

La adhesión de Colombia a la OCDE como una estrategia de inserción en un contexto desfavorable

Luis Fernando Vargas-Alzate*

RESUMEN

Este trabajo se circunscribe en el estudio de la política exterior de Colombia, mientras propone armonizar algunos elementos de su análisis con una aproximación a la política y las relaciones internacionales del mismo Estado. A partir del marco analítico de los regímenes internacionales, el trabajo ofrece, en su primera parte, una aproximación a su estudio para luego avanzar hacia un recorrido por el proceso que antecedió la adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Oce). Posterior a ello, analiza cómo la decisión de adherirse a la Oede es una estrategia de política exterior del gobierno nacional y, finalmente, despliega una evaluación preliminar de lo que ha sido el

proceso de adaptación institucional a la membresía adquirida y su impacto en la sociedad colombiana.

En términos metodológicos, la obra absorbe de fuentes primarias lo relativo al contenido del proceso decisional adelantado, tanto por el gobierno nacional como por la Organización, mientras acude a otra diversidad de fuentes para argumentar la existencia de una estrategia de política exterior implementada en un contexto difícil, agravado con la pandemia de la Covid-19.

Dado lo anterior, el trabajo pone en discusión, en materia de retos, la pertinencia de haber logrado la membresía y haber dilatado su formalización hasta el punto de coincidir con las dificultades generadas por dicha pandemia. En tal dirección, la evaluación de los

* PhD en estudios políticos. Profesor asociado y jefe del Departamento de Negocios Internacionales de la Universidad EAFIT, Medellín (Colombia). Presidente de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales, RedIntercol, 2018-2022. Miembro del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales (A1) e investigador asociado del Sistema Nacional de Investigadores de Minciencias. [lvargas3@eafit.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-9628-6263].

Recibido: 7 de junio de 2021 / Modificado: 9 de agosto de 2021 / Aceptado: 19 de agosto de 2021

Para citar este artículo:

Vargas-Alzate, L. F. (2022). La adhesión de Colombia a la Oede como una estrategia de inserción en un contexto desfavorable. *OASIS*, 35, pp. 123-143

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.07>

primeros años de participación del país en el foro global conduce a una percepción de inutilidad de la membresía; incluso, a pesar que la realidad conlleva a mayores complejidades que la expuesta.

Palabras clave: Regímenes internacionales, Oede, política exterior, Colombia.

Colombia's accession to the OECD as a strategy for insertion in an unfavorable context

ABSTRACT

This paper concerns the study of Colombian foreign policy. Specifically, it applies foreign policy analysis (FPA) methods to the study of Colombian international politics and international relations. Embarking from the analytical framework of International Regimes, the work describes a specific approach to their study, and thereafter traces the process that preceded Colombia's accession to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). It analyzes how the decision to join the OECD is best understood as a foreign policy strategy on the part of the national government. The paper also offers a preliminary evaluation of the process of institutional adaptation accompanying OECD membership and its impact on Colombian society.

The article is based on the analysis of primary sources related to the decision-making process carried out by both the national government and the OECD. Additionally, it uses a variety of other sources to illuminate a foreign policy strategy implemented in a complicated international

context, one only made more difficult by the onset of the Covid-19 pandemic.

In this manner, the paper discusses the challenges and importance of OECD membership, including the delay of its formalization to the point of coinciding with the Covid-19 pandemic. Such unfortunate timing has likely contributed to the perception among many Colombians, of the fruitlessness of membership. While indeed complex and challenging, the paper seeks to present the situation of Colombian membership in more nuanced light.

Key words: International regimes, OECD, foreign policy, Colombia.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se circunscribe en el estudio de la política exterior de Colombia, mientras propone armonizar algunos elementos de su análisis con una aproximación a la política y las relaciones internacionales del mismo Estado. Al identificar que la decisión de adherir a Colombia a la Oede obedece a una estrategia deliberada de política exterior, el autor realiza una lectura vinculante entre aspectos de las relaciones internacionales del país y una de las estrategias de inserción internacional más reconocidas de su gobierno. Para llevar a cabo dicha labor, el autor establece conexidad entre la aproximación de los regímenes internacionales y la política exterior de la administración Santos, equilibrando el vínculo entre diversos procesos de política doméstica. A lo largo del texto, existe un desarrollo metodológico cualitativo, descriptivo y analítico, fundamentado en diversas fuentes de información.

En la sección inicial, el artículo desarrolla los elementos esenciales a la comprensión de los regímenes internacionales, destacando la preponderancia de los postulados expuestos por Stephen Krasner (1982). Posteriormente presenta una sección en la que se relaciona a la Oede con el concepto y explica su funcionamiento y estructura, a partir de los supuestos de dicha aproximación. En tercer lugar, el texto se enfoca en sustentar la decisión colombiana de adherirse a la Organización, como parte de la estrategia de política exterior de la administración Santos, mientras ofrece explicaciones sobre la concordancia de los principios y valores nacionales identificables con los de la organización internacional.

Finalmente, en un apartado de dos secciones, el autor precisa las condiciones en las que se encuentra el estado de la membresía colombiana en la Oede, mientras analiza la situación actual del país, a partir de los reportes y diagnósticos de la misma Organización. La sección concluyente sirve de referente para determinar los resultados de aplicar esta estrategia de política exterior en Colombia, mientras se abren posibilidades de mirar en prospectiva la participación del país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

DE LA DIVERSIDAD INTERPRETATIVA A LA RIGIDEZ NORMATIVA

Desde que se dio inicio a los debates originadores del cuerpo teórico de la disciplina de las relaciones internacionales (RR. II.), hubo discusiones en torno a la validez que el derecho internacional y la historia diplomática debían ofrecer para que las RR. II. se consolidaran disciplinariamente¹. Así, fue necesario superar la discusión clásica, primero, entre realistas y liberales, y lo relativo a la introducción del método científico, después, para que en los años 60 se empezara a perfilar una perspectiva, de base normativa, que permitiera ofrecer explicaciones más sólidas relativas a los posibles sistemas diferentes al estatal westfaliano.

El origen de los regímenes internacionales como una perspectiva explicativa se remonta a la época en que se debatía sobre la integración regional desde diversos ámbitos. Desde mediados de los 70, Ruggie (1975) se ocupó de su comprensión y análisis². El problema fundamental giró en torno a la gobernanza, que había sido abandonada como enfoque institucionalista, y que se definía como simple resultado de las acciones de las organizaciones.

Así, sostiene el mismo Ruggie (2009), se les otorgó un papel más significativo, esta vez

¹ En las primeras décadas de avance disciplinar estuvo siempre presente el debate entre los defensores de la naciente disciplina autónoma y los académicos que se mantenían tras la línea de la historia diplomática, de un lado, o del derecho internacional, del otro. Esto puede ampliarse en Del Arenal (1981), Pereira (1992) y Calduch (1993), entre otros trabajos que abordan tales discusiones. Fue un asunto que se hizo más notorio en España y América Latina.

² La primera definición de un régimen internacional fue la que planteó Ruggie en 1975 (p. 570): “Un conjunto de mutuas expectativas, normas, regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros que han sido aceptados por un grupo de Estados”.

ya como “agentes activos de expansión de tareas y creación de externalidades”, y no como simples recipientes pasivos de nuevos compromisos. Young (1999) lo reafirma, cuando precisa la temporalidad del origen mientras enfatiza su surgimiento como respuesta al desafío intelectual que planteó el estudio de los dilemas sociales o los problemas de acción colectiva, pero también como respuesta al reto político asociado con una relativa disminución de la capacidad estadounidense como actor dominante en la sociedad internacional.

La reflexión sobre los regímenes internacionales avanzó cuando se atacó a las teorías de la integración, dado que estas defendieron el hecho de alcanzar el ideal de la supranacionalidad como meta final, y más bien se propuso lo que Koehane y Nye habían defendido desde 1972, de vislumbrar en las organizaciones internacionales (OI) la opción de foros de interlocución y canales para la creación conjunta de coaliciones y políticas de corte transgubernamental.

Tal ejercicio llevó, como lo sugiere Ruggie (2009), a desdeñar la supuesta relación entre gobernanza internacional e instituciones globales, poniendo en una relativa crisis a la primera y que produjo un vacío, evidenciado en el desarrollo de múltiples estudios sobre las OI sin respaldo conceptual. Incluso Young (1999) planteó este episodio como un tiempo de “gobernanza sin gobierno”, en el que el fracaso para la generación de un gobierno central, no necesariamente fue visto como causa de preocupación entre quienes abordaban los problemas relativos a la gobernanza global.

El momento crítico se explicó luego de constatar que, distinto al abordaje propuesto

en gran parte de los estudios sobre OI, el ejercicio de la gobernanza internacional era mucho más amplio que la labor ejercida por estas. Además, se presentó este episodio como el ideal para que se diera la aparición de la teoría de los regímenes internacionales, subsanando el descrédito que acompañó a la gobernanza, por lo que “los regímenes internacionales se usaron para expresar tanto los parámetros como los perímetros” de la misma (Ruggie, 2009, p. 176).

Para los años 80 el análisis de los regímenes internacionales llegó a ser, en palabras de Hasenclever *et al.* (1999), “una próspera industria dentro de la disciplina de las relaciones internacionales”. Durante los 90 y comienzos del presente siglo se dio un cambio en la tendencia, pues al no ser un asunto novedoso, la polémica en torno al mismo disminuyó. Sin embargo, esto no significó pérdida de interés. De acuerdo con Hasenclever *et al.* (1999, p. 501):

(...) el hecho de que el concepto de régimen no sea ya objeto de acaloradas controversias académicas debe interpretarse como un indicio de que el estudio de los regímenes internacionales (...) ha madurado y se ha convertido en un campo, firmemente asentado, de las relaciones internacionales.

En esencia, lo que se pretendió demostrar con el estudio de los regímenes internacionales era que las instituciones se hacían necesarias para el funcionamiento de cualquier teoría política. A la vez que se demostró el interés por la comprensión del orden económico internacional que sucedería al rol dominante demostrado por Estados Unidos, pero que estaba cerca de modificarse (Young, 1999).

Ya expuesto el contexto en el que surgió el concepto de los regímenes internacionales y algunas de sus características más sobresalientes, se sugiere adentrarse al mismo, con objeto de tenerlo como herramienta básica para el análisis del tema central de estudio. Así, los

Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations (Krasner, 1982, p. 186).

Detalladamente, los principios son entendidos como creencias de hecho, causación y rectitud; las normas como estándares de comportamiento, definidos en términos de derechos y obligaciones; las reglas se visualizan como prescripciones específicas y proscripciones para la acción; y los procedimientos de toma de decisiones se comprenden como prácticas prevalentes para elaborar e implementar decisiones colectivas. Esto, en su orden, mantiene una estructura jerárquica que Ruggie (2009, p. 188) ejemplifica demostrando cómo el régimen más clásico de la posguerra, el Gatt³, se pudo confeccionar.

Keohane (1989) precisa que los regímenes internacionales constituyen una clase primordial de instituciones internacionales. Hasenclever *et al.* (1999, p. 499), por su parte, defienden la idea de entender en ellos, a unos “órdenes internacionales parciales, creados *ex profeso* (...) cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito

de las prácticas unilaterales”. Young (1982) ha insistido en sus diversos escritos en la necesidad de entender que los regímenes son instituciones sociales que gobiernan las acciones de aquellos interesados en actividades específicas.

En realidad, existen diversas definiciones sobre lo que un régimen puede significar. El acercamiento a la literatura muestra una divergencia entre lo que precisan estudiar los diversos académicos cuando optan por acercarse a los regímenes internacionales. Sin embargo, la definición propuesta por Krasner (1982) logró encapsular, de manera efectiva, la complejidad del fenómeno. De acuerdo con Little (2014), su enunciación revela que un régimen es mucho más que un conjunto de reglas, mientras presupone un alto nivel de institucionalización. Sin embargo, Levy *et al.* (1995) resaltan la falta de consenso para aceptar tal definición:

In fact, the regime concept, as used by adepts of this approach, has never been clearly defined... Definitions of the concept cover a mixed bag of subjects reflecting different meanings (de Senarclens, 1993: 456). In a generally balanced rejoinder, Helen Milner concedes that ‘Defining a regime remains a difficult task; one could say that despite the consensus definition proposed by Krasner a decade ago, the concept is still essentially contested’ (Milner, 1993: 493-4). Given this background, it is important to tackle the definitional issue directly (Levy *et al.*, 1995, p. 270).

A pesar de las dificultades para determinar una definición de lo que los regímenes internacio-

³ Sigla de *General Agreement on Tariffs and Trade*, posterior Organización Mundial del Comercio (OMC).

nales son, este artículo apunta a la construcción de Krasner (1982) como la más adecuada de las conceptualizaciones; por tanto, se circunscribe a ella⁴. No obstante, debe señalarse acá que, además de lo antes expresado, los críticos de la definición que ofrece Krasner (1982) se refieren, de un lado, a la dificultad de diferenciar los cuatro componentes que constituyen a los regímenes. De otro lado, precisan que tal definición estándar es vaga, porque no resuelve las diferencias entre quienes estudian los regímenes internacionales en relación con el amplio universo de casos de estudio (Kratochwil, 1989). Así, el debate sobre las consideraciones que se tienen para estudiar temas como las OI, la gobernanza global y los regímenes mismos sigue sin tener un punto final. En la sección posterior, el artículo se ocupa de una caracterización de la Oede como régimen internacional.

APROXIMACIÓN A LA OCDE COMO UN RÉGIMEN INTERNACIONAL

Una vez hecho ese acercamiento preliminar al estudio de los regímenes internacionales, cabe preguntarse si la Oede cumple con ello. Para tal efecto, es oportuno dedicar algunas líneas a la contextualización mientras se realiza el abordaje desde esa aproximación. La Oede ha sido objeto de estudio de diversos académicos que han procurado transmitir la naturaleza de sus funciones y los medios empleados para el logro de sus objetivos. Incluso se ha intentado

hacer lectura de su estructura y funcionamiento, aplicando la perspectiva de los regímenes internacionales (Sogge, 2009).

En el difícil contexto de posguerra, urgía pensar en propuestas que involucraran a los Estados parte del sistema, en proyectos conjuntos, de carácter liberal, que pudieran contrarrestar los elevados niveles de conflictividad (Frasson-Quenoz, 2015). Así, de manera novedosa, se trató de vincular el concepto de desarrollo con el de progreso. Esto, incluso, sin tener completa claridad de que la esencia del progreso implicaba “dar pasos hacia adelante”. Es una situación que se expone en un párrafo de la introducción del texto de Nisbet (1991, p. 23):

La idea de progreso sostiene que la humanidad ha avanzado en el pasado [...]. El paso de lo inferior a lo superior es entendido como un hecho tan real y cierto como cualquier ley de la naturaleza [...]. Pero la creencia en el progreso no siempre ha producido un impulso hacia adelante. La fe en el progreso de la humanidad ha convivido y convive con otras creencias repugnantes. Gobineau y Madison Grant creían que el progreso era posible pero que su base radicaba en determinada raza (1980, pp. 19 y 24).

A partir de esa reflexión, imbuida por todo lo que representaba la implantación del modelo soviético, cobró fuerza la propuesta analítica de Rostow (1960), sobre las etapas del crecimiento económico. De acuerdo con Slater (2011),

⁴ Young (1989) también considera que la definición de Krasner puede ser entendida con cierta debilidad, dado que no expresa el vínculo directo con las instituciones sociales, como él lo defiende.

su obra se convirtió en un material privilegiado para reflexionar sobre el “evolucionismo” como una tradición de relevancia arraigada al pensamiento occidental contemporáneo. Con ese contexto, el período de posguerra allanó el terreno para que se empezara a gestar una nueva visión sobre asuntos como el progreso, el desarrollo y el crecimiento económico.

En tal dirección, se propusieron y crearon diversas comisiones regionales al interior del Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU. De acuerdo con su documentación oficial⁵, el proceso de creación de dichas comisiones difiere en el tiempo. Las dos primeras establecidas para avanzar en materia de desarrollo y crecimiento económico fueron la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (Cespa) y la Comisión Económica para Europa (Cepe), ambas en 1947, y gestadas principalmente para apoyar los procesos que se trazaron desde los planes de reconstrucción (el *Supreme Commander of Allied Powers*, SCAP, para Japón, y el *European Recovery Program*, para Europa).

En el marco de la Cepe surgió la Organización para la Cooperación Económica Europea (Ocee), como un foro que podía cumplir con la misión central que le fue trazada a dicha comisión de “reconstruir la Europa de posguerra, desarrollar la actividad económica y fortalecer las relaciones económicas entre los

países europeos, y entre Europa y el resto del mundo” (ONU, 2012).

La Ocee fue formalizada en 1948. Doce años más tarde, ante la convergencia de objetivos comunes entre muchas de las naciones europeas, Canadá y Estados Unidos, y a través de una Convención⁶ firmada oficialmente el 14 de diciembre de 1960, se da inicio a la que hoy se reconoce como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), que traza los lineamientos base sobre los que el continente europeo, primero, y las demás naciones involucradas, después, alcanzarían los niveles de desarrollo que hoy se conocen en sus territorios (Ocde, 2017a).

Durante las décadas posteriores a la creación de la Ocde se observó un cambio relevante en relación con el ámbito geográfico de sus miembros. Si bien en principio el centro de interés fue Europa, dicha tendencia varió y se observó que nuevas naciones se interesaron en la adhesión.

El continente europeo tiene hoy a 26 de sus Estados en la Organización, mientras América cuenta con cinco miembros plenos, Asia con cuatro y Oceanía con dos. Se mantiene un peso superior por parte de los europeos en dicho organismo; sin embargo, es oportuno anotar lo relacionado con los vínculos fortalecidos entre la Ocde y los Estados no miembros de la Organización (Vargas-Alzate, 2018). En tal di-

⁵ Los detalles relativos a las comisiones regionales pueden consultarse en este sitio web oficial de la organización: <https://www.un.org/ecosoc/es/content/subsidiary-bodies-ecosoc>

⁶ Para consultar el texto de la Convención y los pormenores de su firma, se recomienda ir al sitio: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm> Debe anotarse que la Convención entró en vigor el 30 de septiembre de 1961.

rección, el reconocido foro económico (y social) ha avanzado en insertar en sus conversaciones a una serie de naciones que, por sus particularidades y posiciones como economías emergentes, resultan útiles en el intercambio de experiencias y la implementación de mecanismos novedosos.

Teniendo ese contexto sobre la creación y funcionamiento de la Oede, y previo al estudio y análisis de lo que para Colombia ha representado el proceso de adhesión, posterior período de ratificación y depósito del instrumento que le hace miembro pleno, este trabajo propone el abordaje de la Organización desde la aproximación de los regímenes internacionales.

A pesar de que autores críticos hayan insistido en que la teoría de los regímenes internacionales surgió como una respuesta indudable a la erosión de la hegemonía estadounidense y a las nuevas posibilidades de encontrar un sistema internacional anárquico (Strange, 1982; Gilpin, 2002; Sogge, 2009), resulta cierto que la configuración de un organismo que, confeccionado a partir de valores, principios y normas, resultara útil para acompañar proyectos conducentes al desarrollo. No obstante, cabe advertir que, en su avance y consolidación, la Oede legitimó un “modelo” de desarrollo que no siempre fue acorde con las necesidades de las naciones que lo requirieron.

La Organización se adaptó a nuevas circunstancias, logrando convenientes aproximaciones del andamiaje financiero, económico y social, con sus respectivas demandas, no solo para el contexto europeo, que fue su primer y

más inmediato objetivo, sino para un escenario globalizado. Como se evidencia, “más de medio siglo después de su fundación, la Oede está experimentando transformaciones fundamentales en su organización y funcionamiento que responden a los cambios acaecidos y previstos en la economía mundial” (Goig, 2016, p. 137).

Es preciso resaltar que la organización participó en las actividades que condujeron a la creación de los Objetivos del Milenio (ODM), del sistema de Naciones Unidas, hoy ya comprendidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), luego de un arduo trabajo de adecuación a las realidades contemporáneas. En tal sentido, se atribuye un rol de trascendencia en la construcción de dichos objetivos, al haber presentado desde el Comité de Asistencia para el Desarrollo el informe *Shaping the 21st Century*, a mediados de la década de los noventa.

La Oede se confeccionó sobre unos valores específicos⁷. Se exponen como centrales la objetividad, apertura, audacia, el vanguardismo y la ética. Al desarrollar su actividad sobre esos valores constitutivos, la Organización facilita el funcionamiento de uno de los más relevantes foros a nivel global en el que

los gobiernos trabajan de manera conjunta con objeto de encontrar soluciones a problemas comunes, compartir experiencias e identificar las mejores prácticas que permitan promover políticas de calidad en función de más altos estándares de vida (Oede, 2017b, p. 12).

⁷ Estos valores se encuentran expuestos en una sección del sitio oficial de la Oede. Pueden ser consultados en <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

También con la publicación del reporte *Desarrollo sustentable, estrategias de la Ocede para el siglo XXI* (1997), la Organización se adelantó a múltiples administraciones gubernamentales que no contemplaron la evaluación de resultados de los ODM, lo que la convirtió en pionera frente a los posteriores ODS⁸. Así, la cooperación, el diálogo, el consenso y la constante revisión por pares impulsan a la Ocede en su intento por cumplir su visión de una economía y una sociedad mundial más sólidas, limpias y justas.

Sumado a ello, Goig (2016) señala que hoy la Ocede ha logrado ampliar, de manera importante, su vínculo con la sociedad civil. Es decir, ha venido adecuándose a las diversas necesidades de la contemporaneidad, pero, sobre todo, a las demandas sociales de cada vez más naciones alrededor del mundo.

La comprensión de la Ocede en sus orígenes, necesariamente tiene que explicarse desde la adopción de un conjunto explícito de principios, normas, reglas y procedimientos decisorios, en torno a los cuales los actores miembros (para este caso los Estados) logran convergencia en torno a sus expectativas. Así, la Organización fue, en esencia, un acuerdo inicial (Convención) suscrito en diciembre de 1960, y que reflejó la creencia de los firmantes

(20 gobiernos)⁹ sobre la necesidad de una organización que facilitara y promoviera el desarrollo económico. Valga anotar que la no inclusión del tema social fue consecuente con la manera como se comprendía y abordaba el desarrollo en su extensión, para el momento fundacional del organismo.

En materia de principios, entendiéndolos como conjunto de postulados que trazan un cuerpo teórico explicativo del funcionamiento del mundo, el liberalismo se convirtió en su esencia. La Organización ejerció sus funciones amparada en la cooperación como principio rector, a la vez que defendió la idea de la liberalización económica como la vía más expedita para el logro del bienestar generalizado; bajo la consideración de los cinco valores que tuvo desde su fundación. Sumado a ello, se advierten como normas fundamentales para comprender los derechos y las obligaciones de los Estados, las implícitas en el artículo I de la Convención de la Ocede (1960). A saber, la promoción de políticas públicas diseñadas a elevar el bienestar económico y social de la humanidad, expuesta en estos objetivos:

(a) to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining

⁸ Es importante precisar en este punto que “la Ocede es uno de los generadores más grandes de estadísticas económicas e información de política pública en el mundo”. Con la publicación de unas 250 nuevas publicaciones por año, además de unas 50 actualizaciones de bases de datos y reportes, documentos de trabajo y artículos, se ha convertido en un proveedor de información válida y oportuna para la toma de decisiones. Todo el material está disponible para consulta en el sitio de la biblioteca digital: <https://www.oecd-ilibrary.org/>

⁹ Si bien la Convención fue firmada por representantes de 20 Estados, el proceso de ratificación llevó a que 19 fueran los miembros iniciales, mientras que Italia, como se ha visto, solo ingresó en 1962. Para consultar la Convención, ir a: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>

financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy; (b) to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of economic development; and (c) to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations (OECD, 1960, p.1).

Con esa orientación, los miembros de la Oede se han comprometido a promover la utilización eficiente de los recursos económicos, fomentar la investigación científica y técnica, formular políticas diseñadas para lograr crecimiento económico y estabilidad financiera, reducir o suprimir los obstáculos a los intercambios de bienes y servicios, y contribuir al desarrollo económico, a través de los medios apropiados, tanto de los países miembros como los no miembros que se hallan en vía de desarrollo (OECD, 1960).

Ya con la definición de los valores, principios y normas, las reglas se orientan al detalle del funcionamiento interno del foro que, por no tener un carácter vinculante, hace que sea realmente difícil precisarlas. No obstante, la interacción al interior de la Organización conlleva reglas que la misma entidad define como “no vinculantes”, al igual que sus principios¹⁰,

pero que llegan a ser líneas de acción que los miembros deben observar.

Al mismo tiempo, el artículo V permite “la toma de decisiones que, salvo dispuesto de otra forma, serán obligatorias para todos los miembros” (OECD, 1960, p. 1). Así, los mismos procesos de toma de decisión incluidos en la definición de los regímenes internacionales previamente expuesta, determinan la naturaleza de la Oede como uno de ellos. Las reglas y los procedimientos que han acompañado el funcionamiento de la Organización han sufrido cambios importantes que han permitido su ampliación a cada vez más miembros¹¹. El ingreso de México en 1994 es el hito más representativo, al visualizar el primer ingreso de una nación en vía de desarrollo a la Oede (Flores, 1994).

De acuerdo con Goig (2016), la Organización ha logrado, incluso, que algunas de sus decisiones se conviertan en ejercicio normativo para sus miembros. De manera que mediante el establecimiento de diversos compromisos, expuestos en forma de decisiones (con carácter vinculante, excepto si hay abstención de algún miembro al momento de la adopción), recomendaciones, declaraciones, arreglos o acuerdos internacionales, esta logró consolidarse como un régimen internacional al que los

¹⁰ En el documento sobre los Principios del Gobierno Corporativo, la Oede precisa que ni tales principios, ni los estándares que la Organización defiende poseen un carácter vinculante, ni pretenden convertirse en un catálogo detallado de prescripciones para la legislación nacional. Para ampliar tal explicación, ir a Oede (2016).

¹¹ El hecho de notar que la Oede ha venido adecuándose a los tiempos, a partir de sus sesiones de trabajo, es muestra de cómo sus procesos de toma de decisión reflejan sus principios. Hoy, el acceso o la adhesión tiene como punto central la generación de un documento denominado *Accession Roadmap Report*, en el que se traza la hoja de ruta para los candidatos a formar parte de la Organización (OECD, 2007).

Estados deciden adherir al momento de identificar en él, un medio oportuno y valioso para la consecución de sus objetivos domésticos en materia de desarrollo económico y social.

POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA E IDENTIFICACIÓN CON UN RÉGIMEN INTERNACIONAL

Cuando en julio de 2010, el electo presidente Santos viajó a Europa y se reunió en el Elíseo con Nicolás Sarkozy, pocos analistas consideraron que algo de lo que se habló en el encuentro, relacionado con la posibilidad de llevar a Colombia a la Oede, sería uno de los pilares centrales de la estrategia de política exterior trazada por el entrante gobierno nacional¹².

El terreno se allanó gradualmente, hasta que en el mismo discurso de posesión el Presidente lanzó ideas que permitían apuntarle a la estrategia de inserción global: “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales”, indicó, “y aspiramos asumir—después de 40 años de estar a la defensiva— el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales”¹³. Así, en algunos meses, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, incluyó los que serían los primeros lineamientos de la

política exterior de Colombia y cómo esta se orientaría hacia el ingreso del país a la Oede:

(...) el desarrollo de una política exterior integral para Colombia implica la necesidad de (...) diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la Oede (...) (DNP, 2011, p. 672).

Otra estrategia importante en el proceso de inserción de Colombia en la economía mundial, es el diseño de un plan para la aceptación dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Oede). El ingreso a esa organización le permitirá al país beneficiarse de los trabajos y las experiencias en formulación de política pública de las economías líderes del mundo (DNP, 2011, p. 678).

El PND trazó una hoja de ruta para sacar adelante la adhesión del país a la Oede, como parte de su estrategia de política exterior, a partir de 2010, y que luego se prolongó en 2014, con el segundo plan de desarrollo (“Todos por un Nuevo País”)¹⁴. Esto se fue corroborando gradualmente por los académicos que realizaron los primeros estudios sobre dicha política, en los que se orientaron hacia la explicación de un giro en el ejercicio internacional del país. Ramírez (2011) fue quien primero precisó estos aspectos, y rescató, entre otras cosas, que

¹² El encuentro entre mandatarios, adelantado un mes previo a la posesión del presidente Santos, quedó documentado por la Revista *Semana*, en un artículo que puede consultarse en <https://www.semana.com/nacion/relaciones-exteriores/articulo/santos-suma-apoyo-sarkozy-para-ingreso-colombia-ocde/119016-3>

¹³ El audio del discurso de posesión del presidente se encuentra en los archivos y material de respaldo del autor, para el desarrollo de esta investigación. Una transcripción está publicada en la página web de la Revista *Semana* y puede consultarse en este link: <https://www.semana.com/politica/articulo/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/120293-3>

¹⁴ Juan Manuel Santos fue reelegido en 2014. Hoy, la reelección presidencial no es permitida en Colombia.

el ingreso a la Oede fue claramente una de las estrategias de Juan Manuel Santos. Con ella irían a coincidir otros académicos que dedicaron sus esfuerzos a la comprensión y posterior explicación, tanto de la política internacional como de la exterior de dicha administración (Antolínez, 2011; González *et al.*, 2016; y Tickner, 2016).

Es oportuno anotar que este aparte no se interesa en auscultar las diferencias entre quienes actúan en contra o en favor del ingreso del país en la Organización, sino en dilucidar las razones por las cuales puede establecerse que tal decisión corresponde a la política exterior colombiana y cómo ello ha contribuido al logro de los objetivos trazados. En tal dirección, es menester analizar hasta qué punto se trató de una estrategia diseñada y planificada en procura de alcanzar objetivos específicos, fruto del ejercicio político interno. En una breve revisión, Monroy (2013, p. 1) califica con claridad la existencia de lo estratégico, cuando precisa que “la astucia, prudencia, y tacto del presidente (...) se han convertido en la más importante estrategia de la política exterior colombiana”¹⁵.

Miranda (2018), por su parte, hizo alusión a una diversidad geográfica de la política exterior y a una ampliación de la agenda internacional del país, “a partir de una relectura estratégica de las variables internacionales

y regionales vigentes” del período en que el mandatario llegó a la Casa de Nariño. Lo que plantea el carácter estratégico al relacionamiento del país con el mundo. En la misma línea, Vergara (2012) señaló en su estudio sobre la PEC, cómo desde la administración Santos se avanzó en la (...)

Implementación de una estrategia agresiva de inserción en nuevos espacios de interlocución multilateral, mediante el ingreso de Colombia a la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico (Oede) y al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Apec), como organizaciones más representativas, en términos económicos y políticos (Vergara, 2012, p. 162).

Todo esto, además del acceso a información proveniente de fuentes primarias¹⁶, confirma lo que desde el plan de desarrollo se planteó como estratégico y necesario para Colombia. Así, al estudiar la política exterior como una estrategia doméstica institucionalizada, lo relacionado con el ingreso del país al citado foro, se ajusta a dicha aproximación. El ejecutivo trazó en Colombia la ruta estratégica para que el país se hiciera miembro de la Oede (Vargas-Alzate, 2018), y lo consiguió. Esta identificación con el régimen internacional hizo parte del diseño estratégico del gobierno en su política exterior.

¹⁵ La profesora María Catalina Monroy Hernández también fue entrevistada por el autor.

¹⁶ Para el desarrollo de la investigación se tuvo contacto directo, a través de entrevistas, con diversos funcionarios que participaron del gobierno nacional entre 2010 y 2018, y con varios académicos. Se destacan, además, algunas conversaciones con líderes de gremios de la producción y del sector privado, quienes avalaron en sus declaraciones la estrategia de llevar a Colombia a la Oede, como una de las prioridades de Juan Manuel Santos, en lo que se relaciona con los asuntos internacionales del país.

En este punto resulta central la consideración del concepto de lo estratégico cuando se refiere a la política exterior¹⁷. Así, a diferencia de la comprensión de la misma como una política pública, fruto de esfuerzos conjuntos, sinergias de múltiples actores y consensos claramente identificables, se evidencia lo que Valerie Hudson (2008) defendió al conceptualizarla como una estrategia o enfoque elegido por el gobierno nacional para lograr sus objetivos en sus relaciones con entidades externas.

Ahora conviene establecer los resultados de implementar una estrategia de ese tipo y explorar, mediante una revisión de diversas fuentes, los avances obtenidos desde 2013, año en que se plateó oficialmente la solicitud de adhesión, hasta el primer semestre de 2020, a dos años de haberse aceptado. Se trata, por tanto, de analizar cómo pudo darse la transición de un diagnóstico estratégico, trazado, diseñado y ejecutado por el gobierno nacional, hacia una realidad compleja, marcada por los impactos de una pandemia que truncó la maniobrabilidad del Estado en todos los campos.

LA TARDANZA PARA COLOMBIA ESTAR EN LA OCDE

Colombia fue admitida por la Oede el 25 de mayo de 2018. El Presidente lo anunció, ubicando al país en las “grandes ligas”¹⁸. Esa fecha se convirtió en el punto de llegada de la estrategia socializada en su discurso de posesión de 2010 y oficializada ante el organismo en 2013, pero también en un punto de inicio para participar de lo que la Oede puede ofrecerle a Colombia como foro de acción para el mejoramiento de sus políticas públicas e instituciones.

Precisamente, cuando el presidente Santos pronunció las palabras de intención para iniciar el proceso formal de adhesión, enfatizó la necesidad de trabajar en la implementación de políticas más adecuadas y mejores prácticas, al tiempo que subrayó el compromiso con los principios, valores, normas y procesos de toma de decisión de la Organización. Catalina Crane¹⁹, la representante especial de Colombia para que la adhesión se pudiera alcanzar, planteó el significado de dicho logro, tanto como punto de

¹⁷ En términos conceptuales, debe indicarse que la política exterior es “una estrategia doméstica institucionalizada, conducida exclusivamente por actores oficiales, que conjuga prioridades, principios, y valores de una nación (o conjunto de naciones) determinada(s) para valerse de ella como instrumento internacional que permita el logro de los objetivos definidos en el ejercicio de la política pública doméstica” (Vargas-Alzate, 2020, p. 40).

¹⁸ En su cuenta de Twitter, Juan Manuel Santos escribió: “Estamos en las grandes ligas. El ingreso de (#ColombiaEnLaOCDE) es un reto enorme y solo el inicio del camino. No fue fácil, pero valió la pena. Gracias a los que lo hicieron posible”.

¹⁹ Entrevistada por el autor. Además, se revisaron otras entrevistas en las que participó, destacándose la que ofreció a la Revista *Dinero*, el 10 de marzo de 2014 [<https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/ingreso-colombia-ocde/201658>] y la ofrecida a la FM y al periódico *La República*, el 28 de mayo de 2018 [<https://www.lafm.com.co/economia/catalina-crane-ingreso-ocde-es-como-habernos-graduado-de-una-buena-universidad>].

llegada, así como de inauguración de un proceso de mejoramiento constante para el país²⁰.

A pesar de la relativa reconversión estatal alcanzada y de la transformación no solo de instituciones, sino también de procesos, desde mayo de 2018²¹ hasta abril de 2020 se presentó un estancamiento. En agosto de 2018 se dio el relevo presidencial, lo que forzó el transcurso de cuatro meses sin que el Congreso avanzara en las discusiones sobre los proyectos de ley relativos, tanto al proceso de adhesión como a la aprobación de privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Oede²², que finalmente fueron convertidos en leyes de la república solo durante el primer semestre de 2019, habiendo incluso superado varios debates desde noviembre del año anterior, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado.

El Departamento de Planeación Nacional (DNP) hizo pública la culminación del trámite, el 24 de abril de ese año, destacando que el acuerdo de adhesión “otorga una serie de privilegios, inmunidades y facilidades a la Oede para el pleno cumplimiento de sus funciones”, mientras resaltó que:

No es la primera vez que el país suscribe acuerdos de privilegios e inmunidades. Con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) tenemos acuerdos de este tipo desde 1973, con los que se brinda a estas organizaciones capacidad jurídica de privilegios e inmunidades durante su funcionamiento en territorio colombiano (DNP, 2019, p. 1).

De esa manera se tramitaron dos leyes, una en función de la adhesión y la otra en materia de inmunidades²³. Una vez aprobadas, pasaron a manos de la Corte Constitucional, con objeto de que esta otorgara el estatus de exequibilidad con la Constitución Nacional. Ahí se experimentó otro retraso, dado que, por el volumen de actividades de la Corte, el proceso se tardó para estar aprobado²⁴. Finalmente, la Corte emitió sentencias favorables en octubre de 2019 (C-492) y marzo de 2020 (C-098), dejando el camino libre para que el país finalmente se hiciera al cupo otorgado dos años atrás en la Organización. En este aparte es clave el aspecto que se citó en torno a la conceptualización de la política exterior, apelando al diálogo

²⁰ Un estudio completo y detallado sobre cómo se desarrollaron actividades en torno a esa “hoja de ruta”, se encuentra en Vargas-Alzate (2018).

²¹ La aceptación por parte de la Oede se oficializó el 25 de mayo. El 30 del mismo mes, se firmó en París el “Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos” (Congreso de la República, Ley 1950 de 2019).

²² Los proyectos de ley presentados ante la Cámara de Representantes y el Senado fueron los siguientes: Relativo a la adhesión del país a la Oede: Proyecto de Ley 002 de 2018 (Senado) Proyecto de Ley 040 de 2018 (Cámara). Relativo al tema de privilegios, inmunidades y facilidades: Proyecto de Ley 126 de 2017 (Senado) y Proyecto de Ley 268 de 2018 (Cámara).

²³ Las leyes sancionadas por el Presidente y que pasaron a la Corte Constitucional son la Ley 1950 de 2019 (enero 8) y la Ley 1958 de 2019 (junio 18).

²⁴ Además de dicho volumen, la Corte se tomó muy en serio esta revisión, e hizo solicitud a múltiples sectores de la sociedad colombiana, a través del magistrado José Fernando Reyes, para estudiar los procedimientos que llevaron al

entre lo externo y lo interno. Aunque con notable dilación, se logró establecer ese vínculo entre las funciones de las tres ramas del poder para aprobar la estrategia planteada de insertar a Colombia en un régimen internacional que se fortaleció en el tiempo para apoyar procesos de desarrollo económico y social.

EL LENTO AVANCE DEL PAÍS EN UN CONTEXTO DESFAVORABLE

Mientras los trámites legislativos y jurídicos avanzaron, el país prosiguió su rumbo de adecuación a los estándares promedio de los miembros de la Oede. Para la misma Organización, se presentaron avances significativos que pueden identificarse para un período mayor al cubierto por la administración Santos (2010-2018). En un reporte oficial, la Oede destacó lo que el país ha experimentado en materia de crecimiento económico, reducción de la pobreza y mejoramiento de condiciones de vida en general, en lo que va de este siglo (OECD, 2019).

Sin embargo, precisa el mismo reporte que el estado actual del país, en relación con los demás miembros de la Organización es

bastante disímil. La evaluación de algunos aspectos esenciales para la productividad y competitividad lo ubican lejos de un nivel aceptable. En materia de exportaciones, por ejemplo, la economía colombiana sigue con una cifra alrededor del 80% de las ventas al exterior atadas a la extracción de recursos naturales (*commodities*). Y aunque existan avances en relación con la conectividad y el comercio electrónico, dado que cada vez más firmas están utilizando tecnologías digitales para los negocios, el porcentaje en Colombia apenas se sitúa por el 8%, a diferencia de Italia (15%) o los Países Bajos (39%) (OECD, 2019).

Los progresos conseguidos resultan paradójicos²⁵, puesto que además de las dificultades para poner en marcha lo que representa esta membresía, a causa de la parsimonia en los trámites institucionales internos del país y a las claras afectaciones por la pandemia que se generó a causa del virus SARS-CoV-2²⁶, la revisión de los diversos aspectos en los que, no solo la Organización sino además la sociedad colombiana demandan avances, arroja un pobre balance. Un tema crítico se relaciona con los resultados y la equidad en la educación; pero al mismo se le agregan algunos problemas evi-

acuerdo entre la Oede y el Estado colombiano. En nota judicial de Caracol Radio se pueden conocer los detalles del procedimiento. Ir a: https://caracol.com.co/radio/2019/02/12/judicial/1549988560_744206.html Finalmente, con las sentencias C-492/19 y C-098/20 se declaró la exequibilidad.

²⁵ La Oede, a través de su secretario general, Ángel Gurría, expresó el apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de la administración Duque, lo que se traduce en satisfacción con las metas trazadas para el cuatrienio, de un lado, y acompañamiento para seguir avanzando en las áreas más complejas y delicadas, del otro. Ver apunte noticioso en <https://www.portafolio.co/economia/la-ocde-urge-terminar-el-ingreso-de-colombia-antes-de-finalizar-mayo-527392>

²⁶ Al respecto, el gobierno nacional ha recibido acompañamiento por parte de la Oede para enfrentar las consecuencias generadas por la serie de cuarentenas a las que se ha visto obligado. Puede revisarse el *Boletín trimestral* de la Misión de Colombia ante la Organización (DNP, 2021).

denciados a partir de la revisión estadística de la Oede y el análisis cualitativo de la situación nacional, los relativos con la infraestructura, el comercio, la formalización laboral, los estándares de calidad de vida de las poblaciones rurales²⁷ y el trabajo e inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) (OECD, 2019).

A pesar de las dificultades asociadas a la pandemia, para la Oede es necesario que Colombia fortalezca el acceso de la población infantil a la educación, mientras prosigue con los planes de mejoramiento de su calidad e involucra mecanismos que permitan ajustar los currículos para satisfacer, cada vez más, las necesidades del mercado laboral²⁸. En

relación con el comercio, la Organización sugiere, posterior al diagnóstico presentado, que el país reduzca la dispersión arancelaria, mientras elimina las barreras no arancelarias que generan distorsiones²⁹. Sumado a ello, se ha sugerido trabajar en la infraestructura de vías primarias³⁰, mayores progresos en la planificación del transporte multimodal, y cada vez mayor agilidad en los procesos aduaneros (OECD, 2019).

En relación con el ámbito laboral, además de resaltar en el más reciente de los reportes publicados que el país no ha emprendido acciones específicas, insta al gobierno a reducir los costos laborales no salariales, llevar a la baja el

²⁷ Esto lo confirma el Departamento Nacional de Estadística (Dane), al publicar los informes de pobreza multidimensional por departamentos y el de percepción de la población sobre los niveles de pobreza, en julio de 2019. La reseña está disponible en <https://www.portafolio.co/economia/colombia-es-cada-vez-mas-desigual-asegura-el-dane-531503>

²⁸ En el tema de infraestructura, la educación sigue con múltiples inconvenientes, constatables a partir del informe publicado por la Revista *Semana* (2019). Ver <https://www.semana.com/educacion/articulo/infraestructura-educativa-atrasada-la-construccion-de-8000-aulas/600491> A ello se debe agregar que con la pandemia, todas las instituciones educativas, públicas y privadas, se vieron obligadas a suspender la presencialidad, y la conectividad para realización de clases en línea representa otro reto para el país.

²⁹ El tema de las exportaciones colombianas, en relación con sus importaciones, se ha tornado en punto crítico. Aunque el Dane reportó un leve mejoramiento de las cifras en la balanza comercial del país, la realidad es que sigue estando en condiciones desfavorables. De acuerdo con sus datos y los de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), en 2020 el país registró un déficit de US\$10.128,9 millones FOB (*Free On Board*). Para 2019 se había dado un déficit de US\$10.781,6 millones FOB, lo que luce como una leve mejora, pero que sigue poniendo en desventaja al país en relación con sus ventas al exterior. Para ampliar la información, ver <https://www.portafolio.co/economia/deficit-de-balanza-comercial-se-redujo-us-653-millones-en-colombia-549075>

³⁰ Valga anotar acá que aunque las vías 4G presentaron retrasos en un 62% del total de los proyectos en ejecución en 2019 (ver el reporte en <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/el-62-de-las-vias-4g-registra-atrasos-en-su-construccion-531751>), para los años 2020 y 2021 hubo avances significativos que han quedado constatados por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Eso ha venido registrándose, por ejemplo, con las autopistas Pacífico 1, 2 y 3; Pamplona - Cúcuta; Puerta de Hierro - Cruz del Viso; Chirajara - Fundadores; la Circunvalar de la Prosperidad, Mar 1 y la segunda calzada entre Girardot y Cajamarca. Esta información se resaltó en la misma nota periodística, para el 2020. Además, se puede consultar el documento de rendición de cuentas del gobierno nacional sobre la materia, en https://www.ani.gov.co/sites/default/files/ppt-rendicion_cuentas_2020_v13.pdf Aunque el proyecto de Autopistas para la Prosperidad ha sufrido los efectos de las cuarentenas obligatorias decretadas por el gobierno, a causa de la Covid-19, el de la infraestructura fue uno de los sectores que mejor se comportó con el retorno a las actividades laborales.

costo de crear (registrar) empresas, e insiste en la necesidad de diferenciar los salarios mínimos por regiones. El diagnóstico también demanda un mejoramiento de la infraestructura rural, en particular vías secundarias y terciarias, avances en la actualización del catastro de la propiedad para mejorar, además del uso de la tierra, los ingresos de los gobiernos municipales. En dicho reporte se plantea, además, la necesidad de girar el énfasis de las políticas agrícolas de subsidios y más bien trabajar en proporcionar bienes públicos o infraestructura física y social (OECD, 2019).

En el informe *Economic Policy Reforms, 2019: Going for Growth*, al analizar el apoyo que recibe el sector de I+D y su nivel de eficiencia, y luego de comprobar que la inversión en la materia es muy baja por parte de las empresas del país, la Oede enfatizó la necesidad de fortalecer la colaboración entre los diferentes centros de investigación y las empresas colombianas. Además de promover, en mayor medida, el uso de créditos fiscales de I+D por parte de las nuevas y pequeñas y medianas empresas (OECD, 2019).

En general, los reportes emitidos por la Oede, que se realizan a partir de la revisión, consecución y análisis de la información institucional ofrecida por entidades del Estado colombiano y grupos de asesores, reflejan un nivel de contradicción entre lo que puede

considerarse un avance significativo en diversas áreas y un retraso ostensible en otras que, incluso, terminan por desvirtuar la importancia de haber emprendido el proceso de adhesión a la Organización internacional que asiste, acompaña y valida la generación de políticas públicas de alto impacto para las sociedades involucradas. Aunque se insiste en estrategias para reactivar la economía en medio de la pandemia, también se resalta que las dificultades van a impedir un reacomodo del país a corto plazo.

En el más reciente de los reportes Oede (2021) sobre el país, se precisa un panorama crítico como consecuencia de los efectos de la pandemia que, combinados con la protesta social y los episodios de paro que han marcado los últimos tiempos en el país, impiden vislumbrar con claridad los beneficios de la membresía en la Organización. Aunque el informe prevé que el PIB crecerá un 7,6% en 2021 y un 3,5%, en 2022, impulsado por el consumo privado y la inversión, en realidad las circunstancias actuales han puesto en aprietos la validez de la estrategia del gobierno de interacción con los demás miembros Oede. Esto, a pesar del acompañamiento de la misma tanto en los programas y proyectos de recuperación económica³¹, como en el plan nacional de vacunación contra la Covid-19³². Este apoyo se

³¹ En comunicación oficial del gobierno nacional, se precisa que los enfoques de los aspectos contemplados por la Oede para acompañar al país están en los temas de protección social, formalización laboral, competencia, regulación, diversificación productiva y sostenibilidad, entre otros. Para mayor detalle, ver <https://www.cancilleria.gov.co/en/node/23726>

³² Existe un claro acompañamiento de la Oede en lo que se ha denominado el proceso pos-acceso a la misma. Para hacer seguimiento al tema puede analizarse el comunicado expedido por el gobierno nacional: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-ocde-lanzan-proceso-posacceso>

ha evidenciado en los diferentes escenarios en los que, no solo a Colombia, sino también a México y Chile (los otros dos Estados latinoamericanos con membresía en la Ocede), se les acompaña para superar estos tiempos críticos.

CONCLUSIONES

Este trabajo procuró una lectura del proceso mediante el cual Colombia alcanzó la aceptación para convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, teniendo como referentes para el análisis los lineamientos básicos de la teoría de los regímenes internacionales propuesta por Ruggie (1975) y Krasner (1982). A partir de dichos postulados, se hizo factible identificar un alto grado de correspondencia entre la estructura interna creada, a partir de las políticas públicas domésticas, y una de las estrategias de la política exterior del gobierno Santos, entre 2010 y 2018, que propuso llevar al país a convertirse en el tercer miembro latinoamericano en la Organización.

El acercamiento, tanto a la literatura sobre política exterior de Colombia como a diversas fuentes sobre la materia, que incluyen conversaciones y entrevistas con funcionarios cercanos al proceso, facilitó determinar la calidad y naturaleza de la estrategia estructurada y puesta en marcha por el gobierno nacional para llevar a Colombia al logro del objetivo citado. Así mismo, esta labor permitió establecer el grado de correspondencia entre los valores, principios, normas y procedimientos de toma de decisión de la Ocede con los que la

administración Santos determinó como base, no solo de su política exterior sino además de su estructura interna. Tal nivel de concurrencia se convirtió en un catalizador para que el país avanzara en la meta trazada.

No obstante lo anterior, los procedimientos internos en Colombia llevaron la oficialización del carácter de miembro por un largo proceso que solo tuvo su desenlace dos años después de la aceptación. Mientras se adelantaban todas las discusiones sobre la pertinencia o no de dicha adhesión, la radiografía del país en relación con los avances demandados por parte del foro internacional, no han logrado una posición importante. De hecho, siguen llegando con frecuencia recomendaciones para que el país adecúe procesos, programas e instituciones a los estándares mínimos de la Ocede. La realidad colombiana de hoy difiere en poco de la que se tuvo en mayo de 2018, momento en el cual el gobierno colombiano recibió notificación de aprobación. Así, los resultados en el corto plazo no han sido satisfactorios, aunque el análisis del período 2013-2020 sí arroja cambios de importancia para la sociedad colombiana.

Puede indicarse, por tanto, que el gobierno colombiano, liderado por el presidente Santos, supo leer el escenario internacional y aplicó correctamente los procesos de diseño, construcción e implementación de la política exterior, procurando satisfacer las necesidades y demandas internas. No obstante, el complicado escenario global, que incluye los aspectos críticos ligados a la pandemia, ha sido ampliamente desfavorable para entender el lado positivo de la estrategia planteada.

REFERENCIAS

- Antolínez, J. (2011). La política exterior de Santos: un manual para hacer nuevos amigos. *Ciudad Paz-ando*, 4(2), 62-72.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Ed. Ceura.
- Del Arenal, C. (1981). La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica. *Revista de Estudios Internacionales*, 2(4), 849-892.
- DNP. (2011). *Prosperidad para Todos. Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2019). Culmina trámite, en el Congreso de la República, sobre adhesión de Colombia a la Oede. *Online*: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-culmina-el-proceso-de-adhesion-a-la-OCDE.aspx>
- DNP. (2021). *Boletín trimestral* de la Misión de Colombia en la Oede. *Online*: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Boletin_Trimestral_OCDE_Colombia_%20III_2021.pdf
- Flores, V. (1994). El ingreso de México a la Oede. *Revista de Comercio Exterior*, 16, 517-523.
- Frasson-Quenoz, F. (2014). *Autores y teorías de relaciones internacionales: una cartografía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gilpin, R. (2002). 'A realist perspective on international governance'. En D. Held and A. McGrew (eds.), *Governing Globalization*. Cambridge: Polity.
- Goig, J. (2016). La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia. *Revista UNED*, 19, 111-149.
- González, C.; Mesa, J. y Londoño, G. (2016). Política exterior colombiana, 2010-2014: ¿giro a la autonomía? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(1): 267-291.
- Hasenclever, A.; Mayer, P.; Rittberger, V.; Murillo, L. y Castro y Ortiz, F. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional*, 39(4), 499-526.
- Hudson, V. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis. En S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne (eds.), *Foreign policy. Theories, actors and cases* (pp. 11-29). Oxford University Press.
- Keohane, R. (1989). Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics. En *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder, Co: Westview press.
- Keohane, R. & Nye, J. (1972). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Krasner, S. (1982). Structural Causes of Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 32(2), 185-205.
- Kratochwil, F. (1989). *Rules, norms, and decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Cambridge University.
- Levy, M.; Young, O. y Zürn, M. (1995). The study of international regimes. *European Journal of International Relations*, 1(3), 267-330.
- Little, R. (2014). International Regimes. En Baylis J.; Smith, S. & Owens, P. (eds.). *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, pp. 289-303.
- Miranda, B. (2018). Del aislamiento a la diversificación: la política regional de Santos. *El Espectador*. Versión *online*: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/del-aislamiento-la-diversificacion-la-politica-regional-de-santos-articulo-804553>
- Monroy, M. (2013). Prudencia y astucia: estrategia de política exterior. *Portafolio*. Versión *online*: <https://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/prudencia-astucia-estrategia-politica-exterior-90774>

- Nisbet, R. (1991). *Historia de la idea de progreso*. Barcelona: Gedisa, S.A.
- Ocde. (2016). *Principios de gobierno corporativo de la Ocde y del G20*, Éditions Ocde, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259171-es>
- Ocde. (2017a). ¿Qué es la Ocde? *Mejores políticas para una vida mejor*. Online: [https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/Qu%C3%A9%20es%20la%20OCDE%202017%20\(2\).pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/Qu%C3%A9%20es%20la%20OCDE%202017%20(2).pdf)
- Ocde. (2017b). *Summary Record: 9th International Economic Forum on Latin America and the Caribbean*. Obtenido de <http://www.oecd.org/development/lac-forum/LAC-Forum-2017-Summary-Record.pdf>
- Ocde. (2021). *Colombia: perspectivas económicas*. Online: <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-colombial/>
- OECD. (1960). *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*. Disponible en <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>
- OECD. (2007). *Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement*. Organization and Economic Co-operation and Development: Paris.
- OECD. (2019). *Economic Policy Reforms, 2019: Going for Growth*. Paris: OECD, publishing.
- ONU. (2012). *Foro Mundial para la Armonización de la Reglamentación sobre Vehículos*. Comisión Económica para Europa. Ginebra: ONU.
- Pereira, J. (1992). De la historia diplomática a la historia de las relaciones internacionales. Algo más que un cambio de término. *Historia Contemporánea*, 7, 155-182.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, 79-95.
- Semana. (2010). Santos suma el apoyo de Sarkozy para el ingreso de Colombia a la Ocde. Disponible en <https://www.semana.com/nacion/relaciones-exteriores/articulo/santos-suma-apoyo-sarkozy-para-ingreso-colombia-ocde/119016-3>
- Semana. (2019). 7 de cada 10 proyectos de infraestructura educativa tienen problemas de ejecución. Disponible en <https://www.semana.com/educacion/articulo/infraestructura-educativa-atrasada-la-construccion-de-8000-aulas/600491>
- Rostow, W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, J. (1975). International responses to Technology. Concepts and Trends. *International Organization*, 29, 557-583.
- Ruggie, J. (2009). Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales. *Relaciones Internacionales*, 12, 171-191.
- Slater, F. (2011). Las etapas del crecimiento económico de Rostow. Consideraciones sobre el evolucionismo como modelo interpretativo. En *Soñando el Sur*. Santiago: Universidad Católica de Temuco.
- Sogge, D. (2009). Sistema de ayuda extranjera: ¿régimen o vehículo hegemónico? *Relaciones Internacionales*, 11, 11-31.
- Strange, S. (1982). Cave! Hic dragones: A critique of regime analysis. *International Organization*, 36(2), 479-496.
- Tickner, A. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Bogotá: Fescol. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12773.pdf>
- Vargas-Alzate, L. (2018). *Colombia en la Ocde. Las realidades de su adhesión*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung -KAS- y Universidad EAFIT.
- Vargas-Alzate, L. (2020). El estudio de la política exterior, a propósito del nacimiento de la disciplina de las Relaciones Internacionales, en P. Piedrahita. *Perspectivas de las relaciones internacionales a 100 años*

- del Tratado de Versalles de 1919*. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín.
- Vergara, R. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos. ¿Continuación de un proceso o cambio de rumbo? *Equidad y Desarrollo*, 17, 149-175.
- Young, O. (1982). Regime dynamics: the rise and fall of International Regimes. *International Organization*, 36(2), 277-297.
- Young, O. (1999). *International Cooperation. Building regimes for natural resources and the environment*. Nueva York: Cornell University Press.