

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN Y
REGULACIÓN EN COLOMBIA**

VERÓNICA ALEJANDRA ANDRADE MELUK

Código: 6001410489

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ D.C.

2019

Tabla de contenido

Introducción.....	3
Capítulo 1: Recorrido histórico por los aspectos más importantes de la cooperación internacional desde la Primera Guerra Mundial hasta el año 2005 y lineamientos para identificar la intervención en los países beneficiarios	6
1.1 Momentos relevantes de la Cooperación Internacional desde la primera guerra mundial hasta el año 2005	6
1.2 Lineamientos bajo los cuales la cooperación internacional determina el ámbito a intervenir en los países receptores.	13
Capítulo 2: La cooperación internacional en Colombia	17
2.1 Clasificación de Colombia en el contexto internacional	17
2.2. Enfoque de la cooperación internacional en Colombia	19
2.3. Entidades que direccionan la cooperación internacional en Colombia	21
2.4. Cifras oficiales de la cooperación internacional en Colombia entre los años 2016 a 2018	26
Capítulo 3: Regulación e implementación de la cooperación internacional de USAID en Colombia	32
3.1 Contexto histórico de la USAID.....	32
3.2 Objetivos de la USAID.....	34
3.3 Lugares de presencia y temas que abarca la cooperación de USAID	34
3.4 USAID en Colombia	36
3.5 Normatividad de la Cooperación Internacional aplicable en Colombia.....	36
3.6 Operadores que ejecutan recursos de USAID en Colombia.....	45
3.7 Proceso para la ejecución de recursos de USAID	46
3.8 Lineamientos específicos que deben cumplir las organizaciones durante la implementación para evitar el financiamiento de actividades ilegales.....	49
Conclusión.....	52
Bibliografía	53

Introducción

Dentro del Derecho Internacional Público existe un instituto que, aunque ocupa un lugar importante en un contexto socioeconómico como el colombiano, no es estudiado con la exhaustividad y regularidad esperada. Se trata de la cooperación internacional, cuyo fin principal es el desarrollo de la sociedad internacional, a partir del apoyo brindado a países con dificultades en materia de necesidades básicas. En ese sentido, el objetivo general del presente trabajo es describir la cooperación internacional y su forma de implementación en Colombia, a partir del desarrollo de tres objetivos específicos, cada uno en un capítulo, que abarcan las temáticas fundamentales para la comprensión de dicha figura, a saber, su historia, su incidencia en el país a partir del estado actual de este en el entorno mundial y, finalmente, su regulación y reglamentación jurídica en Colombia.

Esta investigación encuentra justificación en que, al ser Colombia un país en vía de desarrollo con ingresos medios, es destinatario o beneficiario directo de la cooperación internacional y, no obstante, es poca la atención que desde el punto de vista investigativo o doctrinal le han dado a este instituto. Es por eso que se hace necesario hacer un análisis descriptivo de este, haciendo énfasis específicamente en la forma en que se implementa la cooperación en Colombia y la regulación existente al respecto. Ahora, en lo atinente a la regulación, aunque existe normatividad general que es importante conocer y recopilar, al permitirse un margen de autorregulación para cada cooperante, para su explicación se hace necesario tomar como referente al cooperante con mayor incidencia y aporte, en este caso la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) de Estados Unidos. Lo anterior buscará responder los siguientes interrogantes de investigación: ¿Cómo se implementa la cooperación internacional en Colombia y cuál es la regulación existente? Esto, como se dijo, a partir del modelo de USAID.

En el primer capítulo se desarrollará el primero de los objetivos específicos, el cual consta de dos partes: Se comenzará con una explicación general de algunos de los momentos históricos con mayor relevancia de la cooperación internacional, partiendo desde la sociedad contemporánea y su abordaje en escenarios e instrumentos internacionales, para luego descender a la segunda parte, enfocada a la explicación de los lineamientos para identificar y definir el ámbito de intervención de los cooperantes en el país beneficiario, en donde se dará una noción acerca de aquello que se tiene en cuenta a la hora de identificar y elegir dicho ámbito.

El segundo capítulo será el desarrollo del segundo objetivo específico, relacionado con explicar la forma en que opera la cooperación internacional en Colombia, partiendo de su clasificación en el contexto mundial, así como la incidencia que tiene dicha cooperación en el país a partir de esta. Dicho de otro modo, se expondrá la clasificación de Colombia respecto a los demás países del mundo, con el fin de comprender el marco de implementación de la cooperación en el país. Para ello se utilizarán los criterios de clasificación de organismos especializados a nivel internacional, como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Así mismo, se identificarán las entidades que se encargan de la dirección y guía de la cooperación internacional en Colombia, para culminar con un análisis de cada uno de los tipos de cooperación que se ejecutan, en cuanto a sus alcances generales y cifras específicas entre los años 2016 y 2018, que corresponden a los últimos tres informes anuales de gestión de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, documentos que consolidan las cifras oficiales en este ámbito y constituyen el antecedente más reciente para tener una noción del alcance e incidencia de la cooperación en nuestro país.

El tercer y último capítulo se enfocará en el desarrollo del tercer objetivo específico, orientado a determinar el marco normativo y la forma de implementación de la cooperación internacional en Colombia, tomando como referencia la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) de Estados Unidos, lo cual encuentra justificación en lo que se mencionó anteriormente, se trata del cooperante con mayor impacto y aporte en el país, según las cifras oficiales expuestas en el segundo capítulo. Es así como en este capítulo se hará un estudio pormenorizado de las normas jurídicas que, desde los puntos de vista constitucional, legal y reglamentario, regulan la cooperación internacional a nivel interno, para finalizar con un análisis específico y concreto de la forma en que se implementa en la práctica dicha cooperación en Colombia, utilizando como criterio de exposición la cooperación bilateral brindada por la USAID.

Capítulo 1: Recorrido histórico por los aspectos más importantes de la cooperación internacional desde la Primera Guerra Mundial hasta el año 2005 y lineamientos para identificar la intervención en los países beneficiarios

1.1 Momentos relevantes de la Cooperación Internacional desde la primera guerra mundial hasta el año 2005

La cooperación internacional es una ramificación del Derecho Internacional Público, cuyo inicio data desde las civilizaciones antiguas, según Luis Fernando Álvarez Londoño en su obra “Historia del Derecho Internacional Público”. Distintos autores y entidades gubernamentales se han aproximado al concepto de cooperación internacional. Partiendo desde el punto de vista lingüístico, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI ha definido lo siguiente:

Cooperación es una palabra de origen latino proveniente de cooperari que significa obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin. Cooperación Internacional es un concepto amplio que comprende todo tipo de actividades realizadas conjunta y coordinadamente por dos o más Estados y/o por éstos y organizaciones internacionales cualquiera que sea su ámbito u objetivo. (APCI, 2018)

Con una aproximación hacia las políticas gubernamentales de Estado, La Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia – Red ADELCO la define como:

La acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. (RED ADELCO, 2018)

En la misma línea la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AGCID, expone que la cooperación internacional es:

La relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas. También se refiere a todas las acciones y actividades que se realizan entre naciones u organizaciones de la sociedad civil tendientes a contribuir con el proceso de desarrollo de las sociedades de países en vías de desarrollo. (AGCID, 2015)

Ahora bien, resulta importante resaltar, por aproximarse más a los objetivos del presente trabajo, las definiciones de dos autores. En primer lugar, Niodoberto San Gabino Merino indica que:

La Cooperación Internacional o Colaboración, como indistintamente se le llama, es la acción de cooperar bidireccional de una institución gubernamental, organismo financiero nacional o internacional, organización no gubernamental, fundación privada o persona jurídica o natural con al menos una contraparte, para la realización y cumplimiento de objetivos trazados. (San Gabino Merino, 2009)

Pero de una manera más completa, por caracterizarla desde el punto de vista territorial y político, Paula Hidalgo concreta que:

La cooperación internacional es un fenómeno histórico reciente que nace con el sistema internacional de posguerra, y es uno de los actores del nuevo escenario mundial, junto con las empresas transnacionales y los organismos multinacionales. La cooperación internacional tiene un marcado carácter territorial derivado de su propia naturaleza, que radica en la transferencia de recursos de un país a otro. Los principios que definen las transferencias de recursos hace que pueda entenderse como una herramienta política con fuerte base territorial en la que intervienen territorios donantes y territorios receptores de la ayuda. (Hidalgo Sanchis, 2008)

Ahora bien, partiendo de que el objeto de este escrito no está enfocado en la conceptualización de la cooperación internacional ni el surgimiento del Derecho Internacional Público, se iniciará su estudio a partir de una revisión general de los momentos históricos más relevantes desde los

comienzos del siglo XX, donde se empezó a visualizar el propósito que tenían los Estados de cooperar internacionalmente en caso de un posible conflicto.

En el año 1914 inició la Primera Guerra Mundial, la cual se extendió hasta el año 1918. Con ocasión de esta, el 28 de junio de 1919 se firmó el Pacto de la Sociedad de Naciones en Versalles, con el objeto de “promover la cooperación internacional y alcanzar la paz y seguridad internacional” (Pacto de la sociedad de naciones, 1919). El propósito de ello era brindar seguridad a todos los que hacían parte de este pacto e indemnizar a los países vencedores, pero como bien se expresó en un artículo de National Geographic (2019) “las consecuencias inesperadas pueden anular hasta las mejores intenciones” pues, consecuencia de este Tratado, se desató la Segunda Guerra Mundial.

Para autores como Luis Ulloa, Lisbeth Duarte, Carlos González, Koldo Unceta y Pilar Yoldi la cooperación internacional surgió al finalizar la Segunda Guerra Mundial, ya que, como es de conocimiento social, en esta guerra hubo crímenes de lesa humanidad y una crisis económica que sufrieron no solo las víctimas, sino todos los países involucrados en la Segunda Guerra Mundial.

En ese sentido, al término de dicha guerra, se crearon organismos intergubernamentales, con la intención no solo de cooperar en temas de guerra sino también en asuntos de comunicación, salud, entre otros. Como ejemplo de lo anterior, el día 26 junio de 1945, 51 países se reunieron en la ciudad de San Francisco y firmaron la Carta de las Naciones Unidas, la cual dio origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuya finalidad era preservar la paz y la seguridad universal y, adicionalmente, hacer de la cooperación internacional una solución a los problemas mundiales en temas económicos, sociales, culturales y humanitarios. Es por lo anterior que la referenciada Carta es considerada una demostración acerca de cómo la cooperación internacional no solamente se da en tiempos de guerra sino también en tiempos de paz.

Otra organización que surgió con ocasión de la Segunda Guerra Mundial fue la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE), creada el 11 de abril de 1948 con el objetivo de administrar las ayudas derivadas del Plan Marshall, queriendo con esto reedificar las economías y las sociedades europeas devastadas por la guerra.

Y es que la cooperación internacional es un instrumento que ayuda a los países receptores a su desarrollo en general, por esta razón en 1961 fue fundada la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), conformada por 36 países miembros, cuyo propósito es el de “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo” (OCDE, 2018), contribuyendo al desarrollo de la economía mundial, en donde trabajan conjuntamente compartiendo experiencias y buscando solución a problemáticas comunes.

Con lo expuesto se puede concluir que la cooperación fue descentralizada y gozó de una autonomía política, sin que esto fuera sinónimo de ausencia de autoridad; al contrario, se crearon principios, criterios y normas detalladas en pro de buscar un desarrollo económico y social, principalmente, en los países del sur (Rivera, 2007, págs. 17-18); ya que existió una desigualdad económica entre estos y los países del norte como consecuencia de la guerra. Ahora bien, según Manero (2012, pág. 110), además de la guerra, otro de los motivos que produjo esta desigualdad fue la separación de las colonias respecto de sus metrópolis, circunstancia que también influyó en la búsqueda de un orden económico que fuera justo y equitativo, para así lograr una igualdad entre Estados.

Entre los años de 1970 y 1978, se suscribieron dos declaraciones muy importantes: 1) la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, donde se proclamó “La obligación de los Estados a cooperar entre sí, de conformidad con la carta”, sin

sobreponer las diferencias de cualquier índole y; 2) la Declaración de Buenos Aires, en donde las delegaciones de 138 Estados miembros de las Naciones Unidas acogieron el “Plan de Acción de Buenos Aires para Promover e Implementar Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo - PABA”. Se destaca que en la conferencia donde se acogió este plan, se implementaron los principios básicos de las relaciones internacionales entre Estados soberanos, como son el respeto por la soberanía, la no injerencia en asuntos internos y la igualdad de derechos (Secretaría General Iberoamericana, 2017, pág. 26). Así mismo, se impulsó el interés por la cooperación técnica, definida por el diccionario de acción humanitaria del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional -HEGOA (2006) como “Cooperación centrada en el intercambio de conocimientos técnicos y de gestión, con el fin de aumentar las capacidades de instituciones y personas para promover su propio desarrollo”.

Quince años después, se realizó la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, organizada por las Naciones Unidas del 14 al 25 de junio de 1993, y que tuvo una participación exorbitante de alrededor de 7.000 participantes, dentro de los que se incluyeron delegados gubernamentales y de la comunidad internacional como académicos, instituciones nacionales, instituciones originadas en tratados y representantes de más o menos 800 organizaciones no gubernamentales. En este evento, 171 Estados aprobaron en beneplácito la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993), en cuyo artículo 10 se reafirmó que el derecho al desarrollo era inalienable para el hombre, puesto que con base en este derecho, el hombre podía realizarse plenamente en sus libertades fundamentales y en todos sus derechos humanos.

A inicios del siglo XXI, entre el 6 y el 8 de septiembre del 2000, las Naciones Unidas realizaron la Cumbre del Milenio en Nueva York, a la que asistieron líderes mundiales y en donde se adoptó

unánimemente la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. En esta declaración se incluyeron los seis valores fundamentales para las relaciones internacionales en el siglo XXI, que son: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad compartida. La declaración ratificó la fe de los Estados miembros en las Naciones Unidas y su Carta como elementos imprescindibles para poder lograr un mundo más pacífico, próspero y justo (Declaración del Milenio, 2000).

Con el deseo de hacer eficiente la cooperación internacional, se llevó a cabo la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en la ciudad de Monterrey el 22 marzo del 2002, en donde surgió el Consenso de Monterrey. Este consenso es el primer compromiso que adquirieron los países en temas de financiamiento para el desarrollo y expuso la ruta para abandonar las antiguas costumbres que impedían un óptimo aprovechamiento de los fondos de la Ayuda Oficial de Desarrollo – AOD.

Un respaldo directo que se brindó al mencionado consenso tuvo lugar en Roma, Italia, en febrero del 2003. Allí se realizó la Declaración de Roma sobre la armonización. En esta se ratificó el compromiso de cinco Bancos Mundiales de Desarrollo, dieciséis organismos e instituciones multilaterales, veintiocho países en desarrollo, veintitrés países donantes de la OCDE – CAD y la Comisión Europea (Ruiz Sanjuán & Cunego, 2012), frente a la erradicación de la pobreza, lograr un crecimiento económico duradero y promover un desarrollo sostenible (Declaración de Roma sobre la armonización, 2003), a la vez de adelantar un sistema económico global integrador y equitativo. Esto representa el trabajo internacional adelantado para armonizar las políticas, los procedimientos y las prácticas operacionales para incrementar la eficacia de la asistencia para el desarrollo, buscando un acercamiento al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio.

Más adelante, en el año 2004 se realizó una Cumbre Extraordinaria de las Américas en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. De esta surgió la Declaración de Nuevo León (2004), con el propósito de “combatir la pobreza, promover el desarrollo social, lograr un crecimiento económico con equidad y reforzar la gobernabilidad de las democracias. Con una visión renovada y fortalecida de la cooperación, la solidaridad y la integración”.

Así mismo, con la finalidad de mejorar la calidad de la ayuda ofrecida por los Estados más ricos del planeta, entre los meses de febrero y marzo del 2005 se originó el acuerdo internacional “Declaración de París (DP) sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”, con el cual se comprometieron, tanto los países receptores como los países donantes, a optimizar el manejo y entrega de la ayuda con la meta de hacerla más eficaz y transparente. La Declaración fue firmada por cien países donantes y receptores, agencias internacionales y organizaciones multilaterales (Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, 2019).

En este punto resulta pertinente destacar los cinco principios claves para lograr dicha eficacia y transparencia, descritos en la Declaración de París (2005): i) Los países receptores deben apropiarse en la etapa de la implementación de la ayuda que reciben; ii) Los países donantes no deben descartar las estrategias de los países receptores, sino al contrario, deben buscar una alineación en las estrategias de desarrollo, las instituciones y los procedimientos del país receptor; iii) Entre los países donantes debe existir una coordinación, es decir, deben compartir información y buscar que sus procedimientos sean más fáciles; iv) Los países donantes y receptores deben focalizarse en resultados y realizar la medición de estos con base en marcos de evaluación establecidos; y v) Debe existir el compromiso para rendir cuentas entre países donantes y países en vía de desarrollo, en el marco de los resultados de las ayudas al desarrollo.

1.2 Lineamientos bajo los cuales la cooperación internacional determina el ámbito a intervenir en los países receptores.

Ya teniendo una noción sobre los antecedentes normativos de la cooperación internacional, es imprescindible conocer los lineamientos bajo los cuales la cooperación internacional determina el ámbito a intervenir en los países receptores. De manera preliminar, según la tesis doctoral de Paula Hidalgo, se requiere una planificación enfocada desde el factor escala, el cual consta de tres etapas: Identificación de necesidades, diagnóstico de situación y diseño de la intervención.

En la etapa de identificación de necesidades se tienen en cuenta dos elementos; en primer lugar, comprender que los aspectos con más relevancia en la cooperación internacional para tomar la decisión de donar recursos y proceder con la intervención, son los intereses políticos y económicos del país beneficiario y, en segundo lugar (el cual es el elemento determinante), establecer el problema y su justificación. Para este reconocimiento existen tres factores puntuales que ayudan a justificar la materia a intervenir en el país beneficiario, los cuales son: la pobreza, el hambre y el desarrollo.

Frente al primero, el factor de la pobreza, Hidalgo Sanchis (2008, pág. 77), quien a su vez cita a Fernando Medina (2003), manifestó que la pobreza tiene un pequeño grado de subjetividad y arbitrariedad, pues es un portento tan complejo y multicausal que no permite actuar de forma precisa. Para poder medir la pobreza existen dos tipos de métodos: 1) El método de necesidades básicas insatisfechas y, 2) el método de la línea de la pobreza. El método de necesidades básicas insatisfechas se centra en los hogares, que son la unidad básica de la sociedad, midiendo la escases de activos y de servicios indispensables para vivir. El método de la línea de la pobreza toma nuevamente al hogar como punto de partida, midiendo los ingresos de estos hogares para calcular

la capacidad que tienen para adquirir bienes y servicios con el fin de satisfacer las necesidades esenciales.

Respecto al segundo, factor hambre, se ha definido esta última como la circunstancia en donde la ausencia de alimento conlleva a una población a obtener problemas de salud (Hidalgo Sanchis, 2008, pág. 85). A nivel internacional se ha definido este factor en distintos términos, por ejemplo, la FAO – La Agencia de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, utiliza la definición carencia de alimentos para determinar la circunstancia alimentaria del país; otro ejemplo es la PMA – El Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, quien define este factor como seguridad alimentaria, al analizar las circunstancias relacionadas con el hambre. Ahora bien, para la medición de este factor se toma el estado de nutrición resultante de un estudio determinado, para obtener un estándar a nivel mundial.

El tercero y último, es el factor desarrollo y corresponde al caso concreto de Colombia. La definición de desarrollo es cambiante, pues a medida del tiempo varios pensadores y economistas crean nuevas definiciones. No obstante, se considera adecuada la idea desarrollada por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas PNUD (1996), que lo entendió así: “El desarrollo humano es el fin; el crecimiento económico es el medio”.

En relación con la siguiente etapa, que es el diagnóstico de la situación o necesidades, se requiere un análisis mayor. Su fin es realizar la descripción de la problemática identificada y justificar la necesidad de intervención. Adicionalmente, en esta etapa se indagan las posibles soluciones a las problemáticas identificadas.

Y, finalmente, la tercera y última etapa es el diseño de la intervención. En esta se define la estrategia a realizar para la ejecución de los recursos destinados para solucionar la problemática

identificada. Para la presentación de la propuesta de actuación en la cooperación internacional, se utiliza la “metodología de planificación del marco lógico”. Esta metodología es utilizada por los siguientes cooperantes bilaterales, entendiendo por estos a aquellos donde el país donante canaliza sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia el país receptor (Cooperación Internacional. Resúmenes y apuntes, 2012): Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) – en español Cooperación Técnica Alemana, La Agencia Noruega de Cooperación en el Desarrollo (NORAD), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Así mismo, es utilizada por los siguientes organismos multilaterales, es decir, en los casos en que los países donantes canalizan sus aportes por intermedio de organizaciones y agencias internacionales públicas y privadas, así que la gestión queda en manos de las organizaciones y no de los países donantes (Cooperación Internacional. Resúmenes y apuntes, 2012): Banco Africano de Desarrollo (AFDB), la Comisión Europea (CE), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

El siguiente cuadro elaborado por Hidalgo Sanchis (2008), explica el contenido del marco lógico:

Objetivo general - Logro final al que el proyecto contribuye	Indicador	Fuentes de verificación	Hipótesis
Objetivo específico - Logro concreto que se obtiene con la ejecución del proyecto			
Resultados - Logros obtenidos en el transcurso de la ejecución del proyecto			
Actividades - Acciones que el proyecto pone en marcha para alcanzar los resultados marcados			

Nota: Tomado de Hidalgo Sanchis (2008, pág. 128)

Realizada una contextualización general acerca de los conceptos de cooperación internacional, algunos de los momentos históricos más relevantes para su entendimiento desde la primera guerra mundial, así como sobre los lineamientos y criterios que utilizan los cooperantes para definir cuál será la intervención que realizarán en cada país receptor, a continuación se realizará un análisis específico de su aplicación e incidencia en el contexto colombiano, tomando en consideración la clasificación de Colombia

Capítulo 2: La cooperación internacional en Colombia

Para comenzar el abordaje de la cooperación internacional en Colombia y comprender el tipo de cooperación que se implementa en el país, resulta necesario y primordial exponer la clasificación en la que ha sido ubicada en el contexto mundial.

2.1 Clasificación de Colombia en el contexto internacional

A nivel internacional se ha realizado una clasificación de los países desde el punto de vista del desarrollo, en la que se utilizan varios criterios para estimar el “umbral del desarrollo mundial”. Esta clasificación internacional es la que los categoriza como “países en desarrollo” y “países desarrollados”. Dentro de esta se resaltan las realizadas por el Banco Mundial, la OCDE y el PNUD, por ser predominantes.

El Banco Mundial desde el año 1978 clasifica a los países dependiendo a los niveles de ingreso por habitante, utilizando como dato de medida el ingreso nacional bruto per cápita - INB, el cual se calcula mediante el método Atlas (Encargado de homogenizar los datos disponibles y comparar las economías de los países a partir de la renta disponible y el poder adquisitivo de los habitantes, manejando los datos en dólares). Esta clasificación se divide en cuatro grupos (World Bank Data Team, 2018): Países de ingreso bajo (menos de 995 dólares), países de ingreso medio-bajo (con ingresos entre 996 y 3.895 dólares), países de ingreso medio-alto (con ingresos entre 3.896 y 12.055 dólares) y países de ingreso alto (más de 12.005 dólares). Colombia está catalogado como un país de ingreso medio –alto.

Por otra parte, el Comité de Asistencia para el Desarrollo Colombia – CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, diferencia dos grupos de países, con el propósito de implantar un criterio objetivo para el recibimiento de la Ayuda Oficial del Desarrollo

– AOD. Estos son: Países desarrollados (Son los países de ingreso alto, según la clasificación del Banco Mundial) y países en desarrollo (Son los países de ingreso bajo, medio –bajo y medio –alto, según la clasificación del Banco Mundial). En consecuencia con lo anterior, Colombia se encuentra dentro de los países en desarrollo.

Por último, el PNUD realiza la clasificación de los países basándose en los niveles de desarrollo humano, el cual se despliega en cuatro niveles: Desarrollo humano muy alto, desarrollo humano alto, desarrollo humano medio y desarrollo humano bajo. Colombia está catalogado como un país de desarrollo humano alto.

Una clasificación alternativa del desarrollo es la que realiza la Comisión Económica para América Latina - CEPAL (2012, pág. 11). La CEPAL presentó un estudio donde planteó clasificar a los países de renta media e identificó tres grupos, donde “la brecha del progreso” fue el factor determinante para su clasificación. Allí se les dividió en países latinoamericanos más avanzados, países latinoamericanos y caribeños de desarrollo intermedio y países latinoamericanos con mayores retos de desarrollo. Colombia se encuentra ubicado en los países latinoamericanos y caribeños de desarrollo intermedio.

Como dato adicional, en el año 2010, la Ayuda Oficial de Desarrollo - AOD, clasificó a Colombia en un grupo donde los puntos a tratar eran la infraestructura económica y el desarrollo en general del país, con predominancia de los subsectores del Gobierno y la sociedad civil, incluyendo las políticas de empleo, vivienda y control de estupefacientes (Tezanos, 2012). En este último tema Colombia ha recibido una especial ayuda de parte de los Estados Unidos, en concordancia con la iniciativa andina contra las drogas.

Lo anterior nos permite concluir que Colombia se encuentra clasificado como un país en desarrollo de ingreso medio-alto, lo cual la hace beneficiaria de un marco específico de cooperación enfocado en la búsqueda del desarrollo, como se explicará a continuación.

2.2. Enfoque de la cooperación internacional en Colombia

La cooperación internacional en Colombia se implementa actualmente bajo el enfoque de la cooperación internacional para el desarrollo. Para comprender esta situación es primordial realizar una pequeña contextualización.

Esta cooperación se fundamenta, como su nombre lo dice, en la búsqueda del desarrollo. Para lograr dicho desarrollo es necesario tener libertad, capacidad para satisfacer las necesidades básicas y un sustento vital, pues el fin de todo esto es mejorar la vida de las personas y brindar una mayor calidad de vida (Duarte Herrera & González Parias, 2014, pág. 119). Además, aquella permite centrarse en problemas actuales que afectan directamente a las sociedades que necesitan el desarrollo para mejorar la situación del Estado.

La cooperación internacional para el desarrollo es una evolución del concepto general de cooperación internacional. Tiene como eje base la optimización y maximización de los recursos de los países donantes hacia los países receptores, con el fin de solucionar los problemas comunes y de interés general que perjudican la calidad de vida de los habitantes de los últimos. Esta cooperación para el desarrollo se destaca por su importancia en el sistema internacional actual, debido a que ayuda a las relaciones entre los Estados y los diferentes actores del mismo sistema, permitiendo la trascendencia de un trato bilateral a un trato multilateral y, contribuyendo con esto, al desarrollo de la sociedad internacional en general.

Esta cooperación tiene cinco elementos distintivos principales que, según Duarte y González (2014), son:

- *Origen/Tipo:* En esta cooperación el origen de los recursos puede ser de tipo público o privado. Los primeros recaen en las administraciones nacionales, regionales y locales de los países donantes, mientras que los segundos se refirieren a los recursos provenientes de particulares, empresas o asociaciones, entre otras.
- *Tipos de Cooperación:* Frente a estos, existe una subclasificación en seis tipos: a) Multilateral, donde los donantes son organizaciones internacionales oficiales denominadas como agencias, instituciones u organizaciones autónomas; b) Bilateral, en donde las ayudas se realizan por Estados donantes a Estados receptores, comprendiendo los primeros administraciones públicas u organizaciones de desarrollo sin carácter oficial; c) Triangular, que es similar a la bilateral, cuya diferencia es que en esta no es un único Estado el donatario sino dos que se unen para ayudar a un tercero; d) Descentralizada, en donde la ayuda es llevada a cabo por organismos subnacionales públicos, es decir, administraciones regionales y locales de carácter público; e) No Gubernamentales, ejecutada por organizaciones no gubernamentales de desarrollo, como entidades privadas sin ánimo de lucro y; f) Empresarial, en donde son empresas las que brindan asistencia técnica y transfieren tecnología.
- *Características de los Fondos:* Los fondos de cooperación pueden de ser carácter reembolsable, lo que se refiere a que la ayuda brindada debe ser devuelta en forma de dinero o en especie. Un ejemplo de esto son los préstamos y líneas de crédito, cuyo objetivo es el financiamiento de proyectos o de actividades económicas. Por otra parte, los fondos

también pueden ser no reembolsables, en cuyo caso no deben ser devueltos, por ejemplo, un fondo perdido.

- *Nivel de Liberalidad:* Esta característica se refiere al nivel de contraprestación existente del país receptor frente a la ayuda que le fue otorgada por el país donante. Aquí se encuentra la ayuda ligada y la no ligada; En la primera, el país donante condiciona al país receptor a realizar compras de bienes y servicios exclusivamente del país donante y; en la segunda, que es totalmente opuesta a la primera, la compra de bienes y servicios no está condicionada, es decir, se puede realizar con proveedores diferentes a los del país donante.
- *Naturaleza de la Cooperación:* La ayuda puede ser financiera y no financiera. La ayuda financiera es la transferencia de dinero o inversiones del país donante hacia el país receptor, mientras que la ayuda no financiera corresponde a la transferencia de conocimientos, que puede consistir en ayuda técnica, en especie (como tecnología, materiales, alimentos, intercambios culturales y deportivos entre otros) e, incluso, puede considerarse ayuda no financiera la acción humanitaria y la educación para el desarrollo.

Comprendido el enfoque que tiene la cooperación internacional en Colombia, se pasará a determinar cuáles son las entidades gubernamentales encargadas de su dirección y guía.

2.3. Entidades que direccionan la cooperación internacional en Colombia

Desde el punto de vista institucional, en materia de cooperación internacional Colombia cuenta con dos organismos estatales encargados de direccionar y guiar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS de las Naciones Unidas, en el marco de aquella. Estos organismos son el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional - APC.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo encargado formular las políticas gubernamentales, alineándolas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS. Esto lo hace en virtud de lo dispuesto en el primer inciso del artículo 208 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 6 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998. Los mencionados objetivos también son llamados Objetivos Mundiales y fueron adoptados por los líderes mundiales el 25 de septiembre de 2015, con la intención de transformar el mundo a través de la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y asegurando la prosperidad para todos. La meta es alcanzarlos (17 en total) en los próximos 15 años.

De los diecisiete objetivos, el ministerio priorizó con el gobierno actual los siguientes nueve (Cancillería de Colombia, 2019):

- ODS 1 – Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo;
- ODS 2 – Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejoría de la nutrición así como promover la agricultura sostenible;
- ODS 3 – Garantizar una vida sana y promover bienestar de todos en todas las edades;
- ODS 4 – Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos;
- ODS 5 - Lograr la equidad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas;
- ODS 8 – Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos;
- ODS 9 – Construir Infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación;
- ODS 10 – Reducir la desigualdad en los países y entre ellos;

- ODS 16 – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Adicionalmente, el gobierno actual tiene como dos ejes transversales la sostenibilidad ambiental y la innovación, los cuales están conectados con los ODS que buscan la protección del medio ambiente.

El ministerio se ocupa de tres tipos de cooperación: La Asistencia oficial al desarrollo, Cooperación Sur – Sur y Cooperación Multilateral. Es importante destacar que en la Asistencia oficial al desarrollo, Colombia se presenta de forma biforme, puesto que es receptora de Ayuda Oficial al Desarrollo y, simultáneamente, es oferente de la Cooperación Sur – Sur. Ahora bien, Colombia tiene estrategias de cooperación negociadas, que se describen a continuación:

ESTRATEGIA	RECURSOS	ÁREAS
Estrategia País SECO (2013-2016)	USD 60 millones	1. Servicios y gobernabilidad. 2. Competitividad internacional. 3. Cambio climático y desarrollo urbano sostenible.
<i>Country Partnership Strategy Corea 2013 – 2015</i>	USD 18 millones	1. Agricultura y desarrollo rural. 2. Sector privado. 3. Administración pública y seguridad nacional.
Estrategia de Cooperación Conjunta (2014 -2016) COSUDE - Suiza	USD 44 millones	1. Provisión de servicios básicos. 2. Seguridad humana y protección de DDHH. 3. Alianzas estratégicas para soluciones globales.
Nueva Estrategia de Cooperación con la UE (2014-2017)	USD 67 millones	1. Desarrollo Sostenible y Fortalecimiento Institucional. 2. Comercio Sostenible e Inversión.
Estrategia país Canadá 2014-2019	USD 23 millones	1. Crecimiento Económico Sostenible. 2. protección de la niñez y acceso a Educación de Calidad. 3. Implementación de Paz.
Acuerdo de Donación de Objetivos de Desarrollo con USAID (2015-2019)	USD 770 millones	1. Presencia Efectiva de las Instituciones y Procesos Democráticos en Áreas Focalizadas. 2. Reconciliación entre Víctimas, Desmovilizados y otros Ciudadanos. 3. Mejores Condiciones para el Crecimiento Económico Inclusivo Rural. 4. Capacidad de Recuperación del Medio Ambiente y Fortalecimiento del Desarrollo de Bajas Emisiones.
Marco de Asociación País 2015-2019 de España.	USD 147 millones	1. Consolidar los procesos democráticos y el Estado de Derecho. 2. Promover oportunidades económicas para los más pobres. 3. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género. 4. Fomentar sistemas de cohesión social 5. Acción humanitaria

Nota: Tomado de la Cancillería de Colombia (2019).

La cooperación Sur – Sur tiene como misión aportar en los procesos de desarrollo social, económico y medio ambiental de los países que tienen niveles similares de desarrollo a Colombia, ubicados en el cono sur. Esto se implementa por medio del intercambio de experiencias, cuyo propósito es crear y fortalecer las capacidades técnicas, procesos y conocimientos, teniendo como base la equidad, la confianza y el trabajo colaborativo. La solidificación de las Cooperaciones Sur – Sur y Triangular es primordial para Colombia, ya que fortalece las relaciones tanto bilaterales como multilaterales, al mismo tiempo que ubica al país como un oferente de buenas prácticas y consolida su papel como referente regional. Dentro de la Cooperación Sur-Sur existe un mecanismo denominado Comisiones Mixtas, al cual puede acudir Colombia, y cuya función es establecer Programas Bilaterales de Cooperación con 18 países. Este mecanismo se deriva de los Acuerdos Marco de Cooperación Técnica y Científica, que ha suscrito nuestro país con dichos países.

El tercer tipo de cooperación es la Cooperación Multilateral, que consiste en la ayuda que brindan las organizaciones a los países en desarrollo, para fortalecer las capacidades de estos en temas de desarrollo sostenible. En esta se coordinan las relaciones políticas y de cooperación con agencias, oficinas, programas y fondos de sistemas de Naciones Unidas con presencia en Colombia, que son alrededor de 24. Por otro lado, también apoya la gestión de la cooperación desarrollada en el marco del instrumento de integración y concertación regional y subregional (Organización Estados Americanos – OEA, la Comunidad Andina de Naciones – CAN y la Secretaría General Iberoamericana – SEGIB).

Dentro de la Cooperación Multilateral existe otra área que es la Ayuda Humanitaria. En esta, países como Colombia ayudan a otros países afectados por desastres naturales en la etapa de atención y recuperación. Frente a esta, Colombia ha establecido como política que:

La asistencia humanitaria debe prestarse con estricta sujeción a los principios humanitarios, reconociendo el liderazgo del país afectado en el inicio y coordinación de la asistencia humanitaria dentro de su territorio, de igual forma el respeto de a la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional (Cancillería de Colombia, 2019).

La segunda institución con funciones relacionadas con la Cooperación Internacional en Colombia es la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. Este organismo se encarga de guiar la cooperación internacional de Colombia a partir de las cinco modalidades de cooperación que se desarrollan en nuestro país (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2019) y de las cuales dos también son objeto del Ministerio de Relaciones Exteriores, a saber, La Ayuda Oficial al Desarrollo y la Cooperación Sur-Sur. A continuación se realiza una breve descripción de cada una de ellas:

- a) La Ayuda Oficial al Desarrollo, como ya se mencionó, pertenece al tipo de cooperación bilateral y es el flujo financiero dirigido a los países receptores del Comité de Asistencia para el Desarrollo– CAD. Estas transacciones recibidas son administradas con el objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económico del país (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2019).
- b) La Cooperación Sur – Sur, es un instrumento de la política exterior de Colombia que, como se mencionó anteriormente, consiste en realizar intercambios de experiencias y conocimientos técnicos de alto mérito con otros países en desarrollo del cono sur. Así mismo, en estos encuentros se generan agendas positivas, que son instrumentos donde se plantea como hacer frente a determinadas problemáticas (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2019).

- c) Cooperación Col – Col, esta modalidad promueve el desarrollo local en el país, generando y fortaleciendo las capacidades a nivel nacional y territorial en temas técnicos, administrativos, financieros, de gestión pública, entre otros, que permiten ayudar en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, Planes de Desarrollo Territorial, agenda del posconflicto y los Objetivos del Desarrollo Sostenible de Colombia (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2019).
- d) Cooperación Triangular, que como se dijo es una combinación entre la cooperación vertical (Países del norte y países del sur), que es la tradicional, y la cooperación horizontal (Países del sur con países del sur), que es la misma Cooperación Sur – Sur, que se asocian con el propósito de beneficiar a un tercer país en desarrollo y funciona de la siguiente manera: los países en desarrollo intercambian conocimientos especializados, experiencias y/o recursos que contribuyen al país beneficiario y, mientras tanto, el tercer país asociado aporta capacidad y recursos adicionales que permiten dinamizar la unión (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2019).
- e) Donaciones en especie, en donde la APC guía y lleva a cabo actividades relacionadas con las contribuciones y servicios que aportan las entidades públicas o privadas del país y del exterior (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2019).

2.4. Cifras oficiales de la cooperación internacional en Colombia entre los años 2016 a 2018

Para comprender cuál ha sido la incidencia de la cooperación en Colombia, a continuación se expondrá una relación de los cooperantes y la proporción porcentual respecto a las ayudas recibidas por Colombia en las diferentes modalidades entre los años 2016 – 2018. Estos años corresponden a los últimos tres informes anuales de gestión de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, documentos que consolidan las cifras oficiales en este ámbito y

constituyen el antecedente más reciente para tener una noción del alcance e incidencia de la cooperación en nuestro país. Se resalta que en el análisis se exceptúan las cifras de la Cooperación Col-Col, ya que en esta no existe influencia internacional, por lo que escapa el objeto del presente escrito:

- **Ayuda Oficial al Desarrollo**

Se tomaron datos de los informes de gestión de la APC, correspondientes a los años 2016 (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2017), 2017 (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2018) y 2018 (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2019), los cuales se sintetizan a continuación:

COOPERANTE	PORCENTAJE DE AYUDA POR AÑO DE EJECUCIÓN		
	2016	2017	2018
Estados Unidos	33%	48%	12%
Unión Europea	24%	10%	5%
Canadá	12%	2%	3%
Suecia	6%	3%	7%
Alemania	3%	6%	8%
Reino Unido	3%		12%
Fondo Unión Europea	-	-	13%
Noruega	-	-	10%
Fondo Naciones Unidas	-	-	8%
Fondo Biocarbono	-	-	6%
Canadá	-	-	-
Francia	-	-	2%
Suiza	2%	6%	-
España	1%	-	2%
Corea	2%	-	2%
Japón	-	2%	1%
Fundación Howard G.	-	6%	-
Emiratos Árabes	-	8%	-
Otras Fuentes	2%	7%	7%
Monto Total de Ayuda Anual	USD\$635.459.328	USD\$663.987.582	USD\$313.004.668

Nota: Tabla de autoría propia.

Los anteriores datos evidencian que aumentó el número de cooperantes en el año 2018 pero disminuyó el monto de la ayuda recibida.

Ahora bien, Colombia definió una Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional con la intención de aumentar el beneficio que se obtiene de la cooperación, con base en las necesidades del país, contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo y las Políticas Exteriores. Estas prioridades, según la APC (2016) son: 1) Construcción de Paz, la cual apoya la arquitectura institucional del gobierno para la paz y la atención a las víctimas del conflicto; 2) Desarrollo Rural Sostenible, con proyectos que buscan la reducción de la pobreza rural y las diferencias entre las ciudad y el campo, así como brindar alternativas de vida y productivas en el campo; 3) Conservación y Sostenibilidad Ambiental, que abarca el medio ambiente, conservación y adaptación al cambio climático, y el uso sostenible de nuestra riqueza natural; entre otros. Las ayudas recibidas en estos tres últimos años por concepto de las mencionadas prioridades se encuentran en los informes de gestión de la APC, correspondientes a los años 2016 (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2017), 2017 (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2018) y 2018 (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2019), y su distribución se sintetiza en la siguiente tabla:

PRIORIDAD	PORCENTAJE DE DISTRIBUCION POR AÑOS DE EJECUCIÓN		
	2016	2017	2018
Construcción de Paz	69%	48%	42%
Desarrollo Rural Sostenible	24%	30%	25%
Conservación y Sostenibilidad Ambiental	3%	15%	18%
Otros	4%	7%	15%

Nota: Tabla de autoría propia.

Por último, es necesario mencionar que existe un financiamiento para el Posconflicto llamado Colombia en Paz, que coordina los recursos nacionales y de cuatro fondos internacionales, que son: Naciones Unidas para el Posconflicto, Banco Mundial para la Paz y el Posconflicto, Unión Europea para Colombia y BID Colombia Sostenible.

- **Cooperación Sur – Sur y Cooperación Triangular**

Se tomaron datos de los informes de gestión de la APC, correspondientes a los años 2016 (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2017), 2017 (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2018) y 2018 (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2019), y se sintetizan así:

REGIONES DONDE SE BRINDA LA COOPERACION	N° PAISES AYUDADOS POR COLOMBIA		
	2016	2017	2018
Asia, El Caribe, África, Sudamérica, Mesoamérica y Eurasia.	61	66	72

Nota: Tabla de autoría propia.

En la cooperación Sur - Sur Colombia apoya las acciones de cooperación que se dan en el marco del proyecto específico de la región de Mesoamérica. En las demás regiones del sur lidera específicamente los siguientes programas regionales:

- Estrategia de Cooperación de Colombia con el Caribe: Está enfocado en promover el desarrollo social y económico de la región.
- Estrategia de Cooperación Sur – Sur con los países del sudoeste Asiático: En esta estrategia se pretende abarcar el cambio climático, gestión del riesgo y prevención de desastres,

sistemas de promoción y protección social, promoción del conocimiento climático y de la innovación en el sector agrícola, y turismo.

- Estrategia Eurasia: Tiene como objetivo promover más conocimiento que facilite la interlocución entre algunos países que integran la región de Eurasia.
- Estrategia de Cooperación de Colombia con África: Se pretende intercambiar experiencias exitosas de las entidades de nuestro país, específicamente en conocimiento y buenas prácticas, para afrontar los retos que se presentan en los países africanos en materia de desarrollo.

En esta cooperación existe una plataforma llamada ‘Saber Hacer Colombia’, que se lanzó en el año 2016, donde se documentan las experiencias nacionales y regionales que estimulan el intercambio entre socios nacionales e internacionales en sectores estratégicos como el Medio Ambiente y Gestión del Riesgo de Desastres, Modernización del Estado, Promoción, Protección Social, Cultural, Educación, y Seguridad Integral, entre otros; para el año 2018 se registraron 20 experiencias documentadas.

- **Donaciones en Especie**

Este tipo de donaciones tienen un gran impacto social, tecnológico y ambiental. La APC es el facilitador para gestionar la entrega de las donaciones, dado que el país donante no las entrega directamente a la población, sino por medio de fundaciones asociadas a la agencia, y se entregan en su mayoría a niños, poblaciones vulnerables y minorías étnicas que se encuentran ubicadas en regiones apartadas. En el cuadro que se expone a continuación, se evidencia el valor no comercial de las donaciones realizadas a Colombia entre los años 2016 a 2018, tomadas de los informes de gestión de la APC correspondientes a dichos años y que fueron referenciados con anterioridad:

PAISES DONANTES	VALOR NO COMERCIAL DE LAS DONACIONES		
	2016	2017	2018
Alemania, China, USA, España, México, Azerbaiyán, entre otros.	\$ 6.040.000.000	\$ 7.716.265.578	\$ 7.202.254.518

Nota: Tabla de autoría propia.

Lo expuesto hasta el momento nos permite identificar el marco específico en el que se desarrolla la cooperación internacional en Colombia y como se encuentra clasificado el país a nivel mundial, con base en aquel, con lo cual se definen los derroteros para que institucionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y la APC direccionen y guíen la cooperación internacional, a partir de los ODS fijados por la ONU. Así mismo, se dimensionó la ayuda recibida y brindada por Colombia, como punto de partida para explicar, desde uno de los cooperantes más importantes, la forma en que se reciben y ejecutan los recursos en la modalidad de Ayuda Oficial al Desarrollo.

Capítulo 3: Regulación e implementación de la cooperación internacional de USAID en Colombia

Para explicar cómo se realiza la implementación de la cooperación internacional en Colombia, se debe partir desde una premisa general y es que si bien cada cooperante tiene la libertad de definir como se manejan los recursos y autorregularse, esta autorregulación debe estar en consonancia y respetar la legislación interna de nuestro país. Entendido lo anterior, se expondrá la implementación de la cooperación internacional en la modalidad de Ayuda Oficial al Desarrollo, la cual es cooperación bilateral, y se enfocará específicamente en la ayuda financiera no reembolsable proveniente de Estados Unidos (país donante).

La organización norteamericana encargada de la cooperación internacional de los Estados Unidos es la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados – USAID. Esta agencia “dirige el desarrollo internacional y los esfuerzos humanitarios para salvar vidas, reducir la pobreza, fortalecer la gobernabilidad democrática y ayudar a las personas a progresar más allá de la asistencia” (USAID, 2018).

3.1 Contexto histórico de la USAID

La USAID fue creada en el periodo presidencial del presidente John F. Kennedy por medio de la Ley de Asistencia Exterior del año 1961, con el propósito de liderar el desarrollo internacional y los esfuerzos humanitarios de los Estados Unidos. En ese entonces el presidente Kennedy sintió la necesidad de unificar el desarrollo en una sola agencia que fuera capaz de administrar la ayuda a los países del exterior, para promover el desarrollo sostenible y económico de estos. El día 3 de noviembre de 1961, cuando se creó la USAID, fueron invitados programas y organizaciones de

asistencia extranjera que hasta ese momento existían, y se convirtió en la primera agencia encargada del tema de desarrollo económico extranjero.

Para la década de los años 70s, USAID dejó de centrarse en programas de asistencia técnica y capital, para decantarse por la asistencia para el desarrollo (enfocándose en las necesidades básicas). Esta se ocupaba de aspectos como comida y nutrición, planificación de la población, salud, educación y desarrollo de recursos humanos.

Seguidamente, en la década de los 80s, la agencia promovió principios para reestructurar las políticas e instituciones de los países en desarrollo, reafirmando su compromiso con el crecimiento económico.

Ya en la década de 1990, la ayuda internacional de USAID adoptó como prioridad el desarrollo sostenible y la democracia, buscando, en relación con el primero, que los países mejoraran la calidad de vida de sus habitantes. También diseñó programas de asistencia para el desarrollo que se adaptaban a la situación económica del país receptor.

En la década del 2000, la ayuda internacional de USAID estuvo presente en el marco de las guerras de Afganistán e Irak, que para esa época estaban en pleno auge. La agencia ayudó a reconstruir el gobierno, la infraestructura, la sociedad civil y los servicios básicos de salud y educación de estos dos países.

Hoy en día USAID tiene como objetivo ayudar a los países a ser autosuficientes y capaces de liderar sus propios procesos de desarrollo, reduciendo el alcance del conflicto, eludiendo la propagación de enfermedades pandémicas y afrontando a quienes promueven la violencia, la inestabilidad y amenazan la seguridad. Así mismo, ayuda a los Estados cuando ocurren desastres o crisis, como líderes mundiales en asistencia humanitaria.

3.2 Objetivos de la USAID

La asistencia que brinda USAID a países extranjeros tiene dos propósitos, que son, promover los intereses de los Estados Unidos y mejorar las vidas de las personas que se encuentran en el mundo del desarrollo. Adicionalmente, la inversión que USAID hace en los países en desarrollo tiene beneficios a largo plazo para los Estados Unidos y su pueblo.

USAID implementa la política exterior de los Estados Unidos (el desarrollo, la defensa y la diplomacia son los tres componentes principales de dicha política), procurando el progreso humano al unísono que expande sociedades estables y libres, originando mercados y socios comerciales para los Estados Unidos.

3.3 Lugares de presencia y temas que abarca la cooperación de USAID

En este momento la agencia trabaja con más de 100 países promoviendo la salud global, apoyando la estabilidad global, brindando asistencia humanitaria, estimulando la innovación y la asociación y empoderando a las mujeres y niños. Los lugares donde trabaja la agencia son (USAID, 2019):

- Afganistán y Pakistán: Aunque USAID es consciente que estos países atentan contra la seguridad nacional de los Estados Unidos, sigue realizando esfuerzos de cooperación en ellos.
- África: Este continente ha tenido un gran avance dado que ahora son arquitectos de su desarrollo y los donantes apoyan los planes creados por los africanos, mas no los dictan.
- Asia: USAID ha contribuido en gran manera para que los países de Asia tomen decisiones que les ayuden a obtener el éxito en un largo plazo y lleguen a la autosuficiencia, asimismo la USAID ayuda a una región de África para que sea más estable y prospera promoviendo la seguridad y las prioridades económicas de los Estados Unidos.

- Europa y Eurasia: USAID aborda temas de corrupción, establecimiento público, la pobreza y los entornos políticos y regulatorios no desarrollados que estancan a la región. Las inversiones de USAID ayudan a respaldar el comercio y la inversión de los Estados Unidos.
- América Latina y el Caribe: USAID se ha estado asociando con países para obtener avances importantes. Se ha visto mejoría en la salud, avances políticos y crecimiento económico en estos años de trabajo.
- Medio Este: USAID ayuda con la lucha por la paz y la prosperidad, y hace frente a las necesidades de la región promoviendo el crecimiento económico, mejorando la educación y la atención médica, ayudando con procesos democráticos locales, vigorizando la sociedad civil y tratando problemas transfronterizos.

De manera específica, USAID abarca los siguientes ámbitos, para cuyo financiamiento cuenta con recursos que provienen de los contribuyentes estadounidenses:

- Desarrollo global de los Estados Unidos
- Agricultura y seguridad alimentaria
- Democracia, derechos humanos y gobernanza
- Crecimiento económico y comercio
- Educación
- Medio ambiente y cambio climático global
- Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres
- Salud global
- Agua y sanitización
- Trabajadores en crisis y conflicto

3.4 USAID en Colombia

La agencia ayuda a Colombia a superar el conflicto, establecer circunstancias para una paz sostenible e implementar estrategias sociales y económicas que generen una sociedad más inclusiva y equitativa. De manera puntual, trabaja en los siguientes aspectos (USAID, 2017):

- Democracia, derechos humanos y gobernabilidad: USAID apoya los esfuerzos de los colombianos y su gobierno para mejorar el respeto por los derechos humanos, incrementando el acceso a la justicia y a los servicios sociales de las zonas separadas y afectadas por el conflicto. Este apoyo se da en su mayoría en las zonas afectadas por el conflicto y en donde se encuentra población afrocolombiana e indígena.
- Medio ambiente y cambio climático: La agencia contribuye a los esfuerzos de Colombia para disminuir las amenazas a la biodiversidad y los ecosistemas, así como a fortalecer al gobierno en el sector ambiental para conservar las áreas protegidas y los territorios étnicos.
- Crisis y conflicto: USAID anuda esfuerzos con el gobierno de Colombia para restablecer la seguridad y los servicios sociales en municipios en los que por ausencia del Estado, los grupos armados, lo narcotraficantes y los paramilitares ejercieron o ejercen control y crearon una cultura de ilegalidad.

3.5 Normatividad de la Cooperación Internacional aplicable en Colombia

Visto el contexto general de la USAID como la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados, se procederá a analizar la normatividad que guía la implementación de la cooperación internacional de aquella en Colombia.

El fundamento constitucional de la cooperación internacional en Colombia, se encuentra en el Artículo 62 de la Constitución Política, que contempla lo siguiente:

El destino de las donaciones intervivos o testamentarias, hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca. En este caso, la ley asignará el patrimonio respectivo a un fin similar. El Gobierno fiscalizará el manejo y la inversión de tales donaciones (Constitución Política de Colombia, 1991).

Este artículo permite inferir que Colombia respeta y no desvía la voluntad del cooperante, además, que los recursos otorgados al país serán destinados solamente a la intención inicial de aquel. Adicionalmente el Código Civil Colombiano en su artículo 1443, define la donación como un contrato en donde una de las partes transfiere una cosa a otra de manera gratuita e irrevocable (Código Civil, 1873), lo cual quiere decir que la parte receptora no debe a la otra contraprestación alguna. Si, de manera hipotética, Colombia no destinara la donación a los fines impuestos por el donatario, el artículo 1483 de Código Civil expresa que “Si el donatario estuviere en mora de cumplir lo que en la donación se le ha impuesto, tendrá derecho el donante o para que se obligue al donatario a cumplirlo, o para que se rescinda la donación” (Código Civil, 1873).

Lo anterior garantiza al donante (en este caso, el cooperante) la plena seguridad de que los recursos serán destinados al fin especial estipulado por él.

Es necesario tener en cuenta que los recursos que entregan los donantes no siempre son ejecutados por ellos mismos, puesto que estos pueden ser entregados a entidades públicas o entidades privadas para que los ejecuten, dependiendo de la voluntad del cooperante. Ahora, no es lo mismo que lo ejecute una entidad pública a una entidad privada, dada su naturaleza jurídica, por lo que se realizará una explicación de las normas aplicables en cada caso, iniciando con las que rigen la ejecución de estos recursos por entidades públicas.

Es de conocimiento general que toda la contratación con el Estado es regulada por la Ley 80 de 1993, por la cual se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta ley hace referencia a la cooperación internacional una sola vez, en el parágrafo del artículo 4,

donde se indica que las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, no serán consideradas en los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación y ayuda o asistencia (Ley 80, 1993). Por otro lado, la Ley 1150 de 2007, con la cual se modificó la citada ley 80 de 1993, sí hizo referencia específica a la contratación con organismos internacionales en su artículo 20, de la siguiente manera:

Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento (Ley 1150, 2007).

Es claro, a la luz de la normativa enunciada, que la intención del legislador colombiano fue respetar y dar prevalencia a la voluntad del cooperante internacional, no solo en la destinación de los recursos, sino además, en la forma en que estos van a ser ejecutados. Más adelante, el inciso tercero del citado artículo 20, se estipuló la prohibición de contratar con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional, ya sea por contrato o convenio, la administración o gerencia de recursos propios del Estado o los que se asignen por medio del presupuesto público (Ley 1150, 2007).

Adicionalmente, en el párrafo 3 de artículo 20 de la Ley 1150 del 2007, se indicó que en todo proyecto de cooperación que involucre recursos del Estado, deberán ser cuantificados en moneda nacional los aportes en especie del cooperante y de la entidad nacional; además, que la Contraloría ejercerá control fiscal sobre los contratos celebrados con organismos multilaterales (Ley 1150, 2007). Las anteriores normas ilustran la regulación por la cual se rigen las entidades públicas en materia de ejecución de recursos de cooperación internacional.

En relación con las entidades privadas, estas se ven en la obligación de respetar las disposiciones del cooperante, ya que, para que puedan ejecutar recursos de cooperación internacional, deben licitar y, en ese sentido, para ganar la licitación es necesario que satisfagan las necesidades del cooperante, respetando sus disposiciones.

Empero, las entidades privadas no están exentas de vigilancia en el manejo de estos recursos. De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 4660 de 2007, desde el 01 de enero de 2008 tanto las entidades privadas como las entidades públicas que celebren convenios de cooperación y asistencia técnica, están en la obligación de enviar mensualmente a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, una relación de todos los contratos vigentes a cargo de los convenios celebrados (Decreto 4660, 2007).

Adicionalmente, la Ley 1819 de 2016 en el artículo 161, que modificó el artículo 364-4 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), determinó que las fundaciones, asociaciones, corporaciones y demás entidades nacionales sin ánimo de lucro y entidades admitidas en el Régimen Tributario Especial, tienen el deber de registrar ante la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia –APC, todos los recursos de la cooperación internacional no rembolsable que les ingresen o ejecuten en Colombia, provenientes de personas extranjeras de derecho público o privado, Gobiernos extranjeros, organismos de derecho internacional, organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales (Ley 1819, 2016). El procedimiento para ese registro en la APC fue establecido en la Resolución 358 del 28 de agosto de 2017.

Lo anterior permite concluir que, tanto las entidades públicas como las entidades privadas, al momento de ejecutar los recursos de la cooperación internacional, respetan e implementan (con

algunas excepciones y sin perjuicio de la legislación interna) según la orientación que realice el cooperante o país donante.

Teniendo claras las disposiciones normativas generales de Colombia con relación a la implementación de la cooperación internacional, se procederá a explicar la normatividad propia de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados – USAID, con la que se ejecutan los recursos provenientes de esta.

La política con la que opera USAID se llama Automated Directives System – ADS, lo que en español significa Sistema Automatizado de Directrices. En este sistema se puede encontrar la forma de organización de la Agencia, sus funciones, sus políticas, los procedimientos que guían las operaciones de USAID, así como sus programas. El ADS está compuesto por más de 200 capítulos, los cuales versan sobre temas muy específicos, y está organizado de la siguiente manera (USAID, 2017):

- Serie 100: Organización de la Agencia y Asuntos Legales.
- Serie 200: Programación.
- Serie 300: Adquisición y Donaciones.
- Serie 400: Recursos Humanos.
- Serie 500: Servicios de Administración.
- Serie 600: Presupuesto y Finanzas.

La Agencia tiene las siguientes dos formas de proveer financiamiento a organizaciones: a) Adquisiciones, que son otorgadas por medio de contratos celebrados por la Agencia para la obtención de bienes y servicios que requiera para su propio beneficio y, b) Asistencia, que es brindada mediante donaciones o acuerdos de cooperación, es decir, transfiriendo fondos. Para

elegir entre una u otra, se tiene en cuenta el objetivo principal, de tal manera que se escoja la forma más idónea.

- a. **Adquisiciones (Contratos):** La Agencia utiliza esta modalidad para adquirir productos o servicios para su propio beneficio, es decir, actúa como ‘compradora’, financiando a las organizaciones a través de los pagos que realiza por aquellos.
- b. **Asistencia (Donaciones o Acuerdos de Cooperación):** En esta figura la Agencia transfiere fondos a otra organización, con el fin de que se implementen los programas que contribuyan a la sociedad en general, cumpliendo de esta manera la Ley de Ayuda Exterior de Estados Unidos.

Dependiendo del mecanismo que elija USAID para proveer el financiamiento, variará su involucramiento. En el caso de los contratos, la agencia realiza un mayor control sobre la organización, pues busca obtener resultados mediante una dirección técnica recurrente; en las donaciones, la agencia se involucra de manera limitada en la ejecución del programa; y en los acuerdos cooperativos, la agencia se inmiscuye en temas sustanciales y puntales, como puede ser la aprobación del plan de implementación y del personal clave.

En cada mecanismo existen varios tipos de contratación con los cuales se ejecutan los financiamientos brindados. En el caso de la asistencia, por ejemplo, se han descrito los siguientes (USAID, 2018):

- *Donaciones con Valor Fijo:* En estas se fijan unas metas determinadas y se realiza un pago fijo por su cumplimiento, sin que se haga un seguimiento a los costos en los que incurre el beneficiario para dicho fin. En otras palabras, se paga por resultados. Estas donaciones no pueden ser mayores de \$150.000 dólares ni pueden tener una duración mayor de tres años si el receptor es una ONG de Estados Unidos o, en caso de ser una ONG internacional, la

donación no puede ser superior a \$500.000 dólares por año y su duración no puede exceder los tres años. Las convocatorias se basan en la competencia y son publicadas en la Declaración Anual de Programas (Annual Program Statements –APS) o en Solicitudes de Aplicación (Requests for Applications -RFA).

Este tipo de donaciones se utiliza para estudios, encuestas, talleres, asistencia para desastres o ayuda humanitaria y asistencia técnica para el desarrollo. También se puede recurrir a este instrumento en caso de que la ONG internacional tenga poca experiencia recibiendo donaciones o ejecutando proyectos del gobierno estadounidense.

- *Donaciones simplificadas:* Estas se emplean para donaciones pequeñas, ya que pueden ser brindadas sin adelantar un proceso de licitación y su pago es realizado mediante reembolsos (devolución de lo gastado). Estas donaciones no pueden ser superiores a \$150.000 dólares ni tener una duración mayor a tres años. Adicionalmente, con estos recursos no se pueden comprar bienes con una vida útil mayor a un año ni que tengan un costo mayor a \$5.000 dólares.
- *Acuerdos de Cooperación:* Son utilizados por la USAID para introducirse de manera sustancial en ámbitos o aspectos específicos de un proyecto a ejecutar, como puede ser la aprobación del personal clave (líderes y trabajadores, por ejemplo) de determinado proyecto.
- *Convenios Líder/Asociado:* Se trata de un grupo de convenios, en donde existe uno líder que a su vez dirige otros adicionales asociados a él, cuyo fin es permitir que organizaciones locales puedan trabajar con otras más grandes a través de contratos o sub-contratos para satisfacer necesidades. Cada uno de los convenios tiene su propio presupuesto y un periodo de desempeño de máximo 5 años.

La asistencia otorgada por USAID está dirigida tanto a organizaciones internacionales como de Estados Unidos; así como entidades sin ánimo de lucro u organizaciones con ánimo de lucro. Estos tipos de asistencia están regulados en la ADS 303 “Subvenciones y acuerdos de cooperación a organizaciones no gubernamentales” y en el Código de Regulaciones Federales (Code of Federal Regulations – CFR), exactamente en el título 22, capítulo 226 (22 CFR 226) “Administración de premios de asistencia a las organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos”.

Por otra parte, en referencia a la modalidad de adquisiciones, se ha previsto la existencia de los siguientes tipos de contratación (USAID, 2018):

- *Contratos de reembolso de costos*: Estos prevén el pago de los costos en que se va a incurrir de acuerdo a lo dispuesto en el contrato, estableciendo un límite de valor que no puede ser excedido por el contratista. Esta figura se encuentra regulada en el Sistema de Regulaciones Federales de Adquisición (Federal Acquisition Regulations – FAR) subparte 16.3 “Contratos de reembolso de costos”.
- *Contratos de Precio Fijo*: Para este tipo se establece un precio determinado o uno que se pueda ajustar. En este último caso, normalmente se fija el precio máximo o un precio fijo o incluso ambos. Estos contratos están regulados el FAR subparte 16.2 “Contratos de precio fijo”
- *Combinación*: Este es un híbrido entre los contratos de reembolso de costos y de precio fijo.
- *Contratos de entrega indefinida y cantidad indefinida*: En este instrumento no se especifican cantidades o fechas de entrega al momento de su celebración, lo cual permite una flexibilidad en la programación de aquellas. Para solicitar la entrega de un trabajo

contratado mediante esta modalidad, es necesario realizar órdenes de trabajo. En el FAR, subparte 16.5, se encuentra reglado este tipo de contrato.

- *Acuerdos de compras abiertas*: Estos acuerdos se pueden establecer bajo contratos principales a partir de los cuales se satisfacen necesidades repetitivas de suministro de bienes o servicios que se requieren para la ejecución de dicho contrato principal, teniendo un valor establecido. La entrega de los suministros se realiza mediante órdenes de compra. Este tipo de acuerdo se encuentra regulado en la FAR, subparte 8.405-3.

Los tipos de adquisiciones mencionados se encuentran regulados en la ADS 302 “Contratación directa de USAID”, en el FAR y en un suplemento de USAID al FAR llamado USAID Acquisition Regulation – AIDAR, que corresponde al Reglamento de Adquisición de USAID.

Adicional a las figuras descritas, existen sub-contratos y sub-convenios que se desarrollan a partir de contratos o convenios principales, casos en los cuales USAID no tiene contacto directo con aquellos, ya que quien se hace responsable del desarrollo de estos es la organización que suscribió el contrato o el convenio principal. El rol de la agencia en relación con los sub-contratos y sub-convenios es su aprobación, ya sea de manera previa o posterior a su celebración.

Finalmente, en el marco de los contratos también pueden realizarse pequeñas donaciones, que en este caso se denominan ‘Donaciones Bajo Contrato’. Se trata de donaciones que al ser ejecutadas por organizaciones de Estados Unidos, su monto no puede ser mayor a \$100.000 dólares. En estas se le conceden al contratista las facultades de competir las, adjudicarlas y administrarlas por su cuenta, y se utilizan cuando la agencia requiere extender su propósito de desarrollar las capacidades locales de lugares donde ya se está implementando su cooperación. Ahora bien, aunque el contratista tenga las mencionadas competencias, la agencia debe impartir aprobación a cada uno de los beneficiarios de las donaciones, además, en caso de fuerza mayor o

causas extraordinarias la agencia tiene el derecho de darlas por terminadas. En cuanto a su regulación, estas se rigen por la misma norma de las donaciones que se dan bajo la modalidad de asistencia, es decir, aquellas donde es USAID quien las gestiona directamente.

3.6 Operadores que ejecutan recursos de USAID en Colombia

En Colombia existen varias organizaciones privadas, nacionales e internacionales, que ejecutan recursos de USAID. Algunas de ellas son:

- Misión de Observación Electoral - MOE
- Managment Systems International - MSI
- Chemonics International, Inc.
- Fulbright
- La Consultoría para los Derechos y el Desplazamiento - CODHES
- Agricultural Cooperative Development International - Volunteers in Overseas Cooperative Assistance - ACDI/VOCA
- Fundación Ideas para la Paz - FIP
- Heartland Alliance International - HAI
- Fundación FINTRAC
- Tetra Tech
- Fondo Acción
- Patrimonio Natural

Las organizaciones mencionadas deben realizar un proceso de licitación (USAID, 2018) para poder ejecutar los recursos provenientes de USAID, cuyo procedimiento se detallará en el acápite siguiente.

3.7 Proceso para la ejecución de recursos de USAID

En primera medida, existe una etapa inicial denominada planificación. Esta consiste en diseñar un proyecto, identificar los resultados que se pretenden con este y definir el tipo de mecanismo idóneo con el cual se brindará el financiamiento, para finalmente realizar un estudio de mercado.

- a. Diseño del proyecto: USAID realiza la ‘Country Development Cooperation Strategy’ (CDCS), que es la estrategia general de cooperación para el desarrollo del país, con ayuda de gobiernos socios, el área industrial y la sociedad civil, cuyo fin de esta es la comprensión de los retos y los recursos disponibles. Con base en esta estrategia, la agencia diseña los proyectos para elaborar un plan de adquisiciones y asistencia.
- b. Identificar el requisito: En esta etapa USAID se ocupa de definir los resultados que se lograrán mediante actividades que pueden ser conseguidas a través de una donación de asistencia o una adquisición. Así mismo, en este punto se determina el mecanismo idóneo con el cual se brindará el financiamiento, ya sea por asistencia o por adquisición.
- c. Investigación de Mercado: En este paso la agencia realiza una investigación de mercado con el propósito de definir cuál es la mejor manera de implementar los objetivos de desarrollo de la USAID. En esta indagación se verifica si los resultados a lograr establecidos inicialmente son viables, así como el nivel de capacidad local utilizable y la participación de empresas pequeñas.

Esta etapa finaliza con la publicación por parte de USAID de un pronóstico comercial que brinda información tentativa de los programas planeados a los interesados.

La segunda etapa es la licitación. Esta se realiza a través de los siguientes mecanismos (USAID, 2018):

- Declaración Anual del Programa (Annual Program Statement - APS): Este instrumento le permite a la agencia otorgar varios convenios en un mismo lapso (generalmente un año), durante el cual se reciben y revisan varias propuestas. En esta declaración se espera que las propuestas provean métodos innovadores y efectivos para desarrollar determinados temas, así mismo, se propende por buscar actividades que permitan fortalecer a organizaciones locales en sus capacidades institucionales.
- Solicitud de Aplicaciones (Request for Applications - RFA): Este instrumento sólo se utiliza para donaciones, acuerdos de cooperación y convenios líder; los proponentes interesados presentan a la agencia propuestas competitivas con el fin de recibir asistencia por parte de USAID para su ejecución en temas que van desde lo específico hasta lo amplio. La agencia les otorga un tiempo mínimo de 30 días para la presentación de las propuestas y adjudica basada en los detalles y la calidad de las mismas.
- Solicitud de Propuestas (Request for Proposals – RFP) o Solicitud de Cotizaciones (Request for Quotations, RFQ): Estas se utilizan exclusivamente para contratos, cuyos fines fueron explicados en líneas precedentes. La agencia recibe propuestas de oferentes privados y adjudica a aquél que satisfaga de mejor manera sus necesidades.

En cada una de las convocatorias descritas se brinda la descripción del programa, los requisitos de la licitación, los requisitos de entrega de la propuesta y se informa cuáles serán los criterios de evaluación. También existen concursos de etapas múltiples, los cuales son utilizados cuando la agencia espera muchas propuestas, por ejemplo, en casos de asistencia se solicita a los proponentes la entrega de documentos en donde se explique de manera breve el proyecto propuesto junto con un presupuesto simple, con estos datos se hace una revisión de todas las propuestas recibidas y se

filtran, reduciendo su número y manteniendo unas pocas sobre las cuales se solicita la entrega de información y presupuestos detallados.

Como se evidencia, USAID promueve la competencia con los métodos anteriormente descritos, con lo cual se busca satisfacer objetivos de ofrecimiento de diversidad, creatividad, innovación, mejores soluciones, mejor calidad y precios más bajos, así como el establecimiento de un proceso justo y lo más público posible, para evitar que determinadas organizaciones tengan ventajas injustas sobre las demás.

Ahora bien, después de recibidas las propuestas, la agencia inicia su evaluación con base en los siguientes criterios básicos:

1. Experiencia previa.
2. Enfoque técnico.
3. Personal.
4. Capacidad corporativa.
5. Planes de manejo.

Para tomar la decisión de adjudicar, cada uno de esos criterios son analizados con base en elementos de tipo económico y técnico, unos con mayor o menor peso que los demás. Al considerar una de las propuestas para ser seleccionada, la persona encargada del proceso se comunica con la organización que la presentó, para negociar.

La tercera etapa es la adjudicación, en donde, como su nombre lo dice, USAID adjudica a la organización seleccionada el contrato o convenio y después realiza una reunión de inicio con esta para tratar los temas pertinentes a la implementación y resolver interrogantes de ambas partes. Todos los asuntos relacionados con esta etapa están a cargo de un funcionario denominado oficial de contrataciones o acuerdos.

La cuarta y última etapa es la administración y el monitoreo. Aquí la agencia gestionará y supervisará el progreso del programa o proyecto, dependiendo del mecanismo escogido para la implementación. Para cumplir de manera correcta esta labor, la organización adjudicataria contará con el apoyo de un representante del oficial de contrataciones o acuerdos de la agencia, asignado con el propósito de brindar orientación técnica permanente.

3.8 Lineamientos específicos que deben cumplir las organizaciones durante la implementación para evitar el financiamiento de actividades ilegales

Como última medida, es importante hacer mención de algunos lineamientos establecidos por USAID y que deben cumplir las organizaciones no gubernamentales durante la etapa de implementación, los cuales están encaminados a evitar la asignación de recursos en beneficio de actividades ilegales. Estos se encuentran en un instrumento denominado ‘A Mandatory Reference for ADS Chapter 303’, que traducido al español significa referencia obligatoria para el capítulo 303 del ADS, y son conocidos como ‘Standard Provisions for Non-U.S. Nongovernmental Organizations’ (Disposiciones estándar para organizaciones no-gubernamentales de los EE.UU.). Esta directiva se compone de 27 disposiciones y 29 requerimientos, de las cuales, como normas aplicables para estas organizaciones, se destacan:

- M11 Recipient and employee conduct - Conducta del receptor y el empleado: lo que pretende esta disposición es impedir que funcionarios, empleados y agentes de las organizaciones que reciben el financiamiento, utilicen sus posiciones para buscar un beneficio propio o se vean inmersos en circunstancias de conflicto de interés personal.
- M14 Preventing terrorist financing - Prevención de la financiación terrorista: en esta disposición se expresa que los receptores o beneficiarios no pueden apoyar o suministrar recursos a personas u organizaciones relacionadas con el terrorismo. Para cumplir este

mandato USAID acude a la Lista de Nacionales Especialmente Designados y Personas Bloqueadas mantenida por el Tesoro de los EE. UU, ya que las personas o entidades que se encuentran incluidas en esta, además de no poder hacer negocios con ciudadanos americanos, tampoco podrán recibir apoyo alguno de USAID.

- M15 Trafficking in persons - Tráfico de personas: Se menciona en esta directriz que ningún receptor debe participar en actividades que involucren trata de personas. Dentro de esta disposición se entienden comprendidos los subalternos, contratistas, empleados, agentes o reclutadores de mano de obra. Así mismo, tienen prohibido adquirir servicios sexuales.
- M25 Child safeguarding – Salvaguardia Infantil: El objetivo de esta es que el beneficiario le brinde a los niños bienestar y protección. En ese sentido, el personal tiene prohibido incurrir en conductas de maltrato, explotación o descuido infantil, y deben aplicar medidas de prevención.
- RAA19 Statement for implementers of anti-trafficking activities on lack of support for prostitution - Declaración para implementadores de actividades anti-trata de personas por falta de apoyo a la prostitución: Esto significa que los beneficiarios o receptores no promoverán ni apoyarán la legalización o práctica de la prostitución, como mecanismo anti trata de personas.
- RAA25 Prohibition on the promotion or advocacy of the legalization or practice of prostitution or sex – trafficking (assistance) - Prohibición de la promoción o defensa de la legalización o la práctica de la prostitución o el tráfico sexual: Es una extensión de la RAA19, ya que prohíbe que los recursos de la cooperación, en general, sean destinados para promover la legalización o la práctica de la prostitución o el tráfico sexual, pues estas prácticas son totalmente deshumanizantes.

Finalmente, se destaca que existe un sistema donde se encuentra la información de todas las empresas, organizaciones y personas que reciben financiamiento directo del gobierno de los Estados Unidos denominado System for Award Management – SAM o Sistema de Gestión de Premios, al cual hace referencia el ADS 302. Esta lista SAM permite saber si los proveedores tienen problemas de cumplimiento o si tienen algún nexo ilegal, por lo que se destaca su utilización a la hora de prevenir que los recursos de la cooperación internacional, sean asignados o destinados a actores u actividades de aquel tipo. No obstante, en la actualidad el Sistema de Regulaciones Federales de Adquisición (Federal Acquisition Regulations – FAR) no exige que los subcontratistas sean registrados en la lista SAM, como tampoco los individuos que se contraten para el desarrollo de actividades fuera de los Estados Unidos y sus áreas periféricas, ni los proveedores extranjeros que se contraten para trabajos realizados fuera de los Estados Unidos por sumas de \$30.000 dólares o menos, lo cual supone una falencia importante.

Empero, aunque USAID tiene sus bases de datos extranjeras para conocer la situación de los beneficiarios o proveedores, como una forma de garantizar que quienes administren o reciban el dinero no incurran en irregularidades e ilegalidades, y a su vez tiene la libertad de crear cláusulas específicas o de hacer firmar certificaciones o declaraciones a los beneficiarios para que cumplan las exigencias expuestas anteriormente, en el caso de Colombia, existen bases de datos de antecedentes jurídicos, disciplinarios y fiscales que deberían ser consultadas en el desarrollo de dichos procesos, pues permitirían apoyar de manera directa el cumplimiento eficiente de las disposiciones de USAID en esa materia, que como se evidenció, buscan evitar actos de corrupción (como el favorecimiento de intereses personales de los receptores o beneficiarios), explotación infantil, financiamiento ilegal y, en general, actividades ilegales, etc.

Conclusión

La cooperación internacional surgió como un mecanismo de apoyo de los países desarrollados hacia los países en vía de desarrollo, principalmente en temas relacionados con necesidades básicas de la población, como la erradicación de la pobreza, del hambre y la búsqueda del crecimiento económico. Colombia no ha sido ajena a ese apoyo, pues según clasificaciones internacionales, su estatus es el de un país en desarrollo, con un nivel de ingresos medio-alto, por lo que ha sido beneficiaria de la cooperación brindada por países como Estados Unidos, Canadá, Suecia, Alemania, Reino Unido y la Unión Europea.

Los países y organizaciones cooperantes cuentan con cierto margen de ‘autorregulación’, pues, aunque la premisa general es que tienen la libertad de definir la forma en que se manejarán los procesos de adjudicación y ejecución de recursos de cooperación, esta libertad no es absoluta, pues en todo caso deben ser congruentes con el sistema jurídico interno de cada país, sin que Colombia sea la excepción. Ahora bien, como se evidenció, en materia normativa las disposiciones relacionadas con la cooperación internacional en nuestro país son pocas y, la más importante, que es la constitucional, ratifica el principio ya expuesto de autonomía y autorregulación del cooperante. Es por eso que, para una mayor comprensión de la forma en que se materializa la implementación y ejecución de los recursos, fue necesario recurrir a los procedimientos específicos de Estados Unidos, a través de USAID, por ser el mayor aportante según las cifras oficiales, destacando que, por ejemplo, en materia de procedimiento de adjudicación, las etapas expuestas son similares a las de un proceso licitatorio de contratación estatal colombiana.

Finalmente, y a manera de inquietud, es importante resaltar que ante la existencia de herramientas como bases de datos de antecedentes a nivel interno, con cuya consulta se facilitaría la correcta aplicación de las directrices de cooperantes como USAID, ya sea a la hora de adelantar

los procesos de adjudicación de contratos y convenios relacionados con la cooperación así como al momento de implementarlos, deberían ponerse a disposición de aquellos con el fin de que conozcan su existencia y complementen sus sistemas de verificación de irregularidades y conductas ilegales. Esta reflexión se hace debido a que, si bien USAID impone a los proponentes y/o beneficiarios como requisito para participar en estos procesos no estar incluido en la lista Sam, este listado se queda corto y no refleja situaciones jurídicas y/o disciplinarias que no necesariamente hacen parte de aquél, como por ejemplo, antecedentes penales o sanciones de tipo disciplinario o fiscal, los cuales, al no ser de obligatorio reporte en los procesos de adjudicación e implementación, pueden quedar ocultas. Si de transparencia y correcta ejecución se trata, resulta imperioso que información tan importante sea conocida por los cooperantes, por las nefastas consecuencias que implicaría el manejo de recursos por parte de personas moral y jurídicamente inhabilitadas para ello. En ese sentido, no estaría de más una regulación al respecto.

Bibliografía

- AGCID. (2015). *Qué es la Cooperación*. Obtenido de <https://www.agci.cl/que-es-la-cooperacion>
- Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo. (2019). *La declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2016). *Análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable hacia Colombia*. Obtenido de http://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/analisis_del_comportamiento_de_la_cooperacion_internacional_no_reembolsable_hacia_colombia.pdf
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2017). *Informe de Gestión APC-Colombia 2016*. Obtenido de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/informe_de_gestion-2016-oks.pdf
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2018). *Informe de gestión APC-Colombia 2017*. Obtenido de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2017_1.pdf

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2019). *Ayuda oficial al desarrollo*. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/seccion/ayuda-oficial-al-desarrollo>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2019). *Cooperación Col-Col*. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/pagina/nueva-col-col>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2019). *Cooperación Sur-Sur*. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/sur-sur>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2019). *Cooperación Triangular*. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/seccion/cooperacion-triangular>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2019). *Donaciones en especie*. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/donaciones>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2019). *Informe de gestión APC-Colombia 2018*. Obtenido de http://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2018_apc-colombia.pdf
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2019). *Modalidades de cooperación*. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/seccion/modalidades-de-cooperacion>
- APCI. (2018). *Cooperación Internacional*. Obtenido de Definición de Cooperación Internacional: <https://www.apci.gob.pe/index.php/cooperacion-internacional>
- Cancillería de Colombia. (2019). *Asistencia oficial al desarrollo*. Obtenido de Cooperación Internacional: <https://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation/development>
- Cancillería de Colombia. (2019). *Cooperación Multilateral*. Obtenido de Cooperación Internacional: <https://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation/multilateral>
- Cancillería de Colombia. (2019). *Prioridades preliminares de Cooperación Internacional 2018-2022*. Obtenido de Cooperación Internacional: <https://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation>
- Código Civil. (26 de Mayo de 1873). *Ley 84 de 1873*. Diario Oficial No. 2.867.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2012). *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Art. 62. Gaceta Constitucional 116.
- Cooperación Internacional. Resúmenes y apuntes. (24 de Septiembre de 2012). *Cooperación bilateral y multilateral*. Obtenido de <http://almhazen.blogspot.com/2012/10/cooperacion-bilateral-y-multilateral.html>

- Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. (02 de Marzo de 2005). París, Francia.
- Declaración de Roma sobre la armonización. (25 de Febrero de 2003). Roma, Italia.
- Decreto 4660. (29 de Noviembre de 2007). *Por medio del cual se reglamenta el artículo 58 de la Ley 863 de 2003*. Diario Oficial No. 46827.
- Duarte Herrera, L. K., & González Parias, C. H. (Octubre de 2014). *Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo*. Obtenido de Revista Panorama: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5051599.pdf>
- Hidalgo Sanchis, P. (2008). *Vulnerabilidad territorial y cooperación internacional*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional. (2006). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Obtenido de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>
- Ley 1150. (16 de Julio de 2007). *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*. Diario Oficial No. 46.691.
- Ley 1819. (29 de Diciembre de 2016). *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 50.101.
- Ley 80. (28 de Octubre de 1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41.094.
- Manero Salvador, A. (2012). La regulación jurídica de las relaciones económicas internacionales: El derecho internacional económico. En F. Mariño Menéndez, A. Alcoceba Gallego, A. Cebada Romero, A. Manero Salvador, C. Pérez González, & L. Rodríguez de las Heras Ballell, *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*. Madrid: Trotta S.A.
- Naciones Unidas. (25 de Junio de 1993). Declaración y programa de acción de Viena. Viena, Austria.
- Naciones Unidas. (Septiembre de 2000). Declaración del Milenio. Nueva York, Estados Unidos.
- National Geographic. (03 de Junio de 2019). *El Tratado de Versalles puso fin a la Primera Guerra Mundial y desató la Segunda*. Obtenido de <https://www.nationalgeographic.es/historia/2019/06/el-tratado-de-versalles-puso-fin-la-primera-guerra-mundial-y-desato-la-segunda>
- OCDE. (2018). *Acerca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*. Obtenido de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>
- Organización de Estados Americanos. (13 de Enero de 2004). Declaración de Nuevo León. México.

- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo -PNUD. (1996). *Informe de desarrollo humano 1996: Crecimiento económico y desarrollo humano*. Nueva York.
- RED ADELCO. (2018). *¿Qué es la Cooperación Internacional?* Obtenido de <https://www.redadelco.org/que-es-la-cooperacion-internacional>
- Rivera, L. U. (2007). *La cooperación internacional en la era de la globalización*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Ruiz Sanjuán, S., & Cunego, A. (2012). *Manual para la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada española*. Obtenido de Fundación MUSOL: <http://www.musol.org/images/stories/archivos/manualeficacia012.pdf>
- San Gabino Merino, N. (2009). *Cooperación Internacional descentralizada: ¿fracaso o éxito?* Santa Fe: El Cid Editor.
- Secretaría General Iberoamericana. (2017). *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2017*. Madrid: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.
- Sociedad de las Naciones. (28 de Junio de 1919). Pacto de la sociedad de naciones. Versalles, Francia.
- Tezanos, S. (2012). *Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la asistencia oficial para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- USAID. (2017). *Qué hacemos*. Obtenido de Colombia: <https://www.usaid.gov/es/colombia/our-work>
- USAID. (2017). *The Automated Directives System*. Obtenido de Operational Policy: <https://www.usaid.gov/who-we-are/agency-policy>
- USAID. (2018). *Entender los tipos de convenios/contratos de USAID*. Obtenido de <https://www.usaid.gov/work-usaid/get-grant-or-contract/trainings-how-work-usaid/es>
- USAID. (2018). *Grant and contract process*. Obtenido de <https://www.usaid.gov/work-usaid/get-grant-or-contract/grant-and-contract-process>
- USAID. (2018). *Who we are*. Obtenido de <https://www.usaid.gov/who-we-are>
- USAID. (2019). *Where we work*. Obtenido de <https://www.usaid.gov/where-we-work>
- World Bank Data Team. (Julio de 2018). *Nueva clasificación de los países según el nivel de ingreso para el periodo 2018-19*. Obtenido de <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/nueva-clasificacion-de-los-paises-segun-el-nivel-de-ingreso-para-el-periodo-2018-19>

