

# La cooperación Sur-Sur como instrumento de política exterior en Colombia (2011-2024)

Paula Ruiz-Camacho  
*Universidad Externado de Colombia (Colombia)*

Rafael Grasa Hernández  
*Universitat Autònoma de Barcelona (España)*

## CÓMO CITAR:

Ruiz-Camacho, Paula y Rafael Grasa Hernández. 2025. "La cooperación Sur-Sur como instrumento de política exterior en Colombia (2011-2024)". *Colombia Internacional* 123: 103-132. <https://doi.org/10.7440/colombiaintr123.2025.05>

RECIBIDO: 11 de septiembre de 2024

ACEPTADO: 14 de febrero de 2025

MODIFICADO: 1 de abril de 2025

<https://doi.org/10.7440/colombiaintr123.2025.05>

**RESUMEN.** **Contexto/objetivo:** el debate sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo cuestiona las prácticas políticas e institucionales que han predominado durante más de cinco décadas. La transformación de la arquitectura de la cooperación internacional al desarrollo (CID) ha llevado a nuevas dinámicas e interacciones que reflejan la variedad de actores, objetivos y capacidades. En este contexto, a lo largo de este siglo, la cooperación Sur-Sur (CSS) ha adquirido un rol estratégico en el relacionamiento entre los países del Sur global y, específicamente, en la política exterior de Colombia. **Metodología:** dada la heterogeneidad de los países involucrados en esta práctica, en el artículo se desarrolla un estudio de caso único, de tipo descriptivo y analítico, centrado en Colombia, que permite comprender el vínculo entre la CSS y la política exterior. Para ello, desde un enfoque interpretativo constructivista social, se propone una pauta de análisis basada en dos factores: i) la estructura organizacional y su evolución histórica; ii) los contextos y roles asumidos por Colombia como país oferente y receptor. **Conclusiones:** el artículo aporta insumos metodológicos y bases conceptuales para explorar el vínculo entre la CSS y la política exterior en otros países del Sur global, y muestra cómo la CSS se

---

Este artículo es uno de los resultados de la tesis de doctorado de Paula Ruiz Camacho, quien figura como autora principal bajo la dirección de Rafael Grasa Hernández; la tesis fue presentada y aprobada en marzo de 2023. Tesis titulada: "El uso de la cooperación Sur-Sur como instrumento de política exterior: el caso de Colombia y la difusión de capacidades interinstitucionales en América Latina". No obstante, este artículo abarca un periodo posterior al analizado en la tesis, que llegaba hasta 2016.

instrumentaliza en la agenda internacional colombiana, y cómo los factores políticos y la agencia de los mandatarios han sido determinantes en su desarrollo. Asimismo, se identifican los principales retos para la medición de su eficacia y la coordinación interinstitucional. **Originalidad:** a través de este análisis, la CSS se presenta como una variable analítica que, desde una perspectiva social, permite entender cómo hechos e ideas ligados a su práctica se incorporan en la agenda internacional y en la política exterior. Este estudio evidencia que la CSS sigue siendo un campo poco explorado dentro del análisis de la política exterior colombiana, del cual se pueden derivar nuevos enfoques comparativos y analíticos.

**PALABRAS CLAVE:** Colombia; constructivismo social; cooperación internacional; política exterior; relaciones Sur-Sur.

## South-South Cooperation as a Foreign Policy Instrument in Colombia (2011-2024)

**ABSTRACT. Context/objective:** The debate on the effectiveness of development aid challenges the political and institutional practices that have shaped the field for over five decades. The transformation of the international development cooperation architecture has generated new dynamics and interactions, reflecting a diversity of actors, goals, and capacities. In this context, South-South Cooperation (SSC) has taken on a strategic role in the relationships among countries of the Global South and, in particular, in Colombia's foreign policy. **Methodology:** Given the diversity of countries involved in SSC, this article presents a single descriptive and analytical case study focused on Colombia, aiming to understand the link between SSC and foreign policy. Drawing on a social constructivist perspective, the analysis is structured around two main factors: (i) the evolution of organizational structures and (ii) the contexts and roles adopted by Colombia as both provider and recipient. **Conclusions:** The article offers methodological tools and conceptual foundations for further exploring the connection between SSC and foreign policy in other Global South countries. It shows how SSC has become an instrument in Colombia's international agenda and highlights the importance of political leadership and institutional history in its development, as well as the main challenges for measuring effectiveness and achieving inter-institutional coordination. **Originality:** This study positions SSC as an analytical lens that, from a social perspective, helps explain how practices and ideas are incorporated into international agendas and foreign policy. It also demonstrates that SSC remains an underexplored field within Colombian foreign policy analysis, opening the door to new comparative and analytical approaches.

**KEYWORDS:** Colombia; foreign policy; international cooperation; social constructivism; South-South relations.

## A cooperação Sul-Sul como um instrumento de política externa na Colômbia (2011-2024)

**RESUMO. Contexto/objetivo:** o debate sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento desafia práticas políticas e institucionais que moldaram o campo por mais de

cinco décadas. A transformação da arquitetura da cooperação internacional para o desenvolvimento trouxe novas dinâmicas e interações, refletindo a diversidade de atores, objetivos e capacidades. Nesse cenário, a Cooperação Sul-Sul (CSS) passou a desempenhar um papel estratégico nas relações entre países do Sul Global e, especialmente, na política externa da Colômbia. **Metodologia:** considerando a diversidade dos países envolvidos, o artigo apresenta um estudo de caso descritivo e analítico focado na Colômbia, buscando compreender o vínculo entre CSS e política externa. Com base em uma abordagem construtivista social, a análise se organiza em dois eixos principais: (i) a evolução das estruturas organizacionais e (ii) os contextos e papéis assumidos pela Colômbia como país ofertante e receptor. **Conclusões:** o artigo oferece ferramentas metodológicas e fundamentos conceituais para aprofundar o estudo da relação entre CSS e política externa em outros países do Sul Global. Mostra como a CSS foi instrumentalizada na agenda internacional colombiana e destaca o papel do protagonismo político e da trajetória institucional em seu desenvolvimento, além dos principais desafios para medir sua eficácia e promover a coordenação interinstitucional. **Originalidade:** o estudo propõe a CSS como uma lente analítica que, sob uma perspectiva social, permite compreender como práticas e ideias são incorporadas às agendas internacionais e à política externa. Também evidencia que a CSS ainda é um campo pouco explorado na análise da política externa colombiana, abrindo espaço para novos enfoques comparativos e analíticos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Colômbia; construtivismo social; cooperação internacional; política externa; relações Sud-Sud.

## Introducción

La cooperación internacional al desarrollo (CID) surgió como práctica regular de las relaciones internacionales tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, se han cambiado y ajustado instrumentos y conceptos. Hoy, desde el punto de vista académico, existen insumos que permiten comprender las transformaciones de la realidad social y cómo los agentes modifican sus comportamientos, intereses, ideas y políticas para buscar nuevos relacionamientos en la CID.

En concreto, el siglo XXI muestra importantes transformaciones de la CID como práctica política: se trasciende su concepción tradicional de intercambio de recursos financieros o asistencia técnica de un país a otro(s). En las últimas dos décadas, los cambios son constantes, y la convergencia de varios procesos, autónomos pero interconectados entre sí, dinamiza y renueva prácticas como la cooperación Sur-Sur (CSS) (Gardini 2015; Mawdsley 2012; Milani 2018), en especial en América Latina.

Los cambios en la CID permiten que actores de distinta naturaleza interactúen en torno a objetivos comunes. Estos objetivos se materializan en agendas globales de desarrollo como la Agenda 2030 (2015-2030), que recoge los 17

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) e incorpora instrumentos y prácticas que la dinamizan.

Bajo este contexto, la CSS reaparece como un régimen simbólico caracterizado por cuatro patrones de cambio: 1) la afirmación de una identidad compartida alrededor de la idea del Sur global, pese a su heterogeneidad; 2) el cuestionamiento de las relaciones verticales de donante-receptor; 3) el apoyo al intercambio de políticas públicas exitosas; y 4) el predominio de la visión de mutuo beneficio (Mawdsley 2012).

Así, la CSS se define como el intercambio de prácticas, ideas y políticas entre los países del Sur global. Este término abarca un grupo amplio y heterogéneo de países que comparten un pasado colonial y de explotación, así como retos similares en materia de desarrollo (Dados y Connell 2012; Hönke, Cezne y Yang 2022). Para Tickner y Smith (2020), esta expresión va más allá de una simple distinción geopolítica y alude a una posición política distintiva, caracterizada por una subjetividad ética que, en el caso que se analiza, se inserta en la práctica de la CSS para dar sentido a la narrativa bajo la cual se construye.<sup>1</sup>

Por tanto, la primera premisa en la que se sustenta este artículo es que la CSS se ha construido a partir de un conjunto de factores ideológicos que han dado forma a un régimen simbólico (Mawdsley 2012) basado en principios como el de solidaridad, reciprocidad y complementariedad.<sup>2</sup> En otras palabras, las ideas, principios y normas que conforman la CSS se expresan a través de una narrativa propia, que se materializa en el campo de lo político (Milani 2018). Ello explica que su práctica sea diversa, con presencia más allá de las economías emergentes del Sur, pues en la actualidad, la practican casi todos los países del Sur global. Por tanto, con el propósito de mostrar el creciente vínculo de la CSS con la política exterior de los países, en este artículo el análisis se centra en el caso colombiano.

De esa escogencia deriva la pregunta que guía esta investigación: “¿de qué forma, desde la creación de la Agencia Presidencial para la Cooperación

---

1 En cuanto al componente narrativo de la CSS, son tres los hechos históricos que dotan de principios su práctica política: 1) la Conferencia de Bandung (1955); 2) el Movimiento de No Alineados (MNOAL, 1961); y 3) la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 1964).

2 Tal como queda reflejado en tres encuentros internacionales que sirven de antecedentes para comprender la formación de la estructura institucional de la CSS: 1) el Plan de Acción de Buenos Aires (1978), que define el alcance y los factores técnicos para la ejecución de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD); 2) la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS (celebrada en Kenia, en 2009); 3) la Resolución 67/227 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2013, mediante la cual se crea la Oficina de las Naciones Unidas para la CSS con el mandato de promover y facilitar su práctica entre países en desarrollo.

Internacional (APC-Colombia), en 2011, hasta la actualidad, la CSS se ha instrumentalizado dentro de la política exterior colombiana?”

Para responder esta pregunta, la política exterior se entenderá como “la expresión pura de los intereses de los Estados” (Cox 1981, 126) que, en línea con Putnam (1988), se manifiesta como un juego de doble nivel, en el que hay una interacción entre factores internos y externos.<sup>3</sup> Desde estas dos perspectivas, la política exterior es un conjunto de estrategias que reflejan las prioridades, los principios y los valores de un Estado, que es conducida por los gobiernos de turno, y “que conjuga prioridades, principios y valores [...], que permite el logro de objetivos definidos en el ejercicio de la política pública doméstica” (Vargas-Alzate 2020, 40).

En esa línea, el segundo supuesto que sostiene este análisis es que la práctica de la CSS es un instrumento clave de la política exterior de un país para alcanzar tres objetivos: 1) ampliar la agenda internacional —en el caso de Colombia, por ejemplo, más allá de los temas de seguridad—; 2) buscar nuevas relaciones con otros países del Sur global; y 3) participar en los procesos de toma de decisión que involucran cambios en la arquitectura de la CID ligados a los países que, como Colombia, son de renta media alta (PRMA). Ello supone utilizar la experiencia adquirida por el país como vehículo para la difusión de políticas y prácticas en otros países o socios para el desarrollo considerados como estratégicos o de interés en la jerga de la CSS (Ayllón Pino 2013; Bergamaschi y Soulé-Kohndou 2016).

Para responder a la pregunta, se establece una pauta analítica cualitativa con base en un enfoque social-constructivista, y organizada en dos variables analíticas. Estas variables ayudan a categorizar insumos teórico-prácticos que ayudan a sistematizar factores clave para interpretar la realidad social del caso colombiano en materia de cooperación.

La investigación se sustenta en el enfoque constructivista de las relaciones internacionales para abordar el problema entre agente-estructura y su relación coconstitutiva (Wendt 1987). De ahí que en el primer apartado del artículo se analice la estructura (interna), y el segundo se centre en interpretar el rol del agente (Estado) en determinados contextos del desarrollo de la política exterior.

---

3 “Los grupos internos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables [...]. En el plano internacional, los gobiernos nacionales tratan de maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos exteriores. Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado por los responsables centrales, mientras sus países sigan siendo interdependientes, aunque soberanos”. (Putnam 1988, 435)

La primera parte, que centra el análisis alrededor de la estructura organizacional, tiene como objetivo explicar cómo las ideas y los hechos han moldeado la CID en general y la CSS en particular en Colombia. A partir de esta variable, se establece un marco teórico y conceptual que guía el análisis. En este marco, además, se construye un relato histórico que presta atención a los factores políticos que determinan la toma de decisión y la priorización de agendas, estrategias y socios para el desarrollo.

En este primer apartado, se revisa y analiza información de entes gubernamentales, así como la literatura académica y de distinta naturaleza producida por centros de pensamiento, organizaciones internacionales y regionales al respecto. Se complementa esta parte con entrevistas semiestructuradas a personas que han estado vinculadas con la construcción de la cooperación internacional en Colombia a lo largo de su carrera.

La segunda variable, denominada contextos y roles, se analizará en el siguiente apartado. Este análisis, de carácter más teórico, estudia el comportamiento del país entre 2011 y 2024, y se centra en el papel dual de Colombia como país que ofrece y recibe CSS. Su objetivo es comprender cómo se articula la CSS con la política exterior colombiana en el periodo de estudio.

Finalmente, a manera de conclusión, se señalan los aportes de la investigación al campo de estudio en dos dimensiones: a) en clave de relaciones internacionales, son insumos que la pauta ofrece para interpretar el comportamiento de Colombia en la práctica de la CSS desde el constructivismo social, que adicionalmente ubica la evolución de esta modalidad en la CID; y b) como aportes para la comprensión y la contextualización del funcionamiento de la CSS y su vínculo con el desarrollo de estrategias en materia de política exterior.

## 1. Estructura organizacional

La CID se ha desarrollado en un contexto en el que priman los intereses de los Estados. Este carácter se manifiesta en diversas formas: desde el intercambio de recursos hasta la asistencia técnica. Puede afirmarse que, de cierta forma, han primado los intereses de los Estados —principalmente donantes—, y el comportamiento de esos Estados le ha dado forma a la estructura que por décadas ha sustentado la práctica de la CID (Lancaster 2007). Sin embargo, otros enfoques destacan que, más allá del propio interés nacional, la existencia de factores ideacionales, como los valores o los principios, también influyen en los asuntos internacionales (Lumsdaine 1993).

Este último enfoque es el usado para ubicar a la CSS practicada por los países del Sur global: sus agentes buscan transformar “el significado social

inherente” (Lumsdaine 1993, 22) al interior de las estructuras creadas para la ejecución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En línea con Lumsdaine, y bajo una lógica de *outside-in* (1993, 22), el propósito es entender la influencia de la sociedad internacional en la consolidación de la cooperación internacional en Colombia, que es lo que se interpreta tras la descripción del relato histórico.

En este proceso, además, se ha marcado una posición *inside-out*. Durante décadas, los países del Sur global han participado para consolidar la CSS alrededor de normas, principios y valores. Para extrapolarlo a un caso de estudio único, se intenta explicar cómo se ha moldeado la estructura organizacional de la CSS en Colombia, y se parte del supuesto constructivista que entiende la estructura como un conjunto de reglas y de condiciones que orientan la acción social (Hurd 2011; Jackson y Sørensen 2018). Ese supuesto y esa definición, aunque no establecen la forma en la que los agentes se comportan en la estructura, sí sostienen que esta última puede limitar o constreñir su actuación y viceversa.

Según Wight, las estructuras que moldean a los agentes pueden ser de dos tipos: externas (sociales) e internas (organizacionales) (2006); cada uno de estos tipos explica un conjunto distinto de causalidades e intereses de los agentes (Wendt 1987). Dado el objetivo del artículo, se aborda el análisis desde la estructura organizacional, entendiendo por esta la formación de normas y reglas que le dan capacidad de gestión (agencia) al agente (entes gubernamentales) en materia de cooperación.

Se incorpora al análisis otro postulado constructivista que sostiene que, así como la estructura puede limitar o cambiar el comportamiento, las ideas e intereses de los agentes también pueden modificar la estructura con la creación de nuevas ideas y comportamientos. Ello supone presumir un carácter coconstitutivo agente-estructura (Reus-Smit 2009), que se revisa en el caso de la CSS colombiana. Dicho de otra forma, las decisiones políticas basadas en ideas e intereses de los tomadores de decisión han permeado los cambios en la estructura organizacional, lo que determina el manejo que se da a la CSS, entendida a la vez como una modalidad dentro de la CID y como un instrumento de la política exterior.<sup>4</sup>

Para interpretar la relación coconstitutiva entre el agente y la estructura, especialmente durante el periodo de estudio (2011-2024), y entender cómo se

---

4 A modo de aclaración, la CID es el conjunto de acciones y estrategias que se llevan a cabo entre actores de diversa naturaleza que vincula el intercambio de recursos (financieros o técnicos) para alcanzar objetivos específicos en materia de desarrollo. La CSS es una modalidad dentro de la CID, que se centra en el intercambio de conocimientos, prácticas, ideas o políticas entre países del Sur global, y que acá se aborda como un fenómeno de creciente práctica dentro del sistema de CID.

consolida la práctica de la CSS colombiana, se examina cómo los hechos e ideas influyen en los cambios de prioridades e intereses en la práctica de la CSS de los tres gobiernos que abarcan este periodo. Es decir, el punto de partida es la construcción de un relato que, a partir de fuentes verificadas, describa la evolución de la cooperación en el país. Ello permite abordar constantemente los factores domésticos, por ejemplo, cómo la estructura organizacional se adapta o se modifica respecto de los objetivos (ideas) e intereses (estrategias) definidos por los tomadores de decisión (agencia) y cómo se comportan.

Además, el análisis descriptivo incluye el papel del individuo, que es importante en el caso colombiano para construir identidades en la CSS, ya que define su alcance. Este análisis permite establecer que, en un periodo de trece años, la decisión de acercarse o alejarse de un país permea las prácticas de la CSS, un ejemplo de que las estructuras son transformadas por los agentes a partir de las ideas que a nivel doméstico se incorporan en el discurso y que, en la práctica, afectan un trabajo que en CSS es principalmente técnico.

Desde un punto de vista institucional, con la creación de la APC-Colombia, en 2011, se consolida una dirección dedicada de manera exclusiva al manejo de la CSS, denominada Dirección de Oferta (Presidencia de la República, Decreto 4152 de 2011), aunque antes la CSS había sido ejecutada por las agencias previas, como la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) (1997-2005) y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) (2005-2011).

La diferencia de las dos agencias anteriores con la actual es que, desde 2011, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) de cada gobierno define explícitamente el alcance que le quiere dar a la CSS (socios), su propósito (política exterior) y la agenda temática (APC-Colombia 2015; 2020; 2023). En otras palabras, la ENCI establece los lineamientos que recogen las “expectativas colectivas sobre el comportamiento adecuado para una identidad determinada” (Katzenstein 1996, 5) que, en este caso, es lo que se espera que la cooperación ayude a alcanzar en materia de CSS.

Para alcanzar los objetivos de política exterior al instrumentalizar la CSS, el país articula su estrategia para ampliar los temas de la agenda, buscar nuevas relaciones con otros países del Sur global y participar en encuentros regionales e internacionales para el fortalecimiento de la cooperación internacional. Sin embargo, aunque la tabla 1 sintetiza tanto los lineamientos centrales de la política exterior como los objetivos trazados por cada gobierno (entre 2011 y 2024) respecto a la ENCI, ello no es reflejo de una política exterior estratégica que trascienda los gobiernos de turno; de hecho, la política exterior sigue centrada en los intereses de los líderes, que ejercen una fuerte influencia en la definición de las

prioridades del país, y que es ampliamente estudiado (Ardila 2020; Molano-Rojas y Rodríguez 2023; Pastrana Buelvas, Cabrera Ortiz y Sadner 2023; Rojas 2019).

Frente a lo anterior, la construcción de la CSS en Colombia también es el resultado del interés de los individuos (mandatarios) por incorporar los asuntos de cooperación en la agenda política de sus gobiernos. Ello supone, de acuerdo con el enfoque de Hudson (2014, 11-13), que no se puede obviar que la estructura organizacional construida alrededor de los asuntos de cooperación esté ligada a la capacidad del agente (individuo) para generar ideas, crear, motivar intereses y actuar en función de ellos y, en cierta forma, para incidir en la formación de los intereses de los Estados y de su comportamiento en política exterior.

**Tabla 1.** Objetivos de la ENCI alineados con la política exterior (2014-2024)

Presidente de la República y periodo	Lineamientos de política exterior	Lineamientos de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI)
<b>Juan Manuel Santos</b> 2014-2018 “Todos por un nuevo país”	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Diversificar la agenda de política exterior hacia ODS.</li><li>➤ Fortalecer la presencia y el posicionamiento en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales.</li><li>➤ Fortalecer la política migratoria y el servicio consular.</li><li>➤ Consolidar la oferta y la demanda de cooperación internacional en función de los objetivos de política exterior y los pilares del Plan Nacional de Desarrollo (PND): paz, equidad y educación.</li><li>➤ Posicionar a Colombia como oferente de buenas prácticas a través de la CSS.</li></ul> (DNP 2014).	<p>La estrategia implementada durante este gobierno recibió el nombre de Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018. Se formuló alrededor de la demanda y de la oferta de cooperación.</p> <p>En esta última, compartir conocimiento de alto valor para contribuir a la política exterior mediante las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Desarrollo de estrategias regionales.</li><li>➤ Fortalecimiento de programas bilaterales.</li><li>➤ Establecimiento de alianzas gana-gana.</li><li>➤ Participación en espacios regionales.</li></ul> (APC-Colombia 2015).

Presidente de la República y periodo	Lineamientos de política exterior	Lineamientos de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI)
<b>Iván Duque</b> 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Participar en escenarios internacionales, en defensa de la seguridad y la estabilidad internacional.</li><li>➤ Promover intereses nacionales en los mecanismos de concertación e integración regionales.</li><li>➤ Desarrollar una nueva política migratoria.</li><li>➤ Liderar una estrategia nacional que permita consolidar la oferta y la demanda de cooperación internacional en función de objetivos de la política exterior y los pilares del PND.</li></ul> <p>(Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2019).</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Fortalecer la gestión de la CID en entidades nacionales y territoriales.</li><li>➤ Promover el posicionamiento del país como oferente de CSS y cooperación triangular, participando en los diferentes espacios regionales.</li><li>➤ Implementar mecanismos de coordinación de la CID y definir su gobernanza a nivel nacional y territorial.</li><li>➤ Definir criterios para priorizar demanda y oferta de CID.</li></ul> <p>(APC -Colombia 2020).</p>
<b>Gustavo Petro</b> 2022-actual “Colombia potencia mundial de la vida”	<p>Los objetivos trazados en el Plan Estratégico Institucional 2023-2026 son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Posicionar a Colombia como potencia mundial de la vida.</li><li>➤ Fortalecer vínculos con comunidades colombianas en el exterior.</li><li>➤ Fortalecer capacidades de gestión del sector de relaciones exteriores.</li></ul> <p>Los ejes transversales establecidos para alcanzarlos se centran en:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Construcción de paz.</li><li>➤ Dignificación y respeto de los derechos humanos.</li><li>➤ Participación activa en desafíos del mundo.</li><li>➤ Cohesión social con enfoque de género, intersectorial, participativo y poblacional.</li></ul> <p>(Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2024).</p>	<p>“La ENCI establece directrices para la gestión y la acción de la cooperación internacional como aporte al desarrollo del país” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional [APC-Colombia] 2023, 4).</p> <p>Establece los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Promover la lucha contra el cambio climático, la justicia ambiental y la transformación productiva.</li><li>➤ Contribuir a la lucha contra el hambre y a la atención, protección e inclusión de la población migrante.</li><li>➤ Promover una cultura de paz, justicia y lucha contra la desigualdad.</li><li>➤ Fortalecer las capacidades institucionales para la gestión de la cooperación.</li></ul> <p>(APC-Colombia 2023).</p>

**Fuente:** elaboración propia a partir de citas incorporadas en el cuadro.

Para la identificación e implementación de iniciativas y socios de CSS, un instrumento que se ha consolidado, tanto en Colombia como en otros países de América Latina, son las denominadas comisiones mixtas. Por medio de estas, se articulan los lineamientos de la política exterior y de la ENCI. En primer lugar, se identifican las demandas de cooperación a nivel interno, para luego convocar a las instituciones a nivel interno y, posteriormente, hacer el intercambio de demandas entre países, a la que le sigue todo un proceso técnico de presentación de propuestas y ejecución, que está en cabeza de la APC-Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2022b).

Por otro lado, para conocer la estructura organizacional alrededor de la CID que ha construido el país en materia concreta de CSS, se revisaron documentos de tipo oficial (informes, memorias, notas de prensa, páginas web), así como literatura académica que, desde un enfoque más histórico, se ocupa de los inicios de la cooperación en Colombia para entender cómo se forma la estructura actual.

No obstante, se evidenció que son escasos los insumos que cumplen ese propósito (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional 2008; Camelo y Mambusca 2019; Guáqueta 1995; Henao 1991; Ramírez 2005; Ruiz 2018; Tassara 2015). Por ello, el análisis se enriquece con entrevistas semiestructuradas, cuyas respuestas se incorporan al análisis para construir un hilo narrativo y argumental.<sup>5</sup>

### **a. Breve recorrido histórico por la institucionalidad de la cooperación**

Aunque en este artículo no se pretende profundizar en la historia de la formación institucional de la CID, es importante señalar algunas ideas e hitos. Estos se relacionan con cómo cada gobierno entiende lo internacional y también ilustran el rol de los agentes, tanto en los aspectos técnicos de su ejecución como en los aspectos políticos de su alcance. Por ello, han surgido tensiones que han caracterizado el desarrollo entre sus dos órganos rectores.

---

5 Un especial agradecimiento por sus aportes a quienes ayudaron a recabar información y a entender la institucionalidad de la cooperación desde sus orígenes: María Elisa Bernal (primera directora de la ACCI); Jorge Prieto (quien fue funcionario de la DECTI, de la ACCI, de Acción Social y de APC-Colombia); José Antonio Ocampo (quien desde distintos roles participó en su proceso como exdirector del DNP, exministro de Agricultura y de Hacienda, funcionario de las Naciones Unidas, docente e investigador) y Enrique Maruri (director de la Dirección de Cooperación en Cancillería, y primer director de oferta en APC-Colombia). También se agradece a quienes en el momento de la entrevista (2018-2020) ocupaban en Cancillería algún cargo ligado con asuntos de cooperación, Rosángela Correa; Santiago Jara, entre otros diplomáticos con los que se conversó de manera informal sobre el asunto. Y a los funcionarios de ese entonces en la APC-Colombia, Alejandra Mateus, Andrea Bernal, Ángela Ospina, Daniel Rodríguez, Felipe Valencia, Gloria Calderón, Carolina Hernández.

En la década de los sesenta, el país recibió sus primeros flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) provenientes de los Estados Unidos. Esto motivó la creación de la División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI) dentro del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esta dependencia manejaría los asuntos de cooperación hasta 1996, cuando se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) (Congreso de la República de Colombia, Ley 318 de 1996), adscrita al DNP.

No obstante, la Cancillería reclamó el manejo político, y por ello la ACCI quedó adscrita a la Cancillería, lo que generó las primeras tensiones entre lo técnico y lo político en cuanto al manejo de los asuntos de cooperación (conversación personal con Jorge Prieto 2018). Esta agencia se mantuvo hasta 2003, cuando se reasignan sus funciones al Departamento Administrativo de la Presidencia (Presidencia de la República, Decreto 1540 de 2003) y posteriormente se ordenó que funcionara en conjunto con la Cancillería (Presidencia de la República, Decreto 1942 de 2003). En esta nueva organización, se priorizan los factores políticos sobre los técnicos, lo cual mantiene las tensiones entre el DNP (manejo técnico) y la Cancillería (manejo político), en especial porque, según lo comparten algunos de los entrevistados que hicieron parte de este proceso, por directrices del Ejecutivo los asuntos de cooperación habrían de dirigirse al DAPRE, el cual durante los mandatos de Álvaro Uribe apoyó la búsqueda de recursos para la implementación de los acuerdos de paz adelantados con las Autodefensas Unidas de Colombia. Se deroga por ello la ACCI y se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Presidencia de la República, Decreto 2467 de 2005).

Esta última se mantuvo hasta que, en 2011, el presidente Juan Manuel Santos anuncia la creación de la APC-Colombia, y su estructura como parte de la Presidencia, lo que en parte explica el manejo político que se le da. En su lanzamiento, el presidente Santos destacó la importancia de contar con una agencia que respondiera a los intereses del país en política exterior, pero que, al mismo tiempo, complementara los “esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental. [La CID posiciona al país] como un actor internacional con peso específico que extiende sus manos para aportar al progreso de otros” (Santos 2012). En suma, este esfuerzo configura una estrategia dirigida a cambiar la identidad del país: de uno sumido en el conflicto armado a uno dispuesto a negociar la paz. En materia de cooperación, el esfuerzo se dirige a cambiar el rol del país, lo que habría de servir de prólogo para el inicio de las negociaciones de paz de 2016 (Ruiz Camacho y Ardila 2023).

Desde un enfoque constructivista, este marco explicativo permite entender los cambios que los agentes (individuos) generan en la estructura (instituciones).

En ese sentido, un segundo postulado constructivista se incorpora en esta parte del análisis: los agentes moldean la estructura e incluso determinan su comportamiento y su capacidad institucional para acomodarla a los intereses de los agentes (mandatarios), como ilustra la práctica de la CSS. La realidad, empero, es más compleja cuando se trata de poner en práctica iniciativas de CSS, puesto que participan otras instituciones del Estado cuya experticia, conocimiento y gestión requieren intervención.

Si bien el rol del Estado es más coyuntural que estructural, estas acciones requieren de una mayor y mejor coordinación interinstitucional en la que el rol de APC-Colombia es más relevante que el de la Cancillería, en algunos casos. A manera de ejemplo de esos otros actores, cabe mencionar al Ministerio de Defensa Nacional<sup>6</sup> (en temas de seguridad y convivencia), al Ministerio de Educación (intercambios estudiantiles), entre otras entidades como el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); organizaciones de otra naturaleza jurídica, como Profamilia; e, incluso, entidades subestatales del orden descentralizado, como la Dirección de Relaciones Internacionales de la ciudad de Bogotá (que comparte su experiencia de ciclovías a través de APC-Colombia), entre otros (APC-Colombia 2021). Esto conlleva darle un mayor alcance al vínculo entre política exterior y CSS, que pone en evidencia que, de alguna manera, la agenda exterior de los países se ha ampliado a otras instituciones que complementan la política exterior.

En ese sentido, para que la gestión de la CSS se lleve a cabo, se precisa de la participación de otras instancias del gobierno cuya experticia se difunde más allá de las fronteras, lo que amplía el alcance del concepto de política exterior. Desde esta perspectiva, la definición previa de política exterior se amplía al “conjunto de medidas adoptadas por los diferentes sectores del gobierno del Estado en relación con otras entidades que también actúan en la arena internacional” (Reynolds 1977, 58).

El papel de estos agentes debe considerarse en el análisis, ya que son importantes para llevar a cabo iniciativas de CSS. Esto requiere que los órganos rectores trabajen conjuntamente para que las iniciativas de CSS cumplan su objetivo. Algunas de estas prácticas, por ejemplo, están sistematizadas en el portafolio de oferta de CSS (APC-Colombia 2021, 2024). Además, presupone la agencia de

---

6 Debido a que uno de los temas en los que Colombia ha adquirido mayor experiencia es en materia de seguridad, el Decreto 4152 del 2011, art. 9, sobre la conformación del Consejo Directivo de APC-Colombia señala que este comprende cinco entidades: DAPRE, Ministerio de Relaciones Exteriores, DNP, Ministerio de Defensa Nacional y, se vinculan tres representantes designados por el presidente.

los órganos rectores en materia de cooperación por construir dinámicas de trabajo interinstitucionales, crear procesos e implementar acciones necesarias para favorecer el intercambio de prácticas, políticas e ideas.

Una primera conclusión derivada de esta primera parte es que la construcción de la CSS en Colombia es el resultado del interés de cada mandatario por incorporar el tema en su agenda política, lo que determina qué, cómo y con quién se coopera. En dicho proceso, los gobiernos transfieren ideas, prácticas y políticas que perciben exitosas a nivel interno (Ayllón Pino 2013; Bergamaschi y Soulé-Kohndou 2016; Marín y Ruiz 2017; Milani 2018).

En el caso de Colombia, el análisis muestra que el país ha utilizado la CSS en su política exterior. Esto explica por qué los factores políticos son más importantes que los técnicos, y por qué hay un cambio constante en las directrices que reflejan los intereses de los gobiernos de turno.

## 2. Contextos y roles

El segundo factor examina el rol del país en distintos contextos en los que la CSS se desarrolla para así analizar su vínculo con la política exterior. En ese sentido, desde el punto de vista del enfoque social constructivista, se debe conocer la forma en que otros perciben a un agente, pero también la identidad ideológica autocreada (Hurrell 2000). De ahí que el propósito de este apartado sea examinar el lugar que Colombia ocupa en materia de CSS en la región, su zona de influencia más próxima y en la que se han centrado principalmente sus intereses en materia de política exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2017, 2019, 2024).

Tal como se señaló en la introducción con la definición de Cox (1981), la política exterior es la expresión de los intereses de los Estados (gobiernos) y, en el caso de Colombia, esos intereses se materializan, en parte, a través de la CSS, en cuya práctica confluyen ideas, instituciones y capacidades materiales que el autor describe como categorías de fuerza que establecen una relación recíproca entre actores (en este caso, entre agentes de las estructuras organizacionales que, “en conjunto, influyen en el desarrollo de ideas y capacidades materiales” (Cox 1981, 137).

En el proceso de formación de la CSS en América Latina, las prácticas más comunes de difusión entre países han sido la emulación o el aprendizaje (Gilardi 2010, 2013), porque se adaptan mejor a los principios que guían la CSS y responden bien a relaciones bilaterales entre socios (Ayllón Pino 2013; Milani 2018; Ruiz-Camacho 2020).

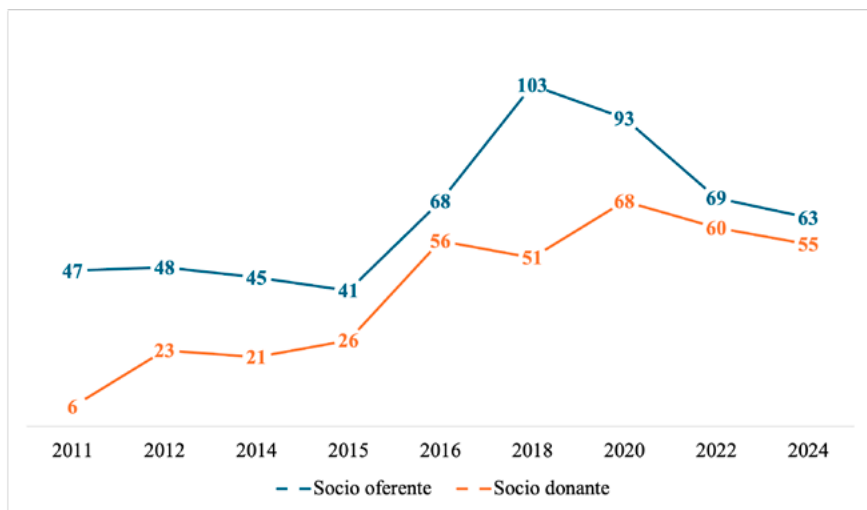
Para entender cómo actúan los gobiernos colombianos en cuanto a CSS entre 2011 y 2024, hay dos elementos clave: 1) diversificar la agenda temática

del país más allá de la seguridad; y 2) el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en mayo de 2020, así como la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por parte del gobierno de Estados Unidos en enero de 2025.

### a. El rol del agente en la estructura organizacional

En este subapartado se analizan dos variables: la primera es el rol que en materia de CSS desempeña el país; y la segunda, el lugar que el país ocupa en materia de CSS. En ambos casos, “los agentes no son simples procesadores de estructuras” (Kratochwil 2018, 99), sino que tienen la capacidad de moldear, cambiar y revisar la estructura; en suma, cada agente adopta un rol de acuerdo con el contexto de desarrollo de la cooperación, y de la idea que conciba sobre su rol en la cooperación. En el caso de Colombia, el rol es dual: actúa tanto de receptor como de donante, tal como se ilustra en el gráfico 1.

**Gráfico 1.** CSS bilateral de Colombia (2011-2024)



**Fuente:** elaboración propia a partir de informes sobre la cooperación Sur-Sur y triangular en Iberoamérica (Segib 2012, 2014, 2015, 2017, 2020, 2023, 2024).

Como se ha señalado, la práctica de la CSS es el resultado de cambios en los factores ideacionales de la CID (ideas, comportamientos, valores, principios). Habida cuenta de que la CID no produce grandes cambios materiales (jerarquías de poder, capacidades materiales y económicas), los factores ideacionales son preponderantes para el análisis, como explica el carácter discursivo y narrativo,

valores y principios, con los que se forma la CSS. Por tanto, entender cómo y por qué se forman las ideas que dan forma a una estructura organizacional (interna) en materia de CSS es crucial puesto que los agentes construyen su identidad y definen su rol a partir de las ideas (Hurd 2008; Tannenwald 2005; Tonra 2003).

En otras palabras, las determinan los intereses que, en materia de política exterior, se materializan mediante el proceso de difusión (Gilardi 2013) que se da a través de la CSS. En resumen, “las ideas motivan e inspiran, generan acuerdos, dedicación, oposición y compromisos” (Tonra 2003, 739). Así, las identidades y los intereses cambian a través del proceso de socialización o aprendizaje, lo que permite al agente tener un papel dentro de la estructura. En el estudio de la CSS colombiana, las ideas se conectan con procesos políticos e instituciones domésticas e internacionales (Tannenwald 2005, 13). En otras palabras, de acuerdo con la argumentación de Legro (2005), las ideas (mentales, simbólicas y organizativas) crean, organizan, reconstituyen o transforman las estructuras. En el caso de la CSS, las ideas motivan, fortalecen y generan nuevos comportamientos, agentes e identidades en función de las transformaciones por las que atraviesa la CID, lo que conlleva al uso de modalidades que, como la CSS, complementen los esfuerzos en pro del desarrollo, como el cumplimiento de metas globales —entre ellas, los mencionados ODS (Ruiz-Camacho 2023)—.

Por tanto, es preciso conocer qué ha entendido cada gobierno colombiano por CSS. De esta forma, se determina el grado de relacionamiento con los otros agentes, se priorizan las temáticas y se interpreta por qué el país actúa como lo hace en materia de política exterior en los cuatro mandatos presidenciales analizados: unas veces de manera planeada, y otras, solo como producto de viajes o visitas oficiales. Todo ello en los cuatro mandatos presidenciales analizados. La tabla 2 recoge las definiciones e ideas que cada gobierno ha construido alrededor de la CSS.

Así, por ejemplo, la directora general de APC-Colombia (nombrada en 2022), Eleonora Betancur, reafirma que, en la última década, el país “ha incidido notablemente en la agenda internacional, logrando posicionar la CSS como una manera eficaz de compartir experiencias exitosas en materia de desarrollo” (APC-Colombia 2023, 1), lo que muestra la autopercepción del rol que el país juega en la definición de lineamientos globales en materia de cooperación y desarrollo. Hay que insistir en que se trata de una autopercepción, pues si bien los países del Sur global han construido una identidad colectiva alrededor de la CSS, cada país se percibe de manera distinta, y no existen instrumentos cualitativos para determinar dicho rol. Desde el punto de vista conceptual, estos países comparten un mutuo entendimiento sobre cómo funciona el mundo y sobre el lugar que ocupan en él. Esta construcción tiene sus cimientos en unas normas e instituciones que conformaron la estructura en la que actúan (Ross 1997).

**Tabla 2.** Alcance de la CSS en materia de política exterior

Gobierno	Definición
<b>Juan Manuel Santos</b> (2010-2018)	“Es un instrumento privilegiado de la política exterior colombiana que se orienta en la generación de agendas positivas y en el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos de alto valor con países en desarrollo. Consiste en una cooperación basada en la horizontalidad, la solidaridad y el interés y beneficio mutuo, destinada a abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y a apoyar las principales prioridades de los países involucrados” (APC-Colombia 2013, 3).
<b>Iván Duque Márquez</b> (2018-2022)	“Para Colombia es un instrumento de la política exterior para la promoción de agendas positivas a través del intercambio, transferencia de conocimientos, buenas prácticas y experiencias entre países en desarrollo del Sur Global. La CSS permite la implementación de soluciones colaborativas a los desafíos del desarrollo que tienen los países, en línea con sus prioridades nacionales y locales de los países involucrados” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2022a).
<b>Gustavo Petro Urrego</b> (2022-2026)	“Es una modalidad de cooperación internacional entre países de nivel de desarrollo similar. La CSS se ejecuta mediante programas y proyectos de intercambio técnico entre expertos (públicos, privados, sociales, académicos), que comparten conocimientos, buenas prácticas, saberes y tecnología bajo principios de horizontalidad, solidaridad, flexibilidad y beneficio mutuo” (APC -Colombia 2023, 63).

**Fuente:** elaboración propia a partir de las fuentes citadas en el cuadro.

En cuanto al agente, entendido como “cualquier entidad que opere como actor en ese contexto” (Hurd 2008, 303), cada uno asume un rol dentro de la estructura, y así define el concepto de forma particular. Tonra (2003) sugiere entender el rol desde la concepción del “jugador” o del actor, porque “involucra juicio y habilidad, pero al mismo tiempo usando una noción de estructura dentro de la cual operan los roles” (Tonra 2003, 738). La aproximación de Holsti sobre el rol alude al comportamiento: es decir, a las decisiones y acciones que “abarca las actitudes, decisiones y acciones que los gobiernos toman para implementar sus propias concepciones de papeles nacionales o las prescripciones de rol que emanan de los mismos” (1970, 240). Por lo tanto, se usará este último concepto. Los roles se definen a partir de las capacidades del actor, de la información que tienen a la mano y de la definición de sus intereses.

En el caso que se estudia, los roles asumidos por Colombia en la práctica de la CSS se atribuyen en función de la idea de donante y de receptor, derivados no solo de rasgos económicos, sino de elementos sociales, culturales e históricos articulados en el plano político a través de la noción de socios para el desarrollo (Asamblea General de Naciones Unidas 2019).

En conclusión, lo que define e identifica el rol de Colombia en materia de CSS tiene que ver con que, aunque siempre es dual, los distintos gobiernos han priorizado el rol de socio oferente (donante). Esto va en línea con su participación como miembro de la OCDE, institución en la que desarrolla de manera progresiva capacidades en cooperación (OCDE 2021), como se ilustró en el gráfico 1.

## **b. Lugar que ocupa el agente en la estructura social**

En la introducción de este segundo apartado se señaló que este segundo factor sería abordado a partir del rol y del lugar que el agente (estatal) ocupa en la estructura social (externa). Para hacerlo, se incorpora un concepto que no es específico del constructivismo social: *potencia*. Sobre este concepto existe una extensa literatura, evidentemente heterogénea en cuanto a ideas y enfoques teóricos, en especial por su estrecha relación con la noción de *poder*, pero cuya aproximación es necesaria para el análisis.

Para no alejarse del enfoque constructivista, se eligen autores que se le aproximan: Destradi 2008; Flandes 2012; Hurrell 2000; Jordaan 2003; Morales Ruvalcaba 2020; Nolte 2006, 2010. Estos autores incorporan la aproximación de las capacidades inmateriales, lo cual permite identificar el grado de experticia que un país adquiere y cómo este amplía o mejora su relacionamiento con otros.

En concreto, el concepto de potencia permite estudiar el lugar que cada país ocupa, bien sea a nivel de región o de subregión, al recurrir a indicadores de tipo cuantitativo (población, índice de desarrollo, economía, AOD recibida, número de organismos regionales y multilaterales en los que participan) y cualitativos (posicionamiento de presencia global, el *World Power Index*, informes publicados por ministerios o secretarías de relaciones exteriores y agencias encargadas de la cooperación). Para entender cómo la CSS sirve a intereses de política exterior de los países que la practican —y en concreto de Colombia—, la tabla 3 recoge algunos datos con el propósito de observar tendencias ligadas al comportamiento del país en materia de política exterior. También se compara a Colombia con otros países de la región para concluir que, a pesar de los cambios ideológicos o de lineamientos políticos de un gobierno a otro, existe cierto grado de continuidad en el desempeño de su rol.

Tabla 3. Posicionamiento de países de Suramérica (2000-2016)

	Índice de capacidad inmaterial	Posición	Presencia económica	Posición	Presencia blanda	Posición	Socio oferente CSS	Posición	Socio receptor CSS	Posición
Argentina	0,693	2	52,04	2	56,24	2	532	2	85	8
Bolivia	0,420	9	4,16	9	3,14	9	3	10	318	1
Brasil	0,789	1	164,7	1	143,18	1	683	1	44	10
Chile	0,607	5	63,74	3	13,73	5	366	3	46	9
Colombia	0,617	4	31,9	5	14,39	4	262	4	167	5
Ecuador	0,510	7	9,96	7	6,96	6	68	7	229	2
Paraguay	0,407	10	3,94	10	2,79	10	8	9	214	3
Perú	0,544	6	20,84	6	6,52	7	37	8	179	4
Uruguay	0,491	8	6,92	8	5,19	8	70	6	114	7
Venezuela	0,639	3	35,08	4	19,8	3	128	5	135	6

Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados de: a) Índice de capacidades inmateriales Morales Ruvalcaba (2019); b) Índice de presencia global económica y presencia blanda del Real Instituto Elcano (2021); c) Análisis de CSS en el rol de socio oferente y de socio receptor obtenido de los informes sobre el estado de la CSS y la cooperación triangular en Iberoamérica (Segib 2011, 2012, 2014, 2015, 2017, 2020, 2023).

Según estos criterios, y a partir de la propuesta de Morales Ruvalcaba (2019) en el *World Power Index*, Colombia es una potencia subregional periférica que “tiene influencia política, social y económica en Estados geográficamente cercanos, no alcanza la formación de una identidad exclusiva, pero se adhiere a las identidades regionales” (2020, 12). En línea con lo anterior, el PND, en el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos (denominado “Prosperidad para todos”) formuló ocho pilares. Uno de ellos, denominado *buen gobierno*, incorpora, como uno de sus ejes articuladores, “dar relevancia a los asuntos internacionales”, para “articular al país hacia la prosperidad democrática” (DNP 2010, 21), entendida como una política para “lograr niveles de crecimiento y desarrollo económico, sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las distintas capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional” (DNP 2010, 27).

Así, este nuevo discurso enfocado en la prosperidad democrática define la cooperación internacional como un instrumento político para diversificar geográficamente. Esta transformación permitiría ampliar los socios hacia regiones con las que tradicionalmente no existía ningún relacionamiento y, por ende, fortalece el estatus de Colombia como PRMA.

Además, y en consonancia con la prioridad del gobierno nacional por alcanzar la paz por medio de negociaciones, y posteriormente lograr ayuda técnica y financiera para la implementación de lo acordado, se desarrollan estrategias de demanda de AOD y de oferta y demanda de CSS: se priorizan, en este último caso, las relaciones con “América Latina y el Caribe como escenario de interacción natural” (Holguín 2018, 2).

Adicionalmente, se confiere al discurso una narrativa en pro de la diversificación temática y geográfica, aspecto que se vuelve central en el discurso político tanto del presidente Santos como de su canciller Holguín. Se pone relieve la relación coconstitutiva entre política exterior y CSS para “fortalecer y diversificar la cooperación internacional, como país oferente y como país receptor” (DNP 2010, 672). Tomando otro ejemplo, y en la misma dirección, la ENCI 2023-2026 señala que la prioridad es desarrollar “una política exterior multilateral” (APC-Colombia 2023, 23), mediante la cual “aumentar la incidencia como país en procesos internacionales que apunten a la protección y provisión de bienes públicos regionales y globales” (APC-Colombia 2023, 23), para lo cual la cooperación le apunta a cuatro objetivos alineados con el “Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida”, resumidos en el cuadro 2.

En suma, hasta este punto se señala que los tres mandatarios buscaron alcanzar los mismos objetivos para desarrollar las relaciones internacionales del país a través de la CID: ampliar la agenda internacional, fomentar nuevas

relaciones y participar en procesos de toma de decisiones en los que la cooperación sigue siendo un instrumento clave.

## Conclusiones

Mediante la aplicación de la pauta de análisis genérica y no *ad hoc* al caso colombiano, se ha analizado la práctica de la CSS desde las relaciones internacionales y con un enfoque constructivista: se la inserta así en la implementación de la política exterior del país. La pauta se articula alrededor de conceptos como *rol*, *ideas* e *intereses*, y varios postulados que explican la relación coconstitutiva entre agente y estructura.

Es posible así establecer dos grandes tipos de conclusiones: las primeras están dedicadas al caso de estudio colombiano; y las segundas, algo más amplias, se refieren al uso de la pauta para otros casos y a la consideración de la CSS hoy en el marco de la CID.

En cuanto a las conclusiones del país caso de estudio, la investigación muestra —y coincide así con hallazgos previos sobre el tema— que la CSS ha sido y sigue siendo una práctica política autónoma, y que, bajo ciertos contextos, ha respondido a intereses de política exterior colombiana, definidos incluso por los mandatarios locales (Ruiz-Camacho 2018, 2020, 2022, 2023; Ruiz 2018).

Para elaborarla y gestionarla, desde los órganos rectores de los asuntos de cooperación, y en especial desde APC-Colombia, se identificaron capacidades locales e institucionales que se consideraron buenas prácticas y se insertaron en la agenda de política exterior. También se ha mostrado que, en su proceso de difusión, Colombia ha priorizado su rol como socio donante en todo el periodo analizado y en los gobiernos objeto de estudio.

Por último, el caso colombiano es coherente con la visión de la CSS en los países del Sur como un empeño no meramente técnico o instrumental, sino derivado de un proceso histórico progresivo que ha moldeado su comportamiento, ideas y preferencias normativas en las relaciones internacionales. Ello explica, para el caso colombiano y para el resto de países, un alto contenido ideológico en la narrativa usada: se identifica la CSS como un instrumento emancipatorio, revisionista y autónomo de las agendas de desarrollo y del relacionamiento entre iguales.

Sin embargo, frente a la gestión de la CSS, Colombia tiene dos grandes retos: por un lado, en cuanto a la medición, no es claro cómo evaluar su eficacia, su carácter cualitativo y, en ocasiones, improvisado, no permite evidenciar el impacto que tiene tanto en términos de desarrollo como en la política exterior del país; por otro lado, aunque la Cancillería y APC-Colombia articulan sus acciones a través de instrumentos como las comisiones mixtas para la identificación de

demanda y oferta, otros agentes intervienen en la definición de iniciativas que responden más a compromisos políticos, lo que genera desconexión entre la estrategia y los resultados.

En cuanto a conclusiones de tipo general, se establecen cuatro:

- Primero, a partir de insumos contextuales, analíticos y descriptivos basados en un enfoque constructivista, se propone un marco analítico-explicativo para estudiar la práctica de la CSS con base en los procesos de formación de ideas, identidades y estructuras (organizacionales y sociales), y concretamente la pauta analiza a partir de dos variables (estructura organizacional y contextos y roles) el proceso de formación de normas y prácticas en materia de CSS en un país, lo que muestra progresivamente la relación constitutiva entre agente-estructura a partir de la formación de ideas con fuerte incidencia en materia de política exterior.
- Segundo, el enfoque social constructivista elegido muestra gran capacidad explicativa, y no solo para temas de CID; por el contrario, permite entender la formación de la práctica de CSS como política pública en un país, rastrear su vínculo con la política exterior y explicar su origen, articulación institucional y funcionamiento.
- Tercero, la pauta permite comprender, en el marco de las relaciones internacionales —al aportar casos concretos, insumos para la comprensión de distintos fenómenos vinculados con las transformaciones del orden internacional en curso— los cambios particulares que, a nivel global y regional, afectan al Sur global. En especial porque, sin olvidar las particularidades idiosincráticas de cada agente (Estado), la pauta permite trabajos comparativos sobre CSS y política exterior al combinar el análisis de factores políticos (cómo se concibe y qué pretende), factores técnico-institucionales (cómo y quiénes la gestionan) y, también, factores económicos y materiales (costos directos e indirectos asociados a la gestión).
- Cuarto y final, ese enfoque comparativo puede resultar muy útil en el empeño de examinar de forma crítica los valores y premisas aducidos por la CSS. Menudea entre los estudiosos la percepción de que el resultado final de la CSS se parece al de la práctica de la cooperación clásica Norte-Sur: autonomía solo parcial como política pública y vinculación habitual a objetivos de política exterior, seguridad o intereses económicos o comerciales. El uso de la pauta para analizar otros casos de CSS permitirá validar o refutar la tesis de que la CSS se usa, al menos parcialmente y aprovechando el discurso del desarrollo,

para lograr objetivos de política exterior buscando un mayor o mejor posicionamiento internacional merced a la difusión de experticia en determinadas políticas públicas.

Dicho de otra forma, se responde a la pregunta de si el liderazgo que ejercen los individuos gubernamentales (agentes) en la implementación y la difusión de políticas y prácticas en el marco de la política exterior ha moldeado la estructura organizacional de la CSS, no solo en el caso colombiano, sino en el de otros países que recurren a la CSS en los últimos años, como Brasil, Chile o Uruguay.

De ser así, habría diversas evidencias de que, a través de esta modalidad de CID, los gobiernos buscan mejorar o cambiar sus políticas exteriores conforme a sus intereses cambiantes, mostrando también el carácter no autónomo de esta modalidad de cooperación internacional al desarrollo.

## Referencias

1. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. 2008. *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia [edición digital]. [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos\\_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf)
2. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia). 2013. *Lineamientos para la cooperación Sur-Sur en Colombia*. Bogotá: APC-Colombia [edición digital]. <https://www.mincit.gov.co/ministerio/planeacion/cooperacion-internacional-beecas/lineamientos-de-la-cooperacion-internacional/lineamientos.aspx>
3. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia). 2015. “Hoja de ruta de la cooperación internacional 2015-2018”. *APC-Colombia*. [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/hdr\\_vertical-baja.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/hdr_vertical-baja.pdf)
4. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia). 2020. *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional ENCI 2019-2022*. <https://apccolombia.gov.co/sites/default/files/ENCI-2019-2022-FINAL.pdf>
5. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia). 2021. *Portafolio de oferta de cooperación internacional de Colombia*. Bogotá: APC-Colombia.
6. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia). 2023. *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia (ENCI) 2023-2026*. Bogotá: APC-Colombia [edición digital]. [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2023-11/ENCI\\_2023.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2023-11/ENCI_2023.pdf)
7. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia). 2024. *Portafolio de oferta de cooperación internacional de Colombia*. Bogotá: APC-Colombia [edición digital]. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2025-05/Portafolio%20General%20Oferta%20-%20ES.pdf>

8. Ardila, Martha. 2020. “La diplomacia intermestica y multinivel colombiana: dependencia, pragmatismo e ideologización”. *Latin American Journal of International Affairs* 10 (1): 113-130. <https://www.lajia.net/lajia/article/view/111>
9. Asamblea General de Naciones Unidas. 2019. “Informe de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur”. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas [edición digital]. <https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2019/07/N1920952.pdf>
10. Ayllón Pino, Bruno. 2013. “El debate sobre la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la cooperación Sur-Sur en el caso latinoamericano”. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento* 1 (1): 126-142. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-398437>
11. Bergamaschi, Isaline y Folashadé Soulé-Kohndou. 2016. “Los emergentes del sur ante la gobernanza mundial de la ayuda al desarrollo: estrategias reformadoras, rivalidades y tentativas”. *Foro Internacional* 56 (1): 82-119. <https://doi.org/10.24201/fi.v56i1.2307>
12. Camelo, Jenny y Juan David Mambuscay. 2019. “El laboratorio de la cooperación internacional al desarrollo en Colombia. Estudio de caso”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 6 (1): 5-26. <https://doi.org/10.21500/23825014.3945>
13. Congreso de la República de Colombia. 1996. “Ley 318 de 1996, por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional”. *Diario Oficial* 42 884, 24 de septiembre. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37868>
14. Cox, Robert W. 1981. “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium: Journal of International Studies* 10 (2): 126-155. <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>
15. Dados, Nour y Raewyn Conell. 2012. “The Global South”. *Contexts* 11 (1): 12-13. <https://doi.org/10.1177/1536504212436479>
16. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2010. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/prosperidad-para-todos-2010-2014-juan-manuel-santos.aspx>
17. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2014. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Tomo I*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia [edición digital]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
18. Destradi, Sandra. 2008. “GIGA Research Programme: Violence, Power and Security. Empire, Hegemony, and Leadership: Developing a Research Framework for the Study of Regional Powers”. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA) [edición digital]. <https://www.files.ethz.ch/isn/57203/wp79.pdf>
19. Fletes, Daniel. 2012. “Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar”. En *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?*, editado por Eduardo Posada Buelvas, Stefan Jost y Daniel Fletes, 25-48. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

20. Gardini, Gian Luca. 2015. "Towards Modular Regionalism: The Proliferation of Latin American Cooperation". *Revista Brasileira de Política Internacional* 58 (1): 210-229. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500111>
21. Gilardi, Fabrizio. 2010. "Who Learns from What in Policy Diffusion Processes?" *American Journal of Political Science* 54 (3): 650-666. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00452.x>
22. Gilardi, Fabrizio. 2013. "Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies". En *Handbook of International Relations*, editado por Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons, 453-477. Londres: SAGE Publications.
23. Guáqueta, Alexandra. 1995. "La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior". *Colombia Internacional* 30: 3-15. <https://doi.org/10.7440/colombiaint30.1995.00>
24. Henao, Juanita. 1991. *La cooperación internacional al desarrollo en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).
25. Holguín, María Ángela. 2018. *Balance de Gestión 2010-2018. Ministra de Relaciones Exteriores*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia [edición digital]. <https://www.cancilleria.gov.co/ministry/planeacion/informe-empalme>
26. Holsti, Kalevi J. 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy". *International Studies Quarterly* 14 (3): 233-309. <https://doi.org/10.2307/3013584>
27. Hönke, Jana, Eric Cezne y Yifan Yang. 2022. "Liminaly Positioned in the South: Reinterpreting Brazilian and Chinese Relations with Africa". *Global Society* 37 (2): 1197-1224. <https://doi.org/10.1080/13600826.2022.2094222>
28. Hudson, Valerie. 2014. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield.
29. Hurd, Ian. 2008. "Constructivism". En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, 298-316. Oxford: Oxford University Press.
30. Hurd, Ian. 2011. *International Organizations: Politics, Law, Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
31. Hurrell, Andrew. 2000. "Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions". En *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, editado por Andrew Hurrell, Andrew F. Cooper, Guadalupe González González y Ricardo Ubiraci Sennes, 1-11. Washington: Latin American Program Working Papers; The Woodrow Wilson International Center [edición digital]. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/15011.PDF>
32. Jackson, Robert y George Sørensen. 2018. "Constructivismo social". En *Introdução às Relações Internacionais*, editado por Robert H. Jackson, Georg Sørensen, Barbara Duarte y Arthur Ituassu, 289-320. Río de Janeiro: Zahar.
33. Jordaan, Eduard. 2003. "The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing Between Emerging and Traditional Middle Powers". *Politikon* 30 (1): 165-181. <https://doi.org/10.1080/0258934032000147282>
34. Katzenstein, Peter. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press.
35. Kratochwil, Friedrich. 2018. "Constructivismo: qué (no) es y su importancia". En *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, editado por Donatella Della Porta y Michael Keating, 93-110. Madrid: Ediciones Akal.
36. Lancaster, Carol. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

37. Legro, Jeffrey. 2005. *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order*. Ithaca: Cornell University Press.
38. Lumsdaine, David Halloran. 1993. *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press.
39. Marín, Erli Margarita y Paula Ximena Ruiz. 2017. *Cooperación y academia: una relación pendiente en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
40. Mawdsley, Emma. 2012. "The Changing Geographies of Foreign Aid and Development Cooperation: Contributions from Gift Theory". *Transactions of the Institute of British Geographers* 37: 256-272. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2011.00467.x>
41. Milani, Carlos. 2018. *Solidariedade e Interesse. Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Appris Editora.
42. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2017. *Plan de Acción Institucional. Informe Cumplimiento 2016*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia/ Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo Organizacional, 30 de enero. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2017/informe\\_plan\\_de\\_accion\\_2016.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2017/informe_plan_de_accion_2016.pdf)
43. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2019. *Plan Estratégico Institucional 2019-2022. Diplomacia para la legalidad el emprendimiento y la equidad*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia [edición digital]. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/plan\\_estrategico\\_institucional\\_2019-2022\\_2.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/plan_estrategico_institucional_2019-2022_2.pdf)
44. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2022a. "Cooperación Sur-Sur y triangular". *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia*, s.f. <https://www.cancilleria.gov.co/cooperacion-internacional/cooperacion-sur-sur>
45. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2022b. "Procedimiento para la realización de Comisiones Mixtas". *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia*, s.f. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Anexo%20%20-%20INFOGRAFIA%20COMIXTAS%20\(1\).pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Anexo%20%20-%20INFOGRAFIA%20COMIXTAS%20(1).pdf)
46. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2024. *Plan Estratégico Institucional 2023-2026*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia [edición digital]. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2024/2024-01-31%20Plan%20Estrate%CC%81gico%20Institucional%202023-2026%20versio%CC%81n%201.pdf>
47. Molano-Rojas, Andrés y Federmán Rodríguez, eds. 2023. *Bitácora de política exterior colombiana*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
48. Morales Ruvalcaba, Daniel. 2019. "Database WPI". *World Power Index*. <https://www.worldpowerindex.com/wpi-database/>
49. Morales Ruvalcaba, Daniel. 2020. "The Distribution of Power in the Periphery: An Approach with the World Power Index". *Cambridge Review of International Affairs* 36 (2): 260-295. <https://doi.org/10.1080/09557571.2020.1854178>
50. Nolte, Detlef. 2006. "Working Paper GIGA n.º 30. Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis". German Institute of Global and Area Studies (GIGA) [edición digital]. [https://pure.giga-hamburg.de/ws/files/21261254/wp30\\_nolte.pdf](https://pure.giga-hamburg.de/ws/files/21261254/wp30_nolte.pdf)

51. Nolte, Detlef. 2010. "How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics". *Review of International Studies* 36 (4): 881-901. <https://doi.org/10.1017/S026021051000135X>
52. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2021. "Interactive summary charts by aid (ODA) recipients - Colombia". *Aid at a glance charts* (blog). [https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display\\_count=no&:showVizHome=no#1](https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no&:showVizHome=no#1)
53. Pastrana Buelvas, Eduardo, Fabricio Cabrera Ortiz y Julia Sandner, eds. 2023. *Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: construyendo resiliencia*. Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS).
54. Presidencia de la República. 2003. "Decreto 1540, por el cual se reasigna una función del Ministerio de Relaciones Exteriores al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se adscribe la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional a este Departamento". *Diario Oficial* 45 213, junio 9. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69116>
55. Presidencia de la República. 2003. "Decreto 1942, por el cual se asignan unas funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República". *Diario Oficial* 45 252, 11 de julio. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69117>
56. Presidencia de la República. 2005. "Decreto 2467, por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones". *Diario Oficial* 45 976, julio 19. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17167>
57. Presidencia de la República. 2011. "Decreto 4152, por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional - Acción Social y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC- Colombia". *Diario Oficial* 48 242, 3 de noviembre. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44688>
58. Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization* 42 (3): 427-460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
59. Ramírez, Socorro. 2005. "Encrucijadas de la cooperación internacional en Colombia". En *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, editado por Martha Ardila, Diego Cardona y Socorro Ramírez, 301-341. Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
60. Real Instituto Elcano. 2021. "Índice Elcano de Presencia Global". *Índice Elcano. Ficha país, Colombia* (blog). <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es?years=2021>
61. Reus-Smit, Christian. 2009. "Constructivism". En *Theories of International Relations*, editado por Scott Burchill, Andrew Linklater, Richard Devetak, Jack Donnelly, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit y Jacqui True, 188-212. Nueva York: Palgrave Macmillan.
62. Reynolds, Philip Alan. 1977. *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
63. Rojas, Diana. 2019. "La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones". *OASIS* 29: 7-27. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.o2>

64. Ross, Marc Howard. 1997. "Culture and Identity in Comparative Political Analysis". En *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, editado por Mark Lichbach y Alan Zuckerman, 39-70. Cambridge: Cambridge University Press.
65. Ruiz, Paula. 2018. "La agenda de la cooperación internacional al desarrollo en Colombia (2010-2018)". En *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia*, editado por Carlos Soto, 173-191. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
66. Ruiz Camacho, Paula Ximena. 2018. "La cooperación sur-sur de Brasil y Colombia: entre la política exterior y el desarrollo". *Papel Político* 23 (1): 209-248. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.pap023-1.ccep>
67. Ruiz-Camacho, Paula Ximena. 2020. "La gobernanza regional de la cooperación Sur-Sur en América Latina". *Relaciones Internacionales* 44: 87-105. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.005>
68. Ruiz-Camacho, Paula. 2022. "La cooperación Sur-Sur en América Latina como mecanismo de integración: Mercosur y Alianza del Pacífico". En *Mercosur en el nuevo escenario latinoamericano*, editado por Alberto Hurtado y Roberto Mirabelli, 13-31. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603750>
69. Ruiz-Camacho, Paula Ximena. 2023. "Agenda 2030 y el rol de la Cooperación Sur-Sur en América Latina". En *América Latina en el interregno: política, economía e inserción internacional*, editado por José Antonio Sanahuja y Pablo Stefanoni, 111-123. Madrid: Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/informe-anual-2023-2024-america-latina-en-el-interregno-politica-economia-e-insercion-internacional/>
70. Ruiz Camacho, Paula y Martha Ardila. 2023. "Juan Manuel Santos: Diplomacy for Peace (2010-2018)". En *Latin American Thinkers of Peace*, editado por Roberto Domínguez y Andrea Oelsner, 125-148. Cham: Palgrave Macmillan.
71. Santos, Juan Manuel. 2012. "Presentación de la Agencia de Cooperación Internacional de Colombia". Publicado por la Presidencia de la República, 25 de enero del 212, *YouTube*, 24:02. <https://www.youtube.com/watch?v=2cSiGovcmUA&t=455s>
72. Secretaría General Iberoamericana (Segib). 2011. *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, 2011. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (Segib) [edición digital]. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>
73. Secretaría General Iberoamericana (Segib). 2012. *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (Segib) [edición digital]. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe-Sur-Sur-2012.pdf>
74. Secretaría General Iberoamericana (Segib). 2014. *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (Segib) [edición digital]. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe%20de%20la%20Cooperacion%20Sur-Sur%20en%20Iberoamerica%202013-2014.pdf>
75. Secretaría General Iberoamericana (Segib). 2015. *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (Segib) [edición digital]. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/INFORME-COOPERACION-SUR-SUR-2015-ESPA--OL-NUEVO.pdf>

76. Secretaría General Iberoamericana (Segib). 2017. *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (Segib) [edición digital]. [https://www.segib.org/wp-content/uploads/informe\\_espagnol\\_2017\\_web.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/informe_espagnol_2017_web.pdf)
77. Secretaría General Iberoamericana (Segib). 2020. *Informe de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (Segib) [edición digital]. <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2019>
78. Secretaría General Iberoamericana (Segib). 2023. *Informe de la cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (Segib) [edición digital]. [https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo\\_ES.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo_ES.pdf)
79. Secretaría General Iberoamericana (Segib). 2024. *Informe de la cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2024*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (Segib) [edición digital]. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/15-INFORME-SUR-SUR.pdf>
80. Tannenwald, Nina. 2005. "Ideas and Explanation: Advancing the Theoretical Agenda". *Journal of Cold War Studies* 7 (2): 13-42. <https://doi.org/10.1162/1520397053630619>
81. Tassara, Carlo. 2015. "South-South Cooperation between Emerging Countries: The examples of Colombia". En *Institutional Architecture and Development Cooperation Responses from Emerging Powers*, editado por Elizabeth Sidiropoulos, Jorge Pérez, Sachin Chaturvedi y Thomas Fues, 115-137. Johannesburg: South African Institute of International Affairs (SAIIA).
82. Tickner, Arlene y Karen Smith. 2020. *International Relations from the Global South*. Abingdon: Routledge.
83. Tonra, Ben. 2003. "Constructing the CFSP: The Utility of a Cognitive Approach". *Journal of Common Market Studies* 41 (4): 731-756. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00443>
84. Vargas-Alzate, Luis Fernando. 2020. "El estudio de la política exterior, a propósito del nacimiento de la disciplina de las Relaciones Internacionales". En *Perspectivas de las relaciones internacionales a 100 años del Tratado de Versalles de 1919*, editado por Pedro Piedrahita Bustamante, 19-55. Medellín: Sello Editorial de la Universidad de Medellín.
85. Wendt, Alexander. 1987. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory". *International Organization* 41 (3): 335-370. <https://doi.org/10.1017/S002081830002751X>
86. Wight, Colin. 2006. *Agents, Structures and International Relations. Politics as Ontology*. Cambridge: Cambridge University Press.



**Paula Ruiz-Camacho** es doctora en Estudios Políticos y Ciencias con enfoque en Relaciones Internacionales por la Universidad Externado de Colombia y la Universidad de São Paulo (Brasil). Magíster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (España). Docente en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Sus

investigaciones tratan sobre la gobernanza global. Últimas publicaciones: “Juan Manuel Santos: Diplomacy for Peace (2010–2018)” (en coautoría), en *Latin American Thinkers of Peace, Global Political Thinkers*, editado por Roberto Domínguez y Andrea Oelsner, 125-148, (Cham: Palgrave Macmillan, 2023), [https://doi.org/10.1007/978-3-031-36107-4\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-031-36107-4_7); y “La cooperación Sur-Sur en América Latina como mecanismo de integración: Mercosur y Alianza del Pacífico (2022)”, en *Mercosur en el nuevo escenario latinoamericano*, editado por Alberto José Hurtado Briceño y Roberto Javier Mirabelli, 13-40, (Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2022), <https://doi.org/10.16925/9789587603750>.  
✉ paula.ruiz@uexternado.edu.co \* <https://orcid.org/0000-0002-6848-9936>

**Rafael Grasa Hernández** es Ph.D. en Filosofía por la Universitat de Barcelona (España). Profesor titular de Relaciones Internacionales de Universitat Autònoma de Barcelona (España). Sus investigaciones tratan sobre desarrollo sostenible, geopolítica global y seguridad. Últimas publicaciones: “¿Más armas para más paz?” (en coautoría), *El Ciervo* 806: 8-15, 2024; y “El mito de la seguridad colectiva y la reforma del Consejo de Seguridad”, *CIDOB report* 12: 25-31, 2024. ✉ rafael.grasa@uab.cat \* <https://orcid.org/0000-0002-4385-7915>