

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

ENTORNOS Y AVANCES EN LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA DECLARACIÓN DE  
PARÍS EN COLOMBIA  
TESIS DE GRADO

**KATHERINE NICOLE PENADOS GARCIA**  
CARNET 11908-08

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, MARZO DE 2016  
CAMPUS CENTRAL

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

ENTORNOS Y AVANCES EN LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA DECLARACIÓN DE  
PARÍS EN COLOMBIA  
TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POR  
**KATHERINE NICOLE PENADOS GARCIA**

PREVIO A CONFERÍRSELE  
EL TÍTULO Y GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, MARZO DE 2016  
CAMPUS CENTRAL

### **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

RECTOR:	P. EDUARDO VALDES BARRIA, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA:	DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN:	ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA:	P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO:	LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL:	LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

### **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

DECANO:	MGTR. LUIS ANDRES PADILLA VASSAUX
VICEDECANA:	MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR
SECRETARIA:	MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZALEZ
DIRECTORA DE CARRERA:	LIC. GUISELA ELIZABETH MARTINEZ CHANG DE NEUTZE

### **NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN**

MGTR. PABLO ALBERTO FRANKY MENDEZ

### **REVISOR QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN**

MGTR. LUIS ANDRES PADILLA VASSAUX

Señores  
Facultad de CC. PP. y SS.  
URL.

Atentamente me dirijo a Uds. en mi calidad de asesor nombrado para el trabajo de graduación de la estudiante: **Katherine Nicole Penados García carnet: 1190808** e identificado con el título definitivo: *Entornos y Avances en la Aplicación de los Principios de la Declaración de París en Colombia*, función que inicié el mes de septiembre de 2012 y concluí el mes de noviembre del año 2014. Al respecto, les comunico que sostuvimos un promedio de 2 reuniones mensuales de trabajo con la estudiante, luego de las cuales, de las orientaciones, discusiones y sugerencias, así como de la lectura y revisión del informe final que me presentó, puedo afirmar lo siguiente:

- a.- Que su trabajo de graduación ha finalizado satisfactoriamente;
- b.- Que el tema que el estudiante abordó y sobre el que versó el apoyo que le proporcioné como su asesor/supervisor, tiene relevancia formativa dentro del marco de un trabajo académico, para fines de graduación y así debe ser considerado y evaluado;
- c.- Que se cumplieron los objetivos inicialmente planteados en el proyecto de trabajo de graduación aprobado por el Consejo de Facultad, que el estudiante utilizó las fuentes pertinentes y recomendadas de información e hizo las citas bibliográficas y de otras fuentes en su caso, en forma adecuada y correcta;
- d.- Que el informe final de su trabajo de graduación cumple con las exigencias básicas y está redactado en las condiciones que puede ser objeto de revisión final o de discusión por parte del revisor correspondiente según su caso.

Cordialmente:



PABLO FRANKY M.  
Magister en Gestión y Política Pública (MGPP)  
Asesor



Universidad  
Rafael Landívar  
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
No. 04703-2016

### Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante KATHERINE NICOLE PENADOS GARCIA, Carnet 11908-08 en la carrera LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 04393-2016 de fecha 7 de enero de 2016, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

ENTORNOS Y AVANCES EN LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS EN COLOMBIA

Previo a conferírsele el título y grado académico de LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 28 días del mes de marzo del año 2016.



  
MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZALEZ, SECRETARIA  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
Universidad Rafael Landívar

## **AGRADECIMIENTO Y DEDICATORIA**

Agradezco a Dios y su Corte Celestial por darme fuerzas y brindarme los medios necesarios para culminar mis estudios.

Agradezco a mi hija Daniela, quien es el principal cimiento en el desarrollo de mi vida profesional, sentó en mí las bases de responsabilidad y deseo de superación. Ella es mi razón de vida y fuente de inspiración.

Agradezco a mis padres, hermanos y pareja, quienes me han ofrecido apoyo incondicional para cumplir mis metas profesionales.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>1. MARCO METODOLÓGICO</b> .....	3
1.1. Planteamiento del problema.....	3
1.2. Preguntas de investigación .....	6
1.3. Objetivo general .....	6
1.4. Objetivos específicos .....	6
1.5. Justificación.....	6
1.6. Metodología .....	7
<b>2. MARCO TEÓRICO</b> .....	8
2.1. El paradigma realista.....	13
2.2. El paradigma idealista .....	17
<b>3. MARCO REFERENCIAL</b> .....	20
3.1. El plan Marshall.....	28
3.2. El informe Pearson.....	31
3.3. El marco integral de desarrollo.....	36
3.4. Los objetivos de desarrollo del milenio.....	42
3.5. La conferencia internacional sobre financiación para el desarrollo .....	47
3.6. La declaración de Roma sobre la armonización .....	49
3.7. La declaración de París.....	51
<b>4. LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA</b> .....	59
4.1. La cooperación internacional de Colombia hasta los tiempos actuales	87
4.2. Los avances en relación a la incorporación de los principios de la declaración de París.....	98
4.2.1. El principio de apropiación .....	99
4.2.1.1. Los avances al año 2007 .....	99
4.2.1.2. Los avances al año 2010 .....	99
4.2.2. El principio de alineación .....	101
4.2.2.1. Los avances al año 2007 .....	101

4.2.2.2. Los avances al año 2010 .....	104
4.2.3. El principio de armonización .....	109
4.2.3.1. Los avances al año 2007 .....	109
4.2.3.2. Los avances al año 2010 .....	109
4.2.4. El principio de gestión orientada a resultados .....	112
4.2.4.1. Los avances al año 2007 .....	112
4.2.4.2. Los avances al año 2010 .....	112
4.2.5. El principio de mutua responsabilidad.....	114
4.2.5.1. Los avances al año 2007 .....	114
4.2.5.2. Los avances al año 2010 .....	114
<b>5. ANÁLISIS SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS EN COLOMBIA .....</b>	<b>116</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>131</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>134</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

Colombia es un país que se caracteriza por haber logrado desarrollar una política exterior de Estado, la cual tiene como principal objetivo la captación de recursos provenientes de la cooperación internacional, principalmente de países desarrollados como los son Estados Unidos y los países miembro de la Unión Europea, con la finalidad de cumplir los objetivos planteados en materia de fortalecimiento democrático del Estado Colombiano y la intensa lucha contra las drogas y los carteles del narcotráfico que actualmente operan en el país del sur.

Dicho objetivo se logró cumplir gracias al respeto de los acuerdos que se lograron pactar en los diferentes Foros de Alto Nivel realizados en las últimas décadas, teniendo fundamental importancia la firma de la Declaración de París sobre la Eficacia al Desarrollo, en la cual participaron 192 países y fue firmada en marzo del 2005. Esta Declaración perseguía el objetivo de aumentar la eficacia de la ayuda en la dinámica de la cooperación internacional para lo cual se plantearon 5 principios de desempeño los cuales son: Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión por Resultados y Mutua Responsabilidad.

Posteriormente, la comunidad internacional se reunió nuevamente en septiembre del 2008, en Ghana para firmar la Declaración de Accra, la cual tenía como principal objetivo “acelerar y profundizar la Declaración de París. Finalmente, en diciembre del año 2011 se llevó a cabo el Cuarto Foro Sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan, Corea del Sur. Dicho foro se realizó como seguimiento a las diferentes iniciativas tomadas en las Declaraciones realizadas con anterioridad con la finalidad de fomentar el desarrollo integral y sostenible en los países en desarrollo.

## INTRODUCCIÓN

El presente es una investigación sobre el proceso institucional para aplicar los principios de la Declaración de París en Colombia, la cual se pretende estudiar en el marco de las relaciones internacionales para comprender el fenómeno de la cooperación y su evolución en el contexto colombiano, conociendo los actores involucrados relacionados a la cooperación, así como las instituciones e instrumentos nacionales que el gobierno de Colombia ha desarrollado para alcanzar sus objetivos en materia de cooperación internacional.

El objetivo general de la presente investigación es determinar los avances presentados en Colombia con relación a los 5 principios de la Declaración de París, los cuales son: 1) Apropiación; 2) Alineación; 3) Armonización; 4) gestión por resultados; 5) mutua responsabilidad, con la finalidad de determinar si a partir de la firma de dicha Declaración se logró aumentar la eficacia de la ayuda en la dinámica de la cooperación internacional en el contexto Colombiano.

En el primer capítulo se aborda la dinámica de la cooperación internacional en el contexto de las relaciones internacionales, reflexionando sobre las condiciones que permiten la interacción, acercamiento y diálogo entre los diferentes actores del sistema internacional, desde un enfoque coordinado respecto a los problemas que aquejan a la comunidad internacional. Para ello es importante la comprensión de los fenómenos internacionales por medio de los paradigmas de las relaciones internacionales, siendo de interés el realista y el idealista, debido a que tienen una perspectiva sobre cómo se producen las relaciones entre los actores y la estructura del sistema.

En el segundo capítulo se hace referencia a la arquitectura de la cooperación internacional que dio vida a la Declaración de París, como resultado de los esfuerzos e iniciativas de la comunidad internacional para afrontar problemas

comunes a nivel global, que requerían de instrumentos internacionales que recopilaran la buena voluntad y el compromiso de los países socios, países donantes y demás actores involucrados para la mejora de la gestión de la cooperación internacional, por lo que la misma ha pasado por diferentes etapas conforme las necesidades de los Estados y la coyuntura mundial.

En el tercer y cuarto capítulo se presenta la política exterior de Colombia vinculada a la cooperación internacional, a fin de comprender los mecanismos que el gobierno colombiano ha desarrollado para crear una política de Estado que responda a las problemáticas que afronta al país, la cual pueda extrapolarse a lo exterior para la gestión adecuada de la cooperación que recibe y otorga tomando como referencia el marco internacional de la cooperación. Asimismo, se hace un análisis respecto al proceso de institucionalizar e implementar la Declaración de París en Colombia, a partir de las acciones y mecanismos emprendidos por el gobierno, para ejercer un papel proactivo en la cooperación y la apertura al diálogo sobre el rol de la misma en el país.

## **1. MARCO METODOLÓGICO**

### **1.1 Planteamiento del problema**

Colombia es un país que se ha caracterizado en el siglo XX y pleno siglo XXI, por su intensa lucha contra los carteles del narcotráfico, la producción y venta de drogas ilícitas y la instauración de un Estado de Derecho sólido, fundamentado en la creación de instituciones que garanticen que la dinámica social se desarrolle de una forma ordenada y armoniosa para los ciudadanos colombianos. Sin embargo el Estado Colombiano ha admitido en diversas ocasiones que no cuenta con el presupuesto para financiar la lucha contra las drogas y el fortalecimiento del Estado y sus instituciones, razón por la cual ha desarrollado una política exterior de Estado, que tiene como principal objetivo el afianzarse de fondos provenientes de la cooperación internacional para poder cumplir los objetivos planteados.

Así mismo, en la dinámica de la cooperación internacional han surgido retos que han obligado a la comunidad internacional a crear una agenda común, enfocada en aumentar la eficacia de la ayuda para lograr que los recursos provenientes de la misma sean utilizados correctamente y así poder cumplir con las metas en común que se han planteado tanto los países donantes como los países socios.

En dicho escenario Colombia ha tenido que crear un marco institucional que le permitan administrar los recursos provenientes de la cooperación. Por tal motivo, en el año de 1960 se creó en el Departamento Nacional de Planeación la Dirección Especial de Cooperación Internacional con la finalidad de darle seguimiento a la dinámica de la cooperación internacional y administrar los recursos provenientes de la misma.

Posteriormente en 1997 se estableció a través de la Ley 318, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional para coordinar, administrar, asesorar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no rembolsable que

recibía y otorgaba el país bajo la modalidad de ayuda oficial para el desarrollo; dicha entidad fue adscrita al Departamento Nacional de Planeación.

En 1999 se dio la adscripción de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional al Ministerio de Relaciones Exteriores. Este año fue determinante en el contexto político de Colombia, ya que fungía como presidente Andrés Pastrana Aragón, quien lideraba el Partido Conservador Colombiano, que poseía un fuerte interés por luchar contra la guerrilla, el crimen organizado y la producción y consumo ilícito en el país.

A raíz de dicha preocupación, surge la iniciativa de emprender una estrategia que pudiera responder a las principales necesidades del país. Es así como surge el Plan Colombia considerado como una estrategia integral de cooperación bilateral entre Colombia y Estados Unidos, con la finalidad de combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, y de esta manera contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en el país.

En el año 2000 resurge a nivel internacional, la preocupación en relación a problemas estructurales en los países subdesarrollados, por lo que en Septiembre de ese año, 189 países se reunieron en la sede de Naciones Unidas, Nueva York, y acordaron enfrentar de forma conjunta 8 problemáticas que le impedían a una gran parte de la población tener una vida digna, teniendo hasta el año 2015 como fecha delimitada para erradicar los problemas; dicho proyecto fue denominado Declaración del Milenio.

Otra reto que enfrentaba la comunidad internacional era la forma de suministrar y gestionar la ayuda proveniente de los cooperantes, debido a que los efectos que se obtenían no eran los esperados por los países subdesarrollados y esto provocaba que los principales problemas estructurales no tuvieran una solución palpable.

Es por este motivo en marzo del año 2005 se reúnen en Francia 192 países para firmar la Declaración de París, con la finalidad de emprender acciones de largo alcance y comprometerse con los países en desarrollo, para que la efectividad de la cooperación fuera exitosa en cada realidad. Es importante hacer énfasis que en dicha Declaración no participó Estados Unidos quien es el principal financiero del Plan Colombia.

En este contexto, tanto los países donantes como los socios, se comprometieron a trabajar bajo una línea específica en miras de coordinar esfuerzos para obtener mejores resultados en la dinámica de la cooperación, que se verían reflejados en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

A raíz de la Declaración de Paris surge una reestructuración de la institucionalidad de Colombia en relación a la cooperación internacional ya que en julio del año 2005, con el fin de redefinirla se fusiona la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, pasando a conformar la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Esta última tiene la función de coordinar el desarrollo de la política en materia de cooperación fije el Ministerio de Relaciones Exteriores, administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación de dicho Ministerio.

Con la presente investigación se pretende determinar si a raíz de la Declaración de Paris se logró aumentar la eficacia de ayuda proveniente de la cooperación internacional en Colombia y conocer si el marco institucional Colombiano es el apropiado para administrar los recursos que ingresan al país por medio del sistema de cooperación internacional.

## **1.2 Preguntas de investigación**

1. ¿Cuál es la base institucional sobre la cual se trabaja la Cooperación Internacional en Colombia?
2. ¿Cuáles han sido los avances en materia de Cooperación Internacional a raíz de la implementación de la Declaración de París en Colombia?
3. ¿Qué papel ha jugado Estados Unidos y la Unión Europea en el desarrollo de la política exterior Colombiana?

## **1.3 Objetivo General**

1. Determinar qué instituciones han participado en la aplicación de los principios de París en Colombia y establecer si se ha logrado aumentar la eficacia de la ayuda en Colombia a raíz de la Declaración de París.

## **1.4 Objetivos Específicos**

1. Analizar los Planes y estrategias nacionales en relación a la priorización de los Principios de París.
2. Analizar la influencia de la cooperación norteamericana frente a la aplicación interna de los principios de alineación y armonización.

## **1.5 Justificación**

Dentro del sistema internacional se configuran diversas dinámicas del poder entre sus actores, la cooperación juega un papel determinante en un mundo cada vez más diverso, en donde se configura la influencia económica y política que inciden en las políticas y criterios para establecer nuevos objetivos en el escenario internacional, los cuales buscan que los esfuerzos de los Estados se complementen para abordar problemáticas comunes y encontrar soluciones de bienestar colectivo.

Para ello la problemática de la presente investigación se centra en el conflicto institucional interno al que se enfrenta Colombia, ya que por una parte en 1999 firmó un Acuerdo Bilateral con Estados Unidos para emprender una estrategia en contra del narcotráfico y la guerra interna, y 6 años después se comprometió a seguir un lineamiento liderado por la comunidad internacional denominado Declaración de París, sin embargo en este último no participó Estados Unidos, quien es el principal financiador del Plan Colombia.

### **1.6 Metodología**

Para este estudio se utilizó fuentes internacionales propias de Colombia, para la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos sobre el proceso de institucionalización de la cooperación internacional en Colombia y la aplicación de la Declaración de París, por lo que se utilizó información respecto al avance de los indicadores de dicha Declaración y el cumplimiento de los mismos para el fortalecimiento del Estado colombiano.

En este trabajo se realizó una síntesis sobre la historia de Colombia para institucionalizar la cooperación y la aplicación del marco internacional para la eficacia de la ayuda, resaltando los acontecimientos que han marcado el papel del país en el escenario internacional y sus relaciones con los demás actores del sistema.

También, se utilizaron los insumos de los organismos internacionales referentes a los Foros de Alto Nivel sobre las discusiones de la cooperación internacional para conocer cómo se alineaban a las políticas estrategias emprendidas por el gobierno colombiano en la materia, y los de evaluación respecto al avance de la aplicación de la Declaración de París para el caso de estudio. La consulta de dichos documentos permitió analizar las acciones desarrolladas en Colombia vinculadas particularmente a la cooperación internacional, para comprender dicho proceso de institucionalización y el rol que han desempeñado los donantes en el mismo.

## **2 MARCO TEÓRICO**

La dinámica de la cooperación internacional se ha caracterizado por las diversas etapas que ha tenido que atravesar, como consecuencia de la necesidad de adaptar los diferentes obstáculos que van surgiendo, según el modelo económico prevaleciente en cada momento.

Por dicha razón el enfoque y objetivos que se persiguen dependen de la coyuntura por la cual atraviesa el sistema Internacional. Por ejemplo, al terminar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se vio en la necesidad de apoyar a Europa Occidental a través del Plan Marshall, logrando estabilizar de esa forma la economía del viejo mundo.

Posteriormente, los países de América Latina se enfrentaron a una fuerte deuda externa, como consecuencia de los altos y variables intereses de los préstamos obtenidos para alimentar el modelo de Importación por Sustitución de Importaciones.

Los años noventa se caracterizaron por la creación de los ODM, enfoque que le dio un rostro más humano a la dinámica de la cooperación. Es así como la renta per cápita determinaba quienes serían los beneficiarios de la cooperación.

El capitalismo creciente y desordenado tiene a agudizar los problemas sociales y económicos que caracterizan a las sociedades polarizadas del tercer mundo, ya que mientras unos pocos gozan de los privilegios de la modernidad y riquezas provenientes de un sistema social jerarquizado, la mayoría de población busca sobrevivir en una dinámica social injusta con una fuerte tendencia a perjudicar al más pobre y menos afortunado, en la cual las posibilidad de lograr una movilidad social se torna imposible.

A pesar del difícil contexto que vivimos en la actualidad, la comunidad internacional sigue en la línea de continuar en la lucha de fomentar la cooperación entre países, buscando que los recursos brindados por los países cooperantes sean utilizados de una forma óptima y eficaz en el momento y lugar justos.

Es importante entender la cooperación internacional como una interacción creativa entre los Estados y otros actores del sistema, donde se promueve el diálogo, el entendimiento y el acercamiento para encontrar soluciones a problemas comunes, dejando a un lado el enfrentamiento. En el ámbito político, la realización de la cooperación internacional tiene como finalidad el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, y provee de un enfoque coordinado de problemas que aquejan a la comunidad internacional (Pérez Bravo, 1998).

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN– refiere a que la cooperación Internacional “en su acepción más general alude a todo aquel esfuerzo de cooperación entre dos o más países para abordar una temática, solucionar un problema o hacer frente a situaciones negativas de mutuo acuerdo. Relación entre actores del sistema internacional con mismos intereses para lograr ciertos fines (medio ambiente, ámbito económico, militar, deportivo, desarrollo, etc.)” (2011, 9).

La cooperación internacional se encuentra inmersa en el campo de estudio de las relaciones internacionales –RRII–. Esta última es una disciplina que se centra en estudiar las relaciones entre los actores del sistema y sus diferentes dinámicas (SEGEPLAN, 2011), y conforme el tiempo su campo de estudio se ha ido especializando hacia temas específicos como la globalización, el desarrollo, la migración, el terrorismo, los procesos de cooperación, entre otros. Asimismo, Las relaciones internacionales –RRII– son una disciplina que permite comprender la realidad internacional, que refiere a las relaciones entre actores Estatales y no estatales que abarcan diferentes ámbitos como lo político, socioeconómico u otros, por tanto, implican una “actividad primordialmente política que diversos

sujetos y actores con capacidad para ejercerla desenvuelven en una escena internacional que unos conceptualizan como «sociedad», otros como «sistema» y otros como «comunidad», aunque suelen combinarlo” (García Picazo, 2006: 32).

De acuerdo a Nicholas Spykman, las RRII se conceptualizan como “relaciones entre individuos que pertenecen a diferentes estados... el comportamiento social de individuos o grupos que apuntan a... o influenciados por la existencia o comportamiento de individuos o grupos que pertenecen a un Estado diferente” (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993: 23).

Por otra parte, Truyol las considera como “aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que en su origen y eficacia no se agotan en el seno de una comunidad diferenciada y considerada como un todo, que fundamentalmente (pero no exclusivamente) es la comunidad política o Estado, sino que trasciende sus límites” (Langa, 2010: 5). Por tanto, las RRII implican el estudio de las relaciones entre actores Estatales y no estatales de carácter político, social, económico, cultural, entre otros, además, refiere al campo de conocimientos vinculados con la descripción de la estructura y procesos de la sociedad internacional (Padilla, 2009).

Los actores en las RRII son aquellos capaces de desempeñar un rol relevante dentro del sistema internacional, de acuerdo a Barbé (Langa 2010), existen tres criterios importantes que definen las RRII, los cuales refieren a: 1) Actores, entendido como todo aquel Estado-Nación u organismo internacional que mantiene relaciones de poder en el sistema internacional, 2) Localización, la cual hace referencia a las fronteras de un país y su punto de paso, y 3) Interacciones, entendido como toda relación entre países por razones políticas, económicas, sociales o culturales.

Las interacciones entre los actores del sistema internacional se dan en términos de poder, que es entendido como la capacidad de lograr influir en las acciones o decisiones respecto a los otros actores, evidenciándose las cuotas de poder que cada uno posee y sus implicaciones en a nivel político, social, económico y cultural que impactan en la sociedad.

La distribución del poder entre los actores configura el sistema internacional, puesto que “está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración del poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas” (Langa 2010: 8).

De este modo, se identifican tres elementos fundamentales de dicho sistema internacional: 1) los actores, 2) la estructura y 3) los procesos. Cabe mencionar que los actores ejercen influencia sobre otros, no solamente se considera al Estado, sino como Joseph Nye (2002) expresa que existe una difusión del poder debido a la aparición de nuevos actores en dicho sistema, tales como las corporaciones internacionales, las ONG, las redes mafiosas internacionales o los medios de comunicación globales.

El poder de los actores configura la estructura del sistema internacional, caracterizada por su anarquía, y se establece una jerarquía entre ellos, determinándose el comportamiento y las reglas dentro del mismo tendientes a su equilibrio. Como resultado de las interacciones originadas por los actores, se evidencian que estas pueden ser: a) conflictivas basadas en el antagonismo e incompatibilidad de intereses, o b) cooperativas orientadas a la cooperación, intercambio y negociación para obtener beneficios mutuos.

Los paradigmas de las RRII permiten el estudio y comprensión de los fenómenos internacionales que se suscitan entre los diferentes actores del sistema, como es el caso de la cooperación internacional. Para la presente investigación es de interés enfocarse en el análisis de la cooperación internacional desde dos perspectivas teóricas de las RRII, las cuales son el realismo y el idealismo, con el propósito de entender cómo se estructura las interacciones en el sistema internacional, las funciones y los roles que desempeñan los actores.

## **2.1 El paradigma realista**

El paradigma realista es uno de los preponderantes del estudio de las RRII, el cual se construyó para comprender la historia producto de las relaciones de poder y dominación entre los actores del sistema. El realismo refiere a que a “un sistema “centrado en los estados”, son los agentes clave... que la política interna puede separarse claramente de la política exterior... que la política internacional es una lucha de poder en un entorno anárquico... que hay degradaciones de capacidades entre las naciones-estado... en un sistema internacional descentralizado” (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993: 91).

El pensamiento realista tiene sus orígenes en la antigüedad, Tucídides en su obra la “Historia de la Guerra del Peloponeso” trata de explicar que la guerra es inevitable, como resultado de las alianzas que pueden formar los Estados en conflicto y la preponderancia del poder.

Maquiavelo plantea la necesidad de observar y estudiar la realidad política tal cual es, se asume que los medios deben concretarse de manera realista para la consecución de los objetivos e intereses y así poder establecer las líneas de acción para la política del Estado. Por otra parte, Thomas Hobbes concibe que el estado de naturaleza es anárquico donde existe una lucha permanente por el poder entre los individuos, por consiguiente se debe velar por la propia subsistencia y seguridad (Padilla, 2009).

En la época moderna, Hans Morgenthau, considerado el padre del realismo en las RRII, sostuvo que la política internacional representa una lucha por el poder, al ser el objetivo inmediato del Estado para mantener, demostrar o incrementar el mismo. En esa lucha por el poder, “las naciones siguen políticas diseñadas para preservar el status quo, lograr expansión imperialista o ganar prestigio” (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993: 108).

Asimismo, es esencial el equilibrio de poder producto de las relaciones competitivas que generan una distribución del poder y una jerarquización del sistema.

El interés de los Estados es fundamental debido a que produce un choque continuo de los mismos, exponiéndolos a conflictos, que pueden prolongarse, y sus interacciones reflejan la supervivencia, la prevalencia o la dominación. Por tanto, Morgenthau planteó seis principios básicos de la teoría realista que refieren a (Padilla, 2009):

- a) La política internacional se basa en leyes objetivas fundamentadas en la naturaleza humana.
- b) La política exterior de los Estados debe basarse en el interés nacional.
- c) El interés de los Estados de conservar y acrecentar el poder no es inmutable y se modifica según las diferentes situaciones históricas.
- d) Los principios morales universales no pueden aplicarse a la política exterior de una manera abstracta y general.
- e) El realismo respeta la diversidad ideológica y el pluralismo cultural de los Estados.
- f) La autonomía de la esfera política, al ser independiente de la esfera moral,
- g) jurídica o económica.

Otro de los pensadores es Kenneth Waltz, al explicar una visión sistémica de las interacciones entre los actores de las relaciones internacionales, que se generan en el sistema a través de un proceso interdependiente y basado en flujos de información. El sistema se caracteriza por el equilibrio, en el que existen subsistemas fundamentados en relaciones variables entre las unidades políticas, por tanto se conforma una estructura que determina el comportamiento de las partes del mismo.

Considera que la estructura internacional posee un sistema anárquico más no jerárquico y unidades con funciones similares que interactúan entre sí. Además, el actor principal es el Estado, como unidad racional y autónoma, que busca sus propios intereses y la fuerza es un medio para lograr sus fines externos puesto que inevitablemente surgen conflictos de intereses entre unidades similares en condiciones de anarquía.

Su análisis de la política internacional se centra en el comportamiento de los agentes que está condicionado por la estructura del sistema, a lo que refiere que “el comportamiento de las unidades del sistema se explica en los constreñimientos estructurales del sistema que en los atributos o características de cada una de ellas” (Waltz: 1979: 88-97).

Por otra parte, el pensamiento de Sanahuja (2001) refiere que la caída de la Unión Soviética y el fin de la confrontación Este-Oeste, factores de gran importancia, han dado lugar a un proceso de reorganización del poder y la hegemonía política, económica y militar a escala mundial, por tanto es primordial comprender cómo los intereses se definen en términos de poder entre los actores del sistema en un contexto de problemas e intereses globales. Al respecto, la cooperación es un análisis esencial entre los Estados, que no solamente se explica como un simple instrumento de poder o influencia, o bien un cálculo utilitarista orientado por intereses nacionales.

En el contexto del realismo político, la distribución de los recursos y capacidades son factores que permiten explicar el comportamiento de los Estados, incluyendo los procesos de participación que conllevan la cooperación con otros Estados, pues se evidencia una competencia permanente y la autoayuda constituye un mecanismo regulador del sistema. De acuerdo a Sanahuja (2011), la cooperación al desarrollo se entiende como un instrumento de política de poder de los diferentes Estados, a la vez está subordinada a la política exterior de ellos, siendo

fundamental la defensa del interés nacional definido en términos de poder. En definitiva, se evidencia la existencia de una política de poder por parte “de los países donantes, en el marco de relaciones de cooperación verticales entre el “Norte desarrollado” y el “Sur dependiente” (Moratalla, F. 2012: 19).

La realidad internacional es concebida como un ámbito anárquico, dominado por las relaciones de poder entre los diferentes actores internacionales. El análisis de la estructura internacional parte de un enfoque materialista respecto a la distribución de capacidades materiales entre los actores que la conforman. En este sentido, la cooperación es una herramienta enteramente subordinada a la política exterior de los Estados, y se configuran relaciones verticales entre los países del Norte y el Sur (Sanahuja: 2011).

Además, Sanahuja (2013) plantea la influencia del federador externo en procesos de cooperación que conllevan compromisos con la integración de cada subregión, a través de la vía política, la militar y la económica. Esto en el marco de sus respectivas estrategias de inserción internacional, y el papel que dentro de ellas tengan los acuerdos norte-sur con actores externos, cuyos efectos pueden ser de disgregación o contrarios conforme a los intereses de las partes.

La existencia de un sistema anárquico hace que prevalezca el conflicto y confrontación, donde se dificulta lograr y mantener relaciones de cooperación, debido a que se es más dependiente de las relaciones de poder de los Estados y la colaboración es viable solamente en tanto sirve a los intereses de cada Estado. Cuando se inicia un proceso de cooperación con otros, los Estados buscarán mejorar su posición frente a los demás, donde predominan sus intereses y la obtención de beneficios relativos que les permitan mantener o lograr una posición de superioridad dentro del sistema. Además, persiste la amenaza de que otros Estados puedan superarlos y obtener mayores beneficios como resultado de la cooperación (Salomón, M., 2002; Jiménez, C., 2003).

## **2.2 El paradigma idealista**

El paradigma idealista concibe una sociedad global, fundamentada en la idea liberal del progreso que genera bienestar y existe una armonía natural de intereses, por lo que existe una visión optimista de dicho progreso, el cual es posible mediante acciones cooperativas entre los individuos (Langa, 2010). Por este paradigma debe entenderse que “las relaciones internacionales deben apoyarse en principios ético-jurídicos que están destinados a la consecución de la paz y la armonía en las relaciones interestatales, tratando de... evita la guerra, promover el desarme y reducir el militarismo” (Padilla, 2009: 55).

Los orígenes del idealismo refieren a las primeras concepciones del Derecho Internacional, respecto al principio básico para ordenar las relaciones entre los Estados soberanos, pues no debe existir subordinación alguna, y promover la causa de la paz para evitar la guerra. Asimismo, el conjunto de normas que regulan las acciones entre ellos, las cuales expresan su consentimiento y dar cumplimiento a los instrumentos internacionales de buena fe (Padilla, 2009).

El pensamiento de Hugo Grocio describe que las –RRII– evidencia una sociedad internacional, conformada por Estados, donde se descarta la guerra continua planteada por el enfoque realista. Por su parte Immanuel Kant expresa que las relaciones entre Estados surgen de una interacción cooperativa entre ellos, que se desenvuelven en un marco moral y legal como resultado de la búsqueda de un interés común a todos los individuos (Langa, 2010).

El idealismo no cree en el equilibrio de poder, considera que el sistema internacional está conformado por actores Estatales y no estatales que interactúan, ambos son igual de importantes en la política internacional, y la forma más adecuada para mantener la paz es por medio de fomentar la defensa de las normas y principios del Derecho Internacional, lo cual permite desarrollar procesos

de integración y cooperación, posibilitando la emergencia de otros actores al sistema como las organizaciones internacionales.

En este caso, “la conducta de los Estados puede y debe fundamentarse en valores *ideales* tales como la justicia, los derechos humanos, la igualdad o la libertad y principios como la libre determinación de los pueblos, la no intervención, el respeto a la soberanía de los Estados, la cooperación... en beneficio recíproco, etc.” (Padilla, 2009: 52), lo cual demuestra un conjunto de valores y principios que los Estados se apropian y forman parte de la política nacional internacional, siendo así que existe una influencia permanente.

En definitiva, analiza las condiciones en que interactúan los diferentes actores del sistema para lograr una armonía de los intereses y su complementariedad, a efecto de solucionar los problemas que se originan en el mismo y se busca estimular relaciones cooperativas para que coexistan mutuamente, ya que el “sistema puede funcionar en armonía buscando intereses comunes entre estados en lugar de antagónicos” (Langa, 2010: 15).

La existencia de un sistema armónico, tiende a mantener un equilibrio y orden entre los diferentes actores, a la vez se caracteriza por el auge de un proceso de interdependencia política y económica, lo cual promueve y genera una mayor demanda por la cooperación internacional para progresar en la consecución de paz y bienestar. La instauración de mecanismos de cooperación podrá atenuar los efectos de la anarquía del sistema y disminuir las confrontaciones entre Estados, se convierte en una oportunidad para la transformación de las relaciones y la búsqueda de beneficios mutuos a partir de la mezcla de intereses conflictivos y complementarios (Salomón, M., 2002; Jiménez, C., 2003).

La perspectiva idealista considera que en las condiciones de cooperación prevalecerá el deseo de las partes por obtener beneficios absolutos, por lo que se pretende que maximicen sus capacidades y total de beneficios entre quienes cooperan. La ayuda se concibe como un medio para alcanzar los intereses naciones a menor coste por medio de la acción colectiva en el plano internacional, cuyos son efectos están más conectados e interdependientes.

La cooperación internacional se produce en un marco institucional, que permite la definición de expectativas, normas, costes e incentivos entre las partes para maximizar las ganancias absolutas en términos de interés nacionales (Moratalla, F., 2012; Sanahuja, J., 2011). También, aproxima una nueva dinámica del sistema internacional, donde los actores deben adaptarse a las condiciones a fin de lograr complementar sus esfuerzos, para propiciar soluciones conjuntas a los problemas a las necesidades existentes de la humanidad, para genera un bienestar colectivo y la obtención de beneficios recíprocos.

### **3 MARCO REFERENCIAL SOBRE LA DECLARACIÓN DE PARÍS**

La Declaración de París –DP– es una estrategia que surge debido a la necesidad de gestionar, de una forma óptima todos los recursos provenientes de la cooperación internacional hacia los países socios (DP, 2005). Dicha iniciativa se logró concretar en Marzo de 2005 en París, cuando 192 países firmaron esta declaración, que tiene como principal objetivo, aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Para lograr aumentar la eficacia de la ayuda, la DP cuenta con 5 estrategias específicas que serán medidas a través de 12 indicadores, que materializarán los avances en cada país. Las estrategias utilizadas son: Apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad.

De acuerdo a la DP, la apropiación hace referencia a “la autoridad efectiva que tienen los países socios sobre sus políticas y estrategias de desarrollo” (DP, 2005: 3). La alineación se refiere a “los donantes brindan su apoyo con base a las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios, con el fin de aumentar la eficacia de la ayuda” (Op. Cit., 4). La armonización se entiende como aquellas acciones coordinadas en el proceso de cooperación entre los donantes y socios, a fin de simplificar procedimientos y realizar acciones más eficaces. La gestión por resultados busca administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a los objetivos planteados (DP: 2005). Por último, se encuentra la mutua responsabilidad, en la cual tanto los países socios como los donantes se hacen responsables por los resultados en el desarrollo, obtenidos a partir de la dinámica de la cooperación.

Es importante mencionar que la cooperación Internacional nace como respuesta a los desastres de la Primera y Segunda Guerra Mundial. La primera manifestación de cooperación en el mundo, se concretizó a través de la firma del Tratado de Paz de Versalles, en junio de 1919, el cual tenía como principal objetivo ponerle fin a la Gran Guerra.

Con dicho tratado nace la Sociedad de Naciones, la cual se constituyó como la primera institución política internacional permanente. Posteriormente en 1945, se llevó a cabo la conferencia de San Francisco en la cual se redactó la Carta de las Naciones Unidas que más tarde se convertiría en el Sistema de Naciones Unidas, el cual tenía como principal objetivo fomentar la paz y seguridad entre las naciones.

Entre 1940 y 1950, hubo una serie de iniciativas que tenían como finalidad la formación de organizaciones y alianzas entre países con objetivos comunes de índole político, económico y comercial, tanto a nivel mundial como regional. El más significativo fue el denominado Plan Marshall, que pretendía brindar ayuda económica al bloque Europeo afectado por las secuelas de la Segunda Guerra Mundial.

En 1944, en la reunión de Bretton Woods, se crearon dos instituciones importantes para el manejo de la economía mundial, las cuales fueron denominadas Fondo Monetario Internacional –FMI– y Banco Mundial –BM–. En 1945, se estableció la Liga Árabe con el objeto de fortalecer los vínculos entre sus miembros del Medio Oriente y el Magreb, coordinar su acción política y colaboración en diversos ámbitos como lo económico, cultural, legal, entre otros.

Posteriormente en 1947, se creó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, mejor conocido por sus siglas en inglés como GATT, el cual tenía como finalidad regir el comercio entre los países. Consecutivamente, se llevó a cabo la Conferencia de Río de Janeiro en 1947 y la de Bogotá de 1948, teniendo como resultado la creación de la Organización de los Estados Americanos –OEA–.

En 1948, se firmó el acuerdo de fundación de la Organización Europea de Cooperación Económica –OECE– que posteriormente pasaría a ser la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE–, finalmente en abril de 1949 se conformó la OTAN (Boni, A. et al., 2010: 17).

El final de la década de los años 40 e inicios de la década de los años 50 estuvo regida por la Guerra fría, en la cual existió un dilema ideológico sobre la forma de conducir el sistema político en los diferentes países, siendo Estados Unidos el pionero en difundir la ideología capitalista mientras que la Unión Soviética defendía la ideología comunista.

Por otra parte, países como Birmania, Ceilán, India, Indonesia y Pakistán se reunieron en 1954 en Bandung, para conformar el Movimiento de los Países No Alineados –NOAL–, cuyo objetivo era discutir sus reivindicaciones en relación a los principios del anticolonialismo, el pacifismo y la neutralidad (Boni, A. et al., 2010). En 1958, se creó el Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, posteriormente se fusionó con el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, conformando así el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, a fin de promover el cambio, proveer de experiencias y recursos que ayuden a mejorar la calidad de vida de las naciones.

En la década de los años 60, el sistema de cooperación sufrió un cambio importante ya que hubo una serie de iniciativas para apoyar el desarrollo en el continente de África y Asia, por lo cual se crearon los Bancos Regionales de Desarrollo para África (1964) y el de Asia (1966), con la finalidad de incentivar la económica en dichas áreas. En 1960, se creó la Asociación Internacional para el Desarrollo –AID– encargada de otorgar préstamos en condiciones favorables a los países más pobres, así como brindar asistencia técnica y asesoría en las políticas públicas (Boni, A. et al., 2010; Bretton Woods Project, 2010).

En la década de los 70, se buscaba la forma de luchar contra las causas del subdesarrollo y no solamente disminuir sus efectos. Un aporte importante en este contexto fue el estudio económico denominado “Informe Pearson”, el cual hacía referencia a las deficiencias que se presentaban en la dinámica de cooperación internacional, las cuales se traducían en la falta de resultados concretos en las metas trazadas por cooperantes y países socios, aspecto que desalentaba a los países cooperantes a continuar en el proyecto de cooperación. Sin embargo Pearson aseguraba que esos resultados se daban debido a que las metas trazadas eran muy altas por lo cual no se lograban por falta de tiempo y recursos.

Entre los aportes brindados por el Informe Pearson para mejorar el sistema de cooperación internacional en se deben mencionar; a) Aceptar y cumplir los compromisos acordados en términos de cooperación, tanto los países donantes como los países socios, con la finalidad de aumentar la eficacia de la ayuda; b) Aumentar el intercambio comercial y reducir barreras comerciales, como los altos aranceles; c) Los países donantes no deben condicionar la ayuda brindada a los países socios; d) Los países en desarrollo deben prestar mayor atención a brindar calidad de vida a sus ciudadanos, brindando servicios básicos de calidad, especialmente hace énfasis en la importancia de impartir educación de calidad a los ciudadanos y controlar la tasa de natalidad para evitar la sobrepoblación, ya que los gobiernos muestran incapacidad de satisfacer las necesidades básicas en los países en desarrollo. Un compromiso importante que deben asumir los países cooperantes es mantener un monitoreo constante en los avances o deficiencias que presentan los países socios y no brindar únicamente lineamientos para alcanzar el desarrollo sostenible.

La década de los 70 fue una época que se caracterizó por la crisis del petróleo y la deuda externa; este mismo año durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, se estableció la estrategia que indicaba que el desarrollo debía ser concebido de manera global e integrada.

A pesar de los grandes esfuerzos por aumentar la eficacia de la ayuda, en la década de los años 80 se evidenció un desinterés y declive en la asistencia oficial para el desarrollo, teniendo como consecuencia el crecimiento de la brecha entre norte y sur. Ésta situación llegó a tal nivel que fue denominada la “década perdida para el desarrollo”, ya que América Latina tuvo que hacer frente a la crisis de la deuda externa y sufrir el estancamiento en el desarrollo.

Debido a ésta situación, la cooperación internacional se fundamentó en un nuevo paradigma que tenía como objetivo primordial el reordenamiento de la economía, el cual giraba alrededor de la idea de garantizar condiciones igualitarias que aseguraran el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado, en 1989 se adoptó un modelo más estable y abierto para la economía, el cual se conoció como el Consenso de Washington, por lo cual el FMI propuso planes de ajuste estructural a los países en desarrollo, que buscaban primordialmente implementar políticas de reducción del gasto público y la liberalización de la economía, es decir la disminución de las barreras proteccionistas (Boni, A. et al., 2010).

La década de los años 90 se vio caracterizada por reajustes económicos y geopolíticos, ya que los países socialistas requirieron apoyo en su proceso de democratización y apertura económica, además, un fuerte impulso fue dado a las políticas neoliberales del Consenso de Washington estableciendo un programa económico basado en el libre comercio, la liberalización del mercado de capital, tipos de cambio flexibles, tipos de interés determinados por el mercado, presupuestos equilibrados, reforma fiscal, gasto público enfocado en objetivos sociales específicos, entre otras. (Boni, A. et al., 2010). Es ésta doctrina bajo la cual se ha regido la OCDE y en general, las instituciones financieras internacionales.

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. El Estado ha perdido el papel protagónico que había desarrollado en el pasado, imposibilitando tener injerencia real en los principales problemas económicos que se tienen en los diferentes países, teniendo como principal consecuencia la falta de crecimiento económico en los países en desarrollo.

Es importante mencionar que en 1990 el PNUD lanzó la propuesta de un enfoque de desarrollo humano basado en evaluar los avances obtenidos en gobernabilidad, derechos humanos, sostenibilidad ambiental, distribución equitativa de recursos, entre otros, con el objetivo de visualizar el desarrollo económico, no como un fin sino como un medio para lograr el desarrollo humano integral.

Otro dato importante a resaltar en la década de los 90's es la cantidad de Conferencias celebradas por Naciones Unidas enfatizadas en lograr el desarrollo humano en los países. En 1992, se celebró la Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, la cual fue denominada Cumbre de la Tierra y marcó el comienzo de una perspectiva predominante en el tema ecológico. Posteriormente en 1993, en Viena se celebró la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, con el objetivo de reiterar todos los derechos declarados haciendo énfasis en las características de los derechos humanos, universalidad, indivisibilidad, interdependencia y judicialidad. Posteriormente en 1994, se celebró la Conferencia del El Cairo sobre Población y Desarrollo. En 1995, en Copenhague, se celebró la Conferencia de Desarrollo Social y en este mismo año en China se realizó la Gran Conferencia de Beijing sobre las mujeres y la problemática de género. En 1996, se llevó a cabo la Conferencia sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II y en Roma se realizó la Conferencia sobre Seguridad Alimentaria (Boni, A. et al., 2010).

Una iniciativa significativa en temas de cooperación fue la emprendida por el – BM– en 1999, la cual se realizó a través del Departamento de Evaluación de Operaciones, generando un diagnóstico sobre el funcionamiento ya “la experiencia del Banco en materia de coordinación de ayuda” con la finalidad de aplicarla en el contexto de la cooperación internacional. (Eriksson, J., 2001:13). El principal aporte brindado por el – BM– fue el enfatizar la importancia al trabajo en equipo entre países donantes, países socios y actores multilaterales y bilaterales, lo cual implicaba concentrar el esfuerzo de todos los actores para formular objetivos comunes dirigidos a aumentar la eficacia de la ayuda en la dinámica de la cooperación, a través de la armonización de políticas y procedimientos operacionales en la dinámica de la cooperación internacional.

Se debe mencionar la importancia de tener indicadores de progreso para lograr medir los avances en temas de cooperación. Una herramienta determinante que reveló el – BM– fue brindar ayuda no condicionada a los países en desarrollo, en tanto el gobierno receptor aceptaba y se encargaba de definir las prioridades del país y consolidar las instituciones elementales para lograr aumentar la eficacia de la ayuda.

Finalmente, en el año 2000, se celebró la Cumbre del Milenio, la cual enfatizó en el compromiso de reducir a la mitad el nivel de pobreza para el año 2015. En esta cumbre se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–, en la cual los países se comprometieron a luchar contra la insuficiencia de ingresos, el hambre, la desigualdad de género, el deterioro del medio ambiente, el analfabetismo, la atención médica y el agua potable. Esta declaración marcó el giro en relación a la dinámica de cooperación entre los países socios y los donantes, brindando un nuevo camino para el desarrollo de la cooperación.

Otro tema que tomaba auge en el nuevo milenio, era la necesidad de aumentar la eficacia de la ayuda en la dinámica de la cooperación, ya que los países habían tomado conciencia sobre los altos costos de transacción, los complejos

procedimientos y criterios de la cooperación, etc. Por dicha razón se realizaron una serie de Conferencias que enfatizaban en la problemática de financiación y eficacia. En el 2002, se realizó la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo en Monterrey, posteriormente en el año 2003, se realizó una reunión sobre coordinación en Roma y en febrero del 2004, se definieron los principios de la Gestión Orientada a resultados en la Mesa Redonda de Marruecos.

En el año 2005, se firmó la Declaración de París sobre la Eficacia de Ayuda al Desarrollo en respuesta a la preocupación de la dinámica de la cooperación internacional.

### **3.1 El plan marshall**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el continente Europeo quedó seriamente dañado, tanto en su economía como en la estructura política de sus gobiernos. En un primer momento se buscó brindar ayuda humanitaria para atender los principales problemas que afrontaba la población europea occidental.

Una vez superada la etapa de crisis humanitaria, Europa fijó su atención en la necesidad de modernizar los programas productivos para mejorar los niveles de competitividad, por lo cual se aumentó de una forma drástica el nivel en las importaciones de bienes de capital procedentes de Estados Unidos, lo cual significaba un beneficio para el país Norteamericano. No obstante, los niveles de importación europea superaban por mucho la capacidad de pago de dichos países, situación que inquietaba a Washington, ya que deseaba mantener los niveles de exportación hacia Europa por los beneficios que significaba para él país, pero debía garantizar el pago en la transacción comercial (UNICAN, 2010).

Es así como surge la iniciativa del Programa de Recuperación Europea –ERP–, más conocido como el Plan Marshall, el cual se caracterizó por tener un eje político y económico, por tanto Estados Unidos debía garantizar la prosperidad a las economías de Europa Occidental para evitar que se instauraran regímenes socialistas que gobernaran a los países. Es importante mencionar que el Plan Marshall tenía como objetivo financiar, durante un máximo de cuatro años las importaciones que Europa Occidental necesitaba y no podía financiar. A cambio Europa se comprometió iniciar el proceso de liberación comercial, pactado en Bretton Woods en 1944.

Una vez que el secretario de Estado George Marshall anunció la propuesta en junio de 1947, se reunieron 16 países en la Conferencia con sede en Paris y formaron la Organización Europea de Cooperación Económica –OECE–, la cual debía “estimar las necesidades nacionales y distribuir las entre sus miembros” (UNICAN, 2010: 3). Los fondos tenían que ser administrados, por parte de

Estados Unidos, a través de la Administración de Cooperación Económica y dichos fondos no fueron condicionados con la finalidad de que la ayuda fuera utilizada de la mejor forma posible.

El Plan Marshall empezó a ejecutarse en 1948 y finalizó en 1951, tiempo en el cual Estados Unidos invirtió más de 13 mil millones de dólares en la reconstrucción de Europa Occidental, esta ayuda constituyó la esencia de dicho Plan. En el primer año de ejecución del Plan Marshall, los fondos se invirtieron en “la compra de alimentos, más adelante los fondos fueron empleados en materias primas y para la reconstrucción de la capacidad productiva del continente” (UNICAN, 2010: 4). Es importante mencionar que el criterio para hacer la repartición de fondos fue la renta per cápita de los países socios.

El Plan Marshall consiguió establecer un marco coherente para coordinar los planes de recuperación económica y desarrollo. Estuvo basado en una planificación generada en los propios países y configuró un marco cronológico realista que se distribuyó en tiempo real y acertado según el objetivo que se deseaba alcanzar en cada plazo de tiempo. Una característica que contribuyó al éxito del Plan Marshall fue que los países socios solamente tenían que coordinar la ayuda con un donante, lo cual favoreció en la dinámica de la cooperación. Por otra parte, se logró armonizar un programa económico general, en el cual cada Estado presentó los objetivos que el gobierno receptor deseaba alcanzar durante el desarrollo del Programa (NU, 2010).

Un aspecto que se debe mencionar es que Estados Unidos aceptó que Europa desarrollara “gradualmente una gran variedad de controles directos e indirectos de su comercio entre 1950 y 1958, según un calendario convenido en el marco de la Unión Europea de Pagos. Esta liberalización gradual del comercio ofrecía a los productores europeos protección frente a los Estados Unidos (...)” (NU, 2010: 68), lo cual implicaba una protección frente a terceros, a fin de favorecer el desarrollo

de economía europea y brindar tiempo para la reconstrucción de empresas competitivas para sustituir las importaciones en dólares.

Por otra parte, la ayuda desembolsada por Estados Unidos “consistía fundamentalmente en donaciones y la pequeña proporción de préstamos tenía un importante componente de donación, se ofrecía normalmente por 35 años, con un interés del 2.5% y el reembolso comenzaría en 1953” (NU, 2010: 68). Esta iniciativa favoreció de forma importante a las economías Europeas, ya que no las condujo a un endeudamiento fuerte, más bien permitió brindar asistencia inmediata que se concretizó a través de planes claros de desarrollo con objetivos puntuales. Por último, se debe resaltar el éxito que se obtuvo a través de la formación de la OEEC ya que a través de dicha entidad política se logró la coordinación entre los países Europeos.

Entre las características más importantes del Plan Marshall se debe resaltar el liderazgo de los países socios, ya que cada Estado Europeo tuvo que asumir la responsabilidad de la efectividad de la ayuda en su estructura política y económica, por lo cual la ayuda no fue condicionada y cada país decidió en qué rubro invertir para lograr el objetivo planteado y así asumir el liderazgo en la reconstrucción de su nación (NU, 2010)

El marco en el cual se ejecutó el Plan Marshall, favoreció a los Estados Europeos para lograr consolidar su estructura económica y política, debido a que se plantearon objetivos macroeconómicos del gobierno para lograr la recuperación del desastre posbélico. En relación a la distribución de la ayuda otorgada por el gobierno estadounidense, cabe resaltar que “el Reino Unido fue quién recibió mayor cantidad de dinero ya que se invirtió el 24% de los fondos en este país, le sigue Francia con el 21.2%, Alemania con el 11.5%, Italia con 11.5%, Holanda con 8.6%, Austria con 5%, Bélgica con 4.8%, Grecia con 4.6%, Dinamarca con 2.3%, Noruega 2%, Irlanda 1.3%, Suecia 1% y Portugal con 0.4%” (UNICAN, 2010; 10).

### **3.2 El informe Pearson**

El informe Pearson publicado en 1970 por la Organización de las Naciones Unidas por la Educación, la Ciencias y la Cultura –UNESCO–, es un estudio económico que se realizó con la finalidad de aportar herramientas útiles en la dinámica de la cooperación internacional, para lo cual se reunieron expertos de diferentes países que estudiaron el desarrollo económico de dos decenios con el objetivo de aportar ideas de cómo se podría trabajar en la eficacia de la ayuda.

Un elemento importante del informe es la respuesta al cuestionamiento de por qué los países desarrollados deben ayudar a los países en vías de desarrollo, argumentando que por la relación de interdependencia que tienen los países en el sistema internacional y por el orden moral que rige las relaciones entre actores. Su finalidad es lograr la eficacia en la cooperación internacional en pro del desarrollo igualitario de los diferentes Estados.

Según el autor, “una de las debilidades de la dinámica de la cooperación internacional es la alta expectativa de resultados que se tienen en un corto plazo” (Pearson, 1970: 10), esta falta de resultados desalienta a los países desarrollados a continuar cooperando con los países en vías de desarrollo, lo cual no favorece de forma positiva en la erradicación del subdesarrollo, que según Arthur Lewis es un obstáculo que los países pueden vencer.

En el Informe de Pearson (1970: 10) es significativo mencionar que “las condiciones de vida de la mayor parte de las regiones en vías de desarrollo siguen siendo inferiores a las que prevalecían en Europa antes de la Revolución Industrial”, lo cual indica que el desarrollo que se presenta en las diferentes naciones es subjetivo, puesto que a pesar de aumentar la esperanza de vida, la calidad de está tiende a decrecer.

En este punto es relevante que se tome conciencia sobre el rol que tiene tanto el país donante como el país receptor de la ayuda, ya que según Pearson, ambos deben trabajar de la mano para conseguir el resultado que se espera en el

proceso de cooperación; es decir, aumentar la eficacia de la ayuda en base al conocimiento de la realidad y necesidad del país socio para poder invertir de forma acertada los fondos provenientes del cooperante.

Por otra parte el autor hace énfasis en la importancia que tiene el desarrollo económico como fin principal en la dinámica de la cooperación, porque más allá de trazarse varios objetivos difíciles de cumplir, los países deben perseguir objetivos claros que tengan fuerte impacto en la estructura de los países beneficiados y regularmente medir los resultados del proceso de cooperación, ya sea utilizando los foros existentes o creando nuevos mecanismos de medición.

Cabe destacar que la meta para 1975, era que los países desarrollados brindaran en favor de la cooperación un 1% de su producto nacional bruto –PNB–, la cual debía ser administrada de una forma óptima para lograr la eficacia en la ayuda (Pearson, 1970).

Otro aspecto trascendental del texto es la relevancia que se debe prestar en el aumento del intercambio comercial y el freno que se debe dar al crecimiento demográfico que se presenta actualmente en los países en vías de desarrollo, para así puede lograr “el desarrollo ordenado de la humanidad en una era de cambios técnicos totalmente revolucionarios” (Pearson, 1970).

Con base al informe de Pearson (1970), se puede mencionar que para lograr el objetivo de tener mayor eficacia en la dinámica de la cooperación, brinda 30 puntos importantes que se deben mencionar: Se debe expandir el comercio, enfatizando que los países en desarrollo deben de orientarse al exterior para competir con los demás países, se deben reducir barreras arancelarias, se debe disponer de dinero para ayudar a los países en vías de desarrollo a cubrir el déficit que hay en sus exportaciones, se debe brindar ayuda a los países de producción agrícola en las épocas bajas o malas cosechas que se puedan presentar, los países en vías de desarrollo deberán facilitar la inversión extranjera, estabilizando y simplificando procedimientos administrativos. En términos de inversión

extranjera, los países deben contribuir al mejoramiento de la industria local sin pretender obtener concesiones excesivas en términos tributarios. También, se debe evitar el alto endeudamiento de los países en vías de desarrollo. Los países donantes no deben condicionar la ayuda, es decir no deben obligar a los países receptores a comprar en sus mercados, más bien deben permitir la compra en países en vías de desarrollo. Otro punto que se debe tomar en cuenta es el control de la natalidad, es decir la planificación familiar, también se debe hacer énfasis en la educación, tanto en su calidad como en su cantidad, los países desarrollados deben de conocer los problemas de los países en vías de desarrollo, para lo cual se necesita de inversión en investigación.

Pearson hace una pequeña reseña histórica del por qué los países en vías de desarrollo se encuentran en situaciones de precariedad, y en general se puede hablar de 3 razones: La primera es la falta de experiencia en la aplicación de políticas acertadas para el fomento del desarrollo, tanto cultural como económico. Como segunda causa se encuentra que, tanto los países desarrollados como los que están en vías de desarrollo, no prestaron la atención necesaria a variables como la importancia de la educación, la distribución fiscal equitativa, servicios sanitarios y de salud adecuada, entre otros, lo cual ha impedido que los países logren el desarrollo esperado. Como tercer punto el autor hace referencia que los países donantes solamente enviaron expertos para que brindaran asistencia técnica a los países socios y con esto daban por terminado su papel en el proceso de desarrollo de los mismo, pero fue muy poco tiempo el que se necesitó para votar dicha tesis y demostrar que el papel que deben jugar estos países es mucho más importante que el que se brindó en ese momento.

El rol que debe desarrollar el Estado receptor es netamente público, es decir brindar servicios básicos de educación, transporte, recursos naturales, etc. Mientras que los países desarrollados deben encargarse de mejorar los términos comerciales y brindar la ayuda tomando conciencia sobre la existencia de la diversidad de factores políticos, sociales y económicos que existen en cada país.

Un aspecto que menciona el autor, es sobre la importancia que se le debe prestar al aumento demográfico acelerado, el cual perjudica a las sociedades ya que implica un gasto de salud, vivienda y en general de servicios que debe ser proveído por el Estado, que en el caso de países en vías de desarrollo, no tienen la capacidad económica para hacerlo, por lo que el autor presta atención en la necesidad de controlar la natalidad en dichos países por medio de la información y fácil acceso a métodos anticonceptivos. En el núcleo familiar esta situación también causa bastante malestar, ya que las familias numerosas demandan mayor inversión en cubrir las necesidades básicas y no permiten generar fuentes de ahorro, causa migración del campo a la ciudad y encarece los sueldos lo cual tiene como consecuencia una calidad de vida baja.

En materia de cooperación, los países donantes deben presionar a los países receptores para que conozcan su realidad demográfica y disuadirlos para que emprendan programas que colaboren en el control de la natalidad.

El Informe de Pearson (1970) evidencia otra fuerte problemática que se presenta en los países en vías de desarrollo, son las altas tasas de desempleo que muestran la incapacidad de absorber la fuerza de trabajo disponible en una sociedad. Para esta problemática el autor propone buscar alternativas que requieran de una mayor cantidad de mano de obra, como por ejemplo la construcción de carreteras, escuelas, clínicas, hospitales, etc. Puede mejorar la situación y mejor aún si va acompañada de ayuda internacional y una política fiscal adecuada.

Un evento que revolucionó el desarrollo en muchos países del tercer mundo, fue la denominada “Revolución Verde”, en la cual la cantidad de producción agrícola aumentó exponencialmente, sobre todo en países de Asia y Medio Oriente, a consecuencia de la sequía de 1965 y 1966, se vieron obligados a cambiar la política en materia de agricultura por lo que países como India y Pakistán adoptaron la modalidad de tener pozos artesanales para el riego del producto agrícola. También, favoreció a la producción el uso de fertilizantes y la diversidad de semillas. Este mismo fenómeno se manifestó con la cosecha de productos no agrícolas, como es el caso del algodón en África (Pearson, 1970).

Se debe subrayar que debido al auge en la producción, surgieron problemáticas que se debían atender, tales como demanda de medios de comercialización y distribución de la producción. Asimismo, surgió la necesidad de invertir en investigación, para validar el tiempo de uso de una semilla o tierra utilizando fertilizantes en el mismo.

El Informe Pearson concluye con el mensaje de René Maheu, Director de la UNESCO, quien enfatizó la importancia que tiene la educación en el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo y nombra al año 1970 como el año internacional de la educación, buscando acabar con el analfabetismo que acota a muchos países en vías de desarrollo, y hace énfasis en que los países desarrollados no pueden ser indiferentes ante esta problemática, pues va en contra de la dignidad de toda persona y sociedad.

### **3.3 El marco integral de desarrollo**

El Desarrollo de la Cooperación Internacional en el paso del tiempo se ha caracterizado por presentar diferentes retos en las coyunturas por las cuales atraviesa la humanidad. Prueba de esto es el auge que ha tomado en las últimas décadas, la importancia de coordinar la ayuda, con la finalidad de aumentar su eficacia y efectos positivos para los países socios.

En dicha coyuntura el Banco Mundial –BM– realizó, a través del Departamento de Evaluación de Operaciones, un diagnóstico sobre el funcionamiento y “la experiencia del Banco en materia de coordinación de la ayuda” (Eriksson, J., 2001: 13).

Es así como se da vida al Marco de Desarrollo Integral, el cual descansa sobre el supuesto que entre mayor colaboración exista entre los países donantes y países socios, así como cooperantes multilaterales, mayor será la coordinación de la ayuda. Por tanto, “este vínculo surge de la necesidad, presente en toda actividad de colaboración, de que todas las partes formulen conjuntamente y acuerden sus objetivos, así como la responsabilidad que le cabe a cada una de ellas en la consecución de las metas. En la declaración conjunta formulada a mediados de 1999, se pide una mejor coordinación entre los donantes y se expresa el deseo de que sean los países receptores quienes dirijan el proceso” (Op. Cit.: 14)

Se debe enfatizar sobre el valor que se da a la necesidad de trabajar con indicadores que permitan ilustrar los avances en el tema de la coordinación de la ayuda. Por otra parte, es de mencionar que en dicho estudio “se analiza la pertinencia, eficacia, eficiencia y viabilidad de la coordinación de la ayuda y su contribución al desarrollo institucional” (Op. Cit.: 15)

El primer tema que evaluó el BM con relación a la coordinación de la ayuda, fue el relacionado a los marcos basados en los resultados, a fin de evaluar las actividades de coordinación de la ayuda. En este tema salen a relucir los principios fundamentales de la política desarrollada a través del BM, el Comité de Asistencia para el Desarrollo y la OCDE, los cuales se pueden traducir en criterios que permiten evaluar la eficacia de la contribución del Banco a la coordinación de la ayuda. En este punto se debe señalar 3 aspectos importantes para poder evaluar la eficacia en la coordinación: 1) La coordinación de la ayuda debe tener por objeto integrar la asistencia externa en las prioridades de desarrollo del país receptor, es decir brindar una ayuda no condicionada; 2) La responsabilidad de coordinar la ayuda, que cual implica principalmente al gobierno receptor; y, 3) Se debe hacer énfasis en que tanto los receptores como los donantes deben suscribir las estrategias y los programas de inversión.

Dos elementos esenciales para crear las condiciones que favorezcan el desarrollo de un país son el cumplimiento de las normas acordadas y la calidad de las instituciones de los países socios, por lo cual los países receptores de la ayuda deben trabajar arduamente en consolidar la estructura de sus instituciones, definir las prioridades del país para canalizar la ayuda en ésta vía e implementar políticas de desarrollo acertadas y acorde a los objetivos planteados (Eriksson, J., 2001).

En relación a esto, la conclusión fundamental del estudio es que el Banco, “mediante su respaldo en la coordinación de la ayuda, ha prestado un buen servicio a quienes se dedican a la tarea del desarrollo. Sin embargo, es mucho lo que queda por hacer para alcanzar el objetivo, largamente deseado, de que cada país tome las riendas del proceso de coordinación de la ayuda” (Eriksson, J., 2001: 17). El segundo tema evaluado por el BM fue brindar una “estrategia para que los países asuman la conducción del proceso, con responsabilidades individuales y responsabilidades comunes de los asociados frente a los resultados

de las actividades de desarrollo” (Op. Cit., 18). En este objetivo, las principales funciones del Banco eran apoyar a que los países receptores tomaran la iniciativa en la gestión y la coordinación de la ayuda, y promover el fortalecimiento de la capacidad necesaria para ello.

En el proceso de la coordinación de la ayuda salen a relucir nuevos actores, tales como la sociedad civil y el sector privado. En este punto existen dos posturas debido a que, mientras los países donantes se encuentran anuentes a la participación de nuevos actores, los países socios se niegan a involucrarlos en dicha dinámica. Por su parte el BM propone “la preparación de nuevos documentos de Política Operacional, la actualización de Normas de Procedimiento del Banco y los ejemplos de Prácticas Recomendadas, en consonancia con los principios del Marco Integral de Desarrollo e ideas de vanguardia” (Op. Cit., 19), las cuales brindarían mayor claridad y contribuirían a orientar la actuación de los actores involucrados.

Para acompañar los desafiantes objetivos que el BM propone en la nueva Política Operacional, se debería manifestar que de acuerdo a “la política del Banco, los países deben ocuparse de la gestión y la coordinación de la ayuda. Por otra parte, se debería hacer hincapié en la asociación y la colaboración entre los participantes del sector público y del sector no gubernamental en cada país” (Op. Cit., 20).

En el procedimiento del Banco se podrían incluir, en las estrategias de asistencia a los países, nuevas pautas a fin de determinar de qué manera el Banco podría colaborar con sus asociados para aumentar la coherencia, la selectividad y la eficiencia del apoyo de los donantes; fortalecer la capacidad de los gobiernos para administrar y coordinar la ayuda y aumentar la participación de la sociedad civil y el sector privado en los procesos de coordinación de la ayuda (Eriksson, J., 2001).

En ese sentido, es importante referirse a que muchos países carecen de las capacidades necesarias para cumplir un papel preponderante en la coordinación de la ayuda, puesto que algunos no tienen el empeño, ni la determinación para ello. Lograr la conducción de la ayuda por parte de los países receptores implica que el Banco ejerza una función que respalde el liderazgo de ellos y contribuya a fortalecer las capacidades nacionales para ejercerlo eficazmente, en ese sentido, el Banco no deba “desentenderse del proceso de coordinación de la ayuda o del mantenimiento y la consolidación de sus programas en el país, pero al dar al país la posibilidad de asumir el control, el Banco estará en mejor situación para ayudar a desarrollar capacidad a largo plazo, en consonancia con los principios del Marco Integral de Desarrollo y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE” (Eriksson, J., 2001: 22).

La forma para que los países asuman el liderazgo en la coordinación de la ayuda, se basa en brindar una estrategia para ayudar al país en distintos aspectos como: mejorar la rendición de cuentas en relación con la ayuda; “mejorar su capacidad para administrar y coordinar la ayuda, celebrar acuerdos de colaboración con los donantes donde se establezca la responsabilidad común frente a los resultados de las actividades de desarrollo y la responsabilidad precisa de cada uno de los asociados; formular principios y procedimientos de coordinación consensuados (por ejemplo, respaldar los esfuerzos emprendidos por los países para lograr mayor coherencia y selectividad en la aplicación de los recursos de ayuda). Presentar un plan para llevar a cabo, junto con los donantes, misiones de evaluación y seguimiento, con el propósito de reducir los obstáculos que impiden al país asumir la conducción del proceso, y promover la evaluación, por parte del país, del desempeño de los donantes” (Op. Cit., 24).

Como resultado de la iniciativa del BM, que buscaba que los países asumieran la conducción del proceso de coordinación de la ayuda, se puede hacer mención de varios logros, entre ellos que la iniciativa del Banco ha permitido alentar a los

países a desempeñar un papel dinámico en la planificación y preparación de actividades vinculadas a la coordinación de la ayuda. Además, la reorganización de las misiones residentes, permitiendo darles mayor autoridad y fomentar, dentro de algunos países, la expansión de los foros de coordinación de la ayuda y de forma alternada, se llevaron a cabo reuniones con algunos Grupos Consultivos (Eriksson, J., 2001).

El gobierno receptor tiene la responsabilidad de coordinar la ayuda, por lo que se expresa el deseo que sea quien dirija dicho proceso. Asimismo, los receptores y los donantes deben establecer y suscribir los objetivos estratégicos y los programas de inversión. La coordinación eficaz de la ayuda implica que el país receptor y los donantes convienen que todas las partes aceptarán la responsabilidad de alcanzar buenos resultados en términos de desarrollo, y a la vez las responsabilidades individuales.

En este proceso el país receptor se compromete a crear políticas atinadas e instituciones eficientes, y por su parte, los donantes orientan sus acciones al desarrollo y lograr coherencia con las prioridades del país. Por tanto, se debería evaluar periódicamente dicha coordinación para determinar su aporte a los resultados de las actividades de desarrollo. Se busca respaldar los esfuerzos del país para la consecución los objetivos trazados.

Sin embargo, en el ejercicio de promover la apropiación del proceso de la coordinación de la ayuda, se lograron identificar diversos retos ya que varios representantes locales de los donantes países socios manifestaron el descontento con la actitud arrogante que funcionario de la sede del banco manifestaban en sus visitas. Por otra parte, alrededor del 60% de los donantes locales que respondieron el cuestionario expresaron un juicio neutral o negativo acerca de la respuesta del Banco ante las opiniones manifestadas por los donantes en las consultas previas a las reuniones sobre coordinación de ayuda.

El PNUD es uno de los organismos más similares que desarrolla y comparte actividades de coordinación de la ayuda con el BM; pese a que existen algunos casos de prácticas acertadas, los donantes visualizaron que se suscitaron ciertas tensiones entre ambos que deben solucionarse. Asimismo, los países donantes percibieron deficiencia en la capacidad de gestionar los fondos por parte de los receptores, por ende se vuelven un poco renuentes a asumir los costos y riesgos de convenir procedimientos que flexibilicen sus aportes al desarrollo del sector y a los programas de reforma del gasto público (Eriksson, J., 2001).

No obstante, “los gobiernos receptores señalan que lo primero que los donantes deberían hacer para mejorar la coordinación de la ayuda es armonizar sus políticas y procedimientos, ya que son pocas las actividades de coordinación de la ayuda que han dado como fruto una mayor selectividad de los donantes” (Eriksson, J., 2001: 27). Un aspecto importante que se debe mencionar es el alto costo que representa las transacciones de entrega de la ayuda, el cual reduciría si los donantes lograran coordinar dicha actividad.

### **3.4 Los objetivos del milenio**

De acuerdo a PNUD (2013) a partir de la Segunda Guerra Mundial, el mundo es hoy más desigual que en cualquier otro período, por lo que la historia de la humanidad se ha caracterizado por la disparidad en la distribución de riquezas, cuya principal consecuencia es un desarrollo desigual en los diferentes países. Reflejo de dicha realidad se visualiza cuando se compara la calidad de vida que gozan los ciudadanos europeos versus las carencias existenciales que se viven en el continente Africano, debido a los indicadores del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y además se ha frenado el progreso en educación, salud y nutrición para grandes sectores de la población.

Esta realidad era conocida por varios actores internacionales; sin embargo fue la Organización de Naciones Unidas quien en los años ochenta invitó a la comunidad internacional a ver el “rostro humano” en la dinámica de la cooperación. Bajo dicha iniciativa el BM priorizó la lucha contra la pobreza, dedicando su informe de Desarrollo Mundial bajo dicho tema (Sanahuja, J., 2009)

Posteriormente, se llevaron a cabo varias cumbres temáticas de Naciones Unidas, conduciendo la agenda de cooperación internacional con el objetivo de fomentar el desarrollo, promover el cuidado al Medio Ambiente y la protección a la niñez. En dicho marco de discusión, emanaron un conjunto de compromisos políticos y de metas, más o menos concretas, en cuya formulación tuvieron cierto papel las organizaciones sociales, además de los actores estatales.

En el marco de las Naciones Unidas, “en 1996 los países donantes, agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD–, reformularon los objetivos adoptadas en esas cumbres introduciendo, como novedad a resaltar, metas cuantitativas con sus correspondientes indicadores de progreso, y el horizonte temporal del año 2015 para su consecución” (Sanahuja, J., 2009: 132), tales metas fueron denominados Objetivos del Milenio.

En 1997, se dio un gran impulso a la agenda social, al promoverse una iniciativa para los países pobres más endeudados HIPC, que enlazaba expresamente la condonación de deuda y la reducción de la pobreza. En el año 2000 esos objetivos fueron adoptados por el BM, el FMI y el PNUD, quienes iniciaron la multilateralización de dichos retos.

En ese mismo año retornaron al lugar del que habían surgido, las Naciones Unidas, con algunos ajustes para acomodar distintos intereses” (Sanahuja, J., 2009: 133), que conllevó a concretizar la Declaración del Milenio adoptada por la Asamblea General con el respaldo de 189 Estados y 147 Jefes de Estado y de Gobierno, la cual otorgó un respaldo político sin precedentes a los ODM y en particular a la lucha contra la pobreza.

Es así como nacieron los ODM, los cuales son una serie de compromisos acordados por la comunidad internacional con la finalidad de reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible en los países denominados del tercer mundo. Se establecieron 8 objetivos cuyas metas debían alcanzarse en 2015 en todo el mundo, que refieren:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Pretende la reducción del 50% de personas con ingresos inferiores a 1.25 dólares, así como los que padecen hambre. Además, lograr el empleo pleno, productivo y trabajo decente para todos.

2. Lograr la enseñanza primaria universal.

Busca asegurar que todos los niños y las niñas completaran su ciclo escolar primario.

3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.

Apunta hacia generar igualdad entre los géneros en la enseñanza de todos los niveles. La desigualdad de géneros debe abordarse dándose igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, participación política y laborales.

4. Reducir la mortalidad de los menores de 5 años.

Plantea la disminución en dos terceras partes la mortalidad de los infantes menores de 5 años, que afecta altamente a aquellos que viven en áreas rurales y en países pobres.

5. Mejorar la salud materna.

Propone una reducción del 75% de la mortalidad materna y lograr el acceso universal a la salud reproductiva.

6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.

Enfocado en detener y comenzar la reducción de la propagación del VIH/SIDA, asimismo lograr el acceso universal al tratamiento respectivo de las personas que lo requieran. Por otra parte, detener e iniciar a reducir la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.

7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Aborda varios temas como: a) la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos naturales; b) detener la pérdida de biodiversidad; c) disminuir un 50% la proporción sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento; y d) mejorar la vida de personas en barrios marginales.

8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

La formulación de planes para los países menos desarrollados atendiendo sus necesidades especiales. También, el fomento de un sistema comercial y financiero abierto, manejo integral de la deuda de determinados países y accesibilidad del beneficio de las nuevas tecnologías.

Los ODM se caracterizan por la movilización política que involucró a una serie de actores como Estados, ONG, Organizaciones internacionales, movimientos sociales, entre otros, logrando cambiar la concepción realista sobre el Estado y el interés nacional, ya que la comunidad internacional se vio en la necesidad de

formular políticas conjuntas de desarrollo para la consecución de reducir los índices de pobreza en los países menos desarrollados (Sanahuja, J., 2009).

La principal novedad de los ODM fue la aparición del Objetivo 8 orientado a la agenda para el desarrollo, que permitiera establecer los medios necesarios para lograr las metas en el tema de ,salud, equidad de género, mejora del medio ambiente y reducción de la pobreza de los siete anteriores. Dicha iniciativa proponía una Asociación Mundial para el Desarrollo que incluía amplios compromisos para los países industrializados en materia de apertura comercial, alivio de la deuda, acceso a la tecnología, y les emplaza a otorgar más y mejor ayuda para el desarrollo. A cambio, los países en desarrollo se comprometieron con el buen gobierno y la adopción de políticas adecuadas para la reducción de la pobreza.

En relación a la ayuda, “el ODM 8 contempló como indicadores de avance la Ayuda Oficial al Desarrollo –AOD– total y la dirigida a los Países Menos Adelantados –PMA–; la proporción que se dirige a los servicios sociales básicos (educación primaria, atención primaria de salud, nutrición, agua potable y saneamiento); la proporción de ayuda no ligada a compras de bienes y servicios de los donantes; y la que se dirige a países con necesidades especiales” (Sanahuja, J., 2009: 134).

El surgimiento de este nuevo objetivo es producto de intensas negociaciones entre los países ricos y pobres, que permitieron la inclusión de “las demandas tradicionales de los países en desarrollo en relación a la cancelación de deuda, la reducción del proteccionismo de los países ricos, mayor ayuda económica, y “trato especial y diferenciado” a los PMA y a los países con necesidades especiales, proporcionándoles el respaldo político más amplio que comporta que hayan sido asumidas formalmente por los países más ricos” (Op. Cit.: 134).

En el marco de desarrollo de la Declaración del Milenio, se retomó nuevamente la necesidad de lograr establecer políticas orientadas a la eficacia de la ayuda por

parte del país receptor. Pese a ello, este criterio de selectividad ha desarrollado una serie de cuestionamientos sobre qué políticas son adecuadas y quién las establece, o bien, se debe de partir de la hipótesis que un país en vía de desarrollo carece de la capacidad institucional para establecer y lograr desarrollar políticas exitosas, por lo cual no debería de ser un requisito sino más bien un objetivo a mediano plazo.

El papel de los donantes debería garantizar el poder establecer una dinámica de cooperación que refuerce las instituciones y las políticas de los países receptores, a través de la canalización correcta de la ayuda y la coordinación de los países donantes.

En el marco de la ayuda al desarrollo, se puede decir que esta constituye sólo un capítulo dentro del conjunto de políticas que los países avanzados han adoptado y que tienen efectos sobre los países en desarrollo. De hecho, algunas de ellas, como las políticas comercial, agrícola o pesquera, las relacionadas con la inversión extranjera, la política de emigración y asilo, o de seguridad y defensa, pueden afectar a los países en desarrollo en mayor medida que la propia ayuda. El esfuerzo realizado por los donantes para otorgar más ayuda y mejorar su calidad puede ser útil si otras políticas operan en sentido contrario” (Op. Cit.: 136)

El objetivo principal de los ODM es trabajar en conjunto para lograr erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre sexos y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil en menores de 5 años, mejorar la salud materna, combatir el VIH sida, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial en pro del desarrollo. Se debe enfatizar la búsqueda por brindar una mejor calidad de vida a las personas, mitigar las diferencias que existen entre pobres y ricos, fijándose la meta a 15 años, para lograr así construir un mundo más pacífico y armonioso.

### **3.5 La conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo**

En el año 2002, tuvieron la oportunidad de reunirse varios países en Monterrey, México, para enfrentar la problemática que representa la financiación al desarrollo, a fin de lograr un crecimiento económico sostenido que pueda ofrecer condiciones de vida más justas a todas las personas.

En dicha oportunidad, los países se hicieron responsables de su desarrollo económico y social, debido a que tomaron conciencia que debía coexistir en un mundo interdependiente y formar una economía global basada en el comercio internacional. Acordaron entonces tomar una serie de medidas en conjunto, con la finalidad de fomentar políticas que se puedan aplicar a nivel internacional, para lo cual son necesarias instituciones. Para dicho fin los países pactaron tomar algunas medidas, como crear las condiciones internas óptimas para fomentar el comercio, mejorar la eficacia de las políticas macroeconómicas, fomentar un estado de derecho en el cual se respetaran las libertades de las personas con el fin de asegurar su desarrollo y crear sistemas transparentes de gestión, en los cuales no se permitiera que actos corruptos irrumpieran en el proceso de desarrollo, más bien, buscar la forma de fomentar la creación de sistemas responsables y transparentes en la rendición de cuentas.

La importancia de contar con un Estado que tenga la capacidad de brindar los principales servicios básicos como alimentación, salud, educación, infraestructura, entre otros, es garantizar la creación de las bases necesarias para construir el desarrollo social. Asimismo, se estimó oportuna e indispensable la facilitación de las corrientes de inversión directa, donde los países deben crear condiciones de estabilidad, transparencia y previsibilidad para la atracción de dicha inversión. Por su parte, las empresas debían comprometerse a generar actividades que beneficiaran social y ambientalmente a los países en desarrollo y no buscar únicamente el beneficio económico, por lo que se empezaron a desarrollar

políticas de responsabilidad social destinadas a implementar procesos para mejorar la gestión empresarial.

Por su parte se estableció que las empresas debían jugar un papel importante para lograr la liberalización del comercio internacional en la dinámica de desarrollo interno de cada país, lo cual se debe respaldar con políticas adecuadas con la finalidad de obtener mejores resultados. La Conferencia resalta la importancia que tiene el respeto a los acuerdos regionales e internacionales en términos de desarrollo y comercio, por parte de los países socios y donantes.

En consecuencia, un punto importante es el ingreso al Estado proveniente de los impuestos, para lo cual es necesario apoyar la existencia de una política fiscal adecuada que garantice que los impuestos sean eficientes y equitativos. En este punto es vital mencionar la importancia que tiene el brindar créditos a pequeñas empresas para que puedan formar parte de la dinámica de comercio, siempre y cuando no exceda la capacidad de pago de cada país en desarrollo.

Otra iniciativa que deben apoyar los Estados es la cooperación internacional en la diversidad de sus modalidades ya sea Sur-Sur, con la cual pueden intercambiar experiencias y vivencias con los países vecinos o Ayuda Oficial al Desarrollo.

### **3.6 La declaración de Roma sobre la armonización**

En el marco de la búsqueda de estrategias para lograr el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, el progreso económico y la eficacia en las prácticas de cooperación internacional, se reunieron en febrero del año 2003, varios Jefes de Estado, instituciones bilaterales y multilaterales, con la finalidad de ratificar el compromiso de “aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo, contribuir al cumplimiento de los Objetivos del Milenio” y evaluar los procedimientos y evolución de la dinámica de cooperación internacional. (Declaración de Roma, 2003: 1)

Un punto discutido en dicha oportunidad se manifestó por parte de los países en vías de desarrollo, quienes revelaron su descontento con los países donantes, debido a que exigían muchos requisitos y procedimientos que no permitía avanzar en la línea de lograr la eficacia de la ayuda. Los países socios también manifestaron que las prioridades nacionales no eran las mismas que las manifestadas por parte de los países donantes.

Otro punto muy importante que se trató en dicha oportunidad fue la relevancia que representa el que cada país socio tenga un Plan Nacional que se pueda armonizar con la ayuda recibida. Con respecto a los requisitos que se solicitan para llevar a cabo la dinámica de la cooperación, los países se comprometieron a reducir los mismos en miras de mejorar el sistema y armonizar procedimientos, brindar ayuda en base a las prioridades nacionales de cada país, prestar apoyo para realizar estudios analíticos sobre cada país, reconocer las diferencias existentes entre cada realidad política con la finalidad de enfocarse en lograr las metas proyectadas (Declaración de Roma: 2003).

En dicha declaración, los países se comprometen a tomar otras medidas adicionales a las ya existentes, con la finalidad de lograr la armonización en la cooperación internacional. Por ejemplo, el diseño de planes nacionales de acción con miras a lograr la armonización, evaluación de la eficacia de la ayuda y

rendición recíproca de cuentas y reuniones de evaluación sobre el progreso alcanzado

De acuerdo a la Declaración de Roma (2003), existen una serie de prácticas que los países donantes recomendaron implementar a los países receptores de ayuda, tales como: 1) Mejorar los procesos y sistemas de finanzas públicas, con la finalidad de lograr credibilidad en la rendición de cuentas a los ciudadanos; 2) Preparar exámenes financieros en los países socios para obtener una radiografía sobre la situación financiera de cada país, armonizar los informes financieros y auditorías; 3) Empezar procedimientos comunes en materia de adquisiciones, ejecuciones y seguimiento de programas y proyectos sectoriales; 4) Realizar evaluaciones del impacto ambiental con cada proyecto emprendido; 5), y finalmente simplificar procedimientos en miras de tener mayor eficacia en el proceso de cooperación.

### **3.7 La declaración de París**

En el contexto actual, el sistema internacional muestra la existencia de nuevos mecanismos bilaterales o multilaterales que pretenden abordar ejes transversales referentes a lo social, económico, geopolítico, étnico, equidad de género, medioambiental, demográfico, salud, entre otros, incorporándose a la agenda de las relaciones internacionales para afrontar problemáticas comunes, como es caso la Declaración de París –DP– con la finalidad de adoptar e implementar nuevas acciones para la mejora de la eficacia de la ayuda al desarrollo.

La DP planteó un reto importante en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, así como la evaluación del desarrollo, constituye un acuerdo internacional que expresa la voluntad y el establecimiento de nuevos compromisos globales entre los países donantes y receptores para mejorar la ayuda al desarrollo, ofreciendo una guía práctica orientada a la acción y la consecución de los objetivos de desarrollo.

Además, busca respaldar el esfuerzo de la comunidad internacional en materia de cooperación, refleja una ampliación progresiva sobre el debate respecto a la eficacia de la ayuda, permite llevar a cabo una evaluación conjunta e independiente entre los países, a fin de comprender integralmente cómo una mayor eficacia de la ayuda contribuye a alcanzar los objetivos de desarrollo (Wood, B. et al, 2011).

Bajo esta línea de trabajo y en la búsqueda de aumentar la eficacia de la ayuda en la dinámica de cooperación internacional, nace la DP en marzo del año 2005, momento en el cual 192 países la firmaron, comprometiéndose a trabajar bajo un estricto estándar de calidad que consta de 5 ejes transversales, los cuales serían medidos según 12 indicadores de calidad.

El primero es apropiación, el cual implica que los países socios tomen el liderazgo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo. Para conocer los avances en dicho eje se generó un indicador para poder conocer el número de países con estrategias nacionales de desarrollo, con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gastos a medio plazo, que se deben reflejar en presupuestos anuales (DP, 2005)

En cuanto a alineación se refiere, los donantes brindan su apoyo en base a las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios, con el fin de aumentar la eficacia de la ayuda. Para este objetivo se plantearon 7 indicadores de progreso entre los que está el conocer el porcentaje de flujos de ayuda que se refleje en el presupuesto anual de los países, número de unidades especializadas de ejecución de proyectos, porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales y porcentaje de ayuda bilateral desligada, entre otros (DP, 2005).

Como tercer eje está la armonización, la cual hace referencia a todas las acciones de los donantes y socios para lograr la coordinación en el proceso de cooperación. Dicho objetivo será medido a través de 2 indicadores, con la finalidad de conocer el porcentaje de ayuda suministrada para programas y el porcentaje de misiones de campo y trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos (DP, 2005).

El cuarto eje es la Gestión por Resultados, que busca administrar los recursos y mejorar las toma de decisiones orientadas a los objetivos planteados. Dicho objetivo será medido con 1 indicador para conocer el número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir su progreso en torno a las estrategias de desarrollo nacionales y los programas sectoriales (DP, 2005).

Por último está la Mutua Responsabilidad, en la cual tanto donantes como socios son responsables de los resultados logrados en el desarrollo. En relación con este objetivo es de suma importancia el indicador 12 ya que refleja el número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración.

Con relación a las tres A, como son denominadas las iniciativas de Apropiación, Alineación y Armonización de la DP, se debe mencionar que estas tienen la característica de consolidar su base de acción y ejecución en dicha declaración. Sin embargo, se debe indicar que desde el Consenso de Monterrey en el año 2002, hubo un gran esfuerzo para lograr “aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales entre los países” (Mux, D. et al., 2001: 19).

Dicho esfuerzo se logró concretizar en los acuerdos llegados durante la Declaración de Roma sobre la Armonización (2003, en la cual se hizo énfasis sobre el tema de aumentar la eficacia de la ayuda a través de la creación de “Planes Nacionales” como “elemento clave para acrecentar el liderazgo de los países socios y la confianza en los procedimientos de países receptores por parte de donantes, a la vez que establece actividades y principios de práctica recomendadas para la armonización de la asistencia de los donantes en coordinación con los países socios” (Op. Cit., 19), entre las cuales se encuentran aumentar el intercambio de información y mejorar la comprensión de coincidencias y diferencias en procedimientos políticos y prácticas operacionales, brindar apoyo presupuestario, sectorial o para la balanza de pagos, aprovechar las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones, simplificar sistemas y procedimientos para la elaboración de informes.

Posteriormente en el año 2004, durante la Conferencia de Marruecos se hizo énfasis respecto al “mejoramiento en la medición, monitoreo y gestión de los

resultados en el desarrollo de los países socios” (Op. Cit., 20); en dicha oportunidad se instituyeron principios esenciales para alcanzar los ODM mediante la armonización de informes de resultados y ajustes de programas de cooperación a los resultados del país socio. Finalmente en el año 2005, se firmó la DP que perseguía principalmente aumentar la eficacia de la cooperación internacional.

Es esencial mencionar que existe una interrelación entre los ODM y la DP, ya que los primeros respondieron a la incógnita de las necesidades más latentes que manifestaban los países en su estructura social, económica, política y cultural, es decir los ODM refieren a la ruta sobre qué debía de hacer la Comunidad Internacional para lograr dignificar a las personas, brindándoles las herramientas necesarias y esenciales para tener una calidad de vida aceptable. Mientras tanto la DP vino a estructurar la forma de cómo lograr esos objetivos a través de una organización que cambió totalmente la arquitectura de la cooperación internacional.

En conclusión, la DP estableció las herramientas que darían mayor eficacia a la cooperación internacional para lograr los ODM y todas las iniciativas que tengan como objetivo la reducción de pobreza, a través de la acción coherente entre los países donantes y socios en relación a las necesidades latentes que muestran los países del tercer mundo, quienes en este escenario, son los responsables de determinar las necesidades más prioritarias en su población, con la finalidad de poder generar estrategias de desarrollo e institucionalizar las mismas a través de la creación de políticas públicas que facilitarán el camino para lograr los ODM.

A pesar de todos los esfuerzos realizados cualitativamente, la realidad es otra, totalmente diferente a la esperada por la Comunidad Internacional. Prueba de este fenómeno son los números alarmantes que muestran varios estudios sobre los avances en los ODM. Por ejemplo, según el informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM de las Naciones Unidas “en el 2009, el producto interno bruto (PIB) per cápita disminuyó en 54 economías en desarrollo en

transición y el número de pobres en la población activa aumentó en una cantidad estimada en 215 millones” (Majdalani, C., 2011: 2)

Otra aseveración importante es sobre las condiciones de pobreza a nivel mundial en la cual vive 2.6 millones de personas, equivalente al 40% de la población mundial, ya que su ingreso es menor de dos dólares a la día mientras que dos terceras partes de la desigualdad mundial se deben a las extraordinarias distancia en oportunidades y niveles de vida que rigen entre países y regiones en la economía mundial (Majdalani, C., 2011).

En dicho escenario, la comunidad internacional se reunió nuevamente en septiembre del 2008, en Ghana para firmar la Declaración de Accra, la cual tenía como principal objetivo “acelerar y profundizar la Declaración de París” (Mux, D. et al., 2001: 22). En dicha Declaración participaron donantes, países en desarrollo y e instituciones multilaterales y bilaterales, con el objetivo de profundizar la declaración de París y su cumplimiento con base a los indicadores que la componen.

Accra reconoce tres variables importantes para lograr el desarrollo en los países socios: 1) Se resaltó el papel que juega el sistema democrático como régimen político, especialmente los parlamentos en la gestión de la ayuda; 2) Se destacó el importante papel que juegan las organizaciones de sociedad civil, ya que favorecen el fortalecimiento de los mecanismos e instituciones de la democracia representativa; y, 3) La importancia en el cumplimiento en resultados de desarrollo y la rendición de cuentas entre el país socio y cooperante y sociedad civil.

En síntesis, el Plan de Acción de Accra se presenta como un avance en materia de eficacia, al insistir en el cumplimiento de los compromisos de rendimiento, reforzar los conceptos de integralidad plasmados en París y, particularmente abrir el abanico de actores claves involucrados en la realización de la ayuda (Majdalani, C., 2011). Se reconoce que es necesario un trabajo adicional para mejorar la

metodología y los indicadores del progreso vinculado con la eficacia conforme a las metas de la DP.

Finalmente, en diciembre del año 2011 se llevó a cabo el Cuarto Foro Sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan, Corea del Sur. Dicho foro se realizó como seguimiento a las diferentes iniciativas tomadas en las Declaraciones realizadas con anterioridad, principalmente aceptando cada Estado , que es parte de una agenda común de desarrollo en la cual se busca cumplir objetivos comunes y principios compartidos, con la finalidad de lograr visualizar los avances en la mejora del impacto y efectividad de la ayuda al desarrollo acordados en la Declaración de Paris y reafirmados en la Declaración de Accra y también asumiendo nuevos compromisos orientados al cumplimiento de metas enfocadas en el desarrollo.

Busan representa la continuidad de una política global de cooperación iniciada desde la Conferencia de Monterrey en el año 2002, la cual pretende cumplir los objetivos planteados en la Declaración del Milenio para el año 2015. Entre sus s principales objetivos que persigue resalta la importancia de direccionar los flujos más altos de cooperación hacia los estados más frágiles y subdesarrollados de los diferentes continentes, con la finalidad de lograr construir y fomentar verdaderas democracias en las cuales se viva un Estado de Derecho que logré crear políticas públicas que garanticen seguridad de las personas, justicia social , recursos y servicios igualitarios que dignificar a las personas y permitan la construcción de la paz en los diferentes países.

Otro aspecto obtenido en Busán fue el reconocimiento de acelerar los esfuerzos para lograr los objetivos de desarrollo planteados, y lo más importante, conseguir que dichos resultados sean sostenibles en el paso del tiempo, para lo cual se debe establecer un marco adecuado de desarrollo en cada país socio a manera de forjar políticas de estado que puedan ser complementarias con la política de cooperación internacional.

Por otra parte, tanto los países cooperantes como los países socios, se comprometen a aumentar y fortalecer los resultados del desarrollo a través de la imposición fiscal, la inversión privada, la ayuda para el comercio y la financiación pública a precios de mercado, la movilización de recursos así como la utilización y el fortalecimiento de los sistemas y procedimientos nacionales, los cuales se someterán a una evaluación para garantizar que sea una herramienta mutuamente aceptable (Declaración de Busán, 2011).

Para lograr dicha los países se comprometieron a trabajar en base a la apropiación de las prioridades del desarrollo por los países socios, la formación de alianzas incluyentes pro desarrollo, la transparencia y responsabilidad compartida, la ayuda desligada al desarrollo y el enfoque en resultados y plataformas a nivel nacional, con la finalidad de evaluar el desempeño; dichas plataformas deben ser lideradas por el país en desarrollo y serán medidos a través de indicadores construidos a partir de las prioridades del país socio (Declaración de Busán, 2011).

La complejidad de la cooperación al desarrollo evidencia una diversidad de actores, tomando en cuenta el compromiso por parte de los países socios para incluir a nuevos actores a la dinámica de cooperación como lo son los países de renta media, socios de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, así como organizaciones de la sociedad civil, siendo la participación de los últimos de suma importancia ya que desde el núcleo social se diseñarán y desarrollarán políticas a favor del desarrollo (Declaración de Busán, 2011).

Por otra parte, se debe mencionar un acuerdo muy importante en relación a la fiscalización del desarrollo, ya que tanto los países socios como los países cooperantes se comprometieron a realizar una dinámica de cooperación en un marco de transparencia y responsabilidad, con la finalidad de hacer un uso correcto de la información. Para tal efecto, se comprometieron a poner a disposición pública toda aquella información relativa a las actividades de desarrollo

sostenida por fondos públicos, incluyendo su financiamiento, términos y condiciones y contribución a los resultados de desarrollo. Por ello se implementó “un estándar común y abierto para la publicación electrónica de información completa, oportuna y con previsiones de futuro sobre los recursos proporcionados por la cooperación al desarrollo” (Declaración de Busán, 2011: 7).

Es importante hacer énfasis sobre el rol que cumplen los países desarrollados en la nueva arquitectura de la cooperación, ya que se comprometen a entregar ayuda desligada, previsible y reducir la fragmentación con la finalidad de frenar la proliferación de canales de ayuda. Por otra parte se comprometen a mejorar la coherencia de las políticas en relación a las instituciones multilaterales y utilizar aquellas que muestren mejor rendimiento. Por su parte los países socios se comprometen a liderar las políticas nacionales y establecer las prioridades de su sociedad en un marco de transparencia y eficiencia.

La Declaración de Busán concluyó con la formación de una “Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo para apoyar y garantizar la rendición de cuentas para la implementación de los compromisos a nivel político” (Op. Cit.: 13), cuyo objetivo es supervisar y apoyar el cumplimiento de los compromisos acordados en el plano político.

#### **4 LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA**

En las relaciones internacionales cada nación logra concretar sus objetivos por medio de una conducción correcta de la política exterior. En la dinámica de la cooperación internacional, es fundamental conseguir que la política exterior de un país establezca directrices que permitan captar los recursos brindados por los cooperantes con base al interés nacional, a fin de avanzar en los objetivos planteados, de acuerdo a las necesidades existentes. En el caso de Colombia, a raíz del desarrollo del gobierno de Pastrana, se logró establecer una política exterior de Estado, por lo que se ha trabajado durante varios años en un lineamiento que permite afrontar de mejor forma las diferentes problemáticas que se presentan en el país.

Los inicios de la cooperación Internacional en el contexto colombiano se remontan al año de 1949 con la “Misión Colombia” del BM, quien elaboró un diagnóstico y un plan de desarrollo, el cual tuvo como resultado la aprobación para que Colombia se convirtiera en el primer país en recibir préstamos del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento –BIRF–. Posteriormente en 1951, se firmó el primer convenio de asistencia técnica entre los gobierno de Colombia y los Estados Unidos. Sin embargo, fue hasta 1968 cuando se inició la institucionalidad para la gestión y coordinación de la ayuda, y se crearon las primeras oficinas en el gobierno nacional, la cual se analiza bajo dos perspectivas: la general y la institucional (Acción Social, 2008).

Un actor trascendental para Colombia en sus relaciones bilaterales ha sido Estados Unidos, quien en 1961, durante la Conferencia de Punta del Este en la gestión del presidente John. F. Kennedy, impulsó la “Alianza para el Progreso”, en la cual se definieron las bases de la cooperación económica en el marco de planes de desarrollo de largo plazo entre los Estados Unidos y los países de América Latina. Esto fue conmemorable porque se dio inicio a la entrega oficial de cooperación internacional bajo la condición que la ayuda externa debía vincularse con el desarrollo y el esfuerzo local para lograr el progreso. Posteriormente, en la

década de los 70's, Colombia se logró posicionar en el sistema de cooperación y consiguió ser el mayor receptor de recursos provenientes de cooperación por parte de fuentes multilaterales, tales como la ONU y sus agencias, coordinados y asignados a través del PNUD; así mismo se logró la asistencia de otras organizaciones, como el BM y el BID. Se buscó aprovechar al máximo las ventajas comparativas de cada fuente, negociando con cada una de ellas los proyectos dentro de los sectores priorizados para Colombia, con la finalidad de lograr la excelencia.

También, se consiguió beneficiar a varios ministerios, departamentos administrativos, institutos descentralizados, universidades, etc. Por otra parte, se obtuvo apoyo por medio de la cooperación a nivel sectorial, por ejemplo se implementaron reformas en la educación primaria y la secundaria, el establecimiento de nuevas escuelas, la definición de los distintos niveles de salud, los planes energéticos, mineros, agropecuarios, etc. Todo esto convirtiendo a Colombia en un país demandado para prestar cooperación a países de igual o menor desarrollo y se dio inicio a la llamada cooperación técnica entre países en desarrollo.

En la década de los 80's, existían 5 fuentes cooperantes importantes en el país, todas bilaterales, siendo la principal la proveniente de los Países Bajos, quien desarrolló proyectos importantes en recursos de inversión "a programas de alto contenido social en áreas rurales y urbanas marginales, con proyectos de desarrollo agrícola rural, atención primaria en salud, suministro de agua potable y saneamiento ambiental entre otros" (Acción Social, 2008: 37).

Un segundo cooperante importante era Alemania, quien representaba una fuente significativa de CTI, a través de proyectos de transferencia técnica y tecnológica, especialmente enfocados a los sectores energético o industrial. La tercera fuente en volumen de cooperación al país era Japón, quien aportó para la realización de

grandes estudios, donaciones financieras de equipo y proyectos que lograron un impacto importante en el desarrollo de ciertas zonas.

Entre las fuentes multilaterales cooperantes destacadas, se debe mencionar el PNUD que apoyó para aumentar “la capacidad de planificación y la sistematización de diversas instituciones estatales y desarrollo de una gama de proyectos” (Op. Cit.: 38). Otro de ellos fue UNICEF quien se caracterizó por su flexibilidad en la asignación de recursos, lo cual contribuyó a lograr una coordinación eficaz en la operación de los proyectos implementados.

Es importante mencionar que durante el desarrollo histórico de Colombia, surgió una problemática basada en la lucha contra las drogas y el narcotráfico, lo cual se ha venido combatiendo a lo largo de los años en el país sudamericano, debido a que las organizaciones del narcotráfico se fueron consolidando y expandiendo en el país a partir de los años 80's y teniendo efectos colaterales en los países vecinos. Dicha situación llamó la atención de la comunidad internacional, particularmente de Estados Unidos debido a su interés de impulsar una política internacional antinarcótica, la cual impactó principalmente en la relación bilateral colombo-estadounidenses.

Dichas relaciones se han caracterizado debido a la posición frágil del país sudamericano, quien adoptó “una posición pragmática de subordinación y alineamiento incondicional” (Tickner, 2000: 41), las cuales han evolucionado conforme a los cambios de gobierno, procurando generalmente mantener una estrecha relación con los Estados Unidos.

En la década de los 90's, la dinámica de la cooperación internacional sufrió un cambio global debido a la caída del Muro de Berlín, ya que los países ex soviéticos se convirtieron en focos de recepción de cooperación a causa de los procesos de independencia que estos vivían, por lo cual tuvieron que cambiar de un régimen comunista a un capitalismo que necesitaba legitimar instituciones y política acorde a la ideología capitalista. Por este motivo, la cooperación en

Latinoamérica, y principalmente en Colombia, se vio directamente afectada, paralelamente dicho país fue catalogado como uno de renta media, lo cual lo alejaba de ser foco de cooperación.

En dicho contexto el gobierno colombiano consideraba a la cooperación como un instrumento importante para el desarrollo del país, motivo por el cual emprendió acciones para tener una mejor gestión de la misma. Es así como se dio la creación de la Agencia Colombia de Cooperación Internacional –ACCI–, así como el estudio para el establecimiento de una Política Nacional de Cooperación Internacional. De acuerdo al BM, entre 1990 y 1994, la AOD neta recibida para Colombia fue aproximadamente 0,26% con relación al ingreso nacional bruto – INB–, que comprendía los desembolsos de préstamos en condiciones concesionarias y donaciones otorgadas por fuentes bilaterales o multilaterales, con el objeto de promover el desarrollo y bienestar del país, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 4.1 AOD neta recibida para Colombia 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
AOD neta (% del INB)	0,2%	0,3%	0,5%	0,2%	0,1%
AOD neta (US\$ a precios actuales)	88.540.00	113.390.00	231.640.00	83.440.00	74.370.00
	0	0	0	0	0

Fuente: BM, 2014

En el caso específico de Colombia, a raíz de la iniciativa del presidente Barco de declarar la guerra al narcotráfico, se inició el Programa Especial de Cooperación Internacional, incrementando el aporte de cooperación a razón de la causa, especialmente de las fuentes bilaterales. Sin embargo, los desembolsos recibidos eran heterogéneos y muchas veces no respondían a las necesidades puntuales

del país, lo cual tuvo como consecuencia un bajo crecimiento en relación a las metas planteadas en el Plan de Desarrollo. Durante el periodo de 1990-1994, durante la gestión presidencial de César Gaviria en Colombia, la mayor parte de los fondos de la cooperación, tanto bilateral como multilateral, se destinaron al desarrollo agrícola y rural, incluidos los proyectos de erradicación de cultivos ilícitos.

Posteriormente, entre los años de 1994 a 1998, durante la gestión de Ernesto Samper en la presidencia, la mayor proporción de ayuda para el desarrollo se dirigió a los sectores sociales, que incluían salud, educación y atención a la población desplazada, así como esfuerzos de pacificación. También, se logró determinar que entidades, tanto del gobierno central como municipal, hacían solicitudes de cooperación internacional a diferentes donantes, sin coordinación y recibían aportes que no eran prioridad del país.

Otro logro alcanzado en la gestión de Samper fue iniciar por primera vez “un documento para el Consejo Nacional de Política Económica y Social sobre cooperación internacional en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores (...) el documento analizó la situación de la cooperación internacional y sentó las bases de política para maximizar el uso de la cooperación” (Op. Cit.: 51), haciendo énfasis en el giro que debía dar a efecto de superar la cooperación asistencialista que se había tenido hasta ese momento, la cual se caracterizaba por recibir todo lo que los cooperantes deseaban aportar, sin importar el beneficio real que la ayuda trae al país. Por consiguiente, se decidió que la cooperación internacional debía enfocarse en dos áreas prioritarias: 1) reducir la inequidad, profundizada por la globalización, y 2) atender conflictos globales comunes tales como el narcotráfico, la violencia y desarrollo sostenible

Sin embargo, la gestión de Samper se dificultó debido al deterioro en las relaciones con Estados Unidos, producto de las decisiones políticas vinculadas, las cuales no respondían los intereses de la política internacional del país

Norteamericano. Por ejemplo, en 1991 la prohibición de la extradición de narcotraficantes colombianos hacia los Estados Unidos, o bien, en 1993 la legalización del consumo de dosis personales de ciertas drogas ilegales. Asimismo, en los medios de comunicación y a nivel internacional, Colombia comenzó a ser conocida como la narcodemocracia debido a la presión e influencia que ejercía de cierta forma los carteles del narcotráfico en el gobierno.

En agosto de 1994, la relación bilateral colombo-estadounidense se tornó marcadamente tensa, al evidenciarse que el Cartel de Calis había contribuido financieramente a la campaña política presidencial de Samper, lo cual provocó un escándalo político que paralizó al país, acompañado de una serie de acusaciones y negaciones, el cual se denominó Proceso 8.000, que hizo referencia hacia un proceso judicial contra él entonces presidente. Este hecho afectó irreparablemente la legitimidad y la credibilidad de la gestión de Samper tanto a nivel nacional como internacional, al manifestarse la injerencia del narcotráfico en el gobierno.

Es importante mencionar que en este contexto las relaciones colombo-estadounidenses pasaron por tres fases distintas: 1) el establecimiento de una relación de trabajo, en la cual Washington intentó ampliar su agenda antinarcóticos en colaboración con el gobierno colombiano, pese a que sospechaban que Samper estaba involucrado en el narco escándalo (1994-1995); 2) el rompimiento de los lazos gubernamentales formales, caracterizado por el no reconocimiento de Ernesto Samper como interlocutor válido (1995-1997); y 3) la normalización gradual de las relaciones bilaterales (1997-1998) (Tickner, 2000).

En la primera fase, Estados Unidos vio con un cierto grado de desconfianza a Ernesto Samper porque había defendido la legalización de la marihuana a finales de los años 70, y era sospecho de recibir apoyo financiero por los cárteles del narcotráfico. Tras ser electo presidente, realizó varias declaraciones ratificando su compromiso en la guerra contra las drogas, donde la postura bilateral era que ambos países debían trabajar juntos en la lucha contra la problemática de las

drogas, y los Estados Unidos mantenían una política pragmática hacia Colombia, por lo que el gobierno estadounidense entregó a Samper un documento con una serie de criterios que se utilizarían para evaluar el desempeño colombiano en materia de antidrogas en el proceso de certificación de 1995. Posteriormente, el informe evidenció “la laxitud en las sentencias para los narcotraficantes, las reducciones en los esfuerzos de erradicación de cultivos (...), la falta de determinación por parte del gobierno para perseguir los miembros del Cartel de Cali y la corrupción” (Op. Cit.: 45), pese a ello Colombia fue certificada debido al interés nacional norteamericano.

En la segunda fase, la política internacional estadounidense empezó a transformarse, ya que aumentaban las especulaciones y las declaraciones por funcionarios públicos respecto al conocimiento y el involucramiento de Samper en narcoescándolo de su campaña presidencial, así como la participación de terceros como Santiago Medina, ex tesorero de su campaña, o la Administración para el Control de Drogas –DEA– de los Estados Unidos, lo cual significó un deterioro en la relación bilateral colombo-estadounidenses.

Todo esto empeoró la crisis de legitimidad del gobierno, lo cual condujo al debilitamiento de la imagen del Presidente colombiano a nivel nacional e internacional, teniendo como principal consecuencia la ruptura de relaciones internacionales entre Colombia y Estados Unidos, quien decidió excluir por completo sus relaciones con Samper, atribuyendo los éxitos en las actividades antinarcóticas a sus propios esfuerzos, con el apoyo de la Policía Nacional colombiana y la Oficina del Procurador General como los aliados en la guerra contra las drogas.

Además, el gobierno y la legislatura colombiana estaban corrompidos y destinados a proteger los intereses de los narcotraficantes, por lo que los esfuerzos para luchar contra actividades ilegales no funcionaban adecuadamente. Paralela a la crisis doméstica de Colombia, los Estados Unidos procedieron a la revocación de

la visa de Samper, mostrando que el problema era él, y no la guerra contra las drogas mismas (Tickner, 2000). La frágil posición del Presidente colombiano permitió a los Estados Unidos reorientar y avanzar la agenda antinarcóticos por medio de tratos o acuerdos con Samper, y finalmente se plasmaron en una agenda de veinte puntos como el restablecimiento del tratado de extradición, la aprobación de una serie de leyes antidrogas y la aplicación de procedimiento en la fumigación de cultivos, entre otros. También, se aceptó la creación de un grupo de trabajo binacional integrado por ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Justicia, excluyendo al propio presidente.

En la tercera fase, se procedió paulatinamente a la normalización de las relaciones colombo-estadounidenses, donde se comenzó a reconocer que Colombia estaba cumpliendo decisiva y efectivamente los compromisos en la lucha contra las drogas. A pesar que Colombia había adoptado una estrategia prohibicionista en materia de drogas, era notorio que se había vuelto contraproducente la política estadounidense en ese país y los esfuerzos por frenar el tráfico de drogas fueron catastróficos ya que se expandía la producción de drogas.

Posteriormente hubo un nuevo comienzo para el Estado colombiano, gracias a la candidatura y victoria de Andrés Pastrana como presidente del país sudamericano. Así inició un nuevo período en las relaciones colombo-estadounidenses, por consiguiente los Estados Unidos visualizaron una oportunidad para restablecer la modalidad de cooperación bilateral. Durante su campaña electoral, Pastrana desafió abiertamente la sensatez de las políticas estadounidenses para el combate al narcotráfico, y generó un diálogo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC– prometiendo un diálogo de paz de resultar ser electo. Tras su victoria electoral, entre junio y noviembre de 1998, Pastrana comenzó un proceso de diálogo con las FARC, donde ordenó la desmilitarización de cinco municipalidades al sur del país para las negociaciones con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

También, intentó distinguir objetivos primordiales para las cuestiones domésticas, el conflicto armado y sus repercusiones internacionales, que giraban en torno al tráfico de drogas. Asimismo, en la política exterior buscó que la agenda bilateral con los Estados Unidos fuera más amplia, no solamente abarcara el tema de las drogas. Por su parte, los Estados Unidos planteaban la necesidad de abordar un enfoque más comprensivo al involucrar los múltiples factores de la crisis colombiana, referentes al conflicto armado, la debilidad institucional, el paramilitarismo y las implicaciones sociales para la erradicación de cultivos.

Tras encuentros oficiales entre los Estados Unidos y Colombia al inicio de su administración, el presidente Bill Clinton se comprometió a apoyar a Colombia en su proceso de paz y a obtener recursos que apoyarían el proceso por medio de otros actores e instituciones internacionales. Ambos gobiernos procedieron a firmar acuerdos que fortalecieran la cooperación militar para enfrentar el problema del conflicto interno y las drogas. Efectivamente, Colombia recibió préstamos significativos de la comunidad internacional para afrontar los asuntos estructurales de su economía, y los Estados Unidos incrementaron su asistencia militar aproximadamente a casi US\$300 millones para 1999, llegándose a convertir en el tercer receptor de ayuda estadounidense (Tickner, 2000).

No obstante, se suscitaron problemas en las zonas desmilitarizadas y miembros de las FARC atentaron contra activistas estadounidenses, lo que generó malestar en la relación bilateral y escepticismo por parte del gobierno de los Estados Unidos respecto a las acciones emprendidas. Por tanto, la política exterior colombiana fue reorientada, en septiembre de 1999, Pastrana presentó el Plan Colombia en los Estados Unidos, enfocándose en solicitudes de ayuda para el tema de las drogas y a la incapacidad del país para enfrentar la problemática por sí sola, a causa de la debilidad del Estado colombiano.

Previo a la presentación del Plan Colombia, el gobierno colombiano recibió el apoyo de la comunidad internacional para trabajarlo y se elaboraron diferentes versiones. Una de las versiones refería a los planteamientos estadounidenses indicando que debía ser un plan integral de desarrollo y complementario a la política integral de paz, donde se colocaba la lucha contra el narcotráfico en el mismo nivel que el combate de la guerrilla. Otra de ellas contenía una propuesta reformista y asistencialista que fue presentada a la Unión Europea, cuyo propósito era construir un Estado de justicia social para el logro de la paz, con el apoyo de la Comunidad Internacional (OIDHACO, 2000).

El Plan Colombia, también llamado “Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado”, contenía diversos asuntos “considerados cruciales para el esfuerzo de paz del gobierno, incluyendo la recuperación económica, la reforma del sistema judicial, el desarrollo social, la democratización y los derechos humanos, la lucha contra el tráfico de drogas se declaró (...) como el “núcleo” de la estrategia colombiana” (Tickner, 2000: 51).

Este Plan era una estrategia integrada para enfrentar los mayores desafíos que afrontaba Colombia, con el fin de promover el proceso de paz, combatir la industria de los narcóticos, revivir la economía y fortalecer los pilares democráticos. El costo del plan era de US\$7.500 millones; el gobierno colombiano se comprometió a financiarlo con US\$4.000 millones de sus recursos y requirió a la comunidad internacional que le proporcionara los US\$3.500 millones restantes para implementar dicho esfuerzo (Embajada de los Estados Unidos en Bogotá, 2000).

Al respecto, Estados Unidos brindó su apoyo financiero al Plan Colombia, debido a que el conflicto interno colombiano con la guerrilla representaba una amenaza para su seguridad nacional y tenía una estrecha vinculación con el narcotráfico. Tras negociaciones en el Congreso de Estados Unidos el paquete de ayuda sumó cerca de US\$1.2 billones entre 2000 y 2001, también se incluyó la asistencia

aprobada con anterioridad que representaba cerca de US\$330 millones (Embajada de los Estados Unidos en Bogotá, 2000; Tickner, 2000). La mayor parte de la ayuda fue destinada a ayudar al ejército y a la policía, se considera que un 25% de la misma se utilizó para asistencia en áreas de derechos humanos, reforma judicial, aplicación de la ley, ayuda a los desplazados y esfuerzos de paz. La ayuda estadounidense se enfocó en cinco componentes: 1) Mejorar el fortalecimiento del Estado y el respeto por los derechos humanos; 2) Expandir las operaciones antinarcóticos en el sur de Colombia; 3) Desarrollo económico alternativo; 4) Aumentar la interceptación en Colombia y la región; y 5) Asistencia a la Policía Nacional.

Después de la oficialización del Plan Colombia, se determinó la necesidad de buscar fuentes de cooperación, siendo esencial presentárselo a los socios de la Unión Europea para obtener ayuda para su implementación. Un aspecto a considerar es que el espíritu de la cooperación europea se orienta hacia programas sociales, y el Plan Colombia tenía otro énfasis, en octubre de 1999, el presidente Pastrana lo presentó al Parlamento Europeo, subrayando que era una estrategia integral y unificada a fin de fortalecer los temas fundamentales y encontrar soluciones a los problemas que estaba afrontando Colombia.

Colombia buscó diseñar una estrategia para captar recursos de la cooperación internacional, beneficiarse de ellos a fin de promover el desarrollo y así, lograr la consolidación de una paz duradera. Una de las acciones fue la creación de mesas de donantes, el BM junto con otros cooperantes brindaron ayuda económica a la iniciativa por medio de la creación del Fondo de Inversión para la Paz, cuyo objetivo canalizar los recursos monetarios a disposición del gobierno nacional. Entre 1995 y 1998, de acuerdo a los datos del BM, el porcentaje de AOD con relación al INB per cápita se mantuvo constante en un 0,2% y en 1999 tuvo un incremento al 0,4%. Dicho incremento se debió a la iniciativa del Plan Colombia que logró incentivar a la comunidad internacional para que cooperara con el país latinoamericano en la lucha contra el narcotráfico y su deseo de fortalecer el

Estado de Derecho. La siguiente tabla refleja el incremento del 100% entre los años de 1995 y 1999.

Tabla 4.2 AOD recibida para Colombia 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
AOD neta (% del INB)	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,4%
AOD neta (US\$ a precios actuales)	168.930.000	186.860.000	194.090.000	167.080.000	301.610.000

Fuente: BM, 2014

La Unión Europea se comprometió a analizar los ejes del Plan Colombia, así como los proyectos que se podrían diseñar para respaldarlo y establecer las áreas de cooperación para el desarrollo social de Colombia. A principios de 2000, el gobierno de España se comprometió a convocar a una mesa de donantes integrada por países de la Unión Europea, Japón y Canadá, con el fin de canalizar ayuda extranjera a dicho Plan, y los fondos serían destinados a programas de sustitución de cultivos y desarrollo social (OIDHACO, 2000; Vargas, 2001).

La primera reunión se llevó a cabo en julio de 2000 en Madrid, España, la cual fue polémica porque se exteriorizó el rechazo al Plan Colombia, la Unión Europea no tomó una decisión explícita sobre su contribución financiera inmediata, debido a incongruencias en el Plan entre la compatibilidad del componente militar con el social, además se resaltó que el mismo no fue consultado democráticamente y no tomó en consideración la opinión de los grupos de la sociedad que se veían afectados por este. En dicha reunión se logró la confirmación de aportes de países individualmente como España, Japón y Noruega, la colaboración de ONU y

créditos de los organismos internacionales financieros (OIDHACO, 2000; Vargas, 2001).

Los esfuerzos del presidente Pastrana para la obtención de recursos financieros para el Plan Colombia, habían logrado conseguir “871 millones de dólares (...) Pero lo cierto es que esta cifra era más virtual que real, como se observa al descomponer los diferentes aportes que la constituyen: los 300 millones prometidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, iban en calidad de préstamo (...) Los 70 millones de Japón también serían prestados. Se incluyeron aquí 250 millones de los EEUU que ya habían sido contados en el paquete estadounidense. Los 131 millones de dólares de programas de la ONU en Colombia habrían sido aportados aún de no existir el Plan Colombia. Y con su aporte de 20 millones de dólares, el gobierno noruego no especificó que se tratara de una contribución al Plan Colombia. Era sobre todo una señal política de apoyo a la nueva posición de Jan Egeland como enviado especial de la ONU en Colombia. De este modo, lo único real de los anunciados 871 millones, no eran sino los 100 millones ofrecidos por el gobierno de José M. Aznar” (Vargas, 2001: 3).

Posteriormente, en octubre de 2000 en Bogotá, Colombia, se reunieron la Unión Europea, los países nórdicos, Japón, Canadá, los Estados Unidos, varios países suramericanos, y organismos internacionales como el BM, el BID, la Cruz Roja y la ONU. La Unión Europea comunicó que no apoyaría el Plan Colombia, se abstuvo de emitir comentarios debido a que era un tema de competencia entre Colombia y los Estados Unidos, y anunció formalmente un paquete de ayuda equivalente a la cifra destinada por los Estados Unidos al componente social de dicho Plan. En esa oportunidad, se reiteró el apoyo europeo al proceso de paz en Colombia, y dicha ayuda estaba destinada a cinco grandes áreas de acción: a) apoyo al Estado de derecho; b) defensa de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; c) lucha contra las causas de la violencia y ayuda a sus víctimas; d)

protección de la biodiversidad y del medio ambiente; e) y afianzamiento de la concertación y de la cooperación regional (Vargas, 2001).

Conforme a los datos de la Delegación de la Unión Europea en Colombia, el paquete de ayuda otorgada por la Unión Europea a Colombia entre el 2000 y 2006 fue de 105 millones de euros, lo cual es la sumatoria de las ayudas bilaterales de los Estados miembros como lo indicaron en la reunión de Bogotá, pues las donaciones no serían en nombre de la comunidad. La Comisión Europea (2007: 18) indicó que en dicho período los sectores que recibieron mayor ayuda fueron: el 46% para el apoyo al proceso de paz, el 16% para las poblaciones desplazadas, el 16% para el medio ambiente, los grupos étnicos y el desarrollo rural, el 16% para la consolidación del Estado de derecho, los derechos humanos y la justicia, y el 9% para el desarrollo económico y social. La propuesta de financiación contempló dos componentes principales: a) Acciones para el desarrollo social y económico y lucha contra la pobreza, desarrollo alternativo, reformas institucionales y la promoción de los derechos humanos; y b) apoyo a diversos proyectos dirigidos a ayudas de urgencia canalizadas por medio del departamento de ayuda humanitaria de la Unión Europea.

En el marco de la Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia, entre 1999 y 2003, el gobierno colombiano recibió US\$ 6,2 millardos de ayuda reembolsable de cooperación, principalmente del BID, BM y la Corporación Andina de Fomento –CAF–. También, Colombia fue uno de los primeros países beneficiarios de la cooperación no reembolsable en América Latina, entre 1998 y 2004, la Agencia Presidencia para la Acción Social y Cooperación indicó que se recibió US\$ 1,3 millardos de subvenciones, donde los principales donantes fueron la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID– y la Unión Europea (Comisión Europea, 2007).

En agosto del año 2002 fungió como presidente de Colombia Álvaro Uribe, quien priorizó como eje central de la agenda política la securitización a través de una

modelo de Seguridad Democrática, generándose una estrecha vinculación entre la política doméstica y la internacional. La política exterior se vio fuertemente condicionada al contexto interno colombiano debido a la ofensiva de los grupos paramilitares. En ese momento se produjo un deterioro progresivo de las relaciones tradicionales de cooperación y diálogo, llegando a la ruptura de las relaciones diplomáticas con los países vecinos de Sudamérica.

En la esfera internacional enfatizó en la necesidad de afrontar el compromiso y apoyo para erradicar las drogas y derrotar al terrorismo, lo cual genera una situación de violencia e inseguridad que puede ser financiado por el narcotráfico y delitos conexos. En consecuencia, la política internacional estuvo supeditada al proyecto interno de pacificación, donde la seguridad se convirtió en un objetivo primordial y único. Por tanto, mantuvo una alineación principal con los Estados Unidos, quien tenía un nuevo enfoque respecto al conflicto armado y la guerra contra el terrorismo en Colombia, dando paso al incremento y la orientación de la ayuda estadounidense brindada por medio del Plan Colombia.

En relación a la cooperación internacional en Colombia, los Estados Unidos seguían ejerciendo un papel protagonista a nivel de cooperación bilateral, entre 2000 y 2005 destinaron más de US\$ 3,9 millardos de ayuda, donde el 80% se destinó a programas de apoyo al ejército y a la policía, el restante a temas de derechos humanos, la democracia, la justicia, el desarrollo alternativo y la ayuda humanitaria. Otros donantes bilaterales fueron: a) Japón que destinó su cooperación para la mejora en de los aspectos socioeconómicos y apoyo a los procesos de paz; b) Canadá se concentró al ámbito de la justicia, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, c) Suiza proporcionó apoyo al proceso de paz, la ayuda humanitaria y los derechos humanos, y d) Noruega colaboró en el ámbito de los derechos humanos y la ayuda humanitaria (Comisión Europea, 2007).

La cooperación internacional cobró gran importancia, llegándose a convertir en un eje prioritario de la gestión de Uribe, quien por medio de sus intervenciones en diferentes foros internacionales buscó la obtención de fondos para continuar la lucha contra el problema de las drogas ilícitas. Con base a los datos del BM, entre el 2000 y 2004, la AOD neta recibida en Colombia tuvo aumentos y variaciones en comparación a la administración del gobierno de Samper y Pastrana, además, se evidenció que el porcentaje de dicha ayuda aumentó considerablemente en el año 2002 como resultado de la presentación del Plan Colombia y los esfuerzos por implementarlo con financiamiento nacional y el apoyo de la comunidad internacional, siendo esencial el aporte otorgado por las fuentes cooperantes bilaterales y multilaterales. Los datos de la AOD durante el referido período se presentan en la tabla siguiente:

Tabla 4.3 AOD recibida para Colombia 2000-2004

	2000	2001	2002	2002	2004
AOD neta (% del INB)	0,2%	0,4%	0,5%	0,9%	0,5%
AOD neta (US\$ a precios actuales)	185.940.000	384.360.000	438.400.000	800.370.000	514.750.000

Fuente: BM, 2014

En el marco del Plan Colombia se solicitó al gobierno de los Estados Unidos que la ayuda antinarcóticos pudiera también utilizarse para fines contrainsurgentes por medio de los recursos y el apoyo militar. Es así como ellos continuaron manifestando su apoyo hacia Colombia a por medio del referido Plan, siendo una forma explícita de extender la guerra contra las drogas hacia los grupos armados que traficaban ilegalmente dichas sustancias, lo cual denominaron combate al

terrorismo. Las consecuencias de esta campaña antinarcoóticos afectaron las fronteras de los países vecinos, por lo que dicho Plan se extendió a la región andina bajo el nombre de Iniciativa Regional Andina (Rojas, 2006). El enfoque de la seguridad democrática permitió que la ayuda estadounidense se dirigiera a aspecto de la política antinarcoóticos y el fortalecimiento de las fuerzas armadas.

Durante todo este proceso emprendido en Colombia para mejorar la situación del país, se continuó beneficiando de la cooperación internacional, tomando en consideración los datos del BM, entre 2005 y 2009, el flujo de cooperación en concepto de AOD fue constante y tuvo un aumento significativo respecto a años anteriores, lo cual se presenta a continuación en la tabla 3.4:

Tabla 4.4 AOD recibida para Colombia 2005-2009

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
AOD neta (% del INB)	0,4%	0,6%	0,4%	0,4%	0,5%
AOD neta (US\$ a precios actuales)	620.520.000	1.005.240.000	722.780.000	972.010.000	1.059.450.000

Fuente: BM, 2014

Igualmente, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (2011) refiere que entre el 2005 y 2009, la cooperación para el desarrollo alcanzó un promedio anual más de US\$ 939 millones, y para el 2010, determinó que la ayuda oficial al desarrollo totalizó un monto de US\$ 547 millones de dólares, donde sus principales donantes fueron los Estados Unidos, la Unión Europea, España, los Países Bajos y Alemania. Colombia también recibió apoyo de organismos internacionales como el

BM y el BIB, caracterizándose por ser el principal receptor de cooperación en Latinoamérica. De acuerdo a la Comisión Europea (2007), se estableció una estrategia de respuesta a los retos de Colombia para el período del 2007 al 2013, fijándole una asignación indicativa de 160 millones de euros, que estaba destinada en un 70% para la paz y estabilidad; un 29% para el fortalecimiento del Estado de derecho, justicia y derechos humanos; y un 10% para la productividad, competitividad y comercio.

En mayo del año 2010, Colombia convocó a elecciones, posicionándose como presidente Juan Manuel Santos, quien logró dar un giro notable al manejo de la política exterior colombiana. Santos ha buscado esencialmente abrirse al mundo y a la región, por lo que ha pretendido reinsertar al país en Sudamérica para ejercer liderazgo, o bien, explorar vínculos más profundos con aliados naturales como Chile o Perú. En el caso de la relación colombo-estadounidenses, continúa considerando que los Estados Unidos son un aliado de mayor peso, pero la misma puede diversificarse a otras áreas de interés.

Previo a asumir la presidencia de Colombia, Santos efectuó una gira por Europa, donde se reunió con los gobernantes de España, Alemania y Francia manifestando su interés por que Colombia forme parte de la OCDE. También, realizó visitas a diferentes países latinoamericanos y del Caribe para generar una nueva dinámica en sus relaciones bilaterales con Chile, Argentina, Panamá, Haití, entre otros (Ramírez, 2011).

En este contexto se comenzó a percibir una relación diversificada con Estados Unidos, planteándola más ecuánime y tratándose como países socios que se ayudan mutuamente, por décadas la agenda bilateral estuvo dominada por los temas de seguridad nacional y el narcotráfico, y por primera vez a Alto Nivel propusieron rebalancear la ayuda, donde se pudieran centrar en tres ejes temáticos: 1) buen gobierno, democracia y derechos humanos, 2) energía, y 3) ciencia y tecnología. Santos continuó mostrando cierto interés en el abordaje del

tema de las drogas, durante una conferencia de la ONU exteriorizó su preocupación por el flagelo de las drogas, se unió al clamado de las propuestas por acordar una política global única para contrarrestarlo y el debate si es momento de replantearse la política antidrogas.

Para Colombia el tema de seguridad representa un desafío ante los Estados Unidos, porque buscan que se les reconozca que han fortalecido sus capacidades institucionales para hacer frente al conflicto interno y seguir contando con los recursos financieros estadounidenses para darle continuidad al proyecto. Respecto al problema de las drogas, se requiere que Santos precise su posición para abordarlo, es decir mantener o reformular la política antinarcóticos, a nivel internacional se muestra favorable a debatir el tema y a un cambio, aunque no le ha dado continuidad y tampoco liderazgo al mismo, a nivel nacional no ha logrado plantear una propuesta trascendental a la política antidrogas.

La diversificación de la agenda bilateral entre Colombia y los Estados Unidos, le ha revelado a Colombia que existen limitantes en la política internacional de ellos debido a que atraviesan por una crisis económica, desafíos sociopolíticos en regiones de Medio Oriente o Asia, y el deterioro de las relaciones con Venezuela y los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –Alba–, entre otros. A pesar de estos factores, los Estados Unidos permanecerán siendo la contraparte principal de Colombia como en los asuntos de seguridad, comercio, inversión, cooperación militar, económica y social. Para los Estados Unidos, esta nueva dinámica permitiría considerar seriamente los avances que Colombia reporta en materia de seguridad y la readecuación de fondos para la asistencia en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en el país sudamericano, así mismo le muestran su interés en mantener una relación estrecha junto con México, con la finalidad de trabajar cooperando en temas referentes a la seguridad y el combate al delito en la región centroamericana.

Por otra parte, el conflicto interno en Colombia persiste desde hace cinco décadas, el cual es un factor básico de inestabilidad para la política y el Estado colombiano. Diferentes gobiernos se han esforzado para encontrarle una solución política, o bien, resolverlo a través de la fuerza; no obstante, su prolongación responde a cuestiones económicas debido al sólido soporte financiero proveniente en su mayor parte del narcotráfico, las extorsiones y los rescates pagados para liberar a secuestrados, lo cual les ha facilitado operar y realizar diversas actividades subversivas y delictivas, su poder y acciones se han intensificado con una estrecha relación al narcotráfico.

En dicho contexto el compromiso del presidente Santos es continuar “construyendo las bases de una seguridad interna perturbada por el conflicto armado, ambiguamente regionalizado y articulado con redes transnacionales (...) a pesar de la reducción progresiva de recursos del Plan Colombia, mantiene la presión militar sobre los grupos irregulares” (Ramírez, 2011: 92), el gobierno reafirmó su buena voluntad y disposición de encaminar un proceso de negociación de paz, a efecto de renunciar a la lucha armada y desminar los suelos, la liberalización de los secuestrados y no continuar con dicha práctica, y sobre todo no involucrar a más niños en el conflicto, así como la reparación a las víctimas del conflicto por medio del proyecto de Ley de Víctimas. Desde finales de 2012, el gobierno colombiano y las FARC mantienen negociaciones de paz en Cuba, con el afán y objetivo de terminar con el conflicto armado interno que ha afectado principalmente a la sociedad debido a que “ha cobrado aproximadamente 220.000 vidas desde 1958; el 80% de las cuales fueron civiles” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Las partes abordan acuerdos respecto al desarrollo agrario integral, la participación en la política por parte de los guerrilleros que se desmovilicen y una solución al problema de las drogas.

A pesar del status quo de este conflicto interno, en 2010, Colombia fue catalogada como un país de ingreso medio alto con un potencial económico importante (Banco Mundial: 2013), que posee recursos naturales, un mercado interno de

tamaño considerable y con alta demanda, y en “los últimos siete años han crecido el comercio exterior y la inversión extranjera en el país (...) en gran parte, al sector extractivo, minero-energético” (Op. Cit.: 94). De acuerdo al Banco Central de Colombia (2013), la economía ha mantenido una expansión y crecimiento, proyectando para 2013 y 2014 un rango de crecimiento anual del PIB en un intervalo entre 3% y 5%, factores que influyen son un mejor desempeño del consumo final del Gobierno, la inversión en construcción de edificaciones y el crecimiento del consumo de los hogares, y el DNP estima que la economía para el 2014 se mantiene en 4.7%.

El costo social derivado del conflicto armado interno refleja que en la sociedad persisten condiciones de pobreza y desigualdad. Según Ramírez (2011: 92), en Colombia es necesario “asumir la seguridad no solo como un problema militar, sino también como el despliegue de una presencia integral del Estado a través de instituciones civiles, servicios básicos, infraestructura”, lo cual implica que el Estado colombiano debe fortalecer sus capacidades y desarrollar programas socioeconómicos, a fin de aliviar y atender adecuada y eficientemente el elevado desempleo, la pobreza y la inequidad, que favorecen el surgimiento y la expansión de las redes delictivas.

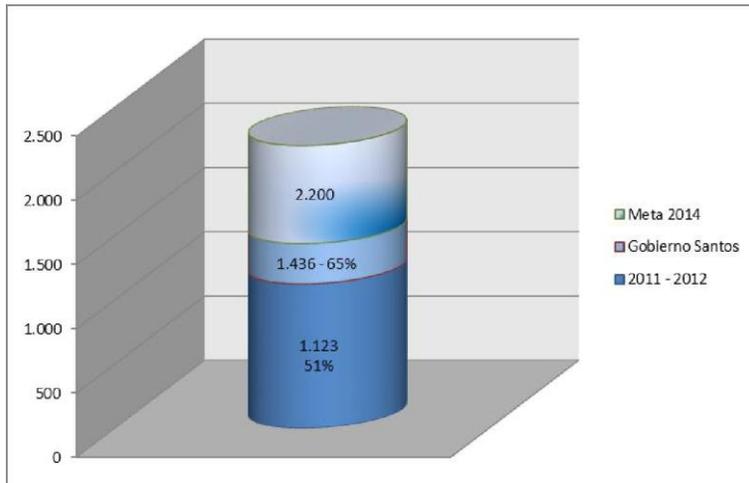
Otro aspecto fundamental en la coyuntura colombiana, es la invitación y el deseo de convertirse en miembro activo de la OCDE, con la finalidad de contribuir en el desarrollo de la política internacional, lo cual significaría una mejora en la calidad de las políticas públicas en Colombia; otro aspecto importante es que le permitiría insertarse en foros internacionales políticos y económicos, para la toma de decisiones por consenso en diferentes áreas del desarrollo sostenible y a su vez implicaría que Colombia no sólo sea un país receptor de ayuda, sino también donante de ayuda o cualquier otro tipo de asistencia, particularmente la cooperación triangular o Sur-Sur, producto de la profundización de sus relaciones de cooperación. Colombia se encuentra en el proceso de aceptación por parte de la OCDE, que conlleva una serie de evaluaciones de sus políticas públicas a

través de Estudios Pares y las recomendaciones están destinadas a profundizar el conjunto de reformas que han ido implementando (El País, 2013).

En la política exterior colombiana es fundamental el tema de la cooperación internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación “elaboraron la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2012-2014, documento que identifica y expone de manera integral los lineamiento prioritario de la agenda de cooperación internacional que ofrece y recibe el país” (APC-Colombia, 2012: 4). Entre el 2005 y el 2012, se ha incrementado significativamente la cooperación internacional, al contar con importantes flujos de cooperación al desarrollo, “el registro de convenios de cooperación asciende a un valor de US\$ 3,184 millones y de desembolsos a 2011 por US\$ 2,768 millones” (Op. Cit.: 6), la cual constituye aproximadamente el 0,16% del PIB.

En la administración del presidente Santos se estableció la meta de gestionar US\$ 2,200 millones en materia de cooperación internacional, “el acumulado 2011 – 2012 es de 1.123 millones de dólares (51% de la meta del cuatrienio) y al tomar como base el gobierno del presidente Santos, comprendido desde el 8 de Agosto de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2012, la cooperación alcanzó los 1.436 millones de dólares” (Op. Cit.: 7), tal como se presenta en el gráfico 3.5, el porcentaje de cooperación alcanzado hasta el año 2012 durante la gestión del actual gobierno evidencia el trabajo que está realizando para obtener una cooperación más efectiva e integral, cuya política nacional se enfoca a una agenda estratégica en pro de un mayor y mejor aprovechamiento de las oportunidades de cooperación no reembolsable ofrecida por la comunidad internacional, la cual puede ser técnica o financiera.

Gráfico 4.5 Meta en materia de cooperación del gobierno del presidente Santos



**Fuente: SIAOD (Millones de dólares) – APC-Colombia, 2012**

Como se ha mencionado, Colombia es el principal receptor de cooperación en Latinoamérica a través de fuentes bilaterales y/o multilaterales. Según la APC-Colombia (2012), entre el 2011 y 2012, la AOD constituyó el 94% del total de la cooperación en el país, la AOD en 2012 fue de 546,2 millones de dólares, donde la cooperación bilateral representó el 75.6% y las principales fuentes fueron los Estados Unidos (35,7%), Suecia (9,3%), la Unión Europea (6.6%) y Canadá (3.8%), y la cooperación multilateral fue el 24.4% y sus principales fuentes fueron el PNUD (8%), Programa Mundial de Alimentos –PMA– (7.3%) y el BID (2.9%).

La tabla 3.6 refleja los montos de cooperación brindados a Colombia en el año 2012, registrando así las 35 fuentes cooperantes de AOD para la gestión de convenios y proyectos en Colombia. Dicha tabla evidencia que el mayor porcentaje de cooperación se percibe por medio de fuentes bilaterales, destacando como principales donantes los Estados Unidos y la Unión Europea, cada uno orienta su ayuda a diferentes ámbitos o áreas de la estrategia de cooperación colombiana.

En el caso de la Unión Europea, para el período 2014-2017, se ha aprobado el programa de Cooperación con Colombia por un valor de 67 millones de euros, donde el 80% de los recursos se invertirá en desarrollo económico local y apoyo institucional, el 15% en comercio sostenible e inversión, y el 5% apoyo a otras iniciativas, y enfatiza que la cooperación debe prestar especial atención para asegurar la participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas públicas, y fortalecer la capacidad de rendición de cuentas (El Tiempo: 2014).

Tabla 4.6 Ayuda Oficial al Desarrollo, Fuentes bilaterales y multilaterales

<b>MONTO DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO REGISTRADA POR FUENTE DE COOPERACIÓN EN COLOMBIA EN EL 2012</b>		
<b>FUENTE</b>	<b>APORTE USD\$</b>	<b>%</b>
<b>BILATERALES</b>	<b>412.928.018</b>	<b>75,6%</b>
Estados Unidos	195.082.659	35,7%
Suecia	50.557.209	9,3%
Unión Europea	35.886.664	6,6%
Canadá	20.594.492	3,8%
España	19.731.593	3,6%
Alemania	17.774.197	3,3%
Suiza	16.669.921	3,1%
Francia	14.906.349	2,7%
Países Bajos	12.035.914	2,2%
Corea del Sur	8.500.000	1,6%
Japón	7.824.194	1,4%
Bélgica	4.632.499	0,8%
Nueva Zelandia	3.230.000	0,6%

<b>Finlandia</b>	<b>2.839.248</b>	<b>0,5%</b>
<b>Reino Unido</b>	<b>2.255.079</b>	<b>0,4%</b>
<b>Israel</b>	<b>408.000</b>	<b>0,1%</b>
<b>MULTILATERALES</b>	<b>133.268.649</b>	<b>24,4%</b>
<b>Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD</b>	<b>43.923.117</b>	<b>8,0%</b>
<b>PROGRAMA Mundial de Alimentos - PMA</b>	<b>39.770.421</b>	<b>7,3%</b>
<b>Banco Interamericano de Desarrollo - BID</b>	<b>16.110.750</b>	<b>2,9%</b>
<b>de lucha contra tuberculosis, malaria y VIH/SIDA</b>	<b>11.271.656</b>	<b>2,1%</b>
<b>Banco Mundial</b>	<b>8.544.179</b>	<b>1,6%</b>
<b>Banco de Desarrollo de América Latina - CAF</b>	<b>3.772.043</b>	<b>0,7%</b>
<b>Fondo de población de Naciones Unidas - UNFPA</b>	<b>2.834.752</b>	<b>0,5%</b>
<b>Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF</b>	<b>2.260.392</b>	<b>0,4%</b>
<b>Organización Mundial de la Salud</b>	<b>2.090.168</b>	<b>0,4%</b>
<b>OPS/OMS</b>		
<b>Organización Internacional para las</b>	<b>1.407.609</b>	<b>0,3%</b>

<b>Migraciones - OIM</b>		
<b>Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC</b>	<b>484.845</b>	<b>0,1%</b>
<b>Organización de Estados Iberoamericanos - OEI</b>	<b>444.270</b>	<b>0,1%</b>
<b>Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional - UNCRD</b>	<b>167.800</b>	<b>0,03%</b>
<b>Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL</b>	<b>78.000</b>	<b>0,01%</b>
<b>Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO</b>	<b>57.000</b>	<b>0,01%</b>
<b>Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura - FAO</b>	<b>50.000</b>	<b>0,01%</b>
<b>Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA</b>	<b>1.098</b>	<b>0,0002%</b>
<b>Alto Comisionado de las Naciones Unidas</b>	<b>549</b>	<b>0,0001%</b>

<b>para los Refugiados - ACNUR</b>		
<b>TOTAL</b>		<b>546.196.667</b>

Fuente: SIAOD (Millones de dólares) – APC-Colombia, 2012

Cabe destacar que dicha Estrategia constituye la base para la negociación de la cooperación con diferentes actores y fuentes cooperantes, en 2012 “de los 583 millones de dólares que se han firmado en el país, el 99% está alineado a las áreas y componentes de la estrategia” (APC-Colombia, 2012: 14), los cuales refieren a la gobernabilidad (37%), víctimas, reconciliación y derechos humanos (22%), igualdad de oportunidades (14%), crecimiento económico y competitividad (13%), medio ambiente (14%), gestión del riesgo (1%) y no aplica (1%), lo cual muestra la aplicación de la DP para lograr la eficacia de la ayuda.

Colombia está ejerciendo liderazgo permanente en los procesos de negociación con las fuentes de cooperación que recibe y otorga, su condición de país de renta media alta le ha posibilitado la gestión de ofrecimientos de cooperación a otros países a través de la cooperación Sur-Sur o Triangular, para compartir sus propias experiencias y capacidades. Dicha ayuda se orienta a países de América Latina y el Caribe, Asia, África y Europa del Este. De acuerdo al APC-Colombia (2012), el país ha logrado mantener relaciones de cooperación Sur-Sur con 51 países de las regiones mencionadas anteriormente, y ha implementado 11 iniciativas de cooperación Triangular con cooperantes tradicionales, entre ellos Canadá, Estados Unidos, Alemania, México, Corea, Japón, Fondo de Población de las Naciones Unidas.

El buen manejo de la política exterior colombiana conducida en los diferentes gobiernos en los últimos veinte años, se traduce en los resultados del papel sobresaliente del país ante la comunidad internacional, al lograr establecer una política de Estado con base a la relación y proyección de los intereses nacionales

que deseaban tener en sus relaciones internacionales con los diferentes actores del sistema.

Todo esto refleja que Colombia busca posicionarse como un actor internacional relevante, que está desarrollando una política exterior diversificada, cooperativa y no confrontativa, así como la búsqueda de oportunidades para la cooperación, la primacía a las relaciones con Latinoamérica y el Caribe y la superación de tensiones en sus relaciones bilaterales con los países vecinos de la región.

#### **4.1 La cooperación internacional de Colombia hasta los tiempos actuales**

La cooperación Internacional hacia Colombia se ha caracterizado por prestar especial atención a dicho país, quien cuenta con bases institucionales sólidas que permiten desarrollar una dinámica transparente y eficaz. Sin embargo, Colombia ha tenido que enfrentar una serie de retos sociales, políticos y económicos, como lo es la guerra interna contra grupos armados y la lucha contra narcóticos, entre otros.

En el ámbito legal, de acuerdo a las normas vigentes del gobierno en Colombia, se le asigna “al Ministerio de Relaciones Exteriores la función de formular y orientar la política de cooperación internacional, labor que desarrolla a través del Viceministerio de Asuntos Multilaterales y la Dirección de Cooperación Internacional de manera coordinada con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional” (Op. Cit.: 13).

En el desarrollo de la historia política institucional Colombiana, es importante mencionar que en año 1952 fue creado el Consejo de Política Económica, que marcó los primeros pasos en la planeación estatal, se concretó a través de la ley 159 en 1958, con la cual se logró realizar una reforma administrativa que fortaleciera la planeación del gobierno, la creación del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–y el Departamento de Planeación y Servicios Técnicos. Posteriormente, en 1954, “se suscribió con Naciones Unidas un acuerdo para poner en práctica las decisiones referentes a asistencia técnica (...) con el objetivo de favorecer el progreso económico y social y el desarrollo de los pueblos” (Acción Social: 2008, 24).

En el año de 1968, se consagró la planeación gubernamental como norma constitucional, fortaleciendo el Consejo Nacional de Política Económica y Social, –CONPES–, y el Departamento Nacional de Planeación –DNP–. A través del decreto 2996 en diciembre de 1968, se creó en el DNP–, la Unidad de Proyectos

Especiales y Crédito Externo, que tenía como función principal el coordinar el financiamiento externo de los planes de desarrollo y la asistencia externa en Colombia.

La institucionalidad de la cooperación internacional que se forjó en Colombia estaba directamente relacionada con la estructura y organismos internacionales cooperantes, a fin de establecer relación entre los objetivos planteados y los resultados de desarrollo definidos. Por otra parte, desde esa época, el Ministerio de Relaciones Exteriores era la institución encargada de asumir la cooperación y su coordinación, a través de la Dirección de Cooperación Internacional, la cual pertenecía al Viceministerio de Asuntos Multilaterales.

A principios de los años 70, Rafael Vargas Rangel ocupaba el puesto de Jefe de Unidad de Proyectos Especiales y Crédito Externo en la Dirección Nacional de Planeación; según Vargas, la División de Cooperación Técnica colaboró con la revisión y actualización del material y los procedimientos utilizados en su tarea de asesoramiento y orientación a las entidades nacionales, buscando mantener la uniformidad en la identificación de las necesidades y la formulación y elaboración de los proyectos. De igual forma se continuó con la recopilación de todos los acuerdos y Convenios de Cooperación Técnica que el país tenía vigentes para terminar de establecer el marco legal de toda acción inherente a ella.

Como resultado del proceso de descentralización, se logró la autonomía y entrega de mayores responsabilidades a las instituciones, lo que incidió en la capacidad de negociación ante las fuentes cooperantes. Los donantes se encargaron de brindar nuevas modalidades de acción y el país logró combinar el uso de las ayudas técnicas y financieras puestas a su disposición.

En 1974, se creó una “División de Cooperación Técnica” adscrita al despacho del Subjefe del DNP, la cual tenía como principal función “estudiar las necesidades reales de ayuda técnica externa, evaluar las políticas y modalidades de las fuentes de cooperación extranjera y coordinar la elaboración de programas y proyectos de

cooperación externa, las cuales se manejaban en sinergia con las metas de política económica del gobierno y sus planes de desarrollo” (Acción Social: 2008, 25)

Entre 1975 y 1982, Nohra Bateman Durán ocupó la Jefatura de Cooperación Técnica. Durante su gestión se fortaleció la cooperación como un mecanismo de transferencia de tecnología, con el fin de aprovecharlo para que fuera un motor de desarrollo y destinado a coadyuvar las políticas establecidas en los planes de desarrollo. Además, se hizo un gran énfasis a la capacitación del recurso humano, para que Colombia contara con personal altamente calificado una vez finalizara el apoyo de la cooperación y así lograr la continuidad del conocimiento a través de equipos demostrativos para introducir las nuevas tecnologías. A finales de los años 80 mediante el decreto 2410, que reestructuró el DNP, se crearon divisiones encargadas de los temas multilaterales y bilaterales para fortalecer la capacidad operativa en la naciente División Especial de Cooperación Técnica Internacional – DECTI– con funciones de negociación, coordinación y seguimiento en la materia.

Posteriormente entre 1986 y 1988 fue Martha Lasprilla quien lideró la DECTI, según la autora, este momento fue determinante para la cooperación en Colombia, ya que la misma se alineó con el Plan Nacional de Desarrollo, teniendo un claro impacto en el Plan de Economía Social y otros temas como el agropecuario e infraestructura. Entre los principales cooperantes destacan los Países Bajos, el PNUD y Alemania. En el caso de los Países Bajos, se concentró en aportar a la AOD, lo cual permitió que se generaran procesos que han permanecido a lo largo del tiempo y que han permitido los cambios institucionales necesarios.

En el caso del PNUD, su aporte fue vital ya que impulsó un proyecto de fortalecimiento a la Cooperación Técnica Internacional que tuvo como resultados la compilación de cifras de convenios y las bases del sistema de información. Por último, es importante mencionar que durante el gobierno del presidente Barco, se estructuró la nueva relación con Estados Unidos.

Entre 1988 y 1990 fue Martha Bernal quien estuvo en la jefatura de División Especial de Cooperación Técnica Internacional; ella consideraba que la cooperación debía ser un instrumento por medio del cual se lograra el propósito prioritario de desarrollo en el país. Su gestión se caracteriza por el apoyo que el PNUD brindó al país, teniendo como principal consecuencia el nacimiento del Programa Especial de Cooperación para Colombia –PECC–, el cual se logró concretar en 1989 y permitió solicitar cooperación a las distintas fuentes con la finalidad de realizar proyectos con entidades gubernamentales, gremios y la academia. En este mismo año se presentó a la comunidad internacional el Plan Especial de Cooperación para Colombia –PEC–, cuya finalidad primordial era mitigar los efectos de la lucha contra el narcotráfico; dicho plan de cooperación “fue desarrollado durante el gobierno del presidente Gaviria y trajo como resultado un incremento en los niveles de cooperación del 50% anual entre 1990 y 1994” (Acción Social: 2008, 26).

Otro aspecto alcanzado durante este periodo fue la efectividad y el papel de la DECTI en el gobierno Nacional frente a las fuentes internacionales, estableciendo así dos estudios importantes sobre: 1) La Estructura Interna de la División Especial de Cooperación Técnica Internacional y 2) La posibilidad y conveniencia de la constitución de una “Agencia Internacional de Cooperación”. La autora hace énfasis sobre la importancia del trabajo en equipo, el compromiso con el trabajo y el aprovechamiento de la sinergia entre el equipo y asegura que sin esos elementos no se hubiera logrado el resultado esperado.

María Elisa Bernal lideró la DECTI entre 1994 y 1997. El contexto internacional marcaba una fuerte tendencia a apoyar al sector privado, debido a que éste representaba el motor para lograr el desarrollo en los países priorizando los procesos de privatización, reducción de los organismos que conforman el Estado, la globalización, etc.

Para poder iniciar la gestión en la DECTI, el DNP realizó un análisis detallado de la cooperación internacional, es decir utilidades, coincidencia con las prioridades nacionales e impacto en el país. En este contexto la situación de la cooperación internacional reflejaba que durante el periodo de 1982 a 1996, la cooperación bilateral era más significativa que la multilateral. De 1982 a 1992, la cooperación expresada como porcentaje del PIB se incrementó de 0.08% a 0.40%; sin embargo de 1992 a 1996 decrece nuevamente, llegando a representar el 0.08 % del PIB (Acción Social, 2008: 48).

Durante este periodo, Colombia fue clasificada como un país de renta media, por lo cual no era candidato para ser receptor de cooperación para el desarrollo (CEPEI, 2004), por tanto en 1995 se aprobó el primer documento CONPES con lineamientos de política sobre cooperación internacional, refiriendo a “la necesidad de establecer unos órganos que se encarguen de velar por la coordinación nacional de la Cooperación Internacional que reciba y otorgue el país. Propone la creación de una Agencia de Cooperación Internacional adscrita al Departamento Nacional de Planeación” (Morilla, 2008: 20 y 21) Como consecuencia se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional –ACCI–, la cual tenía como objetivo funcionar como un “mecanismo de enlace y coordinación entre las diferentes instituciones de gobierno en los distintos niveles y los cooperantes, tanto bilaterales como multilaterales” (Acción Social, 2008: 51)

Dicho acontecimiento vino a crear un nuevo orden institucional en el país., donde la –ACCI– tenía como finalidad fijar las prioridades para la cooperación internacional en concordancia con el PND y asumir actividades de cooperación horizontal en conjunto con Cancillería. Finalmente, en septiembre de 1996, es aprobada y sancionada la Ley 318, que crea la ACCI adscrita al DNP.

En este mismo momento se remitió el segundo documento CONPES en la materia, titulado “Nuevo Enfoque de la Cooperación Internacional”, que propuso políticas para la consolidación de la cooperación como una herramienta de apoyo

al desarrollo y asegurar la entrada de la ACCI, a fin de revertir la tendencia decreciente de recursos de cooperación.

En 1997, Carmen Lucía Dávila fue quien lideró la División Especial de Cooperación Técnica Internacional en el DNP. De acuerdo a Dávila, en el marco de la cooperación internacional variaba en las regiones del mundo, puesto que en el caso específico de Mozambique, la ayuda internacional representó el 55% de su presupuesto anual, mientras que en el caso particular de Colombia, la incidencia de la cooperación internacional no reembolsable en el presupuesto general, fue nula ya que el país para su funcionamiento no requería de dicha asistencia (Acción Social, 2008). Los fondos de cooperación se utilizaron para participar en la construcción de una acción humanitaria efectiva, para el fortalecimiento local y de las organizaciones de la sociedad civil, la conservación de ecosistemas, protección de los derechos humanos, avance tecnológico y científico, fortalecimiento institucional, entre otros.

Esta gestión se caracteriza por un fuerte esfuerzo institucional que Colombia realizó para poder atraer y ofrecer mayor y mejor cooperación externa en el nuevo escenario de la postguerra fría, puesto que los cooperantes deseaban contribuir al esfuerzo de erradicar la pobreza y fortalecer el Estado de Derecho en los países que lo necesitan.

En dicho contexto, el caso de Colombia era evidentemente diferente, ya que representaba un país de renta media, lo cual lo colocaba lejos de los focos de cooperación, por tanto la gestión de Dávila se centró en desarrollar y establecer los decretos y estatutos de la ACCI, contaba con “en su estructura orgánica con el Consejo Directivo (...) así como con una División Administrativa y Financiera (...) creada con la naturaleza jurídica de establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Nacional de Planeación (...) y tuvo como objeto esencial la coordinación, administración y promoción de la totalidad de cooperación

internacional, técnica y financiera, no reembolsable, que reciba y otorgue el país bajo la modalidad de ayuda oficial para el desarrollo” (Morilla, 2008: 21)

El establecimiento de la ACCI permitió optimizar la efectividad de la ayuda al desarrollo y armonizar el desorden generado por la diversidad de políticas operacionales, procedimientos y prácticas de las agencias donantes. Finalmente con la creación del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional –FOCAL–, se logró legitimizar el papel de Colombia en la dinámica de cooperación internacional.

Posteriormente, entre los años de 1998 y 2002 fue Emilia Ruíz quien se posicionó como directora de la ACCI. Es importante mencionar que Colombia atravesaba por un proceso que definiría su estructura para lograr estabilizar las fuerzas armadas en el país, por lo cual el tema de la paz era de suma importancia en su agenda. Por dicho motivo, en el año 2000, Colombia convoca “a la comunidad internacional para solicitarle su cooperación y apoyo en las iniciativas para la construcción de la paz, en el marco de la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo social” (Acción Social, 2008: 57)

En ese proceso la ACCI jugó un papel fundamental al proporcionar asistencia y participar en la negociación con los donantes, en la definición en las líneas de trabajo frente a los aportes anunciados. Como principal resultado de dicha gestión se logró presentar la propuesta de la conformación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, pretendía generar espacios adicionales de discusión de la política nacional, establecer mecanismos de comunicación entre actores nacionales e internacionales y efectuar un seguimiento y evaluación sobre los resultados de cooperación en el país. Lamentablemente, dicha propuesta solamente quedó como una iniciativa en el Congreso, y no se logró su aprobación en dicha instancia.

En dicho contexto ocurrió un suceso relevante, debido a la decisión del entonces presidente, Andrés Pastrana, quien procedió a cambiar la adscripción de la ACCI al Ministerio de Relaciones Exteriores a través del decreto No. 1320 de 1999,

donde se consideró que la cooperación internacional se concibe como un instrumento básico de la política exterior y se estableció la estrategia de “Diplomacia para la Paz”, que se promovió ante la comunidad internacional a fin de apoyar el proceso de paz que comenzaba con los grupos armados.

Paralelamente Ruíz seguía avanzando en su gestión como directora de la ACCI y presentó el diseño y puesta en marcha del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Proyecto de Cooperación Internacional –SIMEP–, el cual fue funcional para la realización de consultas, seguimiento, monitoreo y evaluación respecto a los proyectos y actividades de cooperación internacional que estaban en proceso de ejecución.

Tras la consolidación del proceso de la cooperación internacional, se logró organizar una estrategia de acercamiento con los países latinoamericanos. Se construyeron alianzas estratégicas entre Agencias de Cooperación del continente para incrementar el impacto de la cooperación técnica horizontal y se fomentó la cooperación triangular, con la finalidad de aprovechar los conocimientos, experiencia y tecnologías que se habían transferido” (Acción Social, 2008: 58 y 59).

En la gestión de Ruiz, uno de los principales obstáculos encontrados fue una deficiencia para implementar de manera eficaz los recursos donados y la necesidad de buscar operadores externos por parte de las entidades públicas, en especial de los internacionales para ejecutar los recursos colombianos, generando costos de intermediación y limitando fortalecer la institucionalidad colombiana.

Desde el gobierno central, Pastrana logró concretar una estrategia integral a fin de consolidar a mediano y largo plazo, las condiciones de reconciliación, paz y desarrollo social, a la cual denominó “Plan Colombia”

El Plan Colombia fue diseñado con cuatro componentes complementarios, que refieren a: 1) Proceso de Negociación Política del Conflicto Armado, 2) Estrategia Antinarcóticos, 3) Recuperación Económica y Social y 4) Fortalecimiento

Institucional y Desarrollo Social. Para éste último Colombia contó con “la asesoría técnica del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– dentro del marco del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz, que se reunió sucesivamente en las denominadas mesas de aportantes realizadas en Madrid y Bogotá en el año 2000 y posteriormente en el año 2001 en Bruselas” (Acción Social, 2008: 27).

En el año 2003 German Bula lideraba la ACCI. Bula relató que a principios de ese mismo año Colombia solicitó a la Comunidad Internacional realizar una conferencia de donantes y la respuesta de Foreign Office fue que existía el riesgo de que tal conferencia no tuviera éxito por falta de apoyo político, por tal motivo Bill Rammel, Viceministro de Relaciones Exteriores del Reino Unido, sugirió llevar a cabo una conferencia para cerrar la brecha entre EEUU y la UE, para ello se contó con el apoyo político del gobierno y la sociedad colombiana, para alcanzar una solución negociada al conflicto que venía padeciendo el país. Como fruto de dicha reunión se obtuvo la obra “Espacios Diplomáticos en Cartagena” que era el brazo político con el cual Colombia se presentó a la Conferencia de Londres.

Un cambio institucional importante que se vivió en Colombia fue la fusión de la ACCI con la Red de Solidaridad Social, la cual actualmente fue denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, creada mediante el decreto 2467 en 2005. El marco normativo refiere que el Presidente de la República es el responsable de guiar la política exterior del país, establecer los lineamientos y las prioridades en la materia; sin embargo, se mantiene la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que tiene las funciones de fijar la política exterior y de cooperación internacional (Acción Social, 2008; Morilla, 2008).

Otro acontecimiento importante ocurrido a raíz de la aparición de Acción Social, fue el surgimiento de la Subdirección de Nuevas Fuentes de Cooperación Internacional a cargo de identificar fuentes cooperantes no oficiales

descentralizadas, privadas, empresariales, de instituciones religiosas, fundaciones y organizaciones no gubernamentales.

En este momento era Sandra Alzate Cifuentes quien dirigía el esfuerzo de la cooperación de Colombia, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional. Entre los principales retos que se le presentaron al inicio de su gestión fue la necesidad de fortalecer el manejo de la información de los flujos de la Ayuda al Desarrollo que recibía y otorgaba el país, por lo cual inauguró el Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo – SIAOD– y posteriormente lanzó oficialmente el primer mapa de cooperación Internacional. Dicha herramienta facilitó el acceso a la información y ha permitido documentar el avance en los desembolsos a nivel de cooperantes.

Por otra parte, se puso en marcha el Sistema Nacional de Cooperación –SNC–, el cual permitió “democratizar la información para facilitar el acceso de los entes territoriales, ONG y las Instituciones Nacionales a la Cooperación Internacional. Dicha herramienta permitió realizar un mecanismo de coordinación y articulación con un evidente liderazgo nacional” (Acción Social, 2008: 66)

También, se logró concretar el Proceso Londres-Cartagena-Bogotá que buscaba fomentar el diálogo entre el gobierno nacional, diversos actores representativos de la sociedad civil y la comunidad internacional, se constituyó como esfuerzo tripartito de diálogo y consulta para discutir la orientación y las prioridades de cooperación internacional para el país. En dicho proceso se abordaron y definieron las estrategias de cooperación internacional del gobierno; una para el período 2004-2006 y otra para el 2007-2010. Los lineamientos de las Estrategias han estado orientados a mejorar la coordinación, alineación y armonización de la cooperación internacional en el país (ACNUR, 2007)

Por último, la autora hace énfasis en la importancia de fomentar la interlocución entre los distintos actores involucrados en el marco del Sistema Nacional de Cooperación ya que asegura que en la medida en que se fortalezcan los actores

en los territorios y se gestiona de manera ordenada la cooperación, se garantizará la sostenibilidad del proyecto

Un logro a mencionar en el ámbito de cooperación, fue la presentación a la comunidad internacional de la Estrategia de Cooperación Internacional, “como un esfuerzo concertado de apropiación de las necesidades de ayuda externa” (Acción Social, 2008: 28) El antecedente a dicha estrategia se da en la Reunión de Londres en el año 2003, cuando el gobierno nacional presentó el documento denominado “Una Coalición Internacional por la paz de Colombia” que sentó las bases para la elaboración de la propuesta. Posteriormente en el año 2005, la Comisión de Seguimiento fue establecida para dar seguimiento a los aspectos de cooperación internacional conformada por entidades del gobierno (Acción Social, Cancillería, Vicepresidencia y DNP, por parte de Gobierno,), cooperantes (la troika más tres embajadas del G-24) y la sociedad civil, quienes hacen el seguimiento necesario a los avances en la concreción de nuevos aportes frente a la estrategia propuesta por el gobierno.

Otro avance importante de la cooperación que se manifiesta en Colombia es la promoción del “Sistema Nacional de Cooperación Internacional” como escenario de articulación de la demanda y el fortalecimiento de los actores nacionales que gestionan ayuda técnica externa, con énfasis en el mejoramiento de la capacidad de los entes territoriales.

Finalmente, en el año 2005, Colombia firmó la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y, en el año 2007, se adhirió a dicha iniciativa. Las expectativas con dicha Declaración se basaron en mejorar la coordinación y efectividad en la dinámica de la cooperación en el caso Colombiano.

## **4.2 Los avances en relación a la incorporación de los principios de la declaración de París en Colombia**

La DP se caracteriza por canalizar sus esfuerzos en obtener la mayor eficacia posible en la dinámica de la cooperación internacional. Con la finalidad de documentar y verificar los avances logrados en cada país miembro, la OECD hizo una evaluación en 2007 y 2010 para determinar si se están cumpliendo los objetivos planteados en los plazos establecidos en dicha declaración suscrita en el año 2005.

En el caso específico de Colombia se debe destacar que “se encuentra entre los ocho países menos dependientes de la ayuda internacional teniendo como donante más importante en términos de cooperación a Estados Unidos, quien aportó un 71% de la ayuda registrada en la encuesta del año 2007” (OECD, 2008: 13-1).

De acuerdo al informe de la OECD (2011), en el año 2010, Colombia recibió en AOD 546 millones de dólares siendo los principales donantes: Estados Unidos, la Unión Europea, España, Países Bajos y Alemania. Para este mismo año Colombia era el principal receptor de cooperación de América Latina, a pesar de ser uno de los países menos dependientes de la ayuda.

En relación a los 5 objetivos planteados en marzo de 2005 en París, existe un avance diferente en cada caso, teniendo mayor complicación el objetivo de alineación debido a los propósitos que se desean alcanzar.

#### **4.2.1 El principio de apropiación**

En el marco de la DP, la apropiación se refiere específicamente a las capacidades de un país para liderar “sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinar los esfuerzos de los diversos actores de desarrollo que trabajan en el país. El indicador número 1 evalúa la calidad operativa de la estrategia de desarrollo del país” (OECD, 2011:4), es decir si la misma es fidedigna, establece prioridades determinadas, estima costos y los refleja en el presupuesto anual.

##### **4.2.1.1 Los avances al año 2007**

Derivado de la Constitución de 1991, Colombia tiene por mandato diseñar e implementar a través del Departamento Nacional de Planeación –DNP– un Plan Nacional de Desarrollo –PND–, el cual para el periodo 2006-2010 se denominó “Estado Comunitario, Desarrollo para Todos” y sus 3 objetivos principales eran: El crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la seguridad democrática. También, contaban con una segunda estrategia denominada “Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010” que articulaba la demanda del gobierno en 3 áreas: Cumplimiento de los ODM, lucha contra las drogas y protección del medio ambiente. Complementariamente, Colombia se apoyó en el “Plan de Implementación de la Declaración de París”, a fin de alcanzar su principal objetivo, que refería lograr la eficacia de la ayuda en la dinámica de la cooperación internacional.

##### **4.2.1.2 Los avances al año 2010**

En términos de apropiación Colombia ha mostrado un avance interesante ya que cuenta con la Estrategia Nacional de Desarrollo –END–, la cual está compuesta por el PDN, instrumento legal a través del cual se definen los objetivos y estrategias de las políticas gubernamentales y se fija el presupuesto. Por otra parte existe la Estrategia Nacional para la Cooperación Internacional –ENCI– quien define las líneas sobre las cuales se orienta la cooperación internacional que recibe el país (OECD, 2011).

Para el año 2010, Colombia logró la coordinación de las metas entre el PND y la ENCI, evidenciando un claro avance producto de que el país tiene y coordina sus propias estrategias de desarrollo. Por otra parte, se logró estrechar el lazo entre la estrategia nacional de desarrollo y las estrategias sub nacionales. Por último, se debe mencionar la existencia de planificación e implementación de gastos a través de un presupuesto anual.

Es importante mencionar que el BM ha determinado una forma de evaluar los avances en cada país, usando “una escala de cinco puntos que se extienden desde A (puntuación máxima) hasta E (puntuación mínima). La meta de la DP es que el 75% de los países socios logren una calificación de A o B antes del año 2010. En el caso de Colombia, la Estrategia Nacional de Desarrollo de Colombia es calificada por el Banco Mundial como “B” (OECD, 2011: 4 y 5).

Respecto al primer objetivo de la DP, el gobierno de Colombia ha fortalecido su institucionalidad, permitiéndole desarrollar y consolidar la capacidad de liderar sus políticas y estrategias vinculadas al desarrollo, lo cual se refleja en el proceso de integración y coordinación para la consecución de los objetivos entre el PND y ENCI, debido a que existe una planificación sobre cómo acciones puntuales hacia los sectores priorizados como son el cumplimiento de los ODM, la seguridad democrática, lucha contra las drogas, la inequidad, entre otros. Este compromiso ha permitido la programación e implementación de proyectos con el apoyo de las fuentes cooperantes bilaterales y/o multilaterales, a través de la existencia y manejo adecuado del presupuesto y los fondos obtenidos de la cooperación.

En conclusión, la aplicación del principio de apropiación evidencia que Colombia ha liderado el proceso de elaboración de planes y estrategias de desarrollo orientadas al crecimiento económico, reducción de la pobreza y la seguridad democrática, a fin de lograr la eficacia de la ayuda internacional. Asimismo, se logró la coordinación de las metas del plan de desarrollo con la estrategia nacional para la cooperación internacional

#### **4.2.2 El principio de alineación**

En el caso de alineación los países se comprometen a basar su apoyo en las estrategias de desarrollo nacional de los socios, vincular el financiamiento con un marco único de condiciones para evitar el apoyo condicionado, utilizar las instituciones y los sistemas nacionales para evitar la duplicidad de esfuerzos e implementar marcos de evaluación de desempeño para crear sistemas confiables (OECD, 2008).

Para medir el progreso de estas metas se contemplan 7 indicadores que permitirán reflejar el avance en este propósito. En concreto se pretende determinar la fiabilidad de los sistemas nacionales en relación a las finanzas públicas, verificar si los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales, determinar el porcentaje de programas orientados a contribuir con las estrategias de desarrollo nacional, utilizar los sistemas nacionales de finanzas públicas, determinar el porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales y determinar el porcentaje de ayuda brindada de forma desligada.

##### **4.2.2.1 Los avances al año 2007**

En el caso de Colombia, los avances que se han reflejado son incipientes debido al “escaso uso de los sistemas nacionales, el débil realismo presupuestario y la poca predictibilidad en consecuencia de la ausencia de un registro nacional que pueda reflejar los desembolsos de la ayuda más allá del control que mantienen el gobierno colombiano sobre estos flujos a partir de los convenios bilaterales suscritos” (OECD, 2008: 13-3).

En el caso de la existencia de sistemas nacionales fiables en los países socios (2do indicador), el BM es el encargado de realizar la valoración de este indicador a través de la Evaluación de las Políticas e Instituciones nacionales, por lo que se basa en 4 indicadores: presupuesto completo y fidedigno vinculado a las prioridades en materia de políticas, un sistema eficaz de gestión de las finanzas

para asegurar que el presupuesto se está implementando según lo previsto, informes fiscales oportunos y arreglos eficaces para el seguimiento.

Debido a que Colombia no pertenece a los países seleccionados por la Asociación Internacional de Fomento –AIF–, solamente se cuenta con los datos brindados por la Gestión de las Finanzas Públicas colombiana, la cual indica que es “la Contaduría General de la Nación la encargada de realizar la contabilidad financiera de todas las entidades públicas, mientras que la Contraloría General de la República se responsabiliza de las auditorías nacionales; complementario a esto, Colombia cuenta con un Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) (...) que pretende integrar los procesos presupuestarios, contables y de tesorería para facilitar el acceso a información estandarizada, oportuna y fiable de las finanzas públicas” (Op. Cit.: 13-3). Paralelamente, existe el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas, el cual observa y evalúa todo el ciclo de los proyectos de inversión pública.

En términos de Gestión de Finanzas Públicas se ha visto un avance, sin embargo se encuentra limitado por las fuentes de información que requiere mayor consolidación. Por otra parte, existe un indicador que pretende evaluar la fiabilidad de los sistemas nacionales de aprovisionamientos, el cual representa un aspecto importante para lograr la alineación de la ayuda internacional con las estrategias nacionales de desarrollo. En el caso Colombiano se constituyó una Comisión Intersectorial de Contratación Pública en 2004, se aprobó una reforma del Estatuto General de Contratación Pública en 2007 y un decreto reglamentario a principios de 2008 crean nuevas bases para obtener un sistema nacional de aprovisionamiento transparente y eficiente.

El siguiente indicador mide el porcentaje de los flujos de ayuda para el sector gubernamental reflejados en el presupuesto nacional, que muestra poco avance producto de que Colombia carece de canales y procedimientos adecuados para llevar a cabo dicho fin, por lo que el desafío se presenta en torno a que el gobierno

de Colombia debe determinar un sistema detallado y consolidado para notificar tempranamente los desembolsos previstos, mientras que los procedimientos financieros de los cooperantes deberán ajustarse y así informar oportunamente sus previsiones. El indicador 4 de la DP pretende medir el porcentaje de la ayuda utilizada en la construcción de capacidades, por medio de programas coordinados de manera coherente con las estrategias nacionales de desarrollo.

De acuerdo al informe de la OECD (2008), en el caso de Colombia un 41% de la cooperación técnica estuvo coordinada con los programas nacionales, lo cual muestra un avance positivo. El reto planteado para el 2010, es tener un mayor control de las autoridades nacionales sobre la asistencia técnica y mejorar la coordinación entre los donantes activos.

El indicador 5 de la DP mide si los países donantes están utilizando los sistemas nacionales de aprovisionamiento y Gestión de Finanzas Públicas –GFP– por lo cual evalúan 3 componentes importantes: ejecución de presupuesto, informes financieros y auditoría. En el caso de Colombia, solamente un “9% de la ayuda total se canalizó a través de los GFP (...) únicamente dos donantes integraron su ayuda en los tres componentes y 15 de los 21 donantes no utilizaron ningún componente” (OECD, 2008: 13-7). Debido a los resultados se debe realizar una evaluación sobre los sistemas de GFP colombianos para determinar las razones por las cuales los donantes insisten en utilizar sus propios mecanismos de gestión financiera.

El indicador 7 de la DP mide el porcentaje de desembolso de ayuda, liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales de forma oportuna. En el contexto colombiano, dicha predictibilidad es casi nula debido a que los desembolsos no se registraron en las cuentas nacionales, como consecuencia de que no existe un registro específico de la Contaduría General colombiana que capte la ayuda oficial, por lo que el gobierno colombiano pretende mejorar el registro de los desembolsos a través del sistema contable del país. El

reto se encuentra en lograr registrar las inversiones que se hagan en el país “para poder alcanzar una elevada predictibilidad combinada” (Op. Cit.: 13-9), y así los donantes puedan responder con una comunicación precisa de sus previsiones.

El indicador 8 de la DP mide la cantidad de ayuda bilateral desligada, lo cual favorece a la eficacia de la ayuda ya que mejora la adaptación de la misma a las prioridades nacionales y reduce costes de transacción. En Colombia, en el año 2006 el 52% de la ayuda se dio de forma desligada, siendo la media un 75%, lo cual representa un reto para el país (OECD, 2008).

#### **4.2.2.2 Los avances al año 2010**

En términos de alineación para el año 2010 los avances alcanzados en Colombia se evidencian en “la alineación de fondos con prioridades nacionales, asistencia técnica coordinada, registro y previsión de la ayuda. (...) requieren más atención el uso de los sistemas de Gestión Financiera Pública y la ayuda desligada” (OECD, 2011: 5). También, es importante mencionar la consolidación de la información financiera de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación.

El indicador 2 de la DP evalúa si los Sistemas de Gestión Financiera Pública – GFP– se adaptan a las buenas prácticas generalmente aceptadas internacionalmente. Su evaluación se basa en la puntuación de la calidad de los sistemas de GFP realizados por el BM la cual se categoriza del 1, siendo el más bajo, al 6, puntuación máxima. Para lograr puntuación 6, el país debe contar con “un presupuesto completo y verosímil relacionado con las prioridades políticas, contar con sistemas eficaces de gestión financiera para garantizar que el presupuesto se ejecute según lo previsto de una manera controlada y previsible y también se debe contar con informes fiscales y contabilidad en tiempo preciso” (Op. Cit.: 5 y 6).

En relación a dicha encuesta Colombia no fue evaluada, pese a ello ha avanzado puesto que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha colaborado con las entidades nacionales y al DNP, apoyando la gestión financiera por medio del

Sistema Integrado de Información Financiera –SIFF– y el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas –SUIFP– respectivamente.

En referencia al indicador 2b, el cual mide la cantidad de programas instaurados de reformas para conseguir que los países cumplan con las buenas prácticas aceptadas, se han generado avances en Colombia, ya que en el año 2007 se efectuaron modificaciones al Estatuto General de Contrataciones de la Administración Pública –EGCA–, enfocadas en la eficacia y transparencia, y la actualización de normativas existentes a estándares internacionales. Dentro del marco institucional se propició la creación de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, la cual estaba integrada por el Presidente, Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director del DNP.

Por otra parte, se trabajó en “la creación de una instancia rectora en Contratación Pública, que asuma de manera permanente la formulación de las Políticas Públicas, que orienten la adquisición de bienes, obras y servicios del Estado; el fortalecimiento de capacidades; la administración de los sistemas relacionados con la contratación y la construcción de los lineamientos para alcanzar la eficiencia en la gestión contractual” (Op. Cit.: 6).

El indicador 3 de la DP mide el porcentaje de ayuda desembolsada por los donantes que se refleja en el presupuesto de los países socios. Este indicador mide el nivel de alineación de los donantes con las prioridades nacionales y por otra parte cómo se refleja en el presupuesto de los países socios. Según el informe de la OECD (2011), en Colombia para el año 2010, se alcanzó un registro en el presupuesto del 80% de la ayuda destinada al sector gubernamental, lo cual muestra un gran avance, ya que para el año 2007 la ayuda registrada se encontraba en un 22%.

El indicador 4 de la DP busca determinar que la cooperación técnica de los donantes se efectúe de acuerdo al modelo de desarrollo de capacidades promovido por el país socio. Para alcanzarlo, se calcula el grado de alineación

entre la cooperación técnica y las necesidades del socio en el desarrollo de capacidades y estrategias. Para el año 2010, se tenía como objetivo fortalecer las capacidades y a la vez, responder a las necesidades de los países socios. Con relación a Colombia, se ha logrado un gran avance, ya que “el 90% de la cooperación técnica coordinada con los programas nacionales del país, se han desarrollado bajo este lineamiento mientras que en el año 2007 el porcentaje era del 41%” (OECD, 2008: 9)

El indicador 5 de la DP mide el porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan los sistemas nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de Finanzas Públicas en los países socios, que por una parte cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas, o bien, tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo (DP: 2005).

De acuerdo al informe de la OECD, para Colombia en el año 2010, solamente el 7% de la AOD utilizó los sistemas de GFP, disminuyendo 2 puntos porcentuales respecto al 2007, lo cual se debe a que los principales donantes se niegan a utilizar los sistemas nacionales, ya que le exigen a Colombia informes financieros y procedimientos de auditoría, los cuales son diferentes a los del sistema nacional lo cual impide una coordinación entre las partes. Por otra parte, es importante mencionar que “en el 2010 solo el 4% de los fondos de la AOD utilizó el sistema público de adquisiciones de Colombia, no habiendo variación con respecto al 2007. De los 21 donantes, solamente 8 hicieron adquisiciones a través del sistema público” (2011: 11), lo cual refleja poco avance y una baja alineación en el uso de los sistemas de Gestión Financiera Pública.

El indicador 6 de la DP mide el número de Unidades de Ejecución de Proyectos – UEP– paralelas, existentes en los países socios. En el caso colombiano, el número de UEP aumentó de 38 en el año 2007 a 48 para el año 2010, estas son creadas para cumplir con los diferentes procedimientos y normas de contratación del cooperante. Además, existen cooperantes que fundan empresas operadoras

para la ejecución de sus proyectos, las cuales retienen un costo de administración elevado y no son considerados como UEPs.

El indicador 7 examina la previsibilidad de la ayuda al sector público con base a los desembolsos previstos registrados por los gobiernos y lo efectivamente desembolsado. El objetivo fijado para el año 2010 era reducir a la mitad la proporción de la ayuda no desembolsada dentro del ejercicio fiscal para el que fue programado. El indicador tiene como finalidad de mejorar la previsibilidad de los desembolsos reales y determinar de qué forma éstos se están registrando en los sistemas.

En Colombia se registró “en el presupuesto el 86% de la ayuda entregada al gobierno, siendo un logro importante en términos de transparencia y eficiencia. Para ello, Colombia cuenta con el Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD), el cual es utilizado como una herramienta que le permite al gobierno visibilizar la cooperación internacional” (OECD, 2011: 9), la cual se refuerza con la información oportuna y precisa reportada por los cooperantes, sobre todo a los aportes que se prevén realizar en el mediano y largo plazo.

El indicador 8 de la DP mide el porcentaje de ayuda desligada por parte de los cooperantes a los países socios. En este sentido hubo un retroceso en Colombia, ya que entre el 2005 y 2007, el 60% de la cooperación fue desligada, mientras que para el año 2009 solamente el 47% se brindó como ayuda no condicionada. Esto es totalmente perjudicial para la dinámica de la cooperación ya que fija restricciones sobre los proveedores de bienes y servicios, favoreciendo al país donante o bien, a un grupo limitado de países (OECD, 2011).

En relación a lo anterior sobre la aplicación del segundo principio de la DP, para Colombia es transcendental lograr aumentar la alineación de los flujos de la cooperación con los sistemas nacionales, lo cual requiere la atención y participación del gobierno colombiano como las fuentes cooperantes, a efecto de

utilizar las instituciones y los sistemas nacionales adecuados para la canalización de la ayuda y evaluar su desempeño.

En ese sentido, el gobierno nacional ha conseguido consolidar la información financiera de las entidades que conforman el presupuesto general de la nación, y al mismo tiempo ha alcanzado la meta de registro de los fondos de cooperación en el presupuesto y en la última década los montos de cooperación se han incrementado considerablemente. Colombia debe seguir trabajando para implementar eficazmente el uso de los sistemas nacionales GFP, renegociar tratados o acuerdo con los cooperantes, con el fin de que los proyectos se implementen por medio de los canales Estatales correspondientes y evitar la duplicidad de esfuerzos.

Su aplicación evidencia que Colombia ha implementado sistemas nacionales vinculados a las finanzas públicas para obtener información fiable, verificar que los flujos de ayuda estén alineados con las prioridades nacionales y también que los porcentajes de ayuda estén enfocados a contribuir con las estrategias nacionales.

### **4.2.3 El principio de armonización**

La estrategia de armonización busca aumentar la eficacia de la ayuda al determinar si los países están utilizando disposiciones y procedimientos comunes a través de enfoques programáticos en conjunto. Para conseguirlo se debe cumplir con algunos criterios; por ejemplo: lograr el liderazgo del país socio, utilizar un programa completo, implementar un marco presupuestario y un proceso formal claro para la coordinación y armonización de los donantes y utilizar los sistemas nacionales.

#### **4.2.3.1 Los avances al año 2007**

De acuerdo al informe de la OECD (2008), en Colombia para el año 2007, solamente un 16% de la ayuda oficial utilizó un Enfoque Pragmático, lo cual se debe a que la comunidad donante no ha integrado sus aportes en los marcos presupuestarios y en los sistemas nacionales. Por tanto, es importante que se trabaje en los fondos canastas y enfoques sectoriales, buscando siempre aportar ayuda con base a las prioridades del gobierno colombiano.

El indicador 10 de la DP mide la cantidad de análisis comunes que se han ejecutado mediante misiones coordinadas. Para Colombia el resultado es muy bueno ya que lograron un 48% del total de misiones conjuntas; este resultado se debe a la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, la cual facilita la coordinación de las misiones de campo de forma descentralizada a través de Comités Departamentales de Cooperación Internacional. Por otra parte, un 59% de los análisis se está realizando de forma conjunta lo cual se debe a la creación de espacio por parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que ha favorecido al proceso (OECD, 2008).

#### **4.2.3.2 Los avances al año 2010**

El indicador 9 de la DP evalúa en qué grado los donantes trabajan conjuntamente con organizaciones y gobiernos asociados, midiendo qué porcentaje sobre el total de la ayuda, se ejecuta con Enfoque basado en Programas. En Colombia se implementaron “8 ejercicios de coordinación temática (...) con el propósito de

mejorar la coherencia y armonización de la cooperación internacional en los ámbitos políticos, técnicos, de planificación y ejecución financiera, para implementar iniciativas presentadas por el gobierno” (OECD, 2011: 15). Sin embargo, la OECD (2011) indica que solamente un 13% de la ayuda oficial desembolsada en el 2010 utilizó el EP, el 2% menos con respecto al 2007, siendo la meta proyecta un 66%. Dicha problemática se presenta debido a que los cooperantes no responden a los esquemas establecidos, siendo la principal consecuencia una multiplicidad de procedimientos por donante que no logran unificar procedimientos.

Otro aspecto importante manifestado por los países socios, es la lista de requerimientos que exige cada donante con el que tiene relaciones de cooperación, representando gastos de recursos y personal que lamentablemente no poseen, por tanto, “la meta para el 2010 es realizar el 40% de las misiones de forma conjunta” (Op. Cit.: 14).

A nivel de gobierno en Colombia, existe el Sistema Nacional de Cooperación Internacional que simboliza un innovador modelo de gestión para la cooperación y a la vez permite coordinar de mejor forma la descentralización en la gestión, la demanda, un mayor y mejor flujo de información para la toma de decisiones y el fortalecimiento del recurso humano; sin embargo, se reportó que en el caso de Colombia solamente el 26% de las misiones se llevan a cabo de forma conjunta con los donantes.

Otro aspecto que evalúa la DP es verificar si los países están realizando el trabajo analítico de forma conjunta, para ello deben contar con ejercicios de análisis y asesoramiento a fin de reforzar el diálogo político, desarrollar y llevar a cabo estrategias comunes. El informe de la OECD (2011), relata que la meta para el año 2010 era lograr que el 66% del trabajo se realizara de forma conjunta. En Colombia el 42% de dicha labor se realizó conjuntamente entre cooperantes y

países socios, teniendo un descenso en relación al año 2007 que había logrado un 44%.

La aplicación del tercer principio de la DP evidencia que para aumentar la eficacia de la ayuda hacia Colombia, el gobierno debe realizar un proceso de negociación para la incorporación de un enfoque programático por parte de los donantes, a efecto de reducir la multiplicidad de formatos y procedimientos en la ejecución de la ayuda, debido a que no existe la unificación de los mismos, siendo necesario el trabajo coordinado y analítico para mejorar la gestión de la cooperación.

Por otra parte, el SNCI constituye un esfuerzo del gobierno por implementar un modelo novedoso para la gestión de la ayuda, por lo que debe continuar trabajando para la consolidación de dicho sistema y el desarrollo de misiones conjuntas para la toma de decisiones en los proyectos vinculados a la cooperación.

De hecho, se evidenció el esfuerzo entre los cooperantes y Colombia para trabajar de manera conjunta, para facilitar la coordinación de las acciones de la cooperación internacional, y así mejorar la coherencia y armonización de la misma a nivel político, técnico, de planificación y presupuestaria.

#### **4.2.4 El principio de gestión orientada a resultados**

En el marco de la DP se pretende que tanto los países donantes como los socios trabajen de forma conjunta con la finalidad de obtener el resultado planteado. Dicho objetivo se logra al administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas al resultado esperado. Para su consecución se evaluará la existencia de marcos de evaluación del desempeño, a fin de medir el progreso obtenido en las estrategias de desarrollo y los programas sectoriales (DP, 2005).

##### **4.2.4.1 Los avances al año 2007**

El indicador 11 de la DP, es el encargado de medir el trabajo en conjunto, por medio del “establecimiento de sistemas rentables de informes centrado en resultados y de evaluación por el país” (OECD, 2008: 13-13).

El gobierno colombiano cuenta con un Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública –SINERGIA–, el cual hace una rendición de cuentas sobre los avances que se obtienen en el PND, informando de esta forma a la ciudadanía sobre los mismos; sus metas se integran en el Sistema de Seguimiento a las Metas del Gobierno –SIGOB– el cual es un mecanismo de seguimiento y evaluación interinstitucional.

Como se puede observar, Colombia ha avanzado en este indicador al realizar un esfuerzo por integrar la información y así verificar el progreso que se han obtenido del trabajo, tanto de los donantes como los países socios; además de cumplir con el requerimiento de tener marcos de evaluación que midan el desempeño y progreso obtenido en la dinámica de la cooperación internacional.

##### **4.2.4.2 Los avances al año 2010**

La DP persigue como uno de sus objetivos principales, para lograr el avance en la cooperación internacional, establecer marcos de evaluación de desempeño que sean utilizados por los países donantes con la finalidad de obtener mayor eficacia en la dinámica de la cooperación.

Por tal motivo, “la meta para el año 2010 es reducir en un tercio el porcentaje de países que no tiene marcos de evaluación de desempeño (...) el Banco Mundial ha calificado la calidad de los mismos con una puntuación de A (máximo) a E (mínimo)” (OECD, 2011: 17). En dicha evaluación Colombia fue calificada con una puntuación de B, debido a que cuenta con un marco de monitoreo y evaluación alineado a la implementación de su END, en la cual se identifican responsabilidades institucionales claramente definidas y estructura de coordinación.

Para alcanzar el cuarto principio de la DP es evidente que el gobierno colombiano se encuentra comprometido a trabajar conjuntamente con los donantes para obtener los resultados planteados a través de una buena administración de los recursos y mejorar la toma de decisiones, por lo cual están poniendo en práctica un marco de evaluación del desempeño que les permita medir el avance en las estrategias de desarrollo conforme a las prioridades nacionales, tal es el caso del Plan de Implementación de la DP y los sistemas nacionales de base de datos de la cooperación internacional, a efecto de visualizar las gestiones de la cooperación internacional, la rendición de cuentas e informar a la sociedad colombiana respecto a las acciones en materia de cooperación que se han llevado a cabo.

Como resultado de la aplicación de este principio, el gobierno colombiano se enfocó en establecer e implementar un sistema nacional para la evaluación de resultados de la gestión pública, lo cual generó un marco de monitoreo y valoración alineado a la puesta en marcha de la END. El sistema permitió que se identificaran las responsabilidades institucionales claramente definidas y la estructura de cooperación entre las partes.

#### **4.2.5 El principio de mutua responsabilidad**

Tanto los países socios como los donantes están comprometidos a evidenciar los avances que se han obtenido a raíz de la firma de la DP, por lo que la estrategia de Mutua Responsabilidad pretende identificar si existen mecanismos de evaluación conjunta, los cuales muestren el progreso sobre la eficacia de la ayuda (DP, 2005).

##### **4.2.5.1 Los avances al año 2007**

El indicador 12 de la DP mide el número de países socios que evalúan sus progresos mutuos, poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda, incluyendo aquellos mencionados en la Declaración.

Se puede mencionar que Colombia cuenta con los mecanismos de responsabilidad mutua establecidos por el Proceso Londres-Cartagena-Bogotá – PLCB–, el cual ofrece orientación en materia de coordinación, alineamiento y apropiación que deberá abarcar el conjunto de los compromisos de la eficacia de la ayuda haciendo énfasis en la responsabilidad mutua del impacto (OECD, 2008).

##### **4.2.5.2 Los avances al año 2010**

En la dinámica de la cooperación es importante identificar los avances obtenidos, por lo que se debe cumplir con una serie de requisitos para poder documentar la misma, estos son: la existencia de una política sobre ayuda; la definición de metas específicas de eficacia de la ayuda a nivel de país y la evaluación sobre dichas metas.

Colombia ha avanzado en dicho aspecto producto de una alianza con Inglaterra, mejor conocida como el PLCB, que ha permitido profundizar el diálogo entre el gobierno y la comunidad Internacional, que ha permitido constituir una estrategia participativa y permitiendo una mejor comprensión de la realidad nacional, lo cual facilita diseñar políticas públicas coherentes a la realidad de la cooperación tanto en el marco nacional como internacional. Otro aspecto relevante es que “Colombia aplicó en 2011 la Encuesta del Foro de Cooperación al Desarrollo sobre mutua

responsabilidad que complementa la información relativa a este indicador” (OECD, 2011: 18).

Para la implementación del quinto principio de la DP, que pretende identificar la existencia de mecanismos de evaluación conjunta, en el caso colombiano, se creó y puso en marcha el PLCB, con la finalidad de ampliar el impacto del diálogo entre los actores involucrados en la gestión de la cooperación, como lo es el gobierno, los donantes y la sociedad civil.

Consecuente, esto contribuyó al abordaje de la agenda nacional para encontrar soluciones conjuntas a los problemas que afectan el desarrollo de Colombia, todo vinculado al conjunto de los compromisos de la eficacia de la ayuda. Por lo que se generó un proceso participativo para el entendimiento de la realidad nacional y la elaboración de políticas públicas que respondieran a intereses nacionales.

Es así como se logró establecer un mecanismo de mutua responsabilidad, que permitió fortalecer el diálogo entre el gobierno y la comunidad internacional. Las partes trabajaron de manera incluyente para elaborar una estrategia sobre la gestión de la cooperación, tomando en consideración una mejor comprensión sobre la realidad nacional, a fin de incidir en el diseño de políticas públicas acordes a la misma y determinar el progreso sobre la eficacia de la ayuda.

## **5 ANÁLISIS SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS EN COLOMBIA**

Las relaciones internacionales son una disciplina que enfocan su objeto de estudio respecto a la forma en qué los países interactúan entre sí y logran subsistir en un sistema anárquico, caracterizado por desarrollar relaciones de poder antagónica, en las cuales los países con mayores recursos logran administrar la política de los países subdesarrollados a través de organismos internacionales multilaterales, como lo son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes apoyados por las principales potencias administran políticas económicas que configuran estructuras determinadas para favorecer los intereses económicos, sociales, culturales y políticos más convenientes para los países desarrollados.

Estas interacciones configuran el comportamiento de los actores en el sistema internacional, tanto de los países desarrollados como el de los subdesarrollados, se percibe las cuotas de poder como resultado de la influencia en las acciones o decisiones respecto a los otros actores en el ámbito sociopolítico y económico, por lo que se mantiene una jerarquización en el sistema.

Los intereses políticos o económicos dictaminan la dirección en la cual se desarrollan las relaciones internacionales en el sistema internacional, según sean las exigencias coyunturales en cada momento histórico determinado. Por tanto se puede visualizar la dinámica y la interacción de los países en el contexto internacional, la cual tiene dos posibles alternativas: 1) Impulsar políticas de cooperación para disfrazar el interés económico real de dominación por parte de las potencias mundiales, y 2) Formar alianzas entre las potencias y países de renta media para mantener el status quo.

En el primer caso, la principal estrategia para maniobrar y tener una incidencia real en las decisiones de países “supuestamente soberanos”, se garantiza el poder sobre los países en vías de desarrollo a través de la deuda externa, ya que usualmente se brindan préstamos a los mismos para que logren cumplir con las responsabilidades que determinado año fiscal les exige; sin embargo, las estructuras institucionales de los países subdesarrollados están totalmente deterioradas, invadidas por el cáncer de la corrupción y la impunidad, por lo cual dichas inyecciones monetarias brindadas por medio de préstamos, solamente logran endeudar más a los países en vías de desarrollo, teniendo como principal consecuencia la pobreza e inequidad en las sociedades subdesarrolladas.

Toda esta estrategia política se realiza para tener un control real sobre los sistemas políticos de los países pobres y lograr así maniobrar, con base a los intereses individuales de los países desarrollados, quienes tienen una lucha constante entre sí para aumentar sus cuotas de poder en el sistema internacional y mantener sus zonas de influencia. Es así como a través de los compromisos económicos adquiridos y los conflictos caóticos internos, los países del tercer mundo no logran el tan añorado desarrollo sostenible.

Esta realidad muestra que el poder de los actores configura la estructura de dicho sistema, marcando el comportamiento y reglas entre ellos para mantener el equilibrio. Se vislumbra una disparidad de poder en las interacciones porque los países desarrollados ejercen su influencia para que las políticas de los países del tercer mundo se alineen a sus intereses o los promovidos por los organismos internacionales, a fin de afrontar conjuntamente los problemas globales.

Robert Kiyosaki en su libro “El cuadrante del flujo del dinero” hace referencia sobre la forma en la cual se puede conquistar a un país, es decir a través de la espada o a través de la deuda. En la historia, existen muchos ejemplos de sometimiento social hacia diversos países a través de la guerra; sin embargo, en pleno siglo

XXI, en un sistema interdependiente, la guerra es la última alternativa, debido a al marco existente de los derechos humanos y la infinidad de acuerdos internacionales firmados por decenas de países que se comprometen a no violentar la dignidad de la persona. Pese a ello, en el escenario económico las cartas se juegan de forma diferente, ya que los países desarrollados manifiestan un “interés” por lograr reducir los índices de pobreza, lograr la eficacia en la dinámica de la cooperación, reducir los índices de desnutrición y lograr en conjunto una serie de compromisos sociales que se discuten Foros de Alto Nivel, en los cuales los principales puntos de agenda giran alrededor de la incógnita sobre cómo lograr un desarrollo sostenible en los países del tercer mundo y, generalmente, concluyen fijándose metas irreales e inalcanzables, a esto se le suma la incapacidad institucional, la falta de presencia del Estado y las estructura dañadas existentes en los países menos desarrollados.

Es así como se disfraza la política externa de las potencias mundiales, en las cuales se desean proyectar un interés genuino por ayudar a los países pobres, teniendo como resultado concreto en el desarrollo de la historia varias experiencias que le han ido robando credibilidad a éstas políticas de cooperación internacional. Estos procesos de participación entre los Estados son una muestra de la competencia constante y la autoayuda regula el sistema, y la cooperación representa un instrumento de política poder que marca relaciones verticales entre el Norte desarrollado y el Sur dependiente.

En el segundo caso, los países desarrollados buscan formar alianzas entre las potencias y países de renta media para mantener el status quo. Existen varios ejemplos en la historia política mundial, en los cuales los países desarrollados son quienes han necesitado de las “bondades” que ofrece la cooperación internacional. Muestra de esto fue la iniciativa del Plan Marshall liderada por Estados Unidos para recuperar las estructuras económicas y políticas de Europa Occidental después de los desastres de la Segunda Guerra Mundial en el viejo continente. Dicho plan fue motivado principalmente por el temor de Estados

Unidos de reducir sus exportaciones a Europa, lo cual hubiera impactado directamente en su economía. Por otra parte, el mundo se estaba configurando hacia uno bipolar con los inicios de la guerra fría, por lo cual el país Norteamericano necesitaba cimentar las estructuras del paradigma capitalista en Europa Occidental. Bajo esta visión, Estados Unidos hizo un préstamo de 13 mil millones de dólares para lograr la reconstrucción de Europa Occidental los cuales fueron utilizados para comprar materia prima y reconstruir la capacidad productiva de dicho continente (UNICAN, 2010:4).

Las guerras mundiales y la Guerra Fría tuvieron implicaciones sociopolíticas y económicas en todos los continentes, y conllevaron al desarrollo de conflictos económicos, políticos e ideológicos que marcaron la historia de la segunda mitad del siglo XX, algunos de ellos persisten en la actualidad como el conflicto armado interno en Colombia. El resultado de las interacciones originadas por los actores del sistema refleja que en determinados momentos históricos se han caracterizado por ser conflictivas o cooperativas, es así que las potencias han buscado la forma de legitimar sus intereses nacionales a través de su política exterior y la conformación de zonas de influencia.

En América, la influencia e intervención estadounidense se dio por medio del apoyo político y económico para la instauración de gobiernos militares en países de Centroamérica y Sudamérica, algunos de ellos se convirtieron en dictaduras, con el objeto de contrarrestar los procesos revolucionarios de corte socialista o comunista.

En ese contexto del mundo bipolar, se suscita el conflicto armado colombiano producto de la debilidad del Estado, la desigualdad social desde mediados del siglo XX, el conflicto por la posesión de la tierra y la persecución de colombianos a causa de su ideología u orientación política. Además, en el país permanecían guerrillas comunistas y la existencia de redes de narcotráfico que han permeada el Estado y la sociedad.

Por consiguiente, el comportamiento estaba condicionado a la estructura del sistema internacional, caracterizada por la bipolaridad, a fin de preservar los propios intereses y la fuerza es un medio para concretarlos, por lo que se genera conflicto entre las partes.

A partir de la década de los años 60, la comunidad internacional ha promovido iniciativas para apoyar el desarrollo en diferentes países a través de la cooperación internacional. Un estudio económico de suma importancia en el desarrollo de la cooperación internacional fue el denominado Informe Pearson, el cual pretendía dar una luz en el camino y desarrollo de la cooperación internacional. Como parte del análisis realizado por Pearson, el autor hace mención sobre las condiciones de vida de la mayor parte de las regiones en vías de desarrollo, las cuales eran inferiores a las que prevalecían en Europa antes de la Revolución Industrial. Dicha conclusión hizo alusión a los bajos resultados de la dinámica de cooperación, evidenciándose una política de poder por parte de los donantes y acentuándose la relación vertical entre los países del Norte y del Sur, en un contexto en que se impulsaban prácticas neoliberales desenfrenadas que conducían a los países en vías de desarrollo al endeudamiento y pobreza aguda.

Entre las principales finalidades que perseguía el informe Pearson, era brindar herramientas para aumentar la eficacia de la ayuda en la dinámica de la cooperación, con base al conocimiento de la realidad y necesidad de los países socios para poder invertir de forma acertada los recursos provenientes de la cooperación internacional, por lo cual concluyó en 3 aspectos que hasta la fecha son un común denominador en los países en vías de desarrollo: 1) La falta de experiencia en la aplicación de políticas acertadas para el fomento del desarrollo, tanto cultural como económico; 2) La falta de interés en variables como educación, distribución fiscal equitativa, servicios básicos de salud adecuados, los cuales son determinantes para lograr un desarrollo sostenible; y 3) Los países desarrollados se limitaron a brindar asistencia técnica a los países del tercer mundo, más nunca

se preocuparon de la aplicación de los conocimientos y la estructura institucional que se requería para ejecutar de forma óptimas los proyectos sugeridos.

En la línea de brindar herramientas para lograr el desarrollo en los países del tercer mundo se han manifestado varias iniciativas con intentos fallidos. Por ejemplo, el Banco Mundial realizó a través del Departamento de Evaluación de Operaciones, un diagnóstico sobre el funcionamiento y la experiencia del mismo en materia de coordinación de la ayuda al desarrollo. La manifestación de estas iniciativas expresa la promoción y generación de una mayor demanda de cooperación para atender problemáticas puntuales, para lograr una armonía de los intereses y su complementariedad.

Consecuentemente se creó el Marco de Desarrollo Integral basado en el supuesto que entre mayor colaboración exista entre los países donantes y los países socios, así como cooperantes multilaterales, mayor será la coordinación de la ayuda. En este caso el sistema internacional se concibe una participación de los actores Estatales y no estatales bajo un marco normativo que fomenta la coordinación y la cooperación entre ellos en el proceso. Por tanto, “este vínculo surge de la necesidad, presente en toda actividad de colaboración, de que todas las partes formulen conjuntamente y acuerden sus objetivos, así como la responsabilidad que le cabe a cada una de ellas en la consecución de las metas. En la declaración conjunta formulada a mediados de 1999, se pide una mejor coordinación entre los donantes y se expresa el deseo de que sean los países receptores quienes dirijan el proceso” (Eriksson, J., 2001: 14).

Posteriormente, la comunidad internacional dio vida a los Objetivos del Milenio, conocidos como una serie de compromisos acordados por la comunidad internacional con la finalidad de reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible en los países denominados del tercer mundo. Dichos compromisos pretendían ayudar a lograr la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre sexos y la

autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil en menores de 5 años, mejorar la salud materna, combatir el VIH/Sida, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial en pro del desarrollo, brindar una mejor calidad de vida a las personas y mitigar las diferencias que existen entre pobres y ricos.

Estos objetivos pasaron a formar parte de la agenda internacional que fue apropiada por los Estados y su política exterior, que pretende maximizar las capacidades y beneficios entre los cooperantes y complementar esfuerzos a los problemas que aquejan a la humanidad. Lamentablemente, han sido pocos los avances en las diferentes temáticas, por lo cual se ha concluido que definitivamente no se van a cumplir dichos objetivos en para el próximo año 2015.

Como principal consecuencia de las problemáticas mencionadas, hoy en día, se percibe en los países en vías de desarrollo una ausencia institucional que permita aplicar las medidas sugeridas en los Foros de Alto Nivel realizados durante los últimos años. Dicha situación se agudiza en países que sufren de gobiernos corruptos que aprovechan la fragilidad que existe en la sociedad civil, que no se pronuncia ante actos claros de corrupción e impunidad.

Entre estos países, se encuentra Colombia que vive una situación difícil a consecuencia del prolongado conflicto interno, la problemática de las drogas y el crimen organizado, los cuales representan factores desestabilizantes del sistema político. A pesar de ser considerado un país de renta media alta, su desarrollo basado en índices puramente económicos no garantiza un desarrollo integral y multidimensional, por lo que el gobierno se enfrenta al reto de plantear soluciones a problemáticas estructurales como la inequidad en la redistribución de la renta, la debilidad institucional, la construcción de paz, la inclusión social, entre otras.

En las últimas décadas la agenda internacional plantea promover la democracia y los derechos humanos a través de la cooperación, convirtiéndose en temas fundamentales de discusión en foros internacionales.

Es un marco institucional internacional que aproxima a una realidad en la que los actores puedan complementar esfuerzos y propiciar soluciones conjuntas, y también definan expectativas, normas y costos para alcanzar tal agenda. En consecuencia la situación colombiana atrajo la atención de la comunidad internacional, a fin de contribuir al fortalecimiento del Estado y el proceso de paz para alcanzar un desarrollo sostenible, por lo que cooperantes bilaterales y multilaterales han destinado recursos hacia Colombia, convirtiéndolo en uno de los mayores receptores de cooperación en América Latina.

El problema de la seguridad es una prioridad dentro de la política de Estado que se refleja desde de la década de los 80's con el afianzamiento del crimen organizado y los grupos guerrilleros en Colombia, quienes constituyen una amenaza para el propio Estado. La política exterior colombiana se ha visto fuertemente condicionada a su contexto interno, bajo la premisa de lucha contra las drogas y la delincuencia organizada, y ha marcado la pauta de sus relaciones en el sistema internacional, como es el caso de la estrecha relación colombo-estadounidenses, aunque se ha buscado la diversificación de su agenda para dirigir los esfuerzos en materia de cooperación a través de las diferentes gestiones de gobierno.

La cooperación internacional como una herramienta de su política exterior se ha institucionalizado, se ha apropiado del marco normativo en materia de ayuda internacional y han buscado estimular relaciones cooperativas, permitiéndoles una mejor gestión de la misma, los flujos de cooperación se han incrementado notablemente a partir del siglo XXI, con lo cual ha obtenido recursos técnicos y financieros reembolsables y no reembolsables, con el objeto de llevar a cabo programas, proyectos o actividades destinadas a complementar los esfuerzos del gobierno colombiano en áreas prioritarias como la consecución de los ODM, la reconciliación y pacificación, la lucha contra las drogas, el buen gobierno, y otras.

La complementariedad de esfuerzos para encontrar soluciones a problemáticas propicia mantener el orden y equilibrio entre los actores, por lo que la comunidad internacional ha apoyado a Colombia para afrontar sus problemas estructurales al brindarle recursos y asistencia técnica. Una clara acción emprendida fue la elaboración e implementación del Plan Colombia, cuyo objetivo era conseguir la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado, por medio de una serie de reformas gubernamentales enfocadas a generar condiciones para el desarrollo.

En este proceso fue fundamental el papel de la cooperación internacional, debido a que el gobierno de Colombia necesitaba no solamente financiamiento interno, sino también recursos externos de fuentes cooperantes para realizar las estrategias, el principal cooperante fue Estados Unidos, seguido por los países europeos y algunas fuentes multilaterales. Se evidenció la distribución de capacidades y recursos entre los donantes y el país socio, Colombia, al ser factores que inciden en su comportamiento y relaciones de cooperación, cuyo objetivo principal es fortalecer al Estado y alcanzar el desarrollo. Pero dicha cooperación también refleja un instrumento de política de poder de los diferentes Estados, a la vez está subordinada a la política exterior de ellos, siendo primordial la defensa del interés nacional en zonas de influencia o determinados Estados para la preservación del mismo.

Asimismo, Colombia ha tenido transformaciones positivas que le han permitido fortalecer sus capacidades producto del crecimiento económico sostenido y una mayor confianza para la atracción de inversiones, le ha permitido ganar un estatus de país de renta media alta, encaminándose a ser miembro de la OCDE, le permitirá acceder a buenas prácticas en materia de desarrollo, políticas públicas y económicas, a la vez lo ha convertido en un país donante de ayuda, por lo que ha comenzado a posicionarse geopolíticamente por medio de la cooperación triangular hacia los países en desarrollo.

Es importante reconocer el esfuerzo de Colombia por generar una política exterior de Estado, la cual se ha direccionado en obtener recursos para solucionar los principales problemas estructurales que presenta el país, razón por la cual ha caminado de la mano con Estados Unidos para combatir la problemática de la droga y al mismo tiempo se ha refugiado ante la Unión Europea para lograr fortalecer el Estado de Derecho a través de la legitimación de instituciones sólidas que permitan dignificar la vida de los colombianos.

La inserción de ambos actores ha ejercido influencia en el gobierno colombiano, en el alineamiento de su política y las decisiones en los procesos de cooperación por medio de la vía política, militar y económica, que propician acuerdos norte-sur que responden a los intereses de los actores externos. No obstante, Colombia tiene dos roles dentro de la cooperación, porque es un país donante y a la vez es receptor de ayuda, por tanto tiene un posicionamiento en el escenario internacional respecto a la materia.

En la actualidad para Colombia continúa siendo prioritaria la cooperación por razones políticas, económicas y la situación del conflicto que enfrenta, la comunidad internacional es un socio estratégico que ha reafirmado su compromiso de cooperación hacia al país al mantener los flujos de ayuda a diferentes programas. A nivel económico, dicha cooperación complementa los esfuerzos nacionales teniendo un impacto sobre la capacidad institucional, el desarrollo y el bienestar de las poblaciones vulnerables; a nivel político, la cooperación reconoce los principios de reciprocidad y corresponsabilidad sobre problemas comunes con causas y efectos globales, como la interrelación de la problemática de las drogas y el conflicto interno. La imagen del país ha mejorado en las últimas dos décadas y se ha fortalecido gracias a la buena dirección de su política exterior que responde a un interés nacional, donde la cooperación internacionales resulta un medio eficaz que se consolida continuamente.

El gobierno de Colombia ha trabajado para la institucionalización de la cooperación internacional, que constituye un componente de su política exterior y el manejo de sus relaciones internacionales. Desde el 2003 ha puesto en marcha el Sistema Nacional de Cooperación internacional –SNCI–, que es un mecanismo que busca coordinar la gestión de cooperación entre los diferentes actores, garantizando su alineación con las prioridades de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional –ENCI–, y promoviendo la apropiación de los programas o proyectos de cooperación por parte de los beneficiarios.

La comunidad internacional mantiene el debate sobre la cooperación internacional a través de los Foros de Alto Nivel, en los cuales se ha puesto de manifiesto el compromiso para mejorar y avanzar cada vez más hacia una cooperación eficaz y el rol que desempeñan los diferentes actores. Esto revela que los actores del sistema buscan adaptarse a las condiciones para afrontar temas conjuntamente y reforzar esfuerzos, que generen bienes colectivos y beneficios recíprocos. Resultado de las discusiones de la Agenda Internacional de Eficacia de Desarrollo, la DP fue adoptada por más de cien donantes y Estados receptores, es un acuerdo internacional que compromete a aumentar los esfuerzos referentes a la armonización, alineación y una gestión de la cooperación orientada a resultados por medio de indicadores supervisables.

En noviembre de 2007, el gobierno colombiano decidió adherirse a la DP, constituyendo un paso esencial en su interés de mejorar la eficacia de cooperación internacional que recibe el país (PNUD, 2009). A partir del siglo XXI, el gobierno de Colombia ha liderado sucesivas Estrategia de Cooperación Internacional y se ha comprometido a participar activamente en los diferentes procesos y mecanismos para desarrollar la cooperación. En el caso de Colombia, la cooperación internacional tiene características particulares debido a que es un país de renta media alta, poco dependiente de la ayuda internacional, con la persistencia de un conflicto armado interno, por lo que la cooperación se focaliza en la construcción de la paz y la democracia relacionada al ámbito de los derechos

humanos, la lucha contra la inequidad, el fortalecimiento al sistema judicial, entre otros.

Entre 2007 y 2010, la ENCI se enfocó a las áreas prioritarias de los ODM, la lucha contra el problema mundial de las drogas, la protección del medio ambiente, la reconciliación y la gobernabilidad apegado a los principios de la DP y al PLCB, para lograr la eficacia de la ayuda en la dinámica de cooperación internacional. En ese sentido, las iniciativas de cooperación internacional deberían dirigirse al fortalecimiento del Estado de derecho, la solución política negociada al conflicto existente y la plena vigencia de los derechos humanos conforme a los principios de apropiación y alineación de la DP.

Colombia continuó desarrollando acciones en materia de cooperación internacional para mejorar la calidad de la ayuda que recibe y otorga, por lo que el gobierno nacional elaboró un Plan de Implementación de la DP, y en 2008, estableció que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación era el coordinador del SNCI y buscaría contar con una participación activa de las entidades nacionales y regionales en los diferentes mecanismos y procesos que constituyen dicha cooperación. El objetivo del referido Plan era propiciar la institucionalización adecuada para los diversos actores nacionales e internacionales que contribuyeran a la consecución de las áreas prioritarias de la ENCI.

Paralelo al compromiso colombiano con la DP, también se desarrollaba la iniciativa del PLCB, la cual inició desde el 2003, con el objetivo de optimizar la dirección estratégica de la cooperación a Colombia, conformada por un grupo de donantes liderada por el Reino Unido, para Colombia es esencial la presencia de los actores internacionales dada la realidad del conflicto armado interno, la crisis humanitaria, la desigualdad y la pobreza. Esto se convirtió en un espacio para el diálogo político entre actores sociales, el gobierno nacional y la comunidad

internacional, por medio de una agenda y reuniones para abordar políticas acerca del rol de la cooperación en Colombia en las áreas de gobernanza democrática.

La implementación de DP implica un cambio respecto a la gestión de la cooperación, por lo que el gobierno colombiano comprendió que debe: a) definir y gestionar su demanda de cooperación internacional acorde a las prioridades establecidas en los instrumentos de planeación nacional, b) la cooperación internacional recibida debe enmarcarse en las prioridades de desarrollo del país y los sistemas nacionales de finanzas, c) dicha cooperación debe desarrollarse a partir de disposiciones y mecanismos comunes y siguiendo los procedimientos nacionales, d) contar con un sistema de evaluación y seguimiento de la cooperación y su impacto según las prioridades nacionales de desarrollo, y e) el Estado colombiano y los cooperantes rindan cuentas sobre los resultados alcanzados (PNUD, 2009; OCDE, 2008).

Todo esto con el fin de lograr la consolidación del SNCI como un instrumento de interlocución amplia y permanente entre los actores en el proceso de cooperación, como lo son las entidades públicas nacionales y locales, las fuentes cooperantes y las organizaciones sociales. Asimismo, la ENCI contempla como prioritario el cumplimiento de los ODM, la reconciliación y la gobernabilidad del Estado colombiano para gestionar la cooperación.

El compromiso de apropiación encarna una oportunidad para el gobierno colombiano, al no ser un país dependiente de la cooperación, que le puede permitir complementar su planificación nacional y adoptar acciones concretas hacia el desarrollo para la integración de los aportes de los donantes hacia los sectores priorizados. Las diferentes gestiones de gobierno en Colombia han avanzado en este compromiso porque han logrado que exista una coordinación de las metas u objetivos de la PND y las estrategias de cooperación orientadas hacia el desarrollo, a fin de planificar e implementar gastos por medio del presupuesto anual más los recursos obtenidos de la cooperación.

Con relación a la alineación, lo cual implica que la ayuda se alinee con las estrategias de desarrollo nacional, utilizando los sistemas nacionales de GFP, en el caso de Colombia apenas se está implementando la utilización de dichos sistemas y el débil realismo presupuestario sobre el registro de los flujos y desembolsos de la cooperación, ante ello, los donantes prefieren utilizar sus propios mecanismos de gestión financiera. Los esfuerzos del gobierno nacional permitieron la definición de una ENCI para el período 2012-2014, en la cual participaron activamente entidades nacionales, los donantes y los grupos de interés, a efecto de determinar las áreas prioritarias de demanda de cooperación, convirtiéndose la base para la negociación de la misma con los diferentes actores y fuentes cooperantes, por lo que en 2012, el 99% de los convenios o acuerdos suscritos con Colombia lograron alinearse a las áreas y componentes de la cooperación (APC-Colombia, 2012).

Respecto a la armonización de la ayuda, la existencia del SNCI representa para Colombia la implementación de un modelo novedoso para la gestión de la cooperación, sin embargo, no se ha logrado la utilización del enfoque programático conjunto entre las partes, porque este principio busca adaptarse a entornos en los que la apropiación y la capacidad son débiles, para Colombia el desarrollo de misiones de manera conjunta con los donantes no supera el 50%, siendo la principal causa la multiplicidad de canales y de procedimiento por donante, que a la fecha no han logrado unificarlos. Es fundamental que el gobierno continúe trabajando en consolidar el SNCI e implementar procesos de negociación con enfoque programático, para reducir los múltiples formatos y procedimiento en la ejecución de la ayuda.

Sobre la gestión orientada a resultados, el gobierno colombiano contempló en Plan de Implementación de la DP la utilización del SINERGIA y SIAOD para la incorporación de los datos de la cooperación internacional, herramienta que establecer el Mapa de Cooperación Internacional y le permite efectuar una rendición de cuentas de los avances obtenidos en PND o la ENIC, y de esta forma

informar a la ciudadanía sobre la utilización y gestión de los recursos con base a un sistema de seguimiento y evaluación interinstitucional de las metas del gobierno para alcanzar el desarrollo del país, además. La finalidad es lograr integrar la información sobre una base sólida de la cooperación internacional para medir el desempeño y progreso de las acciones emprendidas según las necesidades colombianas.

El principio de responsabilidad mutua refleja que en Colombia se desarrolló una práctica innovadora como el PLCB que permitió profundizar el diálogo entre el gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional alrededor de varios temas de la agenda nacional para encontrar soluciones conjuntas y enfocarse en las áreas prioritarias, lo que dio lugar a una coordinación, alineamiento y apropiación respecto al conjunto de los compromisos de la eficacia de la ayuda enfatizando en este principio. También, se convirtió en proceso participativo para la comprensión de la realidad nacional para el diseño de políticas públicas coherentes a la realidad de la cooperación a nivel nacional e internacional. Es así como Colombia cuenta con un sistema de evaluación conjunto que involucra a todos los actores, es decir una plataforma multi-actores.

La dinámica de la cooperación internacional en Colombia evidencia un aumento en los flujos de AOD en los últimos años y el manejo de una agenda efectiva e integral de la cooperación que ofrece y recibe el país con base a los lineamientos prioritarios, orientada al aprovechamiento de las oportunidades de cooperación, hoy en día, continúa siendo el principal receptor de cooperación bilateral y/o multilateral en Latinoamérica, donde Estados Unidos constituye el principal donante, seguido por los países Europeos y los organismos internacionales con los programas de las Naciones Unidas. Además, Colombia ejerce un liderazgo y participación activa en los foros internacionales y los procesos de negociación referentes a la cooperación, y permanece el compromiso de los cooperantes en el país para la consecución de una cooperación más eficaz.

## CONCLUSIONES

El fortalecimiento del sistema democrático colombiano ha incidido en una serie de factores políticos, económicos y sociales que le han permitido incorporarse de una forma satisfactoria a la dinámica de la cooperación internacional, en particular la aplicación de la Declaración de París. En consecuencia, ha logrado atraer los principales recursos de la cooperación bilateral y multilateral y aun cuando es un país poco dependiente de la misma, estos recursos han sido de vital importancia para avanzar temas tales como lucha contra el narcotráfico e institucionalización democrática.

El caso de Colombia es un ejemplo histórico de suma relevancia debido a los componentes políticos y económicos que han marcado el desarrollo de su estructura social, en la cual está involucrada la lucha contra el narcotráfico y las células guerrilleras que al día de hoy siguen operando a lo interno del país. Sin embargo se destaca el excelente papel que ha logrado jugar el país sudamericano en la administración de sus relaciones exteriores, tanto con Estados Unidos como la Unión Europea, logrando así financiar su política de Estado en la lucha contra las drogas y la instauración de instituciones democráticas que permitan desarrollar un Estado de derecho en el país sudamericano.

En materia de política exterior, en Colombia existen donantes tanto bilaterales como multilaterales relevantes que a lo largo de los años han mostrado un interés particular en el país sudamericano y a través de su cooperación constante se ha ejecutado proyectos relevantes para su beneficio; por ejemplo, con el apoyo de Estados Unidos se logró implementar el Plan Colombia que ha contribuido en las negociaciones de paz entre el gobierno Colombiano y los grupos paramilitares existentes.

La comunidad internacional siempre ha mostrado un especial interés en Colombia derivado de su contexto nacional marcado por el conflicto interno, la problemática de las drogas y el crimen organizado, factores desestabilizantes para el sistema

político, por lo que el país es foco para la captación de cooperación internacional y desarrollar acciones con el apoyo de los cooperantes para afrontar las problemáticas nacionales.

Cabe destacar que Colombia ha pasado por transformaciones positivas a nivel económico, que le han dado el estatus de país de renta media alta, abriéndole las puertas para ser miembro de la OCDE, convirtiéndolo no solo en un país receptor de ayuda, sino también en uno donante, por lo que han compartido sus buenas prácticas y experiencias con países en desarrollo, conformándose como un donante de cooperación triangular.

En el caso de la relación colombo-estadounidenses, se debe mencionar que Estados Unidos continúa siendo un aliado de mayor peso, pero el gobierno colombiano ha buscado diversificar a otras áreas de interés puesto que el país busca abrirse al mundo y a la región de Latinoamérica en el manejo de su política exterior.

En la búsqueda de una relación más diversificada con Estados Unidos, Colombia pretende que ambos países se traten como socios que colaboran recíprocamente, actualmente ambas partes buscan centrarse en áreas como la gobernanza, la democracia, los derechos humanos, el desarrollo tecnológico y energético, entre otras. También, Colombia pretende que se reconozca el fortalecimiento de sus capacidades institucionales para enfrentar el conflicto armado interno, y seguir recibiendo el apoyo estadounidense para el desarrollo de proyectos en materia de seguridad.

Las relaciones de Estados Unidos y la Unión Europea con Colombia se caracterizan por basarse en las prácticas de la teoría realista de las RRII, ya que ambos cooperantes están interesados en mantener una estrecha relación con Colombia por medio de la canalización de cooperación con base a los intereses que promueven para el desarrollo colombiano, con la finalidad de tener al país como aliado y lograr consolidar una hegemonía en la región, a

través de una disfrazada condicionalidad de ayuda. Sin embargo, Colombia ha sabido establecer una política exterior de Estado, logrando captar los recursos de ambos cooperantes para consolidar sus principales objetivos tanto en materia de derechos humanos y democracia como su política antidrogas.

En la actualidad, la cooperación representa una prioridad para Colombia por motivos políticos, económicos y la situación del conflicto que enfrenta, la comunidad internacional es un socio estratégico que ha ratificado su compromiso de cooperación hacia al país al mantener los flujos de ayuda a diferentes programas, pero también los países donantes, principalmente Estados Unidos y la Unión Europea, ven a Colombia como un aliado vital para la perpetuación de sus intereses nacionales a nivel regional, por lo que la política exterior de ellos es un instrumento de política de poder para fortalecer sus zonas de influencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acción Social (2008). Cuarenta años de la Institucionalidad de la Cooperación Internacional en Colombia (1ra. ed.). Colombia: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia (2012). *Informe de Gestión de Cooperación Internacional en Colombia*. Consultado en la World Wide Web el 5 de octubre de 2014: [http://www.apccolombia.gov.co/recursos\\_user/Documentos/APC-Colombia-Informe-Gestion-2012.pdf](http://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/APC-Colombia-Informe-Gestion-2012.pdf)

Alexander Seleznirov. (Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia). *Las fuentes de financiamiento de la guerrilla colombiana*. [Trad. Las fuentes de financiamiento de la guerrilla colombiana] *Iberoamérica. Trimestral desde Moscú*, 2003 no. 3 p. 55-66.

Banco Mundial (2013). *Análisis de Fuente Multilateral*. Consultado en la World Wide Web el 20 de octubre de 2014: [http://www.apccolombia.gov.co/recursos\\_user/Documentos/Demanda/Analisis-Pais/BANCO-MUNDIAL-Ok.pdf](http://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/Demanda/Analisis-Pais/BANCO-MUNDIAL-Ok.pdf)

Banco Mundial (2014). *Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)*. Consultado en la World Wide Web el 20 de noviembre de 2014: <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>

Banco Mundial (2014). *Ayuda Oficial neta para el Desarrollo (US\$ a precios actuales)*. Consultado en la World Wide Web el 20 de noviembre de 2014: <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.CD>

Boni, A. et al (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo* (1ra. ed). Valencia, España: Editorial de la Universitat Politècnica de València.

Bretton Woods Project. *AID- Asociación Internacional de Desarrollo* (2010, 28 de mayo). Consultado en la World Wide Web el 28 de junio de 2014 en: Página electrónica <http://old.brettonwoodsproject.org/item.shtml?x=561717>

Carvajal, L (2012). *Colombia: País Puente en Política Exterior: retos y desafíos*. Consultado en la World Wide Web el 22 de septiembre de 2014 en: [http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/pensamiento\\_estrategico/documentos\\_sobre\\_region/b.Colombia%20como%20Pa%EDs%20Puente%20en%20Pol%EDtica%20Exterior%20Retos%20y%20Fortalezas%20-%20Mayo%202012%20-%20Leonardo%20CARVAJAL.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/pensamiento_estrategico/documentos_sobre_region/b.Colombia%20como%20Pa%EDs%20Puente%20en%20Pol%EDtica%20Exterior%20Retos%20y%20Fortalezas%20-%20Mayo%202012%20-%20Leonardo%20CARVAJAL.pdf)

**CEPEI (2004). *La cooperación internacional en Colombia (Documento de análisis No. 1)*. Bogotá: Autor.**

Comisión Europea (2007). *Colombia, Documento de Estrategia País 2007-2013*. Consultado en la World Wide Web el 5 de octubre de 2014: [http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07\\_13\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_es.pdf)

Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (2011). *Declaración de Busán*. Busán, Corea.

Delegación de la Unión Europea en Colombia. *Colombia y la UE, Relaciones Políticas*. Consultado en la World Wide Web el 4 de octubre de 2014: Página Electrónica [http://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu\\_colombia/political\\_relations/index\\_es.htm#nivel](http://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/political_relations/index_es.htm#nivel)

Embajada de Estados Unidos de Bogotá. *Plan Colombia* (2000, 7 de marzo). Consultado en la World Wide Web el 21 de septiembre de 2014 en: <http://spanish.bogota.usembassy.gov/pcolombia004.html>

Ericksson, John (2001). *The Drive to Partnership, Aid Coordination and the World Bank*. Washington D.C.: The World Bank.

García Picazo, P. (2006). *Teoría breve de relaciones internacionales* (2da. ed). Madrid: Tecnos.

Historia Universal. *Plan Marshall*. Consultado en la World Wide Web el 17 de marzo de 2014 en: <http://www.historiacultural.com/2010/09/plan-marshall.html>.

Historias Siglo XX. *Historia de las Relaciones Internacionales durante el siglo XX*. Consultado en la World Wide Web el 17 de marzo de 2014 en: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/planmarshall.htm>.

Human Rights Watch (2014). *Informe Mundial 2014: Colombia*. Consultado en la World Wide Web el 21 de octubre de 2014: <http://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/122015>

Jiménez, C. (2003). *Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales* (pp. 115-147). Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 2, núm. 3.

Langa, Alfredo (2010). *Aproximación al análisis de los conflictos armados en las relaciones internacionales y el pensamiento económico*.

Las farc son la mayor organización dedicada al narcotráfico” en Colombia (2014, 07 de abril). *Infobae*. Consultado en la World Wide Web el 20 de octubre de 2014: Página electrónica <http://www.infobae.com/2014/04/07/1555622-las-farc-son-la-mayor-organizacion-dedicada-al-narcotrafico-colombia>

Moratalla, F. (2012). *La agenda de la eficacia de la Ayuda en América Latina. Cooperación Hispano-Venezolana* (pp. 17-28). Consultado en la World Wide Web el 08 de septiembre de 2014 en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1254/1254.pdf>

Morilla, Javier (2008). *La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia* (2da. Edición). Colombia: Acción Social.

Mux, Delfina et. al. (2011). *La Cooperación Internacional en Guatemala: Actores, Estructuras y Experiencias del G13* (1ra. ed.). Guatemala: Secretaría Permanente del Grupo de Coordinación de la Cooperación.

Naciones Unidas (2010). *Estudio Económico y Social Mundial* (pp. 66-69). Estados Unidos: Editorial Naciones Unidas.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (2007). *Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia*. Bogotá: Industrias Gráficas Darbel S.A.

Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombiana, ODHAC (2000, febrero). *Plan Colombia*. Consultado en la World Wide Web el 4 de octubre de 2014 en: <http://www.nodo50.org/pchiapas/varios/documentos/plancol.htm#f3>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD (2011). *Aid Effectiveness 2011: Progress in implementing the Paris Declaration* (Vol. 2). Colombia (pp.1-20). OECD Publicación.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD (2008) *Encuesta de 2008 de Seguimiento de la Declaración de París – Ayuda más Eficaz para 2010*. Colombia (pp. 13-1 – 13-16). OECD Publicación.

Pearson, Lester (1970). *El Informe Pearson, Nueva Estrategia para un Desarrollo Global*. Paris, Francia: UNESCO.

Pérez Bravo (1998). *Cooperación Internacional*. Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, Miguel Ángel Porrúa.

*Portafolio*. Hay señales que muestran que el PIB sí llegará a 4,7% (2014, 26 de febrero). Consultado en la World Wide Web el 20 de octubre de 2014:

<http://www.portafolio.co/economia/perspectiva-crecimiento-la-economia-colombiana-2014>

Primer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (2003). *Declaración de Roma sobre la Armonización*. Roma, Italia.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Acerca del PNUD*. Consultado en la World Wide Web el 28 de junio de 2014 en: Página electrónica

[http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about\\_us.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about_us.html)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2013). *Humanidad Dividida: Cómo hacer frente a la desigualdad en los países en desarrollo*. Estados Unidos: Autor.

¿Qué es la OCDE y qué significa para Colombia ser miembro? (2013, 30 de mayo). *El País*. Consultado en la World Wide Web el 22 de septiembre de 2014 en: <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/conozca-cuales-son-beneficios-por-estar-ocde>

Ramírez, S. (2011). *El giro de la política exterior colombiana* (pp. 79-95). Consultado en la World Wide Web el 20 de septiembre de 2014 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3984510>

Salomón, M. (2002). *La teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia y Aproximaciones* (pp. 7-52). Revista CIDOB d'Afers Internacionals, no. 56.

Sanahuja, J. (2009), *Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses* (pp. 193-247), en Celestino del Arenal (Coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Real Instituto Elcano/Marcial Pons.

Sanahuja, J. (2011). *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe. Reflexiones durante la presidencia española de 2010* (Con Tomás Mallo, coords.). Madrid: Fundación Carolina - Siglo XXI.

Segeplan (2011). *Glosario de Términos de Cooperación Internacional*. Guatemala: Autor

Segundo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (2005). *Declaración de París*. Paris, Francia.

Tickner, A. (2000). *Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia* (pp. 39-61). Consultado en la World Wide Web el 20 de septiembre de 2014 en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/370/view.php>

Unión Europea aprobó Plan de Cooperación con Colombia (2014, 5 de septiembre). *El Tiempo*. Consultado en la World Wide Web el 4 de octubre de 2014: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/cooperacion-de-union-europea-con-colombia/14491378>

Universidad de Cantabria, UNICAN (2010). *El Plan Marshall y la Organización Europea de Cooperación Económica*. Consultado en la World Wide Web el 7 de marzo de 2014 en: <http://ocw.unican.es/ciencias-sociales-y-juridicas/integracion-economica-europea/material-de-clase-1/2.3.pdf>

Uribe, J. (2013, 29 de abril). Situación actual y perspectivas de la economía colombiana. *Banco Central de Colombia*. Consultado en la World Wide Web el 21 de octubre de 2014: <http://www.banrep.gov.co/es/node/31835>

Valente, Ximena (2005). *La Guerra Fría*. Consultado en la World Wide Web el 28 de junio de 2014 en: <http://www.uam.es/centros/economicas/doctorado/deri/publicaciones/BriefsPapers/DB02-2005.pdf>

[http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America\\_Latina\\_y\\_el\\_consenso\\_de\\_Washington.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf)

Vargas, R. *Europa y El Plan Colombia* (2001, abril). Consultado en la World Wide Web el 4 de octubre de 2014 en: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/reports/drugs/debate1s.pdf>

Wood, B. et al (2011). *La evaluación de la Declaración de Paris, Fase 2 Informe Final*. Dinamarca: Instituto Danés de Estudios Internacionales.