

EVALUACIÓN CONJUNTA  
DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS, FASE 2

---

**COLOMBIA**

---

31 de diciembre de 2010



## **Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – Cepei- Grupo Coordinador**

Philipp Schönrock  
Coordinador General  
e-mail: [psm@cepei.org](mailto:psm@cepei.org)

Juan Fernando Buchelli  
Coordinador Académico  
e-mail: [fbuchelli@cepei.org](mailto:fbuchelli@cepei.org)

Jaifa Mezher  
Asistente de Investigación



Universidad  
Tecnológica de Bolívar  
CARTAGENA DE INDIAS



### **Equipo Territorial**

#### ***Puntos focales***

Diego Franco - Sandra Muñoz  
Universidad de Antioquia

Denisse Grandas - Rafael Uribe - María Victoria Whittingham  
Universidad Jorge Tadeo Lozano

Raúl Ernesto Acosta - Hans Blumenthal  
Instituto de Desarrollo -Universidad Tecnológica de Bolívar

Vladimir Rouvinski - Lady Otálora  
Universidad Icesi

**Con el apoyo de:**  
Juan Guillermo Hoyos  
Asociación Colombiana de Universidades

# ÍNDICE

<b>Acrónimos</b> .....	<b>5</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Características de Colombia y elementos de contexto frente a la aplicación de la Declaración de París (DP) y la Agenda de Acción de Accra (AAA)</b> .....	<b>14</b>
<b>1a) Particularidades clave del país que resultan importantes en la aplicación de la DP y la AAA</b> .....	<b>14</b>
i. Características, temas y tendencias económicas .....	14
ii. Gobernabilidad y fragilidad .....	17
iii. Organización del Gobierno: gestión de la ayuda y descentralización .....	19
iv. Patrones de movilización de recursos externos e internos .....	22
<b>1b) Acontecimientos relevantes que afectan la aplicación de la DP y la AAA en el país</b> .....	<b>24</b>
<b>1c) Análisis de los flujos de la cooperación internacional en Colombia bajo las orientaciones previas y posteriores a la DP</b> .....	<b>26</b>
i. Tendencias previas y posteriores a la DP .....	26
ii. Evolución de la relación entre el Gobierno y los donantes y distintos actores de cooperación ..	29
<b>1d) Actores relevantes y toma de decisiones</b> .....	<b>31</b>
i. Marco de intereses y decisiones de actores relevantes .....	31
ii. Coherencia y grado en la toma de decisiones descentralizada .....	34
<b>1e) Aplicación de la DP y la AAA en las políticas de cooperación</b> .....	<b>34</b>
i. Dinámicas previas a la adhesión .....	34
ii. Conocimiento de la DP .....	35
iii. Puesta en marcha de los principios de la DP y su influencia.....	36
<b>Conclusiones sobre la DP en contexto</b> .....	<b>38</b>
i. Situación y pertinencia de la Agenda de Eficacia de la ayuda.....	38
ii. Alcance de la adopción de la DP .....	40
<b>2. Efectos de la aplicación de la DP y la AAA en la gestión de la cooperación internacional en Colombia</b> .....	<b>43</b>
<b>1a) Apropiación nacional de los procesos de desarrollo</b> .....	<b>43</b>
i. Estrategias y marcos operativos nacionales más fuertes.....	43
ii. Mayor alineación de la ayuda con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, y apoyo para fortalecer capacidades.....	47
iii. Medidas y estándares definidos de resultados y rendición de cuentas de los sistemas nacionales .....	50
<b>1b) Alianzas más inclusivas y eficaces para el desarrollo</b> .....	<b>51</b>
iv. Duplicación de esfuerzos y actividades de los donantes.....	51
v. Políticas y procedimientos reformados y simplificados.....	54
vi. Compromisos sobre flujos de la ayuda multi-anual y predecible .....	56
vii. Delegación de autoridad al personal de campo de los donantes .....	56
viii. Integración de programas globales .....	57
ix. Estrategias nacionales orientadas a resultados .....	58
<b>1c) Generación y rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo</b> .....	<b>59</b>
x. Rendición de cuentas.....	59
xi. Corrupción y transparencia .....	61
<b>Conclusiones sobre los efectos de la aplicación de la DP</b> .....	<b>62</b>
i. Tres dimensiones de la eficacia .....	62
ii. Efectos de la AAA .....	66

iii. Consecuencias negativas de la DP y la AAA .....	67
<b>3. Resultados de desarrollo a partir de la aplicación de la DP y de la AAA en Colombia (Sector Medio Ambiente).....</b>	<b>68</b>
<b>3a) Resultados de desarrollo en el sector .....</b>	<b>68</b>
i. Progreso efectivo, eficiente y sostenible para alcanzar objetivos sectoriales de desarrollo .....	68
<b>3b) Impacto de la cooperación internacional en la población vulnerable .....</b>	<b>71</b>
i. Mayor priorización de las necesidades de las personas más pobres incluyendo mujeres y niñas .....	71
<b>3c) Fortalecimiento de las capacidades institucionales y capital social .....</b>	<b>73</b>
i. Aumento de las capacidades institucionales en todos los niveles.....	73
ii. Aumento del capital social en todos los niveles .....	76
<b>3d) Profesionalización de los sistemas de ayuda .....</b>	<b>77</b>
i. Combinación de las modalidades de ayuda para avanzar con la Estrategias nacionales de Desarrollo .....	77
<b>Conclusiones sobre influencia de la eficacia de la ayuda en los resultados de desarrollo.....</b>	<b>79</b>
i. Efectos de la DP en el impacto de la AOD y en los resultados de desarrollo.....	79
ii. Contribuciones plausibles de la DP .....	80
<b>Resultados de desarrollo a partir de la aplicación de la DP y la AAA en Colombia (Sector Desplazamiento Forzado y Asistencia Humanitaria) .....</b>	<b>81</b>
<b>3a) Resultados de desarrollo en el sector .....</b>	<b>81</b>
i. Progreso efectivo, eficiente y sostenible para alcanzar objetivos sectoriales de desarrollo .....	81
<b>3b) Impacto de la cooperación internacional en la población vulnerable .....</b>	<b>84</b>
i. Mayor priorización de las necesidades de las personas más pobres incluyendo mujeres y niñas .....	84
<b>3c) Fortalecimiento de las capacidades institucionales y capital social .....</b>	<b>87</b>
i. Aumento de las capacidades institucionales en todos los niveles.....	87
<b>3d) Profesionalización de los sistemas de la ayuda .....</b>	<b>89</b>
i. Combinación de las modalidades de la ayuda para avanzar en la Estrategias Nacionales de Desarrollo. ....	89
<b>Conclusiones sobre influencia de la eficacia de la ayuda en los resultados de desarrollo.....</b>	<b>90</b>
i. Efectos de la DP en el impacto de la AOD y en los resultados de desarrollo.....	90
ii. Contribuciones plausibles de la DP .....	91
<b>4. Resultados de desarrollo a partir de la aplicación de la DP y la AAA en Colombia (efectos de desarrollo) .....</b>	<b>92</b>
<b>1a) Relevancia y aplicación de la DP.....</b>	<b>92</b>
i. Relevancia .....	92
ii. Aplicación de la DP y la AAA.....	94
<b>1b) Resultados de la DP en cuanto a eficacia .....</b>	<b>95</b>
i. Propuesta de análisis .....	95
ii. Resultados en términos de desarrollo .....	96
iii. Resultados en términos de gestión.....	99
<i>Apropiación .....</i>	<i>99</i>
<i>Alineación.....</i>	<i>100</i>
<i>Armonización .....</i>	<i>101</i>
<i>Gestión orientada a resultados .....</i>	<i>102</i>
<i>Mutua Responsabilidad.....</i>	<i>103</i>

## **Acrónimos**

AAA	Agenda de Acción de Accra
AAU	Autoridades Ambientales Urbanas
ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AE	Agenda de Eficacia de la Ayuda
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
AM-BBI	Antioquia Medellín-Bizkaia Bilbao
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APS	Apoyo Presupuestal Sectorial
AS	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Inter.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAR	Corporación Autónoma Regional
CARSUCRE	Corporación Autónoma Regional de Sucre
CAS	Estrategia de Asistencia País
CDS	Corporación de Desarrollo Sostenible
CECOIN	Centro de Cooperación Indígena
CGIAR	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
CINCO	Comisión Intersectorial de Contratación Pública
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CNRR	Consejo Nacional de Reparación y Reconciliación
CSS	Cooperación Sur-Sur
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
CVS	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DF	Desplazamiento Forzado y Asistencia Humanitaria
DGIS	Dirección General de Cooperación Internacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DP	Declaración de París

ECI	Estado de cosas inconstitucional
ECOSOC	Consejo Económico y Social
FOCAI	Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional
FODM	Fondo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
FOGAFIN	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FRE	Fondo de Respuesta a Emergencias
GAVI	Alianza Global para Vacunas e Inmunizaciones
GED	Goce efectivo de derechos
GEF	Fondo Global para el Medio Ambiente
GFP	Gestión de Finanzas Públicas
GT-CSS	Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IDMC	Centro de Monitoreo para el Desplazamiento Interno
LPDMA	Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas y el Medio Ambiente
MAPP-OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OAI	Oficina de Asuntos Internacionales del MAVDT
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE/OEDC	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PIB	Producto interno bruto
PIU	Plan Integral Único
PLCB	Proceso Londres-Cartagena-Bogotá
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAIPD	Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRAES	Proyectos Educativos Escolares Ambientales

PRM	País de Renta Media
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PSD	Población en Situación de Desplazamiento
REDD	Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación en Colombia
REG	Reconciliación y Gobernabilidad
RNSC	Reservas Naturales de la Sociedad Civil
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SIAC	Sistema de Información Ambiental
SIAOD	Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo
SIGOB	Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigación Científica
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SIPOD	Sistema de Información de Población Desplazada
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
SNCI	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
SUIFP	Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas
SWAP	Sector Wide Approach
TT-SSC	Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur
UNDAF	Marco de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UTec	Unidad Técnica Conjunta
WP-EFF	Grupo de Tarea sobre Eficacia de la Ayuda

## **Resumen Ejecutivo**

### **Objetivo de la evaluación**

La evaluación de la Declaración de París en Colombia ha sido desarrollada por un equipo interdisciplinario, que orienta su trabajo metodológico a partir de un enfoque nacional y una perspectiva territorial. El Equipo de Evaluación Nacional, conformado por el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional –CEPEI– en su calidad de coordinador general, y en alianza con 4 puntos focales de reconocida trayectoria académica (la Universidad de Antioquia, la Universidad Jorge Tadeo Lozano, la Universidad Tecnológica de Bolívar y la Universidad ICESI) y con el apoyo de Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN–, ha realizado más de 90 entrevistas a diferentes actores clave de la cooperación internacional en 6 zonas geográficas del país entre los cuales se destacan funcionarios del Gobierno, agentes de la comunidad internacional y miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil –OSC–.

La información recopilada ha sido depurada y analizada en función de una Matriz Operativa proporcionada por el Equipo de Evaluación Internacional, para la cual se registró la información de acuerdo a tres preguntas centrales de evaluación<sup>1</sup>. Igualmente los datos registrados en este Informe han sido ampliamente revisados y comentados por expertos y funcionarios nacionales e internacionales, que pertenecen a instituciones públicas, sociedad civil organizada, academia y organismos internacionales. Cada uno de ellos, además de contribuir en el acceso a información, ha aportado a la independencia, integridad y calidad de la evaluación.

Nuestro agradecimiento a todas las personas que nos ofrecieron su tiempo, opiniones, comentarios e información en las entrevistas realizadas para el desarrollo de esta evaluación.

### **Principales hallazgos y conclusiones**

#### **Contexto**

Durante la última década, Colombia ha venido experimentando un proceso de crecimiento económico positivo el cual ha hecho que el país se ubique, recientemente, en la categoría de país de renta media alta. A pesar de que el porcentaje de la CI en la economía agregada del país ha sido tradicionalmente bajo (0,42% del PIB en 2008), Colombia es el país de la región con la mayor destinación de recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina y el Caribe.

La cooperación internacional en el país ha jugado un papel preponderante como complemento de los esfuerzos nacionales. La focalización de la ayuda en temas como medio ambiente, fortalecimiento institucional, apoyo al aparato productivo, así como en problemas asociados

---

<sup>1</sup> Las tres preguntas centrales dadas por la Matriz Operativa son: 1. ¿Cuáles son los factores importantes que han afectado la pertinencia y la aplicación de la Declaración de París y sus efectos potenciales sobre la eficacia de la ayuda y los resultados del desarrollo?; 2. ¿Ha propiciado la aplicación de la Declaración de París una mejora en la eficacia de la provisión, la gestión y el uso de la ayuda y creado mejores asociaciones entre el país y los donantes? ¿Cómo?; 3. ¿La aplicación de la Declaración de París ha reforzado la contribución de la ayuda a los resultados de desarrollo sostenible? ¿Cómo?

con la lucha contra la inequidad, el desplazamiento interno y la violación de derechos humanos ha sido determinante para alcanzar mejores resultados de desarrollo. Estos factores han producido como consecuencia una nutrida afluencia en el país de agencias de cooperación y de organismos internacionales de la sociedad civil que trabajan en diferentes áreas de desarrollo. Un ejemplo de ello es que Colombia cuenta con la mayor presencia de agencias del Sistema de Naciones Unidas en América Latina.

Los anteriores elementos han hecho que la CI en Colombia sea vista como un mecanismo fundamental entre las relaciones internacionales y la agenda doméstica. En este contexto, el Gobierno Nacional ha iniciado labores asociadas a la gestión y coordinación de la CI a través de Estrategias de Cooperación Internacional y de la construcción de escenarios y mecanismos de diálogo político entre los actores. Estos ejercicios se han constituido en un caso singular en América Latina y el Caribe, pues en ellos se articulan los intereses de actores internacionales, de la sociedad civil y de las instituciones estatales con el fin de lograr una ayuda más coordinada y eficaz.

Los principios de eficacia que propone la Declaración de París han demostrado ser pertinentes para fortalecer el liderazgo del Gobierno con relación a los procesos de coordinación de la cooperación. De igual manera, la Agenda de París ha dado al Gobierno y a las OSC elementos adicionales para exigir mayor compromiso a la comunidad de donantes en los temas relacionados con la coordinación de la ayuda. El papel que ha tenido el Gobierno Nacional en las discusiones sobre la nueva arquitectura de la cooperación internacional ha sido un avance importante en torno a la representatividad de intereses en temas de desarrollo para países de desarrollo medio.

La Agenda de Eficacia ha sido importante en las decisiones de cooperación internacional para los actores implicados. Por parte del Gobierno permitió impulsar y legitimar los procesos de coordinación que ya venían dándose de tiempo atrás en el país, así como alinear una serie de preocupaciones sobre la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo.

Con respecto a la sociedad civil, ésta ha realizado una serie de consultas al interior del país y considera que la Declaración de París es un marco apropiado para la gestión de la ayuda. Sin embargo, plantean que este marco se enfoca mayoritariamente hacia temas de recursos, lo cual limita el debate y la acción en donde ellas pretenden incidir. Por lo anterior, proponen y hacen énfasis en que la Agenda de Eficacia se oriente no exclusivamente hacia la gestión de la ayuda sino hacia la eficacia del desarrollo. Para los donantes los planteamientos de París y Accra se han convertido en marcos de gobernanza que les permiten homogeneizar elementos orientados hacia una mayor coordinación de la ayuda. Aunque los avances en términos de armonización han sido lentos, la comunidad de donantes se encuentra más organizada y dispuesta a mejorar sus instrumentos de cooperación en pro de una ayuda de mayor calidad.

Los principios de eficacia han sido aplicados a velocidades diferentes. A nivel central la puesta en marcha de la DP se ha concentrado en los principios de Apropriación Democrática, Alineación y Armonización, y en menor grado en los principios transversales de Gestión por Resultados y Mutua Responsabilidad. En el espacio sub-nacional predomina la atención

concedida al principio de Gestión Orientada a Resultados, seguida de aquella referida a los de Responsabilidad Mutua y Alineación.

La comprensión en detalle de los principios e indicadores de la Declaración de París corresponde a funcionarios especializados. A nivel sub-nacional, el conocimiento se asocia más con la práctica en la implementación de los principios que con su nombre oficial. Los espacios de coordinación generados en los ámbitos locales no necesariamente hacen referencia a los compromisos de París y de Accra.

### **Procesos y efectos intermedios**

Hoy la coordinación de la CI no es un tema aislado que proponen las instituciones de Gobierno sino un compromiso, con alcance internacional, que empodera a todos los actores del desarrollo a exigir una mayor responsabilidad en el tema.

La Agenda de Eficacia de París y de Accra no sólo actualizó el debate sobre cómo mejorar y trabajar hacia una ayuda más coordinada, sino que también puso en el centro de la discusión las responsabilidades del Estado y el Gobierno colombiano, los donantes y las OSC con respecto a una agenda de eficacia del desarrollo. Esto debido a que en muchos espacios se planteó que el marco de exigencia de la Declaración de París representa un débil reto para el nivel del debate y de la práctica que se adelantan en el país.

En términos de estrategias y marcos operativos nacionales más fuertes, es claro el liderazgo ejercido por las instituciones nacionales en materia de CI. Los avances normativos e institucionales dan cuenta de una mayor eficiencia para responder a la creciente oferta de recursos y a las demandas de acciones sobre ayuda internacional. Contrasta con este avance la necesidad de materializar más concretamente el principio de Apropiación Democrática que propone la Agenda de Acción de Accra.

Con respecto al principio de Alineación entre donantes y el Gobierno Colombiano se denota un contraste entre lo que propone la Agenda de Eficacia de París y Accra y la realidad de su implementación en Colombia. Las diferencias se materializan en que la alineación vista exclusivamente a través de los sistemas nacionales no contribuye a que se dé un verdadero ejercicio de apropiación en las entidades y organizaciones de autonomía local, pues las excluye de los recursos y del fortalecimiento de capacidades que genera la CI. En este sentido, se denota que la búsqueda de una mayor coordinación a nivel local no siempre se realiza a través de la Agenda de Eficacia que propone París, ya que pocas alusiones se hacen a la Declaración como un referente utilizado en el momento de mejorar la coordinación de la cooperación al desarrollo en Colombia.

Con respecto a los sistemas de medición, las evaluaciones de políticas de desarrollo nacionales no integran todavía programas o proyectos de cooperación internacional. Esto ha impedido identificar las contribuciones específicas de la cooperación en las políticas nacionales. En lo atinente a la información sobre desembolsos netos de ayuda, que proporcionan los donantes a las entidades encargadas de cooperación internacional en el país, ésta discrepa

considerablemente con los datos que registra el sistema de información del Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD- de la OCDE.

Las políticas y procedimientos vienen siendo armonizados en términos temáticos a través de mecanismos como los denominados Fondos Canasta; sin embargo la simplificación de procedimientos administrativos todavía necesita mejorar. Hasta la fecha, el país no cuenta con un proceso orientado al uso de ventajas comparativas, identificadas tanto por el Gobierno como por la comunidad de cooperantes, y mucho menos de una división del trabajo entre donantes.

## **Efectos en términos de desarrollo**

### *Sector Medio Ambiente:*

En medio de la integración de la Agenda Gris y Verde que se dio en el sector ambiental a principios de la década de 2000, la cooperación internacional contribuyó a que el tema ambiental no perdiera peso financiero y estratégico dentro de las políticas nacionales.

La CI ha permitido generar vasos comunicantes entre temas asociados al medio ambiente, la pobreza y el desarrollo. Los programas de ayuda internacional han sido pieza clave para favorecer una mayor gobernabilidad del sector del medio ambiente en el marco de un modelo ambiental sostenible con enfoque incluyente.

La contribución de la cooperación en el sector ambiental también ha consistido en su capacidad para acercar y establecer alianzas en temáticas comunes. El papel activo que ha jugado la CI en la propuesta nacional para la conservación y sostenibilidad de la Amazonía –en el sentido de inducir reflexiones y fomentar el aprendizaje basado en capacidades– es un elemento importante a la hora de las contribuciones específicas de la ayuda al desarrollo.

### *Sector Desplazamiento Forzado y Asistencia Humanitaria*

El sector de desplazamiento forzado y asistencia humanitaria es una de las áreas con mayor atención por parte de los cooperantes en el país. La gran afluencia de recursos dispersos de cooperación en este sector dificulta apreciar la contribución específica de dichos actores en el mejoramiento de las condiciones de la población desplazada.

El análisis en este sector permitió inferir que los principios de la Declaración de París no aplican para todas las modalidades de la CI. La efectividad en lo referido a este tipo de ayuda depende de elementos de un enfoque de derechos que supera en parte los postulados planteados por la misma Declaración.

Los donantes han dispuesto una relación alternativa de alineación con actores diferentes al Gobierno, como lo son organizaciones de la sociedad civil, implementando de manera distinta el principio de alineación que propone la DP debido al análisis que hacen sobre la situación de violencia en el país.

Por el momento, la incapacidad para ver el problema de este sector en su completa magnitud dificulta las acciones que se realizan, en especial cuando las razones mismas que explican el fenómeno del desplazamiento no han cesado. Esta situación hace difícil apreciar las contribuciones específicas de la cooperación internacional en la consecución de objetivos superiores de desarrollo.

## **Recomendaciones**

### **Dimensión política**

Es preciso considerar el reconocimiento del papel central que todos los actores del desarrollo tienen que cumplir en una Agenda de Eficacia de la CI. Un aspecto fundamental en este proceso consiste en ponderar el papel de los diversos actores y comprender mejor los aspectos asociados a sus intereses y espacios de representatividad. La evaluación insta a que el Gobierno continúe trabajando en la estructuración de políticas con el sector privado.

Además de esto es recomendable que el diálogo político entre el Gobierno, la comunidad internacional y sociedad civil sea continuo, con la posibilidad de focalizar y precisar sus funciones, y que éste también sea territorial. En éste sentido se debe avanzar en la identificación de acuerdos de corto y mediano plazo. El compromiso político por hacer la ayuda más eficaz debe mantenerse y profundizarse.

Con respecto a la Agenda de Cooperación, se recomienda dar prioridad al diseño de una agenda “positiva” de la cooperación, en donde se focalice la integración de oportunidades por la vía de la articulación de programas que repercutan en transformaciones productivas, mejoramiento e innovación tecnológica, consolidación institucional y cultural, articulación con sectores de responsabilidad social empresarial y fortalecimiento de la investigación, entre otros.

Teniendo presentes las grandes diferencias de desarrollo que se dan entre regiones, se concluye que la cooperación en zonas empobrecidas o en temáticas críticas de acción puede producir más acciones multiplicadoras que si se asigna en el presupuesto nacional.

### **Dimensión técnica**

Es necesario adaptar los principios de la Agenda de Eficacia a las realidades locales y de desarrollo del país. En particular, es recomendable que se abra un espacio especializado en torno a la efectividad de la ayuda en su nivel de gestión, en el cual se discutan exclusivamente los significados, procedimientos y estrategias de los actores con respecto a mejorar la CI que se implementa en el país.

En apego a las conclusiones de la evaluación, es necesario avanzar en una mayor pedagogía de la Agenda de Eficacia que se concentre en proporcionar formación ajustada y generación de capacidades específicas a las responsabilidades acordadas. Como insumo para ello, se recomienda estructurar comités tripartidos de evaluación que verifiquen el avance en cada uno de los principios que propone la Agenda de París y Accra. Es recomendable que la dimensión técnica de la Agenda de Eficacia se regionalice.

Se aconseja que los sistemas de evaluación se realicen directamente desde los proyectos y programas que se ejecutan en los territorios, y que a partir de ello se centralice un sistema de monitoreo y evaluación. Para lograr esto, es fundamental la participación de las OSC y en especial la Academia con el fin de acopiar la información y sistematizarla en un sistema especializado.

Es necesario definir estrategias y metas concretas sobre la Eficacia de la Ayuda por parte de la comunidad donante en sus estrategias país. Estos deben definir las estrategias de acción en el país, articular mecanismos y acciones que permitan monitorear el avance de la implementación, las metas de corto plazo y los objetivos de resultados de los principios de la Agenda de Eficacia.

En el marco de aquellas acciones de cooperación que perfilan a Colombia como un donante de ayuda, en particular las actividades de cooperación Sur-Sur, se recomienda complementar las iniciativas actuales con un respaldo político más decidido por parte del Congreso de la República.

### **Dimensión institucional**

Se sugiere realizar sesiones de aprendizaje en el tema de Agenda de Eficacia dentro del marco del Sistema Nacional de Cooperación Internacional. Es necesario institucionalizar las lecciones aprendidas por medio de instrumentos monográficos o reportes de instituciones (donantes, contrapartes y Gobierno) que informen el desempeño en los compromisos planteados. Estos reportes deben definir marcos de exigencias en donde se definan compromisos y responsabilidades específicos.

En correspondencia con los ejercicios de planeación estratégica del Gobierno Nacional en materia de Agenda de Eficacia, se hace indispensable ajustar las acciones del Plan de Implementación, para que los principios propuestos por Accra tengan una acción más específica y sean objeto de monitoreo.

Los actores de cooperación deben dar prioridad a las evaluaciones de impacto con el fin de mejorar los mecanismos de información en temas de ayuda. Así mismo, se aconseja implementar una cultura de la evaluación de la cooperación que socialice sus resultados.

El mejoramiento en las relaciones de trabajo, en especial en lo concerniente a la división de funciones, que se ha dado en los últimos años debe avanzar hacia un trabajo en red que involucre entidades locales, departamentales, nacionales e internacionales.

## **1. Características de Colombia y elementos de contexto frente a la aplicación de la Declaración de París (DP) y la Agenda de Acción de Accra (AAA)**

### ***1a) Particularidades clave del país que resultan importantes en la aplicación de la DP y la AAA***

#### **i. Características, temas y tendencias económicas**

1. Durante la última década, Colombia ha venido experimentando un proceso de crecimiento económico positivo. Después del deterioro económico que vivió el país a finales de los años 90, desde 2003 se aprecia una mejora en la mayoría de los indicadores macroeconómicos. Detrás de Perú y Argentina, Colombia registra el mejor nivel de crecimiento promedio (4,3%) para el periodo 2002-2009 en América Latina<sup>2</sup>.
2. Entre los años 2005 y 2008, la economía registró el crecimiento económico más alto de los últimos treinta años. En 2007 la tasa de crecimiento alcanzó el 6,8%<sup>3</sup>. Este crecimiento fue mermado por la crisis financiera internacional, la cual hizo que la tasa de crecimiento económico se redujera en el año 2009 al 0,8%. No obstante, el crecimiento durante este periodo trajo como consecuencia directa la evolución positiva del PIB per cápita del país. Entre 2002 y 2009, el PIB per cápita se multiplicó por 2,2 veces, pasando de US\$2.377 a US\$5.211<sup>4</sup>.
3. Esta característica macroeconómica posiciona a Colombia en un nivel superior dentro de la escala de graduación del desarrollo. De acuerdo al crecimiento del PIB per cápita, Colombia pasaría de la categoría de País de Renta Media Baja a la de País de Renta Media Alta en la Lista de Beneficiarios<sup>5</sup> de la Ayuda Oficial al Desarrollo –AOD–, Lista que construyen el Comité de Asistencia al Desarrollo –CAD– de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– y el Banco Mundial –BM–<sup>6</sup>.
4. La condición o estatus de País de Renta Media Baja que Colombia ostentó durante casi 20 años no generó cambios fundamentales en la manera como se programó y gestionó la cooperación internacional durante los últimos 8 años. Según las declaraciones internacionales, normalmente se ha planteado la necesidad de focalizar los flujos de ayuda hacia los países más pobres. Esta posición ha traído diferentes consecuencias a nivel mundial, entre las cuales se destaca la tendencia por parte de los donantes a destinar una menor ayuda hacia los Países de Renta Media. Sin embargo, esta tendencia no se mantiene en el caso de Colombia. En efecto, si se analizan los recursos recibidos se puede determinar que la tendencia de los flujos de ayuda es creciente durante toda la última década. Lo anterior se explica en el hecho de que la cooperación recibida por el país no obedece plenamente a los criterios de elegibilidad que se imponen o establecen en los compromisos internacionales de cooperación, sino que más bien

---

<sup>2</sup> Fuente: Bancos centrales e Institutos de estadística. El crecimiento promedio regional fue del 4,0%.

<sup>3</sup> “Diario Portafolio”, 18 de agosto de 2010, entrevista al Director de Planeación Hernando José Gómez.

<sup>4</sup> “Trabajo, hechos y corazón. Balance del Gobierno colombiano 2002-2010”, 2010.

<sup>5</sup> La Lista del CAD vigente fue aprobada en agosto de 2009 y aplica para los años 2010 y 2011. La próxima versión de la Lista del CAD se llevará a cabo en el año 2011.

<sup>6</sup> De acuerdo a la Lista del CAD con vigencia para flujos reportados 2009 y 2010, los Países de Renta Media se clasifican en País de Renta Media Baja –PRMB– (PIB per cápita entre US\$936 y US\$3.705 en 2007) y País de Renta Media Alta (PIB per cápita entre US\$3.706 y US\$11.455 en 2007).

corresponde a la expresión de intereses particulares de política que motivan la presencia de donantes, agencias multilaterales, bancos de desarrollo, fundaciones privadas y ONG internacionales en Colombia. Entre los principales intereses de política que atraen la ayuda se encuentra la situación de conflicto que enfrenta el país, la cual explica fenómenos como el desplazamiento interno y la violación de derechos humanos, y los altos índices de inequidad y desigualdad.

5. En lo que se refiere al porcentaje representado por la ayuda en la economía agregada del país, tradicionalmente ha sido bajo. Además y según datos del CAD, la dependencia de la ayuda, o relación AOD/PIB, en Colombia se ha venido reduciendo, pasando del 1,05% en 2003 al 0,42% en 2008.

**Tabla 1. Índice de dependencia de la ayuda (relación AOD/PNB) y principales países de América Latina y el Caribe que reciben recursos de AOD (en millones de dólares)**

País	2003	2006	2008	AOD Promedio años 2006-2007-2008
Colombia	1,05	0,76	0,42	900
Nicaragua	20,69	13,93	11,52	772
Haití	6,88	13,42	13,09	731
Bolivia	11,94	5,38	3,89	649
Honduras	5,94	6,58	4,11	539
Guatemala	1,01	1,38	1,39	491
Perú	0,86	0,55	0,39	396
Brasil	0,06	0,01	0,03	298
Ecuador	0,68	0,48	0,45	212
México	0,02	0,03	0,01	177

Fuente: Elaboración propia con base a datos obtenidos a partir de información del CAD-OCDE.

6. Como se aprecia en la tabla anterior, la relación AOD/PIB de Colombia es baja a pesar de que los recursos provenientes de la cooperación, en promedio, sean los más importantes en la región<sup>7</sup>. Es relevante tener en cuenta esta doble situación, para no sacar conclusiones erradas. En efecto, desde una perspectiva económica, la cooperación internacional para Colombia no es representativa a escala nacional; mas, si se analiza desde una perspectiva política, su capacidad es relevante, en particular para influir en el diseño de políticas públicas sectoriales y para incidir en procesos locales.
7. Esto sugiere que la relevancia de la cooperación no puede ser analizada exclusivamente en términos del índice de dependencia de la ayuda o del aporte financiero, sino también de su valor estratégico y político. Así mismo, hay que tener en cuenta que la asignación de la cooperación no corresponde de manera exclusiva a la intervención de donantes tradicionales, sino que incluye a organizaciones internacionales de la sociedad civil interesados en generar este tipo de procesos.

<sup>7</sup> Esta baja relación es común encontrarla en muchos de los Países de Renta Media, en donde en general se considera que la ayuda no constituye un instrumento relevante para el logro de objetivos de desarrollo.

8. El crecimiento económico, a su turno, ha tenido consecuencias directas en lo relacionado con los niveles de pobreza e indigencia, si bien sus efectos no han sido tan sustanciales como en otros temas. Aunque se ha presentado una cierta mejoría en los últimos años, la pobreza sigue siendo un problema severo. Según la Misión de Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad –MESEP<sup>8</sup>–, el porcentaje de personas en situación de pobreza para 2008 se ubicó en el 46% a nivel nacional (en el año 2001 se situaba en el 55,2%).
9. También se ha dado una mejoría en la pobreza medida en las cabeceras municipales: en 2001 se encontraba en el 49,4% y ahora (2010) en el 39,8%. La pobreza en zonas rurales sigue siendo muy alta a pesar de haber descendido del 70,5% en 2001 al 65,2% en 2008. Con respecto a la pobreza extrema, la mejora es poca: pasó del 19,7% en 2002 al 17,8% en 2008<sup>9</sup>. Si bien es cierto que la pobreza e indigencia, en su valoración relativa, ha disminuido, ha aumentado el número absoluto de pobres en el país.
10. Esta condición ha tenido repercusiones en la manera como se implementa la cooperación en Colombia. La intención de implementar una acción integral de políticas contra la pobreza tiene un capítulo en la segunda Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2007-2010, a través del área de Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–, que es operada principalmente por la “Red JUNTOS para la superación de la pobreza extrema”. En esta Red se trabaja en los frentes de acompañamiento familiar, gestión de oferta y acceso preferente y fortalecimiento institucional<sup>10</sup>. Los avances de la Red y de la focalización de la cooperación en este tema han sido significativos, y se destacan en este contexto la identificación de demanda de cooperación por parte de entidades integrantes de la Red JUNTOS, la formalización de alianzas público-privadas y la movilización de recursos de cooperación, tanto bilaterales como multilaterales<sup>11</sup>.
11. En relación con el grado de avance en el cumplimiento de las metas de los ODM se aprecia que los resultados son dispares, especialmente cuando se analizan entre regiones. Por otro lado, algunas de las metas han sido alcanzadas a nivel de áreas urbanas, mientras que en el área rural se distancia su logro. Los informes de seguimiento realizados por el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Sistema de las Naciones Unidas permiten destacar que aún falta mayor voluntad política, focalización de acciones tanto en el nivel nacional como local, y financiación para alcanzar las metas<sup>12</sup>.
12. Con respecto a la desigualdad, Colombia enfrenta grandes desafíos. En la actualidad el país ocupa el tercer puesto en la región, después de Bolivia y Haití<sup>13</sup>, en términos de desigualdad en el ingreso. A pesar de que el coeficiente de Gini ha disminuido en un punto según el último

---

<sup>8</sup> La misión de Empalme de Mercado Laboral de Empleo, Pobreza y Desigualdad del DNP y el DANE buscan explicar la nueva metodología de medición de estos tres aspectos además de enfatizar en los hechos que llevaron al cambio. Al final el documento plantea los resultados obtenidos de la nueva medición para los temas de empleo, pobreza y desigualdad.

<sup>9</sup> Informe de la Misión de Empalme de Mercado Laboral de Empleo, Pobreza y Desigualdad, DNP y DANE.

<sup>10</sup> II Informe de seguimiento de Los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2008, p. 34.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, p. 185.

<sup>12</sup> II Informe de seguimiento de Los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2008.

<sup>13</sup> The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> Consultado el 29 de septiembre de 2010.

registro, pasando de 0,589 en 2008 a 0,578 en 2009<sup>14</sup>, los registros son aún muy elevados si se cotejan con el promedio mundial que es de 0,404<sup>15</sup>. Este hecho posiciona a Colombia entre los cinco países más desiguales de América Latina junto a Brasil, Paraguay, Chile y Bolivia<sup>16</sup>. Esta circunstancia es cada vez más tratada en los planes directores de la comunidad donante en el país. En muchos de ellos se hace mención a la necesidad de focalizar mejor la ayuda, con el fin de mejorar el acceso a oportunidades entre los beneficiarios de la cooperación.

13. Por otro lado, las valoraciones del Índice de Desarrollo Humano muestran que Colombia ha venido desacelerando su crecimiento. Durante la década de los años 90 el país tuvo un crecimiento del 8,0%, pasando de 0,715 a 0,772 en dicho Índice. Ya para el periodo 2000-2007, el crecimiento se redujo casi a la mitad, en un 4,5%, pasando de 0,772 a 0,807<sup>17</sup>. El Informe de Desarrollo Humano posiciona a Colombia en el puesto 77 de 182 países en 2009.

## ii. Gobernabilidad y fragilidad

14. Colombia ha avanzado en una mejora en materia de gobernabilidad y lucha contra la corrupción en la última década. De acuerdo con los indicadores mundiales de gobernabilidad<sup>18</sup>, el país se encuentra hoy en una mejor posición en lo referente a eficacia del gobierno<sup>19</sup> y a calidad del marco regulatorio<sup>20</sup>, si bien aún son preocupantes el bajo avance en términos de estabilidad política y ausencia de violencia<sup>21</sup>, el retroceso en control a la corrupción<sup>22</sup> y el estancamiento en temas como voz y rendición de cuentas<sup>23</sup> y estado de derecho<sup>24</sup>.

**Tabla 2. Indicadores mundiales de gobernabilidad para Colombia**

Indicadores de gobernabilidad	2006	2007	2008	2009
Voz y rendición de cuentas	41,8	38,9	40,9	42,7
Estabilidad política y ausencia de violencia	7,7	7,7	8,1	7,1
Eficacia del gobierno	54,4	53,1	56,0	56,2
Calidad del marco regulatorio	56,6	58,3	58,3	57,1

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> Índice de Desarrollo Humano PNUD 1991-2009.

<http://www.saludcolombia.com/actual/Salud%2084/Colombia%20IDH.pdf> Fecha de consulta: Nov. 16 de 2010.

<sup>17</sup> Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, PNUD, 2010.

<sup>18</sup> Para mayor información consultar: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

<sup>19</sup> Calidad de los servicios públicos, capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, y calidad de la formulación de políticas.

<sup>20</sup> Capacidad del Gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

<sup>21</sup> Probabilidad de que el Gobierno esté sujeto a actos de desestabilización a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.

<sup>22</sup> Medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas.

<sup>23</sup> Medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su Gobierno, así como libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de prensa.

<sup>24</sup> Grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como el riesgo de que se cometan delitos.

Estado de derecho	35,7	37,1	39,2	39,6
Control a la corrupción	55,8	51,7	50,2	48,1

Los datos van en una escala de 0 a 100, siendo 0 el valor más bajo y 100 el más alto.

Fuente: Realizado con datos de los indicadores mundiales de gobernabilidad. Los indicadores de gobernabilidad que aquí se presentan son proporcionados por un gran número de empresas, ciudadanos y expertos entrevistados en los países industrializados y en desarrollo. Estos datos se obtienen a partir de una serie de institutos de investigación, Think Tanks, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales. Los indicadores mundiales de gobernabilidad constituyen un proyecto de investigación llevado a cabo por investigadores del Banco Mundial y de Brookings Institution.

15. En relación con el Índice de Estados Fallidos que proporciona el centro de estudios Fund for Peace, Índice que se calcula sobre la base de cuatro indicadores<sup>25</sup> y que publica la revista “Foreign Policy”, el rango de Colombia ha venido mejorando. Durante los años 2005 y 2006, el país se clasificó como Estado *en alerta*. A partir de 2007, su posición mejoró a la de Estado *en peligro*<sup>26</sup>.
16. Las características de gobernabilidad de Colombia tienen implicaciones directas con la manera como se implementa la cooperación internacional. Los aspectos relativos a la gobernabilidad que son analizados en los indicadores anteriores explican en parte las razones por las cuales en Colombia hay un nutrido número de agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil internacional.
17. La situación contradictoria, por las razones ya expuestas, de ser Colombia un País de Renta Media con elevada presencia de agencias internacionales se explica por varios motivos: en primera instancia, por la existencia de una situación de violencia que tiene sus raíces en una profunda inequidad social y económica; en segundo lugar, por la existencia de grupos armados ilegales que se lucran del negocio del narcotráfico, y que originan en gran parte el desplazamiento interno y la violación de derechos humanos, y en tercer lugar, por la degradación del medio ambiente como consecuencia del avance de los cultivos ilícitos y de la presión de la población sobre áreas ambientalmente frágiles<sup>27</sup>. Además de estas consideraciones, también es cierto que en el país el tema de cooperación se ha venido vinculando con aspectos positivos del desarrollo, tal como la inversión extranjera y la replicación de buenas experiencias bajo el marco de la cooperación sur-sur.
18. En lo que se refiere a la identificación de las razones por las cuales existe una elevada cooperación internacional en el país no obstante su nivel de desarrollo, se ha dado una suerte de divergencia en las opiniones. Mientras el Gobierno Nacional plantea que el país sufre de una amenaza terrorista, una parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil –OSC– y sectores de donantes argumentan que la crisis humanitaria es producida por una situación de conflicto interno. Al margen de estas posiciones, la mayoría de las agencias internacionales de donantes

<sup>25</sup> i. Incapacidad para interactuar con otros Estados, ii. Incapacidad para suministrar servicios básicos, iii. Dificultad para ejercer autoridad legítima en la toma de decisiones y iv. Pérdida de control físico del territorio, o del monopolio legítimo del uso de la fuerza.

<sup>26</sup> La calificación se presenta en cuatro rangos: en alerta, en peligro, moderado y sostenible. Más información en: <http://www.fundforpeace.org/web/index.php> Consultado el 25 de septiembre de 2010.

<sup>27</sup> “La Cooperación Internacional en Colombia”, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional –CEPEI–, Documento de análisis No. 1, Bogotá, 2004.

se caracterizan por no entrar en el debate: en lugar de ello, procuran mantener una posición que aliente el diálogo entre las partes<sup>28</sup>.

19. De especial interés para este trabajo fue el proceso de consulta adelantado con miras a la elaboración de la Estrategia de Cooperación 2007-2010. En ese marco, se construyó un mapa de consensos y disensos a partir de los comentarios y observaciones que realizaron al borrador de la estrategia organizaciones como el Consenso, el G-24, el Sistema de las Naciones Unidas, el Diálogo Inter Agencial –DIAL– y el mismo Sistema Nacional de Cooperación Internacional. Con base en esto, se desarrolló un taller para discutir los disensos existentes. El resultado final fue la resolución de la mayoría de los disensos encontrados, demostrándose una buena capacidad para el diálogo y el alcance de acuerdos.
20. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el tratamiento de consensos y disensos se gestionó rápidamente debido a que era necesario definir la Estrategia de Cooperación. Lo que ahora se aprecia es que los disensos resultantes con posterioridad no han sido gestionados con igual rapidez, de donde se infiere que el proceso de consulta no sólo debe realizarse en el momento de elaboración de la agenda de cooperación sino también en las fases de implementación de la misma.
21. De otra parte, las características clave del país asociadas a consideraciones políticas y sociales, previamente comentadas, contribuyen a explicar la importante presencia de la ayuda internacional en Colombia. Las valoraciones de tipo económico son relevantes, pero, en especial para el caso de Colombia, no son tan significativas a la hora de apreciar la manera como se da la cooperación. Lo anterior resulta importante por dos razones. Primero, la cooperación internacional en Colombia está influenciada fuertemente por el contexto político. Esto quiere decir que la política pública de cooperación internacional en el país termina siendo reactiva, en algunos casos, o subordinada, en otros, a consideraciones de políticas de jerarquías superiores. La segunda razón se relaciona con el tipo de contexto que influye en la ayuda. Como se mencionó más arriba, la influencia del tejido político es más evidente que la del económico, en lo que hace a la manera como se da la cooperación en el país. Bajo este argumento corresponde entonces verificar el objetivo, el uso y la finalidad buscada por la cooperación en un país como Colombia, esto con el fin de aprovechar los beneficios de la cooperación en términos de su real capacidad de cambio dentro de las circunstancias particulares que se presentan en el país.

### **iii. Organización del Gobierno: gestión de la ayuda y descentralización**

22. A nivel oficial central, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional<sup>29</sup> es el mecanismo de articulación de oferta y demanda de cooperación y por lo tanto sustituye al documento

---

<sup>28</sup> Algunos donantes, particularmente los europeos, consideran que en el país coexisten dos tipos de conflicto. Por un lado el armado, pues la existencia de grupos al margen de la ley se origina por problemas políticos, sociales y económicos del país; y por otro lado el terrorista, debido a que los medios de guerra de estos grupos incluyen el secuestro, el uso de minas antipersonales, etc. Esta situación hace que muchos de ellos consideren que el conflicto en Colombia es mucho más que una confrontación contra el terrorismo y que debe ser enfrentado con otros mecanismos y estrategias. Este tipo de apreciaciones no siempre son expresados de esta manera ante el Gobierno Nacional.

<sup>29</sup> 2003-2006 y 2007-2010, respectivamente.

Poverty Reduction Strategy Papers –PRSP–. La Estrategia es uno de los instrumentos mediante los cuales se está implementando la Agenda de Eficacia de la Ayuda que ha propuesto el Gobierno.

23. De una manera indirecta, en la medida en que los lineamientos de la Agenda de Eficacia de la ayuda han permeado la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, y, a la vez, en que los organismos internacionales con asiento en el país promueven la aplicación de la DP, se han producido transformaciones políticas que han permitido, incluso desde el papel de las OSC, fomentar el debate y la inclusión de los principios de la DP en los procesos políticos territoriales.
24. Las Estrategias Nacionales de Cooperación Internacional que ha formulado e implementado Colombia constituyen un singular ejercicio en América Latina, en el que están incorporados actores internacionales, de la sociedad civil y del Estado. Dichas estrategias, hasta la fecha, y principalmente la última, expresan un mayor nivel de conexión temática entre las necesidades locales y las prioridades de política exterior de muchos países donantes. Particularmente, los intereses y requerimientos están mucho más elaborados en la segunda estrategia, lo que representa un avance en el proceso de construcción de una visión múltiple de la cooperación en un marco internacional.
25. La implementación del Plan Colombia<sup>30</sup> condujo a un aumento de la AOD. La propia transformación del mecanismo central de coordinación de la cooperación internacional al desarrollo, mediante la creación de una agencia de orden presidencial, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –AS–, conllevó el fortalecimiento del Gobierno Nacional en la capacidad de aplicación y alineación de la Estrategia de Cooperación con los recursos existentes. A pesar de este elemento de concentración de la política, es evidente que la cooperación internacional viene aplicándose de manera descentralizada, ya sea por la misma gestión que realizan los donantes (canalización de recursos por diferentes a través de operadores, fundaciones u organismos multilaterales en lugar del mecanismo de presupuesto de nacional) o a través de iniciativas desarrolladas por el Gobierno Nacional (Sistema de Cooperación Internacional y Estrategias departamentales de cooperación).
26. De acuerdo a lo mencionado en conversaciones con expertos en relaciones internacionales, el refuerzo del papel del Gobierno Nacional en la gestión de la AOD, acompañado de una mayor imbricación de la política exterior colombiana con la agenda de seguridad nacional, condujo a una mayor centralización de la política de la cooperación internacional (más no es su gestión); y en consecuencia, contribuyó a que las estructuras sub-nacionales, en especial las más fuertes, comenzaran ejercicios autónomos de cooperación en modalidades de ayuda como la cooperación descentralizada, la cooperación con regiones y ciudades, la cooperación Sur-Sur, el trabajo en redes; así como estimuló el papel sub-nacional de los cooperantes en los Programas de Desarrollo y Paz regionales, mediante el apoyo multilateral de la Unión Europea y del Sistema de las Naciones Unidas.

---

<sup>30</sup> El Plan Colombia es una estrategia de cooperación bilateral que tiene como objetivo general luchar contra las drogas ilícitas y el crimen organizado para promover la reactivación de la economía y lograr la paz en el país. (Documento del Departamento Nacional de Planeación Balance del Plan Colombia 1999-2005)

27. En relación con las entidades descentralizadas del orden oficial, se han dado pasos para su fortalecimiento institucional en temas de cooperación; sin embargo, los logros obtenidos aún no son suficientes. Todavía existe falta de información y desconocimiento sobre el acceso y las formas de vincular a la cooperación con las prioridades de desarrollo local. Es particular detallar en este caso que la existencia de esta situación es en buena parte responsabilidad de las mismas entidades departamentales y municipales, que presentan una baja capacidad de gestión, y que dificultan los procesos de descentralización de la CI que emprende el Gobierno Nacional. A pesar de esto, hay estrategias de mejoramiento. Entre ellas se encuentran: i. El apoyo que realiza la AS a la construcción de Estrategias Departamentales de Cooperación, con el objeto de favorecer una mayor apropiación en el tema; ii. La puesta en marcha de procesos formativos, con el fin de profesionalizar la práctica, y iii. La apuesta decidida por volver sostenible el modelo propuesto por el Sistema Nacional de Cooperación, el cual pretende articular las iniciativas de oferta y demanda local.
28. El Sistema Nacional de Cooperación ha definido en la práctica que el liderazgo y la coordinación sub-nacional de los procesos de cooperación sean llevados a cabo por los gobiernos departamentales, lo que ha conducido a que en la mayor parte de las regiones del país existan agendas estratégicas estrechamente articuladas con los planes de desarrollo departamentales, y a que sea en este foco donde se concentre la interacción con los cooperantes, que encuentran en las autoridades de este nivel una cierta visibilidad para la interlocución y el establecimiento de procesos de cooperación. No obstante, la situación actual del Sistema Nacional de Cooperación para lograr una eficaz descentralización de la cooperación está por verse. La información dada por algunas organizaciones locales permite evidenciar que la Agenda de Eficacia en las regiones aún no opera satisfactoriamente, pues en buena medida los mecanismos que se han creado a nivel local y regional para coordinar la ayuda no se encuentran activos. Ejemplo de ello son el Consejo Municipal de Cooperación Internacional de Santiago de Cali<sup>31</sup>, el Comité Técnico Interinstitucional de CI<sup>32</sup> y el Concejo Departamental de Cooperación (nodo regional del SNCI) que nunca ha sesionado.
29. Sin embargo, el hecho de que estas iniciativas sub-nacionales apelen al reconocimiento de los principios de la DP y la AAA, y de que en los propios documentos estratégicos o prefacios los enuncien como determinantes para la orientación de los procesos de cooperación, no necesariamente conduce a que en la práctica y en el accionar institucional sean asumidos y contextualizados dentro del proceso de construcción de capacidades para la gestión del desarrollo. Por ello es importante la inclusión efectiva de este tipo de prácticas por medio de

---

<sup>31</sup> Los miembros de este comité son el Alcalde de Santiago de Cali, el Asesor de Relaciones Internacionales del Municipio, el Director regional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, CAMACOL Valle del Cauca, Cámara de Comercio de Cali, las universidades San Buenaventura, San Martín, Javeriana e Icesi, COMFENALCO Valle, COMFANDI, PROARTES, la Asociación de Ministros y Pastores Cristianos, la Arquidiócesis de Cali y la Personería.

<sup>32</sup> Este comité está conformado por el Asesor de Relaciones Internacionales, los directores de los Departamentos Administrativos de Planeación, Hacienda y Gestión del Medio Ambiente, el director de la Dirección Jurídica de la Alcaldía, los secretarios de Salud Pública, de Vivienda Social, de Educación, de Tránsito y Transporte, de Bienestar Social y Desarrollo Territorial, de Deporte y Recreación, el Presidente de Metro Cali S.A., y el Asesor de Fomento Económico y Competitividad. Municipio de Santiago D Cali. Decreto No. 0550 del 14 de septiembre de 2007, p.2. [citado 29 de octubre de 2010] Disponible en Internet: <ftp://ftp.cali.gov.co/DECRETOS/2007/DECRETO0550SEPTIEMBRE2007.pdf>

fortalecimientos específicos en capacidades locales con el fin de mejorar la descentralización de la cooperación internacional.

#### **iv. Patrones de movilización de recursos externos e internos**

30. Durante la última década, la cooperación internacional ha tenido cierta estabilidad en relación con las agencias internacionales que tienen presencia en el país. Esto se debe en gran medida a que las prioridades de la ayuda, contenidas en las Estrategias de Cooperación, se han concentrado en áreas similares, favoreciendo la alineación temática entre actores.
31. Si bien en cada estrategia de los donantes hay temáticas diferentes, la mayoría de éstas tiene un énfasis hacia el área de Reconciliación y Gobernabilidad. Las matrices de incidencia<sup>33</sup> apoyan este punto. Para la primera matriz de incidencia que se construyó, y que mide el grado de vinculación entre la cooperación internacional y los referentes de la primera Estrategia Nacional de Cooperación (2004-2006), el programa Siete Herramientas para la Equidad y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los resultados muestran que la mayor incidencia se vincula precisamente con la Estrategia de Cooperación, y, en menor grado, con los otros dos programas.
32. Los resultados de la segunda matriz de incidencia, que en este caso midió el grado de vinculación entre la oferta de cooperación internacional y las tres áreas de la Estrategia Nacional de Cooperación (2007-2010), muestran que nuevamente el tema con mayor grado de alineación se relaciona con la construcción de paz, al haber mayor número de proyectos ejecutados en el área de Reconciliación y Gobernabilidad. De la misma manera, los temas que hacen parte de la Estrategia 2004-2006 son muy similares a los que engloba el área de Reconciliación y Gobernabilidad en la Estrategia 2007-2010, lo que indica que los énfasis de la cooperación tienden a temáticas similares.
33. Con la explicación de estos elementos se desea dejar claro que si bien tanto el Gobierno como las agencias internacionales han diversificado sus temas de intervención a través de la cooperación internacional, en buena parte por la agenda de desarrollo de los ODM, para el caso de Colombia las temáticas asociadas a la construcción de paz son las que más se han financiado durante este tiempo, lo cual explica, en parte, la estabilidad de las fuentes cooperantes en el país, en términos de presencia y flujos.
34. No obstante, la movilización de recursos no sólo debe ser analizada por los temas de interés. En este caso resulta relevante evidenciar la tendencia del Gobierno Nacional, a través de la Subdirección de Nuevas Fuentes de Cooperación de AS, a identificar otros actores, diferentes de los tradicionales, en materia de cooperación. La negociación con actores de cooperación descentralizada, la configuración y canalización de alianzas público-privadas en la Red JUNTOS y la identificación de fuentes privadas, son evidencia de la necesidad del Gobierno de cumplir sus metas de aumentar los recursos provenientes de la cooperación internacional y mejorar el acceso de las organizaciones a este tipo de actores. Si bien se han contactado nuevas

---

<sup>33</sup> La aplicación de las Matrices de Incidencia es un trabajo que realiza AS y en el cual evalúa el grado de alineación de la cooperación internacional, mediante la determinación del vínculo entre el proyecto ejecutado por el donante y el área, componente y línea estratégica de la Estrategia de Cooperación.

fuentes, y los montos gestionados desde 2005 han ido en aumento hacia temas relacionados, como la educación, la generación de ingresos y el mejoramiento de condiciones de habitabilidad<sup>34</sup>, la información sobre este tipo de fuentes es aún desconocida por fundaciones y entidades que realizan programas de responsabilidad social. Actualmente, los datos que proporciona el Mapa de Cooperación no registra información de este tipo de fuentes, ni tampoco sobre el comportamiento de los flujos y su contribución específica a la Estrategia de Cooperación Internacional.

35. La movilización de recursos también se da desde la perspectiva del oferente. Según datos ofrecidos por la Cancillería y AS, Colombia viene otorgándole un fortalecimiento singular a la modalidad de cooperación técnica bajo el mecanismo de Cooperación Sur-Sur –CSS–. En este caso, Colombia cumple el papel de cooperante para la generación de capacidades en 17 programas bilaterales y con la puesta en marcha de dos estrategias de apoyo regional, las estrategias Caribe y Mesoamérica. El país está procurando construir estas estrategias con una mayor articulación con la política exterior y, en menor grado, con actuaciones menos coyunturales. Esta posición es una clara evidencia de los efectos de la Agenda de Eficacia que propone la DP, y en particular la AAA. El liderazgo que ha asumido Colombia en la región, al participar activamente en el Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur<sup>35</sup> –GT-CSS–, se resume en la concentración de actividades en esta modalidad y en la puesta en marcha de iniciativas para “identificar, documentar, analizar y debatir evidencias sobre las sinergias entre los principios de la eficacia de la ayuda y la práctica de la Cooperación Sur-Sur –CSS–”<sup>36</sup>.

**Tabla 3. Oferta de acciones de Cooperación Sur-Sur Bilateral 2008**

País	Número de iniciativas demanda	Costo económico	Número de iniciativas ofertadas	Costo económico
Argentina	34	500.029	519	887.326
Brasil	26	18.075	206	10.290.017
Chile	21	1.800	140	1.235.012
Colombia	54	382.231	79	164.769
Cuba	62	1.240711	523	n.d.
México	16	741.569	237	447.384
Venezuela	499	n.d.	126	n.d.

Fuente: Datos obtenidos del Informe sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, de la Secretaría General Iberoamericana –SEGIB– (2009). Información parcial e incompleta.

36. Desde el punto de vista de la financiación para las iniciativas de CSS, el Gobierno cuenta con el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional –FOCAI–, el cual viene integrando un

<sup>34</sup> Informe de empalme, Subdirección de Nuevas Fuentes de Cooperación de AS, 2010.

<sup>35</sup> Plataforma de trabajo en el marco del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda de la OCDE, en la que participan más de 400 personas, entre expertos, académico y representantes de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, y que tiene como objetivo la generación de evidencias sobre la práctica de la CSS y fortalecer la participación y voz de los países en desarrollo para que sus intereses, necesidades y perspectivas sean adecuadamente reflejadas en los acuerdos que se logren en el IV Foro sobre Eficacia de la Ayuda, en Seúl, a finales de 2011.

<sup>36</sup> Informe Bogotá, Evento de Alto Nivel de Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades, 2010.

enfoque de demanda y regionalización estratégica<sup>37</sup>. La expectativa de hacer de la CSS un mecanismo más estratégico en las prioridades de política exterior demanda de un mayor compromiso político, hoy todavía inexistente en la clase política colombiana<sup>38</sup>.

***1b) Acontecimientos relevantes que afectan la aplicación de la DP y la AAA en el país***

37. Entre los acontecimientos más significativos que han afectado la aplicación de la DP y la AAA en Colombia se pueden distinguir dos tipos de hechos. Por un lado, están los acontecimientos institucionales y declarativos que se relacionan con la configuración administrativa, la toma de decisiones oficiales y los instrumentos que implementan la DP y la AAA. Por otro lado, están los acontecimientos de política, que son aquellos sucesos de contexto, tanto nacional como internacional, que terminan por afectar la aplicación de las mismas.
- Acontecimientos institucionales y declarativos*
38. El principal acontecimiento que ha afectado la aplicación de la DP y la AAA se relaciona directamente con los cambios en las prioridades políticas. Si bien desde la construcción de la primera Estrategia de Cooperación (2004-2006), así como bajo la segunda Estrategia (2007-2010), se consideró como elemento de gestión la necesidad de coordinar la ayuda internacional, sólo a partir de la Agenda 2006-2010, en el marco del Plan de Desarrollo, y de la posterior adhesión a la DP en 2007, con los futuros impulsores, como la Directiva Presidencial No. 1 de 2008 y el Plan de Implementación, se hizo explícita, formal y necesaria la idea de mejorar la eficacia de la ayuda para todos los actores.
39. De esta manera, la adhesión a la DP etiquetó el proceso de coordinación de la cooperación, que se venía dando informalmente, como “Agenda de Eficacia –AE– de la Ayuda”. No obstante, los avances en la senda de la mejor gestión de la cooperación eran evidentes antes de la misma adhesión. Ejemplo de esto es la organización de la demanda de la cooperación en función de las dos Estrategias Nacionales de Cooperación, así como la puesta en marcha del Sistema Nacional de Cooperación Internacional<sup>39</sup>.
40. En relación con los arreglos institucionales, son importantes los acontecimientos ocurridos en materia de configuración administrativa en AS y, en menor grado, en el Ministerio de Relaciones Exteriores –MRE–. Para el primer caso, es de relevancia la creación, por medio del Decreto 2467 de 2005, de la ya mencionada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –AS–. Con esta decisión, la política de cooperación se planteó como una temática de abordaje directo por parte de la Presidencia de la República, lo que hizo que la cooperación internacional tuviera un valor estratégico en la agenda interna del Gobierno en los últimos años.

---

<sup>37</sup> Informe de empalme, Dirección de Cooperación Internacional de AS, 2010.

<sup>38</sup> Entre los asuntos de debate de la Comisión Segunda sobre Relaciones Internacionales no se encuentra relacionado el tema de CSS.

<sup>39</sup> Desde el IV Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (2006) se evidencia el tratamiento directo de la temática sobre la coordinación de la ayuda en el país.

41. Particular significancia tiene la sucesiva adscripción de la Dirección de Cooperación Internacional a diferentes organismos del Estado<sup>40</sup>. Esto muestra a las claras la configuración institucional a la que ha sido sujeta la cooperación internacional a lo largo de su historia reciente, al poner en evidencia una aproximación más de política de Gobierno que de Estado. Más aún, lo anterior permite inferir por qué la orientación de la cooperación ha estado determinada, en su mayoría, por la agenda doméstica y no por las prioridades de política exterior del país. Esto también deja ver que las prioridades del Gobierno han estado más orientadas hacia la implementación de la política de cooperación que hacia la promoción de su valor estratégico, pues son más evidentes y notorios los cambios institucionales en la Dirección de Cooperación de AS que en el MRE.
42. Con respecto al MRE, el Decreto 1942 de 2003 ya había dado orientaciones claras para que la formulación y orientación de la política de cooperación internacional estuviera a cargo de esta Cartera. Particularmente, a partir de 2007 se realizaron una serie de reformas institucionales al interior del Ministerio que decantaron, entre otros cambios, en la subdivisión de la Dirección de Cooperación en tres coordinaciones (AOD, Asuntos Multilaterales y de Política y CTPD). Esta reestructuración ha permitido a la Dirección del Ministerio tener una mayor interlocución con actores cooperantes, así como mejorar el trabajo de coordinación con pares en el tema de cooperación internacional, específicamente como es la dirección de cooperación de AS.
43. Más allá de estos elementos, la configuración institucional no ha incidido sustancialmente en la aplicación de la DP o la AAA. Al privilegiar un enfoque de gestión, la implementación de la DP ha sido liderada principalmente por AS. Esto ha facilitado la coordinación interinstitucional y la coherencia de las estrategias. No obstante, se considera que algunos principios, como el de armonización y mutua responsabilidad, podrían haber tenido mayor avance si en su proceso de implementación se hubiese vinculado más el MRE, potenciando el trabajo político y diplomático para lograr una mayor y más efectiva incidencia sobre los cooperantes.

#### *Acontecimientos de política*

44. Acontecimientos adicionales que determinan la aplicación de la DP tienen que ver con la dinámica interna del país, y con su vinculación directa con las prioridades de la cooperación internacional. Entre estos se destacan las cuestiones relativas a la securitización y bilateralización de las relaciones internacionales.
45. Con respecto a la securitización, a partir de la Administración Pastrana, 1998-2002, el Gobierno viene realizando una vinculación de la cooperación internacional con la política exterior, que para ese entonces se concentraba en la “Diplomacia para la Paz”. De acuerdo a esto, y ya para la primera Administración Uribe, se securitiza la política internacional, lo que puede calificarse también como la subordinación de la política exterior a temas de seguridad y a la agenda internacional de lucha antidrogas y contra el terrorismo.
46. La securitización trajo como consecuencia que las relaciones internacionales, y con ello la cooperación, privilegiaran a aquellas agencias que otorgaran mayor importancia al enfoque de

---

<sup>40</sup> Decreto 2996 de 1968, Decreto 627 de 1974, Decreto 2410 de 1989, CONPES 2768 de 1995, Ley 318 de 1996, CONPES 2968 de 1997, Decreto 1320 de 1999, Decreto 1540 de 2003, Decreto 2467 de 2005.

seguridad. De ahí el origen de una relación más cercana con Estados Unidos, en donde ha sido clara la profundización temática y financiera a través de la cooperación internacional. La bilateralización de las relaciones internacionales también trajo cierto distanciamiento con algunos países de la región, haciendo que el vínculo con “Washington se redujera principalmente a una visión estratégica y monotemática, en sacrificio de una visión más pluralista y abierta”<sup>41</sup> de la política exterior.

47. También son importantes los acontecimientos relacionados con el surgimiento de escenarios de diálogo y coordinación en la cooperación internacional. El proceso Londres-Cartagena-Bogotá –PLCB– significó un avance en el intercambio de opiniones y en el conocimiento de los intereses de cada uno de los actores que la componen. Un resultado medible del proceso ha sido la consolidación y el afianzamiento de canales de información directa entre el Gobierno, las OSC y la comunidad internacional. El diálogo ha permitido la identificación de consensos y disensos en temas asociados a la cooperación, los derechos humanos y las políticas públicas de interés común. Los resultados del proceso han sido presentados como ejemplo de buena práctica en la eficacia de la ayuda por el Gobierno colombiano en el Foro de Alto Nivel de Accra, en razón de su carácter novedoso y exitoso para ejercer una participación democrática en la formulación de la política de cooperación.
48. Frente a esto es el caso de aclarar que el PLCB ha tenido un papel reducido en la Agenda de Eficacia. Por razones de temporalidad, la DP de 2005 no incidió en los aspectos discutidos y consensuados que se plasmaron en las declaraciones de Londres y Cartagena. Sin embargo, tampoco las consideraciones respecto de mejorar la coordinación de la ayuda en el país, si bien ya venían siendo discutidas y analizadas a nivel técnico, ocuparon un espacio relevante dentro del diálogo político del proceso.

### ***1c) Análisis de los flujos de la cooperación internacional en Colombia bajo las orientaciones previas y posteriores a la DP***

#### **i. Tendencias previas y posteriores a la DP**

49. Las series históricas detallan dos crecimientos importantes en la cooperación que ha recibido el país. El primero se localiza entre 1989 y 1993 y se enmarca en un acontecimiento entre la cooperación norteamericana y la colombiana: el Programa Especial de Cooperación para Colombia, convenio suscrito a finales de la Administración Barco. Este periodo de crecimiento de la ayuda contrasta con la disminución masiva de recursos de cooperación por parte de otras agencias internacionales, debido a dos razones estructurales: por un lado, Colombia supera el umbral de US\$1.500 de ingreso per cápita, con lo que, en principio, deja de ser país de concentración de la ayuda; por otro lado, la caída del muro de Berlín supone el desvanecimiento del modelo de ayuda tradicional al perder su peso estratégico.
50. El segundo periodo de crecimiento de la ayuda en el país se da entre 1998 y 2007. Este periodo es tres veces mayor que el anterior en términos de tiempo y supone la concentración de la

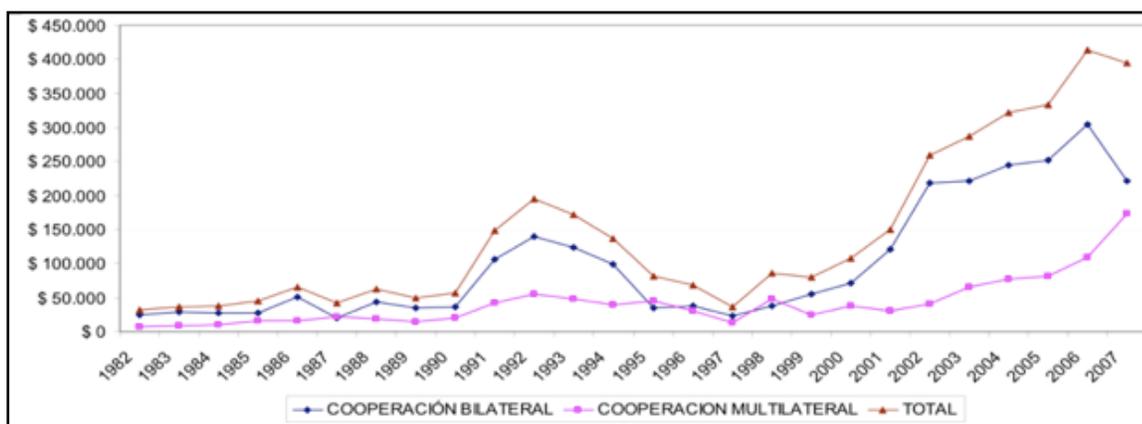
---

<sup>41</sup> “Las relaciones internacionales de Colombia en el siglo XXI”, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales –CIPE–, Universidad Externado de Colombia, Documentos de política pública Piensa Colombia: Los aportes de la Academia, 2008.

agenda internacional en los temas de seguridad y en el problema mundial de las drogas. Durante este lapso es claro el rol financiero y político del Plan Colombia. Sin embargo, el peso relativo de la ayuda norteamericana ha venido reduciéndose con la participación más decidida de la cooperación por parte de otros actores, como la Comisión de la Unión Europea, España o los Países Bajos. Otro elemento distintivo de la cooperación en el país consiste en la mayor participación de la ayuda bilateral con respecto a la ayuda multilateral.

51. Dentro de este segundo ciclo, la cooperación que recibe el país aumenta tanto en valores relativos como absolutos. Los flujos de ayuda, medidos en desembolsos efectivos, ha crecido en términos absolutos del año 2000 al 2008 en US\$785,1 millones, registrando una variación porcentual del 420%<sup>42</sup>. Dentro de los flujos de AOD que se destinan a América Latina en este periodo, Colombia es el país que más incrementa los flujos en términos absolutos debido, principalmente, a los flujos provenientes de la cooperación norteamericana.

**Gráfico 1. Evolución de la AOD en Colombia 1982-2007 (desembolsos) (en miles de dólares)**

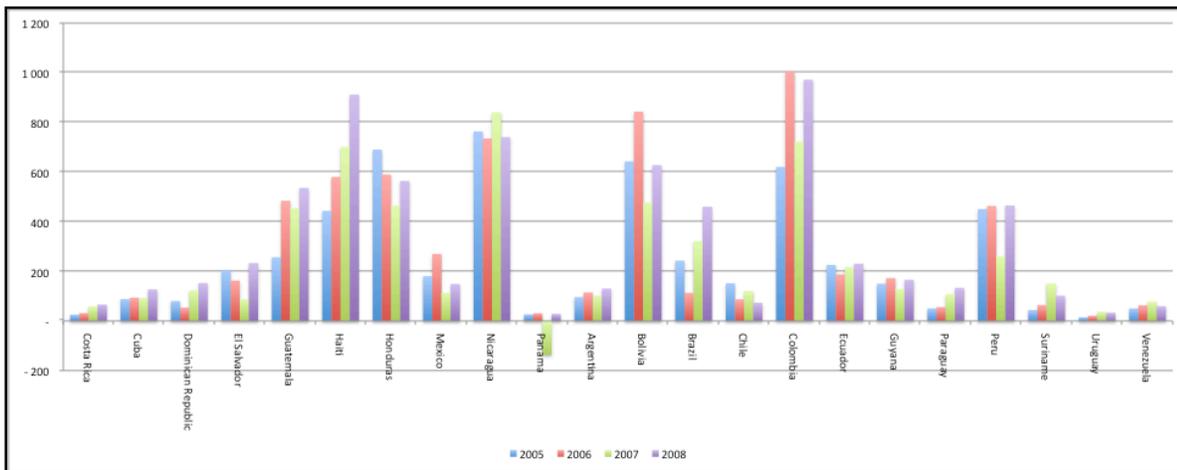


Fuente: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, “Cuarenta años de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia”, p. 29.

52. De acuerdo al Sistema de Información de Ayuda Oficial –SIAOD-, durante la última década la cooperación internacional ha contribuido a multiplicar por 1,5 los recursos de contrapartida nacional. Según los datos que proporciona el Sistema, del total de recursos de cooperación internacional entre 2000 a 2010, el 40% corresponden a aporte internacional y el 60% a aporte nacional. Este dato es significativo tenerlo en cuenta, pues aunque los recursos de cooperación internacional sean bajos con relación al PIB en el país, estos generan un efecto multiplicador con relación a la inversión nacional.

<sup>42</sup> Datos OCDE-CAD.

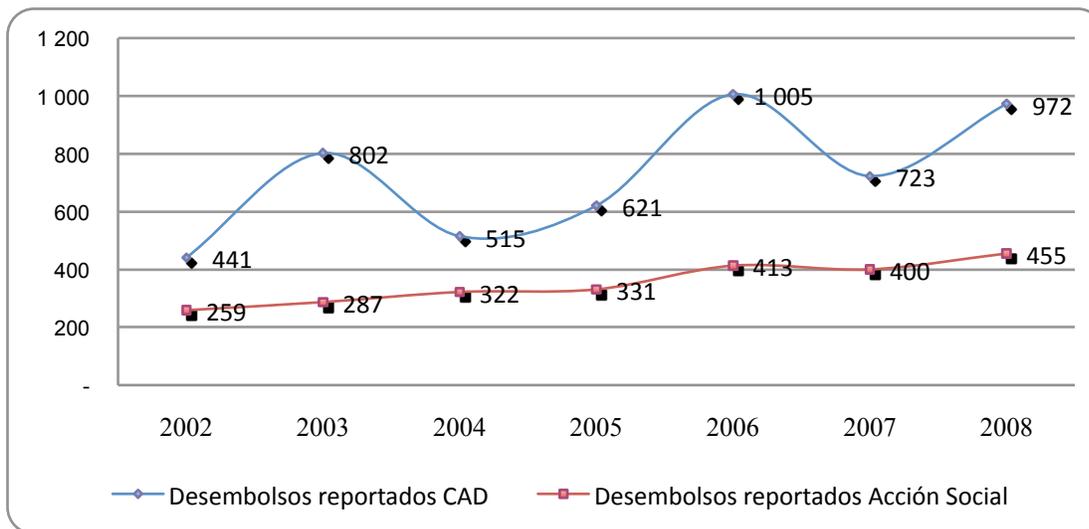
**Gráfico 2. AOD neta en América Latina 2005-2008 (en millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con base a datos obtenidos de las series del CAD-OCDE.

53. En cuanto a la dependencia de la ayuda (relación AOD/PIB), es inversa al crecimiento de los flujos absolutos. El valor relativo de la ayuda con respecto al PIB pasa del 1,05% en 2003 al 0,42% en 2008 (variación relativa: -60%). De tal manera que los flujos de AOD crecen, aunque no a la velocidad con que crece el PIB nacional. Es decir, al crecer el PIB de US\$76.511 millones en 2003 a US\$232.130 millones en 2008, disminuye por efecto el porcentaje de ayuda. En cuanto a esto, la eficacia de la ayuda es independiente de la cantidad de recursos provenientes de la cooperación.
54. En la gestión y mayor eficacia de la ayuda no es relevante si la ayuda es baja o alta con respecto al PIB. Obviamente, el costo de no ser eficaz en la cooperación tiene mayores implicaciones cuando existe una dependencia mayor; sin embargo, la discusión sobre la Agenda de Eficacia que proponen la DP y la AAA es igualmente relevante, con independencia del nivel de desarrollo y del peso de la ayuda en un país.
55. En relación con los datos que reportan los donantes al Gobierno acerca de la AOD, existen diferencias en los montos consolidados. Tomando los datos obtenidos en los informes estadísticos del CAD-OCDE y los datos del Gobierno colombiano, durante los años 2003 y 2006 existen diferencias de datos hasta por US\$500 millones.
56. Estas diferencias pueden ser atribuidas a varios factores. Por un lado, los donantes destinan recursos que no son necesariamente programados directamente con el Gobierno Nacional y que no son reportados a él posteriormente. Las agencias cooperantes bilaterales destinan recursos a otros actores, como instituciones multilaterales, cooperación descentralizada y organismos privados, entre otros, que no se registra en las cuentas nacionales. Otro factor puede estar relacionado con una doble contabilidad de los flujos, en donde las fuentes bilaterales asignan recursos a fuentes multilaterales y estas últimas reportan dichos flujos como propios. En este caso se habla de un problema de contabilización de los recursos. Otra razón, que supone más una hipótesis que un hallazgo, tiene que ver con los costos de transacción que se relacionan con la misma operación de la ayuda.

**Gráfico 3. Diferencias de AOD en reportes de desembolsos 2002-2008 (en millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con base a datos obtenidos de las series del CAD y de informes de gestión de AS.

57. Lo cierto de esto es que aún falta camino para lograr una mayor transparencia en la presentación de la información. Para el caso concreto de Colombia, las diferencias entre lo que se recibe por parte del Gobierno Nacional y lo que se destina a otros actores son significativas. Se puede inferir que entre un 37% y un 64% de los recursos de la AOD, durante el periodo 2002-2008, se destina a actores diferentes del Gobierno. Lo anterior es representativo debido a que estos recursos no son supervisados en un cuadro de seguimiento y evaluación transparente, que informe en un marco de rendición de cuentas a todos los actores. Acá la Iniciativa por la Transparencia de la Ayuda Internacional –IATI–, la cual impulsa acciones para mejorar la calidad, el acceso, el uso y el entendimiento sobre el gasto de la cooperación internacional, se torna esencial. Colombia participa en el Grupo de Asesoramiento Técnico y del Grupo Directivo del IATI y en el 2011 el país será uno de los 6 pilotos para probar las reglas y los formatos que se han construido para analizar la transparencia de la información de la ayuda internacional.

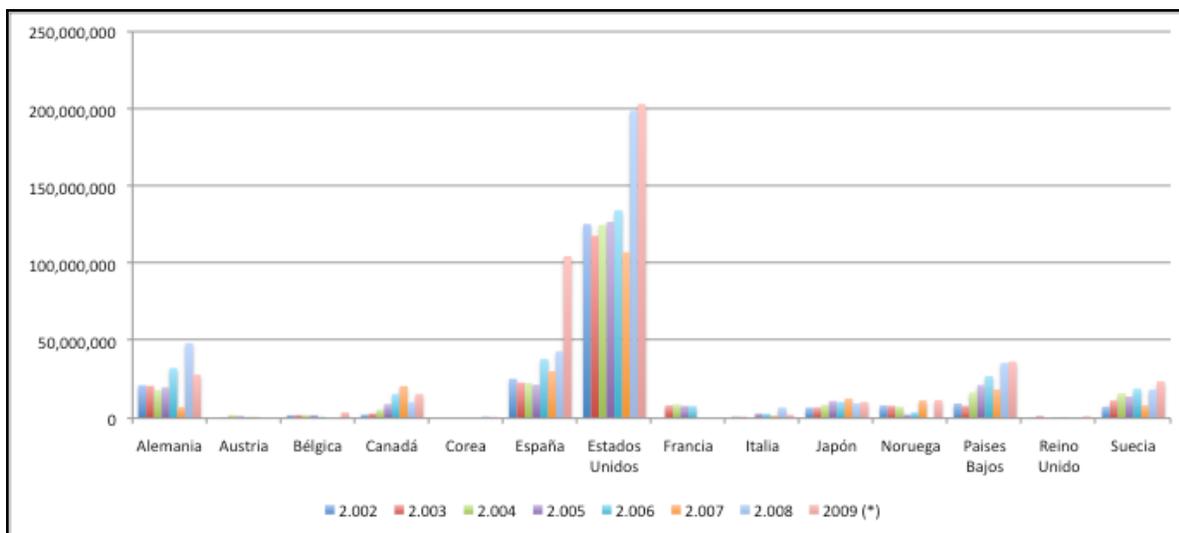
## ii. Evolución de la relación entre el Gobierno y los donantes y distintos actores de cooperación

58. Claramente los flujos de ayuda que recibe el país han sido ordenados según las prioridades establecidas por las dos Estrategias Nacionales de Cooperación formuladas hasta la fecha (2004-2006 y 2007-2010). Prueba de esto son los resultados de las matrices de incidencia que construye el Gobierno, y en las que se determina el grado de vinculación de la cooperación internacional con las prioridades nacionales. Los resultados muestran una alta incidencia de la cooperación, en especial en la segunda Estrategia. La matriz de incidencia de 2006 concluye que las fuentes internacionales inciden de manera alta<sup>43</sup> (65%) con la primera Estrategia. En la última medición realizada, los datos para 2008 registran una vinculación global del 94,8%.

<sup>43</sup> Consolidado Matriz de Intensidad de la Cooperación Internacional. Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2010.

59. Por su parte, los donantes se alinean en temáticas de su interés político, social y económico. Muchas de las agencias de cooperación interpeladas reconocen que se han venido alineando a la Estrategia de Cooperación 2007-2010, en especial en el área de Reconciliación y Gobernabilidad. La matriz de incidencia de la cooperación de 2008 corrobora esto, puesto que la incidencia en dicha área alcanza el 96%.
60. En relación con lo anterior, llama la atención que los grados de vinculación sean más altos en las fuentes bilaterales que en las multilaterales. Los datos proporcionados por AS muestran que del total de fuentes analizadas, todos los donantes bilaterales, a excepción de España y los Países Bajos, tienen una incidencia en la Estrategia de Cooperación superior al 86%<sup>44</sup>. En contraste, y de acuerdo al grado de incidencia para 2008 que proporcionó la Encuesta de Seguimiento a la DP, son las fuentes multilaterales las que mantienen un grado menor de incidencia (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, Corporación Financiera Internacional y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Todo ello demuestra la orientación de estas organizaciones hacia temáticas que no necesariamente están incluidas en la Estrategia de Cooperación Internacional.

**Gráfico 4. AOD bilateral en Colombia 2002-2009 (en dólares)**



Fuente: Elaboración propia con base a datos obtenidos del Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo –SIAOD– de AS. Los datos de 2009 se encuentran en proceso de validación por parte de AS.

61. Por otra parte, los cinco principales donantes de AOD en el periodo 2002-2009 son, en su orden, Estados Unidos, España, Alemania, Países Bajos y Suecia. Respecto de la cooperación multilateral, los principales flujos provienen de la Comisión Europea –habiendo pasado de US\$18.081.727 en 2002<sup>45</sup> a US\$38.300.867 en 2009<sup>46</sup>–, de la Organización Internacional para las Migraciones –OIM–, del BID, del Banco Mundial y del Programa Mundial de Alimentos –PMA–.

<sup>44</sup> Encuesta de seguimiento a la DP y Matriz de Incidencia, op. cit., p. 31.

<sup>45</sup> Informe de gestión de Acción Social 2002-2006, p. 9.

<sup>46</sup> Informe de gestión de Acción Social 2009, p. 24.

62. Otros donantes que han tomado fuerza relativa en el país son China y Corea<sup>47</sup>. En términos sectoriales ha sido muy importante el papel que vienen cumpliendo los Países Bajos: su cooperación ha pasado de US\$9.561.000<sup>48</sup> en el año 2002 a US\$35.745.772 en 2008<sup>49</sup>. De acuerdo con los datos ofrecidos por el CAD, a partir de 2007 aparecen como noveno cooperante más importante para Colombia las Agencias Árabes<sup>50</sup> (organismo multilateral), desplazando a países tradicionales de ayuda en Colombia como Suiza y Japón.
63. En términos de concentración de la ayuda, que supone la cuota del volumen de ayuda total que es proporcional al tercio superior de donantes, la misma se valora en un rango alto en Colombia. El tercio superior de donantes aporta el 92% del total de la ayuda. El tercio medio proporciona el 7% y el tercio inferior aporta el 1,28%. Entre Estados Unidos, la Comisión Europea y España se concentra el 82,3%<sup>51</sup> de toda la cooperación que recibe el país.
64. Si la concentración se considera por recursos provenientes de nuevos convenios entre 2008 y 2009, los donantes más influyentes son también Estados Unidos, España y la Comisión Europea. Agentes de cooperación que presentan una variación positiva entre 2008 y 2009 con respecto a los recursos programados son: España, el Fondo Mundial Alemania, Países Bajos, Suecia, el PMA, Suiza, el BID y China.
65. Si el análisis se realiza por área de intervención, la influencia es diferente. Por ejemplo, si se revisa el área de Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– los donantes más influyentes son: Estados Unidos, España, el BID y la Comisión Europea. En el área de Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas y la Protección del Medio Ambiente los donantes más influyentes son: Estados Unidos, España y Países Bajos. En el área de Reconciliación y Gobernabilidad los donantes más influyentes son: Estados Unidos, la Comisión Europea, España, Japón y el BID.
66. Al margen de estas categorías de clasificación se encuentra el Grupo de los 24 (G-24) el cual nació después de la Reunión de Londres de 2003. El G-24 ha sido un actor que ha incentivado, de manera formal, el diálogo interno entre Embajadas, Gobierno y OSC, por lo que su aporte se centra principalmente en la coordinación política de la cooperación internacional.

#### ***1d) Actores relevantes y toma de decisiones***

##### **i. Marco de intereses y decisiones de actores relevantes**

###### *Marco de toma de decisiones a nivel nacional*

67. La toma de decisiones en relación con la aceptación y asignación de la AOD en Colombia se encuentra descentralizada, con respecto a las competencias de tipo político e instrumental. Para

---

<sup>47</sup> Informe de gestión de Acción Social 2008, p. 19.

<sup>48</sup> Informe de gestión de Acción Social 2002-2006, p. 9.

<sup>49</sup> Informe de gestión de Acción Social 2009, p. 26.

<sup>50</sup> Las Agencias Árabes están conformadas principalmente por Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes.

<sup>51</sup> Los datos que se muestran acá son obtenidos a través de información de los nuevos convenios firmados para el año 2008 por la Dirección de Cooperación Internacional de AS.

tal efecto, las decisiones se clasifican según la competencia de las instituciones, lo que origina acciones de orientación política, que diseña el MRE, y de coordinación y operación, a través de la Dirección de Cooperación Internacional de AS.

68. En lo tocante al aspecto político, el MRE, a través de su Dirección de Cooperación Internacional, asume el papel de orientador de política. Las decisiones que se toman van dirigidas a preguntas asociadas al *para qué* y al *con quién* hacer la cooperación. Su enfoque y acción se ha caracterizado por una “profundización del tradicional alineamiento del país con Estados Unidos”<sup>52</sup>, lo que se traduce en un énfasis en la bilateralidad de las relaciones, en contravía de la diversificación de la agenda.
69. En principio, este tipo de orientaciones no riñe con otras prioridades si éstas se alinean y alimentan intereses nacionales superiores. Sin embargo, las dinámicas y tendencias contemporáneas en las relaciones internacionales proponen marcos de asociación interdependientes con el propósito de alcanzar soluciones integrales y globales. De ahí que el sesgo hacia una agenda bilateral, que además se concentra en temas de seguridad, haga que la agenda internacional se oriente bajo la premisa de una internacionalización negativa.
70. En lo relativo al aspecto instrumental, la Dirección de Cooperación Internacional de AS coordina, ejecuta y promueve las políticas de cooperación internacional. Su acción operativa se armoniza con las prioridades identificadas por el MRE en materia de política exterior y se concreta en el instrumento de la Estrategia de Cooperación Internacional. De esta manera, su papel se concentra en la identificación de programas y proyectos con la capacidad de alcanzar las prioridades contenidas en la agenda de cooperación.
71. Podría decirse que esta función se basa en la captura de información por dos tipos de vías. Por un lado, la canalización de información tradicional, que consiste en la toma y el acercamiento de la información de la oferta (por parte de donantes) y la demanda (por parte de receptores). Y por otro, y ello es novedoso, la puesta en circulación de experiencias y buenas prácticas de la cooperación, tanto de donantes como de asociados, al servicio de modalidades como la CSS o la cooperación triangular. La toma de decisiones de carácter instrumental también pasa por un proceso de consulta, en el sentido de que se realiza un proceso de retroalimentación con los sectores involucrados (ministerios, entidades del ramo, etc.) con el fin de validar la coherencia, pertinencia y prioridad del complemento que brinda la cooperación.
72. Además de darse de este modo la toma de decisiones, surge un elemento importante a tener en cuenta. La toma de decisiones también ha venido democratizándose en la práctica. Esta afirmación se desprende principalmente del proceso de diálogo político en el ámbito del PLCB. Aunque la toma de decisiones final no esté determinada por las conclusiones del diálogo político, sí es importante advertir que se ha dado una suerte de control y cabildeo permanente por incidencia de las OSC que contribuye a hacer de la política de cooperación una política más inclusiva y participativa.

---

<sup>52</sup> Misión de Política Exterior de Colombia, Informe Final, abril de 2010.

73. Las OSC, por su parte, han realizado una serie de consultas al interior del país<sup>53</sup> en donde interpretan la DP como un marco que se enfoca principalmente hacia temas de recursos, lo cual limita el debate y la acción en donde ellas pretenden incidir. Así, proponen y hacen énfasis en que la Agenda de Eficacia se oriente hacia el desarrollo, para lo cual plantean los siguientes temas: i. Rol de las OSC como actoras del desarrollo y de la democracia del país; ii. Principios del trabajo y la eficacia de las OSC, iii. Desarrollo basado en el enfoque de derechos; iv. Legitimidad y rendición de cuentas de las OSC, y v. Ambiente habilitante para el desarrollo de las OSC<sup>54</sup>.
74. En cuanto a la toma de decisiones de nivel superior, específicamente relacionada con tomadores de decisiones al máximo nivel, los asuntos relacionados con la cooperación internacional tienen un menor grado de criticidad e importancia. La consideración de ser Colombia un País de Renta Media, sumada a otras consideraciones ya valoradas, hacen que la cooperación no sea indispensable para que sucedan los procesos de desarrollo que se adelantan en el país. Según aclara un alto funcionario de una Agencia Cooperante, para el caso de Colombia, en donde existe una gran capacidad económica y humana para asumir responsabilidades frente al desarrollo, la cooperación internacional es un apoyo que sirve para catalizar procesos entre los actores implicados.

*Marco de toma de decisiones a nivel sub-nacional*

75. Los actores sub-nacionales tienen un peso significativo en la manera como se gestiona la política de cooperación en Colombia. Con el fin de articular mejor la cooperación pública y privada que se otorga y se recibe, se creó el Sistema Nacional de Cooperación. De acuerdo con funcionarios de AS, el Sistema ha iniciado un fortalecimiento de capacidades regionales, las cuales van en aumento. Bajo este proceso, las acciones dirigidas a compartir información han sido clave, pues se han abierto ventanas de oportunidades en el marco de este tipo de mecanismos. Sin embargo, los actores locales destacan que el avance en cuanto a compartir información contrasta con el lento progreso en asuntos relacionados con la coordinación de acciones.
76. También tienen importancia las diferencias de enfoque en el acceso a la cooperación internacional por parte de las entidades de nivel nacional y territorial. Un alto funcionario de una agencia donante hace énfasis en que si bien algunas instituciones del orden nacional vienen avanzando en la manera como acceden a la cooperación, en donde ven la ayuda como un complemento para sus acciones o planes estratégicos, en algunas regiones se sigue pensando en modelos anacrónicos de la ayuda sobre la base de la idea de financiar presupuestos con recursos de la cooperación internacional.
77. Con respecto al trabajo de influencia de algunos donantes en las políticas de cooperación del orden sub-nacional, es relevante ver cómo con bajos recursos se ha logrado avanzar en el fortalecimiento de la capacidad local de gobierno municipal y departamental. Algunos ejemplos del fortalecimiento de capacidades en este tema son los apoyos dirigidos a los

---

<sup>53</sup> Medellín, Bogotá, Pasto, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Quibdó.

<sup>54</sup> Consulta Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil: Rol, principios de trabajo y efectividad de las organizaciones de la sociedad civil, 2010.

gobiernos locales de Pasto y Cartagena, o al Departamento de Nariño, a través de los programas de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo –AECID– y el PNUD.

## **ii. Coherencia y grado en la toma de decisiones descentralizada**

78. La mayoría de donantes encuestados afirman que la toma de decisiones se realiza principalmente en sus oficinas centrales. Los asuntos programáticos vienen definidos bajo directrices superiores que luego se desarrollan e implementan a través de sus oficinas de campo. A pesar de que se da cierta inflexibilidad en las prioridades, éstas son consultadas y, en algunos casos, negociadas con las instituciones nacionales. Las Estrategias de Asistencia País –CAS–, en su gran mayoría, son documentos consultados con el Gobierno y, en algunos casos, son retroalimentados con apreciaciones de la sociedad civil y entes territoriales. Hay que tener en cuenta que las consultas se realizan sobre los asuntos programáticos, no tanto sobre las iniciativas puntuales.
79. Los CAS son documentos completos y hacen referencia a realidades nacionales. La capacidad de diálogo y retroalimentación que pueden ofrecer las agencias responsables del Gobierno, las ONG nacionales e internacionales y las contrapartes a las estrategias de los países donantes es fundamental.
80. Es destacado registrar cómo en Colombia los marcos estratégicos de cooperación de organismos como la Comisión Europea (Documento de Estrategia País 2007-2013), el Sistema de Naciones Unidas (entre los que llama la atención el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012 –UNDAF-) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Plan de Acción del Programa de País 2008-2011), no hacen mención alguna a la DP y la AAA como elementos de referencia de las estrategias y actuaciones de la cooperación internacional al desarrollo. Por su parte, en el Plan de Actuación Especial 2006-2008 de la Cooperación Española en Colombia, se menciona la DP en dos ocasiones: como orientación estratégica y en cuanto a indicadores de seguimiento de las estrategias geográficas.

### ***1e) Aplicación de la DP y la AAA en las políticas de cooperación***

#### **i. Dinámicas previas a la adhesión**

81. La preocupación por hacer del proceso de cooperación una práctica más coordinada no es nueva en Colombia. La revisión de documentos institucionales muestra la necesidad de organizar a las entidades encargadas, con el objetivo de responder de forma más eficiente a la tendencia creciente del flujo de recursos internacionales. Un hito que respalda esta afirmación es el primer CONPES<sup>55</sup> que da lineamientos de política en materia de cooperación internacional, CONPES que se publica en 1995 y “propone un marco institucional para mejorar la cooperación que otorgue y reciba el país, y una estrategia para acrecentar y aprovechar en forma más eficaz los recursos que obtenga por esas fuentes”.
82. Más recientemente la preocupación por mejorar la coordinación de la ayuda se enmarcó dentro de los procesos de Mesas de Aportantes, las cuales se realizaron en Madrid (7 de julio de

---

<sup>55</sup> Documento CONPES 2768, Ministerio de Relaciones Exteriores-DNP-DECTI, 22 de marzo de 1995.

2000), Bogotá (24 de octubre de 2000) y Bruselas (30 de abril de 2001), y que tenían como objetivo generar una “diplomacia por la paz” con el fin de incentivar el apoyo internacional para el proceso de paz que se iniciaba en la Administración Pastrana (1998-2002).

83. Como menciona un alto funcionario del MRE<sup>56</sup>, entre los principales interrogantes respecto de la adhesión a la DP aparecía la percepción de que ésta última se basaba en un marco de entendimiento diseñado principalmente para utilizarse entre países pobres y comunidad de donantes, en donde los intereses de los Países de Renta Media no están contenidos. Cobra relevancia, en este contexto, el debate que en su momento adelantaron países similares en términos de desarrollo y que terminaron por no adherirse a la DP por considerarla fuera de sus intereses. Las conclusiones de este debate han demostrado que la pertinencia y la aplicación de la DP no deben considerarse, exclusivamente, en función del estado de desarrollo del país. Que Colombia sea un PRM pero con una presencia fuerte de la comunidad internacional, tanto a nivel de recursos como de respaldo político, es ya una justificación para su evaluación a la luz de la DP.
84. Es importante agregar en este punto que las discusiones sobre la Agenda de Eficacia, y en particular sobre la adopción de la DP, no fueron exclusivamente entre donantes y Gobierno. En ellas jugaron un papel relevante los debates y consultas regionales promovidos por redes de organizaciones de la sociedad civil, de alcance mundial y latinoamericano. Uno de los objetivos centrales de estas redes ha sido el de incidir en las políticas del Gobierno con el fin de hacer más incluyentes a las asociaciones de desarrollo que se construyen en el marco de la Agenda de Eficacia. El cabildeo de estas organizaciones se tradujo en algunos de los compromisos que contiene la AAA.

## **ii. Conocimiento de la DP**

85. Las entrevistas realizadas permiten inferir que existe un conocimiento diferenciado sobre la DP entre los actores que trabajan el tema de la cooperación internacional en el país. En términos generales, la comprensión en detalle de los principios e indicadores de la DP corresponde a funcionarios especializados. Por ejemplo, el conocimiento es expreso y extenso entre los funcionarios de la Dirección de Cooperación Internacional de AS, principalmente entre aquellos que han tenido que implementar o verificar el avance de los compromisos de la DP.
86. Entre los funcionarios de agencias de cooperación, el conocimiento se relaciona más con la filosofía de la DP que con los principios específicos que la componen<sup>57</sup>. En cuanto a las OSC, y también en términos generales, se aprecia que el conocimiento está más asociado con la comprensión e interpretación política de la DP que con particularidades técnicas. Es más, una funcionaria de una ONG recalca que el conocimiento de la DP por parte de las OSC es reducido a unas pocas organizaciones que reflexionan y debaten la Agenda de Eficacia. De aquí la posición general de exigir complementos en lugar de hacer modificaciones a temas concretos frente a la DP. De este modo, los alcances, interpretaciones y posteriores

---

<sup>56</sup> Entrevista realizada el 4 de Agosto de 2010.

<sup>57</sup> Se debe resaltar el papel de algunas agencias del Sistema de Naciones Unidas de Colombia, los cuales realizaron reuniones informativas sobre la Declaración de París en Colombia.

aplicaciones de los principios de la DP serán diferentes debido, precisamente, a que existen diferencias en la manera como se entiende la misma.

87. Con respecto a los actores que trabajan en aspectos temáticos y no en temas centrales o en debates sobre la cooperación, se encuentra que el conocimiento es mucho menor. Las conclusiones dan cuenta de un *conocimiento por rumor*: dichos actores han escuchado o sabido de la DP en foros o talleres, con ocasión de decisiones jerárquicas superiores o a través de documentación que reciben por parte del MRE, AS, las agencias internacionales o las organizaciones de la sociedad civil. El conocimiento de los compromisos de la DP entre estos actores es reducido y bastante general, y las referencias parecen ser genéricas en su mayoría. Esto significa dificultad para traducir los compromisos respectivos en acciones concretas de su trabajo.
88. En el nivel sub-nacional, las entrevistas realizadas dan cuenta de que el conocimiento sobre la DP es más disperso y difícil de generalizar. Sin embargo, la tendencia identificada muestra que si bien no es tan clara la comprensión de la DP en lo local, sí existe conocimiento sobre los compromisos, pues éstos corresponden a enfoques y mecanismos que se han venido aplicando desde tiempo atrás.

### **iii. Puesta en marcha de los principios de la DP y su influencia**

89. Como se explicó anteriormente, el país ya venía presentando avances concretos en algunos de los compromisos que menciona la DP. No obstante, la puesta en marcha de los principios de la DP no se realiza de manera formal sino a partir del momento en que se concreta la adhesión de Colombia a la misma, mediante la Directiva Presidencial No. 1 de 2008.
90. La implementación de la DP es considerada un proceso que inicia, principalmente para la comunidad internacional y el Gobierno, en el principio de Alineación. Aunque no es mencionado directamente por dichos actores, se percibe que el país ha avanzado notoriamente en el principio de Apropiación Democrática. No obstante, esta consideración genera cierta tensión con un sector de las OSC que considera que el proceso de apropiación aún no está totalmente logrado. La diferencia puede explicarse en que París no incluye un principio de Apropiación Democrática, como sí lo hace claramente la AAA. De nuevo, en términos de apropiación el Gobierno Nacional mira a la DP y las OSC, por su parte, se concentran en la AAA.
91. De manera general, podría decirse que en el nivel central la puesta en marcha de la DP se ha concentrado en los principios de Apropiación Democrática, Alineación y Armonización, y en menor grado en los principios transversales de Gestión por Resultados y Mutua Responsabilidad.
92. En contraste, en el espacio sub-nacional predomina la atención concedida a los principios de Gestión Orientada a Resultados, seguida de aquella referida a los de Responsabilidad Mutua y Alineación. En el caso de Gestión Orientada a Resultados, una organización local plantea que si bien son muchas las acciones pendientes bajo este título, es el principio más real de la DP. Esto porque se da con más fuerza la alineación temática entre donantes y organizaciones

locales, las cuales están responsabilizadas a rendir por resultados para asegurar futuras apropiaciones. Este tipo de ejercicio funciona como una aplicación de sistemas nacionales pero en una escala micro. En el caso del principio de Mutua Responsabilidad, se aprecia que en lo territorial éste tiene mayor consistencia de aplicación debido a la existencia de alianzas para el desarrollo más proclives al diálogo y a la acción entre actores cooperantes y socios locales.

### *Efectos e influencia*

93. En términos generales, todos los actores entrevistados (donantes, agencias de desarrollo, OSC y Gobierno Nacional y local) consideran que los principios de la DP son importantes y que se constituyen en un marco apropiado para mejorar la eficacia de la ayuda. Sin embargo, el consenso no es tan generalizado cuando se analiza la manera como han sido implementados los compromisos de la DP. En este aspecto surgen una serie de debates destacados (como la pertinencia de la alineación en el contexto colombiano, la necesidad de entender mejor lo que supone un ejercicio real de apropiación democrática o la necesidad de ver de manera más explícita los mecanismos de expresión de la mutua responsabilidad) sobre la pertinencia y aplicabilidad de los compromisos de la DP.
94. Otro aspecto sobresaliente en cuanto a los efectos tiene que ver con el grado de profesionalización de la cooperación internacional. Se ha visto que la gran mayoría de actores que trabajan en asuntos financiados o apoyados por la ayuda internacional son expertos en temáticas especializadas (desarrollo agrario, derechos humanos, medio ambiente, enfoque de género, etc.), pero no en las cuestiones relativas a la cooperación como disciplina. Así, uno de los efectos más importantes que ha traído la DP ha sido la revalorización en relación con la práctica misma de la cooperación internacional y, con ello, una suerte de profesionalización en la teoría y en la práctica de la cooperación.
95. También se pueden apreciar algunos efectos por tipos de actores. Por ejemplo, en el caso del Gobierno, la DP permitió en el corto plazo demostrar que las medidas tomadas por la institucionalidad en temas de coordinación eran correctas. Así mismo, otorgó un grado importante de discrecionalidad al Gobierno para incluir elementos prioritarios de su agenda en los mecanismos de coordinación que se tenían, verbigracia, en la Estrategia de Cooperación 2007-2010. De igual forma, la Agenda de París dio al Gobierno un argumento adicional para exigir mayor compromiso a la comunidad de donantes en los temas relacionados con la coordinación de la ayuda.
96. Con respecto a los donantes, la DP permite estandarizar en términos universales algunas cuestiones referidas a la eficacia de la ayuda. Sin embargo, no necesariamente los principios de la DP cubren los intereses de todos los cooperantes. En particular, los principios que presenta la DP no son tan pertinentes y apropiados para aquellos que trabajan, por ejemplo, directamente en la ayuda humanitaria. Para estos actores son los principios humanitarios los que gobiernan el proceso de eficacia de la cooperación.
97. En algunas OSC, la DP ha traído efectos colaterales no esperados y que han dificultado su trabajo directo en el medio de la cooperación. La aproximación general se basa en que si bien se ha intentado pensar y aplicar la DP como un instrumento incluyente –uno de los propósitos

centrales de Accra–, la implementación de la DP aún mantiene una tendencia “gobierno-centrista”. En este caso, se habla de una propensión a pensar la implementación de los principios desde un enfoque centralizado en la agenda del Gobierno, no del Estado, en el sentido de que los principios no dan cabida a la participación de actores locales, de la sociedad civil, o incluso de otras instituciones del mismo Estado.

98. La comunidad internacional considera que el principio de Alineación, en el sentido puro en que lo entiende la DP, no es tan apropiado para un país como Colombia en donde la sociedad civil y sus actores desempeñan un papel activo en materia de desarrollo local y comunitario. Es más, no justifica alcanzar la meta propuesta en términos de alineación, pues la proporción de la ayuda que se recibe es tan pequeña que no amerita llevar a cabo cambios estructurales en las finanzas públicas del país.
99. En junio de 2008, el Gobierno colombiano coordinó, con el apoyo del BID, la realización de la Consulta Regional de América Latina y el Caribe, cuyos resultados sirvieron de insumo para la negociación de la AAA, en donde el país tuvo una representación activa en la mesa de trabajo sobre apropiación, la cual co-presidió con Suiza. También, Colombia hace parte del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda, instancia encargada de orientar la implementación de la DP a nivel mundial, y fue miembro formal del Grupo Asesor sobre la Sociedad Civil y la Eficacia de la Ayuda. Más recientemente, se realizó en Bogotá el evento de alto nivel sobre CSS y desarrollo de capacidades, convocado por Colombia, la OECD y el Banco Mundial como parte del proceso hacia Corea 2011, en el cual se produjo el Informe Bogotá<sup>58</sup>.
100. Es importante tener presentes los anteriores hechos, pues las implicaciones de la Agenda de París y la AAA no solamente tienen repercusiones en la manera como se manejan las relaciones de cooperación entre donantes, Gobierno y sociedad civil al interior de los países, sino también en la relevancia y coherencia de las políticas de cooperación y desarrollo. Dicho de otra manera, la información recogida da cuenta de que los compromisos de París y los acuerdos de la AAA son importantes pero no esenciales para lograr la eficacia de la ayuda en Colombia. Con París o sin París, los procesos de eficacia, diálogo e inclusión entre actores, tarde o temprano, se habrían dado. La dinámica de la eficacia de la ayuda en Colombia ya tenía su ritmo, siendo lo cierto que París y la AAA contribuyeron a legitimar y acelerar los logros alcanzados. Sin embargo, ese no ha sido el valor o efecto más relevante de la DP en Colombia. Por el contrario, su valor o efecto más importante ha sido el de motivar un debate más amplio sobre la eficacia, que en este caso no se circunscribe a la ayuda y se extiende al desarrollo.

### ***Conclusiones sobre la DP en contexto***

#### **i. Situación y pertinencia de la Agenda de Eficacia de la ayuda**

101. La información levantada en cinco regiones por medio de entrevistas, confirma que los principios que engloba la DP, y que son complementados por la AAA, son pertinentes para mejorar la gestión de la cooperación internacional en Colombia. Tanto el Gobierno como la

---

<sup>58</sup> Este evento tuvo como objetivos: i. Compartir evidencias tangibles en materia de cooperación sur – sur y desarrollo de capacidades; ii) Fortalecer las voces de los países en desarrollo en el contexto de la Eficacia de la Ayuda; y iii) Definir los pasos a seguir con miras a la realización del IV Foro de Alto Nivel en Corea.

comunidad internacional y la sociedad civil dan cuenta en sus posiciones de que estos dos compromisos internacionales, desde la teoría, son ejercicios relevantes para avanzar en una Agenda de Eficacia. No obstante, el marco de exigencia de la DP representa un débil reto para el nivel del debate y de la práctica que se adelanta en el país. Incluso, se puede pensar que los compromisos de París son insuficientes pues algunos de ellos, como la apropiación, ya se han alcanzado con anterioridad por Colombia.

102. De igual manera, se confirma también que en la actualidad no se presenta ningún tipo de fatiga en relación con la Agenda de Eficacia que impulsan las dos declaraciones. Por el contrario, son claras las expresiones de donantes que mencionan el interés por continuar debatiendo y reflexionando e implementando escenarios de aplicación de la DP. Prueba de ello son las declaraciones emitidas por el Gobierno para hacer frente a los compromisos de la adhesión a la DP, así como las discusiones que se han dado con gobiernos locales y con la sociedad civil en el marco del Sistema Nacional de Cooperación, y en los temas de cooperación en el diálogo tripartito adelantado en el marco del PLCB, entre otros.
103. Es importante hacer claridad en el sentido de que la pertinencia de la DP aplica en dos niveles: en cuanto a la *teoría del principio* y en cuanto a la *implementación del principio*. Como se dijo arriba, la mayoría de actores encuentran pertinentes los principios de la DP desde un punto de vista teórico, no desde un punto de vista práctico o de implementación. Lo anterior se puede explicar mediante el ejemplo del principio de Alineación. Este principio es considerado importante por todos, en el nivel teórico, por considerar que la apropiación sólo puede ser efectiva cuando existe un grado de alineación del cooperante con las prioridades temáticas de las contrapartes o beneficiarios. Sin embargo, en el caso de Colombia, la implementación de la alineación ha terminado siendo excluyente, debido a que su aplicación se hace preferentemente bajo los sistemas nacionales. Así, y desde un punto de vista de implementación, este principio no se ajusta completamente al contexto colombiano<sup>59</sup>.
104. Otro elemento relevante relacionado con la pertinencia tiene que ver con las expectativas sobre la aplicación y los resultados de la DP y la AAA por parte de las OSC y las entidades sub-nacionales. En algunos casos, producto de la falta de información o conocimiento, se piensa que estos compromisos no son suficientes para una agenda superior de desarrollo. A este respecto, se debe tener claro que la DP es un mecanismo de gestión y no pretende, por sí misma, realizar modificaciones en las políticas de desarrollo. Quizás por ello, los compromisos de la DP son vistos más como principios sin realidad por parte de actores locales, como entidades sub-nacionales y ONG nacionales, que relacionan a la DP como un marco de reformas insuficiente para generar cambios.
105. En lo concerniente a la AAA se aprecia que algunos donantes prefieren su utilización en lugar de la DP, por considerar que permite trabajar más de la mano con la sociedad civil o en

---

<sup>59</sup> La pertinencia del principio de Alineación ha sido debatida ampliamente por los actores de cooperación en el país. Tanto el Gobierno como los donantes consideran que su aspiración no es lograr la meta específica de alineación propuesta por la DP (uso de sistemas nacionales), pues no consideran que sea la mejor manera de lograr este principio, cuando los recursos de cooperación no son significativos en proporción al PIB. A esta circunstancia se suma también el hecho de la situación de conflicto que vive el país, en donde los donantes consideran que no es adecuado alienarse totalmente a las prioridades del gobierno sino utilizar otros actores diferentes a éste.

acciones de desarrollo diferentes. En relación con esto, un alto funcionario de una agencia de cooperación expresa que se habla con más frecuencia de la DP que de la AAA por parte del Gobierno. Sin embargo, por el momento los compromisos de Accra aún son intangibles en su nivel práctico. Prueba de ello es el hecho de que se exijan los compromisos de Accra en la Agenda específica de Eficacia de la DP, lo que en últimas muestra que los compromisos de Accra todavía no tienen un marco de aplicación claro.

106. En el contexto descrito, se ha optado por orientar o profundizar los principios de París hacia los compromisos expresos formulados en Accra. A pesar de ello, aún no es claro un marco de responsabilidades para hacer exigibles los compromisos de Accra, tanto por los donantes como por las OSC. Una razón de esto es que no se han previsto mecanismos específicos para implementar la AAA. Hasta la fecha ha sido el Gobierno Central el que mayor provecho ha obtenido, esto a través del impulso que se le ha dado a la CSS, a través de las estrategias de acción en Centroamérica y el Caribe y del “Catálogo de capacidades y experiencias colombianas para la CSS”, el cual se basa en la evidencia.
107. Accra es sin duda no sólo un escenario de la gestión, sino también una perspectiva política de la cooperación y de los enfoques del desarrollo. La perspectiva que incorpora Accra en relación con la necesidad de avanzar en una apropiación local y democrática, además de definir el papel que deben cumplir la Sociedad Civil en la Agenda de Eficacia de la cooperación y en las políticas de desarrollo, lleva a considerar la necesidad de que los principios de la DP sean aplicados y contextualizados a nivel local
108. Por ello, en la medida en que la AAA es más conocida en los espacios sub-nacionales que promueven procesos de cooperación internacional, ésta es en buena medida vista como un deber ser en el que la cooperación debe contribuir para favorecer los esfuerzos locales en el fortalecimiento de capacidades y procesos de desarrollo más efectivos, con la participación de la comunidad internacional en el despliegue de tradicionales y novedosas modalidades de cooperación. En este sentido, la DP tiene un anclaje evidente en la lógica de los gobiernos centrales, en tanto en el nivel sub-nacional la AAA representa una postura orientadora, aunque difusa.

Aceptación y aplicación de la Agenda de Eficacia de la ayuda:  
**Aceptación y aplicaciones limitadas**

Evidencia de interés y compromiso continuo con la Agenda de Eficacia de la ayuda:  
**Interés/compromiso sustancial**

## ii. Alcance de la adopción de la DP

### *Factores que influyeron en la adopción*

109. La idea de mejorar los resultados del proceso de coordinación así como de legitimar los avances alcanzados fueron las razones principales que apoyaron la decisión del Gobierno de realizar una adhesión a la DP. De igual manera se consideró que los compromisos que exigían el cumplimiento de la DP, así como los procesos internos de llevarla a cabo, en particular el

diálogo y la interacción más cercana con los donantes, hacían de la DP un mecanismo pertinente y estratégico para implementar.

110. Por otro lado, de manera no deliberada, se consideró estratégico incorporarse en las discusiones de Eficacia de la Ayuda como un mecanismo para exigir y demandar apoyo internacional frente a los problemas clave del país, como la situación de desigualdad, el deterioro del medio ambiente, el narcotráfico y la violencia, teniendo en cuenta la condición de Colombia como País de Renta Media.
111. El papel de los cooperantes también jugó un papel destacado para la adhesión del país a la DP. Si bien es cierto que no ejercieron ningún tipo de presión para la adopción de la DP, éstos instaron a muchos actores a analizar las ventajas de una ayuda más coordinada.

#### *Factores que influyeron en su aplicación*

112. Un factor determinante que influyó en la aplicación de la DP tiene que ver con los avances ya existentes en materia de coordinación que el país había logrado. Los procesos de consulta realizados con la sociedad civil en el marco de los mecanismos de coordinación (Estrategias de Cooperación), una alta alineación temática entre donantes, Gobierno y sociedad civil, así como el suministro de información relevante (mapa de cooperación y manuales) permitían lograr más rápido los indicadores propuestos. Este camino abonado terminó por generar debates diferentes, en muchos casos sobredimensionados, de los que originalmente proponía la DP.
113. La voluntad política de alto nivel permitió que el proceso de coordinación tuviese un alcance nacional. En este sentido jugó un papel fundamental la Directiva Presidencial No. 1 de 2008, la cual insta a las entidades del Estado a implementar la DP. En la línea de toma de decisiones también hubo un factor relevante, referido a que tanto el MRE como AS consideraran en sus mandatos funcionales no sólo el objetivo de aumentar los recursos de cooperación, sino también el de trabajar para alcanzar una ayuda más eficaz y coordinada.

#### *Factores resultantes*

114. La adopción y la aplicación de la DP y la AAA han traído en el corto plazo una serie de tensiones y han planteado disyuntivas que resulta importante revisar. Entre las más relevantes se encuentran las siguientes.
115. En términos generales, y sin entrar a analizar los principios, la misma profesionalización y madurez institucional con respecto a la práctica de la cooperación que manejan el Gobierno Nacional y las OSC a nivel nacional, ha llevado a que el debate sobre la eficacia de la ayuda desemboque en una discusión sobre el para qué de la cooperación y sobre la pertinencia y el enfoque de desarrollo que se aplica. Aunque son válidas estas discusiones, es necesario enrustrarlas en los espacios adecuados.
116. La Agenda de Eficacia de la ayuda ha permitido al Gobierno Nacional encontrar un espacio para definir mejor su estrategia de cooperación internacional, en el sentido de que el país ya no se presenta como un típico actor de recepción de recursos sino que, por el contrario, se perfila

como un agente con experiencia y capacidad para ofrecer orientaciones en la nueva arquitectura de la ayuda. En esta dinámica, tanto el Gobierno Nacional como las OSC han encontrado un lugar en donde pueden articularse sinérgicamente en el contexto internacional, sin renunciar a sus propios intereses.

117. Otro factor general resultante tiene que ver con la opinión de varias OSC entrevistadas en el sentido de que la DP produce un retorno con respecto a los flujos de la AOD en la cooperación internacional. Para muchas de ellas, la implementación de la DP ha hecho que se fije el interés de nuevo en las fuentes bilaterales y se pierda de vista la financiación a través de fuentes no tradicionales que son relevantes para la financiación al desarrollo. Esta mirada no se ajusta del todo a la realidad de la cooperación en el país, pues si bien el grueso de la ayuda proviene de fuentes bilaterales, también se tiene registro de recursos importantes provenientes de fundaciones y organizaciones internacionales que se alinean con los principios de la DP y que no hacen parte de los recursos tradicionales en las políticas de ayuda internacional.

#### *Tensiones emergentes*

118. Por parte de algunas OSC es generalizada la opinión de que la aplicación de la DP ha estado marcada por una fuerte centralización de las acciones. En particular, se hace mención al principio de Alineación, el cual recomienda a los cooperantes el uso de los sistemas nacionales. Esta tendencia ha excluido a estas organizaciones del acceso a recursos de cooperación internacional. Ejemplos de ello son los Fondos Canasta, o modalidades como la de apoyo presupuestario sectorial, que no destinan recursos directamente a estas organizaciones.
119. Otro aspecto de discusión de la sociedad civil se asocia a que la DP no favorece específicamente un proceso de apropiación democrática. El planteamiento central propone que las visiones de desarrollo son diversas, y por esta razón se debe tener una aproximación plural. En cuanto a esto, es importante considerar que las valoraciones actuales de la DP no se basan en el carácter democrático del principio de Apropiación. Es en la AAA que se incluye este elemento a la apropiación, elemento que hasta ahora no tiene una clara implementación en el país.
120. Para el Gobierno es importante avanzar hacia una mayor previsibilidad de la ayuda que proporciona la comunidad internacional. De igual manera, el acceso a información, la orientación a resultados así como la rendición de cuentas son elementos que es preciso trabajar más con los cooperantes y las OSC.

#### *Enfoques alternativos*

121. Hasta la fecha no se han dado enfoques alternativos propiamente dichos sobre los temas de eficacia, aparte del propuesto por la DP. Lo que se aprecia ahora son discusiones sobre la pertinencia de la Agenda de Eficacia para Colombia. En este sentido, en el diálogo político sobre cooperación que se dio en el PLCB se alcanzó a discutir las Estrategias de Cooperación y, someramente, las implicaciones de un enfoque de eficacia en el desarrollo.

122. Paralelo a lo anterior, es de destacar como avance hacia enfoques alternativos el propuesto por las OSC, en que se discuten principios para la eficacia del desarrollo y estándares mínimos para un ambiente habilitante de estas organizaciones. Los ocho principios acogidos en septiembre de 2010 en el Open Forum de Estambul constituyen la propuesta más concreta de las OSC sobre su contribución en la Agenda de Eficacia del desarrollo.

## **2. Efectos de la aplicación de la DP y la AAA en la gestión de la cooperación internacional en Colombia**

### ***1a) Apropiación nacional de los procesos de desarrollo***

#### **i. Estrategias y marcos operativos nacionales más fuertes**

##### *Liderazgo del Gobierno*

1. El Gobierno de Colombia, en cabeza de las Direcciones de Cooperación Internacional del MRE y de AS, es reconocido por los donantes y las OSC como actor activo y protagónico en los temas de coordinación de la ayuda internacional. Varias de las personas entrevistadas, entre ellas coordinadores de agencias de cooperación y ONG internacionales, argumentan que a nivel central existe una institucionalidad fuerte, con experiencia y liderazgo en materia de cooperación internacional.
2. Este reconocimiento es más explícito con respecto a la Dirección de AS, debido principalmente a la naturaleza de sus funciones. Las actividades de coordinación y operación de la cooperación tienen más implicaciones de procesos, acciones y actores que la orientación de política que realiza el MRE. Esto hace pensar que el liderazgo en términos de París se concentra más en las actividades de implementación de la política que en la orientación estratégica.
3. Entre estas dos Direcciones se presenta una división de trabajo que permite diferenciar las acciones que realiza cada una de ellas. En buena parte ello obedece a la claridad funcional que ofrece la Directiva Presidencial No. 1 de 2008 y a la voluntad política de iniciar un proceso de coordinación a la luz de la DP. Esto ha contribuido a reducir el solapamiento de actividades y a mejorar la coordinación de la política de cooperación en sus niveles de estrategia e implementación. Sin embargo, esta división de funciones no es percibida por los actores con que interactúan dichas Direcciones. Por ejemplo, funcionarios de ministerios y entidades locales entrevistados coinciden en afirmar que en algunas ocasiones la diferenciación en examen se presta a reducir el papel del MRE por considerarse que tiene funciones de implementador; o a sobredimensionar las funciones de AS, porque se le exigen cambios y redireccionamiento de políticas. Esto sucede en principio porque la existencia de una división institucional en las funciones de la política puede dificultar en determinadas circunstancias una visión integradora.
4. El liderazgo en la coordinación e implementación de la cooperación internacional es identificado y constatado antes de la adhesión de Colombia a la DP. Así, las orientaciones dadas en la Ley 318 de 1996, sobre la necesidad de coordinar la cooperación, el papel

orientador en la formulación de las Estrategias de Cooperación, la puesta en marcha del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, el apoyo en la construcción de las estrategias departamentales de cooperación, la realización de encuentros multi-donantes y de mesas sectoriales, las herramientas de información que se han dispuesto para los agentes que acceden a los recursos y la asistencia de la cooperación internacional, entre otras, son pruebas de este liderazgo.

5. En relación con la Dirección de Cooperación Internacional del MRE, su liderazgo se ha manifestado más recientemente. En particular, en la estructuración y puesta en marcha de Estrategias de Cooperación Sur-Sur regionales así como en la realización del Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur. También ha sido importante el papel activo que ha desempeñado esta Dirección en el Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur –TT-SSC– y en el Grupo de Tarea sobre Eficacia de la Ayuda –WP-EFF– en el marco de la OCDE, así como su trabajo proactivo en la construcción de la AAA. Estos avances son significativos en materia de cooperación, si bien aún persisten limitaciones en la manera de articular estas estrategias con la agenda doméstica y la política exterior colombiana.
6. Una de las características del proceso de política exterior del país es el hecho de que la coordinación y la orientación estratégica son relativamente débiles, por lo que los diferentes Ministerios y organismos descentralizados del orden nacional terminan en la práctica construyendo su propio modelo de cooperación y de relaciones externas. Colombia se encuentra así en un escenario en el que la política exterior y la cooperación internacional tienden a aparecer en el balance en términos de resultados fragmentados, sin que exista una fuerte planeación y convergencia coordinada en los objetivos, metas, instrumentos y procedimientos de las relaciones exteriores del país.
7. Desde una comprensión general, el liderazgo del Gobierno se ha enmarcado en dos frentes principales. Por un lado, el liderazgo que se realiza *hacia adentro*, que significa apoyar en la estructuración de la demanda y la oferta de cooperación y generar conocimiento y capacidades en los actores nacionales de la ayuda. Y por otro lado, el liderazgo *hacia afuera*, el cual supone la coordinación y articulación de la oferta y la demanda de cooperación con cooperantes bilaterales y multilaterales de ayuda. Estos dos tipos de liderazgo se enmarcan, principalmente, en los compromisos de la DP. Sin embargo, cuando se analiza el liderazgo en función de la AAA y de las dinámicas recientes de la cooperación, en donde se incorporan actores, como las OSC y el Congreso de la República, o modalidades nuevas, como la cooperación descentralizada o la ayuda no oficial, el liderazgo se torna complejo y no necesariamente aplicable por el Gobierno Nacional. Esta situación supone un reto para entender mejor la aplicación del liderazgo en Estados donde hay dinámicas maduras de diálogo entre actores.
8. Respecto del liderazgo *hacia adentro*, el Gobierno ha venido mejorando sus mecanismos de diálogo y apoyo a entidades territoriales. El Sistema Nacional de Cooperación Internacional – SNCI– ha permitido acercar mejor la agenda de cooperación en las regiones. Hasta la fecha se han realizado ocho encuentros del SNCI, se ha puesto en marcha una estrategia para fortalecer a las Gobernaciones como puntos focales del SNCI, se han constituido 24 Comités Departamentales de Cooperación Internacional, se han realizado 8 encuentros multi-donantes, entre otros avances. Pese a los esfuerzos por fortalecer la gestión, los desafíos siguen siendo

muchos. A nivel de entidades territoriales, el grado de apropiación es dispar. El apoyo en temas de cooperación es diferente si se refiere a ciudades capitales de categoría 1 o 2, o a ciudades pequeñas de categoría 3, 4, 5, 6<sup>60</sup>. También supone un trabajo diferente según si las acciones se dirigen a municipios o a departamentos. Es importante tener en cuenta estos elementos, debido a que son insumos relevantes para la definición de las estrategias de avance en materia de apropiación.

9. Aunque se reconoce el liderazgo del Gobierno Nacional en la coordinación de la ayuda, se considera por parte de algunas autoridades locales que falta mayor articulación con los gobiernos regionales y locales, y de éstos con las organizaciones que lideran procesos de desarrollo con incidencia en el territorio. En el caso sub-nacional, es el ente gubernamental quien lidera el establecimiento de las agendas de cooperación y el vínculo con AS. Sin embargo, el liderazgo de estos gobiernos sub-nacionales es parcial, en el sentido de que son vistos por los demás actores del territorios como agentes con menor capacidad de gestión y liderazgo.
10. En cuanto al liderazgo *hacia afuera*, la DP ha jugado un papel esencial, en el sentido de que ha llevado al Gobierno Nacional a priorizar dentro de su agenda la necesidad de coordinar a los actores de desarrollo. También la comunidad de donantes ha girado en algunos casos en torno al liderazgo mostrado por la institucionalidad nacional. Un ejemplo concreto de esto lo constituye la importancia temática de la cooperación Sur-Sur en Colombia, en cuyo ámbito el Gobierno de España, a través de su agencia de cooperación –AECID–, ha decidido incluir esta temática en su plan de acción, y prevé dirigir apoyos hacia esta modalidad. Ahora bien, en cuanto a este tema es difícil llegar a una generalización, pues también se dan los casos en que el apoyo a una mayor capacidad de coordinación del Gobierno contrasta con la existencia de agendas paralelas de coordinación por parte de algunos cooperantes, en particular cuando negocian bilateralmente con instituciones nacionales y territoriales.
11. En todo caso, el liderazgo *hacia afuera* se presenta como un desafío importante para Colombia, en donde no sólo el Gobierno sino también las OSC deben buscar espacios y mecanismos, al menos de hecho, para exigir cuentas a los donantes, en particular en lo referente a los principios de Armonización, Responsabilidad Mutua y compromisos expresos de la AAA.

Calificación: <b>Moderado</b>
----------------------------------

*Estrategias nacionales de desarrollo claras y orientadas a resultados (Indicador 1)*

12. Colombia cuenta con un marco de apropiación general basado en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) por la cual se reglamentan los principios, los contenidos y la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo –PND–, planes que deberán contener los propósitos y los objetivos nacionales de mediano plazo, así como las estrategias y orientaciones generales de la política económica, ambiental y social del país.

---

<sup>60</sup> En Colombia los municipios se clasifican en categorías de uno a seis de acuerdo al número de habitantes y a los ingresos corrientes de libre destinación.

13. Además de esto, en el país existe una Estrategia de Cooperación Internacional que prioriza una agenda para la cooperación internacional. Con respecto a esto, y a diferencia de otros países, el grado de apropiación en el país no se realiza solo en lo tocante a las estrategias nacionales de desarrollo, sino también con respecto a la Estrategia de Cooperación. Este elemento es importante debido a que la programación y alineación de la ayuda se efectúa, principalmente, sobre este instrumento.

<b>Calificación:</b> <b>Sustancial</b>
-------------------------------------------

#### *Procesos de consulta*

14. La construcción de la Estrategia de Cooperación 2007-2010 se realizó dentro de un marco consultivo amplio. El proceso de consulta se desarrolló bajo una metodología de participación con la sociedad civil y con la comunidad donante, en donde el Gobierno propuso unas áreas prioritarias de acción para la cooperación. Posterior a esto, su contenido y desarrollo fue ampliamente discutido en el marco del diálogo tripartito. En este punto es importante dejar claro que aunque el proceso de elaboración fue consultado, no se pretendió lograr una concertación absoluta. Y esto es apenas obvio, puesto que en un proceso en donde emergen intereses de tan diversa índole no es posible pensar en un acuerdo nacional que armonice todos los intereses. Como resultado de los diversos objetivos y enfoques de este proceso de consulta se produjo el Mapa de Consensos y Disensos.
15. En este aspecto también resulta relevante analizar los niveles de expectativa que produce un proceso de consulta de estas dimensiones. En el caso particular de un sector amplio de la sociedad civil, algunos expresan que lo que esperaban del proceso de consulta era más que el suministro de información y la participación en algunos temas decididos con anterioridad. Para muchas OSC, un marco de consulta requiere de la democratización en la toma de decisiones.
16. En relación con la percepción del proceso de consulta en lo territorial, algunas entidades territoriales destacan que en general los actores proporcionaron información e insumos para la construcción de las estrategias, pero sin abrir una verdadera posibilidad de incidencia en las mismas. En este caso, cabe comentar que los procesos de consulta presentan una tendencia central que dificulta la apropiación regional, tanto a nivel del Gobierno como de las OSC.
17. La segunda Estrategia de Cooperación (2007-2010) retoma de manera explícita el marco de principios de la DP, y puede ser vista como resultado de un ideal político, en la cual están articulados, en cierta medida, los intereses del Gobierno Nacional, de las OSC y de la comunidad internacional que acompañó el proceso Londres-Cartagena-Bogotá. Por otra parte, la coherencia de esta estrategia con el Plan Nacional de Desarrollo –PND– y los ODM conduce a una mayor alineación de los instrumentos de direccionamiento del Gobierno Nacional en materia de desarrollo y cooperación. En este sentido, el liderazgo de AS para esta alineación es indudable, pero es especialmente importante el hecho de que exista una consistencia y articulación con el PND.

18. En suma, los procesos de consulta han adquirido mayor madurez institucional y avanzan hacia espacios de diálogo político, los cuales deben ofrecer y dar cabida a consideraciones técnicas que redunden en reflexiones y alternativas para mejorar la gestión de la cooperación internacional.

Calificación:  
**Moderado**

**ii. Mayor alineación de la ayuda con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, y apoyo para fortalecer capacidades**

*Cambios en prioridades por parte de los donantes (Confianza) (Indicador 3)*

19. Como se explicó con anterioridad, la alineación de la cooperación internacional se realiza principalmente con la Estrategia de Cooperación. En este caso se aprecia que cada vez más los donantes consultan las prioridades del Gobierno y acercan sus estrategias país a este instrumento. Algunos ejemplos importantes que avalan lo anterior son los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, contrapartida nacional de los Laboratorios de Paz de la Comisión Europea y que son financiados con recursos de crédito del Banco Mundial, los del BID, el apoyo de la cooperación española que ha redireccionado recursos a gobiernos locales, como en el caso del Municipio de Medellín, y los enfoques programáticos de la cooperación de los Países Bajos en el sector ambiental.
20. Por otra parte, la cooperación bilateral y multilateral tiende a considerar las prioridades que plantean las instituciones públicas del nivel local y regional, así como las contempladas por instituciones de desarrollo social instaladas y con radio de acción en territorios departamentales y municipales. En este sentido, se destaca la cooperación descentralizada que países como España y Alemania adelantan con regiones y ciudades, donde las prioridades tienden a estar en función de los intereses presentes en el territorio.
21. Ahora bien, la alineación en Colombia registra una diferencia que es relevante tener en cuenta. En principio esto tiene que ver con la orientación de los recursos de cooperación internacional que se realiza a través del presupuesto nacional, y el cual es un elemento clave en la medición de la alineación que hace la DP. De conformidad con la metodología utilizada por la OCDE, que se desprende de los lineamientos propuestos por la DP, los recursos que se orientan por sector gubernamental, y que derivan en acuerdos o convenios suscritos por el Estado, entran directamente al presupuesto nacional. De acuerdo con esta premisa el reporte de la OCDE del año 2008<sup>61</sup> registró una baja capacidad por parte del país para estimar la cooperación que se canalizó a través del Presupuesto General de la Nación (Indicador 3). La inferencia de la OCDE se resume en una baja capacidad de estimación por parte del Gobierno (22,1% en 2007, 23,2% en 2008<sup>62</sup>).

---

<sup>61</sup> El reporte de la OCDE evalúa la vigencia 2007.

<sup>62</sup> El valor reportado para 2008 es calculado por la Dirección de Cooperación de AS, haciendo uso de la metodología de medición proporcionada por la OCDE.

22. Esta consideración no es válida, o al menos no aplica, para medir la alineación en el caso de Colombia, ya que muchos de los acuerdos de cooperación que se suscriben con el Gobierno no necesariamente se canalizan por el Presupuesto General de la Nación. En muchos casos los mismos donantes, o incluso las instituciones del Gobierno, prefieren canalizar o ejecutar estos recursos a través de otros actores diferentes al Gobierno (organismos multilaterales, organizaciones privadas, cooperación descentralizada, etc.).
23. Frente a esto, se encuentra claramente una diferencia entre la teoría y la práctica del principio de Alineación, en donde la OCDE no prevé los ajustes o modificaciones que hacen los donantes y los gobiernos, como en el caso de Colombia, para implementar de mejor manera dicho principio. Es más, la alineación no necesariamente debe pasar por el mecanismo de los sistemas nacionales, en el sentido de que puede haber una coincidencia temática, por ejemplo en la Estrategia de Cooperación, que se implementa por actores que no son del Estado y por fuera del presupuesto nacional. Estas diferencias muestran que el principio de Alineación, tal como lo propone la DP, escapa en parte a la realidad y al contexto colombiano.

Calificación:  
**Moderado**

*Utilización de los sistemas nacionales (Uso) (Indicador 5)*

24. Los resultados de la encuesta de monitoreo muestran que los donantes no hacen un uso de los sistemas nacionales (9% en 2007, 4% en 2008). De igual manera, la integración de la cooperación en el sistema nacional de adquisiciones es aún bastante baja (4% en 2007, 5,8% en 2008).
25. Algunas de las razones del bajo uso de los sistemas nacionales se asocian con problemas de destinación específica. Si el recurso de cooperación no es denominado correctamente pierde en el Presupuesto General de la Nación su carácter específico, con lo que puede pasar a financiar rubros distintos de los que originalmente buscaba apoyar la cooperación. De ahí que sea necesario que los “recursos se incorporen al Presupuesto General de la Nación a través de acto administrativo, cuyo trámite es dispendioso y los recursos deben estar definitivamente disponibles, lo que no siempre es el caso ya que se rigen por desembolsos”<sup>63</sup>. Además de esto, la oficina jurídica de AS echa en falta un registro nacional que pueda reflejar contablemente los desembolsos provenientes de la cooperación internacional<sup>64</sup>.
26. Para que los donantes alineen su ayuda a los marcos de planificación del Estado es necesario que se evidencie el valor operacional de los mismos. Sin embargo, en la actualidad es común la práctica por parte de las instituciones públicas, como expresa un coordinador de una agencia donante, de solicitar a las agencias de cooperación que canalicen los recursos a través de un tercero con el fin de agilizar la ejecución de los mismos ya que existen trabas burocráticas que dificultan los procesos.

<sup>63</sup> “La cooperación internacional y su régimen jurídico”, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007, p. 87.

<sup>64</sup> “Implementación de la Declaración de París en Colombia e incidencia de la ayuda en el marco de la Estrategia de Cooperación”, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2010.

27. Otro elemento importante que afecta el uso de los sistemas nacionales tiene que ver con el desconocimiento de los donantes sobre esos sistemas. Según varios funcionarios del Gobierno Nacional y local, en muchos casos los donantes ignoran los procedimientos y mecanismos formales, lo cual puede ser explicado por una evidente falta de divulgación de estos procesos, por la falta de interés en conocerlos mejor o por la inexistencia de incentivos para usarlos.
28. Con base en este último punto, se percibe que tampoco es suficiente que los sistemas nacionales sean eficientes y reduzcan los costos de transacción para que los donantes hagan uso de ellos. La correlación entre mejores sistemas nacionales y mayor uso de los mismos por parte de los donantes no es clara. Esta dificultad puede hacer pensar que la cooperación internacional no es un incentivo suficiente para que los sistemas nacionales mejoren.
29. Desde la esfera local, se encuentra que la alineación de los donantes termina, generalmente, siendo temática, en lugar de realizarse a través de los instrumentos que propone la DP. Esto se debe a la capacidad institucional de organizaciones locales (gobiernos locales y sector social) que favorecen la alineación de los donantes con ellas.
30. En suma, los cooperantes no usan los sistemas nacionales por varias razones: i. Baja pertinencia de la alineación según el contexto colombiano; ii. Absorción de recursos a nivel local; iii. Problemas de información asimétrica; iv. Preferencia entre los donantes por el uso de sus propios sistemas financieros y contractuales; v. Falta de información sobre los sistemas nacionales existentes; vi. Baja posibilidad para el uso de sistemas nacionales en operaciones de financiamiento, y vii. Situación de violencia que incentiva a los donantes a canalizar recursos por fuera de las instituciones del Gobierno Nacional.

Calificación:  
**Moderado**

*Fortalecimiento de capacidades en los sistemas nacionales (Indicador 4)*

31. En cuanto al fortalecimiento de las capacidades se presenta un alto alineamiento, el cual supera la meta internacional. Para el año 2008, la Encuesta de Seguimiento muestra que el 81% de los flujos se implementó bajo programas coordinados en las prioridades nacionales.
32. A pesar de que se registra un avance significativo en esta materia, existen temáticas susceptibles de mejoramiento. Por ejemplo, el Gobierno acepta las dificultades asociadas con el uso de sistemas nacionales bajo el marco regulatorio de la Ley 80 de 1993. Por su parte, los donantes expresan cierta desconfianza en el uso de los sistemas nacionales debido a problemas burocráticos, sociopolíticos y de seguridad.
33. No obstante, no es posible generalizar la tendencia. Existe un aumento del uso de los sistemas regionales por parte de los donantes. Ejemplos: en Medellín, la banca multilateral ha dispuesto recursos como apoyo para la construcción de infraestructura física y de transporte en proyectos como el Metro de Medellín y para la adecuación de vías con sistemas multimodales de

transporte; y el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento de la cooperación española, que ha aportado 45 millones de euros.

Calificación:  
**Moderado**

**iii. Medidas y estándares definidos de resultados y rendición de cuentas de los sistemas nacionales**

*Capacidades en gestión financiera*<sup>65</sup>

34. Colombia ha dado pasos significativos, desde el punto de vista institucional, en cuanto a la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP). Existe un constante proceso de control por parte de la Contaduría General de la Nación en lo que respecta a la contabilidad financiera de las entidades públicas. Así mismo, la Contraloría General de la República realiza los ejercicios de auditoría y ejecución de recursos.
35. En lo relacionado con la estructuración del presupuesto, éste se basa en la Ley Orgánica de Presupuesto (Dcto. 111 de 1996), que lo vincula con el Plan Nacional de Desarrollo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A estos instrumentos los acompaña el Sistema Integrado de Información Financiera –SIIF–, el cual integra y estandariza el registro de la gestión financiera pública y el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas –SUIFP–, en donde se hace seguimiento al ciclo de vida de los proyectos de inversión a nivel nacional.
36. En lo relativo a la temática contractual, la Ley 1150 de 2007 introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia de la Ley 80 de 1993. Los artículos 20 y 31 de Ley 1150 legislan contra la práctica que se venía tornando común y según la cual algunas entidades territoriales y nacionales entregaban en administración, y bajo la denominación de acuerdos o convenios de cooperación, recursos públicos a organismos internacionales, para realizar una labor de intermediación en la contratación y en los pagos, evitando la contratación nacional y evadiendo procedimientos como la licitación pública y el principio de Anualidad Presupuestal<sup>66</sup>.
37. A nivel local, es apreciable la percepción favorable de algunos donantes en relación con la capacidad de gestión financiera en ciudades de categoría especial, en particular en Medellín y Bogotá. También, algunos donantes han encontrado interlocutores regionales con grandes capacidades de gestión e implementación de recursos, lo cual ha permitido la generación de alianzas locales para el desarrollo y ha fomentado las relaciones intersectoriales público-privadas.

Calificación:  
**Moderado**

<sup>65</sup> Se han solicitado a la Contraloría de la Nación y al CINCO evaluaciones con respecto al desglose de datos por sexo y enfoque diferencial.

<sup>66</sup> “La Cooperación Internacional y su régimen jurídico en Colombia”, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008, p. 68.

## ***1b) Alianzas más inclusivas y eficaces para el desarrollo***

### **iv. Duplicación de esfuerzos y actividades de los donantes**

#### *Aumento del uso de ventajas comparativas*

38. En general, el Gobierno ha tendido a dirigir más a la comunidad donante bajo las prioridades de cooperación. La capacidad de direccionamiento ha mejorado gracias a la existencia de un marco de entendimiento de trabajo que se desprende de la Estrategia de Cooperación. De este modo, y de manera indirecta, la Estrategia ha permitido la identificación de puntos de trabajo entre el Gobierno y los donantes, facilitando el emparejamiento de intereses comunes entre la comunidad internacional.
39. Sin embargo, hay que recalcar que hasta ahora la identificación de ventajas comparativas por parte del Gobierno con respecto a los donantes es muy débil. La Estrategia de Cooperación no identifica el valor agregado de los donantes en áreas específicas. Además, el hecho de que tanto el Gobierno como los donantes no tengan a la fecha una claridad sobre cómo canalizar sus ventajas comparativas supone en parte que el modelo de fortalezas relativas no es tan indicado o apropiado. La pretensión de que el trabajo de cooperación sea determinado por las ventajas comparativas todavía está en debate, precisamente por el interés particular que tienen los donantes en focalizar su trabajo en temáticas y en instrumentos específicos que les permitan trabajar en áreas de su interés. De igual manera, según la encuesta de seguimiento a la DP, el peso de la asistencia técnica es relativamente bajo en los flujos de ayuda que llegan al país, lo que no permite que la transferencia de conocimiento sea una ventaja comparativa por parte de los cooperantes.
40. De acuerdo con esto, el tema de las ventajas comparativas no goza aún de claridad en cuanto a su aplicación. En lugar de ello, se puede hablar de complementariedades entre donantes que se plasman en modalidades como los Fondos Canasta. En los últimos tiempos, el país viene teniendo un desarrollo más claro en esta modalidad. Los donantes han empezado a coordinar sus acciones en puntos en que varios de ellos han tenido interés, lo cual supone armonizarse en apoyos específicos. La coordinación temática que se ha logrado, particularmente en los Fondos Canasta de Convivencia y de Fortalecimiento al Sector Justicia, busca en esencia eliminar el problema de la ausencia de un único interlocutor por parte de los donantes, permitiendo evitar la duplicación de esfuerzos tanto humanos como financieros; por otro lado, persigue el mejoramiento de la interlocución al interior de las instituciones en determinado sector, a través de la identificación de necesidades por temas y no por instituciones. Algunos ejemplos son los Fondos Canasta para el proyecto Promoción de la Convivencia, financiado por España, Noruega, Bélgica, el PNUD y Suiza; y el Programa de Fortalecimiento de la Justicia, financiado por Suecia, España, Países Bajos, Canadá, Bélgica y el PNUD.
41. En la actualidad este mecanismo ha permitido evidenciar que la coordinación desde esta perspectiva facilita realizar acciones más integrales y programáticas. También ha sido importante la construcción de confianza entre actores, en donde se plantean con claridad las necesidades de acción, y el aprovechamiento de la información interinstitucional. Sin embargo, y como resalta una funcionaria de alto nivel de una agencia de cooperación, los Fondos

Canasta todavía adolecen de problemas administrativos y burocráticos, que dificulta su implementación.

42. En este mismo sentido, se tiene el Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas – UNDAF–, el cual ha avanzado en definir áreas centrales de actuación entre las diferentes agencias, fondos y programas con representación en el país. El Programa de Implementación del UNDAF, además de identificar sinergias institucionales dentro del Sistema, ha favorecido una mayor coordinación con el resto de la cooperación internacional presente en Colombia. De acuerdo a datos proporcionados por la Oficina del Coordinador Residente, el UNDAF es el mayor instrumento de programación conjunta a nivel país, el cual focaliza los esfuerzos y recursos del SNU en aquellas áreas en donde tienen ventaja comparativa (4 áreas de intervención: i. Pobreza, equidad y desarrollo social, ii. Desarrollo sostenible, iii. Estado de derecho y gobernabilidad y iv. Paz, seguridad y reconciliación.
43. Otro mecanismo significativo en este marco han sido los encuentros multi-donantes que se realizan en el marco del Sistema Nacional de Cooperación desde el año 2008 y que a la fecha han producido 701 compromisos en diferentes temáticas. La idea, con este mecanismo, consiste en acercar la demanda de cooperación territorial a las posibilidades de acción de los donantes. Aunque no puede ser considerado como un espacio para identificar fortalezas relativas o ventajas comparativas entre donantes, sí ha servido para conocer temas de interés y ajustar tanto la demanda realizada por los gobiernos locales como los temas y los modos de trabajo de los donantes. Aquí es importante capitalizar estas coincidencias en marcos programáticos más extensos y amplios, e identificar regiones en donde no existen ofertas de cooperación.
44. Como parte del Plan de Implementación de la DP, por iniciativa Gubernamental se han establecido desde el 2008 Mesas Temáticas entre instancias del Estado del orden nacional y cooperantes, en asuntos relacionados con Objetivos de Desarrollo del Milenio y Superación de Pobreza; Infancia, Adolescencia y Juventud; Justicia; Cooperación para la Amazonía, Áreas Protegidas; Tierras, Asuntos Humanitarios entre otros. A pesar de los esfuerzos para facilitar la especialización de cooperantes en cada uno de estos temas, los avances son disímiles, y en general lentos. Habría que potenciar este tipo de escenarios para garantizar el uso de las ventajas comparativas de cada cooperante en asuntos de común interés.

Calificación:  
**Moderado**

#### *División del trabajo*

45. La división del trabajo todavía es un tema pendiente en el sistema de ayuda colombiano. En buena parte, aún persisten los elementos conceptuales que plantean la dificultad para realizar acuerdos formales de división del trabajo o acciones cooperativas entre las agencias. Como menciona una alta funcionaria de una agencia de cooperación, el tema de la visibilidad sigue presente en los programas de ayuda que operan los donantes.

46. En este sentido, la división del trabajo cobra mayor dificultad si es realizada bajo el paraguas de agendas bilaterales, en donde los intereses propios y las relaciones de poder persisten en el entorno de la cooperación del país. La profundización de la armonización supone retos importantes desde el punto de vista del enfoque y de la aplicación, los cuales deben contemplar los beneficios políticos y técnicos de trabajar en esta dirección.
47. Adicional a estas razones, la división del trabajo es difícil de alcanzar cuando hay una gran cantidad de donantes trabajando en temas políticamente sensibles como los de los derechos humanos, construcción de paz y la crisis humanitaria. Para algunos donantes, esta condición particular del país dificulta crear agendas especializadas, por lo que lo mejor es responder con posiciones robustas para mejorar el diálogo político sobre el tema.
48. Es de destacar que la formulación de agendas estratégicas de cooperación por parte de actores del desarrollo local y regional significa un avance para que las entidades cooperantes puedan, por la vía de las prioridades establecidas en dichas estrategias, establecer una relativa mayor coordinación y un enfoque de trabajo más programático. Y supone revisar y analizar si estas agendas estratégicas provenientes del orden local y regional pueden incentivar la perspectiva de una división y coordinación del trabajo de las entidades cooperantes.

Calificación:

**Poco**

#### *Asociaciones silenciosas*

49. En general, los donantes se concentran en los mismos países y en los mismos sectores. Este tipo de práctica eleva los costes administrativos, dificulta el diálogo efectivo, aumenta los costos de transacción y con ello hace que los países sean más vulnerables a acciones de corrupción. Por ello, se ha planteado la necesidad de favorecer la división del trabajo y la delegación a donantes líderes en la ejecución de programas, actividades y tareas de cooperación (asociaciones comanditarias).
50. A la luz de lo anterior, para el caso de Colombia no se registran avances en esta materia. A la fecha el tema se encuentra en discusión a partir del Código de Conducta sobre complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo de la Unión Europea, en donde por ahora se estudia la manera de implementarlo.

Calificación:

**Nada**

#### *Fragmentación de la ayuda<sup>67</sup>*

51. El indicador de fragmentación de la ayuda ha disminuido: para el año 2008<sup>68</sup> el 82,3% de la ayuda en Colombia la proporcionaron 3 cooperantes: Estados Unidos, la Comisión Europea y

<sup>67</sup> La información que se presenta aquí se encuentra en revisión por parte del grupo de evaluación nacional. Los datos serán actualizados de acuerdo al sistema de información de AOD –SIAOD– de AS.

<sup>68</sup> Los datos acá reportados, tanto para 2008 como para 2009, hacen mención a nuevos convenios firmados.

España, y para el año 2009 el grado de fragmentación fue del 68,1%, manteniendo la misma composición de donantes pero en orden diferente, esto es: Estados Unidos, España y la Comisión Europea.

52. Para 2009, según los nuevos convenios firmados, el 68,8% de la ayuda bilateral se concentró en cuatro donantes (Estados Unidos, España, Alemania y Países Bajos). Con respecto a la ayuda multilateral, ésta fue equivalente al 23,3% del total de la AOD, y de ésta el 15,9% se destinó por el 20% de los donantes (Comisión Europea y Fondo Mundial).
53. En lo atinente a la fragmentación de proyectos, bajo la última Estrategia de Cooperación Internacional (2007-2010) se da una concentración importante de proyectos en el área de Reconciliación y Gobernabilidad –REG–, del 29%. En el área de ODM se concentra el 7% de los proyectos y en el área de Lucha Mundial contra el Problema de las Drogas y el Medio Ambiente –LPDMA–, el 10% del total de proyectos. El 52% de proyectos restante se encuentra combinado entre las áreas de la estrategia.
54. Según los datos proporcionados por el Mapa de Cooperación Internacional de AS, a octubre de 2010 existían 2.925 proyectos. De éstos, el 60% concentrado en nueve departamentos (Antioquia, Nariño, Bolívar, Chocó, Cauca, Santander, Valle del Cauca, Norte de Santander y Meta) y en Bogotá, Distrito Capital. De igual manera, el dato de proyectos de ámbito nacional (612) dificulta la medición de la concentración geográfica y, por ende, de su impacto a nivel agregado.

Calificación (menor fragmentación de la ayuda)  
**Moderado**

*Ayuda desligada (Indicador 8)*

55. No se encuentra información oficial sobre este tema. Solamente se registra la información que proporciona el CAD-OCDE. De acuerdo con estos datos el país registra un porcentaje del 49% de ayuda desligada, muy por debajo del promedio mundial que se ubica en el 75%.
56. Es importante precisar que las entidades nacionales que administran la agenda de cooperación presentan una preocupación con respecto a las estimaciones que realiza el CAD-OCDE sobre la ayuda desligada. Sería recomendable conocer la metodología que se utiliza así como las fuentes consultadas para proveer esta información.

Calificación:  
**Poco**

#### **v. Políticas y procedimientos reformados y simplificados**

*Reformas y simplificaciones (Indicador 10)*

57. De acuerdo con lo planteado por actores en lo local, la tendencia sigue siendo la flexibilización de trámites y procedimientos para obtener prórrogas en programas y proyectos. En cuanto a

misiones paralelas, no se registra información sobre mecanismos de armonización o coordinación entre donantes.

58. Los datos recogidos en ONG nacionales confirman que se ha avanzado en la flexibilización en la primera parte del ciclo de proyecto (formatos de proyecto, modificaciones, sistemas de información, sistemas electrónicos, manuales más cortos); sin embargo, en lo relacionado con la gestión del proyecto/programa se mantienen procesos largos y desgastantes.
59. Hay que tener en cuenta que la flexibilización ha mejorado, no sólo porque la comunidad internacional ha simplificado sus procesos, sino porque cada vez es más frecuente la existencia de contrapartes locales con capacidad de gestión. La profesionalización de organizaciones viene en ascenso, facilitando los procesos de reforma y la simplificación.
60. Al margen de los comentarios anteriores, son visibles los procesos de coordinación que están ocurriendo a partir de las diferentes plataformas de OSC en Colombia. Este tipo de ejercicios pueden estar enmarcados en principios de armonización que permiten una mejor administración de los recursos y la posibilidad de identificar ventajas comparativas entre este tipo de organizaciones.
61. En el Sistema de Naciones Unidas se vienen trabajando en la armonización para evitar duplicaciones, apalancar expertise de las agencias (22 agencias, más de 1.700 funcionarios, 58 oficinas de terreno en 24 ciudades) y reducir los costos de transacción a partir del Harmonised Approach to Cash Transfer.

Calificación:  
**Moderado**

*Disposiciones o acuerdos comunes (Indicador 9)*

62. La modalidad de enfoques programáticos (PBA) no se ha generalizado en el país, debido en parte a que hay dudas en cuanto a su implementación por parte de los donantes y del mismo Gobierno Nacional. Por el momento, la tendencia en este aspecto es contraria a la meta propuesta por la DP. El mayor avance en este sentido ha sido la coordinación temática, la cual a futuro puede desembocar en enfoques programáticos.
63. El caso más sobresaliente de esta modalidad es el que realizan los Países Bajos a través del Enfoque Sectorial Ampliado –SWAP’s– en el área ambiental. En las evaluaciones realizadas a este instrumento se señala que aunque los enfoques por programas son particularmente diseñados para países menos avanzados, la implementación de un enfoque sectorial en un país de las características de Colombia es útil y funcional, dado que existe una mayor capacidad institucional en el sector público, una mejor capacidad de gestión, una relación más equilibrada con la ayuda que se recibe y un contrapeso al Gobierno Central constituido por los gobiernos locales y los agentes de la sociedad civil.
64. Estos elementos contribuyen a que se canalicen altos niveles de inversión bajo la perspectiva de resultados. Sin embargo, todavía es necesario ajustar los intereses institucionales y buscar

mayores complementos entre las diferentes intervenciones con el fin de lograr un diálogo de políticas más efectivo. Entre estos ajustes, algunos donantes proponen la utilización de los enfoques programáticos a partir de una aproximación regional y no nacional. La posibilidad de realizar acciones regionales para algunos donantes puede ser más relevante y eficiente que la perspectiva de trabajar desde una visión netamente nacional, en donde esta última puede terminar siendo dispersa y poco eficaz para medir resultados. Un enfoque por programas regional favorece y apalanca iniciativas locales, además de tener la posibilidad de concentrar apoyo político regional.

Calificación:

**Poco**

#### **vi. Compromisos sobre flujos de la ayuda multi-anual y predecible**

##### *Desembolsos de ayuda*

65. Según las encuestas de monitoreo a los principios de la DP, los compromisos de previsibilidad han venido aumentando. De los US\$308 millones programados en 2007, fueron desembolsados US\$269 millones (87,3%). En el año 2008 se programaron US\$257,8 millones, de los cuales se desembolsaron US\$255 millones (98%).
66. Frente a esto, el problema viene a ser la dificultad para reconocer los recursos. Según la oficina jurídica de la Dirección de Cooperación Internacional de AS, en la actualidad las cuentas nacionales no distinguen entre fuentes por recursos de cooperación. En este caso, la Contaduría General de la Nación da un reporte global de los recursos, del cual no se pueden inferir los recursos oficiales y los no oficiales. Es menester de la evaluación precisar que los recursos que son incorporados al Presupuesto General de la Nación no represente más del 14% del total de la cooperación que recibe el país.

Calificación:

**Moderado**

#### **vii. Delegación de autoridad al personal de campo de los donantes**

##### *Delegación, rotación e incentivos para cambios de comportamiento*

67. Como se presentó en la primera sección de la evaluación, la toma de decisiones suele estar concentrada en las oficinas centrales y, en menor medida, en las oficinas de campo. En cuanto a la delegación de acciones para implementar la DP por parte de los donantes, la información suele estar igualmente centralizada. Las oficinas de campo conocen la información sobre la DP y la AAA, pero no poseen un conocimiento específico sobre la implementación de los compromisos y sus indicadores de gestión.
68. En cuanto a la rotación de personal, no hay una tendencia uniforme. En muchos casos los funcionarios duran más de un periodo, pero otros salen del país antes de terminarlo. En todo caso se evalúan como positivas las capacidades del personal en las oficina del país para llevar a

cabo los programas priorizados. Otro elemento importante en este aspecto tiene que ver con que la gran mayoría de los donantes y las agencias multilaterales cuentan con funcionarios nacionales idóneos, en donde su experiencia demostrada en campo permite reducir los riesgos asociados con la rotación de funcionarios externos.

69. También es relevante la capacidad instalada con que cuenta el país. Es usual ver personal nacional que rota entre organismos internacionales o en las mismas oficinas de cooperación. Existen expertos reconocidos, en diferentes aspectos de la cooperación internacional, que brindan servicios a agencias multilaterales o a donantes específicos.

Calificación:

**Moderado**

### **viii. Integración de programas globales**

70. En Colombia hacen presencia dos programas globales importantes. Por un lado se encuentra el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Malaria y la Tuberculosis. Dicho Fondo tiene una gran importancia en los nuevos convenios de cooperación regular firmados en 2009, en el sentido de que su aporte es superior al de líneas de cooperación que han sido tradicionales en el país. En el marco de éste, el Gobierno Nacional firmó un nuevo convenio por US\$48 millones. En la actualidad el Fondo representa el cuarto principal donante en Colombia. Es relevante el peso que viene tomando el Fondo debido a su característica de financiación público-privada y de mecanismo de armonización entre donantes.
71. El otro fondo global con presencia en el país corresponde al Fondo Global para el Medio Ambiente –GEF–, cuyo punto focal político está en el MRE, en tanto que el punto focal técnico se encuentra en el actual Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT–. El GEF ha hecho aportes cercanos a los US\$55 millones, dirigidos principalmente a biodiversidad y cambio climático.
72. Otro fondo importante que hace presencia en Colombia es el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento del Gobierno de España. Este mecanismo tiene como objetivo apoyar el fortalecimiento institucional, el suministro de agua potable, la provisión de instalaciones sanitarias básicas a los habitantes de bajos recursos económicos, y el incremento de la cobertura de los servicios públicos de agua, saneamiento e higiene. Un rasgo importante de este tipo de fondos tiene que ver con que inicialmente su implementación en Colombia no se enmarca dentro de las prioridades estipuladas en la estrategia de cooperación. En su lugar, la presencia en Colombia se da por prioridades regionales que no se basan exclusivamente en los niveles de desarrollo del país, sino también en particularidades especiales que propone el fondo. A pesar de esto, hoy el citado Fondo español se encuentra alineado completamente con el área de ODM.
73. En esta misma línea se encuentran los Fondos ODM. En Colombia opera el Fondo de Logro de los ODM (F-ODM) financiado por España y que opera a través del PNUD. En este caso, éste busca apoyar programas que pretendan tener un impacto medible frente a los ODM, en particular en la financiación de innovaciones exitosas y de posible replicabilidad. El potencial

de este Fondo se basa en el interés de la cooperación española en generar instrumentos que faciliten, por un lado, la coordinación entre mecanismos y entidades del Sistema de las Naciones Unidas, y por otro, la mayor integralidad en las propuestas que presentan los gobiernos departamentales y municipales.

74. Con menor incidencia, también se encuentran trabajando en el país la Alianza Global para Vacunas e Inmunizaciones –GAVI– y el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional –CGIAR–.

Calificación:  
**Moderado**

### ix. Estrategias nacionales orientadas a resultados

#### *Marcos de información y evaluación (Indicadores 4 y 11)*

75. El país cuenta con sistemas nacionales de evaluación que buscan una medición por resultados. Así, se cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –SINERGIA–, que se estructura en tres componentes: i. Seguimiento a resultados, ii. Evaluaciones focalizadas y iii. Difusión de resultados, esto con el fin de asegurar un vínculo de los procesos de seguimiento y evaluación con la toma de decisiones presupuestales y decisiones sectoriales. Este sistema, principalmente, hace evaluación a las políticas sectoriales del Gobierno.
76. Para el caso concreto de la cooperación internacional, la evaluación de resultados se realiza a través del Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno –SIGOB–, que tiene como objetivo principal hacer seguimiento a las políticas prioritarias del Gobierno. Para este Sistema, el seguimiento está más orientado a evaluar indicadores de gestión que a la medición por resultados.

**Tabla 4 Variables meta del SIGOB en materia de cooperación internacional**

Institución	Resultado o variable meta
Ministerio de Relaciones Exteriores	Países y fuentes con los cuales Colombia tiene acuerdos efectivos de cooperación (CTPD)
Dirección de Cooperación Acción Social	Monto de los recursos obtenidos a través de alianzas público-privadas
Dirección de Cooperación Acción Social	Monto total de nuevos convenios firmados en cooperación regular
Dirección de Cooperación Acción Social	Monto de los recursos ejecutados en cooperación regular

Fuente: Elaboración propia con base a datos obtenidos del Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno –SIGOB–.

77. Hasta la fecha ha sido difícil estimar la contribución de la cooperación en el agregado nacional, debido precisamente a que el tema de cooperación no se encuentra directamente evaluado por el sistema gubernamental de gestión orientado a resultados ni en las evaluaciones de políticas sectoriales del Gobierno. Algunos funcionarios públicos del nivel central argumentan que la

razón principal para que esto suceda es la baja dependencia de la ayuda en el país, lo que no justifica emprender este tipo de evaluaciones. De todas formas, recientemente desde AS se viene trabajando en la implementación, con los principales donantes, de un modelo de evaluación basado en indicadores de resultados. Los avances más concretos se tienen por ahora con Estados Unidos y con UNDAF del Sistema de Naciones Unidas.

78. Por el momento se ha avanzado más en marcos informativos que en evaluaciones orientadas hacia resultados. En este caso, resulta conveniente relacionar el Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo –SIAOD–, el cual sistematiza información sobre los proyectos que han sido aprobados por los donantes desde 1998. A partir de este Sistema se ha construido el Mapa de Cooperación Internacional, que permite dar información al público sobre los proyectos de cooperación internacional que recibe y otorga el país. Esta herramienta ha sido catalogada como buena práctica debido a que fue pionera en el mundo y porque da acceso a información útil para la programación de actividades financiadas con cooperación internacional. Sin embargo, la información que hoy muestra es incompleta y poco confiable, muchas veces porque los datos se registran erróneamente, o porque se registran datos en divisas diferentes o se repiten, dificultando la comparabilidad, o porque no se actualiza permanentemente. También, algunos donantes argumentan que la información que se les solicita no es relevante, lo que genera un desgaste en la provisión de la misma.
79. Además de esta herramienta, recientemente se lanzó el Observatorio de la Cooperación Internacional en Colombia. Esta plataforma, coordinada por La Alianza, ha sido financiada con recursos de la Comisión Europea y pretende, además de dar información al público sobre proyectos y zonas de trabajo de la cooperación internacional, socializar buenas prácticas, aprendizajes e impactos en la ejecución de proyectos.

Calificación:  
**Moderado**

### *1c) Generación y rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo*

#### **x. Rendición de cuentas**

##### *Fortalecimiento del papel de los parlamentarios*

80. Los temas relacionados con la cooperación internacional son discutidos en las Comisiones Segundas de Cámara y Senado en donde se tratan asuntos sobre política internacional, defensa nacional y fuerza pública, comercio exterior e integración económica, fronteras, extranjeros, monumentos públicos, entre otros. La dinámica de trabajo con las Comisiones parlamentarias ha sido débil y poco fructífera. De igual manera, los informes que se realizan y presentan al Congreso se han concentrado más en detalles de estados de proyectos o avances en la gestión que en el direccionamiento de la agenda de cooperación.
81. Una conclusión inmediata de esto es que la acción y la agenda política no perciben como relevantes los temas asociados con la implementación de la cooperación internacional. A esto hay que agregar que el poder legislativo carece de relevancia en la misma estructuración de la

política exterior. De acuerdo con la reciente evaluación de la Misión sobre Política Exterior, las Comisiones Segundas de Cámara y Senado se han visto restringidas a ratificar acuerdos o a conceder y solicitar nombramientos en el campo diplomático. Esto ha contribuido a que las consideraciones de cooperación internacional se encuentren subvaloradas dentro de la política exterior del país. Sobre este último aspecto, una asesora de un congresista sostiene que temas asociados a abordar la cooperación en Colombia desde una óptica de oferente y no de receptor, como por ejemplo en el caso del impulso a la CSS, aún no alcanzan a tener un valor político suficiente para las colectividades políticas, en parte por la baja dependencia de la ayuda en el país.

82. En algunos ejemplos locales, entes legislativos como los Concejos Municipales empiezan a tener una relativa implicación en asuntos de la cooperación internacional, en tanto apoyan estrategias y el desarrollo institucional de procesos de internacionalización, al igual que se integran a la generación de mecanismos como el fortalecimiento de la cooperación académica y de la política pública de cooperación territorial. A este respecto, vale la pena destacar los casos de Medellín, Cartagena y Bogotá.

Calificación:

**Poco**

*Información oportuna y responsabilidad, y transferencia al público de resultados (Indicador 12) (apartado 24 de la AAA)*

83. La agenda de cooperación rinde cuentas a partir de sus instituciones legítimas. En particular, se reconoce una mayor rendición de cuentas por parte de la Dirección de Cooperación Internacional de AS, en donde los mecanismos de rendición de cuentas se manifiestan principalmente a través de los informes de gestión y de encuentros del Sistema. En estos documentos se realiza una descripción de actividades y de los montos conseguidos durante la vigencia anual. Existe un avance en el último informe de gestión 2009, en el cual se registra información clara sobre la cooperación en el país, agregando un capítulo sobre fortalecimiento de capacidades regionales y ejercicios de coordinación temática. De igual manera, se describe información de donantes y se hace mención del comportamiento de la cooperación Sur-Sur.
84. En este mismo sentido se han consolidado los sistemas de información electrónica como el Mapa de Cooperación Internacional y los manuales de acceso a fuentes de cooperación, tanto oficial como no oficial, y el manual de régimen jurídico, entre otros. Con respecto al Mapa de Cooperación, y a pesar de su gran aporte a la información sobre el tema, se considera que persisten problemas de fiabilidad y de actualización de la información, debidos no necesariamente a la administración misma de la plataforma, que es también parte del problema, sino a la dificultad en el acceso y a la diversidad de la información que proporcionan los cooperantes. Es de resaltar que algunos donantes no entregan la información oportuna ni tampoco tienen mecanismos formales de difusión de la misma al Gobierno ni a la sociedad civil.
85. Este último aspecto es considerado crítico para la mejora sustancial en la forma como se realiza la rendición de cuentas. Se considera por funcionarios públicos del orden nacional y por

algunas OSC que el avance en la puesta en marcha de instrumentos de rendición de cuentas por parte de los donantes aún es minúsculo en relación con lo dispuesto en el apartado 24 de la AAA. La rendición de cuentas que ellos realizan se enmarca en la rendición de cuentas tradicional, que consiste en la información hacia atrás de la cadena de cooperación. Esto significa realizar rendición de cuentas, exclusivamente, hacia sus parlamentos, sus operadores y sus ciudadanos. Hoy en día no son claros los mecanismos de información sobre volumen, asignación y resultados de los gastos en desarrollo.

86. Contrario a esta tendencia se encuentran como avance los mecanismos y espacios de rendición de cuentas que han comenzado a formular e implementar las OSC. Es cada vez más frecuente el uso e intercambio de prácticas de transparencia y rendición de cuentas. A partir del liderazgo de la Confederación Colombiana de ONG –CCONG– se propone impulsar prácticas sistemáticas de autorregulación, a través del aprendizaje mutuo y de la transferencia y adopción de estándares voluntarios y comunes en materia de rendición de cuentas.
87. Los ejercicios tripartitos de rendición de cuentas tuvieron un intento de realización en el último Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación –2010–, el cual buscó generar un espacio de diálogo y retroalimentación entre los enfoques y mecanismos que se están utilizando para rendir cuentas. Sin embargo, todavía se denota que la rendición de cuentas se piensa desde una perspectiva de disponibilidad de información, y no de responsabilidades y transparencia por resultados, además de que los ejercicios que se adelantan son aislados y no dan cuenta de resultados mutuos acordados. En la misma línea se concluye que los ejercicios tripartitos de rendición de cuentas que se han realizado no incorporan los compromisos que han quedado consignados en la DP y la AAA.

Calificación:  
**Moderado**

## xi. Corrupción y transparencia

### *Transparencia en la gestión de finanzas públicas*

88. Colombia registra un valor bajo en términos del Índice de Percepción de Corrupción que calcula Transparencia Internacional. Aunque la valoración ha aumentado desde 1998, cuando se registraba un dato cercano 2,2/10, los datos actuales todavía muestran que el país necesita mejorar bastante en este tema.

**Tabla 5. Percepción de corrupción**

Percepción de corrupción	2005	2006	2007	2008
Chile	7,3	7,3	7,0	6,9
Colombia	3,8	4,0	3,9	3,8
Brasil	3,7	3,3	3,5	3,5
México	3,5	3,3	3,5	3,6
Dinamarca	9,4	9,5	9,4	9,3

---

Los datos van en una escala de 0 (percepción de elevada corrupción) a 10 (percepción de ausencia de corrupción).

---

Fuente: Índice de percepción de corrupción, calculado por Transparencia Internacional.

89. Si bien el tema es relevante, no existen evaluaciones relacionadas con la cooperación internacional. Hasta el momento, lo que se ha visto en términos de cooperación y corrupción es que algunos donantes han optado por aplicar estándares y requisitos con el fin de promover mayor control sobre los resultados y, por ende, desestimular la corrupción. Pese a que este tipo de controles disminuye la corrupción, y termina generando en el largo plazo prácticas organizacionales orientadas a la transparencia, en el corto plazo genera costos para la eficacia.
90. Desde otro punto de vista, se detectaron casos en que entidades del Estado depositaban recursos para su administración en fondos de cooperación. Para este caso y como ya se señaló, se implementó el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 que prohíbe que las entidades estatales celebren contratos o convenios para la administración de sus propios recursos con organismos de cooperación.

Calificación: <b>Moderado</b>
----------------------------------

### ***Conclusiones sobre los efectos de la aplicación de la DP***

#### **i. Tres dimensiones de la eficacia**

##### **Mejoras en la eficacia de la prestación de la ayuda**

###### *Duplicación de esfuerzo y actividades racionalizadas*

91. La prestación de la ayuda se encuentra valorada en términos de menor duplicación de esfuerzos, actividades de los donantes más racionalizadas y rentables, y políticas y procedimientos reformados y simplificados.
92. La conclusión general respecto de estas variables supone que en Colombia el progreso logrado sigue siendo bajo. Los hallazgos muestran que en el país no se ha dado un proceso orientado al uso de ventajas comparativas, tanto identificadas por el Gobierno como por la comunidad de cooperantes, y mucho menos de división del trabajo entre donantes. Hasta la fecha se pueden identificar algunas acciones, aisladas y poco sistemáticas, que favorecen la armonización de los donantes, pero sin que se pueda concluir que ello es parte de un proceso acordado y que responda a una estrategia deliberada de reducción en la duplicación de acciones. Esta tendencia es corroborada también por la inexistencia de información oficial sobre iniciativas de cooperación delegada o de asociaciones silenciosas o de avances significativos en ayuda desligada.

###### *Políticas y procedimientos reformados y simplificados*

93. En lo que se refiere a reformas y simplificación, el avance es mayor pero no suficiente. La simplificación ha sido parcial en lo referente a las operaciones de los donantes, sin embargo no aplica para cada uno de los procesos de la gestión de la cooperación. La simplificación armonizada todavía no se ha dado, lo cual se explica por el bajo avance en la división del trabajo y en la cooperación silenciosa por parte de los donantes. Los avances en esta materia son explicados por la implementación de mecanismos de financiación como son los Fondos Canasta en dos sectores particulares de Colombia. A pesar de ello, no se puede inferir que sea una práctica institucionalizada o generalizada por parte de los donantes en el país. La misma información proporcionada por la comunidad donante permite concluir que se ha logrado una coordinación temática pero no un verdadero proceso de armonización.

Calificación nacional:

**Moderado**

Calificación regional:

**Poco**

### **Mejoras en la gestión y el uso de la ayuda**

94. A nivel de gestión y uso de la ayuda, se estima que la cooperación internacional ha tenido un progreso moderado a nivel nacional y escaso a nivel territorial.

#### *Estrategias y marcos operativos nacionales más fuertes*

95. En términos de estrategias y marcos operativos nacionales más fuertes, es claro el liderazgo ejercido por las instituciones nacionales en materia de cooperación internacional. Los avances normativos e institucionales dan cuenta de una mayor eficiencia para responder a la oferta creciente de recursos y a las demandas de acciones sobre cooperación internacional. Desde una comprensión temporal, se ha visto un mayor protagonismo por parte de la Dirección de Cooperación Internacional de AS que del MRE; sin embargo, esto obedece principalmente a la naturaleza del mandato, pues la primera cumple el rol de coordinador de la cooperación, mientras que el segundo se concentra en las funciones de estrategia.

96. El mayor liderazgo del Gobierno también ha sido percibido por otros actores que ven en las Estrategias de Cooperación Internacional mecanismos que han mejorado la alineación entre las Estrategias de Desarrollo Nacional y las prioridades de la cooperación. El principio de Apropiación Democrática ha supuesto retos de implementación pues es todavía un elemento que debe adaptarse o ajustarse a las necesidades de los actores, principalmente en la incorporación de las necesidades regionales. En general, las estrategias y marcos de desarrollo son operativos.

#### *Una ayuda más en consonancia con las prioridades del país*

97. Los resultados encontrados dan cuenta de diferencias sustanciales entre los enfoques propuestos de alineación por parte de la OCDE y la práctica de la cooperación que se realiza en Colombia. Las diferencias van desde la manera como se computan los datos sobre alineación

de la ayuda a través de los sistemas nacionales hasta la pertinencia y validez de llevar a cabo alineación a través de los mismos.

98. A nivel territorial se corrobora esta hipótesis, en donde los donantes deciden realizar una alineación temática, en el sentido de que apoyan en buena parte prioridades destacadas en la Estrategia de Cooperación, pero no necesariamente los recursos respectivos entran al presupuesto de la nación. Estas alternativas de alineación suponen arreglos diferentes a los exigidos por la DP para países en donde existe una capacidad de gestión significativa además de la del mismo Estado.

#### *Medidas y estándares de resultados y rendición de cuentas de los sistemas nacionales*

99. A pesar de lo expuesto con anterioridad, el país ha desarrollado una base normativa y procedimental que permite tener claridad sobre el papel de la gestión financiera, de aprovisionamiento y de normas fiduciarias. El marco se estructura como un Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas desarrollado con el fin de favorecer la integración institucional. De acuerdo con esto, los marcos de capacidades se encuentran desarrollados, pero aún es insuficiente su evaluación en cuanto a la transformación institucional necesaria así como a la implementación de los cambios propuestos.

#### *Integración suficiente de programas e iniciativas globales*

100. La entrada de los programas globales como el Fondo Mundial y de algunos programas específicos de los Fondos ODM ha empezado a ser visible en los montos totales de la ayuda. Sin embargo, su peso aún es bajo con respecto a los flujos proporcionados por los donantes bilaterales.

#### *Capacidad para desarrollar y aplicar estrategias nacionales hacia resultados*

101. A partir de la información proporcionada por funcionarios del DNP, en Colombia el avance en términos de políticas orientadas a resultados aún es primario. Las entrevistas realizadas dan cuenta de que el progreso ha sido moderado a nivel nacional y escaso a nivel territorial. No obstante los sistemas de medición de metas de desarrollo disponibles en Colombia, el vínculo de evaluación entre políticas de desarrollo y cooperación internacional aún es bajo. En general, las mediciones que se realizan en materia de cooperación son cuantificaciones de gestión y no de resultados. Esta desconexión programática no permite tener una valoración comprensiva sobre el papel de la cooperación en las políticas nacionales. Sin embargo, es importante recalcar que a nivel de evaluación micro las entidades que trabajan el tema de la cooperación en campo (formuladores y evaluadores de proyectos) realizan cada vez más una práctica orientada a resultados.
102. Lo que se concluye es que si bien a nivel micro se ha comenzado a realizar una medición por resultados (incluidos donantes u operadores), las cualificaciones de este aporte no son valoradas en los sistemas de evaluación nacional. De igual modo, gran parte de los donantes entrevistados coinciden en que los avances más concretos en esta materia se encuentran en el campo del seguimiento de actividades y proyectos, antes que en la evaluación integral de planes y programas.

Calificación nacional:  
**Moderado**

Calificación regional:  
**Poco**

### **Mejores alianzas**

#### *Rendición de cuentas*

103. Dentro de las orientaciones de la DP y de la AAA, alcanzar alianzas más inclusivas y eficaces entre donantes, Gobierno y sociedad civil supone mejorar los marcos de rendición de cuentas, alcanzar una mayor previsibilidad de la ayuda y lograr una suficiente delegación de autoridad en el personal de campo de los donantes.
104. Con base en estas categorías de evaluación, se denota que los avances en Colombia han sido moderados. En términos de la acción sobre la rendición de cuentas asociada con el Gobierno se aprecia que hay una mayor calidad en el enfoque y en los instrumentos generados. La presentación detallada de actividades, así como el registro informático de montos y proyectos en el Mapa de Cooperación Internacional, son apuestas decididas en este aspecto. Sin embargo, la rendición de cuentas sigue siendo primaria, en el sentido de que su objetivo actual se basa en proporcionar información y no en asumir responsabilidades sobre actuaciones específicas.
105. Con respecto a la comunidad de donantes, el progreso logrado es reducido. Hasta la fecha no se conocen ejercicios programáticos de rendición de cuentas por parte de los donantes. La información que proporcionan en muchos casos no es oportuna y exhaustiva, lo que dificulta la consolidación de reportes e informes. Desde otro punto de vista, la información sobre rendición de cuentas está exclusivamente dirigida hacia sus ciudadanos o financiadores, en donde el ejercicio *hacia abajo* de la rendición de cuentas no se realiza. En contraste con esto, la sociedad civil ha iniciado un franco debate sobre cómo adelantar procesos de transparencia, calidad e información en el marco de la rendición de cuentas. De ahí que, por lo pronto, el avance en este aspecto sea disperso y difuso.
106. Un elemento adicional que se debe observar es que los procesos de rendición de cuentas por parte del Gobierno Nacional y de los gobiernos departamentales y municipales han permitido conocer las principales líneas de intervención en materia de ayuda para el desarrollo, así como los principales retos en esta materia que deben ser impactados a través de la política pública y del involucramiento del sector privado.

#### *Previsibilidad y delegación de autoridad*

107. Con respecto a la previsibilidad, se suele inferir por donantes y funcionarios públicos que, debido a que Colombia es un PRM y a que existe una baja relación entre la ayuda y el presupuesto de la nación, su impacto no es significativo en la manera como se gestiona la ayuda. En parte esta afirmación es verdadera, si se atiende a la importancia económica relativa de la ayuda. Sin embargo, también es cierto que la ayuda es significativa en determinadas

zonas del país. Por ejemplo, para el caso de departamentos como Antioquia, Bolívar, Chocó, Nariño y Cauca los recursos de la ayuda son recurrentes en el tiempo y significativos en términos financieros. En estos casos, la previsibilidad es relevante y merece mayor comprensión y tratamiento.

108. Teniendo en cuenta lo anterior, en Colombia los avances en términos de previsibilidad son todavía reducidos con respecto a lo propuesto por la DP y la AAA. Aunque ahora el Gobierno está más informado sobre las actividades que realizan los donantes en el país, a través de la puesta en marcha de mecanismos bilaterales para hacer seguimientos a los proyectos y programas y que ayudan a tener una perspectiva de futuras aportaciones o desembolsos, esto no puede ser considerado como previsibilidad. Hoy con dificultad las oficinas de campo de los donantes tienen la capacidad para hablar de desembolsos futuros de aportes ya programados.

Calificación nacional:

**Moderado**

Calificación regional:

**Poco**

## ii. Efectos de la AAA

109. En primer lugar, y desde una aproximación comprensiva, el conocimiento sobre los acuerdos contenidos en la AAA es general y no especializado. Se percibe entre donantes, Gobierno y OSC que la Agenda de Eficacia está concentrada principalmente en la DP, y sólo en menor grado en la AAA. Esta percepción se debe a que la DP materializa los compromisos en metas e indicadores particulares.
110. Colombia ha ajustado el Plan de Implementación de la DP con los acuerdos de la AAA. Se aprecia dificultad para traducir los compromisos de ésta última en acciones concretas para avanzar entre los actores.
111. En lo que tiene que ver con la contribución de la AAA en acelerar la Agenda de Eficacia, se evalúa que en términos de apropiación del desarrollo Colombia tenía, incluso antes de la DP, un avance significativo en esta materia. Según esto, la contribución de la AAA ha sido la ampliación de los debates en cuanto a este principio y el hecho de cuestionar la pertinencia de la implementación del principio de Alineación. A pesar de este avance, todavía no se aprecia con claridad el aporte de la AAA en la Agenda de Eficacia, pues todavía no hace parte sustantiva de las estrategias país de la comunidad internacional.
112. En términos de establecer alianzas más inclusivas, se aprecia que aún no se han logrado cambios sustantivos. En este aspecto, la AAA ha tenido una contribución menor, en especial con respecto a la configuración por parte del Gobierno de donantes para construir un ambiente habilitante de las OSC. Hasta el momento, el efecto más palpable que se identifica bajo los mandatos de la AAA es la presión dirigida al Gobierno para que las apuestas de política futuras, como la construcción de una nueva estrategia de cooperación internacional, se basen en una profundización del principio de Apropiación en términos de continuar la consulta a las OSC y de participar en la toma de decisiones.

113. Adicional a esto, existen algunos donantes que distinguen entre la DP y la AAA para interactuar con las OSC. En este último caso, se aprecia una división del instrumento (DP y AAA) de acuerdo al interés de implementación. Este tipo de diferenciaciones instrumentales favorece los esquemas de trabajo pero atomiza el objetivo global de la Agenda de Eficacia.
114. Con respecto a la generación y rendición de cuentas, los avances no alcanzan a tener un progreso significativo. En particular, los resultados que presenta el Gobierno en este tema vienen de tiempos anteriores a la DP y su profundización obedece más a dinámicas propias de la gestión institucional que a efectos de la AAA.
115. De acuerdo con lo anterior se puede anotar que los instrumentos que propone la Agenda de Eficacia (DP y AAA) no alcanzan a ser incentivos relevantes para propiciar reformas al interior de un país como Colombia.

### **iii. Consecuencias negativas de la DP y la AAA**

116. Las consecuencias de la DP son aquellas que se derivan de su implementación, no de su pertinencia conceptual. Según esto, no existen consecuencias negativas para la eficacia. Más bien se podrían considerar efectos alternativos producto de la implementación de la Agenda de Eficacia que propone la DP.
117. De conformidad con esto, un efecto primario consiste en la mayor visibilidad de los acuerdos de la DP respecto de los de la AAA. Aunque se presente a la AAA como un complemento de la DP, y haciendo parte de una misma agenda, no son notorios sus mecanismos de difusión e implementación. Varias razones explican esta tendencia. Primero que todo, tanto la Agenda de París como la de Accra tienen actores protagónicos diferentes, en donde en un sentido amplio el protagonismo principal de la DP está en el Gobierno, mientras que en la AAA está en la sociedad civil. Esto hace que su conocimiento sea más evidente y extenso en los grupos de interés respectivos. En segundo lugar, en términos temporales lleva menos tiempo la aplicación de la AAA, y apenas se está asentando su mandato en las agendas de cabildeo e implementación. En tercer lugar, la AAA carece de indicadores específicos que planteen un marco de gestión para los donantes, el Gobierno y la sociedad civil. La costumbre implementada por París de realizar seguimiento se torna inexistente en la AAA.
118. Otro elemento importante consiste en la percepción de que sectores de la sociedad civil atribuyen consideraciones sobredimensionadas a la DP. Para estos grupos la DP no resolvió temas centrales de la política de cooperación internacional. La anterior aseveración da cuenta de un enfoque no pertinente para evaluar las implicaciones de la Agenda de París, el cual se concentró en elementos de gestión (medio) y no en consideraciones de coherencia y política (fin). Este comentario se relaciona aquí pues es importante trabajar en una mayor pedagogía de los instrumentos de la Agenda de Eficacia para asegurar sus reales potencialidades.
119. Sin embargo, y a pesar de que la DP planteó un marco técnico sobre la manera de mejorar la gestión de la cooperación internacional, las discusiones alrededor de París han conducido a reflexiones sobre el para qué de la cooperación y del desarrollo. Estas discusiones no pueden dejarse a un lado, en un momento en que resulta importante revisar la pertinencia y finalidad de un instrumento especialmente significativo para el desarrollo como es la cooperación internacional.

### **3. Resultados de desarrollo a partir de la aplicación de la DP y de la AAA en Colombia (Sector Medio Ambiente)**

#### ***3a) Resultados de desarrollo en el sector***

##### **i. Progreso efectivo, eficiente y sostenible para alcanzar objetivos sectoriales de desarrollo**

#### *Resultados provisionales de desarrollo*

1. La Constitución Política Nacional de 1991 ordena al Estado colombiano velar por la protección de la biodiversidad y la integridad del medio ambiente, por medio de la planeación de políticas de prevención, control y uso de los recursos naturales ambientales<sup>69</sup>. Mediante de la Ley 99 de 1993 el Gobierno reconoce la importancia de este sector e inicia su organización a través de la creación del Ministerio de Medio Ambiente<sup>70</sup> y del Sistema Nacional Ambiental –SINA–. El SINA coordina los principios, normas, políticas e instituciones del sector ambiental, y con él se formaliza la prestación del servicio ambiental en Colombia. Las entidades que hacen parte del SINA son el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT–, el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR–, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible –CDS–, las Autoridades Ambientales Urbanas –AAU– y los Institutos de Investigación<sup>71</sup>.
2. El Decreto 216 de 2003 reafirma las capacidades y los objetivos del MAVDT, y le asigna funciones de “promoción del desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral”<sup>72</sup>.
3. Entre los avances más significativos en la política ambiental entre 2002 y 2009 está la necesidad de aumentar las áreas protegidas. Para ello se multiplicó por cinco el presupuesto de inversión de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, pasando de \$5.800 millones a \$30.000 millones. A partir de esta medida se crearon seis nuevas áreas protegidas, pasando de 49 a 56 parques naturales y de 10,3 millones de hectáreas protegidas a 12,6 millones de hectáreas<sup>73</sup>. En materia de procedimientos administrativos, el país mejoró notablemente en lo referido a los tiempos para la expedición de licencias ambientales, pasando de 65 semanas promedio a 18 semanas.
4. En términos de cambio climático, Colombia pasó de registrar US\$3,2 millones de certificados de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> en 2002 a registrar US\$23,4 millones en 2009, lo que

<sup>69</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para Todos.

<sup>70</sup> A través de la Ley 790 de 2002 se renovó la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional dando origen al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT–.

<sup>71</sup> Portal web del Departamento Nacional de Planeación, Sistema Nacional Ambiental:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/ViviendaAguaDesarrolloUrbanoAmbiente/MedioAmbiente/SistemaNacionalAmbientaSINA.aspx> Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2010.

<sup>72</sup> *Ibíd.*

<sup>73</sup> “Trabajo, hechos y corazón. Balance del Gobierno. Colombia, 2002-2010”.

significa una reducción de 1,1 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>. En la actualidad se tiene un acumulado de US\$91 millones en firma de Certificados de Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero –ERPAS–.

5. Entre los aspectos en los cuales se considera que el avance ha sido menor se encuentra la falta de información clara y precisa para poder estimar los costos asociados a la degradación ambiental o para tener una estimación económica sobre los bienes y servicios que ofrecen los ecosistemas. También ha sido menor el avance con respecto a la protección y conservación de los bosques naturales, de conformidad con lo planteado en el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques.
6. Expertos en temas ambientales consultados coinciden en que el avance también ha sido reducido en lo que hace a la definición de prioridades en el marco del cambio climático y su inclusión en la agenda política de las instituciones, con el fin de mejorar las estrategias hacia la prevención, mitigación y adaptación. En términos institucionales, algunos donantes coinciden en la desarticulación por niveles verticales, lo que dificulta la gobernanza del sistema.
7. En general, se reconoce por parte de sectores ambientalistas y cooperantes que la política ambiental ha dado pasos en firme en la implementación de estrategias sectoriales a pesar de que el tema ambiental aún se encuentra en construcción. Contrario a lo que ocurre en otros sectores “maduros”, como salud o educación, en donde se tiene una claridad conceptual de actores y temas, el sector ambiental todavía se caracteriza por tener un bajo respaldo político, un reducido presupuesto con respecto a otros sectores y una dispersión de actores e intereses, debido a sus carácter transversal. A pesar de ello, varios funcionarios del sector entrevistados coinciden en afirmar que éste cada vez se fortalece más en términos de representatividad interna, logro de mejores resultados y existencia de un marco regulatorio funcional.

Opinión sobre el progreso logrado:

**Moderado**

*Contribución de la ayuda al sector y efectos de la DP sobre la relación con la ayuda*

8. El progreso de los programas, las estrategias y las políticas, la coordinación entre las instituciones del SINA y las mismas necesidades del sector han contribuido a que el mismo se encuentre entre los temas importantes para la cooperación internacional. Desde el año 2005 hasta la actualidad se registran flujos de ayuda para este sector por US\$51.925.221<sup>74</sup>. El MAVDT cuenta con “alrededor de 30 fuentes de cooperación multilateral”<sup>75</sup> que apoyan la mayoría de las políticas del Viceministerio de Ambiente y de las instituciones del SINA.
9. La cooperación internacional en este sector ha visto la influencia del contexto internacional y de la importancia que el tema ambiental ha cobrado en los foros internacionales. Para algunas

<sup>74</sup> Acción Social, Mapa de Cooperación. Panorama de la Cooperación en Colombia. Tema: Medio Ambiente, [http://www.accionsocial.gov.co/acci/web\\_acci/nuevomapa/main.aspt](http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/main.aspt) Fecha de consulta: 1° de octubre de 2010.

<sup>75</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Asuntos Internacionales, en <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=93&conID=1868> Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2010.

naciones como los Países Bajos y Alemania el cuidado del medio ambiente es un tema de mutua responsabilidad, ante lo cual ven la necesidad de ayudar en Colombia<sup>76</sup>.

10. AS organiza la cooperación en el tema ambiental de acuerdo con la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010. Dicha Estrategia se estructura en función de áreas y componentes de intervención. En ella, el tema del medio ambiente, además de ser un área, es considerado un componente. Específicamente, el tema medioambiental se consigna en dos áreas. Por un lado, está contenido en el área de *Lucha contra el problema mundial de las drogas y medio ambiente –LPDMA–*, a través de su componente *Protección del medio ambiente y del bosque natural colombiano* con 71 proyectos y, por otro lado, queda contenido en el área de *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, en su componente *Garantizar la sostenibilidad ambiental* con 26 proyectos. Dentro del total de proyectos en ejecución, el sector ambiental es el cuarto sector más significativo en las intervenciones de cooperación internacional en el país.
11. De igual manera, y aunque no quede registrado en la denominación de los componentes, el tema ambiental se cruza también con las otras dos áreas de la Estrategia de Cooperación, *Reconciliación y gobernabilidad* (3 proyectos) y *No aplica* (8 proyectos). El tema ambiental queda contenido en casi toda la Estrategia de Cooperación. Este aspecto resulta controversial para algunos expertos en la materia, pues conduce a que el tema ambiental pierda capacidad sectorial, además de hacer difícil la medición y verificación del impacto de la cooperación internacional.
12. Las áreas que tienen principal financiación de cooperantes son: cambio climático, biodiversidad, reducción del riesgo, desarrollo territorial, contaminantes orgánicos, bosques, agua y saneamiento<sup>77</sup>. Los mayores cooperantes en el periodo 2006-2008 fueron: Países Bajos, USAID, la banca multilateral (Banco Mundial, BID, CAF), la Unión Europea<sup>78</sup>, el Sistema de las Naciones Unidas y España, los cuales se alinearon a las necesidades identificadas por las instituciones del SINA en el PND y orientaron sus recursos a suplir estas necesidades y a apoyar las estrategias del sector. También es importante para el sector la participación de fondos fiduciarios y de las agencias multilaterales de las Naciones Unidas.
13. Con respecto a las ONG, en el país hacen presencia principalmente las siguientes entidades: WWF, The Nature Conservancy, Conservation International, Amazon Conservation Team y Fundación Natura. En relación con los fondos nacionales ambientales, los principales son el Fondo Patrimonio Natural, ECOFONDO y el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez.
14. El sector ambiental ha crecido en términos institucionales y presupuestales. Una de las razones de ello ha sido la inclusión de temáticas asociadas a una Agenda Gris (saneamiento básico) dentro de las estrategias ambientales (Agenda Verde). Lo anterior hizo que el MAVDT pasara a manejar un mayor número de políticas y por consiguiente un mayor presupuesto. Según una

---

<sup>76</sup> Panel “Cooperación y Medio Ambiente” organizado por la Embajada de Alemania, la Agencia de Cooperación Alemana-GTZ y el Friedrich Ebert Stiftung-FESCOL en Colombia. Fecha del panel: 10 de septiembre de 2010.

<sup>77</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Proyectos de Cooperación Internacional. Clasificación por fuente y por área temática, en: [http://www.minambiente.gov.co/documentos/4964\\_080310\\_matriz\\_coop\\_multilateral\\_300311.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/4964_080310_matriz_coop_multilateral_300311.pdf) Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2010

<sup>78</sup> Informe de Gestión Parques Nacionales Naturales 2007, 2008, 2009.

funcionaria del Gobierno, esta articulación de agendas también llevó a que el Gobierno se alineara con tendencias internacionales del momento, que relacionaban este sector con el social<sup>79</sup>.

15. Lo anterior ha puesto en evidencia un mayor trabajo en el fortalecimiento institucional y en el cumplimiento coordinado de objetivos y metas, por parte de Gobierno y donantes. La participación de nuevos actores de cooperación y de nuevas modalidades de ayuda ha contribuido al logro de los resultados que se muestran en este sector. La percepción de la institucionalidad ambiental es que la cooperación internacional ha sido muy eficaz para entender las demandas del sector, las cuales se concentran en el fortalecimiento de políticas. Esto es atribuible a que la DP ha puesto sobre la mesa la necesidad de fortalecer las competencias de las instituciones, y a que los donantes han adoptado como propio este marco de acción.

Opinión sobre el progreso logrado:

**Moderado**

### ***3b) Impacto de la cooperación internacional en la población vulnerable***

#### **i. Mayor priorización de las necesidades de las personas más pobres incluyendo mujeres y niñas**

#### *Resultados provisionales de desarrollo*

16. El trabajo con población vulnerable en las iniciativas del sector ha terminado siendo uno de los retos más importantes para la implementación de la política ambiental. Trabajar en las áreas de intervención ambiental rural, que se caracterizan por condiciones geográficas y físicas complejas, supone acceder a zonas con presencia de grupos armados ilegales, pobladas, en muchos casos, por comunidades vulnerables. Este hecho hace de la política ambiental un mecanismo que posibilita la inclusión o la exclusión de este tipo de personas en las estrategias de desarrollo, aún más sabiendo que las minorías étnicas mantienen la propiedad colectiva de aproximadamente el 25% del total del territorio colombiano.
17. A pesar de esto, la información levantada en encuestas e información secundaria relacionada con el sector y la inclusión de población vulnerable ha sido escasa. De acuerdo con funcionarios del sector, los objetivos de política se dirigen, principalmente, al cuidado y la conservación del medio ambiente en general, sin hacer una clara distinción en el tipo de población que afectan. En este sentido, la priorización de la población beneficiaria se rige por el parámetro de bien público, el cual ofrece externalidades sin el perjuicio de una categoría poblacional específica.
18. De otra parte, se tiene información segmentada sobre grupos poblacionales en el tema ambiental. Los datos ofrecidos por el DANE se concentran en el censo general que describe la composición general de la población, sin hacer distinción particular entre el tema de la pobreza y el impacto de los bienes y servicios ambientales. De igual modo, no hay una estructura única

<sup>79</sup> Contraloría General de la República. Informe del estado de los Recursos Naturales y del Ambiente, p. 28.

que presente información consolidada, ni dentro de las instituciones del SINA ni por parte de otras entidades del Gobierno encargadas de sistematizar información.

19. Con respecto a la inclusión de población vulnerable, resulta un avance importante la decisión de la Corte Constitucional de considerar inconstitucional la Ley General Forestal de 2007. La corporación declaró la ley inexecutable por violar el derecho fundamental a la consulta previa que tienen las comunidades afrocolombianas e indígenas en aquellas ocasiones en que una medida legislativa las afecte directamente. Este hecho constituye un gran paso adelante en términos de protección ambiental y de derechos de las minorías; sin embargo, también se subraya la necesidad de incluir de manera más decidida un enfoque de acción sin daño ambiental.

Opinión sobre el progreso logrado:

**Poco**

*Contribución de la ayuda al sector y efectos de la DP sobre la relación con la ayuda*

20. El papel de la cooperación internacional en este tema también ha sido débil, en particular por la orientación misma de la política nacional. A pesar de ello, se han dado iniciativas notables que proponen una integración entre el sector ambiental y el enfoque de reducción de la pobreza. Una de ellas es el proyecto “Integración de ecosistemas y adaptación al cambio climático en el Macizo Colombiano”, el cual es financiado por el Fondo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y administrado por el PNUD, el MAVDT, AS y el IDEAM. Este proyecto busca reforzar la gestión ambiental y la adaptación al cambio climático con la integración de estrategias hacia la reducción de la pobreza con enfoque de género en algunas de las actividades del programa.
21. El programa “Familias Guardabosques”, que se concentra en mantener en la legalidad a comunidades que estuvieron en riesgo de establecer cultivos ilícitos, es otro ejemplo importante con respecto a la inclusión de población más vulnerable en los programas de cooperación. Según información proporcionada por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, de este programa se han beneficiado 107 mil familias, de las cuales el 16% indígenas y el 11% afrocolombianas.
22. Desde el año 2003, el Programa MIDAS de USAID viene apoyando a poblaciones indígenas y afrocolombianas del Pacífico que cuentan con territorios colectivos de bosque natural. El modelo de trabajo ha resultado eficiente en la medida en que el manejo sostenible de los bosques naturales se basa en el pago a los habitantes a cambio de procesos de conservación demostrados. Este modelo de conservación es pionero en la protección de zonas con alto valor ecológico a través del esquema de pago por servicios ambientales.
23. Otros proyectos que orientan su intervención a partir de grupos vulnerables son: el programa con comunidades indígenas, actualmente en proceso de formulación para América Latina y el Caribe, financiado a través del Fondo Global para el Medio Ambiente –GEF– y el PNUMA. La cooperación española también viene trabajando en proyectos ambientales con población

indígena, como en el caso del proyecto “Políticas indígenas sobre gestión de Parques naturales en áreas protegidas”, implementado por el Centro de Cooperación al Indígena –CECOIN–.

24. Lo anterior muestra un esfuerzo por incluir a estas comunidades en los temas relacionados con el cuidado del medio ambiente, así como la existencia de diálogo entre el Gobierno, la comunidad internacional (donantes) y las comunidades afrocolombianas e indígenas, pero pocos avances hacia resultados concretos.

Opinión sobre el progreso logrado:  
**Moderado**

### ***3c) Fortalecimiento de las capacidades institucionales y capital social***

#### **i. Aumento de las capacidades institucionales en todos los niveles**

##### *Resultados provisionales de desarrollo*

25. El Plan Nacional de Desarrollo dedica una línea programática al fortalecimiento del SINA<sup>80</sup>. Allí propone políticas y ejes de acción para las entidades del sector medioambiental. Desde el PND se reconocen las falencias y necesidades de la institucionalidad ambiental, las cuales se asocian principalmente a poca definición de competencias dentro de las entidades, lo que ocasiona dificultades de coordinación intra-sectorial. Los avances en este tema fueron más concretos a lo largo del último Gobierno Uribe. Los indicadores de gestión presentados por el SIGOB mejoraron en lo que se refiere a la duración de los procesos y de la tramitación de licencias, tanto para el sector de hidrocarburos como para los sectores minero, eléctrico, agroindustrial y de infraestructura.
26. El SINA cuenta hoy con una capacidad institucional más eficiente en relación con el diálogo sobre las políticas entre las entidades que lo conforman. Las agendas sectoriales han cobrado importancia, lo que ha permitido lograr objetivos y metas de alcance nacional. Además de esto, la integración de la política ambiental con otras políticas nacionales también ha mejorado. Funcionarios públicos de alto nivel en el sector destacan que éste último ha contado con equipos de trabajo estables, los cuales cuentan hoy en día con una experiencia temática importante, y con un apoyo significativo por parte de la cooperación internacional en lo relacionado con la financiación de proyectos y la puesta en marcha de estudios que favorecen la evaluación del sector.
27. La configuración del SINA también ha sido importante para mejorar la capacidad territorial de las Corporaciones Autónomas Regionales. La implementación de programas nacionales, a partir de responsabilidades descentralizadas, ha permitido mejorar la cobertura de las políticas. Los planes nacionales del MAVDT llegan a las regiones gracias al trabajo conjunto de otras instituciones del SINA, como Parques Nacionales Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales y los Institutos de Investigación. Sin embargo, y de acuerdo con la opinión de varios funcionarios públicos y de algunos donantes, aún es débil la capacidad administrativa a

---

<sup>80</sup> Cuarto programa del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

nivel local en ciudades medianas y pequeñas, en donde en ocasiones se aprecia un alto grado de politización en las decisiones.

28. Un ejemplo exitoso de aplicación descentralizada de capacidades es el proyecto Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el cual es promovido por el MAVDT e implementado, desde el ordenamiento y el manejo de las cuencas, por las autoridades ambientales de las regiones<sup>81</sup>. La integración de la política con las autoridades ambientales hizo que el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Sinú fuera implementado por una comisión conjunta integrada por la CVS, CARSUCRE y Parques Nacionales Naturales.
29. De esta coordinación surgen esfuerzos por parte de las instituciones para diseñar y aplicar políticas regulatorias. Tal es el caso del documento CONPES del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP–, cuyo borrador hasta el año 2009 seguía en proceso de revisión<sup>82</sup>. Para obtener el borrador de esta política, Parques Nacionales Naturales trabajó con “autoridades ambientales, entidades territoriales, autoridades y representantes de grupos étnicos, organizaciones comunitarias y demás organizaciones”<sup>83</sup>. Esta se constituye así en otra estrategia de desarrollo de capacidades lideradas desde lo nacional, por parte de las instituciones del sector.
30. El fortalecimiento institucional también ha mejorado en lo relacionado con la rendición de cuentas hacia la sociedad. Para implementar el logro de este objetivo se cuenta con el Consejo Nacional Ambiental y la Oficina de Educación y Participación del MAVDT. El primero está compuesto por representantes de las entidades territoriales, gremios, etnias, universidades y OSC, y cumple una función de coordinación y concertación nacional sobre los impactos negativos en las políticas ambientales. La segunda tiene como objetivo aportar elementos técnicos y conceptuales para la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de las políticas ambientales y de participación ciudadana. Otra herramienta de interés en esta línea tiene que ver con la participación de la sociedad civil en el establecimiento de Reservas Naturales de la Sociedad Civil –RNSC–<sup>84</sup>.
31. Como ya se mencionó, y aunque existen mecanismos de rendición de cuentas y sistemas nacionales de monitoreo y evaluación de las políticas, no se tiene hasta la fecha un sistema único que recoja y sistematice la información presentada por las diferentes instituciones nacionales y medioambientales relacionadas con el sector. La Contraloría General de la República destaca este punto y enfatiza en que son las Instituciones de Investigación las entidades que tienen mayores dificultades para circular la información producida, tanto al interior del SINA como hacia fuera<sup>85</sup>. Bajo consideraciones técnicas, el fortalecimiento de la

---

<sup>81</sup> SIGOB, Seguimiento Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas. Meta SIGOB, <http://www.sigob.gov.co/met/meta.doc.aspx?m=775> Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2010.

<sup>82</sup> Parques Nacionales Naturales de Colombia, Informe de Gestión al Congreso de la República. Junio 2008-mayo 2009, p. 2.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>84</sup> Parques Nacionales Naturales de Colombia, Informe de gestión 2006, p. 25.

<sup>85</sup> Contraloría General de la República, Informe de estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2009-2010, p. 51.

capacidad debe concentrarse en mejorar los sistemas de información, en particular el Sistemas de Información Ambiental –SIAC–.

Opinión sobre el progreso logrado:  
**Moderado**

*Contribución de la ayuda al sector y efectos de la DP sobre la relación con la ayuda en el sector*

32. Es claro que los avances en materia de gestión ambiental han mostrado un liderazgo en la manera como se estructuran e implementan las acciones del sector. A partir de esta circunstancia, ha sido particular el apoyo de diferentes cooperantes en el tema ambiental. La Embajada de los Países Bajos en Colombia, uno de los principales donantes en el sector medioambiental en el país, desde 2007 ha impulsado el Programa Sectorial Ambiental (2001-2010), el cual tiene como objetivo guiar la cooperación en el país “bajo la modalidad de Apoyo Presupuestal Sectorial –APS–, complementada con proyectos de apoyo directo”<sup>86</sup>.
33. Varias han sido las razones para implementar la modalidad de apoyo presupuestario en el sector ambiental por la cooperación de los Países Bajos. Temas asociados a una mayor estabilidad de la economía, la existencia de políticas articuladas con el Plan Nacional de Desarrollo, la buena calidad en el manejo de las finanzas públicas, la capacidad institucional de gestión sectorial, y mecanismos de rendición de cuentas, entre otros<sup>87</sup>, han hecho posible la implementación de dicha modalidad.
34. Además de éste, otros proyectos se han encaminado directamente al fortalecimiento institucional en el sector. Entre los más importantes se puede relacionar el proyecto “Fortalecimiento institucional y de política para aumentar la conservación de la biodiversidad en las tierras de la producción en Colombia”, financiado por el GEF y el PNUD; el proyecto “Capacidad institucional técnica y científica para soportar proyectos REDD –Reducción de Emisiones por Deforestación– en Colombia”, financiado por Estados Unidos e implementado por el IDEAM, y el proyecto “Fortalecimiento de la capacidad nacional en Colombia para la ordenación y el mejoramiento del recurso forestal con énfasis en el tema de Inventario Forestal Nacional Segunda Fase”, financiado por la Unión Europea e implementado por el MAVDT y el SINCHI<sup>88</sup>.
35. Se aprecia que la mejor estructuración de proyectos en fortalecimiento institucional se debe al diálogo permanente que se realiza desde AS con la comunidad de cooperantes para mejorar la oferta y la demanda de cooperación. En este caso son importantes las agendas ambientales consultadas, como es el caso de la Estrategia Ambiental de la Unión Europea 2009-2012 y del “Programa de consolidación y medios de vida sostenibles y cambio climático, paisajes

---

<sup>86</sup> Embajada de los Países Bajos-Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Documento de Programa Enfoque Sectorial Ambiental en Colombia, 2007-2010, p. 1.

<sup>87</sup> *Ibíd.*, p. 1.

<sup>88</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Proyectos de Cooperación Internacional. Clasificación por fuente y por área temática, en:

[http://www.minambiente.gov.co/documentos/4964\\_080310\\_matriz\\_coop\\_multilateral\\_300311.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/4964_080310_matriz_coop_multilateral_300311.pdf) Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2010.

sostenibles, y biodiversidad, 2011-2014” de USAID. Sumado a esto, la cooperación también ha permitido la inclusión de temáticas e instrumentos de financiación novedosos como son los Mecanismos de Desarrollo Limpio –MDL– y de Reducción de Emisiones Provenientes de Deforestación y Degradación –REDD–, que permiten dinamizar las fuentes de financiación para el sector.

36. En el ámbito territorial, los ejemplos son menores. Si bien en los informes de desarrollo humano se habla de la necesidad de fortalecer las capacidades en temas ambientales, el apoyo de la cooperación internacional debe ser más decidido. Por ejemplo, en el caso del Valle del Cauca la contribución de la cooperación internacional en el sector del medio ambiente es poca: para el caso de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC–, la cooperación internacional representa tan solo el 1% del presupuesto anual.

Opinión sobre el progreso logrado:

**Moderado**

## ii. Aumento del capital social en todos los niveles

### *Resultados provisionales de desarrollo*

37. En Colombia existen programas de educación ambiental que buscan acercarse a las comunidades y educarlas sobre temas relacionados con el cuidado del medio ambiente. Con respecto al tema de áreas protegidas, se educa a las poblaciones sobre la importancia de los recursos y de la biodiversidad en su zona de asentamiento. Un ejemplo es el proyecto Observatorio Piloto de Educación de Desarrollo Sostenible de la UNESCO ejecutado entre 2009 y 2010 por la Oficina de Educación Ambiental del MAVDT<sup>89</sup>.
38. El SINA cuenta con proyectos educativos ambientales escolares –PRAES–, los cuales son una herramienta educativa que tiene como objetivo promover “el análisis y la comprensión de problemas y las potencialidades ambientales locales, regionales y nacionales, y generar espacios de participación para implementar soluciones acordes con las dinámicas naturales y socioculturales”<sup>90</sup>.
39. También, se está implementando la política “Parques con la Gente” por parte de Parques Nacionales Naturales. Dicho proyecto se basa en la participación de las comunidades y en la educación de las mismas sobre la forma de preservar el medio ambiente. Un logro de este proyecto es la firma del “Régimen Especial de Manejo con la comunidad indígena de Jurubidá-

---

<sup>89</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Proyectos de Cooperación Internacional. Clasificación por fuente y por área temática, en: [http://www.minambiente.gov.co/documentos/4964\\_080310\\_matriz\\_coop\\_multilateral\\_300311.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/4964_080310_matriz_coop_multilateral_300311.pdf) Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2010.

<sup>90</sup> Ministerio de Educación, “Educar para el desarrollo sostenible”. Proyectos educativos ambientales escolares-PRAE, en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-90893.html> Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2010.

Chori-Alto Baudó ubicada en zona costa (comunidades de La Loma, Puerto Indio y Juribidá)<sup>91</sup>.

40. Otra herramienta de fortalecimiento de capital social son las becas. Diferentes instituciones internacionales se valen de este mecanismo para ofrecer a nacionales colombianos el acceso a cursos de educación superior en temas relacionados con el cuidado del medio ambiente y la biodiversidad, en otros países del mundo.
41. Respecto del trabajo en redes a nivel territorial, se destacan los ejercicios realizados en el Valle del Cauca en donde se vienen realizando una serie de mesas de trabajo con el fin de armonizar procesos en el tema. En cada una de ellas, el papel de la cooperación ha sido significativo en términos de incidencia política y apoyo financiero:
  - Mesa convocada por la Unión Europea: esta mesa cita a los beneficiarios de programas de proyectos financiados por la Unión Europea para articularse entre sí. Esta experiencia lleva aproximadamente cuatro años y las reuniones se efectúan cada seis meses.
  - Mesa convocada por la Embajada del Reino Unido: en esta mesa participan beneficiarios de los proyectos del Reino Unido como también de otros países. El proceso lleva aproximadamente 2 años y las reuniones se realizan cada 6 meses.
42. Otros ejercicios de este tipo son la Mesa de Cooperación Internacional sobre la Amazonia Colombiana, en la cual participan diferentes donantes que trabajan por la conservación o el desarrollo sostenible del Amazonas. En el curso de estas reuniones se ha levantado una cartografía de los trabajos al respecto que se están adelantando en la región, las comunidades concernidas, la localización, el tipo de cooperación y el tipo de inversión o financiación. Entre los objetivos de la Mesa están el de construir una política pública sobre la Amazonia colombiana y el de aprovechar las oportunidades y los mecanismos que ofrece la cooperación internacional. También se encuentra la Mesa de Cooperación sobre Áreas Protegidas Colombianas, coordinada por AS y Parques Nacionales Naturales.

Opinión sobre el progreso logrado:  
**Moderado**

### ***3d) Profesionalización de los sistemas de ayuda***

#### **i. Combinación de las modalidades de ayuda para avanzar con la Estrategias nacionales de Desarrollo**

43. Las modalidades de cooperación internacional en el sector ambiental han tenido un cambio importante desde la implementación del enfoque sectorial por parte de los Países Bajos. Tradicionalmente, la ayuda que se destina al sector ha estado encauzada a través de modalidades como la cooperación técnica, la ayuda reembolsable o los créditos concesionales.

---

<sup>91</sup> Parques Nacionales Naturales de Colombia, Informe de Gestión al Congreso de la República. Junio 2008-mayo 2009, en:  
<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.040517> p. 4. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2010.

Normalmente, las modalidades de ayuda son estructuradas por los mismos donantes, quienes deciden cómo proveer la asistencia, ya sea financiera o técnica, a los países beneficiarios. Sin embargo, en ocasiones los países que acceden a la cooperación pueden escoger cuál de las modalidades se adapta más a sus propias circunstancias.

44. Dentro de esta lógica, el sector ambiental en Colombia ha tenido la capacidad de escoger mejor las formas de canalizar los recursos de la ayuda internacional. Contrario a lo ocurrido con otras modalidades, el enfoque sectorial ha sido la única modalidad que ha sido evaluada profundamente. En particular, se han realizado dos evaluaciones: una en el año 2008 y otra en 2010<sup>92</sup>. Ambas evaluaciones analizan los avances en el sector a partir de esta modalidad, y en ellas se discuten la pertinencia de la modalidad dentro del contexto colombiano, los logros y debilidades de la implementación realizada, así como las oportunidades y los riesgos para una futura fase.
45. Dentro de los logros de implementación se aprecia que, a diferencia de otras percepciones referidas a la modalidad, un enfoque sectorial puede ser relevante para un País de Renta Media, en la medida en que exista un liderazgo demostrado por parte de la institucionalidad en determinado sector. Para el caso de Colombia, las instituciones del SINA mantienen un diálogo sectorial importante gracias a que el MAVDT ejerce un liderazgo apropiado. Además, el sector viene produciendo un diálogo de política sectorial que contribuye a que se dé una política integral, en medio de la dispersión de intereses y de actores. Esto contribuye a explicar la tendencia de algunos donantes a profundizar esta modalidad con Países de Renta Media.
46. Un importante resultado de la modalidad sectorial es que a partir del apoyo de los Países Bajos se han dado sinergias para apalancar apoyos de otros donantes en el sector. Esto es particularmente relevante debido a que el sector ambiental no hace parte de los temas con mayor propensión a ser financiados por los donantes. De hecho, este ha sido un aspecto que conduce a cuestionar la implementación del enfoque sectorial en el tema ambiental, pues no es un sector que permita evidenciar si la modalidad induce a mayor armonización. De todas formas, para el caso de Colombia la modalidad del sector ampliado, en ocasiones, ha incentivado la reunión temática de donantes en el tema ambiental.
47. Un elemento fundamental a tener en cuenta sobre la implementación del enfoque sectorial en el país tiene que ver con la voluntad política que persistió en la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS por sus siglas en inglés) del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. La política de cooperación de la DGIS, en línea con los principios de la DP, fue una presión importante para la implementación del enfoque sectorial en el país. Se señala como importante, debido a que las consideraciones técnicas para implementar la modalidad por parte del sector ambiental colombiano no eran del todo satisfactorias<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> La evaluación al Enfoque Sectorial Ampliado en la política ambiental hace parte de un estudio que pretende valorar la capacidad de esta modalidad para el logro de políticas nacionales ambientales. La evaluación mide el instrumento en tres países: Vietnam, Senegal y Colombia.

<sup>93</sup> Overseas Development Institute-ODI, "Evaluation of Sector-wide Approach in Environment 2008", p. 31.

48. Uno de los efectos más destacados del enfoque sectorial tiene que ver precisamente con el hecho de ser un instrumento pionero en el país. Su implementación sugiere arreglos institucionales y de acoplamiento por parte de los donantes. En relación con esto último, algunos donantes han visto con buenos ojos la iniciativa de los Países Bajos y proponen aplicar el instrumento en políticas regionales y no nacionales. Otro elemento positivo tiene que ver con la revisión conjunta del programa y de la orientación de los recursos. Los Países Bajos mantienen una constante consulta con las entidades del Gobierno colombiano que participan de esta gestión y evalúan su visión del enfoque sectorial y la ayuda presupuestaria.
49. Por otro lado, desde junio de 2009 se creó la Mesa de Cooperación Internacional para la Amazonia en Colombia. “Este espacio busca convertirse en la directriz de la inversión de los recursos de cooperación internacional en la Amazonia Colombiana”<sup>94</sup>. El proceso aún está en construcción y está siendo trabajado por los diferentes actores de cooperación internacional, instituciones del SINA y actores de esta región.
50. Otra modalidad importante tiene que ver con la estructuración de Fondos Globales. En particular, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente –GEF– ha sido especialmente activo en la financiación de proyectos a gran escala. De igual manera, el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio así como el Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento, con un aporte de 1.500 millones de euros para cuatro años, y en el cual Colombia es país elegible con una financiación de 63 millones de dólares, han dinamizado las modalidades de cooperación y la financiación para el sector.
51. El sector ambiental aún no ha logrado integrar efectivamente actores clave como el sector privado. Algunos donantes entrevistados subrayan que es preocupante la proliferación de actividades altamente contaminantes en donde no es clara la responsabilidad empresarial ambiental. De ahí la importancia de reforzar el diálogo entre el Estado, las OSC y el sector privado con el objeto de encontrar arreglos y modalidades para mejorar la gestión integral de recursos naturales renovables y no renovables.

Opinión sobre el progreso logrado:

**Moderado**

## **Conclusiones sobre influencia de la eficacia de la ayuda en los resultados de desarrollo**

### **i. Efectos de la DP en el impacto de la AOD y en los resultados de desarrollo**

52. Los efectos que ha tenido la DP en la manera como la AOD ha contribuido a alcanzar resultados de desarrollo en el sector del medio ambiente son pocos y están relacionados con casos muy específicos. Dichos efectos se concentran principalmente en una mejor gestión de la cooperación internacional, que contribuye indirectamente a alcanzar mejor los resultados de desarrollo del sector. Entre las atribuciones identificadas se relacionan las siguientes.

---

<sup>94</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Informe Viceministerio de Ambiente 2006-2010 Final, Cooperación.

53. *Permanencia e incidencia del tema ambiental.* La integración de la Agenda Gris en el sector ambiental (Agenda Verde) generó cambios en la política ambiental del país. En principio la vinculación de los dos enfoques en el MAVDT permitió que la transversalidad del tema ambiental estuviera atada a sectores mucho más visibles y concretos, como lo son el de agua potable y saneamiento básico y el de vivienda. Aunque esto permitió que el tema del medio ambiente estuviera más vigente en la agenda política, al final la integración de sectores terminó favoreciendo a los otros dos sectores y debilitando la agenda ambiental. A partir de 2003, la participación de la inversión ambiental descendió en relación con el presupuesto asignado a todo el MAVDT. Frente a esta situación, el papel que jugó la modalidad de enfoque sectorial de los Países Bajos contribuyó directamente a que el sector ambiente no perdiera peso financiero y estratégico, tanto al interior del MAVDT como en agendas intersectoriales.
54. *Integración de enfoques de pobreza y medio ambiente.* La adaptación al cambio climático ha promovido que la cooperación internacional encuentre un espacio de relación entre la manera de favorecer una mayor gobernabilidad del sector ambiental y la de generar un modelo ambiental sostenible con enfoque incluyente. Los Laboratorios de Paz de la Unión Europea así como las acciones de impacto ambiental positivo de la Red JUNTOS, que cuentan con el apoyo del PNUD, son pruebas claras del aporte significativo que la cooperación internacional inyecta al sector para favorecer iniciativas productivas ajustadas a la gestión del riesgo, la huella ecológica y la adaptación al cambio climático.
55. *Facilitación para acuerdos y aportes comunes.* La contribución de la cooperación en el sector ambiental también ha consistido en su capacidad para acercar y establecer alianzas en temáticas comunes. El papel activo que ha jugado la cooperación internacional en la propuesta nacional para la conservación y sostenibilidad de la Amazonia, en el sentido de inducir reflexiones, proponer temas de coordinación, acercar experiencias exitosas en la región y fomentar el aprendizaje basado en capacidades, es un elemento importante a la hora de las contribuciones específicas de la ayuda en el desarrollo.

## **ii. Contribuciones plausibles de la DP**

56. Para el caso de este sector, la contribución plausible de la DP, en términos de los efectos esperados, se encuentra en los aspectos de reducción de la pobreza, aumento de capacidades y aceleración del ODM número 7, referido a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
57. Con respecto a la reducción de la pobreza, el enfoque de pobreza y cambio climático introducido por la cooperación internacional ha permitido analizar los vínculos entre el deterioro ambiental y sus efectos en las personas y comunidades. Aunque el apoyo aquí ha estado dirigido de manera particular a algunos proyectos, se entiende como una contribución directa el hecho de traer al debate el tema y de incidir para que las instituciones reclamen como propio este tipo de abordaje. En este mismo sentido, el enfoque incluido en la Estrategia de Cooperación Nacional insta a diseñar proyectos contra el impacto ambiental negativo de los cultivos ilícitos.
58. La estructura sectorial del MAVDT (medio ambiente, agua y saneamiento básico, y vivienda) está armonizada con las metas propuestas por el ODM número 7 (medio ambiente, agua

potable y saneamiento básico, y asentamientos precarios). Esta sintonía sectorial contribuye a la verificación de logros en cada uno de los niveles. La cooperación internacional ha venido trabajando en los tres sectores propuestos por el MAVDT. En el caso particular del sector ambiental, el apoyo de la cooperación ha estado concentrado en la protección de áreas protegidas y de los ecosistemas estratégicos, en la protección de la biodiversidad y la adaptación del cambio climático, los cuales se miden a través de las metas ODM de bosque reforestado y áreas protegidas para mantener la diversidad, en las cuales el avance ha sido significativo.

59. El análisis de las diferentes entrevistas y documentos consultados da cuenta de que tanto los donantes como las entidades nacionales y las OSC en el tema ambiental intentan mejorar la coordinación de acciones con el fin de canalizar más eficientemente los flujos que se dirigen al sector. Sin embargo, se denota que la búsqueda de una mayor coordinación no siempre se realiza a través de la Agenda de Eficacia que propone París. Al revisar documentos oficiales, en pocas ocasiones se alude a la DP como un referente utilizado en el momento de mejorar la coordinación de la ayuda. Las acciones orientadas hacia la eficacia y la mejora de la coordinación de la cooperación que existen a la fecha se enmarcan principalmente en la construcción de mesas de coordinación que, si bien están contenidas en los postulados de la DP, no hacen referencia explícita a ella. De igual manera, los compromisos surgidos de la AAA no son significativos en el sector ambiental. Entre la mayoría de actores entrevistados, tanto funcionarios públicos como donantes, los planteamientos propuestos por Accra no son tenidos en cuenta en el diseño de políticas. En este caso el desconocimiento de la AAA es mucho más evidente que el de la DP.

### **Resultados de desarrollo a partir de la aplicación de la DP y la AAA en Colombia (Sector Desplazamiento Forzado y Asistencia Humanitaria)**

#### ***3a) Resultados de desarrollo en el sector***

##### **i. Progreso efectivo, eficiente y sostenible para alcanzar objetivos sectoriales de desarrollo**

#### *Resultados provisionales de desarrollo*

1. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR–, Colombia es el segundo país en el mundo –después de Sudán– en número de desplazados internos por causas relacionadas con actos de violencia. Según el Centro de Monitorio para el Desplazamiento Interno –IDMC– el total de desplazados internos en el mundo, por conflicto o violencia, a diciembre de 2009 era de 27,1 millones de personas, de las cuales en Colombia hay entre 3.300.000 y 4.900.000<sup>95</sup>, o lo que es lo mismo, entre el 7,2% y el

---

<sup>95</sup> Internal Displacement Monitoring Centre: Global Overview of Trends and Development in 2009. Las cifras de desplazamiento discrepan entre el Gobierno y las ONG humanitarias. Para diciembre de 2009, el Gobierno registró un total de 3.303.979 desplazados mientras que la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES– identificó 4.915.579 desplazados para el mismo periodo. Se hace claridad que la cifra que proporciona el Gobierno es basa en el registro censal que realiza AS y la cifra de CODHES surge a partir de estimativos basado en la observación y tendencias del fenómeno.

10, 8% de la población total del país. La situación de migración forzada en Colombia no sólo llama la atención por el impacto económico y social que trae consigo, sino por las condiciones de violación a los derechos humanos y de gran vulnerabilidad de las personas desplazadas.

Opinión sobre el progreso logrado:

**Moderado**

*Contribución de la ayuda al sector y efectos de la DP sobre la relación con la ayuda*

2. La problemática del desplazamiento forzado y la asistencia humanitaria –DF– hace parte de uno de los elementos centrales de atención por parte de la cooperación internacional en el país. Tanto en la primera Estrategia de Cooperación (2003-2006) como en la segunda (2007-2010) el tema ha sido abordado por donantes bilaterales, multilaterales y ONG internacionales y nacionales. Para el caso de la Estrategia de Cooperación 2007-2010, el tema de DF se encuentra contenido en el área de Gobernabilidad y Reconciliación, ello al lado de componentes como: i. Fortalecimiento del Estado social de derecho y los derechos humanos, ii. Atención integral a las víctimas de la violencia, iii. Procesos de Verdad, Justicia y Reparación y apoyo y fortalecimiento de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, iv. Programas Regionales de Desarrollo y Paz y otras iniciativas de desarrollo y paz, y v. Reintegración basada en comunidades. A esto debe agregarse que el tema explícito del desplazamiento no se atiende desde una perspectiva temática en la Estrategia 2007-2010, cosa que sí ocurría en la primera.
3. El análisis de la contribución de la cooperación internacional en el componente de DF supone un desafío particular debido a los diversos enfoques que definen su implementación. De acuerdo con lo mencionado por una agencia de cooperación humanitaria, los enfoques pueden clasificarse entre aquellos que conceptúan que la ayuda debe proporcionar una atención humanitaria directa a la población desplazada y otros que consideran que las respuestas humanitarias deben trascender la atención humanitaria de emergencia y orientar sus esfuerzos a la estabilización económica y social para lograr soluciones duraderas. El modelo planteado por la política hacia la población desplazada en Colombia supone como necesario el encadenamiento de los dos enfoques a través de programas de recuperación temprana.
4. Sobre esta base, se encuentra que las prioridades establecidas en la Estrategia de Cooperación 2007-2010 concuerdan con los objetivos que sobre el mismo tema plantea el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario para Todos”. En el capítulo de Desplazamiento Forzado, Derechos Humanos y Reconciliación, el PND contempla los programas que deben estar orientados a la ayuda de la población en situación de desplazamiento forzado. Se reconoce con ello la importancia del desplazamiento y la necesidad de implementar medidas integrales encaminadas a mejorar la atención en el momento en que ocurre una emergencia. Además de esto, se plantea la necesidad de abordar la atención durante las etapas de reubicación y adaptación social.
5. De acuerdo a los datos proporcionados por el Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo –SIAOD–, los recursos que se destinan a este sector se clasifican de acuerdo a la modalidad de la ayuda. En ese caso, los recursos destinados son de difícil cálculo debido a que

los flujos destinados se registran en diferentes áreas, temas, subtemas o población beneficiaria del sistema de información.

6. De acuerdo con el Servicio de Seguimiento Financiero (Financial Tracking Service –FTS–), que registra toda la ayuda humanitaria internacional reportada (incluyendo la que es dirigida a las ONG y al Movimiento de la Cruz Roja-Media Luna Roja, la ayuda bilateral, la ayuda en especie y las donaciones privadas), en el año 2009 el país recibió US\$57.933.814, y los cinco principales donantes fueron la Comisión de la Unión Europea (28,4%), Noruega (12%), Alemania (11%), el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia –CERF– de la ONU (9,3%) y Estados Unidos (9,1%).
7. A pesar de las dificultades de información, se reconoce que en este sector la cooperación internacional tiene una relativa influencia en la definición de las políticas y en el diseño del modelo de intervención, dada la participación de organismos internacionales en las mesas de trabajo conducentes a la formulación de las líneas de acción. En especial, se destacan los lineamientos provenientes del Marco de Atención a Población Desarraigada de la Unión Europea, de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz, de la Organización de Estados Americanos –MAPP-OEA–, de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID–, de la Organización Internacional para las Migraciones –OIM– y de la Agencia de la ONU para los Refugiados –ACNUR–.
8. Las líneas de orientación básica y los acuerdos de política con los organismos internacionales en la mayoría de los casos se definen desde las dependencias del Gobierno Central, en especial desde el MRE y AS. Además de este esquema de trabajo estratégico de orden nacional, los niveles territoriales complementan la política general de atención al fenómeno del desplazamiento interno mediante la formulación y puesta en marcha del Plan Integral Único –PIU– para la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia.
9. En el PIU se expresan las alianzas entre los sectores público, privado, comunitario, de ONG y de organismos de cooperación internacional mediante las cuales se planean y desarrollan procesos de atención para que el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada –SNAIPD– responda de manera eficiente y oportuna a las diversas demandas y necesidades de la población desplazada, de modo que se garantice el progresivo ejercicio y el Goce Efectivo de Derechos vulnerados. En opinión de expertos, algunas autoridades locales han demostrado un menor grado de compromiso en la integración de políticas hacia la población en situación de desplazamiento.
10. Las acciones de cooperación internacional son reconocidas por varios funcionarios públicos, del orden nacional y local, como recursos complementarios de valor añadido al quehacer institucional, los cuales permiten generar capacidades institucionales en las áreas de atención previstas en la política. Es de aclarar que en el tema de desplazamiento también se da una afluencia de recursos y asistencia técnica por parte de ONG internacionales. Las plataformas de las ONG, tanto internacionales como nacionales, han dado una mayor visibilidad al problema humanitario en el país.
11. En las entrevistas desarrolladas en campo, algunas organizaciones sociales coinciden en afirmar que la implementación y puesta en marcha de políticas de carácter local para la

población desplazada en muchas ocasiones es facilitada por la cooperación internacional, la cual es considerada como un factor positivo por permitir desarrollar acciones que complementan la administración pública, no solo en términos del conocimiento generado, sino también de los recursos financieros aportados para este sector.

12. De esta manera la contribución de la ayuda internacional al sector se considera positiva desde diferentes ángulos. Desde el punto de vista financiero, el papel de la cooperación ha permitido focalizar a nivel nacional y territorial recursos públicos en instituciones clave del sector. Desde el punto de vista político, la cooperación también ha permitido impulsar temáticas en el sector que de otra manera la agenda política no hubiera incluido. Este hecho da a la ayuda internacional un valor intrínseco en un sector como el del desplazamiento que tiende a generar polarizaciones entre los actores.
13. En muchos casos, la cooperación cumple su valor subsidiario de apoyo al Estado y OSC en el tema del desplazamiento mediante comunicados, respaldos políticos y programas de diferente índole. En términos de apropiación nacional es importante que los programas de desplazamiento no dependan de la iniciativa y empoderamiento que ofrece la ayuda internacional. Si lo que se persigue es que las políticas del sector mantengan una estabilidad en el mediano y el largo plazo, es necesario fortalecer el papel institucional del Gobierno Nacional y local, así como de las organizaciones de base.
14. De otra parte, hay pocos registros sobre estrategias conjuntas entre donantes y Gobierno para identificar las debilidades en la ejecución de programas y proyectos. Aunque se ve un diálogo en el sector entre donantes y Gobierno, en lo atinente al tema de los obstáculos no hay constancia de que se haya consolidado algún marco de monitoreo y seguimiento a las debilidades mencionadas ni tampoco un marco de trabajo conjunto para superarlas. Funcionarios de OSC afirman que si bien se dispone de la Plenaria Nacional Humanitaria como mecanismo de coordinación humanitaria, su capacidad de acción ha venido disminuyendo, en especial en lo relacionado con la necesidad de mejorar los enfoques de respeto a los mandatos individuales, la profundización en la perspectiva regional y la integración en el continuo humanitario.

Opinión sobre el progreso logrado:

**Moderado**

### ***3b) Impacto de la cooperación internacional en la población vulnerable***

- i. Mayor priorización de las necesidades de las personas más pobres incluyendo mujeres y niñas**

#### *Resultados provisionales de desarrollo*

15. El conjunto de la población desplazada y de víctimas de la violencia puede considerarse como población vulnerable. En el Plan Nacional de Desarrollo se ha priorizado la necesidad de brindar una atención especial a mujeres y niños, preferencialmente a viudas, mujeres cabeza de hogar y huérfanos. De acuerdo con un alto funcionario de la Comisión de Seguimiento a la

Sentencia T-025, en cumplimiento de diferentes autos de la Corte Constitucional<sup>96</sup> el Gobierno ha creado programas con especial atención a madres cabeza de hogar, hogares con hijos menores y población adulta mayor, lo que indica un reconocimiento incrementado de la pobreza extrema, la exclusión y las cuestiones de género en la política pública.

16. Sin embargo, una de las limitaciones de la política pública de atención al desplazado ha sido la obtención y el manejo de información específica que permita concluir sobre los avances reales en esta área. No se cuenta con generación y uso debidos de datos y con análisis desglosados sobre los grupos de pobres y excluidos, incluidas mujeres y niñas. Además de esto, un funcionario de alto nivel de AS destaca que aún es necesario mejorar la coordinación intersectorial en las instituciones del SNAIPD.
17. Así pues, se puede considerar que el avance en cuanto al manejo de información que permita la toma de mejores decisiones y el establecimiento de un marco estratégico mucho más adecuado para abordar políticas con orientación de género y mayor vulnerabilidad todavía no es suficiente. En cuanto al establecimiento efectivo de programas con dicha orientación se puede observar un progreso moderado toda vez que hay avances en la aplicación de la política, si bien no se puede considerar que se trate de una política sistemática e integral.
18. En una perspectiva territorial, el avance ha sido importante pero todavía es necesario mejorar. Desde el punto de vista de la información, el Formato Único Territorial –FUT–, el cual realiza una diferenciación poblacional por género, edad, etnia y condición de vulnerabilidad especial, contribuye a una mejor caracterización, monitoreo y evaluación de las políticas diseñadas para la población desplazada. También a nivel territorial ha sido importante que la casi totalidad de departamentos (a excepción de Casanare) cuenten con los Planes Integrales Únicos –PIU–, que contribuyen a articular las ofertas institucionales con los planes de desarrollo territorial. En el caso de Antioquia, una región con una alta participación de población desplazada dentro del agregado nacional, se ha venido trabajando en el tema y hoy se cuenta con una mesa departamental para la prevención y atención de las formas de violencia contra las mujeres, la cual cuenta con la participación de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, la Procuraduría, la Personería, la Secretaría de Equidad de Género para las Mujeres, la Oficina de Asesoría de Paz de Antioquia de la Gobernación de Antioquia y la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín; además, dispone de la Ordenanza Departamental 03 de 2010 que dispone la transversalización del enfoque de género en todas las Secretarías del Departamento.

Opinión sobre el progreso logrado:

**Moderado**

*Contribución de la ayuda al sector y efectos de la DP sobre la relación con la ayuda*

19. Existen proyectos en los que la cooperación internacional es determinante para establecer acciones con enfoques diferenciales, mientras otros proyectos no son explícitos en el

---

<sup>96</sup> Auto 004 de 2009, sobre indígenas en situación de desplazamiento; Auto 006 de 2009, sobre personas con discapacidad en situación de desplazamiento forzado, y Auto 251 de 2008, sobre niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado.

requerimiento de este tipo de enfoques para este sector, por lo cual es difícil generalizar la tendencia de la aportación de la cooperación en el tema.

20. En todo caso y de acuerdo con la opinión de expertos en la materia, en muchos casos es la cooperación la que ha motivado la inclusión de este tipo de actores en las políticas de desplazamiento. Debido a la dificultad para responder integralmente por parte del Estado, ha sido la ayuda internacional, a través de agencias de cooperación, ONG internacionales o instituciones del Sistema de las Naciones Unidas, la que en muchas ocasiones se ha encargado de promover servicios a sectores vulnerables. Un ejemplo específico es el que describe el Informe del Plan Internacional y la Universidad Nacional de Colombia sobre las condiciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, el cual centra su preocupación en aquellos centros educativos de la ciudad de Tumaco que no son asistidos por el gobierno local y que han terminado siendo apoyados por la cooperación internacional. Las entidades educativas apoyadas “manifiestan abiertamente que si no fuera por este apoyo, estarían en situaciones muy difíciles”<sup>97</sup>.
21. La mesa de género de cooperación internacional también viene trabajando en esta área. Desde el año 2008, y en el marco de contribución al ODM número tres, sobre equidad de género, la cooperación española, junto con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer –UNIFEM– y agenda de desarrollo, en particular del objetivo. La mesa está conformada por 12 organismos de cooperación, entre los cuales se encuentra la GTZ, la Comisión Europea, USAID, entre otros, y 13 agencias del SNU. Entre los logros de la mesa de género están la difusión de la Ley 1257/2008 “Por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias”, la realización de un Seminario Nacional de Mujeres Candidatas al Congreso y de Jornadas Territoriales Multipartidarias de Capacitaciones a Mujeres Políticas; y la publicación de un Manual de reportería política con enfoque de género, entre otros avances<sup>98</sup>. En opinión de funcionarios de Gobierno, la mesa de género no ha incluido claramente el principio de apropiación, en el sentido que en ella no se ha permitido la participación del Gobierno Nacional, ni de instancias de Estado ni de gobiernos regionales.
22. Por otro lado, las características de la población en condición de desplazamiento, donde priman mujeres, adultos mayores y niños y niñas como sujetos de los programas de atención, además de la existencia de población de comunidades indígenas y afrodescendientes, conducen a que en la práctica haya una diferenciación metodológica para la atención de esta población.
23. De manera general, la cooperación internacional y la alianza global en torno a los ODM han incidido en la política pública de género en diferentes territorios del país, lo que ha dado lugar a una mayor atención en la aplicación de enfoques diferenciales en los proyectos de desarrollo.

Opinión sobre el progreso logrado:

**Moderado**

<sup>97</sup> Plan Internacional-Universidad Nacional de Colombia, “Aproximación a las condiciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco”, 2007.

<sup>98</sup> Embajada de España en Colombia. AECID. “Informe Presidencia de la Mesa 2008 y 2009. Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia.

### ***3c) Fortalecimiento de las capacidades institucionales y capital social***

#### **i. Aumento de las capacidades institucionales en todos los niveles**

##### *Resultados provisionales de desarrollo*

24. El fortalecimiento de las capacidades institucionales ha sido uno de los elementos clave para el mayor avance en las políticas dirigidas a la población desplazada. Si bien la situación actual de desplazamiento interno aún refleja avances lentos en cuanto al Goce Efectivo de Derechos, de acuerdo a lo mencionado por el Gobierno Nacional en su informe del 1° de julio de 2010 se han hecho las transformaciones necesarias, al igual que las asignaciones presupuestarias pertinentes, para avanzar hacia un estado institucional superior que permita una mayor atención a la población desplazada.
25. De otra parte, se han iniciado procesos cada vez más permanentes de consulta con la población desplazada para conocer sus necesidades, con el objetivo de diseñar programas más adecuados. Se ha profundizado también en el trabajo con asociaciones de víctimas por medio de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR–, con el objetivo de crear redes que permitan un mejor desarrollo de las tareas del Estado.
26. En relación con el logro de una mayor capacidad para diseñar y aplicar regulaciones eficaces, se han dado avances con la supervisión de políticas y estrategias, en especial en lo concerniente a un seguimiento mucho más ordenado de los planes propuestos. Sin embargo, la falta de un sistema de información adecuado y completo lleva a que los avances todavía no sean suficientes. Con respecto a lo anterior, es importante hacer énfasis en las variables de evaluación y en la manera de medirlas, pues los indicadores de resultados en materia de Goce Efectivo de Derechos –objetivo de la política– hasta la fecha no muestran un avance claro, principalmente por la carencia de líneas base pero también, como menciona el Informe de la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, por el cambio de metodologías de medición, lo que dificulta la comparación de los resultados de avance.
27. El desarrollo de capacidades institucionales encuentra una dificultad adicional para el tratamiento de la política pública de desplazamiento: en efecto, a la fecha no se tiene claridad sobre la transferencia de recursos que realiza el Gobierno Nacional a las entidades territoriales en materia de subsidios de tierra, vivienda, generación de ingresos, ayuda humanitaria de emergencia, etc. Esta situación impide disponer de un dato confiable sobre los montos totales de inversión nacional para garantizar el Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada a nivel territorial. La falta de información con respecto a esto ha hecho que en muchos casos las entidades territoriales utilicen los fondos de manera discrecional. Como afirma un experto sobre el tema, los recursos destinados a la población desplazada a nivel territorial no parecen corresponder a criterios objetivos sino a prioridades políticas, lo que dificulta una mejor atención a la población en situación de desplazamiento.

Opinión sobre el progreso logrado:

**Moderado**

*Contribución de la ayuda al sector y efectos de la DP sobre la relación con la ayuda en el sector*

28. La cooperación internacional ha focalizado su apoyo principalmente en el fortalecimiento institucional, tanto a nivel del Gobierno como de las OSC. Dentro del área de REG los principales donantes han sido la Comisión de la Unión Europea, Alemania, España, Noruega, Países Bajos y ACNUR. De acuerdo con la respuesta de varios cooperantes, la ayuda internacional se dirige principalmente a temas relacionados con el fortalecimiento de las capacidades institucionales tanto a nivel regional como nacional debido a que el país cuenta con una institucionalidad seria y comprometida con el problema del desplazamiento.
29. Un rasgo particular de la cooperación en materia de desplazamiento ha sido su papel para facilitar espacios de diálogo y solución de controversias. En particular, la cooperación internacional ha estado interesada en que las mismas organizaciones responsables del tema del desplazamiento alcancen acuerdos en asuntos asociados al enfoque de la política y a los procedimientos e instrumentos utilizados. Un ejemplo de ello es el apoyo a la Comisión de Seguimiento en los avances del ECI. El proyecto “Proceso Nacional de Verificación de la Sentencia T-025/CODHES”, financiado por la Comisión de la Unión Europea y ejecutado por CODHES, es un ejercicio singular que mejora la discusión e introduce acciones de rendición de cuentas, en todos sus niveles, en las instituciones implicadas.
30. El convenio suscrito entre AS y ACNUR, con respecto a la creación de la Unidad Técnica Conjunta –UTec–, ha fortalecido la divulgación de la política pública para la prevención del desplazamiento interno forzado. Su activo consiste en asesorar y mantener actualizadas tanto a la población desplazada como a las entidades que hacen parte del SNAIPD en lo referido a toda la información producida en el tema.
31. El fortalecimiento institucional también se ha canalizado a través de organizaciones multilaterales de cooperación. Estas recurren a organismos como la OIM, el Banco Mundial, el PNUD o ACNUR, entre otros, para el manejo de los recursos. La Defensoría del Pueblo, la cual tiene el mandato de impulsar la efectividad, promoción, divulgación y protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el país, es un buen ejemplo del apoyo institucional y financiero que ha otorgado la ayuda internacional. De acuerdo con el ex Defensor del Pueblo Eduardo Cifuentes, varios proyectos y programas han contado con el apoyo de la cooperación. Entre los más relevantes se destaca la construcción del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría, que ha permitido identificar y advertir sobre situaciones de riesgo de derechos humanos en el país. Recientemente se identificó la necesidad de avanzar en la inclusión de la perspectiva de género en los indicadores de seguimiento para lo cual, con apoyo de UNIFEM y España, se ha establecido mecanismos como el Fondo ODM (ventana de género) para recoger experiencias institucionales frente a las violaciones de derechos humanos en este tema.
32. Lo anterior plantea la existencia de un diálogo activo entre los donantes y el Gobierno, encaminado al cumplimiento, la promoción y la creación de políticas orientadas a la ayuda de las personas en condición de desplazamiento forzado, así como a la alineación de los donantes con los objetivos de las estrategias nacionales que promueven el fortalecimiento institucional.

33. Un elemento por analizar en lo referido a la efectividad de las políticas en el tema humanitario y la financiación de la cooperación tiene que ver con las políticas de gobierno y las acciones implementadas. En particular, algunos operadores humanitarios consideran que existe una diferencia importante entre la coordinación de la ayuda cuando responde a un desastre natural y cuando se interviene en un asunto de desplazamiento causado por la situación de violencia, El papel del Gobierno y de las instituciones implicadas debe avanzar hacia un reconocimiento de la situación de desplazamiento sin que ello se vea afectado por interferencias políticas.
34. Por otra parte, todavía se percibe por las poblaciones desplazadas que el apoyo de la cooperación internacional es disperso y poco coordinado. La falta de una respuesta basada en las necesidades hace que la efectividad de la cooperación en este sector dependa no solo de la manera en que se alinean y armonizan las organizaciones humanitarias y los donantes con las políticas nacionales, sino también de la pertinencia de los enfoques utilizados.

Opinión sobre el progreso logrado:

**Moderado**

### ***3d) Profesionalización de los sistemas de la ayuda***

#### **i. Combinación de las modalidades de la ayuda para avanzar en la Estrategias Nacionales de Desarrollo.**

35. En diferentes evaluaciones<sup>99</sup> realizadas al sector humanitario en Colombia se han confirmado las dificultades operativas en que están inmersos donantes y operadores humanitarios para dar soluciones ajustadas a las necesidades de las poblaciones afectadas. Como plantea un experto de un organismo humanitario, existen dificultades de acceso humanitario en algunas zonas del país que retrasan la entrega de ayudas o que ponen en peligro a los trabajadores humanitarios haciendo cada vez más arduo lograr avances concretos mediante la cooperación que se brinda. Esta situación se considera crítica para las combinaciones de modalidades de ayuda que se realizan en este sector, pues determina la posibilidad de llevar acciones orientadas hacia la ayuda de emergencia o hacia la cooperación para la rehabilitación y el desarrollo –VARD–.
36. En virtud de la magnitud del problema varios grupos de OSC, como ONG nacionales e internacionales, la Iglesia y activistas de derechos humanos, trabajan en diferentes temáticas asociadas a las primeras fases del fenómeno del desplazamiento. Estas organizaciones han sido fundamentales para brindar un apoyo más integral a las PSD.
37. Bajo esta lógica, las modalidades de ayuda que se desarrollan en Colombia están en cada uno de los niveles de apoyo que suceden en la emergencia. De acuerdo con arreglos individuales, las organizaciones de cooperación trabajan en cada una de estas esferas de apoyo, lo que en algunas ocasiones puede ser la razón de la descoordinación en los procesos de ayuda en el sector de desplazamiento. Para el caso concreto de este sector, en Colombia trabajan organizaciones tanto del nivel público como del nivel privado, nacional y local, en las

<sup>99</sup> Ver Lari, (2007), Bonwick (2006), iMDC (2005-2009), Wong (2008), Dara (2010).

siguientes modalidades: i. Socorro (*relief*), ii. Ayuda de emergencia, iii. Ayuda humanitaria (con vinculación en rehabilitación y desarrollo) y iv. Acción humanitaria (cabildeo).

38. Las modalidades emergentes de la DP también han sido dispuestas para iniciativas de la sociedad civil. En 2009 se estableció el Fondo de Respuesta a Emergencias –FRE–, un Fondo Canasta principalmente para las ONG, bajo la supervisión del Coordinador Residente y Humanitario del Sistema de Naciones Unidas en Colombia y administrado por la Oficina de Asuntos Humanitarios –OCHA-. De acuerdo a la Oficina del Coordinador residente de las Naciones Unidas también ha tomado fuerza la modalidad de ayuda bajo el enfoque interagencial. Más allá de la simple articulación institucional, esta cooperación se basa en la generación de un modelo de gestión para intercambiar conocimientos, capacidades, procedimientos, prioridades y estilos.
39. Si se tiene presente que en este sector se presenta la mayor concentración de agencias internacionales y sociales presentes en el país, sorprende que no se cuente a la fecha con evaluaciones que revisen la importancia y eficacia relativas de las diferentes modalidades de ayuda en el sector. Hasta ahora no es clara la capacidad de absorción y gestión por parte de beneficiarios o contrapartes para definir una combinación específica de modalidades de cooperación. Es más, el Gobierno, tanto en el nivel nacional como en el local, no ha podido definir la combinación requerida de modalidades en el sector del desplazamiento. La autonomía que caracteriza a los donantes en la manera de canalizar sus flujos de cooperación impide realizar acuerdos sobre una combinación óptima de modalidades de ayuda.
40. De manera indirecta, las Estrategias de Cooperación han contribuido a que se definan temáticas de orientación para la asignación de recursos; sin embargo, esto no puede ser considerado como un acuerdo para alcanzar combinaciones ideales con respecto a las modalidades de ayuda que operan en el sector. Como se mencionó más arriba, la coordinación temática, a partir de Fondos Canasta, ha sido el avance más significativo logrado en esta materia.

Opinión sobre el progreso logrado:

**Moderado**

### **Conclusiones sobre influencia de la eficacia de la ayuda en los resultados de desarrollo**

#### **i. Efectos de la DP en el impacto de la AOD y en los resultados de desarrollo**

41. La temática del desplazamiento forzado y la asistencia humanitaria es solamente un área de trabajo de los cooperantes con respecto a la compleja situación social que enfrenta el país. Además de contribuir a aminorar la situación de desplazamiento y crisis humanitaria, la ayuda internacional trabaja con organizaciones para evitar la vinculación y utilización de niños y niñas por grupos armados, promueve programas de educación en riesgos en minas y otros artefactos de guerra, apoya la incidencia y el cabildeo para la reparación a víctimas de la violencia y la reparación de las mismas, implementa sistemas de justicia transicional, ofrece sus buenos oficios para la negociación con grupos armados ilegales, contribuye a la liberación de secuestrados, mitiga los efectos del confinamiento, realiza protección a defensores de derechos humanos, entre muchas otras actividades. Todas estas cuestiones se relacionan entre

sí, produciendo nuevas interacciones entre individuos, instituciones y políticas, lo que dificulta evaluar la contribución específica de la cooperación internacional.

42. Como se ha visto, en el sector del desplazamiento se encuentran una serie de actores de la ayuda internacional que mantienen objetivos e intereses diferentes de acuerdo con su mandato interno. La totalidad de actores, sin importar su característica particular de cooperantes, realiza una contribución definitiva en la situación de desplazamiento forzado. La DP ha servido para definir criterios mínimos de eficacia en la prestación de cada una de las modalidades de la asistencia. Un ejemplo de ello consiste en la utilización del principio de Alineación como un criterio de independencia de los donantes frente a la cooperación que canalizan a través del Gobierno Nacional. En este caso, los donantes utilizan otros actores (sociedad civil y Estado) para canalizar sus recursos otorgándole un carácter político al principio de Alineación.
43. A su vez, algunos actores, entre los que se destacan funcionarios de agencias cooperantes y plataformas de ONG, expresan que los principios de París no representan integralmente su trabajo operativo. En particular, estos actores argumentan que las actividades de asistencia de emergencia y ayuda humanitaria, con respecto a la mejor efectividad de las acciones, están principalmente determinadas por los principios éticos de humanidad, neutralidad, imparcialidad, independencia y universalidad.
44. Sin que haya una contradicción entre los principios que proponen la ayuda humanitaria y la DP, es importante dejar en evidencia que no necesariamente los principios de la DP aplican para todas las modalidades de ayuda, en particular cuando se habla de asistencia de emergencias o ayuda humanitaria. La efectividad en lo referido a este tipo de cooperación depende de elementos de un enfoque de derechos que supera en parte los postulados planteados por la DP. Este factor resulta relevante pues, como menciona una funcionaria de una ONG internacional, contribuye a explicar por qué en países en donde se da una situación de conflicto interno la aplicación de la DP puede implementarse a un ritmo más lento.
45. En efecto, por ejemplo, la coordinación de acciones frente al desplazamiento sucede más eficientemente cuando éste se debe a acciones antrópicas que cuando obedece a razones propias a la dinámica del conflicto. La dificultad de coordinación se concreta en que los cooperantes no comparten la información de diagnósticos o de fichas de proyectos, no conocen lo que otros donantes realizan y en muchas ocasiones no tienen un plan de acción claro para una crisis compleja y prolongada como la colombiana.
46. En este sentido, los efectos de la DP en la situación de desplazamiento en Colombia no se presentan de manera clara y profunda. En la ayuda humanitaria sigue haciendo falta una respuesta debidamente coordinada y eficiente. Los avances del Sistema de las Naciones Unidas aplicados en Colombia por la ACNUR y OCHA, con el enfoque de grupos (*cluster approach*), son ejercicios aislados frente a la gran presencia de cooperantes en el país.

## **ii. Contribuciones plausibles de la DP**

47. Para muchos expertos en el tema consultados, la ayuda internacional ha jugado un papel trascendental en la manera como se ha tratado el tema del desplazamiento forzado y la

asistencia humanitaria. Sin lugar a dudas, la cooperación ha tenido grandes proyectos e intervenciones que han mejorado la situación de las personas desplazadas. Sin embargo, la incapacidad para ver el problema en su completa magnitud dificulta las acciones que se realizan. En especial cuando las razones mismas que explican el fenómeno del desplazamiento no han cesado. Esta situación hace difícil apreciar las contribuciones específicas de la ayuda internacional en la consecución de objetivos superiores de desarrollo.

48. Al respecto, algunas OSC llaman la atención sobre el hecho de que la provisión de la ayuda humanitaria no se concentra en las razones que explican el fenómeno del desplazamiento. En el último informe realizado por DARA, sobre el Índice de Respuesta Humanitaria, se hace mención a que: “la cooperación que realizan los donantes se concentra en los síntomas del conflicto (minas, desplazamiento, desmovilizados) y poco en los factores que lo explican (acceso a tierras, pobreza y desigualdad).”
49. La implementación de programas de ayuda bajo esta perspectiva, aunque sea efectiva, no contribuye directamente a los objetivos de desarrollo propuestos por el país. De ahí que la manera más efectiva en que puede contribuir la cooperación a resolver el problema del desplazamiento y a lograr principios superiores de desarrollo consista en dejar de administrar y gestionar el problema, y pasar más bien a solucionar sus causas estructurales. Lo anterior resulta fundamental debido a que el sector de desplazamiento se está convirtiendo, como lo menciona un directivo de una agencia donante, en un espacio en donde los movimientos de base local y de cambio sociales se están transformando en grandes operadores de desarrollo, lo que va en un franco detrimento a dar soluciones integrales y de largo aliento en el tema.

#### **4. Resultados de desarrollo a partir de la aplicación de la DP y la AAA en Colombia (efectos de desarrollo)**

##### ***1a) Relevancia y aplicación de la DP***

###### **i. Relevancia**

1. La importancia de la DP ha estado relacionada con una mayor preocupación por los asuntos de la gestión de la cooperación internacional en Colombia. Para el caso de las instituciones del Gobierno Nacional que trabajan directamente el tema –AS y MRE– la DP ofrece un marco de principios que les permite guiar sus políticas de acción. Hoy la coordinación de la cooperación internacional no es un tema aislado que proponen estas instituciones sino un compromiso, con fuero internacional, que las empodera para exigir a los actores una mayor responsabilidad en el tema. A pesar del trabajo realizado por las instituciones encargadas aún no es claro el nivel de apropiación por parte de las entidades descentralizadas de este tipo de ejercicios de coordinación.
2. Si bien los procesos de coordinación inician en Colombia mucho antes de la adhesión a la DP, los principios consignados en la DP promovieron que todos los actores mejoraran el esfuerzo por el entendimiento de estos conceptos y que sirviesen como punto de partida sobre lo que podría ser un proceso de coordinación de la cooperación internacional. Con la DP y la AAA no sólo se actualizó el debate sobre cómo mejorar y trabajar hacia una ayuda más coordinada, sino que también se pusieron en el centro de la discusión las responsabilidades, del Estado y el Gobierno colombianos, pero también de los donantes y las OSC con respecto a la Agenda de

Eficacia de la ayuda. Lo anterior es un activo fundamental de la DP y la AAA en Colombia pues ha logrado democratizar y legitimar el debate, así como alinear una serie de preocupaciones sobre la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo.

3. Los interrogantes asociados a la pertinencia de la DP, que fueron debatidos abiertamente en el proceso de adhesión, y que se relacionaban principalmente con que la DP no era pertinente por la baja proporción de la ayuda en el país, o con que la misma estaba diseñada para países con niveles de desarrollo menores que los de Colombia, han terminado disipándose a medida que avanza el discurso de la Agenda de Eficacia. Los planteamientos de París y más recientemente la AAA han demostrado que el discurso sobre la eficacia es oportuno, urgente y además necesario para asegurar acciones más sostenibles en el campo de la cooperación.
4. Es importante resaltar que en Colombia las reflexiones, debates e iniciativas para la contextualización de la DP y la AAA no son del ámbito exclusivo de las unidades especializadas del Gobierno Nacional y del entorno institucional más inmediato a ellas, especialmente de índole gubernamental, sino que también existe un proceso de participación desde los actores presentes en el territorio local y regional, los cuales avanzan en la construcción de agendas sub-nacionales, de orden multi-actor, en las que los principios sobre la eficacia de la cooperación son incorporados a estrategias de trabajo en red, a las necesidades de adaptación institucional y a los enfoques de fortalecimiento de capacidades para la gestión de cooperación, tanto en calidad de territorios demandantes como en el rol de espacios oferentes. La información levantada en entrevistas demostró que el conocimiento de la Agenda de Eficacia es todavía bajo y se concentra principalmente en las oficinas especializadas, haciendo que la DP y la AAA cobren importancia exclusivamente para aquellos que dentro de sus funciones tienen la responsabilidad de la aplicación directa, como funcionarios públicos o donantes, de los principios allí consagrados.
5. La DP también ha sido importante para que la comunidad de cooperantes en el país realice mayores ejercicios de armonización. Las instrucciones provenientes de sus oficinas centrales orientan cada vez más el interés por que se intensifique la implementación de la DP en Colombia. Es creciente el número de casos en que organismos de cooperación han mejorado el nivel de participación sub-nacional dentro de sus estrategias país, bajo una perspectiva explícita que incorpora de entrada los principios de la DP. Un avance que requiere no sólo una sostenida voluntad política, sino también una adecuada formalización técnica y de gestión. Sin embargo, en estos espacios locales, en que se habla de eficacia, las referencias que se realizan a la DP y la AAA no son explícitas. De acuerdo con los datos ofrecidos en varias entrevistas, los espacios de coordinación generados en los ámbitos locales no necesariamente hacen referencia a los compromisos de París y de Accra.
6. Por otra parte, la DP permitió a las OSC definir de manera más clara su aporte con respecto a la Agenda de Eficacia de la cooperación. En particular, la necesidad de hacer parte del diálogo político de la cooperación hizo que sus demandas fueran parte sustantiva en la AAA. Recientemente, se definieron los ocho principios de la eficacia del desarrollo en la Primera Asamblea Mundial del Foro de la Eficacia del Desarrollo de las OSC en Estambul. Este avance es importante en las discusiones y con certeza hace parte de los efectos de la DP y, en mayor medida, de la AAA.

7. En el país, las OSC tienen diversas percepciones sobre el potencial y la incidencia de la Agenda de Eficacia a partir de los dos últimos Foros de Alto Nivel. No es lo mismo la visión existente en las ONG que la de las organizaciones de desarrollo social y empresarial, o de las entidades de cooperación académica y científica. Sin embargo, hay coincidencia en que no se trata de un potencial que deba ser visto exclusivamente en relación con los asuntos de gestión y tratamiento técnico de los procesos y procedimientos de la cooperación, sino también con la vinculación del debate de la eficacia en torno a los asuntos del desarrollo en el territorio, así como con la incidencia de la cooperación para la construcción de identidades locales y regionales en el desarrollo.
8. Desde el punto de vista sectorial, la DP y la AAA no representan un avance significativo, esto por cuanto la programación sectorial tampoco es relevante en la cooperación que recibe el país, algo relacionado ampliamente con el hecho de que el volumen sectorial y total de recursos no es significativo dentro de los presupuestos de operación para funcionamiento e inversión existentes en los niveles ministeriales y de instituciones descentralizadas del orden nacional.

## **ii. Aplicación de la DP y la AAA**

9. Los principios de la DP han sido aplicados a velocidades diferentes. En particular, se ha dado más prioridad a los principios centrales de Apropiación, Alineación y Armonización que a los principios transversales de Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad. En cuanto a la AAA, aún no tiene una significancia igual que los principios de la DP, tanto para cooperantes y Gobierno. Para el Gobierno Nacional, las recomendaciones realizadas por la AAA refuerzan cada uno de los componentes que hacen parte del Plan de Implementación de la DP, lo que ha hecho que las agendas de París y de Accra se armonicen, pero en detrimento de la segunda pues el proceso de coordinación de la ayuda sigue privilegiando el marco propuesto por los principios de la DP.
10. La diferencia de intereses también ha hecho que los actores tengan prioridades distintas en la manera como implementan la Agenda de Eficacia. El Gobierno Nacional se enmarca dentro de los postulados de la DP. Su objetivo consiste primordialmente en mejorar su liderazgo y hacer que los actores confluyan bajo su coordinación. Las OSC avanzan alternativamente hacia una agenda vista desde la AAA e insisten en la necesidad de generar el espacio habilitante en el desarrollo. En consecuencia, la comunidad de cooperantes interactúa a partir de los instrumentos que cada actor le propone, sin favorecer un diálogo tripartido en medio de la coordinación de la ayuda. Esta especie de perspectivas fragmentadas no contribuye a ver la Agenda de Eficacia desde una visión global y totalizadora.
11. Otro elemento a considerar en la aplicación de la DP y la AAA tiene que ver con las condiciones asociadas a la situación de violencia que existe en el país. De acuerdo con la opinión de directores de ONG, la puesta en marcha de los principios de la DP, pero en especial de la AAA, ha sido notoriamente más lenta que en otros países en donde no se presenta esta situación. Los compromisos con respecto a la apropiación democrática o a las alianzas público-privadas necesitan de la existencia de grados de confianza alrededor de la institucionalidad para poder funcionar. En esto, la cooperación podría desempeñar un papel más activo que

favorezca el diálogo tripartito y disminuya la polarización que a menudo se da en los espacios de diálogo.

12. De igual manera, Colombia se destaca por estrategias de cooperación internacional políticamente negociadas, con alta implicación de la agenda internacional y con avances en la articulación con los planes de desarrollo nacional. El marco de referencia de los principios de la DP y la AAA es evidente en la actuación del Sistema Nacional de Cooperación, al tiempo que avanza la reflexión y búsqueda de caminos de contextualización de dichos principios en los subsistemas regionales, aunque todavía con más precariedad que resultados evidentes, si se exceptúan los casos destacables de ciudades como Medellín, Cartagena, Bogotá y Pasto.
13. En lo que respecta a la CSS, los avances en términos de lo que plantea la AAA no son los esperados. Sin duda, ha sido el Gobierno Nacional el que ha tomado con mayor firmeza el planteamiento de los párrafos 14 y 19 de la AAA. Hasta el momento son pocas las iniciativas de los donantes (especialmente en el marco de las estrategias regionales) para integrar dentro de sus planes de acción ejercicios de CSS y cooperación triangulada.
14. Así que la contribución de la DP puede ser vista en diferentes frentes: i. Cierta aumento de capacidades en el sistema nacional y reconocimiento de necesidades de fortalecimiento en el ámbito territorial; ii. Relativa mayor movilización de las OSC en torno al debate sobre el desarrollo en el contexto de la agenda de eficacia de la ayuda, y iii. Algún progreso en la implicación de los ODM en la planeación del desarrollo nacional y regional y en el avance de las metas del país y iv. creación de un marco global para la discusión pública sobre la cooperación en la cual se hace legítima la participación y la interpelación de todos los actores públicos, privados y sociales involucrados.
15. En cuanto a las principales contradicciones o conflictos identificados en la aplicación de los principios de la DP, se destaca el mayor fortalecimiento de la institucionalidad en lo relacionado con los sistemas nacionales al que propende el principio de Alineación y su efecto o incidencia negativa con respecto al principio de Apropiación, esto al centralizar excesivamente los recursos y debilitar el rol de la sociedad civil en su relación con la cooperación internacional.

### ***1b) Resultados de la DP en cuanto a eficacia***

#### **i. Propuesta de análisis**

16. Para el caso de Colombia, cada uno de los principios que constituyen la DP se encontraban en implementación antes de 2007. Incluso, se puede afirmar que estos principios eran temáticas abordadas, con tendencias claras de ejecución, antes de la misma expedición de la DP en 2005. El principio de Apropiación tiene su origen en Colombia con el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley 152 de 1994 mediante la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Para efectos de cooperación, dicho principio avanzó significativamente cuando se construyó la primera Estrategia de Cooperación Internacional, en el año 2004.

17. La armonización de donantes también era una preocupación antes de la misma DP. La Declaración de Roma de 2003 ya había instado a los donantes a mejorar sus acciones conjuntas y con base en esto ya se planteaban acciones concretas con respecto a este principio. Una idea consistía en fortalecer el G-24 para que éste fuera una plataforma real de coordinación entre donantes, y también se hablaba de la necesidad de declarar cuáles donantes podrían utilizar un Enfoque Basado en Programas –EBP-, tal como propuso luego la misma DP.
18. En cuanto a la gestión orientada a resultados, tanto el Gobierno como los donantes y las OSC en Colombia cuestionaban el valor intrínseco de la cooperación en los resultados agregados del desarrollo debido a la dificultad de medir su impacto. La necesidad de mejorar la información y de avanzar hacia la construcción de indicadores y sistemas de medición por resultados en la cooperación ha sido reiterada por cada una de las partes. De igual manera, la necesidad de exigir cuentas y una mayor responsabilidad a los donantes ha sido un elemento de demanda importante por parte de la institucionalidad colombiana desde principios de la década de 1990.
19. Los elementos descritos anteriormente plantean que los principios que engloba la DP ya eran temas de discusión e implementación en Colombia antes de su adhesión a la misma. No son temas nuevos en la práctica de la cooperación en el país, pues de hecho han contribuido a tener una visión de socios en materia de ayuda internacional. Este avance significativo de los principios de la DP tiene dos implicaciones directas en cuanto a la revisión y evaluación de los resultados que ha traído la DP para Colombia. Por un lado, no es posible pensar en valorar la mayor efectividad de la cooperación en el país si no se consideran los avances previos a la DP. Y por otro lado, los avances o dinámicas previas han sido engranados e institucionalizados en la agenda propuesta por la DP, en donde esos avances han terminado siendo traducidos al tenor de los postulados de la Agenda de París.
20. Estas dos implicaciones permiten entender mejor por qué la contribución de la DP es tan débil en algunos actores con respecto a una mejor efectividad de la ayuda. Particularmente en las regiones se tiene la percepción de que los cambios en las discusiones sobre la Agenda de Eficacia no están relacionados con la DP, por considerar aquellos actores que los cambios venían sucediendo con antelación a la DP. De aquí la importancia de diferenciar los procesos adelantados y la influencia que generó la DP en ellos<sup>100</sup>.

## **ii. Resultados en términos de desarrollo**

21. La evidencia muestra que los resultados de la DP en términos de desarrollo son moderados en general, y dispersos a nivel sectorial. Aún resulta difícil discernir lo que corresponde al alcance de los objetivos de desarrollo y lo que corresponde al impulso de la DP. Aunque no sea concluyente, la relación de causalidad agregada no es significativa. La razón de ello está determinada principalmente por la baja dependencia de la cooperación que presenta el país. Sin embargo, la conclusión no es tan tajante si se analiza la contribución de la cooperación en términos de resultados parciales de desarrollo, en especial con los sectores examinados y con determinadas regiones del país.

---

<sup>100</sup> El debate sobre este tema está abierto. La discusión también versa sobre los escenarios posibles si Colombia no se hubiera adherido a la DP, para lo cual se considera que muy probablemente la Agenda de Eficacia en Colombia hubiera madurado hacia otros elementos, quizás más amplios y expeditos, que los contenidos en la DP.

22. En lo que se refiere al sector ambiental, se aprecia que la ayuda a través de la modalidad de enfoque sectorial realizada por los Países Bajos contribuyó ostensiblemente en el fortalecimiento institucional de entidades como el MAVDT y la Unidad de Parques Nacionales Naturales. Bajo una atribución indirecta, la cooperación contribuyó en el fortalecimiento institucional, que fue pieza fundamental para que se cumpliera la estrategia de desarrollo asociada a una mayor inclusión de territorios con importantes ecosistemas y culturas ancestrales en el sistema de áreas protegidas.
23. Sin embargo, en materia ambiental se reconoce que el país tuvo mayores avances institucionales y de articulación con la agenda internacional, especialmente en la década de los años 90, y que el sector no gozó de un fuerte impulso en materia de política pública en la primera década del siglo XXI. Esta relativa debilidad en política pública contrasta con las necesidades de atención y de orientación de recursos en un sector que gestiona una de las estructuras de megadiversidad más importantes del planeta, lo que hace que sean cuestionables los bajos resultados en materia de incidencia de la cooperación internacional, vistos de manera integral los niveles nacional y territorial.
24. A pesar de la transversalidad del tema ambiental, el cual hace parte de varias agendas intersectoriales, el liderazgo efectivo demostrado por el MAVDT y la mejor gobernabilidad del SINA permitió canalizar intereses diversos de la cooperación hacia estrategias de carácter nacional. El apoyo decidido de un cooperante (Países Bajos), sumado a aportes financieros específicos de la banca multilateral (Banco Mundial, CAF y BID), del Fondo España-PNUD para el logro de los ODM, del GEF y de recursos de donantes bilaterales como España, Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido<sup>101</sup>, pudo ser capitalizado gracias a una alineación a escala nacional.
25. En este sector el principio de Alineación permitió que las intereses de política del gobierno fueran apalancados financiera y técnicamente con las prioridades de la cooperación. Es más, en las evaluaciones realizadas al enfoque sectorial demuestran que existen incentivos especiales para llevar a cabo una modalidad de este tipo en Países de Renta Media y Alta. A pesar de que todavía hay que avanzar en marcos de seguimiento mucho más detallados, la recomendación general consiste en que una modalidad de este tipo puede profundizarse en un país como Colombia. Esto conduce a la conclusión de que el principio de Alineación no necesariamente debe rechazarse como un todo, sino que se debe observar en qué contextos resulta más útil llevarlo a cabo.
26. En cuanto al sector de desplazamiento forzado y asistencia humanitaria –DF–, los hallazgos de contribución de la DP con las estrategias de desarrollo son más generales. La concentración de actores en el sector (donantes, agencias multilaterales, ONG internacionales y nacionales, instituciones públicas, etc.) y de acciones, tanto a nivel nacional como local, muestra que sus efectos están distribuidos principalmente en la base de la cadena de valor de la política pública de DF. Es decir, se considera que la cooperación internacional primordialmente, en términos de gestión (fortalecimiento institucional a través de proyectos y programas) y no de incidencia política, complementa la política pública, no la modifica (contrario a lo que sucede en el sector

---

<sup>101</sup> Apoyos de donantes que no se canalizan a través de Fondos Canasta.

ambiental). De acá la débil contribución de la DP en los objetivos de desarrollo, pues aunque se han dado avances en la gestión de la cooperación (mayor apropiación, alineamiento temático, Fondos Canasta, responsabilidad compartida), es difícil que a partir de dicha gestión se puedan lograr cambios sustantivos en los resultados de desarrollo. Frente a esto resulta importante el planteamiento de algunas organizaciones de la sociedad civil en el sentido de que para incidir en cambios de desarrollo es necesario ir más allá de lo que propone la DP.

27. En términos de incidencia y modificación de política pública, la cooperación ha tenido un papel menor pero no menos importante. Algunos ejemplos claros de modificación en las políticas públicas son los aportes de la cooperación en la Ley de Justicia y Paz, el apoyo a la incidencia que realiza la Misión de Apoyo al Proceso de Paz -OEA/MAPP- en relación con la visibilización de riesgos hacia las víctimas, el respaldo político a los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el fortalecimiento destinado a instituciones como la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR- para poner en marcha sus respectivas instancias que las viabilizan. Cada uno de estos ejercicios han estado respaldado por un trabajo mancomunado entre Estado-sociedad civil y donantes que ha logrado incidir en la modificación de políticas públicas y para lo cual se recomienda se continúe bajo esta dinámica con el fin de encontrar efectos de cambio en niveles superiores de la política.
28. Con respecto a las modalidades de cooperación, es notorio que Colombia se ha venido capacitando en la gestión de la cooperación internacional. La búsqueda de la eficacia ha promovido la innovación en modalidades de ayuda, dado que la sola transferencia de recursos no garantiza procesos de desarrollo. Las propias entidades de la sociedad civil han conducido a crear nuevas oportunidades que terminan conduciendo a otras modalidades de cooperación.
29. Tanto el protagonismo de los actores en el territorio como el hecho de que se busquen otros beneficios de la cooperación –como la transferencia de conocimientos y tecnología– hacen que se pueda hablar de una mayor diversidad de las modalidades de ayuda. Líderes de procesos de cooperación en la región que han trabajado por más de una década en la gestión de modalidades de cooperación internacional plantean la necesidad de una agenda “positiva” de la cooperación, especialmente dirigida a la integración de oportunidades por la vía de la articulación de programas que repercutan en transformaciones productivas, mejoramiento e innovaciones tecnológicas, fortalecimiento institucional y cultural, articulación con sectores de responsabilidad social empresarial y fortalecimiento de la investigación aplicada para el desarrollo rural, ambiental y biotecnológico del país.
30. La evaluación encuentra así mismo que continuar el análisis de la cooperación en términos nacionales no facilita la apreciación de su contribución al desarrollo del país. Teniendo presentes las grandes diferencias de desarrollo que se dan entre regiones, se concluye que la cooperación en zonas empobrecidas o en temáticas críticas de acción puede producir más acciones multiplicadoras que si se asigna en el presupuesto nacional. Tener clara esta diferenciación permite distinguir entre la manera como se debe analizar la contribución de la cooperación y las áreas temáticas y geográficas en donde se debe implementar.

31. Por otro lado, uno de los efectos que se evidencian en Colombia es la tendencia centralizadora de la política de cooperación internacional, en buena parte justificada por la propia DP. En este sentido, la planeación de la política, no de su gestión, se ha concentrado en las Estrategias de Cooperación Internacional.
32. No todos los donantes están canalizando la ayuda, o al menos no toda, a través del Gobierno Nacional. Al parecer, esto obedece hasta cierto punto al esfuerzo por contrarrestar la tendencia centralizadora que se ha dado en el país y a la situación de violencia en el país. Existe la percepción entre las OSC y algunos donantes de que la mediación del Gobierno y AS en los procesos de ayuda está viciada por intereses políticos. Ello revela la existencia de desconfianzas y de percepción de corrupción y falta de transparencia en los procesos asociados a la ayuda e impulsados desde el Gobierno. A la luz de lo que antecede, se requiere trabajar en aspectos que trascienden lo puramente procedimental, pues la adhesión a la DP no constituye una garantía *per se* para los donantes en términos de una mayor eficacia de la ayuda.

### **iii. Resultados en términos de gestión**

#### ***Apropiación***

33. El avance más representativo en la Agenda de París se ha dado en lo atinente al principio de Apropiación. Las encuestas de seguimiento a la implementación de la DP y la información levantada confirman este aserto. Hoy existe un diálogo más abierto entre donantes, Gobierno y OSC, en el cual se consultan los enfoques y estrategias para abordar las necesidades de las comunidades beneficiarias. En muchos de los casos estas demandas están ancladas a programas nacionales, a planes de desarrollo departamental, municipal o incluso local, lo que facilita una mayor apropiación local. También hay una identificación de temáticas prioritarias para la cooperación internacional, que se ha logrado mediante procesos consultivos extensos y un diálogo permanente entre donantes, sociedad civil y Gobierno. Sin embargo, estos avances se han dado principalmente antes de la adhesión a la DP. Los avances de gestión que ha implementado la DP, en el campo de la alineación, no son representativos con respecto a las dinámicas que ya se venían dando con anterioridad a la adhesión.
34. A lo anterior hay que sumar que los avances en cuanto a los acuerdos planteados en la AAA, en particular sobre la ampliación y democratización del concepto de apropiación, son poco sistemáticos. Algunos avances en este tema se pueden concretar con los apoyos realizados por Canadá, Países Bajos y UNICEF hacia algunas OSC, sin embargo hasta la fecha no hay claridad sobre la manera de medir el nivel de apropiación y liderazgo ejercido por estas organizaciones, pues el diálogo y las consultas favorecen todavía una participación sin apropiación democrática. Si bien el concepto de apropiación democrática fue uno de los puntos principales que incorporó la AAA, las rutas de avance operativo todavía no han madurado, ni en el Gobierno ni entre los donantes y las OSC. Se recalca que tanto la DP como la AAA abordan y miden únicamente la apropiación en términos de la existencia de marcos, sin tener presente la verificación de su implementación y funcionamiento.
35. La apropiación también debe favorecer una mayor coordinación de los actores públicos, de igual y diferente nivel, en la ejecución de programas y proyectos de cooperación. En este

sentido, la vinculación de otros actores –como el sector privado y académico, las instancias legislativas sub-nacionales, las entidades e instituciones que ejercen acciones de responsabilidad social empresarial, entre otros– debe aportar a los procesos de ejecución de la cooperación, especialmente en una dimensión programática con un enfoque de fortalecimiento de capacidades de trabajo sinérgico y con una mayor coordinación e implicación con otras fuentes de cooperación, que valoren la apropiación democrática y local como un proceso de construcción de oportunidades locales en la gestión del desarrollo.

36. Así como la coordinación de actores internacionales y nacionales es fundamental, igualmente es necesario avanzar en la transversalización de enfoques y perspectivas de la agenda de desarrollo a escala de programas y proyectos. Esto debería ser imperativo para todos los agentes implicados en la gestión y ejecución dentro de la cadena de cooperación.
37. En correspondencia con la anterior recomendación, es plausible estrechar en la cadena de cooperación el vínculo entre actores decisores e instancias ejecutoras, de tal modo que haya una mayor aplicación de los principios de la Agenda de Eficacia en los diferentes ámbitos del ciclo de la cooperación.
38. La apropiación también significa la ampliación de los espacios de los deberes, en términos de una mayor participación de recursos por parte de las entidades nacionales y locales en las iniciativas de desarrollo. La ayuda internacional debe ser percibida cada vez más como un recurso complementario, no como una fuente primordial para las acciones de desarrollo. Un escenario de mayor coordinación y de múltiples actores, con el principio de Eficacia debidamente contextualizado, puede generar una mayor proporción de acciones de cooperación positivas en términos de costo-efectividad.

### ***Alineación***

39. La implementación del principio de Alineación se encuentra sometida a debate. La mayor crítica al respecto consiste en que la teoría que difunde la DP en términos de alineación no es apropiada para el caso de Colombia, ello sobre la base de que la alineación a los sistemas nacionales deja por fuera a actores con alta capacidad de gestión, particularmente a OSC, que cuentan con experiencia y competencias temáticas en el nivel local. La alineación instrumentalizada exclusivamente a través del Gobierno Nacional puede reducir los márgenes de maniobra para actores de este tipo y producir una inconsistencia con el principio de Apropiación Democrática propuesto en la AAA. En este sentido es necesario que tanto la Gobierno, como donantes y OSC canalicen una alineación articulada por política pública con el fin de evitar posibles inconsistencias en la aplicación del principio.
40. El compromiso de Alineación también es cuestionado debido a la baja participación de la ayuda internacional con respecto al PIB del país. Los recursos que provienen de fuentes internacionales no son un incentivo suficiente para realizar cambios en los sistemas nacionales. Este elemento pone en consideración si la ayuda internacional, en un país como Colombia, puede ser considerada como un inductor suficiente para generar cambios institucionales. Los argumentos anteriores son validados también por la evidencia: en la actualidad, el principio de

Alineación es el compromiso en que menores avances se han logrado, en parte porque se implementa de manera diferente a la propuesta por la misma DP.

41. El potencial de una alineación que supere el simple vínculo entre entidades cooperantes y prioridades de los sistemas nacionales puede ser aprovechado en la medida en que programas y proyectos puedan estar articulados por otras acciones de desarrollo previstas en los presupuestos de ejecución e inversión de organismos públicos y privados. En los contextos territoriales, la alineación no solo implica un mayor diálogo con las prioridades y otros programas y proyectos de desarrollo, sino también, de manera especial, un mayor conocimiento de las capacidades, intereses y aportes de los actores y comunidades de base que hacen parte del entorno social en el que las iniciativas de cooperación deben actuar.
42. Así las cosas, la controversia con respecto al principio de Alineación no está referida a su eliminación, sino al hecho de que en un país democrático coexisten diferentes legitimidades a la hora de instaurar relaciones de cooperación, legitimidades que no se circunscriben al Gobierno Nacional. Como plantea un alto funcionario de una ONG de desarrollo, “otros gobiernos (municipales y departamentales) y OSC pueden tener agendas de cooperación, no necesariamente coincidentes con el nivel nacional, y tienen derecho a presentarse como sujetos de cooperación y alineación”.

### *Armonización*

43. Los procesos de armonización son demasiado dispersos para el grado de apropiación que existe en Colombia. Los avances en términos de simplificación de procedimientos, así como la reducción en misiones y la implementación de una división del trabajo más decidida, han sido exiguos con referencia a los mecanismos existentes en el país, como son la Estrategia de Cooperación o los espacios de diálogo político. La identificación de ventajas comparativas en el marco de Enfoques Basados en Programas –EBP– y ejercicios de complementariedad nacional y sectorial para el trabajo entre donantes aún es muy débil.
44. En la misma línea se ha dado muy poca importancia a la necesidad de socializar diagnósticos entre donantes y con instituciones nacionales. La baja coordinación entre donantes también ha propiciado la existencia de enfoques diferentes, algunas veces sin la inclusión del enfoque por derechos, lo que alimenta la duplicidad de funciones y el aumento en los costos de transacción.
45. Al margen de estas consideraciones, la mayor intensificación de la DP en el país ha traído ejercicios de coordinación temática entre donantes e instituciones nacionales bajo el liderazgo de AS. Este elemento ha facilitado que la demanda de cooperación institucional de Colombia se organice mejor y responda más eficazmente a las necesidades. Dicho ejercicio ha sido particularmente claro en el sector de DF. Sin embargo, es importante verificar que estos ejercicios de mayor armonización no terminen socavando procesos de apropiación local que aún se encuentren en construcción.
46. Con base en este último punto, algunos actores locales consideran que existe un efecto contradictorio entre el principio de Apropiación Democrática y el de Armonización cuando se implementan proyectos de Fondos Globales Verticales. En particular, estos fondos, que se

caracterizan por contar con una gran capacidad de gestión, canalizan sus recursos a través de entidades nacionales o agencias multilaterales, minando con ello la horizontalidad democrática existente y requerida en lo local.

47. En cuanto a mejorar la aplicación del principio de Armonización, se debe tener presente un mejor entendimiento de las razones del para qué de la cooperación en Colombia. En función de ello es posible saber cómo y hacia dónde orientar las ventajas de los donantes. De igual manera, la ausencia de claridad en los resultados de desarrollo de la cooperación internacional hace débil la capacidad de Colombia para alinear los recursos de los donantes de manera estratégica. Hoy todavía se considera que los esfuerzos de las instituciones que gestionan la cooperación se dirigen principalmente hacia los procedimientos operativos, no hacia las ventajas comparativas.
48. En el ámbito local, es necesario que exista una mayor visibilidad y un amplio diálogo político y técnico de entidades cooperantes con socios locales. Otro asunto que entra en el terreno de los deberes tiene que ver con que las autoridades y entidades locales deben promover la integración con otras iniciativas y fuentes de cooperación, enriqueciendo de esta manera la armonización y la apropiación desde el liderazgo de los socios locales, con el fin de generar desde el Sur una mayor complementariedad entre cooperantes.
49. Un asunto significativo se refiere al hecho de que se produzcan evidencias constatables en la manera como los cooperantes aumentan y mejoran el traslado de responsabilidades a los socios de los programas y proyectos de cooperación. Esta mayor delegación supone contrarrestar la ineficiencia en los costes de transacción y es una prueba del impacto que pueden tener los procesos de fortalecimiento de capacidades de los socios, especialmente en Países de Renta Media.
50. Por otro lado, la armonización debería fomentar un mayor conocimiento mutuo respecto de sus intereses por parte de los actores locales e internacionales. Esto tiene que ver no sólo con el grado de conocimiento que los actores internacionales tienen acerca de las prioridades y estrategias identificadas desde el Sur, sino también con un mayor análisis de pertinencia por parte de los actores locales frente a las iniciativas promovidas por los actores internacionales en el marco de sus objetivos de cooperación.

### ***Gestión orientada a resultados***

51. Por el momento, el vínculo entre los sistemas nacionales de evaluación y los objetivos de política de cooperación es bajo. Las evaluaciones de desempeño sobre efectividad de la ayuda, en lo referente a análisis a micro-escala (proyectos), meso-escala (programas) y macro-escala (sectores), son pocas<sup>102</sup>. No se conocen ejercicios que evalúen los complementos entre distintos programas de cooperación y procesos que sistematicen buenas prácticas en la gestión por resultados.

---

<sup>102</sup> Algunas evaluaciones realizadas en este marco son las llevadas a cabo por Canadá, España y Suecia frente al informe de la OCDE en Septiembre 2008 (derechos humanos y conflicto), evaluaciones periódicas que se hacen por parte de donantes similares a multilaterales (MOPAN) o la reciente evaluación conjunta Suecia-Canadá a UNICEF.

52. La comunidad donante no ha realizado presión suficiente para que la agenda de cooperación sea más consistente con los sistemas de evaluación nacional, a la vez que los cooperantes no hacen públicas las evaluaciones de desempeño y de resultado de las misiones o programas implementados.
53. De la misma manera, no se aprecian ejercicios sistemáticos de evaluación por parte de las OSC. En este caso se evidencian dificultades culturales y organizacionales con respecto a la justificación de implementar una gestión por resultados. Aunque existen avances dispersos, aún en una escala territorial, la cultura de la evaluación es baja, especialmente si se trata del uso de la evaluación de impacto como factor de modernización de la gestión y elemento clave en la cooperación sectorial y programática.
54. La gestión por resultados no solo debe mejorar los vínculos entre la programación de los recursos y las acciones desarrolladas, pues existe así mismo la exigencia de mejorar los resultados desde la inclusión de modelos de gestión del conocimiento en la conducción de programas y proyectos, máxime si se quiere que los temas, enfoques y acciones derivados de la agenda internacional de desarrollo puedan propiciar análisis, procedimientos y la obtención de logros, como parte de las tareas de eficacia de la ayuda. Para ello es igualmente valiosa una perspectiva en la que la sistematización de programas y proyectos fortalezca la gestión de información y del conocimiento.
55. Visto de esta manera, la evaluación de la cooperación internacional no puede realizarse desde los referentes actuales de seguimiento de políticas públicas, como SINERGIA y SIGOB, debido a que estos no cuentan con los incentivos adecuados para llevar a cabo las evaluaciones de impacto de la ayuda. Se debe procurar realizar evaluaciones de este tipo desde las mismas intervenciones que realizan las organizaciones locales y de base. Una apuesta para ello consiste en delegar a las OSC la puesta en marcha de metodologías de evaluación de impacto, respaldadas por los donantes y monitoreadas por el Gobierno Nacional. Este tipo de sinergias puede contribuir a evaluar más eficazmente el impacto de la cooperación internacional en Colombia.

### ***Mutua Responsabilidad***

56. La rendición de cuentas es un elemento fundamental para obtener mejores resultados. Hasta ahora se ha hecho un esfuerzo por parte del Gobierno en mejorar su responsabilidad en relación con el principio de Mutua Responsabilidad. Los informes de gestión, el Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo –SIAOD– y los encuentros del Sistema Nacional de Cooperación Internacional son ventanas de información que ha puesto en marcha el Gobierno para mejorar la gobernabilidad del sistema de cooperación y, con ello, el uso de los recursos. Un tema que aún no presenta avances es el relacionado con la participación del Congreso de la República en las cuestiones de cooperación internacional, en especial en lo atinente a la cooperación Sur-Sur, en donde podría existir un interés político y nacional.
57. El avance relacionado con la rendición de cuentas y el suministro de información transparente y completa, en tiempo oportuno, por parte de los donantes todavía no es satisfactorio. Hasta

ahora se aprecia como progreso en el compromiso el suministro de información, sin embargo la disponibilidad de la misma no es suficiente. No se registran avances importantes en relación con la capacidad para analizarla y utilizarla eficientemente en evaluaciones sobre el diálogo de políticas y la toma de decisiones, tanto de los donantes como del Gobierno y las OSC. Frente a estos hechos, también es necesario que las entidades de gobierno mejoren los pedidos de información a los donantes, además de fortalecer su capacidad para sistematizar la información que recopilan de la comunidad de cooperantes.

58. La mutua responsabilidad se basa en el principio de Exigibilidad, el cual consiste en que las partes acuerdan *exigir* responsabilidades sobre el cumplimiento de acuerdos. En el caso de Colombia, aún persiste el problema de la asimetría en este aspecto, pues es mayor la disposición del país a rendir cuentas a la comunidad de donantes que la inversa. Esto sucede principalmente porque no existen mecanismos formales de exigibilidad, de evaluación de desempeño para donantes, por la internalización de los costos de la ayuda no eficaz y por la manera como se implementan modalidades programáticas como el EBP en donde las responsabilidades por los resultados no necesariamente son iguales.
59. Aunque los avances en materia de rendición de cuentas, desde el punto de vista de los gobiernos Nacional, regionales y locales son evidentes, incluso con respecto a las prácticas de transparencia promovidas desde las OSC, vale la pena fortalecer prácticas como las auditorías externas, la utilización de indicadores cualitativos y cuantitativos y el uso de sistemas de información con alto valor agregado en la información disponible y accesible.
60. El marco de incentivos para que se dé una mejor calidad en la cooperación que proporcionan los donantes es inexistente. Por el momento sólo se aplican los incentivos relacionados con las apreciaciones y comentarios que se hacen entre colegas o la evaluación de pares que realiza la OCDE.
61. Finalmente, la mutua responsabilidad significa al menos dos asuntos: en primer lugar, que las entidades socias deben modificar de manera estratégica sus capacidades e intervenciones en el desarrollo y procurar una mayor relación horizontal técnica y política; en segundo lugar, que los cooperantes deben propiciar una ampliación de las oportunidades en los procesos de cooperación hacia una red de resultados en materia de desarrollos productivos, científicos, culturales y sociales, especialmente cuando la interlocución busca primero un impacto de mediano y largo plazo, sobre la base de aprendizajes e intercambios de mutuo beneficio.