

## El Laboratorio de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Colombia. Estudio de caso

The laboratory of international cooperation for development in Colombia.  
Case study

Jenny Camelo<sup>1</sup> y Juan David Mambuscay Burbano<sup>2</sup>

**Copyright:** © 2019 Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

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

**Tipo de artículo:** Resultado de Investigación

**Recibido:** diciembre de 2018

**Revisado:** abril de 2019

**Aceptado:** abril de 2019

### Autores

<sup>1</sup> Politóloga de *L'Università degli studi di Torino*, Turín, Italia. Especialización en Ciencias Internacionales y Diplomáticas del IUSE di Torino. Magíster en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos *L'Università degli studi di Torino*, Turín, Italia. Directora del programa de ciencia política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá.

Correo electrónico: [Cjp.dprcpolitic@usbog.edu.co](mailto:Cjp.dprcpolitic@usbog.edu.co)

y [astrid.camelozamudio@gmail.com](mailto:astrid.camelozamudio@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3599-4282>

<sup>2</sup> Estudiante de octavo semestre, perteneciente al semillero de investigación en Política Exterior, Cooperación Internacional y Relaciones Internacionales P.E.C.I.R.I., del Programa de Gobierno y Relaciones Internacionales, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura, Cali, Colombia.

Correo electrónico: [mambuscayjd@gmail.com](mailto:mambuscayjd@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1866-7244>

### Cómo citar:

Camelo, J. y Mambuscay, J. (2019). El laboratorio de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Colombia. Estudio de caso. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 6(1). 5-26  
DOI:10.21500/23825014.3945



### Resumen

Después de sesenta años de incursión de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Colombia su constitución como herramienta trascendental de política exterior no se pone en duda. Dicha consolidación se ha visto proveída de avances a nivel jurídico y administrativo además de cambios frecuentes en su razón de ser acordes a la presidencia de turno. Utilizando la metodología de estudio de caso del Banco Interamericano de Desarrollo se busca establecer el panorama al que hoy se enfrenta la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia como entidad gestora, además de sus fortalezas y debilidades. Para ello, en un primer momento se examinan los avances y cambios en materia a través del tiempo y luego así determinar los desafíos que persisten en la actualidad; ambas dimensiones arrojan serias dificultades que instan el repensar de cómo se gestiona la Cooperación en el país.

**Palabras Clave:** Cooperación Internacional al Desarrollo, Política Exterior, Estudio de Caso, Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia.

### Abstract

After sixty years of incursion of the International Development Cooperation in Colombia, its constitution as a transcendental tool of foreign policy is not in doubt. This consolidation has been provided with legal and administrative advances, as well as frequent changes in its *raison d'être* according to the current presidency. Using the case study methodology of the Inter-American Development Bank, the aim is to establish the scenario facing the Presidential Cooperation Agency of Colombia as a management entity, as well as its strengths and weaknesses. To do this, at a first moment the advances and changes in matter are examined over time and then to determine the challenges that persist in the present; Both dimensions give rise to serious difficulties that call for rethinking how the Cooperation is managed in the country.

**Keywords:** International Development Cooperation, Foreign Policy, Case Study, Presidential Cooperation Agency of Colombia.

## I. Introducción

Si bien es cierto que el acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y ser catalogado como un país de renta media alta es un avance enorme, Colombia aún sigue presentando grandes problemas en términos de igualdad; ejemplo de ello se evidencia en el informe: “*Radiografía de la Desigualdad*” donde se expone que el 1% de la población colombiana ocupa el 81% de la tierra, mientras el otro 99% tan solo el 19% restante de la tierra (OXFAM, 2017). En apoyo a esta situación, el escalafón de Competitividad Regional para el año 2017 realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) evidencia los grandes contrastes a nivel territorial del país (Ramírez y De Aguas, 2017); en conjunto, ambos factores son considerados determinantes para que Colombia persista como el mayor beneficiario de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la región.

Firmado el Acuerdo de Paz de La Habana y, con esto, comprometidas las partes a cumplir lo pactado, Colombia se ha apalancado a través de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) para tratar de encontrar una financiación en conjunto de diversas iniciativas que, apuntando a la construcción de Paz, se han venido gestando en el territorio nacional. Ante ello, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) como ente encargado de CID en el país juega un rol trascendental, más aun cuando ésta afirma que diferentes países y organismos internacionales apoyarán a lo largo de cinco años proyectos e iniciativas para favorecer el desarrollo destinando US\$ 52.248.302 millones aprox (APC-Colombia, 2017).

En lo que concierne a este estudio, detenerse bajo una mirada crítica sobre cómo ha funcionado esta entidad, las variaciones por las cuales se ha visto antecedida y su

composición, goza de máxima validez en tanto es desde ellas que se ha identificado parte de los principales motivos de incertidumbre e inconvenientes. Afirmado esto, el lector sabrá no habrá de encontrar en mayor medida un panorama basado en cifras y/o montos entrantes al país a través de CID, en cambio a ello y sin restarle importancia a lo anterior, se apunta a la construcción de un diagnóstico sustentado en la criticidad que la materia amerita.

A razón de esto, el acápite de hallazgos contendrá una revisión del marco jurídico de la CID en Colombia desde 1958, los cambios administrativos a los que se ha expuesto y las transformaciones conceptuales que tal herramienta ha tenido en el tiempo. Del mismo modo, se analizarán las diferencias y problemas actuales que está enfrentando APC-Colombia apoyados en las notas de terreno y entrevistas efectuadas con los enlaces de esta institución, la Delegación de la Unión Europea en Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Federación Nacional de Municipios de Colombia.

En consonancia, las consideraciones brindadas por las diferentes entidades nacionales e internacionales señalan lo mismo: un variopinto de falencias y necesidades a las que se enfrentan tanto la CID así como APC-Colombia. Así pues, el presente estudio de caso deja entrever cómo la CID ha sido tomada como una herramienta dispuesta ante la cosmovisión de distintas administraciones, politizada y con pocos elementos sostenibles en el tiempo.

## II. Metodología

Para el presente estudio de caso se hará uso de la metodología brindada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su documento “Pautas para la elaboración de estudios de caso” (BID, 2011). Este define seis momentos sobre los cuales debe guiarse su diseño: Antecedentes, Propósito, Preguntas de reflexión, Unidad de análisis, Métodos

e Instrumentos de recolección de información y Métodos para analizar e interpretar la información.

### A. Antecedentes:

Según Henao (1991) la Cooperación Internacional al Desarrollo en Colombia, formalmente, tiene sus inicios en 1961 con la *Alianza para el Progreso*, pero materialmente tiene sus inicios hasta 1967 en el marco de la implementación de tal iniciativa. Dicha prefiguración se mantendrá por un largo periodo hasta que, en la década de 1990, empieza a tener un viraje que obliga a su reestructuración y configuración cada vez más extensa y compleja siendo así, cincuenta años después, una de las herramientas más importantes para el futuro del país; tal connotación se ve expuesta a razón de los esfuerzos emprendidos por la entidad rectora en conjugar a todos los actores que han manifestado su intención de participar en el posconflicto y alinearlos con los programas de gobierno, a nivel nacional y local.

En dicho alineamiento, el impacto de la CID en el país se ve afectado por una serie de acciones gubernamentales que impiden desarrollar a cabalidad la labor de APC-Colombia; de ello, como consecuencia del estudio de la misma, se desprenden una serie de inquietudes sobre sus alcances, debido a sus limitantes producto tanto de condiciones intrínsecas como extrínsecas.

Como **propósito** se tiene elaborar un diagnóstico bajo una mirada crítica que logre abarcar la Política de CID de Colombia como **unidad de análisis** teniendo en cuenta, en consonancia, **interrogantes** esenciales tales como ¿Cuál es el estado actual de la CID desde la institución central encargada de su gestión?.

Si la elaboración misma del diagnóstico es **el principal objetivo** de este estudio de caso, la evaluación en un primer momento del contexto en que se encuentra sumergida la CID del país abarcando elementos

normativos, organizacionales y políticos de la misma, es una forma de lograrlo.

Dando continuidad, los métodos e instrumentos de recolección de información son inicialmente dados por tres objetos de estudio: inicialmente, la evolución de la CID de Colombia, seguidamente el análisis del marco normativo específico sobre CID de Colombia y por último la revisión del marco institucional de la CID de Colombia.

En primer lugar, la recolección de la información procede con el establecimiento de las características y los límites de la cooperación internacional al desarrollo de Colombia en la página oficial de la APC-Colombia. A continuación se realizan entrevistas abiertas con: La coordinación de cooperación Bilateral y AOD de la Dirección de cooperación internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia así como con los enlaces de dirección de Demanda, oferta de cooperación sur-sur y la coordinación para América Latina y el Caribe de la Dirección de Oferta de la APC-Colombia. A su vez se accede con la Oficial de prensa, política e información de la Delegación de la Unión Europea en Colombia, y por último con la Gestora de gobernabilidad democrática local y de gestión del conocimiento de la Federación Colombiana de Municipios.

Para ampliar los resultados, se hará uso de notas de terreno, diario de viaje, documentos oficiales y acceso a las diferentes bases de datos tales como CICLOPE de la APC-Colombia, el Sistema de Información de Cooperación Europa en Colombia (SICEC e EUINFOCENTER) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Usando métodos cualitativos para comprender las perspectivas de los actores directamente involucrados se recurre a: documentos emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), leyes, normas, reglamentos y decretos emitidos desde 1958 hasta la fecha relacionados

con CID. De igual manera se tienen en cuenta los informes de la OCDE, de USAID y de la Unión Europea.

Por último, la información será analizada a la luz de 1. Compilación de las diferentes leyes que conforman el estatuto jurídico de la CID en Colombia, 2. Determinación de las principales acciones ejecutadas por las diferentes administraciones en materia de CID, de ahí 3. Construcción de una línea de tiempo sobre la evolución de CID en el país reflejando sus distintas concepciones y su marco jurídico para finalizar en una 4. Evaluación de la construcción de la Política de CID en Colombia.

### III. Presentación de los hallazgos. Transformaciones jurídicas y concepción de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Colombia

En el ámbito académico, a nivel nacional e internacional es consabido que Colombia carece de institucionalidad (Yunis, 2003); (Urrego, 2005); (García, 2009). Tal situación incide en todas y cada una de las decisiones políticas y acciones que se implementen en su interior; frente a ello, la CID Colombiana no será la excepción. Dicha carencia no significa que se deba pasar por alto, al contrario, debe ser destacada en tanto que, el Estado colombiano, en aras de internacionalizar el conflicto, ha recurrido al sistema internacional en búsqueda de apoyo para enfrentar y sortear algunas dificultades tales como la reducción de los índices de desigualdad y pobreza.

Para el caso colombiano, comprender cómo ha sido la evolución de la cooperación internacional al desarrollo en el país se puede hacer a través de una variada gama de literatura que nos ofrecen autores como Henao (1991), Guáqueta (1995), Jaramillo (1997), Katz (2006), Ramírez (2005), Tassara (2013), Grasa (2014), Camelo (2015) y donde se han establecido elementos que permiten

hacer un análisis y diagnóstico de la CID de manera general y que, igualmente, ofrecen una serie de reflexiones e inquietudes sobre el futuro de la misma.

Entender el busilis de la CID en Colombia implica iniciar estudiando su marco jurídico con el documento de referencia dado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social): *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia* (Acción Social, 2007) de él se pueden inferir las manifestaciones de su mutación y lo que comporta de manera directa para comprender sus avances y limitaciones. Es importante señalar que, en dicho documento, se inicia atribuyendo la entrada en vigor de la CID en Colombia solamente desde la creación de la División Especial de Cooperación Técnica (DECTI) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el año de 1989 aun cuando Ramírez (2005) y Tassara (2013) atribuyen su inicio, aunque incipientemente, en el año de 1958 bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo.

Según Tokatlian (2000) esta permanecerá opacada, de una u otra forma, por las demás administraciones por un periodo de casi treinta años. Sin desconocer los cambios de paradigma de política exterior, pasando de *respice polum* a *respice similla* durante la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, los gobiernos de Guillermo León Valencia (1962-1966), Misael Pastrana Borrero (1970-1974) Alfonso López Michelsen (1974-1978), Julio César Turbay Ayala (1978-1982) y Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), se enfocaron en los problemas internos del país y, tratando de buscar opciones para sortear el conflicto interno, desatendieron señales puntuales sobre la importancia de la CID en el marco extranjero (Tokatlian, 2000).

**Conceptualización y Marco jurídico de la Cooperación internacional en Colombia. 1958-2018**

1. Ley 19 de 1958		Concepción Técnica			Concepción Política		Concepción Politizada	
		2. Decreto 2410 de 1989	3. Decreto 2126 de 1992 4. Directiva Presidencial N.º 03 de 1994	5. Decreto 1347 de 1995 6. CONPES 2768 de 1995 7. Ley 318 de 1996 8. Decreto 2807 de 1997 9. Ley 368 de 1997 10. CONPES 2968 de 1997	11. Ley 489 de 1998 12. Decreto 1320 de 1999 13. Decreto 1295 del 2000	14. Decreto 1540 del 2003 15. Decreto 1942 del 2003 16. Decreto 2467 del 2005	17. Decreto 4152 del 2011 18. Acuerdo 4 de 2012 19. Conpes 380 de 2015	
1958-1962	1962-1986	1986-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2010	2010-2018	
Alberto Lleras Camargo	Guillermo León Valencia Carlos Lleras Restrepo Miguel Pastrana Borrero Alfonso López Michelsen Julio César Turbay Ayala Belisario Betancur Cuartas	Virgilio Barco Vargas	César Gaviria Trujillo	Ernesto Samper Pizano	Andrés Pastrana Arango	Álvaro Uribe Vélez	Juan Manuel Santos Calderón	

\*Elaboración propia - Basado en el Anexo 1: leyes y decretos reglamentarios de la cooperación internacional en Colombia

Gráfico 1: Conceptualización y Marco Jurídico de la Cooperación Internacional en Colombia. 1958-2018

Todo esto debe ser enmarcado y comprendido en términos de la intermística<sup>1</sup> del país en concordancia a cómo lo interno afecta lo internacional; su desconocimiento incidió determinadamente en la proyección de la agenda de política exterior emanada por cada gobierno de turno. En consecuencia, la construcción de una agenda de CID, con una multiplicidad de actores, quedó supeditada como política propia de cada administración cuatrienal y no como política de Estado sostenible en el tiempo.

Ahora bien, después de seis periodos presidenciales, durante la administración de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) se evidencia un giro y una reconsideración de la CID como elemento rector de la política exterior del país en donde partiendo de las necesidades del país y su intermística se empieza a construir una naciente agenda; ésta comenzará a perfilar las prioridades

<sup>1</sup> El término “intermístico”, acuñado por Bayless Manning (1977), es una palabra compuesta que describe aquellos asuntos que son “profunda e inseparablemente tanto internacionales como domésticos”.

de Colombia y una de ellas será la “guerra al narcotráfico” a través del desarrollo del Programa Especial de Cooperación (PEC).

En este sentido, Barco presentó el PEC de 1774 millones de dólares cuyo propósito era fortalecer al Estado y lograr el apoyo de sus homónimos en la lucha antidrogas. Así pues, “Colombia aportaba el 33,2% (590 millones de dólares) y la comunidad internacional se le pedía el 66,8% (1.184 millones de dólares)” (Tokatlian, 2001). Según Tokatlian (2001), esto se tradujo en un bloqueo marítimo de Estados Unidos, y brindó 1.100 millones en ayuda antidroga, particularmente hacia la Policía y solamente Argentina se unió en esfuerzos entregando dos aviones.

Por su parte Ramírez (2005) expresa que Colombia no era considerado un país en desarrollo avanzado y además existía cierta ausencia de unas prioridades claras por parte del Gobierno, por lo que, en términos de CID, se determinó que el origen y alcance de la CID radicaba en las grandes ramas: multilateral, bilateral y no gubernamental. Se estableció, entonces, que el 4% de la CID



fuese destinado al pago de la deuda externa, el 12% correspondía al pago de intereses y comisiones incluso teniendo tasas de crecimiento del PIB y del ingreso per cápita negativas. En concordancia, se halla que estos recursos provenían de los gobiernos (59%), los organismos multilaterales (24%) y las ONG's (9%); de acuerdo a esto, serían las ONG's quienes colocarían mayor énfasis *“en la educación, vivienda y salud en busca de equidad y mejoramiento social, mientras que los gobiernos lo hacían en el desarrollo rural, la planificación y la gestión pública”* (Ramírez, 2005, p.309).

Durante la presidencia de Gaviria (1990-1994) se dio continuidad a la aplicación del PEC; éste lo sometió nuevamente a consideración de la comunidad internacional como estrategia para la captación de nuevos recursos externos. Así, inicialmente, comprendió un total de 112 proyectos cuyo monto total de cooperación solicitada ascendía a US\$ 1 184.9 millones. Como resultado de dicho programa, durante el periodo señalado se recibieron recursos de las fuentes bilaterales por US\$234 millones (DECTI y DNP, 1994).

Para 1995, solamente 33 de los 112 proyectos (29%) habían sido terminados o se hallaban en proceso, otros 17 (15%) estaban en estudio y 62 de estos proyectos (el 56%) no habían superado la etapa de formulación o habían sido descartados. De estos últimos, 42 pertenecían al ámbito del comercio de la industria; pero también había 15 de sustitución de Cultivos, desarrollo rural y justicia (Thoumi, 2002, p. 410). Según Thoumi (2002) es probable que una de las razones para explicar los recortes del PEC haya sido la inclusión de proyectos que no eran sustentables.

Es en ese momento cuando se evidencia la ausencia de coordinación entre las diferentes instituciones que lideraban o gestionaban la CID del país, dado que el abanico de dependencias era tan basto y de natu-

raleza jurídica tan variada, comportaba visiones y acciones diametralmente opuestas entre las instituciones rectoras y ejecutoras de la misma, sin tener unas competencias claras y actuando de manera simultánea, incurriendo en lentitud en los procesos.

Buscando darle solución a tales inconvenientes, es durante este periodo presidencial que se gestó la primera acción puntual y específica para organizar y alinear las diferentes instituciones y acciones de CID bajo el CONPES titulado: *Política Nacional de Cooperación Internacional*; en él se propone:

- 1) establecer una clara delimitación de las funciones de las instancias que coordinan la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable;
- 2) fortalecer la División Especial de Cooperación Internacional del Departamento Nacional de Planeación, con el fin de que pueda realizar a cabalidad las labores de coordinación que le han sido encomendadas y pueda colaborar con los sectores en la definición de los programas de cooperación sectorial y en los proyectos específicos que se presenten a consideración de los donantes;
- 3) Fortalecer la cooperación técnica entre países en desarrollo que ofrece y recibe el país, acorde con los lineamientos de política internacional establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores;
- 4) Constituir el Consejo Nacional de Cooperación Internacional, instancia encargada de velar por la coordinación de la cooperación internacional que reciba y otorgue el país (DNP, 1995:2).

De esta manera se logra un avance contundente en la materia, puesto que en el documento del CONPES N° 2849 de 1995 conocido como el “salto social” de la presidencia de Samper (1994 – 1998) se da reconocimiento, jerarquización e importancia a la CID dedicando un capítulo exclusivo a la competitividad para la internacionaliza-

ción y otro a la agenda internacional, siendo estos los capítulos VI y X respectivamente (DNP, 1995).

Durante la presidencia de Samper, desde una concepción *técnica* (Ramírez, 2005, p.319) de la CID, se dará un fortalecimiento institucional y administrativo para la CID con su centralización a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la creación del Consejo Nacional de Cooperación Internacional, de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), del Fondo Financiero de Organismos Internacionales (FOFI) y del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI), hasta la creación de un marco jurídico propio.

Por su parte, en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se da un cambio de concepción de la CID, pasando ésta a ser *política* (Ramírez, 2005, p.319); evidenciándose cuando realiza de nuevo un llamado a la comunidad internacional y, siguiendo el PEC, envía una solicitud de ayuda más contundente. Bajo este mismo hilo de ideas, el principal estandarte en materia de cooperación internacional ondeado fue el denominado “Plan Colombia”, al menos, en su primera versión. En virtud de ello, Camelo (2015), establece que dicho plan se logra configurar como una iniciativa apuntando al desarrollo del país a partir de acciones tales como el financiamiento de proyectos sociales y la rehabilitación de zonas afectadas por la violencia y la presencia de cultivos de uso ilícito.

Con la llegada de Álvaro Uribe en el 2002, se transforma una vez más la CID concibiéndola no desde un enfoque político sino *politizándola* al convertirla en un elemento bandera de su gestión. Así, mezclando elementos burocráticos, técnicos y políticos, y desconociendo completamente su naturaleza, se dieron cambios drásticos como el cambio de la ACCI saliendo del DNP, pasando al MRE y, por último, al Departamento Administrativo de la Presiden-

cia de la República (DAPRE); todo esto, en cuestión de cinco años, brinda en máxima un cambio de paradigma durante tal administración.

No obstante, es importante señalar que durante el primer periodo presidencial de Uribe (2002-2006) se dieron dos acciones puntuales y específicas que permiten evaluar la incidencia y repercusión que tiene el cambio de arquetipo dado a la Cooperación Internacional al Desarrollo. Por un lado, se internacionalizaron los problemas a través de un proceso diplomático que consistió en difundir en los más altos niveles de debate público el Plan Nacional de Desarrollo buscando socios que apoyaran las políticas allí plasmadas y de esta forma se involucraron a las embajadas, agencias de cooperación y entidades públicas para avalar y apoyar la primera *Estrategia de Cooperación Internacional 2004-2006* (Camelo, 2015, p.107) convirtiendo esta estrategia en el primer documento oficial en la historia de Colombia que emanaba un lineamiento específico y puntual en esta área.

Por el otro lado, durante su segundo mandato (2006-2010), con la promulgación en el año 2005 del documento *Visión Colombia II Centenario: 2019*, sería la primera vez que se presentaba una propuesta ambiciosa para una visión del futuro del país para los siguientes catorce años, mirada a convertirse en una Política de Estado y no de gobierno (DNP, 2005) y bajo dichos parámetros, sería emanada la *II estrategia de Cooperación del País 2007-2010* (APC-Colombia, 2007).

Siguiendo los lineamientos dejados por Uribe, durante la primera administración Santos (2010-2014), es emanada la *III estrategia de CID* (APC-Colombia, 2013) pero para el segundo periodo de Santos (2014-2018) se reestructura de nuevo reduciendo la agenda desligándose de las anteriores estrategias, y, ante la eventual firma del Acuerdo de Paz, se decide proclamar un

documento con los nuevos lineamientos en materia de CID para el país, llamada *Hoja de Ruta 2015-2018* (APC-Colombia, 2015). Esta desvinculación, como lo visto hasta el momento, no está exenta de politización alguna. Así, la CID da un vuelco para respaldar lo acordado en La Habana, coyuntura esencial en la administración Santos I y II, y cuyo esquema de acción, ahora trazado por una “Hoja de Ruta” y ya no “Estrategia” encuentra una asignación de prioridades de cumplimiento al largo plazo y no restringidas a un periodo presidencial bajo la suposición de que son estos puntos y no otros los pertinentes para sentar una cartera de ayuda internacional con miras a la construcción de paz en el país.

A casi un año de haber iniciado el periodo presidencial de Iván Duque, la situación sobre cómo se orienta el actuar de la APC-Colombia derivado plenamente de aspiraciones políticas, parece no cambiar; esto resulta entonces en el aumento de su maleabilidad. Lo anterior encuentra respaldo sí es revisado el documento “Portafolio de Servicios APC 2019” (APC-Colombia, 2019) el cual establece que, en la actualidad, el marco de acción de la Agencia es la “Agenda 2030, la Política Exterior, el Plan Nacional de Desarrollo: “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022” (APC-Colombia, 2019: 8). En consonancia a ello, la revisión del vigente PND sólo arroja cuatro apariciones respecto a esta entidad: Menciona sus funciones de manera manifiesta apegadas a lineamientos presidenciales, PND, ODS y lineamientos de política exterior subsumidas, a su vez, en un marco de acción exterior de Colombia hacia el mundo basado en la gobernanza global, las Relaciones Internacionales y la defensa de la Paz, Seguridad y Democracia (DNP, 2019). Vemos con esto, rápidamente, un actuar dirigido por propuestas discursivas y políticas.

No bien estos cambios de cosmovisión administrativa, manifestados ya sea en Es-

trategias de CID u Hojas de Ruta, generan entorpecimientos al proceso, errores basados en la falta de transparencia, la no continuidad de proyectos o base de datos y la ausencia de una armonía entre instituciones de menor nivel territorial relacionadas con la CID postulan una continua amenaza a cómo se gestiona la CID en el país.

De las principales falencias se encuentra que, creada APC-Colombia en el año 2012, el trabajo realizado por su entidad antecesora, la ACCI, es completamente invisibilizado, especialmente aquellos soportes que daban cuentas de sus logros, alcances, cuantías, balances, programas y acciones, entre otros.

A manera de mención, actualmente se cuenta con el *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional* (ACCI, 2004), el *Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional* (Acción Social, 2006), y el *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional de Fuentes NO oficiales* (Acción Social, 2007), sorpresa es que no funjan como documentos cardinales, guías o antecedentes históricos para la actual entidad encargada. Es de resaltar el hecho de que, a pesar de una reedición de tales documentos emprendida por APC-Colombia desde el 2012, su rastreo sólo sea posible en páginas externas; tal es el caso del Manual sobre Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional disponible en el Sistema Nacional de Voluntariado de Colombia.

Dicha desaparición de registros, producto de la política aplicada por el DAPRE, más allá de levantar miradas positivas o negativas supone una inconmensurable pérdida de información atrayendo consigo sospecha sobre la gestión. Entre otra de las pérdidas, el denominado Mapa de Cooperación, creado en el año 2004 con el apoyo financiero de la UE y la gestión de Acción Social (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2010) le valió al país un reconocimiento interna-



cional en tanto que varios países del hemisferio sur lo habían acogido e implementado para ser presentado ante las Altas autoridades de Cooperación de los países americanos “se conoció que el mapa ya está siendo replicado por Uruguay, y, Acción Social ha recibido solicitudes por parte de Paraguay, El Salvador y República Dominicana para implementar el sistema de información colombiano...” (Ministerio de Educación Nacional, 2009)”.

En suma, lo hasta aquí mencionado, no únicamente va en detrimento de la transparencia sino que, al tiempo, socava acciones valiosas en su momento para el país y cuya remembranza haría las veces de lecciones aprendidas sobre la construcción de política de CID en distintos niveles territoriales.

Álvaro Uribe Vélez		Juan Manuel Santos Calderón	
Estrategia I (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC)) 2004-2006	Estrategia II (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC)) 2007-2010	Estrategia III (Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC)) 2012-2014	Hoja de Ruta (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC)) 2015-2018
<b>Objetivos Estratégicos</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>Asistencia Humanitaria y Desplazamiento</li> <li>Desarrollo Productivo y Alternativo</li> <li>Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los DDHH</li> <li>Implementación Programas Regionales de Desarrollo y Paz</li> <li>Reincorporación a la Civilidad</li> <li>Recuperación de Bosques</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de Nuevas Fuentes y Modalidades</li> <li>Fortalecimiento de la Capacidad Regional en la Gestión de la CI</li> <li>Fortalecimiento de la Oferta de CT</li> <li>Mejor Coordinación, alineación y armonización de la CI</li> <li>Orientación Temática: ODM, Lucha Contra las Drogas, Protección del Medio Ambiente, Reconciliación y Gobernabilidad.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Coherencia de la Cooperación Multilateral</li> <li>Eficacia de la CID</li> <li>Impulso de la C. Descentralizada para la Convergencia Regional</li> <li>Posicionar la CSS y Triangular</li> <li>Promoción del Desarrollo Fronterizo</li> <li>Prosperidad Democrática</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Conservación y Sostenibilidad Ambiental</li> <li>Construcción de Paz</li> <li>Desarrollo Rural Sostenible</li> </ol>
<b>OFERTA</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cooperación Técnica en información</li> <li>✓ Sistema de Información Georreferenciado sistematizada</li> <li>✓ Coordinación Interinstitucional en materia de propuestas de cooperación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cooperación Técnica multitemática.</li> <li>✓ Presencia en América Latina y el Caribe según Prioridades de Política Exterior.</li> <li>✓ Realización de Programas al Desarrollo de otros Países.</li> <li>✓ Servicios Sociales y metodologías de intervención</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ambiente y Desarrollo Sostenible.</li> <li>✓ Cooperación Técnica en Seguridad.</li> <li>✓ Cultura, Deporte y Educación.</li> <li>✓ Fomento al Desarrollo Productivo.</li> <li>✓ Gestión Pública y Buen Gobierno.</li> <li>✓ Promoción y Protección Social</li> <li>✓ Reconciliación: Atención Integral a las Víctimas, Reintegración y Memoria Histórica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Compartir Conocimiento de Alto Valor a través de la CSS y Triangular. Know-How</li> <li>✓ Generar Beneficios Tangibles para el Desarrollo de Socios</li> <li>✓ Cooperación Técnica y Científica con Regiones como Asia del Este, Eurasia y África.</li> <li>✓ Comisiones Educativas y Deportivas.</li> <li>✓ Potencializar intercambio de Aprendizajes</li> </ul>
<b>DEMANDA</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Acciones Humanitarias</li> <li>✓ Fomento de los DDHH</li> <li>✓ Fortalecimiento de la seguridad y el bienestar ciudadano</li> <li>✓ Responsabilidad Compartida en la Construcción de la Democracia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Acompañamiento en la política social para el cumplimiento de ODM.</li> <li>✓ Responsabilidad Compartida en la Lucha contra las Drogas.</li> <li>✓ Fortalecimiento Institucional, Construcción de paz, Promoción de los DDHH y Aplicación de DDHH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Crecimiento Económico con Equidad y Competitividad.</li> <li>✓ Derechos Humanos y Atención a las Víctimas.</li> <li>✓ Gestión Integral de Riesgo y Restablecimiento Sostenible de Comunidades Afectadas por Desastres Naturales.</li> <li>✓ Gobernabilidad.</li> <li>✓ Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Democrática</li> <li>✓ Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Comisiones de Vecindad</li> <li>✓ Comisiones Mixtas de Cooperación</li> <li>✓ Fondo Sostenible para Colombia</li> <li>✓ Generación de Alternativas productivas</li> <li>✓ Proyectos Bilaterales de Construcción de Paz</li> <li>✓ Recaudación de Recursos Internacionales no-Reembolsables para el Posconflicto</li> </ul>

Gráfico 2: Estrategias de Cooperación Internacional al Desarrollo de Colombia (2004-2018)

Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos de APC-Colombia (2006) (2007) (2013) (2015)

#### IV. El laboratorio de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Colombia y sus fases de experimentación

Como primer experimento encontrado sobre los problemas que enfrenta la CID en el país, la cuestión organizacional sometida a una transformación constante expuesta a través de una concepción altamente variable, pasando de un enfoque técnico hasta uno meramente politizado, debilita las razones teleológicas por las cuales se concibe la CID.

Un segundo resultado experimental está circunscrito a las limitaciones en el accionar de la APC-Colombia en tanto entidad subsumida administrativamente en los direccionamientos de la Presidencia de la República, en cabeza del DAPRE y condicionada por la verificación del MRE y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las principales consecuencias de esto se manifiestan en que, en tan sólo cinco años (del 2013 al 2017) su dirección haya cambiado tres veces; esto, al repercutir en su gestión,

crean vacíos institucionales que afectan los procesos de la misma entidad a nivel coordinativo y de esfuerzos.

En tercer lugar, la desaparición de la plataforma que contenía el Mapa de Cooperación realizado por ACCI y la implementación del sistema CICLOPE, al tiempo que genera pérdidas de información, tampoco cuenta con resultados para ciertos periodos de tiempo. De allí entonces que, su repercusión en términos de transparencia, sea uno de los principales motivos para la realización de este diagnóstico; con base a esto, sin una fuente sólida de información, la cuantificación de la AOD y su impacto resultan casi que imposibles.

Tal desorganización deriva en un cuarto experimento que apunta a una falta de armonía y herramientas necesarias, a nivel municipal y departamental, para hacer frente a los proyectos de CID que tienen allí lugar; el no registro correcto así como el desconocimiento de muchas actividades desarrolladas generan enormes brechas comunicacionales. Prueba de ello está al interrogar a los diferentes enlaces de la APC-Colombia y cuestionarlos sobre cuáles eran los mecanismos de verificación y monitoreo de

los diferentes proyectos realizados a nivel descentralizado; su respuesta fue negativa frente a la disponibilidad de personal o presupuesto para ejecutar dicha labor y, con viniendo además, en que el empalme de la información entre las diferentes instancias resultaba una misión titánica.

Simultáneamente, dicha falta de coordinación es corroborada a partir de la entrevista realizada a la Delegación de la UE en Colombia. En la verificación de la base de datos del SICEC, su estado desactualizado encuentra sustento en una obviedad sobre el sistema de registro y la escasa coordinación entre APC-Colombia y la delegación de la UE.

En quinto lugar, a distancia de trece años de publicado el informe por el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI): *Análisis de la cooperación técnica internacional no reembolsable* (CEPEI, 2004) donde se establecen los diez obstáculos de la CID en el país y compararlos con la actualidad, se puede evidenciar cómo problemas de mejoría e implementación de una política sólida de CID persisten teniendo como punto de inicio una institucionalidad precaria (ver tabla 1).

Tabla 1  
*Obstáculos de la Cooperación Internacional de Colombia 2004-2018*

OBSTÁCULOS	Superado	Subsiste
I. Contar con la información necesaria para estimar la magnitud, los resultados e impactos de la cooperación que recibe Colombia.		X
II. Articular los programas de cooperación a los lineamientos de política exterior y a las prioridades de la planeación sectorial del desarrollo.		X
III. Coordinar la red de oficinas de cooperación internacional del sector público y de las organizaciones no públicas para evitar la dispersión de esfuerzos y el envío de señales equivocadas a los donantes.		X
IV. Mejorar los mecanismos de seguimiento y monitoreo existentes para medir los impactos de la cooperación oficial en el desarrollo de Colombia.		X
V. Establecer canales de comunicación fluida entre el gobierno nacional, las Ong's y los gobiernos regionales o locales, incorporando incentivos para que se involucren de manera más activa en los procesos de retroalimentación, seguimiento y evaluación.		X
VI. Establecer el valor agregado de la cooperación y generar retroalimentación de los aprendizajes de los proyectos realizados.	Parcialmente	
VII. Contar con alternativas de administración de los proyectos de cooperación que faciliten al Estado y a las organizaciones no públicas el manejo y control de los recursos.	✓	
VIII. Aprovechar mejor las misiones diplomáticas de Colombia como canales de gestión de la cooperación.	✓	
IX. Establecer procedimientos y mecanismos que faciliten la incorporación de los recursos de cooperación al Presupuesto General de la Nación así como su ejecución.	✓	
X. Desarrollar el potencial de Colombia para ofrecer bienes y servicios que contribuyan al crecimiento económico y a la generación de ingresos, bajo esquemas de cooperación.	✓	

Fuente: Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI, 2004:5)

Un sexto experimento a tener en cuenta, surge al observar el *Mapeo Actualizado de Donantes presentes en Colombia – Junio 2015* (Agencia Española de Cooperación (AECID) 2015). Al socializar las impresiones que se obtienen de este mapa con los diferentes enlaces de la APC-Colombia, éstos corroboran que desafortunadamente las Agencias de CID de los diferentes Estados se encuentran concentradas en algunos departamentos del país, manifestando no querer trabajar en otras localidades por cuestiones de “seguridad”.

Al comparar con los resultados del informe de la CEPAL: “*Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia 2017*” (Ramírez y De aguas, 2017) podemos observar que las regiones que mayor CID reciben, son las que mayores índices de desarrollo tienen, pero al mismo tiempo muestra que, aunque somos catalogados como un país de media renta alta (Banco Mundial, 2018), tenemos aún enormes brechas que superar en términos de pobreza, desigualdad, ge-

nero, productividad e innovación, infraestructura, salud y educación situación que, como ha sido expuesta, permite la solidificación de Colombia como país receptor de ayuda internacional.

Una vez entrevistados con la responsable de la CID al interior de la Federación Colombiana de Municipios se halla que en el año 2017, de las 32 ciudades capitales, solamente 16 de ellas en su estructura organizacional contenían una oficina de CID, dejando entrever un panorama al cuanto oscuro si tenemos en cuenta que si esto es a un nivel más macro, al proyectarlo a nivel micro, de los 1101 municipios inscritos en la Federación no hay registros de cuantos municipios tienen dicha oficina, extendiéndose dicho problema en el momento mismo en que APC-Colombia recurre a la Federación esperando poder obtener de manera actualizada información, pues también carecen de ella.

Al cotejar ambos mapas podemos deducir que no existe una relación entre capaci-

dad institucional y cantidad de proyectos en ejecución. Desde aquí, el contexto de violencia y marginalidad sigue generando efectos colaterales en torno a la acción de una entidad rectora en la materia y la persistencia de una posición rezagada frente a una centralidad administrativa. Respaldados en procesos de intervención de AOD, la búsqueda de crear mejores condiciones de habitabilidad partiendo de una disminución de brechas socioeconómicas se ha convertido en un input a tener en cuenta para la consolidación de la CID a nivel territorial.

Para que esto suceda, los mismos Departamentos deberían formular objetivos a largo plazo, diseñar instrumentos y mecanismos a través de diferentes políticas públicas sectoriales que permitan reconocer y potencializar sus condiciones económicas, sociales, culturales y territoriales, y, al mismo tiempo, configurar un perfil donde la AOD sea un medio para poder valorizar las áreas más rezagadas y desfavorecidas. Esto implica que desde el gobierno central se debe hacer una campaña para que, desde los distintos entes territoriales, se dimensione, comprenda y configure su propia oficina de cooperación internacional con su propia agenda.

A pesar de que APC-Colombia desarrolla la función de incorporar a los Departamentos diferentes proyectos, su margen de acción se ve reducido cuando no cuenta con enlaces que puedan impulsar dichos procesos desde los diferentes puntos de la geografía nacional. Respecto a la invitación a los gobiernos locales a reorganizarse y formular políticas públicas en esta área encontramos autores tales como [Olaya y Vélez \(2009\)](#); [Cutiérrez \(2009\)](#); [Grandas \(2010\)](#) y [Cutiérrez \(2011\)](#).

## V. Conclusiones

Desde una postura crítica, el presente estudio de caso evidencia cómo la CID en

Colombia se convierte en un laboratorio, permeado por la cosmovisión administrativa según el mandato de turno a través del cual este mismo intenta hacerse con las herramientas, insumos, instrumentos y todo aquello necesario para avalar su gestión.

Con lo anterior, se asume la CID como objeto de experimentación servido a las diferentes administraciones, la coyuntura que de estas emerge y sus principales actores, los cuales, en calidad de investigadores, someten a tan importante herramienta a un proceso continuo de “ensayo-error” logrando así su fragilidad teleológica y todo lo que de ahí desprenda. Así entonces, la asignación de prioridades que traen la ruta para la gestión de CID en Colombia, al carecer de una visión de continuidad y persistencia en el tiempo dada su volatilidad anexa a cambios administrativos, sólo logran aumentar la incertidumbre teleológica que aquí se ha apostado reflejar.

Por lo tanto, la etapa de experimentación de este laboratorio, desafortunadamente, empieza a evidenciar resultados producto de los fracasos en la armonización de la inexistente política de CID; de estos aprender y construir una Política Exterior consistente y coherente, que se sirva de la CID como elemento primordial para intervenir en aquellas zonas del país con mayores brechas y asimismo engranar todas las instancias y actores presentes.

El reto más grande que tiene la CID y APC-Colombia, según coincidieron los diferentes enlaces, consiste en efectuar un reposicionamiento de APC-Colombia bajo el MRE y en un redimensionamiento de los alcances de la CID para que ésta vaya ligada estrechamente en línea inicial con la política exterior y en segunda instancia con el plan nacional de desarrollo de la próxima administración, buscando promover estrategias multipropósito que produzcan respaldo simultáneo desde múltiples actores y en las diferentes instancias para obtener

un mayor patrocinio de organismos e instituciones internacionales, dándoles mayor solidez.

No obstante a ello, ambos caminos parecen develarse como insumos altamente politizados, es sobre estos mismos a partir de los cuales una administración restringe resultados y, así mismo, como se ha venido mostrando, direcciona el hacer de la entidad encargada de CID; de mayor sensatez sería, en un primer momento, realizar la identificación de los principales problemas que atañen al país a través de una participación en conjunto tanto de “los jefes” del laboratorio así como de los demás miembros que existen en el; en segundo lugar, convertir esto anterior en acciones priorizadas y sostenibles en el tiempo y desligadas de

cualquier índole política o insumo de campaña.

De este redimensionamiento de APC-Colombia depende que se lidere un proceso efectivo para la creación y apertura de otras oficinas departamentales y, desde ellas, lograr una articulación para un trabajo mancomunado buscando mayor AOD en aquellos departamentos que tienen mayores brechas. Es perentorio la reconstrucción de una nueva agenda de CID, que propenda hacia el paradigma de la *smart governance* (Criado, 2016); (Noveck, 2015) y, así mismo, proyecte al país con una agenda de CID coherente, reconociendo las fortalezas que tenemos para compartir y las debilidades en donde necesitamos ayuda para mejorar.

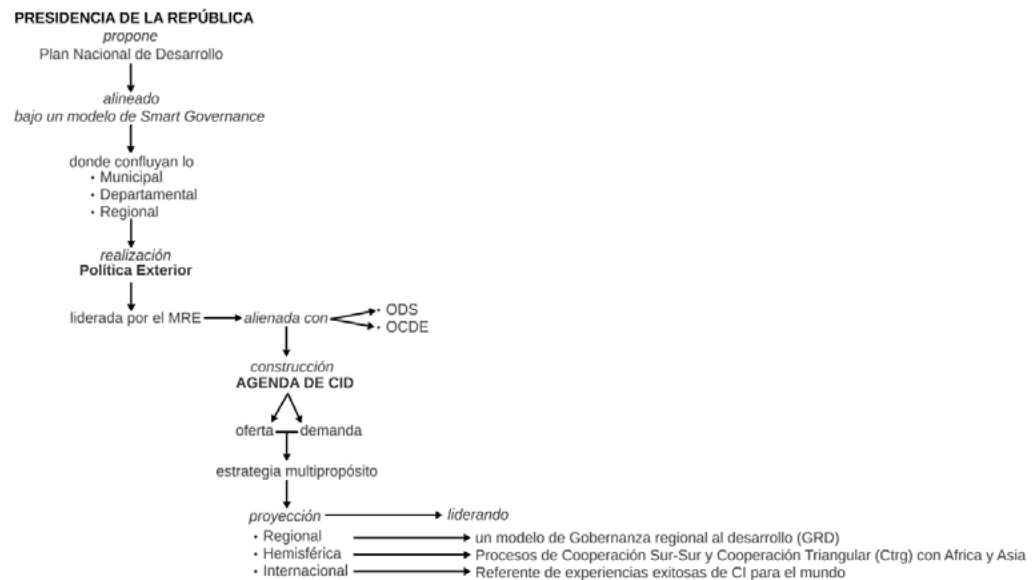


Gráfico 3: Estructuración de la nueva política de cooperación internacional de Colombia

Fuente: Elaboración propia

Logrado esto, un tercer y cuarto lugar postulados estarían entonces dirigidos a la consumación de entidades que hagan las veces, en diferentes niveles territoriales, de gestionar y armonizar las acciones de CID que allí estén teniendo forma, solo así se podrá hablar en un mismo sentido evitando cualquier índole de duplicidad de es-

fuerzos, falta de información o registro, entre otros problemas de armonía.

De cara a una nueva cosmovisión presidencial, de acuerdo a lo descubierto y, según la manera en cómo se ha manifestado, es de esperar que los nuevos pasos dirimidos por APC-Colombia ya no apunten al Acuerdo de Paz como eje transversal de apuesta



sino, más bien, a una consolidación de Colombia en la región bajo el estandarte de lucha y prevención contra el delito además del afianzamiento de nuevas relaciones y la contención de antiguas en torno a la existencia de valores comunes.

Más allá de la nueva reasignación de esfuerzos que esto significa, debe apostarse sobre dos puntos y en dos niveles. Un primer punto dirigido a la construcción de una Política Exterior donde la CID sea una herramienta coherente y este liderada de manera correcta y consoné con su naturaleza; un segundo, que permita el engranaje de lo local, departamental y nacional en un mismo programa de Cooperación.

En un primer nivel, debe ser coherente en términos de oferta y demanda, identificando plenamente las capacidades y falencias, dado que desde allí se procederá a la construcción del segundo eslabón, consistente en la creación de una agenda de CID multinivel (regional, hemisférica, internacional), que se proyecte bajo un modelo de Gobernanza Regional de Desarrollo (GRD) (Palestini, 2017) liderando iniciativas de cooperación en aquellas áreas, donde como consecuencia del conflicto armado, hemos ganado experiencia, y de igual manera, los demás Estados, puedan brindarnos apoyo y soporte en aquellas áreas donde tenemos mayores falencias.

## Referencias

- Acción Social. (2007). *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*. Bogotá: Imprenta nacional de Colombia. Recuperado de [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos\\_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalsuregimenjuridicoencolombia.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalsuregimenjuridicoencolombia.pdf)
- Acción Social. (Junio de 2007). *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional a las Fuentes no Oficiales*. Recuperado de [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/340\\_171.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/340_171.pdf)
- Agencia colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). (2004). *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*. Recuperado el 10 de Abril de 2018, de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/acciz004.pdf>
- Agencia Española de Cooperación (AECID). (2015). *Anexo 9. Mapeo Actualizado con los principales donantes presentes en Colombia*. Recuperado de AECID <http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=4420>
- Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC). (2013). *III Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*. Recuperado de <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/11768es.pdf>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC). (2006). *Estrategia de Cooperación Internacional 2002-2006*. Bogotá. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=635>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC). (2007). *II Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010*. Recuperado de [http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/marco-internacional-de-la-cooperacion/4991\\_080310\\_estrategia\\_coop\\_intern\\_2007\\_2010.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/marco-internacional-de-la-cooperacion/4991_080310_estrategia_coop_intern_2007_2010.pdf)
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC). (2015). *Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018*. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/pagina/hoja-de-ruta>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia). (7 de Marzo de 2012). Por el cual se adopta el reglamento del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional- FOCAL. *Acuerdo 04*.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia). (2019). *Portafolio de Servicios APC-Colombia 2019*. Bogotá. Recuperado de [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos\\_usuario/publicaciones/portafolio-servicios-apc-2019.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/portafolio-servicios-apc-2019.pdf)
- Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). (2006). *Manual de formulación de proyectos de cooperación*. Recuperado de [http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/como-acceder-a-recursos-de-cooperacion/4794\\_100210\\_manual\\_formulacion\\_proyt\\_coop\\_marco\\_logico.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/como-acceder-a-recursos-de-cooperacion/4794_100210_manual_formulacion_proyt_coop_marco_logico.pdf)
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). (2007). *La Cooperación Internacional y su régimen jurídico en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos\\_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalsuregimenjuridicoencolombia.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalsuregimenjuridicoencolombia.pdf)
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). (2007). *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional a las fuentes no Oficiales*. Recuperado de <http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=25328&name=Manual2.pdf&prefijo=file>

- Agencial Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia). (11 de Noviembre de 2015). Por el cual se modifica el acuerdo no.07 de junio 8 de 2012, por el cual se expide el reglamento del comité de coordinación interinstitucional de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. *Acuerdo 002*.
- Agencial Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia). (18 de Enero de 2017). *Nuevas Contribuciones para la implementación de la paz en Colombia*. Recuperado de APC-Colombia <https://www.apccolombia.gov.co/noticia/nuevas-contribuciones-para-la-implementacion-de-la-paz-en-colombia>
- Banco Mundial. (2018). *Los datos relativos a Colombia Ingreso mediano alto*. Recuperado de Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/?locations=CO-XT>
- BID. (2011). *Pautas para la elaboracion de estudios de caso*. IADB. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6434/Pautas%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20Estudios%20de%20Caso.pdf>
- Camelo, J. (2015). Retos en la construcción de la nueva agenda de cooperación de Colombia en el post-2015. *Perspectivas en Inteligencia*, 99-113.
- Centro de Pensamiento Estrategico Internacional (CEPEI). (2004). *Centro de Pensamiento Estrategico Internacional*. Recuperado de <http://cepei.org/gobernanzas/la-cooperacion-internacional-en-colombia-2/>
- Congreso de la República de Colombia. (25 de Noviembre de 1958). Sobre reforma administrativa. LEY 19. Recuperado el 3 de Marzo de 2018, de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1575113>
- Congreso de la República de Colombia. (20 de Septiembre de 1996). Por la cual se establecen mecaismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales. LEY 318. Recuperado el 11 de Febrero de 2018, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0318\\_1996.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0318_1996.html)
- Congreso de la República de Colombia. (5 de Mayo de 1997). Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo. LEY 368. Recuperado el 16 de Febrero de 2018, de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/Ley%20368%20de%2005%20de%20mayo%20de%201997.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (29 de Diciembre de 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional, se expiden las disposiciones, ppios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del art de la CP. LEY 489. Recuperado el 14 de Febrero de 2018, de <https://www.ucundinamarca.edu.co/documents/planeacion/informe-de-gestion/LEY-489-DE-1998.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (1989). *Decreto Extraordinario No 2410*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (1995). *El Salto Social*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. (1995). *Política Nacional de Cooperación Internacional*. Departamenteo Nacional de Planeación DNP, Bogotá. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2768.pdf>

- Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (CONPES). (23 de Noviembre de 2015). Fondo Colombia en Paz. CONPES 3850. Recuperado el 14 de Febrero de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20C3%B3micos/3850.pdf>
- CoopInternacional. (19 de abril de 2010). Mapa de Cooperación Internacional. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=B1R7D5E3nCU>
- Criado, J. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto, Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, 245-275.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la equidad"*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (1995). *El Salto Social*. Bogotá. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (22 de Marzo de 1995). Política Nacional de Cooperación Internacional. CONPES 2768.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (26 de Febrero de 1997). Nuevo enfoque de la cooperación internacional. CONPES 2968.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (28 de Noviembre de 2005). *Visión Colombia II Centenario*. Recuperado de [http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articulos-99889\\_archivo.pdf](http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articulos-99889_archivo.pdf)
- División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI), Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1994). *Cooperación Internacional para el Desarrollo. Colombia 90-94*. Recuperado de <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/20412>
- García, M. (2009). *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas*. Siglo del Hombre Editores.
- Grandas Estepa, D. (2010). La cooperación descentralizada como un nuevo modelo en Cooperación para el Desarrollo. *Revista Analisis Internacional*, 48-68. Recuperado de <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/4>
- Grassa, R. (2014). *La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia: Una visión orientada hacia el futuro*. Bogotá: Agencia Presidencial de Cooperación. Recuperado de <https://www.nodoka.co/es/documentos/la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-en-colombia-una-vision-orientada-hacia-el-futuro>
- Guaqueta, A. (1995). La cooperación técnica en Colombia como una herramienta de política exterior. *Colombia Internacional*, 1-13. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint30.1995.00>
- Gutiérrez, J. (2009). La cooperación Internacional como herramienta para la gestión municipal en Colombia. *Revista Ciencias Estratégicas*, 17(21), 9-20.
- Gutiérrez, J. (2011). Cooperación internacional descentralizada para la gestión pública departamental y municipal en Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6(2), 63-88.
- Henoa, J. (1991). *La cooperación internacional al desarrollo en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.
- Jaramillo, M. (1997). *Política de cooperación internacional y reforma institucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Katz, M. (2006). Seguridad, cooperación al desarrollo y conflicto: elementos de análisis para el caso colombiano. En F. Negrón, *Mito y realidad de la ayuda externa América Latina al 2006. Una evaluación independiente de la Cooperación Internacional* (págs. 59-77). ALOP. Recuperado de

- <https://www.aciamericas.coop/IMG/Mi-toYrealidad2006-2.pdf>
- Keohane, R. O. (1993). *Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Keohane, R., & Nye, J. (1977). Interdependence in World Politics. En G. & rane, *The Theoretical evolution of international political economy: a reader*. New York: Oxford University Press.
- Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, 306-324.
- Ministerio de Educación Nacional . (2009). Centro Virtual de Noticias de la Educación. *Mapa de cooperación internacional de Colombia fue presentado en consejo de la OEA*. Bogotá, COLOMBIA. Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-207116.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. (3 de Noviembre de 2011). Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia. *Decreto 4152*. Recuperado el 12 de Febrero de 2018, de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/Decreto%204152%20de%202011.pdf>
- Noveck, B. (2015). *Smart Citizens, Smarter State the Technologies of expertise and the future of governing*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olaya, S., & Velez, J. (2009). *La cooperación descentralizada en Colombia: una primera aproximación a la visión de los Departamentos y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital*. (O. d.-A. Latina, Ed.) Recuperado de Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/481\\_264.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/481_264.pdf)
- OXFAM. (2017 de Julio de 2017). OXFAM. Recuperado de Radiografía de la desigualdad <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>
- Palestini, S. (2017). La gobernanza regional del desarrollo en América del Sur (2000-2015). *Revista de Estudios Políticos*, 191-222.
- Presidencia de la República de Colombia. (20 de Octubre de 1989). Por el cual se modifica la estructura orgánica del Departamento Nacional de Planeación y se determinan sus funciones. *Decreto 2410*. Recuperado el 12 de Febrero de 2018, de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1768325>
- Presidencia de la República de Colombia. (21 de Diciembre de 1992). Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones. *Decreto 2467*. Recuperado el 13 de Febrero de 2018, de <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/decreto-2467-43224770>
- Presidencia de la República de Colombia. (15 de Noviembre de 1994). Distribución de competencias en la celebración de tratado internacionales. *Directiva Presidencial 3*. Recuperado el 10 de Febrero de 2018, de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/directiva\\_presidencia\\_0003\\_1994.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/directiva_presidencia_0003_1994.htm)
- Presidencia de la República de Colombia. (10 de Agosto de 1996). Por el cual se crean el Consejo Nacional de Cooperación Internacional y el Comité Intersectorial de Cooperación Internacional. *Decreto 1347*. Recuperado el 14 de Febrero de 2018, de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1739424>
- Presidencia de la República de Colombia. (20 de Noviembre de 1997). Por el cual se adoptan los Estatutos de la Agencia



- Colombia de Cooperación Internacional. *Decreto 2807*. Recuperado el 15 de Febrero de 2018, de [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1492264?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1492264?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)
- Presidencia de la República de Colombia. (11 de Julio de 2000). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores. *Decreto 1295*. Recuperado el 15 de Febrero de 2018, de <http://suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1738215>
- Presidencia de la República de Colombia. (6 de Junio de 2003). Por el cual se reasigna una función del Ministerio de Relaciones Exterior del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se adscribe la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional a este Departamento. *Decreto 1540*. Recuperado el 13 de Febrero de 2018, de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1745156>
- Presidencial de la República de Colombia. (13 de Julio de 1999). Por el cual se modifica la adscripción de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. *Decreto 1320*. Recuperado el 12 de Febrero de 2018, de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1738657>
- Presidencial de la República de Colombia. (11 de Julio de 2003). Por el cual se asignan unas funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. *Decreto 1942*. Recuperado el 14 de Febrero de 2018, de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1374106>
- Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. (2010). *Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*. Recuperado de <http://www.cooperacionsursur.org/documentos/experiencias/Colombia-uruguay-2010.pdf>
- Ramírez Jaramillo, J., & De aguas, J. (2017). *Escalafofon de la Competitividad de los departamentos de Colombia*. Bogotá: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43156-escalafofon-la-competitividad-departamentos-colombia-2017>
- Ramírez, S. (2005). Encrucijadas de la Cooperación Internacional de Colombia. En *Colombia y su política exterior en el siglo XXI* (págs. 301-349). Bogotá: CEREC.
- Tassara, C. (2013). La Cooperación Sur-Sur de Colombia, entre liderazgos y desafíos. (E. S. Hung, Ed.) *Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios Europeos y Latinoamericanos*, 1-66.
- Thoumi, F. (2002). *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá, Colombia: Planeta - IEPRI.
- Tokatlian, J. G. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia, ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, 35-43.
- Tokatlian, J. G. (2001). CÍRCULO VICIOSO. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-433580>
- Urrego, M. (2005). La crisis del Estado Nacional en Colombia: La perspectiva del Estado y sus funciones. *Diálogos de saberes: Investigaciones en Ciencias Sociales*, 63-100.
- Yulis, E. (2003). Sobre la formación de la mentalidad del colombiano. En E. Yulis, *¿Por qué somos así? ¿Qué pasó en Colombia?: análisis del mestizaje* (págs. 103-138). Bogotá: Editorial Bruna.

## Anexos

### Anexo 1: Leyes y decretos reglamentarios de la cooperación internacional en Colombia

Estructura jurídica y Régimen de Cooperación internacional en Colombia (1958-2016)			
Ley/Norma/Decreto de Vigencia	Año	Entes creados (C)/Organizados (O) / Disueltos (D), Sucedidos (S) o Fusionados (F).	Puntos propuestos
Ley 19 de 1958		C: Consejo Nacional de Política Económica y Planeación	Organizar y aprovechar la asistencia técnica prestada por países amigos y entidades internacionales
Decreto 2410 de 1989		C: Dirección Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI)	Art.78. Atribuir funciones de orientar, promover y realizar formulación de Políticas Públicas, planes, programas y proyectos sobre cooperación técnica internacional de acuerdo con la política exterior del país y el PND
Decreto 2126 de 1992		O: Reestructuración del MRE y especificidad sobre las funciones de la Dirección General de Cooperación del MRE	Art.1. Participar en la formulación y ejecución de política de comercio exterior, de integración y CI en todos sus aspectos Art.14. Determina funciones de la Dirección General de Cooperación Internacional
Directiva Presidencial N.03 de 1994		O: Centralizar en Cancillería el control de los Acuerdos de Cooperación incrementados por el funcionamiento de DECTI	
Decreto 1347 de 1995		C: Consejo Nacional de Cooperación Internacional	Funciones: Recomendar los lineamientos generales sobre demandas y acciones de Cooperación horizontal Aprobar proyectos de CINR Coordinar necesidades específicas de CI Promover actividades de CI Sustituir al Comité Intersectorial de CI como entidad de enlace y articulación
CONPES 2768 de 1995		Analiza el contexto de la Cooperación Internacional a nivel Nacional, reorienta la Cooperación con tendencia a apoyar PND, establece la necesidad de crear órganos para la coordinación de la CI: una agencia de cooperación internacional adscrita al DNP	
Ley 318 de 1996		C: Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI C: Fondo financiero de organismos internacionales FOFI C: Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional	Crea ACCI, FOFI y el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional. Otorga funciones y responsabilidades a cada una de las entidades creadas.
Decreto 2807 de 1997		O: Marco jurídico y lineamientos políticos de Cooperación Internacional	
Ley 368 de 1997		C: Red de Solidaridad Social (RSS) C: Fondo de Programas Especiales para la Paz C: Fondo del PND	Creación de RSS, Fondo de programas especiales para la paz y el Fondo del PND para promover la obtención de recursos de cooperación nacional e internacional para financiar y apoyar estudios, programas y proyectos relacionados con su objeto, en coordinación con las entidades o dependencias competentes.
CONPES 2968 de 1997		O: Reorienta el enfoque de la Cooperación Internacional mediante la definición de lineamientos de política pública que permita la consolidación de la cooperación como instrumento de apoyo al desarrollo	
Ley 489 de 1998		O: Orienta, controla y evalúa tanto las funciones del DAPRE como las actividades de ACCI	
Decreto 1320 de 1999		O: Modificación de la adscripción de la ACCI	Reglamentar el traslado de la ACCI hacia el MRE
Decreto 1295 del 2000			
Decreto 1540 del 2003		O: Reasignación de funciones del MRE al DAPRE y adscripción de la ACCI al DAPRE	

Decreto 1942 del 2003	O: Asignación tanto al DAPRE como al MRE de crear Política Sectorial 2004-2006	Formula la política de CI en diferentes modalidades para determinar el grado de competencia de acuerdo a sus diferentes modalidades (Reembolsable y no reembolsable y al PND y directriz de la Presidencia de la República
Decreto 2467 del 2005	F: Fusión de la ACCI con RSS C: Creación Acción Social	Crea Acción Social y le otorga funciones, competencias y responsabilidades.
Decreto 4152 del 2011	C: Creación de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC)	Escinde funciones de Acción social y creación de la APC Brinda funciones y responsabilidades a la APC
Acuerdo 04 de 2012	O: Adopción del reglamento del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI)	Adopción por parte Consejo Directivo de la APC del reglamento de FOCAI aplicable a la gestión financiera y la implementación y seguimiento de CI
<b>Acuerdo 002 de 2015</b>	O: Se expide el reglamento del Comité de Coordinación Interinstitucional de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.	
Conpes 3850 de 2015	"Fondo Colombia en Paz". Plasma los componentes de la estrategia de cooperación internacional para el posconflicto. El CONPES 3850 imparte lineamientos para la operación de un fondo de fondos para el posconflicto, llamado Colombia en Paz	

Anexo 2:

Mapeo Actualizado de Donantes presentes en Colombia – Junio 2015.

B. DEPARTAMENTOS DE ACTUACION DE LOS DONANTES EN COLOMBIA	DONANTES UNIÓN EUROPEA							OTROS DONANTES							NACIONES UNIDAS							Total (operaciones)					
	COMISIÓN EUROPEA	ALEMANIA	BÉLGICA	ESPAÑA	FRANCIA	PAÍSES BAJOS	ITALIA	REINO UNIDO	SUECIA	BANCO MUNDIAL	CANADÁ	COREA DEL SUR	JICA	MAPP - OEA	NORUEGA	SUIZA	USAID	PRUD	OCHA	ONU/UNICEF	PMA		FAO	ACNUR	OACNUDH	UNICEF	
1. Antioquia																										13	
2. Chocó																											12
3. Nariño																											12
4. Valle del Cauca																											12
5. Cauca																											10
6. Córdoba																											10
7. Meta																											9
8. Putumayo																											9
9. Caquetá																											8
10. Arauca																											6
11. Bogotá																											6
12. Bolívar																											6
13. La Guajira																											6
14. Norte de Santander																											6
15. Magdalena																											5
16. Santander																											5
17. Tolima																											5
18. Amazonas																											4
19. Cesar																											4
20. Huila																											4
21. Atlántico																											3
22. Sucre																											3
23. Boyacá																											2
24. Guaviare																											2
25. Risaralda																											2
26. Caldas																											1
27. Casanare																											1
28. Cundinamarca																											1
29. Quindío																											1
30. Vaupés																											1
31. Guainía																											0
32. S. Andrés Providencia																											0
33. Vichada																											0
Nivel Nacional																											10

Fuente: Agencia española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AFCID). (2015)

Anexo 3 Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia 2017

Figura 7.1: Resultados en institucionalidad y gestión pública

