

**Balance de la Cooperación Internacional al Desarrollo
ofrecida y recibida por Colombia: Coherencia entre metas
y logros del cuatrienio 2010 – 2014***

*Balance on the International Cooperation for Development given
and received by Colombia: Coherence between goals and outcomes
in the period 2010 – 2014*

Fecha de recepción: | Marzo de 2015
Fecha de aceptación: | Abril de 2015

Fernando Nivia–Ruíz

Licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Cooperación Internacional. Especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Especialista en Cultura de Paz y Derecho Internacional Humanitario. Investigador de la ELACID, Universidad de San Buenaventura (Cartagena).

Dirección postal: Calle Real de Ternera No 30 – 966. Cartagena de Indias, Colombia
Correo electrónico: faniviaruiz@yahoo.es

Ivonne Ramos Héndez

Candidata a Master en Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria. Profesional en Relaciones Internacionales. Docente universitario Universidad Sergio Arboleda.

Dirección postal: Universidad Sergio Arboleda, EIAM. Calle 74 No. 14 – 14. Bogotá, Colombia
Correo electrónico: ivonnean.ramos@correo.usa.edu.co

* Los autores manifiestan que el contenido de lo aquí publicado, es entera responsabilidad de los mismos.

Resumen

Colombia ha sido reconocida históricamente por ser un receptor tradicional de Ayuda Oficial Desarrollo en América Latina, la cual se orientó por años a temas asociados a la lucha mundial contra las drogas, principalmente. En los últimos años y particularmente en el cuatrienio 2010 – 2014 el país se propuso una serie de metas en materia de cooperación internacional que iban mucho más allá, con el fin de diversificar su rol y mejorar su posicionamiento y liderazgo internacional. Colombia avanzó en gran medida hacia el cumplimiento de sus metas en términos de AOD, Cooperación Sur – Sur, Cooperación Triangular, y Asistencia Internacional, conforme a los mandatos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional. Aunque los avances han sido significativos, los retos son aún mayores para la cooperación que Colombia recibirá y ofrecerá en el escenario de pos-conflicto que se vislumbra para el país.

Palabras Clave: Cooperación Internacional, AOD, Cooperación Sur – Sur, Cooperación Triangular, Asistencia Internacional.

Abstract

Historically, Colombia has been recognized as a traditional Official Development Assistance's receptor in Latin America, mainly oriented towards the global fight against drugs. In recent years and particularly in the period 2010 – 2014, Colombia established a serie of goals on international cooperation which go even further in order to diversify its role and improve its international position and leadership. Within this new framework, Colombia moved toward the accomplish of their ODA's goals, but also pursuing outcomes related to South – South Cooperation, Triangular Cooperation, and International Assistance according to the National Development Plan and the National Strategy of International Cooperation existing mandates. Although the progresses have been significant, even greater challenges remain for the international cooperation given and offered by Colombia at the glimpsed scenario of post-conflict.

Keywords: International Cooperation, ODA, South – South Cooperation, Triangular Cooperation, International Assistance.

INTRODUCCIÓN

El 07 de agosto de 2010 el Presidente de la República, en su discurso de posesión, definió a la cooperación como uno de los tres ejes de las relaciones internacionales del país. Jugar un papel relevante en los nuevos espacios globales constituía el objetivo fundamental en materia de política internacional, profundizando las relaciones bilaterales y multiplicando la presencia de Colombia en los organismos multilaterales.

Este importante mandato se enmarcaba en el escenario en el cual Colombia ha logrado mejorar su percepción por parte de gran parte de la comunidad internacional (Ramírez, 2014), que lo muestra como un país de importancia hemisférica y lo distingue junto con otros países, como uno de los de mayor potencial en materia de crecimiento (Vergara, 2012).

Adicionalmente, en el marco del sistema de cooperación al desarrollo debe tenerse presente que Colombia ha sido clasificado como un País de Renta Media – PRM Alta por parte del Banco Mundial, lo cual constituye un desafío importante para el país en materia de gestión de recursos financieros. Como bien lo señala Alonso, *et al* (2014) el rol de estos países, como receptores y oferentes, en el sistema de cooperación es aún materia de acalorados debates.

Por otra parte, la Cooperación Sur – Sur –CSS se convertía también en parte integral de los principios y lineamientos de la política exterior colombiana. En esta modalidad de cooperación, el país inició en los años 80 con limitados intercambios de experiencias (Guáqueta, 1995), pasando por la designación que le hiciera Naciones Unidas como país pivote para la CSS en 1995, hasta sus nuevas aspiraciones por consolidar un liderazgo regional y mundial en los debates sobre el tema (Sanín, 2011) e intentando posicionarse en su escenario natural como lo es la región de América Latina, pero también en África y Asia.

Si bien, como lo indica Mawdsley (2012) citado por Prado, *et al* (2013) la cooperación al desarrollo constituye un modesto elemento de las múltiples manifestaciones de la agenda exterior de los países emergentes, hoy en día esta actividad está transformando la geografía del poder mundial. De allí que Colombia si

bien no tiene una fuerte dependencia de la cooperación, pues ésta no representa más del 0,4% del PIB, ha continuado dándole un papel relevante en sus relaciones internacionales contemporáneas.

Todo lo anterior, debe enmarcarse en la intención del país de ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo – OCDE, espacio en el cual se coordina, entre otros aspectos, la agenda global sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo (Observatorio, 2011), lo cual supone una serie de retos y desafíos para el país.

En este sentido, este artículo tiene como propósitos, primero identificar si las acciones de cooperación internacional en Colombia resultaron coherentes y acordes a los lineamientos de la Política Exterior del país y las directrices que derivan del mandato del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional en el cuatrienio 2010 – 2014, analizando los principales logros y el grado de cumplimiento alcanzado en materia de la AOD, la CSS, la CT y la Asistencia Internacional que Colombia ofreció y recibió en el citado periodo.

A su vez, busca ofrecer una primera aproximación acerca del rol de la cooperación internacional en Colombia en un posible y cercano escenario de pos-conflicto, en el cual el país seguramente estará inmerso próximamente.

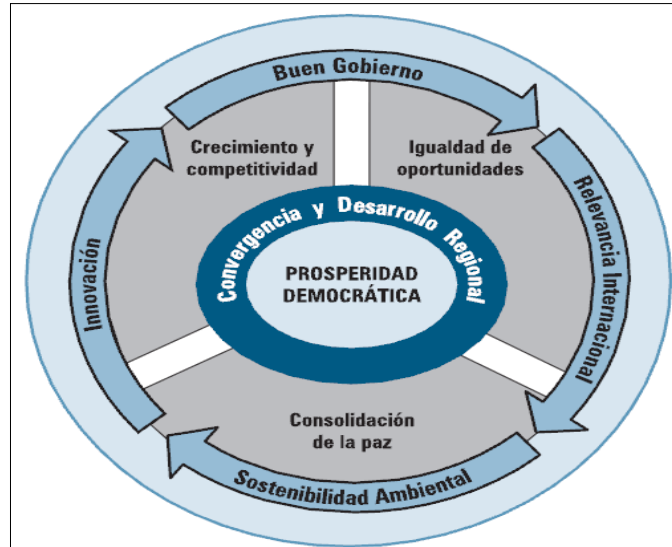
1. LINEAMIENTOS Y DIRECTRICES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA

En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo –PND se constituye en el principal instrumento por medio del cual se trazan los objetivos y lineamientos estratégicos de las diferentes políticas públicas a desarrollar en el país. Éste define los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. (DNP, 2014)

Resulta valioso que esta hoja ruta contempla, cada vez más, la importancia de Colombia y su relación con el mundo. El PND 2010 – 2014 definía como uno de sus

cuatro ejes la “*Relevancia Internacional*” reafirmando el rol estratégico al que Colombia aspiraba, así como el llamado a asumir un liderazgo en diversos escenarios internacionales.

Figura 1. Ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.



Fuente: DNP (2011).

Asimismo, el citado PND hacía referencia al Sistema Nacional de Cooperación Internacional – SNCI como mecanismo de coordinación de la demanda nacional y territorial de la cooperación en Colombia, así como a la formulación de la nueva Estrategia Nacional de Cooperación Internacional –ENCI 2010-2014,¹ como documento que reflejara los lineamientos de política y orientara de manera integral la cooperación que recibe y otorga el país.

Precisamente la ENCI se ha constituido en la propuesta del gobierno para identificar las líneas fundamentales que deben orientar la cooperación internacional en el país. La primera ENCI se formuló para el periodo 2007 – 2010 y hacía referencia, únicamente, a la cooperación que el país recibía, en tanto que la ENCI 2012 – 2014 dio un paso más al definir, además, las áreas de oferta de cooperación internacional del país (Nivia-Ruiz, 2013).

¹ La citada ENCI se formuló únicamente para el periodo 2012 – 2014, debido, en parte, a que dicho periodo coincidió con la transición institucional que vivió el país con el paso de ACCIÓN SOCIAL a la nueva Agencia de Cooperación, APC-Colombia.

Tabla 1. Áreas de cooperación internacional definidas por Colombia en los años 2017-2010 y 2012-2014

| ÁREAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ENCI 2007 – 2010 | ÁREAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ENCI 2012 – 2014 | |
|--|--|---|
| | ÁREAS DE DEMANDA | ÁREAS DE OFERTA |
| Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) | Gestión Integral del Riesgo y Restablecimiento Sostenible de Comunidades Afectadas por Desastres Naturales | Seguridad |
| | Prosperidad Democrática | Promoción y Protección Social |
| Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente | Crecimiento Económico con Equidad y Competitividad | Cultura, Deporte y Educación |
| | Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible | Fomento al Desarrollo Productivo |
| | Gobernabilidad | Gestión Pública y Buen Gobierno |
| Reconciliación y Gobernabilidad | Víctimas, Reconciliación y Derechos Humanos | Reconciliación: Atención Integral a las Víctimas, Reintegración y Memoria Histórica |
| | | Ambiente y Desarrollo Sostenible |

Fuente: Elaboración propia 2015, a partir de ACCIÓN SOCIAL (2007) y Gobierno de Colombia (2012).

La ENCI 2012 – 2014 era clara en señalar que el país buscaba dejar de ser *monotemático*, dado que antes la agenda internacional se concentraba –casi exclusivamente– en asuntos como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, y ahora entraba en una agenda diversificada, incluyendo temas de desarrollo social, medio ambiente, ciencia y tecnología.

De igual forma, en materia de política exterior se establecía la necesidad, entre otras, de:

- Afianzar los vínculos con América Latina y el Caribe;
- Desarrollar estrategias de inserción activa en el Asia-Pacífico;
- Diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales; y
- Fortalecer y diversificar la cooperación internacional como país oferente y como país receptor.

Por último, en este periodo es importante recordar la transición institucional que vivió el país, cuando se creó la nueva Agencia de Cooperación Internacional, APC-Colombia en el año 2011, adscrita a la Presidencia de la República. Ello se encuentra en sintonía con el diseño de las nuevas institucionalidades que durante la última década se ha presentado en los países latinoamericanos (Viola, 2014), y se enmarca en la gran reforma del Estado que incluyó la creación de nuevos ministerios y Departamentos Administrativos en el país (Semana, 2011).

A la fecha, la Agencia cuenta con tres áreas misionales en donde se coordina la AOD que el país recibe (Dirección de Demanda), la CSS y Triangular que ofrece y recibe (Dirección de Oferta) y la cooperación con sectores y territorios (Dirección de Coordinación Interinstitucional). Esta nueva apuesta permite superar lo señalado por Uribe (2011) quien manifestaba que el entramado institucional que gestionaba lo relativo a la cooperación internacional en Colombia, estaba marcado por su condición de tradicional receptor de ayuda.

No obstante lo anterior, es claro que en Colombia aún no existe una política pública nacional en materia de cooperación internacional que oriente al más alto nivel estos asuntos. En el país, Medellín es la única ciudad que cuenta con una política pública de cooperación que le facilita canalizar los recursos para sus programas y proyectos (Vargas-Alzate, 2013). Allí existe un escenario en el cual el país puede avanzar para configurar una política de estado sobre el particular, siempre y cuando exista una clara voluntad política para ello.

En este contexto, a continuación se abordará el camino recorrido por la cooperación internacional en el cuatrienio 2010 – 2014, con miras a establecer su coherencia respecto a los lineamientos y mandato derivados del PND, la ENCI y en general de la política exterior del país.

2. AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO –AOD EN COLOMBIA 2010 – 2014.

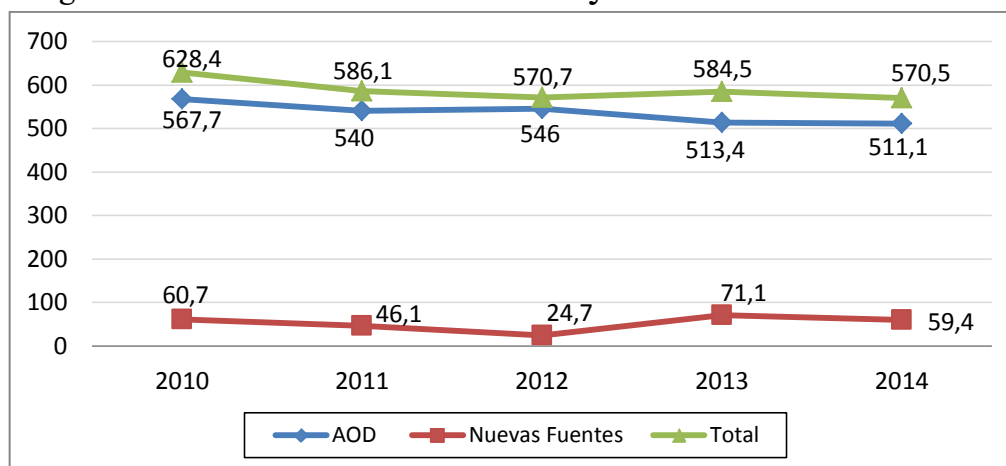
La AOD ha sido parte importante de la vida del país durante décadas. Según Acción Social (2008) la AOD inició en Colombia en 1949 con la “Misión Colombia”

del BM, encargada de elaborar el diagnóstico que sentarían las bases para que el país se convirtiera en el primer país en desarrollo en recibir préstamos del BIRF.

En los últimos años, los aportes de la AOD se han visto reducidos, y sólo en el 2013 aumentaron aunque como consecuencia de un repunte en la ayuda multilateral y humanitaria, más no bilateral (Naciones Unidas, 2014). Esto y la condición de PRM Alta de Colombia, generan un importante desafío para el país en términos de gestión de recursos financieros de cooperación. No obstante, factores como el buen desempeño macroeconómico, la persistencia del problema de las drogas, el conflicto armado (Vergara, 2012), los índices de pobreza y la desigualdad (González, 2011), la inequidad y la degradación ambiental como consecuencia de los cultivos ilícitos (Schönrock & Buchelli, 2010), explican por qué Colombia continúa siendo un receptor importante de AOD en la región.

En lo concerniente al cuatrienio 2010 – 2014, el PND establecía que la cooperación internacional continuaría su consolidación como un instrumento de política exterior que fortalecería los ejes estratégicos para el logro de la prosperidad democrática. A través de ésta se fortalecerían las capacidades del país para el lograr crecimiento sostenible, desarrollo regional y social integral. El cuatrienio iniciaba precisamente con la cifra de cooperación oficial y no oficial más alta en toda la historia, alcanzando los US 628,4 millones en 2010 (Acción Social, 2011).

Figura 2. Gestión de recursos de AOD y nuevas fuentes. 2010 – 2014

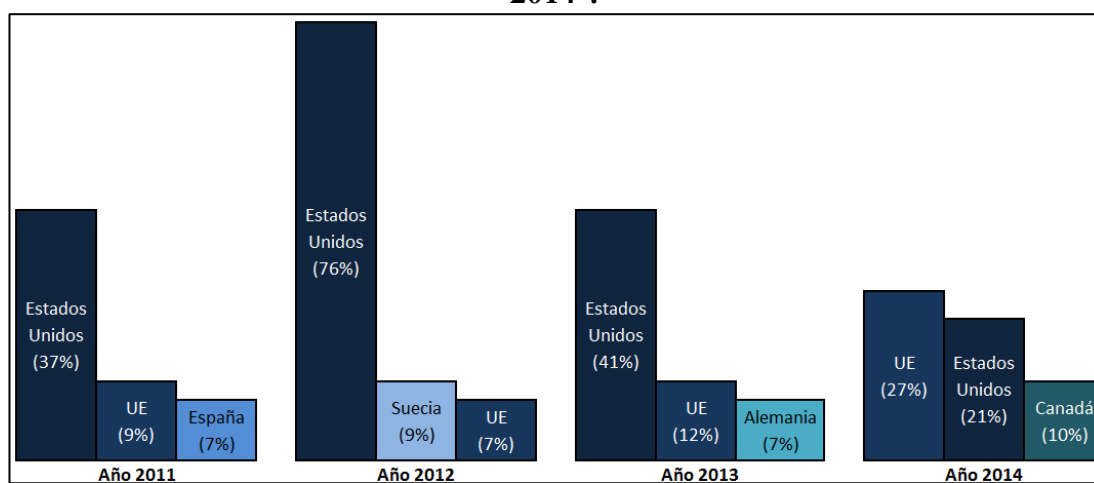


Fuente: Elaboración propia 2015, a partir de Informes de Gestión APC-Colombia 2012, 2013 y 2014 y Acción Social (2011).

De allí que la nueva meta planteada de US 2.200 millones de AOD gestionados para el final del citado periodo era cuando menos arriesgada, considerando que para el cuatrienio 2007 – 2010 la misma fue establecida en apenas US 1.200 millones. Al final, el país logró superar los principales desafíos de gestión (crisis de los principales donantes, así como su condición de PRM Alta), y consiguió cumplir, e incluso superar ligeramente la meta.

Desde el ámbito bilateral, destacó la contribución de Estados Unidos y la Unión Europea como los principales donantes de AOD durante los últimos años. El caso de España reviste especial atención pues pasó de ser el tercer donante en importancia en 2011, a ocupar el lugar 12 para el año 2014.

Figura 3. Principales donantes bilaterales de AOD en Colombia. 2011 – 2014².



Fuente: Elaboración propia 2015, con base en APC-Colombia (2015b, 2014, 2013b, 2012a)

Es claro que los temas relacionados con la existencia del conflicto armado en Colombia marcan fuertemente la agenda de dichos donantes aun cuando sus posturas y enfoques sean diferentes. Estados Unidos señala que Colombia no es un receptor típico de AOD, y que su compromiso en el país se debe a la inestabilidad y a los temas asociados al conflicto (USAID, 2014). La UE también señalaba en su momento que el objetivo fundamental de su estrategia de respuesta consistía en

² Para el 2010, Estados Unidos, la Unión Europea y Alemania representaban los tres principales donantes de AOD en Colombia. Según Acción Social (2011) estos tres representaban el 62% de la AOD del país.

contribuir a la paz y la estabilidad (Comisión Europea, 2007), y España en su Plan Director 2009– 2012 consideraba a Colombia un *país de asociación focalizada* por el conflicto armado (AECID, 2010).

Ahora bien, desde el escenario multilateral, con el Sistema de Naciones Unidas se negoció el Marco de Asistencia para 2008 – 2014 el cual representó un avance que permitió incrementar la coordinación y alineación de la cooperación con el PND. Por su parte, la banca multilateral continuó registrando aportes importantes en materia de AOD. Para el 2014 el BID y el BM representaron el 29% de la AOD multilateral recibida. (APC-Colombia, 2015b, 16)

En materia de cooperación con nuevas fuentes o fuentes no oficiales, se ha reconocido la importancia de adelantar gestiones en este nuevo escenario, donde existe un creciente número de actores de desarrollo (tal y como se destacó en Busán, en el año 2011). Organizaciones como la Fundación Gates, Fundación Ford, BP Billiton, The Walton Family Foundation, Médicos Sin Fronteras, entre otras, realizaron aportes por más de US 200 millones entre 2010 y 2014. Tan sólo en este último año, el sector privado y social aportó US\$ 59,4 millones, en 206 proyectos, financiados por 104 actores (APC-Colombia, 2015b).

Por otra parte, era también un mandato de la ENCI 2012 - 2014 que la AOD que recibiera el país pasara por un proceso de alineación temática con las tres grandes metas del PND (empleo, pobreza y seguridad)³ y con las seis áreas de demanda de AOD. Los resultados al final del cuatrienio muestran una alineación que supera el 95% con las áreas ENCI, aunque no es posible establecer su alineación con citadas metas del PND, principalmente en materia de: 1) Gobernabilidad; 2) Víctimas y reconciliación; e 3) Igualdad de oportunidades. El área de cooperación que de lejos recibió menor AOD, fue Gestión del Riesgo con menos del 1%, pese a haber sido priorizada tras los desastres ocasionados por el Fenómeno de la Niña en el país en 2010 y 2011.

³ En el cuatrienio 2007 – 2010 la cooperación internacional en Colombia estuvo alineada a las 3 áreas prioritarias de demanda que fueron: 1) ODM; 2) Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente; y 3) Reconciliación y Gobernabilidad.

En el ámbito territorial, la AOD ha tenido una alta concentración a nivel nacional⁴ (67% en el ámbito nacional para el año 2010) así como en un segundo grupo de departamentos del país entre los que se encuentran, entre otros, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar, y también Bogotá D.C.

Para el año 2011 la concentración nacional se redujo a un 36%, aunque en 2014 aumentó nuevamente a 44,4%. Asimismo, departamentos del país, en zonas alejadas, como Guainía, Casanare, Vichada, Vaupés, Putumayo, Guaviare, o Amazonas nunca reciben, cada uno, más del 1,3% del total de la AOD del país. Allí prevalece un inmenso reto para continuar trabajando por estas regiones del país, que además concentran aun importantes niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

Por último, vale la pena mencionar una figura presupuestal que permitió asignar recursos adicionales para apalancar cooperación internacional hacia proyectos nacionales y territoriales en ejecución. Se trata del proyecto de contrapartida de APC-Colombia, el cual ha contribuido a la alineación de dichas iniciativas con el PND y la ENCI, asignando recursos nacionales a proyectos que ya contaban con financiación internacional.

Tabla 2. Asignación de recursos de contrapartida nacional de APC-Colombia. Años 2010 – 2014

| Años | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------|------|------|--------|--------|-------|
| Monto (\$COL Millones) | n.d. | 200 | 11.901 | 12.314 | 8.620 |
| Proyectos apoyados | n.d. | n.d. | 55 | 48 | 27 |

Fuente: Elaboración propia 2015, con base en APC-Colombia (2012b, 2013a, 2014 y 2015b)

En síntesis, a continuación se presentan las principales metas y resultados de la AOD del cuatrienio con base en la información disponible.

⁴ APC-Colombia (2012b) señala que ello obedece principalmente a que la cooperación se enfoca en apoyar políticas públicas de carácter nacional.

Tabla 3. Principales metas y resultados de AOD. Años 2010 – 2014

| Metas establecidas en AOD | Origen de la meta | Línea base 2010 | Logro a 2014 |
|--|-------------------|--------------------------------|--|
| Fuentes de cooperación que benefician a Colombia en los temas de la nueva agenda | PND 2010 – 2014 | 32 AOD | 42 bilaterales y multilaterales |
| Alinear la cooperación con los objetivos de desarrollo del PND | ENCI 2012 – 2014 | 98% con la ENCI 2007-2010 | La alineación supera el 98% respecto a las áreas de la ENCI 2012 – 2014. |
| Diversificar las fuentes de cooperación | ENCI 2012 – 2014 | n.d. | 104 actores privados y sociales en 2014 |
| Gestionar US 2.200 millones. | ENCI 2012 – 2014 | US.1 200 millones ⁵ | Gestionados US 2.315 millones |
| Balancear mejor la distribución territorial de los proyectos de cooperación internacional. | ENCI 2012 – 2014 | 67% en el ámbito nacional | 44,4% en el ámbito nacional. |

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Todo lo anterior permite evidenciar que la AOD ha contribuido de manera coherente, en gran medida, al cumplimiento de las metas establecidas por el país. No obstante, e intentando trascender de este optimismo inicial, es importante señalar que aún persisten inmensos retos de desarrollo, en donde la AOD deberá jugar un rol fundamental, aunque complementario, para reducir la tasa de pobreza (29,3%), la de pobreza extrema (8,4%), el coeficiente GINI (0,539), las desigualdades sociales y sobre todo territoriales que aún persisten en Colombia, así como en la construcción de la paz.

Dependerá del país, y de su capacidad de gestión con las fuentes tradicionales, las nuevas fuentes, los nuevos mecanismos, las nuevas modalidades, y las alianzas con actores privados, la alineación que se logre generar de estos actores internacionales con las prioridades del desarrollo nacional y territorial, que ahora se hacen transversales al posible escenario del pos-conflicto que Colombia espera iniciar en el corto plazo.

⁵ De acuerdo con la ENCI 2007 – 2010 el Gobierno Nacional esperaba que como resultado de la citada estrategia, los aportes de la cooperación internacional, en dicho periodo, ascendieran a US 1.200 millones.

3. COOPERACIÓN SUR-SUR –CSS EN COLOMBIA 2010 – 2014.

La cooperación colombiana se encuentra en una transición que contiene elementos tradicionales de demanda e incluye ahora elementos de oferta hacia otros países en desarrollo en donde Colombia se ha vuelto líder (Tassara, 2013). Con ello tiene la posibilidad de compartir sus buenas prácticas y experiencias con otros países de renta baja (Herranz, 2013), media e incluso media alta.

El siglo XX trajo consigo cambios importantes para la CSS colombiana. A partir de 2006 se inició un redireccionamiento de la misma con la ejecución de acciones más pertinentes, alineadas a las necesidades de los países receptores (cambio de un enfoque de oferta a uno de demanda) y a una mayor integralidad, que sustituía actividades puntuales (periodo 2002-2006) por proyectos de mayor impacto que vinculaban diferentes actividades y modalidades de cooperación para los años 2006-2010 (APC-Colombia 2012a).

En este contexto y acorde con el PND 2010 – 2014, éste hacía referencia explícita a la CSS señalando que a través de la cooperación técnica, se fortalecerían los procesos de acercamiento a regiones de interés para el país, privilegiando la relación con los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, planteaba la continuidad de las estrategias regionales de CSS con los países de la Cuenca del Caribe y Mesoamérica, así como el diseño de nuevas estrategias ésta vez enfocadas en África y Asia. De igual manera, se haría uso de la cooperación triangular con el fin de incrementar la oferta de cooperación del país.

Adicionalmente, la ENCI 2012 – 2014, siendo el derrotero de los objetivos estratégicos de la cooperación en Colombia, incluía como uno de éstos “Posicionar la CSS y Triangular” con una serie acciones a desarrollar hasta el año 2014, que incluían sus ya tradicionales relaciones de CSS con América Latina y el Caribe, pero también acciones a nivel regional, y con otras regiones del mundo de creciente interés para la política exterior.

De igual forma, se definía la consolidación de la oferta de CSS como el séptimo desafío de la ENCI 2012 – 2014, en un contexto en donde Colombia ya no sería un país que se limitaría a pedir ayuda, sino que también tendría la posibilidad

de ofrecer, aportando su talento y experiencia en un diálogo horizontal con la comunidad internacional (Gobierno de Colombia, 2012, 7).

Dicho lo anterior, y establecida la ruta que el país debería seguir en este cuatrienio, el país avanzó de forma alineada hacia el cumplimiento de dichos propósitos. En primer lugar, mantuvo 18 programas bilaterales de CSS con países de América Latina y el Caribe. Asimismo, desarrolló acciones y/o proyectos de CSS con más de 30 países en las regiones de África, Asia y Eurasia (tanto a nivel bilateral como regional). La Tabla. 4 da cuenta de lo anterior:

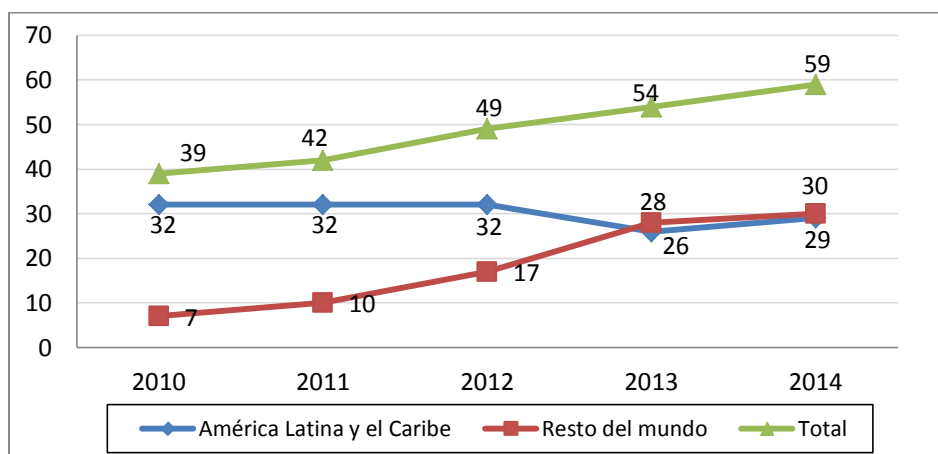
Tabla 4. Relaciones bilaterales de CSS de Colombia a 2014

| | |
|--|--|
| Programas bilaterales en América Latina y el Caribe | Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. |
| Países de África | Argelia, Benín, Botswana, Egipto, Gabón, Ghana, Kenia, Namibia, Nigeria, Marruecos, Mozambique, República Democrática del Congo, Senegal, Sudáfrica y Tanzania. |
| Países de Asia | Camboya, China, Filipinas, India, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam. |
| Países de Eurasia | Azerbaiyán, Kazajistán, Rusia y Turquía. |

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Al respecto es importante poner en evidencia el fortalecimiento que han tenido las relaciones de CSS de Colombia más allá de la región de América Latina, el cual se ha dado como consecuencia de tres factores principalmente: Primero, la apertura de nuevas misiones diplomáticas en esas regiones, facilitando el acceso geográfico; segundo, el diseño y puesta en marcha de las Estrategias Regionales de CSS en África y Asia; y por último, la asignación de recursos, potenciando la materialización de iniciativas con los países que conforman estas zonas (APC-Colombia, 2015b).

De igual forma, con otros países (principalmente del Caribe) se establecieron nuevas relaciones de CSS en el marco de la cooperación regional que Colombia realiza, lo cual llevó a que el país alcanzara relaciones de CSS con un total de 59 países como balance para el cuatrienio.

Figura 4. Colombia: Países con relaciones de CSS 2010 – 2014.

Fuente: Elaboración propia 2015, con base en datos APC-Colombia (2013c y 2014).

Asimismo, con el ánimo de profundizar su CSS más allá del plano bilateral, el país impulsó el desarrollo de una cooperación con naturaleza regional que le permite ser mucho más eficaz y eficiente en sus esfuerzos técnicos y financieros. Es así como al finalizar el cuatrienio 2010 – 2014 el país cuenta ahora con seis Estrategias Regionales de CSS tanto en su área de intervención natural como lo es América Latina, como en otras regiones del mundo. A continuación se presenta una síntesis que permite ver el panorama general de las mismas:

Tabla 5. Estrategias Regionales de CSS de Colombia a 2014

| Estrategias | Creación | Áreas /componentes |
|---|----------|---|
| Estrategia Caribe | 2009 | 1) Formación Técnica para el Trabajo; 2) Cultura; 3) Gestión de riesgo de desastres; y 4) Seguridad Alimentaria. |
| Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica - PRCM | 2010 | 1) Seguridad; 2) Promoción Social; 3) Apoyo a MIPYMES; 4) Gobernabilidad local; 5) Servicios públicos; y 6) Gestión de calidad. |
| Estrategia de Cooperación Integral en Seguridad | 2011 | 1) Desarrollo organizacional; 2) Lucha contra las drogas; 3) Prevención y control de los fenómenos criminales; 4) Fortalecimiento de capacidades militares y policiales; 5) Seguridad y convivencia; 6) Anticorrupción; 7) Antisecuestro y Antiextorsión y 8) Derechos Humanos y DIH. |
| Estrategia Sudeste Asiático | 2012 | 1) Promoción y protección social; 2) Innovación agrícola; 3) Turismo; 4) Cambio climático; y 5) Gestión del riesgo. |
| Estrategia África | 2013 | 1) Promoción y protección social; 2) Generación de ingresos; 3) Cultura; educación y deporte; 4) Turismo; 5) Seguridad Integral. |
| Estrategia Eurasia | 2013 | 1) Fomento al desarrollo productivo 2) Desarrollo minero-energético; 3) Gestión pública y buen gobierno; y 4) Cultura y educación. |

Fuente: Elaboración y actualización propia, con base en Nivia-Ruiz (2013, Gobierno de Colombia (2014) y MRE (2014a).

Solo por destacar algunas acciones, la Estrategia Caribe benefició a más 100 participantes de 20 países en este cuatrienio. Asimismo, la Estrategia de Seguridad Integral en el periodo 2010 – 2014(junio) logró llegar a más de 16.000 beneficiarios en América Latina, el Caribe y África. (MRE, 2014a). Por su parte, el PRCM en el periodo 2010 – 2013(agosto) realizó más de 110 actividades de CSS, superando los 2.600 beneficiarios, en apoyo a más de 200 instituciones de los países de la región mesoamericana (APC-Colombia, 2013d).

Colombia, de igual manera, ha dado continuidad a su participación en los mecanismos tradicionales de integración y cooperación regional, aunque también se ha posicionado en algunos nuevos espacios. En el caso de la Alianza del Pacífico (creada en 2011) el país ha participado activamente de la Plataforma de movilidad académica que otorga becas a los estudiantes de los Estados miembros.⁶

Del mismo modo, Colombia fue coordinador para América Latina entre 2011 – 2013 del Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este –FOCALAE, ejecutando proyectos de enseñanza de español, y la red de convergencia científico-tecnológica. Adicionalmente, ha realizado acercamientos con la Nueva Alianza para el Desarrollo Económico (NEPAD), lo que le permitirá avanzar en su acercamiento con la Unión Africana, el mecanismo regional más activo de ese continente (APC-Colombia, 2015b).

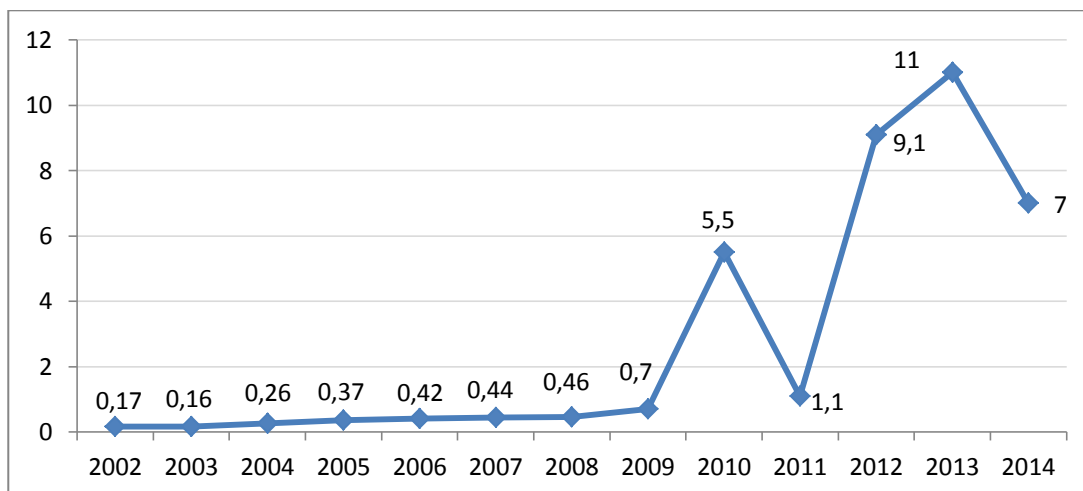
Todo lo anterior ha sido posible gracias a la apuesta realizada por el país para financiar su portafolio de CSS. Sin embargo, si bien los recursos aumentaron de forma considerable en los últimos años, a partir del 2014 se ha venido registrando una disminución que podría generar tendencia si persiste en el nuevo período de gobierno.

Del presente esquema vale la pena destacar el aumento progresivo de recursos que se evidenció desde el año 2002 y en particular en el año 2010 debido a los fondos asignados por Colombia al Fondo de Reconstrucción de Haití (US 4 millones). Igualmente, en 2012 se evidenció un compromiso del país con el

⁶ Según el Informe del Presidente Juan Manuel Santos al Congreso de la República de 2014, Colombia ejerció la Presidencia Pro Tempore de la Alianza Pacifico durante mayo de 2013 y junio de 2014 en donde se otorgaron 444 becas para intercambio de becas de pregrado y posgrado. Asimismo, el país abrió una Embajada en Ghana de forma conjunta con México, Chile y Perú, y celebró un acuerdo con Chile para abrir su Embajada en Marruecos y Argelia (Alianza del Pacífico, 2013 y 2015).

fortalecimiento de la CSS (bilateral y regional) en América Latina, así como las nuevas acciones de acercamiento con Asia y África, lo que llevó a un incremento muy importante de los recursos destinados para la CSS.

Figura 5. Recursos destinados por Colombia para CSS. Años 2002 – 2014



Fuente: Elaboración y actualización propia, con base en APC-Colombia (2013c y 2015b)

Teniendo en cuenta la mencionada disminución del presupuesto de CSS en 2014 y considerando que para el 2015 la destinación para dicho propósito no superará los US 5 millones, es posible prever una focalización y quizá reducción de los programas, proyectos y acciones de CSS que Colombia aspira implementar.

En este sentido, y una vez conocidas las acciones de CSS realizadas por el país en el cuatrienio 2010 – 2014, la Tabla. 6 presenta un primer panorama que refleja el cumplimiento de las metas establecidas con relación a los logros alcanzados al 2014 en CSS.

En consecuencia, es posible realizar algunos análisis preliminares sobre la CSS colombiana. En primer lugar es claro que Colombia ha abierto un amplio abanico temático en materia de CSS. Si bien el área de seguridad continúa siendo demanda al país, Colombia se ha posicionado como un socio oferente de cooperación, a nivel bilateral y fundamentalmente regional, en un buen número de áreas⁷.

⁷ Tan sólo en el marco del *South – South Experience Exchange Facility* del Banco Mundial, Colombia se encuentra ubicada en el cuarto lugar del top diez de los países que más proveen conocimiento, luego de Brasil, India y China, para el periodo 2008 – 2014.

Tabla 6. Principales metas y resultados de CSS. Años 2010 – 2014

| Metas establecidas en CSS | Origen de la meta | Línea base 2010 | Logro a 2014 |
|--|-------------------------------------|--|---|
| Continuar implementando la CSS por medio de las comisiones mixtas de cooperación técnica y científica. | ENCI 2012 – 2014 | 17 programas en América Latina y el Caribe | 18 programas bilaterales de CSS en América Latina y el Caribe. |
| Países beneficiados por Colombia a través de CSS. | PND 2010 – 2014 | 28 países | Colombia mantiene relaciones de CSS con 59 países. |
| Profundizar el portafolio de cooperación que se enmarca en estrategias regionales (Caribe y Mesoamérica). | PND 2010 – 2014 ENCI 2012 – 2014 | 2 Estrategias Regionales | 6 Estrategias de CSS establecidas y en ejecución. |
| Iniciar procesos de cooperación con regiones de creciente interés en la política exterior, como Asia y África. | PND 2010 – 2014 ENCI 2012 – 2014 | n.d. | Acciones y proyectos de CSS con más de 30 países de las regiones Asia, África y Eurasia. 3 Estrategias Regionales de CSS con estas regiones. |
| Continuar trabajando en el desarrollo del bloque temático de CSS y Triangular acogido en el Foro de Busán. | ENCI 2012 – 2014 | | Colombia lideró el proceso de CSS hasta el momento en que lo entregó a Perú en 2012. |
| Usar la cooperación triangular con el fin de incrementar la oferta. | PND 2010 – 2014 | 5 iniciativas de CT | Más de 10 iniciativas de CT ejecutadas y/o en ejecución |

Fuente: Elaboración propia 2015.

En segundo lugar, el país ha logrado posicionarse ampliamente en América Latina y el Caribe y ha abierto puertas importantes en las regiones de África y Asia, lo cual hace unos años atrás era un trabajo aún incipiente. Adicionalmente, vale la pena destacar el respaldo financiero que ha tenido, y debería mantener, la CSS con lo cual ha logrado materializar gran parte de los resultados alcanzados.

Por último, la CSS jugará un rol importante para el país mediante el intercambio de experiencias y buenas prácticas en construcción de paz con aquellos países, que han vivido y logrado superar situaciones de conflicto armado. Las lecciones de Centroamérica, Sudamérica, y África, principalmente, podrán aportar valiosas oportunidades de aprendizaje para el posconflicto en Colombia.

4. COOPERACIÓN TRIANGULAR –CT EN COLOMBIA 2010 – 2014.

Inicialmente, vale la pena rescatar la más reciente discusión conceptual que alrededor de la CT ha surgido en el marco de la SEGIB, y en donde Colombia ha venido participando activamente. En 2013, los países iberoamericanos se reunieron en Buenos Aires, Argentina para avanzar en la conceptualización, entre otros temas, de la CT.

En este sentido, se procedió la modificación de los rasgos definitorios de la CT y se asumió como nueva definición aquella en donde:

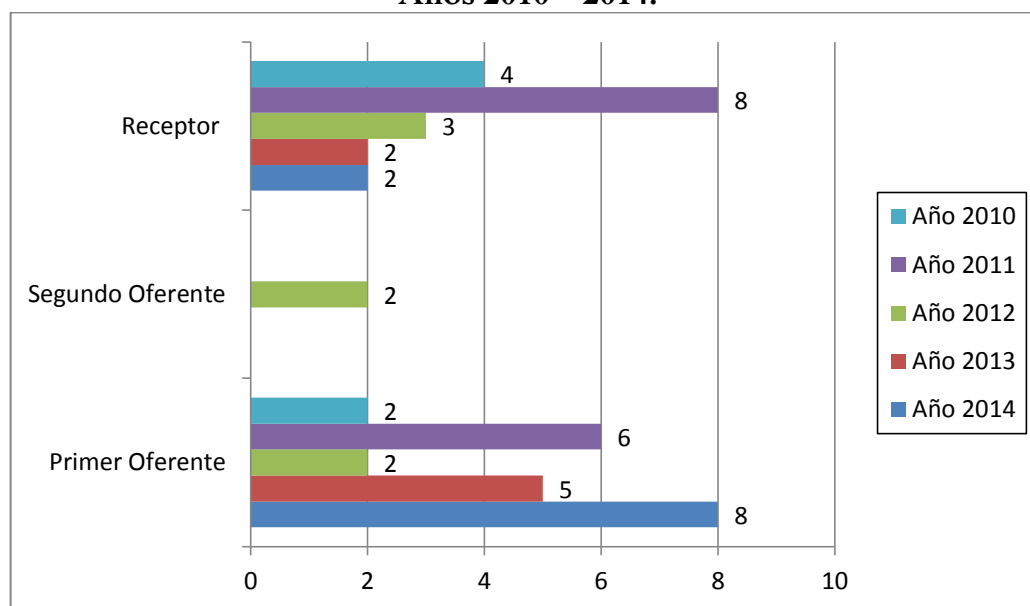
(...) participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: el de los así denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo, en cada caso), y el de segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol del primer oferente, quién actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades (SEGIB, 2014).

Asimismo, se ha venido avanzando en la construcción de una Guía de Gestión de la Cooperación Triangular en Iberoamérica, y Colombia fue precisamente sede del primer taller regional del año 2014, en donde junto a Argentina, El Salvador, España, Honduras y Uruguay se lidera el denominado *grupo de referencia*.⁸

Colombia por su parte ha venido fortaleciendo sus iniciativas de CT, lo cual le permite potenciar su oferta de CSS, promover y compartir sus Buenas Prácticas y en otras ocasiones ser, incluso, beneficiario de esta modalidad de cooperación. El siguiente esquema permite tener un panorama general de los proyectos de CT en los cuales ha participado Colombia, así como identificar su rol en los mismos.

⁸ El país ya había organizado y sede de la: “Conferencia Regional sobre la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe”, celebrada en Bogotá, los días 19 y 20 de junio de 2012.

**Figura 6. Participación de Colombia en proyectos de CT, según rol.
Años 2010 – 2014.**



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2014, 2012 y 2011) y APC-Colombia (2015b y 2014).

En el transcurso del cuatrienio 2010 – 2014 Colombia participó en más de 40 proyectos de CT, enfocándose cada vez más en ser primer país oferente, antes que país receptor, esto en áreas como medio ambiente, pesca, gobierno, comercio, etc. En los citados proyectos destacan por su participación socios bilaterales como: Alemania, Australia, Estados Unidos, Japón y Corea del Sur principalmente, en tanto que a nivel multilateral se desarrollaron proyectos con BM, CAF, FAO, PNUD, UNFPA, entre otros.

A partir de ello se puede incluir que la CT brindada por Colombia se destinó, en su gran mayoría, hacia países de América Latina y el Caribe, aunque destacan proyectos de CT con países de África en 2014. Adicionalmente, para el desarrollo de estas acciones Colombia ha utilizado diversos mecanismos como Memorandos de Entendimiento, Convenios de CT, proyectos de CT, entre otros, que permiten desarrollar estas acciones de cooperación.

También, Colombia ha avanzado como socio de *Cooperación Trilateral*, la cual hace referencia a las acciones de CSS entre tres o más países, todos, en vías de desarrollo, donde la base es la cooperación técnica. En 2014 se realizaron acciones

entre Colombia – México – Brasil, así como acciones entre Colombia – Vietnam – Haití. Solo para el año 2014 Colombia destinó para CT y Cooperación Trilateral un monto cercano a los US 100.000 (APC-Colombia, 2015b, 27).

Tabla 7. Principales metas y resultados de CT. Años 2010 – 2014

| Metas establecidas en CSS | Origen de la meta | Línea base 2010 | Logro a 2014 |
|---|-------------------|---------------------|--|
| Usar la cooperación triangular con el fin de incrementar la oferta. | PND 2010 – 2014 | 5 iniciativas de CT | Más de 10 iniciativas de CT ejecutadas y/o en ejecución. |

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Es claro que Colombia ha jugado un rol importante como socio pivote de la cooperación internacional en donde comparte experiencias, aunque también en menor medida recibe. Ello se constituye en una contribución fundamental para el posicionamiento del país que la política exterior reclama. El reto como lo señala Grassa (2014) es ser, a la vez, en paralelo y parcialmente, objeto, actor y sujeto en el sistema de cooperación y protagonista en los procesos de negociación.

5. ASISTENCIA INTERNACIONAL BRINDADA POR COLOMBIA 2010 – 2014.

La asistencia internacional de Colombia se considera una modalidad de cooperación destinada a mitigar el impacto de catástrofes naturales/antrópicas y crisis humanitarias de naturaleza socio-política o económica en otros países. Tradicionalmente, ha sido otorgada según las prioridades de política exterior y materializada, en su mayoría, mediante aportes financieros no reembolsables del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional – FOCAI; y en menor medida, a través de acciones de asistencia humanitaria internacional, que han incorporado además la prestación de asistencia técnica y el suministro de ayudas humanitarias en especie.

Por lo general, ante el llamamiento internacional de un país o la oportunidad de aporte voluntario a fondos humanitarios multidonantes en vigencia, las acciones de

asistencia internacional concretadas por Colombia son el resultado de una operación interinstitucional cuyo análisis de pertinencia política es realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y su viabilidad técnica y financiera es dada por APC-Colombia.

Sin embargo, aquellos casos en los que se han definido montos extraordinarios por parte del Gobierno Nacional (como el aporte por US 4 millones al Fondo de Reconstrucción de Haití en 2011), han requerido, además, del aval de entidades como el Ministerio de Hacienda y el DNP para completar el desembolso. En la actualidad, la normatividad vigente del FOCAI⁹ establece que la aprobación de acciones de asistencia internacional, que requieran de un porcentaje superior al 30% del total de recursos disponibles en el Fondo cada año, estará dada por el Consejo Directivo de APC-Colombia.

En el caso de las misiones de asistencia humanitaria desplegadas por el Gobierno nacional en escenarios post-desastre, como aquellas derivadas de los *flash appeal*¹⁰ lanzados por Haití y Chile en el 2010, obedecieron a operaciones más prolongadas y a esquemas de coordinación de mayor complejidad al involucrar la movilización de personal, equipos y ayudas humanitarias en el extranjero para apoyar las fases de respuesta y estabilización de los países afectados.

Considerando la experiencia de Colombia como respondiente frente a los terremotos de Haití y Chile y el posterior desafío que representó canalizar la ayuda internacional para atender la emergencia nacional durante la ola invernal 2010-2011, es de resaltar que durante el cuatrienio se optimizaron los procedimientos de asistencia internacional (tanto de receptor como oferente) conforme a la actualización normativa derivada de los acuerdos internacionales suscritos por el país, así como de la creación de nuevas entidades como la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD.

Hoy, el procedimiento vigente de gestión y coordinación de la asistencia humanitaria internacional del MRE, establece entre sus políticas de operación la

⁹ Definido por el Acuerdo 4 del 7 de marzo de 2012 de APC-Colombia.

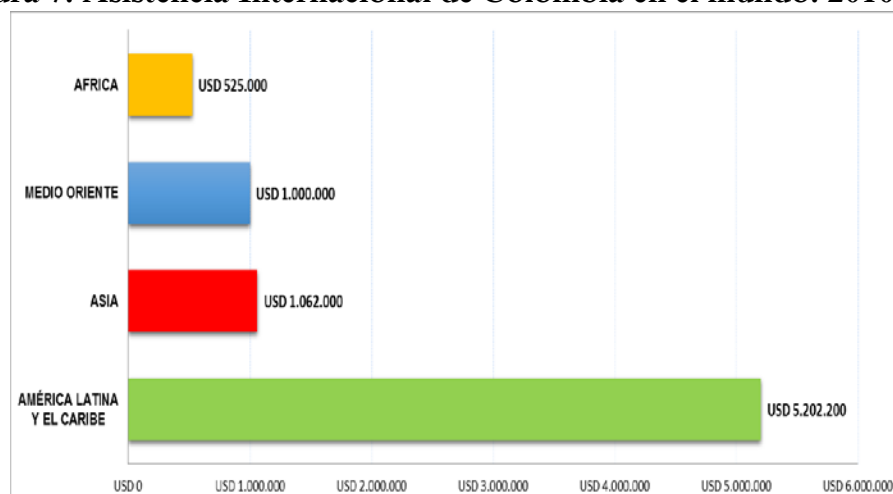
¹⁰ Flash Appeal (llamamiento internacional): Es un mecanismo de apoyo adicional y subsidiario que adoptan los Estados afectados por desastres para recibir apoyo por parte de la Comunidad Internacional, de manera tal que se puedan complementar sus esfuerzos para responder ante una situación, que por la magnitud, trasciende la capacidad de respuesta nacional.

estrecha coordinación entre la UNGRD como cabeza del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD y APC-Colombia, para garantizar la asistencia mutua conforme a los protocolos internacionales y demás instrumentos jurídicos que conforman la base legal de respuesta humanitaria por desastres naturales y antrópicos (MRE, 2014b).

Cabe resaltar que entre 2010 y 2014 Colombia llevó a cabo 22 operaciones de asistencia internacional financiera (2010: 2 acciones; 2011: 2 acciones; 2012: 7 acciones; 2013: 6 acciones; y en 2014: 7 acciones), reflejando una contribución superior a los US 7 millones, en donde Haití se destacó como el mayor beneficiario de recursos de destinación humanitaria del país en la historia.

Desde una perspectiva regional, la Figura. 7 muestra la distribución geográfica de la asistencia internacional brindada por Colombia durante el cuatrienio, en la que se distingue a América Latina y el Caribe como la principal receptora con un 67% del total de recursos.

Figura 7. Asistencia Internacional de Colombia en el mundo. 2010-2104



Fuente: Elaboración propia 2015, a partir de Acción Social (2011), APC-Colombia (2012a, 2012b, 2014), BM (2012) y OCHA-CERF (2015).

Ahora bien, teniendo en cuenta la destinación de los recursos establecidos en cada llamamiento internacional, es posible encontrar un mayor número de acciones de respuesta frente a desastres naturales (13 asistencias), así como la realización de

transferencias de Gobierno a Gobierno como el canal más utilizado en las contribuciones.

Tabla 8. Asistencia Internacional financiera colombiana. 2010 – 2014

| Año | Receptor | Canal | Descripción | Monto US |
|--|------------------------|---------------------|--|------------------|
| 2011 | Haití | BM | Asistencia Humanitaria y Reconstrucción de Haití post-terremoto | 4.000.000 |
| | Siria | CERF | Atención a refugiados sirios en la frontera entre Jordania y Líbano | 100.000 |
| 2012 | Ecuador | ACNUR | Atención a refugiados colombianos en la frontera. | 500.000 |
| | Ecuador | ACNUR | Atención a refugiados colombianos en la frontera. | 162.200 |
| | Filipinas | Gobierno | Asistencia de emergencia por desastre. | 50.000 |
| | Honduras | Gobierno | Asistencia humanitaria por inundaciones en la zona oriental de Honduras. | 40.000 |
| | Turquía | Gobierno | Asistencia a refugiados sirios en Turquía | 100.000 |
| | Somalia | PMA | Asistencia humanitaria por crisis alimentaria | 75.000 |
| | Jordania y El Líbano | CERF | Atención a refugiados sirios en la frontera entre Jordania y Líbano. | 100.000 |
| 2013 | Cuba | PNUD | Apoyo a la respuesta inmediata a los efectos del Huracán Sandy. | 50.000 |
| | Siria | ERF | Atención a refugiados sirios en la frontera entre Jordania y Líbano. | 100.000 |
| | Turquía | Gobierno | Asistencia a refugiados sirios en Turquía. | 300.000 |
| | México | Cruz Roja Mexicana | Asistencia humanitaria a población evacuada. | 200.000 |
| | Filipinas | Gobierno | Asistencia humanitaria de emergencia por afectaciones en la población. | 600.000 |
| | Malí | OCHA | Atención de la crisis humanitaria de refugiados en fronteras. | 200.000 |
| 2014 | Filipinas | Gobierno | Asistencia humanitaria por la catástrofe del huracán Haiyan | 412.000 |
| | Malí | OCHA | Atención de la crisis humanitaria de refugiados en fronteras. | 150.000 |
| | Sn Vicent y Granadinas | Fondo Multi donante | Asistencia humanitaria por las lluvias torrenciales en nochebuena. | 100.000 |
| | Bolivia | Gobierno | Asistencia humanitaria por la ola invernal del 2013. | 100.000 |
| | Palestina | Gobierno | Asistencia humanitaria desplegada para refugiados en la franja de Gaza | 300.000 |
| | África Occidental | Fondo Multi donante | Asistencia humanitaria por brote del virus ébola en África. | 100.000 |
| | Guatemala | Gobierno | Asistencia humanitaria por sequía | 50.000 |
| Total asistencia financiera internacional | | | | 7.789.200 |

Fuente: Elaboración propia 2015, a partir de Acción Social (2011), APC-Colombia (2012a, 2012b, 2014), BM (2012) y OCHA-CERF (2015).

Así, a partir de la información relacionada es posible determinar que la asistencia internacional de Colombia ha dado continuidad a los lineamientos del PND relativos

al eje “Relevancia internacional” y específicamente a los objetivos estratégicos de fortalecimiento de las relaciones bilaterales con América Latina y el Caribe, y la diversificación geográfica de la cooperación; por cuanto dicha cooperación ha fungido como herramienta complementaria de política exterior, a partir de la priorización de acciones de respuesta humanitaria en el escenario internacional.

6. APROXIMACIÓN A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA: 2015 – 2018

Con miras a continuar avanzando en los procesos de cooperación internacional, el nuevo Plan de Desarrollo 2014 – 2018¹¹ define claramente que en el nuevo cuatrienio “*se fortalecerá y diversificará geográfica y temáticamente la política exterior y se focalizará la demanda de la cooperación internacional*” (DNP, 2015). Lo anterior será materializado, entre otras, a través de las siguientes acciones:

Tabla. 9. Acciones previstas en materia de Cooperación Internacional según el PND 2014 – 2018

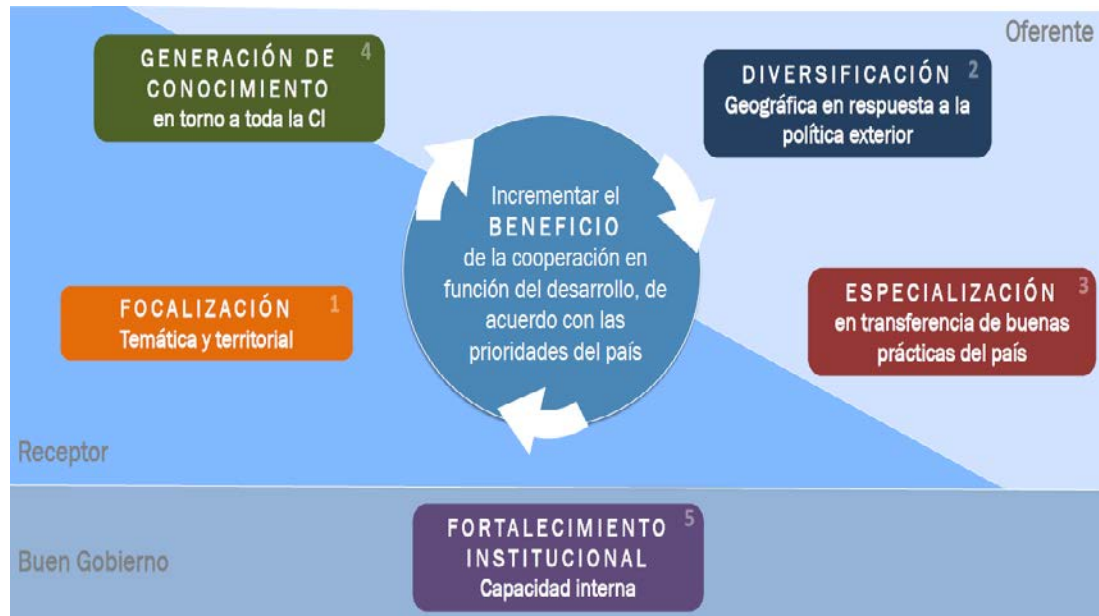
| Acciones propuestas | Detalle |
|---|---|
| Diversificación de la agenda de política exterior | Fortalecimiento de las relaciones bilaterales con socios tradicionales y no tradicionales (visitas de alto nivel, misiones técnicas, proyecto y acuerdos de cooperación). |
| Consolidación de Colombia en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales. | Participación activa en los Mecanismos de Concertación e Integración Regionales, profundizando el diálogo político y facilitando la cooperación. |
| Consolidación de la oferta y la demanda de cooperación internacional | Se hará en función de los objetivos de política exterior y los Pilares del nuevo PND: Paz, equidad y educación. Se afianzarán las relaciones y consolidarán las estrategias regionales con América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Asia Central, y África. |
| Posicionamiento de Colombia como oferente de buenas prácticas | Esto a través de la CSS y los mecanismos de coordinación y seguimiento con que cuenta el SNCI. |

Fuente: Elaboración propia 2015, con base en DNP (2015).

¹¹ Al momento de terminar de escribir el presente artículo, el Plan de Desarrollo 2014 – 2018 *Todos por un Nuevo País*, se encontraba en proceso de aprobación por parte del Congreso de la República. El documento disponible al público es la versión del DNP “Versión para el Congreso”

Adicionalmente, se propone la construcción de una hoja de ruta que defina los lineamientos sobre los cuales debe enfocarse la cooperación internacional, y que permita implementar las acciones descritas (DNP, 2015). Para el año 2015 la propuesta de ésta hoja de ruta es la siguiente:

Figura 8. Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional para 2015



Fuente: APC-Colombia (2015c).

En sintonía con lo anterior, la comunidad internacional, y en consecuencia los esfuerzos técnicos y financieros de la cooperación internacional (AOD, CSS, CT, Trilateral, etc.), deberán también asumir un rol alineado con los propósitos encaminados a la construcción de paz, lo cual responde al anhelo nacional por terminar el histórico conflicto armado que ha vivido Colombia, y avanzar así hacia la construcción de un escenario de pos-conflicto con el respaldo de sus socios a nivel internacional.

Si bien, en el país no existe aún un consenso respecto al costo que puede significar financiar el pos-conflicto, algunas estimaciones iniciales hablan de 8 a 10 billones de pesos por año, y en realidad las posibilidades de aumentar considerablemente los recursos de AOD no son tan positivas. En el mejor de los

escenarios, la cooperación internacional nunca llegaría a cubrir el 5% de los gastos totales que requerirá el pos-conflicto (Semana, 2014).

En dicho contexto, cobra especial importancia el análisis de García (2015) quien afirma que la cooperación puede tener un rol particular en la implementación de los acuerdos a nivel local, pues si bien podrá aportar recursos financieros éstos serán limitados. Por ello, será clave su presencia en territorios de difícil acceso, las lecciones aprendidas de otros procesos de pos-conflicto, el reconocimiento como un actor de paz, y la legitimización del proceso de paz en el corto y largo plazo.

Así, mientras se define el rol de la comunidad internacional una vez concluya el proceso de dialogo y conversaciones con las FARC-EP¹², el Gobierno Nacional, y en particular la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia, deberán efectuar el alistamiento de todos los actores del SNCI para ser asertivos en el direccionamiento y administración de los recursos internacionales que reciba el país en éste nuevo escenario.

CONCLUSIONES.

Colombia es un país que por más cincuenta años ha construido una relación de cooperación y asistencia con la comunidad internacional. Por años ha recibido importantes recursos como contribución a sus esfuerzos de desarrollo por parte de las principales fuentes bilaterales y multilaterales. Ahora, se encuentra en un momento crucial donde debe combinar la ayuda que recibe, con la cooperación que también se encuentra en capacidad de ofrecer, y todo ello se podrá dar en el contexto de pos-conflicto, que todos los colombianos añoran.

Es una realidad que en una coyuntura internacional en donde los presupuestos de AOD no son los de años atrás, el país tiene un inmenso reto en materia de gestión de cooperación internacional que deberá orientarse hacia los donantes tradicionales, pero también hacia nuevos actores, escenarios, modalidades y mecanismos con actores públicos y privados. Asimismo, la cooperación descentralizada deberá jugar

¹² El Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera que definieron el Gobierno Nacional y las FARC-EP, contempla el acompañamiento internacional en el punto sexto de *Implementación, verificación y refrendación*.

un rol mucho más protagónico con mayor protagonismo también de los territorios colombianos.

A este nivel, la cooperación internacional será una herramienta muy valiosa para promover el desarrollo, generar capacidades locales y afianzar la paz que tanto se requiere, especialmente en aquellas regiones del país, donde la presencia del Estado y de la cooperación internacional ha sido mínima, en tanto que los efectos de la violencia han sido considerablemente mayores.

De igual forma, el país podrá seguir consolidando su posicionamiento a nivel internacional a través de la CSS. De un lado, aprovechando las experiencias de desarrollo de sus similares del Sur, y a la vez, compartiendo sus buenas prácticas con el mundo en desarrollo. Sus estrategias regionales y la suscripción de Alianzas Estratégicas novedosas, le permitirán al país seguir afianzado sus relaciones en América Latina, pero sobre todo en aquellas otras regiones del mundo a donde Colombia quiere llegar en el marco de su política exterior.

En este contexto, la CT se convierte también en una herramienta complementaria de gestión, en donde Colombia se ha posicionado con el paso de los años como país pivote con capacidad de compartir experiencias de desarrollo logradas previamente con el apoyo de la cooperación tradicional. Esto le permitirá seguir diversificando y consolidando su oferta de cooperación, a un costo mucho menor y con mayores posibilidades de eficiencia y efectividad.

Por otra parte, con los logros que el país ha logrado cerrar el cuatrienio 2010 – 2014, resulta cuando menos preocupante la reducción de recursos que en los últimos dos años ha tenido su presupuesto de CSS. El nuevo PND, los compromisos internacionales ya adquiridos, su aspiración a ser miembro de la OCDE y también del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico –APEC, demandan un sinnúmero de esfuerzos políticos, institucionales, técnicos pero también financieros que el país no puede dejar de lado.

Colombia está a las puertas de un nuevo cuatrienio que puede traer transformaciones como pocas veces ha vivido el país. Allí, los territorios, los sectores

y el orden nacional deberán responder a los inmensos retos de desarrollo, en donde la cooperación internacional tendrá mucho que aportar.

Dependerá del país que todos estos esfuerzos se sumen y se alineen de forma adecuada hacia el cumplimiento de las nuevas prioridades de desarrollo del país en un sistema internacional de cooperación altamente cambiante y con una nueva agenda de desarrollo post-2015.

REFERENCIAS

- Acción Social. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2007). Estrategia de Cooperación Internacional 2007 – 2010. Noviembre.
- Acción Social (2008). Informe de Gestión 2008. Dirección de Cooperación Internacional.
- Acción Social (2011). Informe de Gestión 2010. Marzo. Bogotá D.C.
- AECID. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2010) Marco de Asociación País 2011-2014 de la Cooperación Española en Colombia. Octubre. Bogotá.
- Alonso, J., Glennie, J., Summer, A. (2014) Recipients and contributors, Middle income countries and the future of development cooperation. Global Partnership for Effective Development Co-operation. April.
- APC-Colombia. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2012a). Informe de gestión de Cooperación Internacional en Colombia 2012. 31 de diciembre.
- APC-Colombia. (2012b) Informe de Gestión de Cooperación Internacional en Colombia a 31 de diciembre de 2011. Julio. Bogotá D.C.
- APC-Colombia. (2013a) Informe de Gestión de Cooperación Internacional en Colombia. 31 de diciembre. Bogotá D.C.
- APC-Colombia. (2013b) Informe Ejecutivo de avance en metas Sinergia. Dirección de Demanda de Cooperación Internacional. Diciembre. Bogotá D.C.
- APC-Colombia. (2013c) Informe Ejecutivo de avance en metas Sinergia. Países con los que Colombia mantiene relaciones de cooperación sur – sur. Diciembre. Bogotá D.C.
- APC-Colombia. (2013d) Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica – PRCM. Informe Ejecución 2010 – 2013. Octubre. Bogotá D.C.
- APC-Colombia. (2014) Informe de Gestión 2013. Bogotá D.C.

- APC-Colombia. (2015a) Información Presupuestal APC-Colombia a 31 de diciembre de 2014.
- APC-Colombia. (2015b) Informe de gestión vigencia 2014. Febrero. Bogotá D.C.
- APC-Colombia. (2015c) Rendición de cuentas vigencia 2014. Marzo. Bogotá D.C.
- Alianza del Pacífico. (2013) Abece de la Alianza del Pacífico. SPI.
- Alianza del Pacífico. (2015) Países miembros de la Alianza del Pacífico avanzan en la consolidación de sedes compartidas. Recuperado de: <http://alianzapacifico.net/paises-miembros-de-la-alianza-del-pacifico-avanzan-en-la-consolidacion-de-sedes-compartidas/> Febrero 01 de 2015.
- Comisión Europea. (2007) Colombia. Documento de Estrategia País 2007 - 2013. E/2007/484
- DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. *Prosperidad para todos*. Tomo II. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá.
- DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo? Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx> Enero 10 de 2015.
- DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Versión para el Congreso. Bogotá.
- García, J. (2015) Cooperación Internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos. Horizontes. Universidad de los Andes. Bogotá D.C.
- Gobierno de Colombia. (2012). Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014. Bogotá D.C.
- Gobierno de Colombia. (2014) Estrategia de Cooperación de Colombia con el Caribe. FUPAD Colombia.
- González, M. (2011). La visión de los donantes sobre la cooperación internacional en Colombia. *Revista la Cooperación Internacional en Colombia*. pp. 56 - 59
- Grassa, R. (2014). La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia Una visión orientada hacia el futuro. Abril. Bogotá.
- Guáqueta, A. (1995). La cooperación técnica en Colombia como una Herramienta estratégica de política exterior. *Revista Colombia Internacional*, num. 30 abril-junio.
- Herranz, C. (2013) Análisis de la cooperación internacional en Colombia. Sistema Nacional de Voluntariado.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014a). Informe de Gestión Dirección de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores 2010 – 2014. Bogotá.

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2014b) Procedimiento Código DP-PT-27 “Desarrollo de la Política Exterior/ La Cooperación Internacional y la Asistencia Mutua frente a Desastres. Recuperado de: <http://sigc.cancilleria.gov.co/documento.php?archivo=archivos/DP-PT-27/DP-PT-27%20la%20coop%20eracion%20internacional%20y%20asistencia%20mutua%20frente%20a%20los%20desastres%20V5.pdf> Febrero 16 de 2015.
- Naciones Unidas (2014) Estado de la alianza mundial para el desarrollo. Informe de 2014. Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Nueva York.
- Nivia-Ruiz, F. (2013) Cooperación Sur-Sur en Colombia: hechos y desafíos, en: Ayllón, B. y Ojeda, T. (Coord.), La Cooperación Sur - Sur en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras. Universidad Complutense de Madrid. España. La Catarata. pp. 112-131.
- Observatorio de la Cooperación Internacional – Colombia (2011) Colombia miembro pleno de la OCDE: ¿Un jugador de talla mundial? Bogotá, diciembre.
- OCHA-CERF. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – Central Emergency Response Fund (2015) CERF pledges and contributions. Recuperado de: <http://www.unocha.org/cerf/our-donors/funding/cerf-pledges-and-contributions-2006-2015> Marzo 09 de. 2015.
- Prado, J., Velásquez, R. (2013). Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes. El caso de México. *Geopolíticas, vol 4*. num. 1. pp. 107 – 135.
- Presidencia de la República. (2014) Informe al Congreso Juan Manuel Santos 2014. Imprenta Nacional. Julio.
- Ramírez, S. (2014). Continuidad y cambio en política exterior. El Tiempo. 15 de agosto.
- Sanín, M. (2011). Cooperación Sur – Sur en Colombia, en Ayllón, B. y Surasky, J. (coord.), La cooperación Sur – Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad, La Catarata, Madrid.
- Schönrock, P., Buchelli, J. (2010) Evaluación conjunta de la Declaración de Paris Fase 2. Centro de Pensamiento Estratégico Internacional –CEPEI. Bogotá.
- SEGIB. Secretaría General Iberoamericana. (2011) Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica 2011. Madrid. Noviembre.
- SEGIB (2012). Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica 2012. Madrid. Noviembre.
- SEGIB (2014). Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica 2013 – 2014. Madrid. Abril.
- Revista Semana (2011). *El gran revolcón*. 30 de octubre al 06 de noviembre.

- ___ (2014). *Las cuentas no dan*. 9 al 16 de noviembre. Edición No. 1697.
- Tassara, C. (2013) La cooperación sur – sur en Colombia entre liderazgos y desafíos, en: Said, E. (Editor), *Cooperación, comunicación y sociedad*. Universidad del Norte. pp. 1 – 67.
- Uribe, P. (2011). Colombia: Hitos y tendencias como nuevo donante, en: Santander, G. (Coord.), *Nuevos Donantes y cooperación Sur – Sur: estudios de caso*. Universidad Complutense de Madrid. España. pp. 63-86
- USAID. Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional. *Country Development Cooperation Strategy 2014-2018. A Path to Peace*. June.
- Vargas-Alzate, L. (2013). Análisis de la política pública de cooperación internacional en Medellín. *Analecta Política*, vol. 5, num. 6, enero – junio. pp. 141 – 162.
- Vergara, R. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: Gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? *Revista Equidad Desarrollo*, num. 17. pp. 149-175.
- Viola, C. (2014). Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la Cooperación Sur – Sur en los países iberoamericanos. PIFCSS. Documento de Trabajo No. 6.
- World Bank (2012) Haiti Reconstruction Fund. Financial Report. June 30.
- World Bank (2014). The South-South Experience Exchange Facility Implementation Progress Report 2014.