. Exención de la visa Schengen para colombianos	Lanzamiento del Fondo Colombia Sostenible en la COP21. Estrategias Regionales de Cooperación con los países de Eurasia	Se aprueba TLC con Costa Rica. Acuerdo entre la República de Colombia y Japón para la liberalización, promoción y protección de inversión
2016	Visita de Estado al Reino Unido. Firma de los Acuerdos de Paz en Cartagena. Plebiscito por la paz. Firma de los Acuerdos del Teatro Colón. Presidencia pro-tempore de la CAN. Apertura de la Embajada de Austria en Colombia	Creación del Fondo Colombia en Paz. Presentación del primer Reporte Nacional Voluntario (VNR) en materia de implementación de la Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible	
2017	Presidencia pro-tempore de la Alianza del Pacífico. Apertura de la Embajada de Hungría en Colombia		Acuerdo de Complementación Económica (Mercosur)
2018	Visita del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Rex Tillerson	Ingreso de Colombia a la OCDE y OTAN. Presentación del segundo Reporte Nacional Voluntario (VNR) en materia de implementación de la Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible	

Fuente: elaborada por los autores.

La información recolectada da cuenta de algunos de los hechos que reforzaron la proyección internacional del país durante el gobierno de Juan Manuel Santos. Algunas de estas tienen que ver con acciones políticas o diplomáticas directamente relacionadas con la intención de ampliar el portafolio de socios, como podrían ser las diversas giras por Europa o la elección de Brasil como el Estado en donde realizaría su primera visita oficial. Otras, en cambio, fueron el producto de negociaciones comerciales o estrategias regionales de cooperación. De este modo, tanto el cambio en el escenario, en el cual se desarrolla la cooperación en el país, como los avances en su proyección internacional, en los últimos ocho años, se convierten en el cuadro general que permite una aproximación a las motivaciones o posibles expectativas de Colombia, de cara a su reciente vinculación a las organizaciones mencionadas en este artículo.

Motivaciones y expectativas

Las organizaciones tomadas en consideración en este artículo son ámbitos multilaterales de toma de decisiones, resultado del *boom* de las instituciones internacionales en el marco de la segunda posguerra y de la Guerra Fría durante la segunda mitad del siglo XX. La OTAN surge en 1949 como una respuesta inmediata de los Estados Unidos hacia la expansión comunista impulsada por la Unión Soviética (URSS), tras la Segunda Guerra Mundial, convirtiéndose en una de las primeras expresiones características de la Guerra Fría¹¹. Tras el fin de dicha la Guerra Fría, los objetivos de la organización se reorientaron, llevando a que el enfoque actual sea el de buscar respuestas colectivas hacia las amenazas que pueden sufrir sus países miembros. Según se indica en el portal de la organización, esta es una alianza político-militar que busca coordinar las políticas de defensa y seguridad de sus miembros, así como garantizar el apoyo mutuo de carácter militar en situaciones que lo requieran (Organización del Tratado del Atlántico Norte, s. f.). Siguiendo lo anterior, es posible afirmar que la OTAN constituye el mayor ejército potencial del globo, y además representa alrededor del 60 % del gasto mundial en defensa (Pérez, 2013).

Por su parte, la OCDE es una organización que surge en 1961 buscando “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo” (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, s. f.). De cara a este propósito, reúne en su mayoría a países desarrollados o de altos ingresos, y se presenta como un foro de coordinación de políticas y de intercambio de experiencias para la consecución de objetivos de desarrollo económico por medio de la cooperación internacional. Es, además, en el seno de

11. Sobre la OTAN véase Ortiz (2010) y Dempsey (2014).

la OCDE donde se encuentra el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que da los lineamientos generales o *reglas del juego* que rigen los flujos de AOD a nivel mundial. Con la entrada de Colombia a la organización como miembro pleno¹², esta se constituye como un actor partícipe en las decisiones globales sobre la cooperación y el desarrollo, y por otro lado se le presenta la exigencia de elevar sus propios niveles de desarrollo. Además, el país es el tercer miembro latinoamericano que se une, junto a Chile y México, y da un paso más comprometedor que otro actor relevante, Brasil, que es en el momento socio clave de esta.

El proceso de adhesión de Colombia a la OCDE¹³, como la cooperación progresiva para convertirse en socio global de la OTAN¹⁴, inició en 2013. Sin embargo, la posibilidad de que Colombia pudiese ser parte del *club de los países ricos* (la OCDE) se convirtió en el proyecto internacional más comentado durante la administración de Juan Manuel Santos. En el contexto nacional, la bandera del *club de los países ricos* ha sido contrastada por la del *club de las buenas prácticas globales*. Estas dos formas de referirse a la organización, la primera mayormente adoptada por quienes la critican y la segunda por quienes la defienden, logran resumir las ideas principales que giraron en torno a este proceso. Por un lado, ha persistido un ambiente de escepticismo frente a los compromisos, retos y desafíos en los que se traduce esta membresía, sintetizada en el deber de adoptar *recetas* de desarrollo que pueden funcionar en países ricos, pero que, impuestas en el contexto colombiano, no necesariamente producirían los mismos resultados. Por otro lado, el Gobierno Nacional mantuvo un discurso centrado en la relación entre esta organización y el compromiso de sus integrantes con el buen gobierno, lo cual puede ser una oportunidad para impulsar un desarrollo integral y sostenible¹⁵.

La cooperación para la promoción de las buenas prácticas, la búsqueda de un desarrollo integral o la seguridad internacional, podrían ser elementos que justifiquen el interés en participar en este tipo de foros. Sin embargo, no son suficientes para explicar el tipo de decisiones en política internacional, sobre todo en un contexto de cuestionamiento del multilateralismo. Lo planteado hasta este momento lleva a considerar cuatro posibles motivaciones y expectativas, en el caso de la reciente adhesión de Colombia a

12. La vinculación de Colombia a la organización no implica su adhesión al CAD.

13. En la hoja de ruta para la adhesión a la organización se estableció que Colombia debería realizar un proceso de revisión en 23 de los 250 comités y grupos de trabajo que hacen parte de la estructura de la OCDE. Para consultar los boletines mensuales del proceso de adhesión a la OCDE véase <http://www.colombiaenlaocde.gov.co/Paginas/OCDE-Colombia.aspx>

14. Sobre el proceso de cooperación entre Colombia y la OTAN véase Organización del Tratado del Atlántico Norte (2018).

15. Los boletines mensuales del proceso de adhesión a la OCDE pueden consultarse en <http://www.colombiaenlaocde.gov.co/Estudios/Paginas/Boletines.aspx>

estas organizaciones: 1) liderazgo regional; 2) mayor oferta de cooperación y búsqueda de un vecindario seguro; 3) refuerzo de las estrategias de desarrollo nacional y 4) atracción de inversión extranjera (véase tabla 2).

Tabla 2. Matriz de motivaciones/expectativas de la reciente adhesión de Colombia a la OCDE y la OTAN

Puntos sugeridos	Consecuencia deseada	Debilidades identificadas	Posición sugerida
Deseo de liderazgo regional	Mayor maniobra en la política internacional e influencia en toma de decisiones en espacios multilaterales	Contraste de proyección hacia afuera con situación doméstica; presencia de actores regionales con ambiciones similares (México y Chile) y aquellos que han consolidado ya un liderazgo medio, o total de manera temporal, como Brasil. Se suma el actual proceso de salida del país de la Unasur (relación plausible: dificultades de identificación de desarrollo futuro con el nuevo gobierno)	Camino hacia una potencia media regional (Borda, 2014)
Mayor oferta de cooperación y generación de un vecindario seguro	Cooperación sur-sur y triangular en diferentes ámbitos, pero particularmente en materia de seguridad. Articulación OCDE-OTAN combina convenientemente estos objetivos de política exterior	Solución de problemas securitarios aún pendientes. Caso como una estrategia más de Estados Unidos para alcanzar sus propios objetivos de seguridad internacional	Diversificación de socios y agendas de cooperación para generar un mayor rango de maniobra
Refuerzo de estrategias de desarrollo	Pertenencia a la OCDE como exigencia de elevar niveles de desarrollo. Marco: ODS	Articulación efectiva de los programas de cooperación con la implementación de sus lineamientos en proyectos concretos en el ámbito local. Nuevamente: ¿contradicción externa-interna?	Articulación e implementación efectiva de las metas globales en los niveles nacional, regional y territorial
Atracción de inversión extranjera	Miembro de la OCDE, exportador y visionario de un ambiente más seguro (alineado ahora con la OTAN) permite que Colombia sea más atractiva para la inversión extranjera	Otras acciones/fenómenos que pueden causar el efecto contrario	Toma de decisiones orientada a políticas de Estado y no de gobiernos

Fuente: elaborada por los autores.

1) El liderazgo en Latinoamérica es uno de los elementos más cuestionados en términos de política internacional, pues, aunque diversos actores han intentado o incluso proclamado algún tipo de ejercicio de líder regional, no es posible afirmar una manifestación efectiva de esto, o al menos de manera constante en el tiempo. Lo siguiente se establece dado que las expresiones multilaterales presentes en la región han estado supeditadas por los Estados Unidos, considerado un configurador mismo de las relaciones multilaterales e incluso de las facetas internas de los países que pertenecen a esta. Sin embargo, el mundo actual parece estar dando pasos hacia la aparición de potencias regionales (Sanahuja y Tezanos, 2017).

Nolte indica que la regionalización en auge, junto al fenómeno de globalización, ha impulsado la aparición de bloques con capacidad de influencia global, especialmente en Europa, pero también con potencialidad en Asia y América del Sur. Dentro de estos, las consideradas potencias regionales, o incluso potencias emergentes, se identifican a partir de criterios como “el crecimiento económico, el número de habitantes, el acceso a tecnologías avanzadas y los recursos militares” (Nolte, 2006, p. 7).

Como se mencionó, aunque la región latinoamericana se ha visto influenciada directamente por los Estados Unidos en cuanto a la configuración moderna de sus Estados, y por lo tanto se cuestiona el liderazgo en la región, algunos actores han ganado protagonismo en la misma, siendo Brasil el actor más destacado como posible referente de potencia emergente en Latinoamérica; especialmente América del Sur (Galeano y Zubiría, 2018). El gigante de América del Sur siempre “consideró que tenía una especial significación internacional o, por lo menos, unas características excepcionales en la región y, por extensión, en el ámbito global” (Caballero, 2011, pp. 164-165), además de considerarse, al menos hasta antes de la recesión económica, como un ejecutor del “liderazgo, esto es, una potencia regional [que] es una potencia media que ostenta apoyo dentro de la región y reconocimiento fuera de ella” (Caballero, 2011, pp. 164-165).

En este ámbito, se ha aceptado que el impulso de participación en espacios multilaterales, de manera más activa, ha sido una forma de intentar hacerse ver como una potencia o líder regional —tal como en el caso brasileño—, lo que puede llevar a pensar que la adhesión de Colombia a organismos como la OCDE y al mayor actor securitario del planeta, la OTAN, sea realmente una acción que apunte hacia el establecimiento de un liderazgo regional, que incremente su capacidad de influir en las decisiones colectivas tomadas.

Un deseo de liderazgo regional se muestra entonces como una justificación plausible de las motivaciones que llevaron al país, en la administración de Juan Manuel Santos, a adherirse a estos organismos; esto se complementa con las facetas mostradas por la política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos, una política diversificada que

adoptó una visión más centrada en actores regionales no tradicionales y otros actores extraregionales, como los de Europa y Asia-Pacífico. El caso particular de las relaciones transpacíficas es icónico. Colombia pasó de ser el país que menos relaciones transpacíficas impulsó durante la primera década del 2000 (García, 2011), a establecer importantes sinergias con esta región; caso que se puede demostrar con su carácter de miembro fundador de la Alianza Pacífico y la “apertura de las Embajadas en Indonesia y en Emiratos Árabes, del Consulado de Colombia en Shanghái y de la Oficina Comercial de Proexport Colombia en Singapur” (Cancillería de Colombia, 2012).

Adicionalmente, Colombia envió delegados para participar en foros como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, del que ha querido ser parte, pero dada las restricciones de entrada de dicho ente desde finales de los noventa esto no se ha sido posible (Asia-Pacific Economic Cooperation, 1997). Conociendo ya estos hechos, es posible sugerir que Colombia usó su entrada a estos organismos como estrategia para reforzar una nueva proyección hacia afuera, hacer ver el Estado como más seguro —producto, entre otras cosas, del Acuerdo de Paz con las FARC-EP— y como más próspera en materia económica, incentivando a la inversión (Borda, 2014), lo que implica, a su vez, visionarse como un líder o como una potencia media a nivel regional.

Sin embargo, Colombia presenta desafíos para su consolidación como líder regional; en primer lugar, la proyección externa que se desea dar se contradice con múltiples deficiencias en diferentes esferas domésticas, como el respeto de los derechos humanos, el desarrollo rural, la lucha contra el narcotráfico, la mitigación de la violencia persistente y la disminución de la desigualdad. Por otro lado, el país se enfrenta a otros actores que persiguen intereses parecidos, México y Chile, y a Brasil, que como ya se mencionó ha sido considerado, al menos parcialmente, como el líder de la región de América del Sur. Adicionalmente, la reciente retirada de Colombia de la Unasur genera escepticismo sobre el valor que el nuevo gobierno le dé a los espacios multilaterales que, si bien pueden estar en crisis, siguen siendo espacios meritorios para impulsar y reestructurar la mantención de espacios colectivos para tomar decisiones pertinentes para la región. No obstante, a pesar de todos estos desafíos, de continuar con políticas encaminadas a una mayor participación e incidencia en escenarios internacionales, reforzando fuerzas internas para ello, tal como indica Borda (2014), podemos hablar de Colombia como una potencia media regional en construcción; es decir, un actor que tal vez no cuenta con capacidades de influencia global pero sí, de alguna forma, para su región, y que es tenido en cuenta por las potencias mundiales.

2) La capacidad de articularse cada vez más como un oferente de cooperación internacional también puede explicar la unión de Colombia a estas dos organizaciones. Colombia ha

superado, poco a poco, su posición como receptor neto de ayuda internacional —especialmente para el desarrollo— y ha intensificado sus programas como donante, en clave de Cooperación Sur-Sur y Triangular¹⁶, especialmente en la cooperación técnica¹⁷. Los posibles deseos de constituirse como un país abanderado en estos términos son convenientemente complementados con la adhesión a la OCDE y la articulación con la OTAN. Esto encuentra un mayor reflejo al tener en cuenta que Colombia, incluso en medio del contexto del conflicto armado, se empezaba a consolidar como un “exportador de seguridad”, aunque esta tendencia ha aumentado desde que empezaron los diálogos de paz con las FARC en 2012 (“Colombia se está convirtiendo en exportador de seguridad”, ministro Defensa”, 2012). Esto implica la transferencia de conocimientos tácticos en materia de lucha contra los grupos armados y el narcotráfico, y de prevención de amenazas terroristas:

Se trata de un papel regional e internacional dramáticamente distinto en comparación con la década pasada —en la que el Estado colombiano se estimaba al borde del colapso—, que marca un punto de inflexión importante en la forma en la que Colombia se concibe a sí misma, así como su capacidad de ejercer un papel internacional más proactivo (Tickner, 2016, p. 5).

Así mismo, el tema securitario se destina como parte del portafolio de cooperación que Colombia ofrece a los países con problemas de seguridad similares, enfocado en el sur global; además de las alternativas como la triangulación (Tickner, 2016). Adicionalmente, empieza a ser visto como un actor que puede ser fuente de estrategias de seguridad, especialmente regionales, que lo muestran como una ayuda más amigable, o contextualizado en historiales comunes. Estados Unidos es particularmente uno de los actores que empieza a ver a Colombia como un exportador de seguridad. No obstante, esto trae una posible consecuencia que altera los deseos del país de marcar su liderazgo independiente en la región: que el país norteamericano use a Colombia como su “carta en la región”, haciéndolo líder para usarlo como un mecanismo que pueda cumplir sus propios objetivos securitarios a un menor costo, es decir, que el país no se desapegue de la línea tradicional de alinear totalmente

16. La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia) define la Cooperación Sur-Sur (CSS) como una modalidad de cooperación que se da “entre países de niveles de desarrollo similar, orientado a hacer contribuciones a los procesos de desarrollo de esos países” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, s. f.). Por su lado, la Cooperación Triangular es una modalidad mixta, que combina la cooperación tradicional (Norte/país desarrollado-Sur/país en vía de desarrollo) con la Sur-Sur, obteniendo transferencia de ayuda financiera y conocimientos hacia el país receptor. Si se desea más información puede verse el siguiente enlace <https://www.apccolombia.gov.co>

17. La cooperación técnica se caracteriza por el intercambio de experiencias, conocimientos y tecnologías.

su política exterior con los Estados Unidos —*respice polum*— (Isacson, 2013). Sumado a esto, el país aún debe superar los problemas securitarios que aún persisten en su territorio.

Aun así, se puede destacar cierta independencia en la toma de decisiones por parte de Colombia, que, al sumarse a la OCDE y a la OTAN, fortalece su posición como un oferente de seguridad, lo que también supone la generación de un vecindario seguro, por lo que esta tendencia también se integra en las propias prioridades nacionales.

3) Por otra parte, la vinculación a estos foros podría plantearse como una estrategia para reforzar las propias prioridades de desarrollo. En el escenario internacional, la construcción de agendas globales de desarrollo inició en el año 2000 con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta intención fue ratificada en los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en septiembre de 2015, los cuales pretenden contribuir al desarrollo sostenible y equitativo de los pueblos a través de 169 metas asociadas.

Tal como afirman Jolly, Emmerij y Weiss (2007), el proceso de definición de agendas de desarrollo resulta particularmente importante, dado que facilita la acción colectiva internacional hacia el cumplimiento de metas. Para Alzate y Romo (2015), “el proceso racional de seleccionar, ordenar, decidir, considerar, actuar, atender, o priorizar, entre las alternativas asumidas como posibles” de cara a la solución o atención de las problemáticas, puede percibirse en “tres formas en la vida pública: la formal, la percibida y la real” (p. 36):

Quando los académicos o los políticos hablan de agenda, pueden estar haciendo referencia a algunas de las tres siguientes posibilidades: 1) A lo que el gobierno dice formalmente que está haciendo o va a hacer; 2) A lo que ellos mismos o los ciudadanos creen que se ha hecho o se está haciendo en tiempo real por las agencias gubernamentales; o 3) A aquello que, en los hechos, de manera constatable, puede ser probado que se hace o se hizo en el tiempo de referencia (Alzate y Romo, 2015, p. 38).

De este modo, el compromiso de la comunidad internacional de cara al desarrollo se agrupa hoy en el marco de los ODS, los cuales deben ser parte de una estrategia integradora que propicie la alineación de la agenda internacional con la nacional y la territorial. En el caso colombiano, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 incorporó 92 de las 169 metas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018). No obstante, las ideas plasmadas en el trabajo de Alzate y Romo (2015) permiten afirmar que aun cuando exista una inclusión formal de las metas globales en la agenda nacional de desarrollo, el efectivo cumplimiento de estos indicadores, o la agenda real —tanto a nivel nacional como territorial—, será uno de los principales retos que deberá afrontar el país.

De manera particular, la membresía en la OCDE viene acompañada de exigencias, algunas explícitas, otras tácitas. La organización espera que sus miembros cumplan ciertos

estándares y acojan sus recomendaciones, que se consideran como “deseables” y demuestran un compromiso hacia las “buenas prácticas”. Lo anterior se pone en evidencia al analizar los avances de los países en la implementación y cumplimiento de los ODS. De acuerdo con el último informe del índice global de los ODS (SDG Index and Dashboards Report, 2017)¹⁸, los diez países que más han avanzado hacia el cumplimiento de los objetivos son europeos miembros de la OCDE. Si se observa puntualmente el caso de Colombia, el país se encuentra levemente por encima de la media de Latinoamérica y del Caribe, y por debajo del nuevo escenario al que se deberá enfrentar, el de la OCDE. En lo relacionado con México y Chile, los dos primeros países latinoamericanos miembros de esta organización, se observa que Chile ha avanzado de manera positiva en su desempeño, manteniendo el puntaje más alto en esta terna. Por su parte, México ha desmejorado sus cifras, según el más reciente reporte (SDG Index and Dashboards Report, 2017). En este orden de ideas, la vinculación a organismos propicia la apertura de espacios de diálogo y coordinación, en la búsqueda de una optimización de las estrategias para la efectiva implementación de la agenda y el cumplimiento de estos objetivos en todos los niveles. No obstante, la experiencia indica que este nuevo escenario podría constituirse en una oportunidad, pero no en una garantía hacia este camino.

4) Por último, la atracción de Inversión Extranjera (IE) se constituye en una cuarta motivación. Insignares (2016) considera la IE como “una estrategia para el aumento de la competitividad en los países, a través del fortalecimiento de la industria y el comercio nacional con recursos foráneos” (p. 481). Se esperaría entonces que el nuevo estatus de miembro de la OCDE, exportador y visionario de un ambiente más seguro –alineado ahora con la OTAN–, permita que exista una imagen de mayor transparencia y confianza, en la que el país resulte más atractivo para la recepción de estos recursos.

Con una mayor inversión extranjera se esperaría poder dar un impulso a la competitividad del país (Mortimore, Vergara y Katz, 2001), al fortalecimiento de la economía y, por consiguiente, a la reducción del desempleo y de la pobreza (“Lo que gana Colombia con el acceso a la OCDE”, 2018)¹⁹. No obstante, este escenario también tiene desafíos que deberán ser analizados de manera rigurosa, sobre todo en lo relacionado con la traducción de estas políticas en un verdadero desarrollo integral, incluyente y sostenible.

18. El SDG Index es un instrumento que permite apreciar los avances de los países y regiones frente a los compromisos adquiridos en la Agenda 2030, otorgando un puntaje de cero (0) a cien (100) a cada uno de los países incluidos en el reporte.

19. Debe tenerse en cuenta que, actualmente, los países que conforman la OCDE “concentran el 75 % de la inversión extranjera directa a nivel global y el 60 % del comercio y PIB mundial” (“Lo que gana Colombia con el acceso a la OCDE”, 2018).

Conclusiones

En un escenario de cuestionamiento al multilateralismo, con distintas experiencias internacionales que denotan una vuelta a medidas nacionalistas y proteccionistas, Colombia parece estar interesada en empezar un camino hacia la consolidación de sí misma como una potencia media regional y un socio estratégico internacional. Frente a ello, reconoce el rol de las organizaciones internacionales, tales como la OCDE y la OTAN, como canales para la consecución de dichas pretensiones. La vinculación de Colombia a ambas OIG debe ser revisada a la luz de varios elementos: en primer lugar, un escenario nacional marcado por el fin del conflicto con las FARC-EP. Por otro, una mayor diversificación de socios y agendas de cooperación y, finalmente, una política exterior más dinámica, en búsqueda de una mayor proyección internacional. La suma de estos factores lleva a considerar que las motivaciones o expectativas del país, de cara a estas adhesiones, está relacionada con un posible camino hacia un liderazgo regional, que a fin de cuentas engloba otros aspectos como seguridad, cooperación, inversión y desarrollo.

No obstante, la presencia en estos foros deliberativos debe ser vista como una oportunidad y no como una garantía, pues a pesar de las ventajas obtenidas por pertenecer a este tipo de instituciones, en cuanto a la coordinación de políticas entre miembros para la consecución de intereses complementarios, en el contexto nacional persisten altos niveles de pobreza, inequidad y violencia, lo que se constituye como un desafío para los objetivos de proyección internacional del país. Esto teniendo en cuenta que la pertenencia a dichos organismos también implica el cumplimiento de unos estándares mínimos en múltiples aspectos, especialmente en el caso de la OCDE, que promulga ciertos niveles de desarrollo que no coinciden totalmente con el caso colombiano. Entrar en una contradicción entre lo que se busca proyectar y la realidad doméstica le puede restar al país credibilidad y margen de maniobra, en cuanto a la política exterior pretendida. Por último, es necesario señalar que, si bien las motivaciones y expectativas del ingreso de Colombia a ambas organizaciones respondieron a la visión del gobierno de Juan Manuel Santos, hoy el panorama es distinto, por consiguiente, las perspectivas y acciones del nuevo gobierno, de cara a este tipo de escenarios, deberán ser analizadas en el mediano plazo.

Referencias

- Aaron, R. (1963). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Editorial Castellana.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (s. f.). ¿Qué es cooperación Sur Sur y por qué Colombia lo hace?

- Alzate, M. y Romo, G. (2015). Agendas, miradas y disparadores de temas. Hacia una reformulación teórico-metodológica del inicio de las políticas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (25), 31-47.
- Banco Mundial (s. f). *Banco de datos Banco Mundial*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/>
- Barbé, E. (2008). *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barbé, E. (2010). Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. *Revista Española de Derecho Internacional*, LXII(2), 21-50.
- Beck, U. (2008). ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós.
- Borda, S. (2014). Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. En *Liderazgos regionales emergentes en América Latina. Consecuencias para las relaciones con la Unión Europea* (pp. 29-39). Barcelona: CIDOB.
- Borda, S. y Cepeda, F. (2012). *Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales*. Bogotá: Ecoe.
- Caballero, S. (2011). Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), 158-172. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292011000200008>
- Cancillería de Colombia (2012). Colombia en 2011 dinamizó relaciones con Asia, África y Oceanía con apertura de embajadas y consulados en la región. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/en/content/colombia-en-2011-dinamiz%C3%B3-relaciones-con-asia-%C3%A1frica-y-ocean%C3%AD-con-apertura-de-embajadas-y-co>
- Castells, M. (2000). Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos. *Isegoría*, (22), 5-17. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2000.i22.518>
- Castells, M. (2006). *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei) (2010). Evaluación conjunta de la Declaración de París, fase 2. Colombia. Recuperado de <https://www.oecd.org/countries/colombia/47544228.pdf>
- “Colombia se está convirtiendo en exportador de seguridad”, ministro Defensa (2012). *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/politica/colombia-se-esta-convirtiendoen-exportador-de-seguridad-ministro-defensa-97368-GAEU182576>
- Costa, O. (2013). Introducción: el multilateralismo en crisis. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, (101), 7-25.
- Cox, R. (1981). Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millenium: Journal of International Studies*, 10(2), s. p. <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>

- Dempsey, J. (2014) ¿Qué le espera ahora a la OTAN? *Política Exterior*, 28(162), 54-62. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/43595013>
- De Sousa, B. y Rodríguez, C. (2007). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona: Anthropos.
- Friedman, T. (2006). *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Madrid: Planeta.
- Galeano, H. y Zubiría, G. (2018). Liderazgo y seguridad regional suramericana: convergencias y divergencias entre Colombia y Brasil en el siglo XXI. En P. Ruiz y M. Rueda (Comps.), *Globalización y región. Transformaciones en la sociedad, política y economía latinoamericanas* (pp. 79-107). Barranquilla: Ediciones Uninorte.
- García, P. (2011). Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 179-200). Bogotá: Fescol.
- García, P. (2013). *Teoría breve de relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Grossman, G. y Helpman, E. (2015). Globalization and growth. *American Economic Review*, 105(5), 100-104. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.p20151068>
- Harrod, J. (1976). Transnational power. En G. W. Keeton y G. Schwarzenberger (Eds.), *The yearbook of world affairs* (pp. 13-26). Londres: Sohns.
- Held, D. y McGrew, A. (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Helleiner, E. (2000). Reflexiones braudelianas sobre la globalización económica: el historiador como pionero. *Análisis Político*, (39), 3-14. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis39.pdf>
- Hurd, I. (2016). *International organizations. Politics, law, practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Insignares, S. (2016). La inversión extranjera directa en las dinámicas integradoras suramericanas: CAN-MERCOSUR. En E. Tremolada (Ed.), *El derecho internacional y su influencia en las ciencias constitucional y económica modernas* (pp. 471-514). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Isacson, A. (2013). Colombia, un “exportador de seguridad” al continente. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/elblogueo/adam-isacson/41518/colombia-un-exportador-de-seguridad-al-continente>
- Jolly, R., Emmerij, L. y Weiss, T. (2007). *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*. Madrid: La Catarata - Unesco Etxea.
- Kacowicz, A., Mitrani, M., y Ramos, G. (2016). ¿Por qué no tenemos teorías coherentes

- de relaciones internacionales sobre la globalización? *Foro Internacional*, 56(2), 378-408.
Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/44111968>
- Keohane, R. (1989). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Axelrod, R. (1985). Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. *World Politics*, 38(1), 226-254. <http://dx.doi.org/10.2307/2010357>
- Keohane, R. y Nye, J. (1971). Transnational relations and world politics: an introduction. *International Organization*, 25(3), 329-349.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye, J. (2000). Globalization: What's New? What's not? (And so What?). *Foreign Policy*, (118), 104-119. <http://dx.doi.org/10.2307/1149673>
- Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krauskopf, D. (1999). Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes. En *Participación y desarrollo social en la adolescencia*. San José: Fondo de Población de Naciones Unidas.
Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cyg/juventud/krauskopf.pdf>
- Kriesi, H. y Rucht, D. (2009). *Social movements in a globalising world*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Lo que gana Colombia con el acceso a la OCDE (2018). *Portafolio*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/lo-que-gana-colombia-con-el-acceso-a-la-ocde-517675>
- Manrique, A. (2009). El multilateralismo en las relaciones internacionales. *Revista Ius et Veritas*, (39), 286-296.
- Mortimore, M., Vergara, S. y Katz, J. (2001). *La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina*. CEPAL: Serie Desarrollo Productivo.
- Nolte, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA Working Papers*, (30), 6-36.
- Ortiz, A. (2010). OTAN: crisis, guerra y otros desafíos. *Política Exterior*, 24(138), 92-104.
Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/23054173>
- Ougaard, M. (2004). *Political globalization: state, power and social forces*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Pastrana, E. y Gehring, H. (Eds.) (2016). *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pérez, F. (2013). El gasto de defensa de la OTAN. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
Recuperado de http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEO69-2013_GastosDefensaOTAN_PerezMuinelo.pdf

- Pérez, I. (2016). Los senderos de los organismos internacionales en la cooperación para el desarrollo: un panorama general sobre la evolución de las estrategias del Banco Mundial. *Análisis Político*, 29(88), 105-125. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n88.63881>
- Petiteville, F. (2009). *Le multilatéralisme*. París: Montchrestien.
- Querejazu, A. (2012). Seguridad internacional y multilateralismo: las organizaciones internacionales y la intervención en Libia. *Colombia Internacional*, (76), 111-136. <https://doi.org/10.7440/colombiaint76.2012.05>
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, (231), 79-95.
- Real Instituto Elcano (2016). *Informe Elcano de presencia global 2016*.
- Real Instituto Elcano (2017). *Informe Elcano de presencia global 2017*. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b6ea990c-2b1b-4818-8d81-547651597543/Presencia_Global_2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b6ea990c-2b1b-4818-8d81-547651597543
- Real Instituto Elcano (2018). *Informe Elcano de presencia global 2018*. Recuperado de <http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/media/ccd23b776c2dde0e5bc36e547d42df3d.pdf>
- Rojas, D. (2015). *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Bogotá: Random House.
- Rosas, M. (1993). Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa de Estados Unidos y zonas de libre comercio. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 39(157), 39-59.
- Ruggie, J. (1993). *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*. Nueva York: Columbia University Press.
- Ruiz, P. y Rueda, M. (Eds.) (2018). *Globalización y región. Transformaciones en la sociedad, política y economía latinoamericanas*. Barranquilla: Ediciones Uninorte.
- Safranski, R. (2013). *¿Cuánta globalización podemos soportar?* México: Tusquets.
- Sanahuja, J. y Tezanos, S. (2017). Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. *Política y Sociedad*, 54(2), 533-555. <http://dx.doi.org/10.5209/POSO.51926>
- SDG Index and Dashboards Report (2017). *Global responsibilities. International spillovers in achieving the goals*. Recuperado de <http://www.sdgindex.org/assets/files/2017/2017-SDG-Index-and-Dashboards-Report--full.pdf>
- Steger, M. (2003). *Globalization: A very short introduction*. Nueva York: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus.
- Stiglitz, J. (2010). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Madrid: Taurus.
- Tickner, A. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Bogotá: Fescol.

- Tickner, A. y Bitar, S. (Eds.) (2017). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Tokatlian, J. (2017). Multilateralismo en crisis. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/opinion/multilateralismo-tesis_0_BySusu9L-.html
- Tomassini, L. (1991). *La política internacional en un mundo postmoderno*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Truyol, A. (1983). *La sociedad internacional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Zambrano, C. (2013). El multilateralismo actual: crisis y desafíos. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1), 45-60. <https://doi.org/10.18359/ries.64>

Cómo citar

Rueda-Fiorentino, M. y Osorio-Pereira, J. F. (2019). Colombia y su proyección internacional: ¿cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo? *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 15, 119-145. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74667>