

Avances y limitaciones en la configuración del Ecosistema Colombiano de Cooperación Sur-Sur y Triangular

Advances and Constraints in the Configuration of the Colombian Ecosystem of South-South and Triangular Cooperation

Fernando Nivia-Ruiz¹ & Jorge Prieto Cardozo²

Copyright: © 2022

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: abril de 2022

Revisado: mayo de 2022

Aceptado: junio de 2022

Autores

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales. Especialista y Magíster en Cooperación Internacional y tesista del Magíster en Políticas Públicas de FLACSO-Argentina. Investigador del Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina)

Correo electrónico: fernandoniviaruiz@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4227-0730>

¹ Economista, Administrador Público y Magíster en Economía. Profesor Universitario de pre y posgrado de la Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: jorge.prieto@uexternado.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2782-9823>

Cómo citar:

Nivia-Ruiz, F. & Prieto Cardozo, J. (2022). Avances y limitaciones en la configuración del Ecosistema Colombiano de Cooperación Sur-Sur y Triangular. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 9(1), 58-81

DOI: [10.21500/23825014.5906](https://doi.org/10.21500/23825014.5906)

 OPEN ACCESS



Resumen

El Banco Islámico de Desarrollo elaboró, en 2020, un marco de análisis denominado *Ecosistema Nacional de Cooperación Sur-Sur y Triangular*, compuesto por siete pilares que interactúan, se complementan y coexisten sin un orden jerárquico, buscando maximizar las contribuciones de esta cooperación al desarrollo de un país. Tomando como referencia dicho marco, este artículo –utilizando un diseño de investigación mixto con preponderancia cualitativo, basado en la revisión documental y la técnica de la entrevista–, establece y analiza los principales avances y limitaciones actuales que enfrenta Colombia en la configuración de tal ecosistema. Esta investigación valora y contrasta los progresos alcanzados por Colombia en cada pilar del ecosistema, concluyendo que este modelo es posible aplicarlo en el país, en donde, si bien hay avances en todos los pilares, lo son más significativos en términos de capacidades instituciones y lineamientos orientadores (Pilares 2 y 3), y presupuestales (Pilar 6). En contraste, mayores son los retos para alcanzar una decidida voluntad política y una narrativa que posicione y respalde la Cooperación Sur-Sur y Triangular colombiana (Pilar 1). Finalmente, se identificó que hay datos escasos para monitorear y evaluar las contribuciones al desarrollo de esta cooperación (Pilar 4), y se mantiene una limitada participación de actores, altamente concentrada en entidades públicas del nivel nacional (Pilar 5).

Palabras clave: Cooperación; desarrollo; ecosistema; pilar; Colombia

Abstract

In 2020, the Islamic Development Bank devised an analysis framework called National Ecosystem for South-South and Triangular Cooperation, made up of seven pillars, which interact, complement each other, and coexist without a hierarchical order, which seeks to maximize contributions of this kind of cooperation to a country's development. By taking this framework as a reference, this article –which uses a mixed research design, with a qualitative preponderance, based on documentary review and interviews–, establishes and analyzes the main current advances and constrains that Colombia faces in the configuration of such an ecosystem. This research assesses and contrasts the progress made by Colombia in relation to each pillar, and it

concludes that this model can be applied in the country, where, although there is progress in all the pillars, it is more significant in terms of institutional and strategic capabilities (Pillars 2 and 3) and budgetary capabilities (Pillar 6). In contrast, challenges are large in achieving a determined political will and a narrative that positions and supports Colombian South-South and Triangular

1. Introducción

La Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSST) ha logrado adentrarse cada vez más en el ADN de las Relaciones Internacionales, así como en la política exterior de numerosos países del Sur Global, materializando contribuciones en las diferentes agendas de desarrollo nacionales, regionales y globales. Esta modalidad de cooperación implementada a través de iniciativas bilaterales, regionales, sub-regionales y globales, ha alcanzado numerosos aprendizajes y lecciones, aunque también retos y desafíos aún por afrontar.

Iberoamérica implementó más de 7300 intercambios de Cooperación Sur-Sur (CSS) entre 2006-2015 según la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2018), siendo bilaterales en un 87% de los casos, y triangulares en un 13%. Brasil y México destacan como los principales protagonistas, en donde sectores como salud, gobierno y agropecuario han marcado una fuerte tendencia. Ya para 2018-2019 estas iniciativas alcanzaron casi las 1600 en la región. Colombia en particular, resulta un caso de interés en la CSS desempeñando un doble rol, como oferente (quinto en la región) y receptor (segundo) según SEGIB (2020), aunque su participación en la Cooperación Triangular (CT) es mucho menor. El país ha dado también un mayor rigor técnico y metodológico a su CSS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020), hace esfuerzos por registrar, sistematizar y valorar su cooperación (Huitrón, 2021) y busca su profesionalización (Nivia-Ruiz, 2020a).

Pese a dichos avances, es claro que, aún hoy persiste una carencia de información en torno al funcionamiento, los resultados, y los recursos que moviliza la CSS (Huitrón, 2021) lo cual también impide definir qué evaluar y medir (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Coopera-

Cooperation (Pillar 1). Finally, it was found that there is little data to monitor and to evaluate the contributions to the development of this cooperation (Pillar 4), and there is a limited participation of stakeholders, highly concentrated in public institutions at the national level (Pillar 5).

Keywords: Cooperation; Development; Ecosystem; pillar; Colombia

ción Sur-Sur [PIFCSS], 2019). La propia Conferencia de Buenos Aires (PABA+40) reiteró la necesidad de mejorar la eficacia, la rendición de cuentas, la transparencia, los datos, y las capacidades de los países a fin de promover la CSST (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2019a).

De tal forma, esta investigación tiene como objetivo analizar y aplicar, para el caso colombiano el concepto de Ecosistema Nacional de CSS y CT (EN-CSST) propuesto por el Banco Islámico de Desarrollo (IDB por sus siglas en inglés) en respuesta a las recomendaciones del PABA+40 y como una contribución de este a la generación de conocimiento en materia de CSS. A la vez, se establecen acá los principales avances, brechas y barreras presentes en la configuración de dicho EN-CSST en el país, y presenta los contrastes entre los avances y las limitaciones que hoy enfrenta Colombia con miras a consolidar un EN-CSST, a partir de los hechos históricos más relevantes de la CSST nacional.

Con este enfoque, se busca avanzar hacia una visión interdependiente que contribuya a superar la concepción fragmentada de la CSST, limitada – en muchas ocasiones– a presentar cantidad de iniciativas, recursos y buenas prácticas compartidas, pasando a incorporar al análisis de la CSST aspectos clave como su dimensión política, la interacción entre actores, la gestión de resultados, etc., a lo cual invita la propuesta de EN-CSS, más allá del tradicional análisis que en Colombia ha girado alrededor del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), el cual sin carácter vinculante, se ha enfocado en la cooperación que el país recibe y al diálogo solo con donantes tradicionales.

Bien señala Quadir (2013) que a medida que los donantes del sur aumentan su presencia en la ayuda

exterior, se encuentran con el complejo desafío de coordinar, gestionar, monitorear y evaluar su cooperación de manera sistemática, óptica bajo la cual la CSS se podrá implementar a mayor escala aprovechando sus diversas [modalidades \(United Nations Development Programme \[UNDP\], 2016\)](#). Los proveedores de CSS se han convencido de la necesidad de institucionalizar y profesionalizar sus esfuerzos, siguiendo en cada país el curso propio de su desarrollo institucional. Como ocurrió en el norte, ahora el Sur reconoce que la cooperación requiere supervisión política, orientación estratégica, recursos, estructura, personal y conocimiento especializado ([Chaturvedi, et al., 2015](#)); lo anterior en el marco de la discusión que existe respecto a los esfuerzos actuales orientados hacia la institucionalización de la CSS, aun cuando los países van a diversos ritmos y con diferentes objetivos ([Ojeda, 2019](#)).

Asimismo, destaca [Lopes Corrêa \(2017\)](#) que la cooperación trasciende el ámbito de las estadísticas adquiriendo una dimensión política, en donde mejorar la comprensión de las modalidades y prácticas de la CSS, no solo como una fuente de financiación, podría generar un cambio en las estrategias orientadas a la promoción del desarrollo.

Amparado en dicho marco, este escrito parte de la citada propuesta del IDB para reflexionar sobre la potencial utilidad de implementar un EN-CSST en un país como Colombia. Es claro que esta es una invitación conceptual novedosa que, aunque muy reciente y, por tanto, objeto de posibles mejoras posteriores, no deja de ser única en el sentido de tratar de comprender la CSST en términos de ecosistema y de generar contribuciones para su institucionalización. En tal sentido, a partir de la aproximación del IDB, se busca contribuir a determinar ¿Hasta qué punto existen en Colombia condiciones que favorecen o limitan el establecimiento de un **Ecosistema Nacional de CSS y CT?**

Este artículo se estructura en cinco secciones. Junto a esta introducción, la segunda sección presenta la metodología de investigación. Una tercera sección describe el concepto de EN-CSST. En cuarto lugar, se presentan los resultados y discusión de la

investigación partiendo del contexto general de la CSST en Colombia y su relación con el desarrollo del SNCI. Luego, establece los avances, brechas y barreras actuales en cada uno de los pilares del EN-CSST, y presenta los principales contrastes que existen entre los avances y limitaciones por pilar, finalizando con las conclusiones.

2. Metodología

Esta investigación buscó establecer hasta qué punto ha avanzado Colombia en la configuración de un EN-CSST. En tal sentido, se analizaron los avances alcanzados junto con las limitaciones, brechas o barreras, de forma que sea claro el camino transitado y el pendiente por recorrer en tal dirección. Para ello, se partió del paradigma estructuralista que según [Rodríguez \(2018\)](#) intenta dilucidar la realidad construyendo modelos (en este caso el EN-CSST) elaborados de acuerdo con la realidad y en el que se muestran las relaciones y transformaciones del fenómeno intangible (en este caso la CSST). Dichos modelos, ponen de manifiesto las estructuras —entendidas como relaciones sistémicas— de las situaciones deseadas. En esta concepción una estructura y sus elementos deben estar acompasados ya que la modificación de un elemento modifica la comprensión de la realidad ([Ferrer Araújo, et al., 2018](#)) como sucede en el caso de la propuesta de los EN-CSST.

Asimismo, se utilizó un enfoque mixto secuencial (con preponderancia cualitativa), que inició con la recolección de datos cuantitativos (cantidad de iniciativas, recursos, personal, sectores, etc.) y luego se complementó con información cualitativa (compromiso político, articulación, implementación, capacidades, etc. alrededor de la CSST) buscando integrar los hallazgos, inferencias y conclusiones de ambos métodos, en donde los resultados cualitativos auxiliaron la interpretación y explicación de los hallazgos cuantitativos como lo define [Hernández-Sampieri, et al. \(2014\)](#).

Bajo este esquema, se utilizó el “Marco de Evaluación del Ecosistema Nacional de Cooperación Sur-Sur y Triangular” del IDB que propone partir de un análisis de contexto de la CSST en cada país, y ahondar luego en los siete pilares del ecosistema, a saber:

1) Voluntad política, 2) Estrategia Nacional de CSST; 3) Organismo Nacional de CSST, 4) Bases de datos de CSST, 5) Actores conectados, 6) Mecanismos de financiación, y 7) Gestión de resultados, los cuales incluyen elementos cuantitativos y cualitativos para evaluar un EN-CSST.

La información recolectada se organizó y sistematizó en una matriz que incorporó los pilares, criterios y preguntas que propone el citado marco de evaluación. Para ello se empleó, primero, la técnica de la revisión documental, consultándose más de cincuenta fuentes escritas tales como informes de CSS de la SEGIB y de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), Estrategias Nacionales de Cooperación, publicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), decretos de presupuesto, lineamientos de CSST, artículos académicos, entre otros. Posteriormente, se utilizó la técnica de entrevista en dos ocasiones, (estructurada en una oportunidad y semiestructurada en otra) con personal asesor y técnico de APC, para dar respuesta a interrogantes asociados con percepciones, procesos y procedimientos de la Agencia relevantes para la investigación (Anexo 1). El alcance de la investigación es temporal, aun cuando parte de la evidencia y hechos que arroja la historia de la CSST en el país en los distintos ámbitos que se plantean en el EN-CSST.

Por último, esta investigación aportó una valoración en cada uno de los criterios asociados a los pilares del EN-CSST, en una escala de “alto” cuando la evidencia indica que su grado de cumplimiento –según lo propuesto por el IDB– es satisfactorio; “medio” cuando su logro no esté consolidado y existan posibilidades de fortalecimiento; y “bajo” cuando los avances son muy incipientes. Esto último no lo incluye el IDB, pero se constituye en una contribución de esta investigación que permite contrastar los avances logrados por el país en el propósito de configurar un EN-CSST.

3. Ecosistema Nacional de Cooperación Sur-Sur y Triangular

Si bien, el uso del concepto *ecosistema* en el mundo de la cooperación no es muy extendido, existen al-

gunos análisis relacionados. [Tres \(2013\)](#), por ejemplo, destaca cómo el ímpetu con que surgió la CSS luego de 2008 implicaba el surgimiento de un *ecosistema* de cooperación complejo, entendido como un conjunto de relaciones interdependientes entre actores, recursos, productos, instrumentos y enfoques.

A su vez, [Sotillo \(2017\)](#) habla del *ecosistema* de la cooperación situándola como una de las numerosas interacciones de las relaciones internacionales, con actores y una agenda que intenta responder las claves acerca de qué es desarrollo. Por su parte, [Huitrón \(2020\)](#) incorpora el concepto de *ecosistemas* multiactor en la CSS orientados a lograr una mayor integración de actores, directrices, políticas y estructuras con espacios de encuentro.

Aunado a lo anterior, el IDB introduce el concepto concreto de EN-CSST entendido como un conjunto de pilares que coexisten y se complementan sin un orden jerárquico con el propósito de maximizar la contribución de la CSST al desarrollo nacional ([IDB, 2020](#)). Los pilares, a su vez, incluyen una serie de criterios, cada uno de los cuales es posible evaluar mediante una serie de preguntas establecidas por el IDB.

Las sinergias y complementariedades entre los pilares facilitan el desarrollo de mejores EN-CSST ([IDB & South Centre, 2019](#)). Contar con diferentes pilares permite a los países elegir los elementos y configuraciones que más se alineen con sus condiciones nacionales y que fortalezcan sus marcos institucionales nacionales. Los vínculos entre los diferentes pilares mejoran la efectividad, coordinación y transversalización de la CSST como mecanismo que contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y ayuda a los países a posicionarse como actor clave de la cooperación al desarrollo ([IDB, 2021](#)).

En este orden, el IDB formuló este nuevo marco de análisis con siete pilares (Figura 1) y sus respectivos criterios. Allí, las interacciones y vínculos entre los pilares se orientan a mejorar las actividades de CSST de los países en desarrollo según sus propias condiciones, prioridades y estrategias de desarrollo ([IDB & South Centre, 2019](#)).¹ Se señala que, establecer EN-

¹ El propio IDB destaca que el concepto de EN-CSST es nuevo y que se espera desarrollar y mejorar al menos uno o dos pilares para alcanzar

CSST puede considerarse un enfoque que maximiza los beneficios que los países del Sur pueden obtener de la CSST, bien sea como oferentes o beneficiarios, considerando que existen factores influyentes como el contexto político, económico y social, la política exterior, el contexto tecnológico, entre otros.

El concepto de los EN-CSST puede convertirse en una aproximación novedosa para entender la importancia de que un conjunto de actores implemente una serie de procesos de forma intencional e interconectada con el propósito de potenciar el rol de la CSST y su contribución al desarrollo de un país. La formulación de este concepto se constituye en un aporte a la discusión sobre qué actores, interacciones y elementos debería considerar un país para cooperar con otros, haciendo el mejor uso de sus recursos y su experiencia, al tiempo que se beneficie también de este proceso abordando sus propios desafíos de desarrollo. El ecosistema según la (Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur [UNOSCC], s.f.) debería ayudar a los países a beneficiarse y participar plenamente en la CSST.

Figura 1
Pilares del Ecosistema Nacional de CSST



Fuente: IDB, 2020

4. Resultados y discusión

En el caso del EN-CSST en Colombia es posible identificar un conjunto de actores que interactúan entre sí —en diversas ocasiones y con diferentes niveles de intensidad— con el propósito de adelantar una serie plenamente lo propuesto, dado que los ecosistemas están sujetos a mejoras continuas (IDB, 2021).

de procesos que, según sus prioridades, capacidades y necesidades, deriven en la implementación de una CSST más eficaz, transparente y profesional, contribuyendo al desarrollo del país y de otros países. Por tanto, siguiendo las directrices del marco de evaluación del IDB, se parte de un análisis de contexto que da cuenta del papel que desempeña un país como proveedor o receptor de CSST, para analizar luego cada uno de los pilares y criterios del ecosistema, así como los contrastes que existen en el país entre avances y limitaciones en cada uno de los citados pilares.

4.1 Contexto general de la CSST colombiana

En 1958 el país firmó el primer convenio de cooperación técnica estableciendo sus bases para la cooperación entre países en desarrollo, y proponiendo las comisiones mixtas para implementar dichas acciones (Sanín, 2010). En términos institucionales, Colombia fue uno de los primeros países de la región en crear una unidad especializada durante los años setenta para gestionar la cooperación recibida y ofrecida (Bergamaschi *et al.*, 2017) evolucionando hasta la actual Agencia de Cooperación (APC) adscrita a Presidencia y una Dirección de Cooperación Internacional en el MRE.

Luego, durante los años setenta y ochenta del siglo pasado, se inició la recepción de solicitudes para brindar cooperación a otros países (Acción Social, 2008a). En este sentido, y considerando la importancia de esta nueva modalidad de colaboración, se creó el Fondo de Cooperación para Centroamérica y el Caribe en 1982, como el principal instrumento para financiar las iniciativas de CSS del país.

Respecto a los socios, el DNP (1995) destaca que las primeras iniciativas de CSS fortalecieron procesos de integración en Centroamérica y el Caribe y buena parte de dichas acciones se realizaron bajo la modalidad de CT. Al iniciar los años noventa, se ejecutaron proyectos con Argentina, Chile y México predominando el intercambio de experiencias y la participación en seminarios (Guáqueta, 1995), promoviéndose una política más flexible y diversificada, en función de tópicos y coyunturas cambiantes y referente a agendas diversas (Uribe Villa, 2011).

Con el tiempo, los países y regiones socias de la CSST colombiana han ido aumentando. Para 2020, se implementaron 102 iniciativas de CSST donde América Latina fue la región con mayor cantidad de iniciativas (83), siendo el país oferente en el 42% de los casos, receptor en un 19% y con iniciativas en doble vía en un 39%. En otras regiones, el país fue siempre oferente con el Caribe, lo fue también en el 50% de las iniciativas con África, mientras que con Asia tuvo un mayor rol como receptor. Respecto a la CT, finalizaron 6 proyectos (APC, 2021b; 2020).

En términos normativos, se han promulgado documentos CONPES² sobre cooperación, destacándose los Planes Nacional de Cooperación (805/1971 y 2768/1995) y el Nuevo enfoque de la Cooperación (2968/1997). Ya en el nuevo siglo, se elaboraron Estrategias Nacionales de Cooperación Internacional (ENCI) y otros instrumentos orientadores de la cooperación, que incluyen la CSST.

Como referente institucional, la experiencia del país se ha concentrado por años en el desarrollo de un SNCI, hoy liderado por APC, definido en su momento como un mecanismo de coordinación que facilita la interlocución con las fuentes de cooperación, favorece la toma de decisiones, la coordinación, y busca acompañar y capacitar a las regiones y entidades nacionales mediante comités departamentales de cooperación (Acción Social, 2008b). Este mecanismo también ayudaría a identificar buenas prácticas y experiencias a transferir a otras regiones (Tassara, 2015).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 señala que el SNCI se creará para alcanzar la mayor alineación, pertinencia y eficacia de la cooperación no reembolsable y técnica, cuya secretaría técnica será ejercida por APC (DNP, 2019).³ Si bien, su puesta en marcha es una de las mega metas de la ENCI 2019-2022 (APC, 2019), este no cuenta con un sus-

tento jurídico sólido que respalde su accionar⁴ y es evidente el marcado énfasis que ha tenido en su forma *ad hoc* de operar, sin un respaldo formal y normativo, centrado en su interés de coordinar oferentes de cooperación Norte-Sur con entidades y territorios demandantes, dando a la CSST un rol marginal.

Como lo afirma el DNP (2019) el país no cuenta con un mecanismo de gobernanza de la cooperación internacional, que alinee las directrices del MRE y Presidencia, y encauce el relacionamiento y la cooperación de las entidades de gobierno con sus equivalentes en el exterior. En tal sentido, cobra mayor vigencia la oportunidad de comprender la CSST del país desde una perspectiva más integral, en la que el diálogo de actores—en la que se centra el SNCI—es apenas uno de los pilares a considerar en la propuesta del EN-CSST.

4.2 Avances, brechas y barreras en la implementación de un EN-CSST en Colombia

Con base en el marco metodológico propuesto por el IDB que analiza los siete pilares del ecosistema y sus criterios a partir de una serie de preguntas específicas, se presentan acá, primero, los hallazgos de la investigación que ponen en evidencia los principales avances—por pilar—orientados a la configuración de dicho ecosistema, y segundo, las principales barreras, limitaciones o brechas no resueltas que condicionan el afianzamiento de los pilares del EN-CSST en el país.

4.2.1 Primer pilar: Voluntad política

Según el IDB este pilar hace referencia al deseo de los líderes de ayudar y ser ayudados con mutuos beneficios, contribuyendo a abordar los desafíos del desarrollo. Una fuerte voluntad política permitirá impulsar cambios y garantizará a un país contar con orientaciones políticas que guíen y gobiernen la CSST, lo cual se refleja en los cinco criterios de este pilar: compromiso al máximo nivel estatal, incorporación en la constitución, establecimiento de un marco jurídico, inclusión en el PND y en la política exterior del país.

2 El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno en los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

3 Desde el PND 2002-2006 se menciona la adecuación del SNCI “con el objeto de mejorar la interlocución y entendimiento con donantes, ejecutores, y receptores de programas de cooperación” (DNP, 2003).

4 En 2002 existió un proyecto de ley para crearlo, el cual fue archivado en el Congreso, y actualmente existe un proyecto de decreto del MRE para crearlo y dictar las disposiciones relacionadas con el mismo.

Para iniciar, en el caso colombiano, en términos de **compromiso estatal al máximo nivel** con la CSST, existe ahora una mayor conciencia sobre la relevancia de esta cooperación entre los miembros del Consejo Directivo de APC (MRE, DNP, Min. Defensa y Presidencia), quienes participan en estas sesiones al más alto nivel, siendo incluso las dos últimas, presididas por el presidente de la República. Este compromiso también se encuentra en otras entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Departamento Nacional de Estadística (DANE), Parques Nacionales Naturales (PNN) y los Ministerios de Cultura, Agricultura o Justicia, quienes reconocen el potencial de la CSST tanto como oferentes y receptores. Sin duda, el universo de entidades que implementan iniciativas de CSST es mucho mayor, aunque APC destacó en entrevista realizada a las ya mencionadas –todas del sector público y del orden nacional– como las más relevantes.

Ahora bien, en términos del compromiso por visibilizar y difundir la importancia, los resultados y las contribuciones de la CSST, es poca la evidencia que se encuentra de ello en el poder ejecutivo. A nivel interno, basta revisar los tres informes presentados por el presidente al Congreso; allí las menciones que se realizan sobre esta cooperación son escasas.⁵ A nivel internacional, se presenta similar situación en las intervenciones del jefe de Estado en la Asamblea de las Naciones Unidas⁶ o en diversos discursos sobre temas internacionales. Es evidente que la narrativa colombiana predominante se concentra en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que se recibe, en su condición de país de renta media alta, y en mucha menor medida en la CSST.

Pese a lo anterior, sí existe una amplia participación del país a nivel directivo (MRE o APC) en foros internacionales relacionados con la CSST. Es el caso

5 En el informe de 2021 apenas se menciona un proyecto de CSS para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; en 2020 solo se menciona la suscripción de instrumentos con Chile y México; mientras en 2019, pese a contar en el informe con un apartado sobre cooperación, no se menciona la CSST (Presidencia, 2021; 2020b; 2019).

6 En 2018 se indicó que la cooperación es el camino de las oportunidades compartidas; en 2019 se hizo referencia al Pacto de Leticia por la Amazonia; para 2020 se habló de la solidaridad y colaboración entre naciones para enfrentar el Covid-19; y en su último discurso de 2021 ninguna mención se incluyó sobre la cooperación internacional.

del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, la Alianza Global para la Cooperación, el Foro de Alto Nivel de directores generales de cooperación, la Conferencia del PABA+40, la Expo Global Sur-Sur, el Comité de CSS de CEPAL, entre otros escenarios recientes.

A la vez, es recurrente encontrar que la CSS, no así la CT, forma parte de la agenda de altos dignatarios del MRE cuando se trata de visitas oficiales. Allí, además de temas políticos y comerciales, se incluye el diálogo sobre la CSS con dichos países socios. Por otra parte, si bien en el país no existe una **incorporación de la CSST en la Constitución Política**, esta sí menciona la orientación que debe tener la política exterior hacia la integración latinoamericana y del Caribe (Art. 9 y 227). Adicionalmente, existe un **marco jurídico** para la CSST (Tabla 1) con diversos instrumentos mediante los cuales se orienta y gestiona esta cooperación.

Dentro de dicho marco jurídico, no es posible incluir a la ENCI ni al SNCI los cuales –como se verá más adelante– forman parte importante de la gestión de la CSST en el país, pero carecen de poder vinculante que les brinde el respaldo suficiente para que entidades nacionales y territoriales adopten sus lineamientos, orientaciones y directrices. Pese a esto, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (**PND**) **incorporan la CSST** con menciones específicas como lo muestra la Tabla 2.

No obstante, es esencial advertir que ningún indicador fue incluido en el PND sobre CSST algo que constituye una debilidad en el seguimiento y monitoreo a la cooperación en el país. Adicionalmente, se debe señalar que la CSS, no la CT, se encuentra **incluida en la política exterior** 2018-2022, como una estrategia que consolide la oferta de cooperación y a Colombia como socio de CSS para afianzar su posicionamiento internacional (MRE, 2018). Sin embargo, tampoco acá se proponen mediciones para dar seguimiento a estos propósitos y objetivos planteados por el gobierno para la CSS.

Una vez concluido el estudio de este pilar, la Tabla 3 propone una valoración (escala *alto*, *medio*, *bajo*) respecto a los avances actuales alcanzados por

Tabla 1

Marco jurídico de la CSST: Principales instrumentos vigentes

Instrumento	Sector	Principales mandatos
Ley 318/1996	Legislativo	Crea el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional FOCAI
Decreto 4152/2011	Ejecutivo (Presidencia)	Crea la Agencia de Cooperación, APC
Acuerdo 04/2012	Ejecutivo (Presidencia)	Adopta el reglamento del FOCAI
Decreto 869/2016	Ejecutivo (Cancillería)	Define como función del MRE: “Orientar y formular la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades”
Ley 1897/2018	Legislativo	Aprueba el Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2

La CSS en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Menciones específicas	Institución líder
Proyectar al sector defensa como oferente de cooperación	Ministerio de Defensa
Posicionar los intereses del país y fortalecer la cooperación relacionada con drogas	MRE, Ministerio de Justicia
Fortalecer la cooperación en oferta y demanda para seguridad ciudadana	Ministerio de Defensa
Adelantar estrategias para el fortalecimiento del papel de Colombia en las dinámicas de cooperación internacional, como proveedor y oferente	MRE y APC
Formular un protocolo de articulación que permita identificar, gestionar y coordinar la cooperación de AOD, la CSST, y Col-Col	APC
Fortalecer los programas de CSS, los programas Iber y el Mercosur Cultural	Ministerio de Cultura, MRE
Consolidar información sobre cooperación no reembolsable que recibe y ofrece el país (a través de la plataforma Cíclope)	APC

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2019)

Tabla 3

Valoración del avance de Colombia en el pilar 1 del EN-CSST

Pilar	Criterio asociado	Avance en el país		
		Alto	Medio	Bajo
Voluntad política	Compromiso al máximo nivel estatal		Medio	
	Incorporación en la Constitución			Bajo
	Marco jurídico		Medio	
	Inclusión en el PND		Medio	
	Inclusión en la Política Exterior		Medio	

Fuente: Elaboración propia

Colombia en términos del primer pilar del EN-CSST; esto con base en los hechos, evidencias y hallazgos de esta investigación.

4.2.2. Segundo pilar: Estrategia Nacional de CSST

De acuerdo con el IDB (2020) contar con Estrategias Nacionales de CSST ayudará a los gobiernos a

identificar sus áreas prioritarias, así como posibles brechas o necesidades de desarrollo que podrán ser abordadas con la CSST. Lo anterior, sugiere que un país amplíe los beneficios de la CSST guiando el alcance y la dirección de las diferentes intervenciones. Por ello, este segundo pilar propone observar, entre

otros, los criterios de oportunidad, fiabilidad, integralidad, implementación, cumplimiento y monitoreo de dicha estrategia.

En el caso colombiano, si bien no se cuenta con una Estrategia específica de CSST, si es posible encontrar elementos explícitos de CSST en la ENCI 2019-2022,⁷ la cual se orienta hacia la consolidación del país como oferente de cooperación técnica (APC, 2019). En términos de **oportunidad** la ENCI fue formulada entre 2018 y 2019 por APC, el DNP y el MRE, y su **fiabilidad** se expresa en las mesas técnicas realizadas para su elaboración, las cuales contaron con la participación de entidades nacionales y territoriales. La ENCI busca responder a las prioridades del gobierno, enunciadas en el PND (APC, 2019), y fue avalada por el presidente de la República.

Respecto al criterio de **integralidad**, la ENCI lista demandas de cooperación de más de 100 entidades (nacionales, departamentales y municipales), aunque no establece cuáles de ellas pueden ser abordadas mediante AOD o CSST. Por otra parte, enumera potencialidades de oferta (Figura 2) las cuales, no obstante, son solo nombres de prácticas que las propias entidades consideran pueden ofertarse como acciones de cooperación y carecen de un análisis que permita determinar técnicamente si efectivamente pueden incluirse, o no, como parte de la oferta de CSST del país.

Más adelante, la ENCI realiza una nueva priorización para identificar experiencias exitosas en siete sectores: primera infancia, deporte, empleo, desarrollo rural, productividad, gestión del riesgo y seguridad; algo que a la postre resulta confuso toda vez que, por una parte, se identifican potenciales ofertas de cooperación en cinco sectores como muestra la Figura 2, y posteriormente se priorizan siete sectores diferentes para identificar experiencias exitosas de oferta de cooperación.

Para la **implementación** del componente de CSST, la ENCI plantea posicionar al país como ofe-

7. Las Estrategias Nacionales de CSST pueden ser de carácter: 1) explícito, cuando se presentan como un documento independiente, o cuando son parte de la política de cooperación de un país (como Colombia con la ENCI) o 2) Implícito, cuando se encuentran referidas en planes/estrategias nacionales de desarrollo u otros documentos de política pública.

rente de cooperación mediante su participación efectiva en espacios bilaterales, programas y mecanismos regionales. A la vez, define indicadores (Tabla 4), que orientan las metas y prioridades geográficas del país, y que, según entrevista con APC, en términos de **avance**, ya se han cumplido para dicho período. No obstante, estos indicadores fueron formulados solo en términos de producto (no de resultado), y solo para 2019-2020 pese a que la vigencia de la ENCI es 2019-2022.

Sobre su **cumplimiento**, con la ENCI se busca orientar a las entidades para ampliar su visión sobre la cooperación sin perder de vista las potencialidades de la CSST (APC, 2019). Sin embargo, una vez formulada la ENCI se emitió la Directiva Presidencial 06/2020 que solo da lineamientos a las entidades del orden nacional para orientar procesos de gestión de demanda de AOD (Presidencia, 2020a), pero nada plantea para la gestión de la oferta de cooperación. Esto último, sumado a la falta de un carácter vinculante de la ENCI, dificulta las posibilidades reales de coordinación y gestión efectiva de la CSST prevaleciendo esfuerzos sectoriales y territoriales aún dispersos.

Respecto al **monitoreo y evaluación** de la ENCI, a nivel interno existe un plan de acción de APC el cual reporta el avance y cumplimiento de los indicadores antes mencionados. A nivel externo, la ENCI propone realizar planes de trabajo anuales para operativizar la estrategia, de los cuales no existe información pública que permita evidenciar su materialización y la incorporación de la CSST a la fecha. Finalmente, hay ausencias en la ENCI, según lo sugiere el IDB, tales como la identificación de socios, factores críticos de éxito y presupuesto, los cuales podrían ser incorporados en ejercicios posteriores. La Tabla 5, propone la valoración de los avances alcanzados a la fecha en el pilar 2.

4.2.3. Tercer pilar: Organismo Nacional de CSST

Este pilar sugiere que establecer un organismo nacional para la CSST facilita una mayor coordinación de las partes interesadas y la cooperación entre los países, a través de arreglos institucionales que guíen los esfuerzos nacionales de CSST y movilicen recursos externos e internos. En este pilar, el IDB propone un análisis en tres niveles para el organismo

Figura 2

Experiencias con potencialidad de oferta de cooperación incluidas en la ENCI 2019-2022, según tipo de entidades y sector



Fuente: Elaboración propia, a partir de APC (2019)

Tabla 4

Indicadores de CSST formulados en la ENCI 2019-2022

Indicador	Meta 2019-2020
# de Programas, proyectos e iniciativas de CSST ejecutados con países y mecanismos	208
# de proyectos ejecutados con países de América Latina	120
# de programas, proyectos e iniciativas ejecutados en el marco de mecanismos regionales	32
# de proyectos ejecutados con países de región Caribe	5
# de iniciativas ejecutadas con países de África, Sudeste Asiático, incluyendo mecanismos	38
# de proyectos de CT ejecutados	13
Formato único de formulación, ejecución y seguimiento de proyectos de CSST	1
Portafolio unificado de Oferta de CSST	1

Fuente: Elaboración propia, a partir de APC (2019)

Tabla 5

Valoración del avance de Colombia en el pilar 2 del EN-CSST

Pilar	Criterio asociado	Nivel de avance		
		Alto	Medio	Bajo
Estrategia Nacional de CSST	Oportunidad	Alto		
	Fiabilidad	Alto		
	Integralidad		Medio	
	Implementación			Bajo
	Cumplimiento		Medio	
	Monitoreo y evaluación			Bajo

Fuente: Elaboración propia

nacional de CSST: el individual, el organizativo y el del entorno institucional.

En el caso colombiano, [AMEXCID & GIZ \(2018\)](#) destacan que el país ha hecho esfuerzos institucionales para gestionar eficientemente su cooperación. Asimismo, la creación de APC fue percibida como un símbolo de la voluntad por reforzar ese marco institucional ([Bergamaschi et al., 2017](#)) en el país. Según el Decreto 4152/2011, APC cuenta con la Dirección de Oferta de Cooperación Internacional (DOCI)⁸ como responsable de la gestión de la CSST, que tiene entre sus funciones la identificación de la oferta de cooperación del país, la ejecución, seguimiento y evaluación a programas y proyectos, la documentación y difusión de prácticas, la programación de las acciones a financiar con el FOCAI, entre otras.

A **nivel de individuos** del total de integrantes de la DOCI —a cierre de 2020— sólo un 25% tenía una permanencia mayor a tres años, en tanto que el 58% de estos tenía entre uno y tres años de vinculación, evidenciando la estructura de un equipo con baja permanencia ([Prieto, 2020](#)). No obstante, el citado autor estableció que el 100% del equipo contaba con formación básica en ciencias sociales y que todas las personas tenían estudios complementarios o de posgrado relacionados con cooperación. Pese a lo anterior, en entrevista realizada, se identificó que en la DOCI existe una dificultad respecto a la falta de soporte en asuntos operativos y logísticos que deben asumir los profesionales del área, quienes deberían concentrarse en funciones menos procedimentales como asuntos de visados, tiquetes, viáticos, etc., lo que genera desmotivación en el equipo.⁹ Además el alto volumen de trabajo de los responsables de la CSS limita la aplicación de herramientas de seguimiento al impacto de los proyectos ([Escallón, et al. 2018](#)).

A la vez, una de las principales debilidades a nivel

8. La primera Agencia de Cooperación del país, ACCI contaba con una unidad de cooperación técnica entre países en desarrollo. Su sucesora, Acción Social, tenía una dirección de cooperación, y dos subdirecciones (Nuevas Fuentes y de AOD) pero sin una estructura con dedicación exclusiva a la CSST.

9. Se estableció en entrevista con APC que para 2021, se contaba en la DOCI con diez personas encargadas de la operación técnica de programas y proyectos, en tanto que una adicional cumple funciones de asistencia secretarial.

de individuos, es la frecuente rotación de personal en APC. A nivel directivo, ha tenido cinco directores generales, cinco directores en la DOCI, así como más de cinco cambios en las dos coordinaciones técnicas de la dirección. A nivel técnico, la rotación también es alta ya que las personas, son funcionarios de la planta que tienen posibilidades internas de ascenso provisional, o bien son contratistas que concluyen su vinculación.

En segundo lugar, en el análisis referido al **nivel organizativo** del organismo nacional de la CSST, APC cuenta con un mandato claro, así como su hoja de ruta (la ENCI, pese a las limitaciones ya descritas) junto a planes de acción internos con metas definidas. La Agencia tiene autoridad y facultades para asumir compromisos a nivel internacional lo cual se evidencia, entre otros aspectos, con su participación en escenarios internacionales, la negociación de programas y proyectos, la suscripción de alianzas y la movilización de fondos que se materializan en contribuciones a organismos o bien, en asistencia internacional,¹⁰ todo realizado en coordinación con el MRE.

APC está fortaleciendo sus capacidades para analizar tendencias actuales y de contexto externo de la CSST, consolidando su participación en espacios estratégicos. Junto a ello, realiza análisis y debates en el marco de su Hub de Conocimiento, del Día Internacional de la CSS, de los Diálogos del Sur, y elabora informes de análisis de la CSST del país, así como fichas descriptivas con el fin de caracterizar a los socios bilaterales de la CSST colombiana.

La Agencia también cuenta con las capacidades necesarias para construir y mantener relaciones bilaterales, regionales y triangulares de cooperación, para ejecutar los recursos que le son asignados (ver pilar 6), y para compartir experiencias que además de contar con reconocimiento internacional, son solicitadas por otros países ([APC, 2021e](#)). De hecho, en entrevista con APC, se destacó su importante credibilidad que le permite, por ejemplo, adelantar la negociación de un mecanismo de CT con Alemania y la Unión Europea con un aporte nacional de € 250 000.

10. Según APC (2012) esta asistencia se define como aquella se brinda a países afectados por catástrofes naturales o crisis generadas por desajustes políticos o económicos. Incluye ayuda financiera, alimentaria y donación de bienes que mitiguen dichas situaciones.

En términos de infraestructura y recursos, la Agencia cuenta con patrimonio propio, plena autonomía administrativa y financiera. Dispone de un presupuesto proveniente de la nación, que en 2021 alcanzó los COP \$ 33,1 mil de millones (Decreto 1805 de 2020) cerca de USD \$ 9,5 millones. No obstante, aún existen debilidades asociadas al marco jurídico nacional para la realización de compras internacionales en desarrollo de iniciativas de CSST que limitan las posibilidades de dar mayor envergadura a los proyectos en curso, como lo señaló en entrevista la propia Agencia.

En tercer lugar, en el **nivel de entorno institucional** el IDB propone analizar aquel sistema dentro del cual individuos y organizaciones facilitan su desempeño mediante reglas, políticas y regulaciones. En el caso colombiano, APC está respaldada por un marco legal en apariencia sólido, que no obstante puede variar como ha sucedido en el pasado, repercutiendo en la gestión de la CSST.¹¹ A la vez, cuenta con una visión clara de la CSS incorporando en su narrativa el concepto de la profesionalización de dicha cooperación (APC, 2021c; Nivia-Ruiz, 2020a) lo cual implica la priorización de proyectos, la formulación en herramientas técnicas adecuadas, la incorporación de productos específicos y su valorización, entre otros aspectos.

La Agencia, aún con las limitaciones que tienen sus bases de datos (ver pilar 4), es la fuente de información para el Informe de CSS de la SEGIB. Pese a ello y aun cuando la CSST se enuncia en el PND, en la política exterior y en la ENCI, no se cuenta con mayor evidencia de cómo su implementación contribuye al logro de los objetivos de desarrollo nacional, e incluso los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Lo anterior, se intenta solucionar —en alguna medida— con el Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor de APC que detalla información financiera y busca generar conocimiento sobre los aportes de sus políticas de cooperación al desarrollo (Huitrón, 2021). Por último, cabe mencionar que la presencia

11. En 1996 una ley creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). Con el cambio de gobierno, la ACCI fue fusionada, vía decreto, con otra entidad para crear la Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2005). Por último, con un nuevo gobierno se escindieron las funciones de esta y, vía decreto, se creó APC (2011) adscrita a la Presidencia de la República.

de APC se limita solo a Bogotá, sin oficinas descentralizadas ni en el exterior. La Tabla 6 concluye presentando la valoración propuesta que refleja el nivel de avance actual para el pilar 3 en Colombia.

Tabla 6
Valoración del avance de Colombia en el pilar 3 del EN-CSST

Pilar	Nivel asociado	Nivel de avance		
		Alto	Medio	Bajo
Organismo Nacional de CSST	Individual			
	Organizativo			
	Entorno institucional			

Fuente: Elaboración propia

4.2.4. Cuarto pilar: Bases de datos de CSST

Este pilar destaca la importancia de contar con información sobre las iniciativas de CSST y los recursos disponibles para ayudar a los países a mantener una base de datos completa que mejore su CSST. Bien señala el IDB (2020) que transformar las intenciones y planes de la CSST en acciones efectivas requiere una cantidad sustancial de datos con una arquitectura de información que incluya criterios de diseño, eficiencia, fiabilidad, actualización y armonización. En el caso de Colombia, existen avances y amplios retos en términos de bases de datos para la CSST.

Para iniciar, debe indicarse que APC viene trabajando desde 2015 en un sistema de información (*Círculo*) que permite gestionar y conocer los proyectos de cooperación tanto al interior de la Agencia como hacia la ciudadanía, otras entidades, cooperantes, etc. (APC, 2016). No obstante, a la fecha sólo se concentra en las iniciativas de AOD que recibe el país. Si bien APC ha retomado la experiencia previa del mapa de cooperación, que brindaba datos geo-referenciados, el actual se concentra en los datos de la AOD que recibe el país y no tiene registros sobre la CSST, como sí ocurría con el mapa anterior que incluía datos de CSS (Nivia-Ruiz, 2009; Huitrón, 2018).

Idéntica situación se presenta en la sección de datos abiertos del portal web de APC, que alberga información solo de AOD. El portal web del DNP que presenta los datos sobre los ODS en Colombia, tampoco cuenta con información sobre las metas del Objetivo

17 que vinculan a la CSS y le reconocen un papel clave para alcanzar la Agenda 2030 y el Acuerdo de París (ONU, 2019b), algo que difícilmente se materializará mientras no exista información, y que al final limita la posibilidad de dar cuenta de la utilidad de los recursos que aporta Colombia (Huitrón, 2021).

En términos del criterio de **diseño**, APC dispone de una base de datos interna de CSST denominada matriz de programación y seguimiento en Microsoft Excel, que incluye la información sobre las iniciativas, su estado, las actividades y cuestiones adicionales como sectores, ODS, entidades ejecutoras, etc. Allí los funcionarios de la DOCI están a cargo de la entrada de datos a nivel técnico, en tanto que la Dirección Administrativa y Financiera (DAF) hace lo propio respecto a lo financiero. La base de datos permite generar información y monitorear el cumplimiento de los indicadores internos de la Agencia, aunque no siempre se evidencia en sus reportes el grado de avance (tipo tablero de control) de dichos indicadores y de las metas y megametas para la CSST definidas en la ENCI.

En cuanto al **mantenimiento de datos**, la información es revisada, actualizada y consolidada mensualmente por una persona en la DOCI, aunque sin ningún tipo de auditoría externa a la información. Esta se presenta en forma textual, no geo-referencial y tampoco es de libre acceso. Adicionalmente, la información que se captura es solo la relacionada con la CSST que gestiona APC y no permite descentralizar la entrada de datos mediante la vinculación de actores externos.

A partir de los datos disponibles, la Agencia genera reportes públicos sobre CSST. Allí destacan los informes anuales de rendición de cuentas y recientemente los informes de análisis de la CSST, que se constituyen en la principal fuente de información sobre esta cooperación en el país. Asimismo, la Agencia brinda insumos para el informe de gestión del sector de la Presidencia que es presentado de forma anual al Congreso, en el cual nuevamente los contenidos y narrativas más extensas se dedican a la cooperación que el país recibe de AOD y en menor escala a la CSST.

Por otra parte, en este tipo de informes no siempre se presentan las mismas variables de datos impidiendo realizar análisis y comparaciones en el tiempo, a la vez que se presentan algunos errores en las cifras financieras (ver pilar 6), lo cual les resta **fiabilidad** y confianza a los datos presentados; situación que se resolvería con una política de datos abiertos para la CSST que permitiera realizar análisis de datos por parte de otros actores y no solo aquellos que elabora el gobierno.

En términos de **actualización**, la Agencia se encuentra en una fase de revisión de contenidos para que la base de datos de CSST en *Excel* y *Cíclope* puedan comunicarse, ejercicio que, no obstante, requiere de una actualización tecnológica del módulo de CSST de *Cíclope*. Tampoco se contempla, de momento, migrar la base de datos de *Microsoft Excel* hacia algún software más completo o seguro para la información allí resguardada. Aunado a la citada base de datos, en materia de **armonización**, APC ha implementado fichas con datos de caracterización que recolectan información clave sobre los países socios de la CSST (oferentes o receptores), con sus principales dinámicas políticas, económicas, institucionales, junto a su comprensión y gestión de la CSST.

Finalmente, se destaca que la cooperación académica (becas) no se registran por estar a cargo de una entidad diferente a APC, lo cual no debería constituirse en una barrera insuperable para su reporte. Para concluir este apartado, la Tabla 7 propone una valoración para los avances alcanzados por Colombia en términos del pilar 4 y sus criterios a partir de los aspectos aquí analizados.

Tabla 7
Valoración del avance de Colombia en el pilar 4 del EN-CSST

Pilar	Criterio asociado	Nivel de avance		
		Alto	Medio	Bajo
Bases de datos de CSST	Diseño			
	Mantenimiento de datos			
	Fiabilidad			
	Actualización			
	Armonización			

Fuente: Elaboración propia

4.2.5. Quinto pilar: Actores conectados

Según el IDB la importancia de este pilar se encuentra asociada al aporte de puntos de vista y perspectivas que brindan los actores vinculados con la CSST, permitiéndoles coordinar y armonizar sus esfuerzos y aumentar la capacidad de los países para participar en la CSST bajo cuatro categorías de actores: facilitadores, coordinador, oferentes y receptores. Para el caso colombiano, como actores **facilitadores** se pueden ubicar el MRE, el DNP, el Ministerio de Hacienda y la Presidencia, sector este al cual se adscribe APC. Estos actores cuentan con diferentes mandatos que en gran parte orientan la CSST del país, y aportan cada uno desde su ámbito de acción; el MRE (político), el DNP (planificación), el Ministerio de Hacienda (financiero) y Presidencia (normativo).

La segunda categoría corresponde al **coordinador** técnico, APC, quien lidera, gestiona, orienta y coordina la cooperación que el país otorga, y administra el FOCAI. Este actor ha venido avanzando en la construcción de diversas herramientas para fortalecer y especializar la CSS (APC, 2021a) como son la Caja de Herramientas de CSS, el Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor de CSS, el portafolio de CSS, y el informe anual de análisis de la CSST, entre otras.

En términos institucionales la Agencia cuenta con un mandato definido por decreto 4152/2011 y diversos mecanismos para coordinar la CSST, destacándose la ENCI, así como las directrices de su Consejo Directivo, pese a lo ya advertido en el pilar 2 sobre la Directiva 06/2020. Algo similar a lo que sucede con el mapa de cooperación.

Respecto a las capacidades con que cuenta APC, en el pilar 3 ya se señalaron sus fortalezas y debilidades, y solo vale reiterar su limitación asociada a la rotación del personal por las razones ya expuestas. A la vez, se destacó en la entrevista que aún existe un espacio para que APC desempeñe un papel más amplio respecto a la CSST tanto a nivel interno con los diferentes socios, como a nivel externo logrando mayor representatividad en su rol de coordinador técnico de la CSST.

También, se encuentran los actores **oferentes** y **receptores** de la CSST. En el país existe un conjunto de entidades denominadas ejecutoras (APC, 2020) quienes participan de los diferentes mecanismos

de implementación de la CSST. La Tabla 8 presenta las entidades ejecutoras más relevantes en 2019 según la región geográfica en donde participaron y su rol cuando es posible establecerlo. Para la CT, no se puede realizar este ejercicio con la información pública disponible.

Tabla 8

Principales entidades ejecutoras de CSS, según región y rol. Año 2019

Entidades ejecutoras	Región donde coopera	Rol
Servicio Nacional de Aprendizaje Policía Nacional Ministerio de Defensa	Caribe	Oferentes
Ministerio del Deporte Servicio Nacional de Aprendizaje Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	África	Oferentes
Procolombia Servicio Nacional de Aprendizaje Instituto Colombiano de Crédito Educativo	Asia	Oferentes

Fuente: Elaboración propia a partir de APC (2020a)

A partir de estos datos, es evidente cómo la oferta de la CSS del país en el periodo indicado se concentra en actores del sector público y del nivel nacional. También es claro el protagonismo de entidades como el SENA y algunos ministerios en la cooperación brindada. En términos de actores receptores es prácticamente nada lo que se puede decir, toda vez que la información disponible no permite identificar las principales entidades que tienen este rol en la CSS ni en las iniciativas de CT.

A nivel de actores, si bien la ENCI 2019-2022 identificó potencialidades tanto de oferta como de demanda de cooperación (Figura 2), este será un ejercicio insuficiente que no trasciende de un mapeo, si no se materializa su participación en iniciativas de CSST. Asimismo, aún persisten grandes retos sobre la apropiación de la CSST por parte de actores nacionales y territoriales, quienes aún no dimensionan los alcances de esta cooperación (APC, 2019).¹²

12. La ENCI identifica los cuatro desafíos que en materia de cooperación enfrentan los actores nacionales y territoriales: visión sobre el alcance de la cooperación, capacidades para la gestión, gobernanza y

Junto a lo anterior, es también cierto que los mandatos, las capacidades, los recursos y la propia visión que pueden tener las entidades oferentes y receptoras de CSST varía en gran medida de una a otra. Allí, el liderazgo desde el nivel directivo sumado al rol de las oficinas de relaciones internacionales y cooperación¹³ (en donde existen), es clave en el proceso de comprensión, gestión y valoración de la CSST que estas pueden ofrecer y recibir.¹⁴

Asimismo, existen limitaciones en estos actores al implementar la CSST como son la disponibilidad de tiempo del personal involucrado en iniciativas de CSST, ya que no siempre pueden destinar tiempo a estas funciones “adicionales”, generando retrasos en la ejecución de las iniciativas. Asimismo, los niveles subóptimos de bilingüismo, supone que los proyectos incurran en costos de traducción cuando la cooperación se brinda a otras regiones del mundo. En síntesis, la Tabla 9 presenta el nivel de avance identificado en este pilar y sus respectivos criterios con base en las evidencias disponibles y los análisis realizados en esta investigación.

Tabla 9
Valoración del avance de Colombia en el pilar 5 del EN-CSST

Pilar	Criterio asociado	Nivel de avance		
		Alto	Medio	Bajo
Actores conectados	Mapeo de actores			
	Capacidad de facilitación			
	Capacidad de coordinación			
	Capacidad de oferentes			
	Capacidad de receptores			

Fuente: Elaboración propia

focalización de la cooperación.

13. No resulta una coincidencia que casi todas las entidades ejecutoras de la CSS incluidas en la Tabla 8 cuenten con una dependencia, unidad o equipo a cargo de asuntos de cooperación.

14. El SENA incluye la CSS dentro de sus estrategias de internacionalización vía oferta de cooperación (SENA, s.f.)

4.2.6 Sexto pilar: Mecanismos de financiación

Respecto a este pilar el IDB señala que poner en marcha mecanismos de financiación es un factor crítico para respaldar los esfuerzos de un país aportando recursos y contribuciones nacionales para su vinculación en actividades de CSST a nivel regional y mundial. En este pilar se consideran criterios como la propia existencia de los mecanismos de financiación, el marco jurídico, junto a las capacidades y responsabilidades sobre estos.

Colombia cuenta con **mecanismos** para financiar su CSST. Como ya se mencionó, el primero fue el Fondo para Centroamérica y el Caribe para contribuir al desarrollo económico en dicha región ([Decreto 2157 de 1982](#)). Luego, se creó por ley el FOCAI con el objeto de apoyar la cooperación técnica, financiera no reembolsable y la asistencia internacional ([Ley 318 de 1996](#)). A la vez, el Acuerdo 04/2012 de APC reglamentó el **marco jurídico** del FOCAI (Tabla 10) fijando los principales elementos orientadores para financiar la CSST del país.

Tabla 10
Disposiciones de la reglamentación del FOCAI

Disposiciones	Breve descripción
Objeto	Financiar estrategias, planes, programas, proyectos y actividades de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional, con otros países en desarrollo, en el ámbito de la CSST
Modalidades a financiar	Cooperación Técnica y Financiera no Reembolsable y Asistencia internacional (máximo 30% por año)
Origen de los recursos	Presupuesto General de la Nación, donaciones, otros bienes y recursos adquiridos
Destinación	Contratación de expertos; estudios y evaluaciones; transporte; adquisición de bienes en el país y en el extranjero; tasas aeroportuarias; seguros médicos; visados, compras y suministros, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en [APC \(2012\)](#)

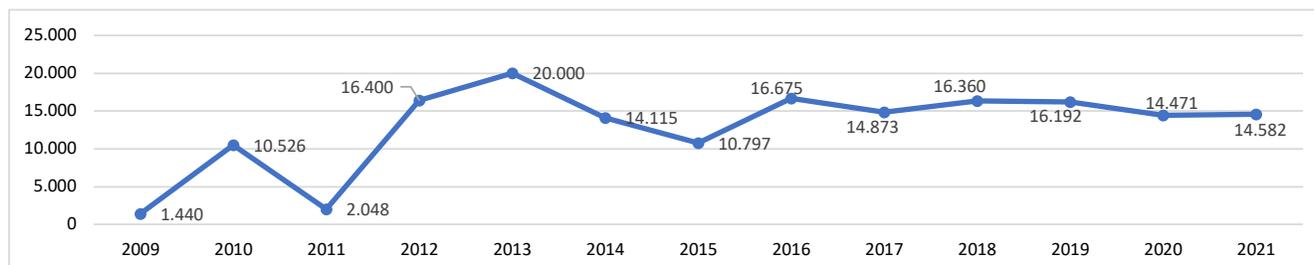
En este aspecto, el país combina la coexistencia de una identidad dual en el escenario de la cooperación, tanto como un país tradicionalmente receptor

de ayuda, junto a una posición cada más relevante como oferente, lo cual se cristalizó con el aumento gradual en la asignación de recursos a su fondo de cooperación (Guerra, 2019) como lo muestra la

Figura 3, y en particular durante 2010 debido a los recursos asignados a la reconstrucción de Haití (Nivia-Ruiz & Ramos Héndez, 2015).

Figura 3

Presupuesto asignado para financiar la CSST colombiana (Focai e Inversión). Años 2009-2021 (Miles de millones COP\$)



Fuente: Elaboración propia con base en Nivia-Ruiz (2020b), APC (2021c) y Decreto 1805 (2020)

Con el paso de los años, y con la creación de APC, la apropiación de recursos para el FOCAI ha sido relativamente constante por encima de los COP \$ 10 000 000 000 anuales. A la fecha, el fondo no ha recibido aportes de terceros socios que apalanquen nuevos recursos y permitan pensar en posibilidades financieras más amplias para la CSST del país. Adicionalmente, en el marco de la Alianza del Pacífico, se dispuso la creación del Fondo de Cooperación con un aporte de US \$ 250 000 anuales por país, el cual se financia con recursos que provienen del mismo FOCAI.

Pese a dichos avances, el marco legal de estos instrumentos se queda corto frente a tareas como la realización de compras internacionales en iniciativas de CSST (ver pilar 3) producto de las limitaciones legales que rigen estos asuntos en Colombia. La normatividad actual tampoco permite exigir de forma vinculante el cumplimiento de la contrapartida (financiera) que una institución asume en una iniciativa de CSST, la cual al final es cubierta por APC, el país socio, o en algunos casos supone la cancelación de la iniciativa. Junto a lo anterior, este pilar considera las **capacidades y responsabilidades** de los mecanismos de financiación de la CSST, siendo en Colombia la DOCI de APC aquella con la función de proponer la programación de acciones a financiar con el FOCAI, la DAF quien adelanta lo relacionado con la ejecución de sus recursos, mientras el director de APC

tiene a su cargo el control de contratos y convenios que celebre el fondo (Decreto 4152 de 2011).

Respecto a la rendición de cuentas, APC reporta las cifras de ejecución del FOCAI al Ministerio de Hacienda y a Presidencia. A la vez, realiza informes anuales de gestión, aunque no todos los años se publica información detallada sobre el citado fondo o bien, los datos sobre este no coinciden entre diversos reportes de la misma entidad, dificultando la realización de análisis y comparaciones sobre la financiación de la CSST del país en el tiempo.

Para finalizar, según entrevista realizada en APC, la Agencia cuenta actualmente con las capacidades adecuadas por parte de los profesionales responsables de la gestión del FOCAI en los temas financieros, contables y administrativos, y dispone de procesos y procedimientos de trabajo conjunto entre las respectivas direcciones para ejecutar estos recursos. La Tabla 11 brinda el panorama del pilar 6 y sus criterios, junto a su respectivo nivel de avance actual en el país.

Tabla 11
Valoración del avance de Colombia en el pilar 6 del EN-CSST

Pilar	Criterio asociado	Nivel de avance		
		Alto	Medio	Bajo
Mecanismos de financiación	Marco jurídico		Medio	
	Mecanismos y asignación de fondos	Alto		
	Capacidades y responsabilidades		Medio	

Fuente: Elaboración propia

4.2.7 Séptimo pilar: Gestión de resultados

El último pilar del EN-CSST se orienta a contar con un sistema de gestión de resultados que aproveche la experiencia adquirida y las lecciones aprendidas, aumentando la eficiencia y los beneficios de la CSST, enfocando dicha gestión para cuatro pilares del ecosistema (2, 3, 5 y 6). Aun cuando en el país no se cuenta con un sistema nacional de gestión de resultados para la CSST, sí es posible encontrar diversos indicadores, así como mecanismos de reporte que permiten adelantar el monitoreo de la CSST (no tanto su evaluación) pese a las limitaciones ya descritas.

Para empezar, en términos del pilar 2 –Estrategia Nacional de CSST– este cuenta, como ya se mencionó, con indicadores específicos sobre CSST, aunque no llega a identificar y precisar a todas las partes interesadas y en consecuencia tampoco alcanza un nivel de detalle que defina responsabilidades individuales. También es cierto que la ENCI no tiene previsto un proceso regular de presentación de informes, de evaluación y de acciones correctivas.

Con respecto al pilar 3 –Organismo Nacional de CSST– también se cuenta en APC con un sistema de indicadores para la CSST que se refleja en sus planes anuales de acción.¹⁵ Asimismo, se dispone de mecanismos tanto de información como de toma de medidas correctivas y de ajuste respecto a la ejecución de sus actividades, tal y como quedó en evidencia

¹⁵ El plan de acción 2021 contempla indicadores como: elaboración y publicación de informes, implementación del Hub de Conocimiento, proyectos con enfoque tecnológico, proyectos con nuevos socios en Asia y África, entre otros (APC, 2021d).

con el COVID-19 cuando tuvieron que ajustarse metodológicamente un buen número de iniciativas de CSST (APC, 2021b).

En relación con el pilar 5 –actores conectados– APC no cuenta con indicadores de desempeño que permitan evaluar la contribución de los diversos actores que implementan iniciativas de CSST como lo sugiere el IDB. A la vez, no es posible asegurar que todas las entidades que participan en iniciativas de CSST dispongan de indicadores de desempeño para su evaluación. Por último, sobre el pilar 6 –mecanismos de financiamiento– el país cuenta con una distribución clara de responsabilidades en cuanto al FOCAI se refiere, dado que existen los ya mencionados procesos y procedimientos para tales fines, aunque tampoco se dispone –como lo propone el IDB– de mecanismos de seguimiento y evaluación de fuentes financieras internas y externas para la CSST colombiana.

En todo caso, más allá de las particularidades que propone examinar el IDB, cobra acá mayor fuerza lo expuesto anteriormente cuando se reconocía la necesidad e importancia de que el SNCI pueda tener mayor fortaleza, e incluso fuerza de ley, con el ánimo de poder abordar con mayor rigor estos elementos que considera el IDB son necesarios para la gestión de los resultados en la CSST.

Aunado a lo anterior, es evidente como varios países se han involucrado en implementar estrategias de gestión del desempeño de su CSST mediante la categorización de sus contribuciones (IDB & South Center, 2019). Sobre este particular, APC ha elaborado un Modelo de Cuantificación y Valorización de su CSS que estima el valor agregado que tiene su CSS más allá del valor monetario, con la finalidad de que se dé cuenta de los resultados y beneficios tangibles de la CSS (Maruri, 2016), lo cual se convierte en un aporte inicial del país a las discusiones vigentes en el Sur Global respecto a las contribuciones que la CSST realiza al desarrollo sostenible.

Finalmente, la Tabla 12 da cierre a este apartado indicando la valoración propuesta que refleja el nivel de avance actual en el pilar 7 en Colombia, de acuerdo con la investigación realizada.

Tabla 12
Valoración del avance de Colombia en el pilar 7 del EN-CSST

Pilar	Criterio asociado	Nivel de avance		
		Alto	Medio	Bajo
Gestión de resultados	Gestión de la Estrategia Nacional de CSST		Medio	
	Gestión del Organismo Nacional de CSST		Medio	
	Gestión de los actores conectados			Bajo
	Gestión de los mecanismos de financiación		Medio	

Fuente: Elaboración propia

4.2.8 Contrastes en la configuración de un EN-CSST en Colombia

Luego de haber analizado uno a uno los pilares propuestos para comprender un EN-CSST, y en particular haber identificado los principales avances, junto a los pendientes y retos que existen en el caso de Colombia, es posible identificar algunos hechos en términos generales, así como otros particulares, en este camino recorrido por el país que evidencian la existencia de contrastes—en términos de avance—entre los pilares del EN-CSST. La Figura 4 muestra un compendio de la situación de Colombia a la luz de los citados pilares y criterios del EN-CSST.

Figura 4
Avances y contrastes en la configuración de un EN-CSST en Colombia



Fuente: Elaboración propia

En principio, es claro que el país presenta avances—en mayor o menor medida—en todos los pilares propuestos por el IDB para la configuración de un EN-CSST. Quizá, el contar con un mecanismo de financiación de su cooperación (pilar 6), con una estrategia nacional que incluye la CSST (pilar 2), junto a un organismo nacional responsable de la CSST con

funciones, mandato y capacidades consolidadas (pilar 3) pueden ser los avances más significativos del país en este proceso, aún con los retos que cada uno de estos aún tiene por delante. En contraste, en materia de voluntad política (pilar 1), el posicionamiento y reconocimiento de la CSST, y en particular de la CT, se encuentra aún en un nivel inferior al ideal. Al

mismo tiempo, el asunto siempre crítico de los datos y la información (pilar 4) es un aspecto con diversas y manifiestas oportunidades de mejora. Y, no menor es el reto que se tiene para continuar posicionando a la CSST en un escenario multiactor que alcance los diferentes niveles territoriales y genere posibilidades de participación más allá de las tradicionales entidades públicas del nivel nacional (pilar 5).

A la vez, no es posible desconocer que alcanzar los diferentes avances en la configuración de un EN-CSST, es un proceso de largo aliento que requiere esfuerzos continuos como ha sucedido con la CSST colombiana, pese a las oportunidades que existen para seguir fortaleciendo y posicionando esta cooperación, como se sintetiza al máximo a continuación para cada pilar.

En términos de la **voluntad política** es necesario continuar ampliando las narrativas de la cooperación en el país incluyendo, cada vez más, a la CSST. A la vez, mantener un alto nivel de participación en escenarios de discusión de la CSST es clave para alcanzar el posicionamiento al que se alude en los diferentes instrumentos normativos y la política exterior. Sin duda, será útil brindar mayores capacidades, fortalezas y posibilidades al marco normativo nacional de la CSST, acompañándolo de mediciones para monitorear los avances que alcance el país en la materia.

Referente a la **estrategia nacional de CSST**, han sido cada vez mayores las incorporaciones de la CSST en las ENCI que se formulan como instrumento orientador de política para la cooperación. Identificar áreas potenciales de oferta, entidades socias e indicadores para la CSS son todos avances importantes para dotar a la CSST de una necesaria rigurosidad. No obstante, es fundamental avanzar hacia registros cuantitativos y cualitativos de las principales contribuciones que brinda la CSST a las prioridades y necesidades de desarrollo del país y de los países socios, en donde será clave un mayor trabajo conjunto entre APC y el DNP, para superar los tradicionales indicadores de cantidad de proyectos o países. Es claro que mientras no existan evidencias concretas seguirá siendo complejo fortalecer la

voluntad política y el compromiso de los máximos dirigentes nacionales.

Sobre el **organismo nacional de CSST**, es claro que, disponer de un ente técnico como APC, requiere que el país haya transitado experiencias previas con diversas lecciones aprendidas. Contar con personal, funciones claras, presupuesto y un mandato para realizar la CSST es un logro no menor que ha llevado a la Agencia a compartir sus experiencias con sus pares en la región. Sin embargo, también existen asuntos operativos internos, de contratación y de logística que deben mejorarse. Asimismo, fortalecer su presencia territorial es algo necesario para consolidar su rol de coordinador técnico de la CSST más allá de los escenarios tradicionales y de los socios nacionales ya conocidos.

En contraste, respecto a las **bases de datos de la CSST**, son múltiples los retos para poder, primero, asegurar confiabilidad y congruencia en la información que se presenta respecto a la CSST colombiana, algo nada complejo para resolver al interior de APC. En segundo lugar, es urgente el diálogo que requiere entablar el sistema de información *Cíclope* y los instrumentos de seguimiento en *Excel* que implementa la DOCI. Asimismo, convendría un lineamiento directivo en APC para que los datos reportados se alineen con los mandatos y metas fijados en la ENCI, el PND y la política exterior. Y, por último, la propia APC debe saldar su deuda de contar con una política de datos abiertos y que el mapa de cooperación no solo incluya la AOD. Esto, sin duda requerirá de un esfuerzo humano, técnico y financiero de APC en el corto plazo.

En función de los **actores conectados**, en el país se reconoce el rol que tienen los diferentes socios en términos de coordinación y facilitación de la CSST. Ahora bien, aun cuando la ENCI ha realizado un mapeo inicial de actores locales es importante incluir en ejercicios posteriores otro tipo de actores (no gubernamentales, sociales y territoriales), quienes enriquecen el intercambio de conocimiento, experiencias y buenas prácticas que Colombia impulsa con su CSST. Si ello ocurre, bajo el liderazgo de APC, será más sencillo adelantar procesos de pedagogía con estos acto-

res para que reconozcan el potencial, los beneficios y las oportunidades que también brinda la CSST para el desarrollo del país y de los países socios.

En sentido opuesto, en materia de **mecanismos de financiación**, son destacados los avances realizados desde hace varias décadas para contar con recursos permanentes, amparados en una Ley y una reglamentación que le permite al país financiar su CSST y asistencia internacional. En todo caso, sumar recursos adicionales de terceras fuentes ampliaría las posibilidades técnicas y financieras para la CSST con iniciativas más robustas y de mayor alcance.

Finalmente, sobre la **gestión de resultados**, será valioso que conjuntamente APC, el DNP y el MRE contemplen el establecimiento de dicho sistema nacional en el marco del trabajo que lidera APC con instrumentos como la ENCI y espacios como el SNCI que le permitan, como señala el [IDB \(2020\)](#), establecer qué tan bien funcionan colectivamente los diversos pilares de un EN-CSST, y que tan efectivos son en el cumplimiento de los objetivos fijados para esta cooperación. Es claro que la introducción de una red funcional de cohesión y vínculos coordinados entre los diferentes pilares puede mejorar la eficacia, la coordinación y la transversalización de la CSST ([IDB & South Center, 2019](#)) en este caso para la cooperación colombiana.

Asimismo, es importante seguir construyendo procesos y mecanismos de reporte cada vez más sólidos que no solo den cuenta de la ejecución de acciones y actividades, sino que permitan identificar contribuciones de su implementación con las metas propuestas por el PND (en el caso de la CSST que el país recibe) y las metas de desarrollo de los países socios (en el caso de la cooperación que se ofrece) y por qué no pensar en contribuciones a las metas e indicadores de los ODS y la Agenda 2030.

5. Conclusiones

Analizar la CSST bajo un enfoque de ecosistema permitió constatar que son múltiples los vínculos e interacciones que realizan los diferentes actores de la CSST colombiana, así como son diversos también los niveles de avance que estos han logrado con el propósito de consolidar un EN-CSST. En este con-

texto, es claro que todos los pilares y criterios de la propuesta del IDB son aplicables a un país como Colombia y posibilitan reflexionar sobre la CSST de una forma integral abordando cuestiones estructurales y no solo procedimentales.

En general, la aproximación del IDB permite considerar un marco de análisis que posibilita a los países diseñar su propia configuración teniendo en cuenta y reconociendo la importancia de los principales elementos sustantivos (pilares) de la CSST de forma integral y no aislada, con el único propósito de maximizar los beneficios que estos puedan obtener de la CSST. Como lo señalan sus autores, al final el beneficio de un EN-CSST se materializa cuando las partes coexisten y trabajan juntas proporcionando un entorno propicio para una CSST eficaz.

Resulta evidente que el EN-CSST irrumpe en la mirada tradicional que se tiene sobre la CSST, posicionando con igual nivel de importancia la voluntad política, la institucionalidad, los datos, los actores, los recursos y la gestión de los resultados. Mucho se discute sobre el número de iniciativas ejecutadas, los recursos destinados o las modalidades de esta cooperación, pero quizá menos análisis y reflexiones se generan sobre la importancia de la dimensión política, el compromiso de las máximas autoridades de los países, las capacidades y responsabilidades de los actores, o el entorno institucional en los organismos de CSST todo lo cual a la postre, repercute en la CSST que un país ofrece.

Queda claro que no basta solo profundizar en los aspectos de la gestión diaria de la CSST como la formulación de iniciativas, la identificación de buenas prácticas o la negociación de programas de cooperación. Si bien todo ello es fundamental, también lo deben ser cuestiones estructurales que se relacionan con la forma de ver, comprender y posicionar la CSST a nivel regional y global, la forma en que diferentes actores participan, y la medida en que los datos permitan evidenciar los resultados y los aportes de esta cooperación al desarrollo de un país.

En el caso particular de Colombia son diversos los avances durante las últimas décadas, así como lo son también las brechas específicas que aún persis-

ten en algunos de los pilares del EN-CSST, algo que pasa por la tradicional condición de país receptor de AOD aún vigente, y en consecuencia la marcada e histórica narrativa que existe hacia esta y no otras modalidades de cooperación. Si bien ya hay actores que reconocen la importancia de la CSST, es claro que su posicionamiento aún está lejos de ser el ideal, lo cual es una tarea que debe iniciar en el Poder Ejecutivo y permear las esferas del orden nacional, territorial e incluso no gubernamental.

Adicionalmente, esta aproximación permitió ahondar en detalles más cualitativos que pueden tener impacto en los resultados de la CSST del país. De esta forma, fue posible reconocer la importancia de contar con una ENCI 2019-2022 pero también sus falencias en términos de implementación o monitoreo y evaluación. Idéntica situación ocurre al adentrarse en APC y su DOCI en donde más allá la formalidad de las normas y manuales, es claro que hay aspectos operativos que pueden mejorarse en cumplimiento de su mandato. O bien, fue útil reconocer la importancia histórica que tiene el FOCAL para la CSST colombiana, aunque también lo son los retos que tiene, por ejemplo, para realizar compras internacionales.

La evidencia muestra que son más las condiciones que favorecen el establecimiento de un EN-CSST en el país, que aquellas que lo limitan. Sin embargo, tres son las acciones que se consideran cruciales para seguir en este camino iniciado hace varias décadas. En primer lugar, aumentar y materializar la voluntad política de los tomadores de decisiones tanto como sea posible a favor de una mayor y mejor CSST. En segundo lugar, fortalecer la planeación, articulación y alineación entre APC, el MRE, y el DNP para que la CSST logre contribuciones efectivas y medibles al desarrollo del país, a los objetivos de la política exterior y el desarrollo de los países socios. Por último, ampliar el universo de actores colombianos oferentes o receptores de CSST hacia entidades tradicionalmente alejadas, aunque no ajenas, a las dinámicas de la cooperación internacional.

Asimismo, resulta útil para un país como Colombia tener presente algunas recomendaciones

adicionales que el IDB realiza para la implementación futura de los EN-CSST tales como el diseño de estrategias de comunicación que promuevan una mejor difusión y comprensión de esta cooperación, el mapeo de centros de excelencia así como de expertos nacionales clave para el intercambio de experiencias, el desarrollo o fortalecimiento de nuevos escenarios o plataformas de intercambio de conocimiento, y el promover la movilización innovadora de recursos para la CSST, más allá de los presupuestos nacionales con que ya cuentan países como Colombia.

En síntesis, el mundo actual, cada vez más interdependiente e incluso vulnerable como lo ha puesto en evidencia la actual pandemia, exige esfuerzos más comprensivos para alcanzar el desarrollo sostenible, y en tal medida entender la CSST como un conjunto articulado de interacciones, como un sistema, o como un ecosistema tal y como lo plantea el IDB debe aportar principalmente a generar intervenciones más integrales, con mayores resultados y con evidencias tangibles en el desarrollo de un país, sin complejizar los abundantes procesos y procedimientos administrativos, técnicos, y hasta diplomáticos con que ya cuentan los países en desarrollo para implementar su CSST. Lo anterior, contribuirá a continuar fortaleciendo el rol de los países del Sur Global como jugadores cada vez más relevantes y menos ausentes en las dinámicas de la cooperación al desarrollo.

6. Referencias

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social. (2008a). *Cuarenta años de la institucionalidad de la cooperación en Colombia*. Bogotá: Acción Social.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social. (2008b). *Sistema Nacional de Cooperación Internacional* [Conferencia]. Seminario de Cooperación Sur-Sur, hacia un nuevo paradigma de la Cooperación Horizontal en Iberoamérica (30 de julio de 2008). Cali.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia. (2012). Acuerdo 04 de 07 de marzo 2012. *Por el cual se adopta el reglamento del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional – FOCAI*. <https://bit.ly/3l8Rdfk>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia. (2016). *Informe de gestión 2015*. APC-Colombia. <https://bit.ly/3l3XSXZ>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia. (2019). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, ENCI 2019-2022*. APC-Colombia. <https://bit.ly/3Lci5D>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia. (2020). *Informe de análisis de las dinámicas de la Cooperación Sur-Sur coordinada por APC-Colombia en el año 2019*. APC-Colombia. <https://bit.ly/3yz8tC8>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia. (2021a). *Caja de Herramientas para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur Versión 2.0*. APC-Colombia. <https://bit.ly/3yxN1oi>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia. (2021b). *Informe de análisis de las dinámicas de la Cooperación Sur-Sur coordinada por APC-Colombia 2020*. APC-Colombia. <https://bit.ly/3wbfibm>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia. (2021c). *Informe de gestión 2020*. APC-Colombia. <https://bit.ly/3yA9l9D>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia. (2021d). *Plan de Acción Institucional 2021*. APC-Colombia.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia. (2021e). *Portafolio de Oferta de Cooperación Sur-Sur de Colombia*. APC-Colombia. <https://bit.ly/3PkGXhV>
- AMEXCID y GIZ (2018). *Estudio comparativo de 16 Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Insumos para su análisis y reflexiones*. Ciudad de México: AMEXCID - GIZ.
- Bergamaschi, I.; Tickner, A. B. y Durán, J. (2017). *Going South to Reach the North? The case of Colombia*. En I. Bergamaschi, P. Moore y A. B. Tickner (Eds.), *South-South Cooperation Beyond the Myths: Rising Donors, New Aid Practices?* (pp. 245-270). Palgrave Macmillan.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2020). *Estudios de valoración de la Cooperación Sur-Sur en países seleccionados de América Latina y el Caribe*. Nota Conceptual. LC/SES.38/DDR.2. 21 de septiembre de 2020. CEPAL.
- Chaturvedi, S., Fues, T, Pérez Pineda, J. A. y Sidiropoulos, E. (2015). *Conclusion, Outlook and Policy Recommendation*. En E. Sidiropoulos, J. A. Pérez Pineda, S. Chaturvedi y T. Fues (Eds.), *Institutional Architecture and Development: Responses from Emerging Powers* (pp. 245-261). South African Institute of International Affairs.
- Decreto 1805 de 2020 [Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público]. *Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*. 31 de diciembre de 2020. DO. 51544. <https://bit.ly/3N7SY8o>
- Decreto 2157 de 1982 [Presidencia de la República de Colombia]. *Por el cual se adopta medidas para la integración de Colombia con los países centroamericanos y del Caribe*. 19 de julio de 1982. DO. 36065. <https://bit.ly/3l93yQq>
- Decreto 4152 de 2011 [Presidencia de la República de Colombia]. *Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional- Acción Social y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC- Colombia*. 03 de noviembre de 2011. DO. 48242. <https://bit.ly/3w6bKr4>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (1995). *Conpes 2768. Política Nacional de Cooperación Internacional*. DNP. <https://bit.ly/38qVub9>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario*. DNP. <https://bit.ly/3wphool>

- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. DNP. <https://bit.ly/3PiY8QL>
- Escallón, M., Gamba, C., García, J., Roa, L. A. y Rodríguez, D. (2018). La Cooperación Sur-Sur en el marco de la Agenda 2030. La experiencia de APC-Colombia. *Revista española de desarrollo y cooperación*, 43, 129-140.
- Ferrer Araújo, N., Acosta Castro, J. G. y Villegas Tamara, D. (2018). *Metodología de la investigación socio-jurídica*. Cartagena: Universidad de San Buenaventura.
- Guáqueta, A. (1995). La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior. *Colombia Internacional*, 30, 3-15.
- Guerra, L. (2019). *Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba: un estudio transversal de las identidades, los intereses y los valores de los donantes de la Cooperación Sur-Sur*. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid] España.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México D.F: McGraw Hill.
- Huitrón, A. (2018). *Identidad de la cooperación Sur-Sur y su contribución al sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Las experiencias de México, Chile y Colombia*. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid] España.
- Huitrón, A. (2020). Ecosistemas multiactor en la Cooperación Sur-Sur: un prerrequisito para lograr la apropiación nacional. *Revista Oasis*, 31, 73-99.
- Huitrón, A. (2021). Valorando la Cooperación Sur-Sur. Un estudio comparado de las experiencias de Colombia y México en el periodo 2008-2019. *Foro Internacional*. LXI, núm 1. Cuad. 243, 81-125.
- Islamic Development Bank & South Centre (2019). *Developing National Ecosystems for South-South and Triangular Cooperation to achieve agenda 2030 for sustainable development*. Yeda, Arabia Saudita: Islamic Development Bank.
- Islamic Development Bank (2020). *Assessment framework for national ecosystem for South-South and Triangular Cooperation*. Yeda, Arabia Saudita: Islamic Development Bank.
- Islamic Development Bank (2021). *Preliminary assessment of National Ecosystems for South-South and Triangular Cooperation: Case studies from seven IsDB member countries*. Yeda, Arabia Saudita: Islamic Development Bank.
- Ley 318 de 1996 [Congreso de la República de Colombia]. *Por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional*. 20 de septiembre de 1996. DO. 42884. <https://bit.ly/3lcVduZ>
- Lopes Corrêa, M. (2017). Quantification of South-South cooperation and its implications to the foreign policy of developing countries. *South Centre Policy Brief*, 41 (jul. 2017), 1-5.
- Maruri, E. (2016). *Valorización de la Cooperación Sur-Sur, una mirada desde Colombia* [Entrevista] Taller Metodologías e instrumentos de valorización de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, Cartagena.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, MRE. (2018). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana. Política exterior responsable, innovadora y constructiva 2018-2022*. <https://bit.ly/3dP1A4l>
- Nivia-Ruiz, F. (2009). La Cooperación Internacional Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Aproximación a un estado del arte. En Escuela latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (Ed.), *Cooperación Euroandina y Sur-Sur en América Latina* (pp. 125-220).
- Nivia-Ruiz, F. (2020a). Colombia y la Cooperación Internacional Sur-Sur: Apuestas y contribuciones institucionales para el desarrollo. *Cuadernos del CIPE*, 46, 13-30. Universidad Externado de Colombia.
- Nivia-Ruiz, F. (2020b). La medición de la Cooperación Sur-Sur colombiana a cuarenta años del Paba: Una propuesta de convergencia entre cuantificación y agregación de valor. *Revista Oasis*, 31, 51-72.
- Nivia-Ruiz, F., Ramos Héndez, I. (2015). Balance de la Cooperación Internacional ofrecida y recibida por Colombia: Coherencia entre metas y logros del cuatrienio 2010-2014. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(1), 93-124.
- Ojeda, T. (2019). Introducción. En Ojeda, T., Echart, E. (Comp.), *La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe balance de una década 2008-2018*. CLACSO.

- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2019a). *Informe de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur*. A/CONF.235/6. Buenos Aires, 20-22 de marzo de 2019. ONU. <https://bit.ly/3ww84xY>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2019b). *La cooperación Sur-Sur es clave para alcanzar la Agenda 2030 y el Acuerdo de París*. 20 de marzo. Noticias ONU. Nueva York. <https://bit.ly/3yfAYCL>
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, PIFCSS. (2019). *La Cooperación Sur-Sur y el desafío de su evaluación en Iberoamérica*. Brasilia, D.F., Brasil, 14-15 de agosto de 2019. PIFCSS. <https://bit.ly/38qxJjs>
- Presidencia de la República (2021). *Informe al Congreso 2021*. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE. <https://bit.ly/3FHyi6>
- Presidencia de la República (2020a). Directiva Presidencial 06 de junio 17 de 2020. *Por la cual se establece la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019-2022 y lineamientos para focalizar la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable que recibe Colombia*. <https://bit.ly/3PgCvk1>
- Presidencia de la República (2020b). *Informe al Congreso 2020*. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE. <https://bit.ly/3PkrwWM>
- Presidencia de la República (2019). *Informe al Congreso 2019*. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE. <https://bit.ly/3MfhdBm>
- Prieto, J. (2020). *Conocimientos, capacidades y habilidades del equipo de Cooperación Sur-Sur*. Consultoría realizada en el marco del acuerdo de contribución entre APC-Colombia y UNOSSC. Bogotá. D.C.
- Quadir, F. (2013). Rising Donors and the New Narrative of ‘South-South’ Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*, 34(2), 321-338.
- Rodríguez Arias, R. E. (2018). El estructuralismo como modelo epistémico que busca explicar la realidad social. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 24(2), 147-155.
- Sanín, M. (2010). La Cooperación Sur-Sur en Colombia. En Ayllón, B. y Surasky, J. (Coord.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*. (pp. 103-123). Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense Madrid.
- Secretaría General Iberoamericana -SEGIB (2018). *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017*. Madrid: SEGIB y Turner.
- Secretaría General Iberoamericana -SEGIB (2020). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019*. Madrid: SEGIB.
- Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA (s.f.). *Internacionalización Logros y Estrategias*. <https://bit.ly/3rN1qCq>
- Sotillo, J. (2017). *El ecosistema de la cooperación. La agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Tassara, C. (2015). The South-South cooperation of Emerging Countries: The Example of Colombia. En Sidiropoulos, E. Pérez-Pineda, J. A., Chaturvedi, S., Fues, T. (Eds.). *Institutional Architecture and Development Cooperation. Responses from Emerging Powers* (pp. 115-137). Johannesburg: Jacana Media. South African Institute of International Affairs.
- Tres, J. (2013). *El surgimiento de la cooperación Sur-Sur: Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo*. Policy Brief 190. Banco Interamericano de Desarrollo -BID.
- United Nations Development Programme, UNDP. (2016). *Scaling-up South-South Cooperation for sustainable development*. New York: UNDP.
- United Nations Office for South-South Cooperation, UNOSSC (s.f.). *Capacity Development Program for Enhancing National Ecosystems for South-South and Triangular Cooperation: Unlocking the full potential of South-South and Triangular Cooperation in ISDB member countries*. South-South Galaxy. Solutions. SDG 17. <https://bit.ly/3y857Us>
- Uribe Villa, P. (2011). Colombia: Hitos y tendencias como nuevo donante. En Santander Campos, G. (Coord.) *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso* (pp. 63-86). Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.